

## 2 VEŘEJNÝ ZÁJEM

Koncepce veřejného zájmu je koncepcí, která je úzce spjata s právem, a to zejména s právem veřejným.<sup>70</sup> S tímto slovním spojením se však setkáváme více či méně i v dalších společenskovedních disciplínách, a to např. v politologii, ekonomii či filozofii, pro kterou má velký význam z toho pohledu, že samotný předmět veřejného zájmu je filozofickou otázkou.<sup>71</sup>

Každá společnost se skládá z jednotlivců, přičemž nezbytným předpokladem pro to, aby plnila svou funkci a smysl, pro nějž vznikla (sledování individuálních zájmů a cílů jednotlivců v této společnosti, rozvoj v těchto oblastech), je princip dobrovolnosti,<sup>72</sup> tedy dobrovolné účasti (v některých případech nutnosti) a setrvání v konkrétní společnosti.<sup>73</sup>

Souhrnem individuálních zájmů jednotlivců dané společnosti jsou posléze zájmy samotné společnosti, tedy jedná se o společenské zájmy. Dle Hayeka však k obecnému, čili společenskému, zájmu nepatří, aby se naplnilo každé soukromé přání, nadto dodává, že „jednotlivé záměry sledované různými jednotlivci musí být většinou neznámé těm, kteří stanovují nebo prosazují pravidla“.<sup>74</sup> Z uvedeného tedy vyplývá, v souladu s Hayekem, že nelze konstatovat, že veřejný zájem zahrnuje všechny individuální zájmy jednotlivců dané společnosti.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Podle jedné z nejstarších teorií rozlišování práva na právo veřejné a právo soukromé, teorie zájmové neboli Ulpianovy, je právě kritériem zařazení konkrétního právního vztahu do jedné z těchto oblastí onen zájem, který je jím sledován – veřejný, či soukromý. Blíže viz SKŘEJPEK, Michal. *Ius privatum – ius publicum, vzájemné vztahy a souvislosti*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica. 1992, č. 2–3, s. 35–163. K právnímu dualismu pak blíže viz jednotlivé teorie a literatura v tomto díle: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 31–38.

<sup>71</sup> Účelem publikace není definování veřejného zájmu z pohledu jednotlivých společenskovedních disciplín, proto dále blíže odkazují na relevantní literaturu v tomto směru. Nicméně na úvod kapitoly je vhodné a účelné alespoň naznačit pohled na dané slovní spojení i z jiného úhlu než jen z pohledu práva.

<sup>72</sup> Srov. stát jako společnost vzniklá na základě podrobování jedné skupiny skupinou druhou, tedy nikoli na principu dobrovolnosti – HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 380; OPPENHEIMER, Franz. *The State*. New York: Free Life Editions, 1975, 122 s.

<sup>73</sup> Blíže k principu dobrovolnosti SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2001, s. 15–16.

<sup>74</sup> HAYEK, Friedrich August von. *Právo, ...* s. 140.

<sup>75</sup> K pojmu veřejný zájem z filozofického pohledu dále viz např. LIPPMANN, Walter. *Essays in the*

Z hlediska politologie je koncept veřejného zájmu významný z několika důvodů a v několika směrech.

Jde o akademicko-politologickou (ale i právní) debatu o významu a úplnosti tohoto termínu, kdy s daným pojmem pracují různé regulativní komise, učebnice z oblasti veřejné správy, rovněž se tento pojem objevuje v různých politických projevech. Další velký význam má daný institut v politologii v náhledu politických vědců na politiku jako takovou. Je určitým ukazatelem, jakým směrem se ubírá politická věda. Přičemž z politického hlediska je společnost rovněž souborem jednotlivých občanů, kteří mají vlastní individuální zájmy. Z tohoto důvodu není možné, aby existovalo něco jako obecné blaho nebo veřejný zájem, protože neexistuje nic, co by bylo dobré pro všechny členy společnosti. Tedy místo pojmu veřejný zájem, jenž je používán, by mělo být užito slovního spojení zájem skupinový či individuální.<sup>76</sup>

V ekonomickém pojetí veřejného zájmu existuje mnoho teorií. Někteří ekonomové existenci veřejného zájmu popírají, jiní jej považují za objektivně existující realitu.<sup>77,78</sup> Ačkoli je daného slovního spojení v ekonomice často užíváno, a to především v oblasti předcházení selhání trhu, případně zmírnění selhání, rozměr tohoto pojmu však není i např. dle ekonoma Jiřího Marka jasně vymezen. On sám jej definuje obecně pro ekonomickou oblast s tím, že je zapotřebí daného pojmu používat střídme z důvodu možné dezinterpretace a zneužití, a to následovně: „*Optimalizace celé struktury a soustavy i jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů i veřejné správy, včetně zabezpečení ekonomicky dostupných standardů veřejných statků v odvětvovém průřezu tak, aby přispívala k optimálnímu rozvoji celé společnosti.*“<sup>79</sup>

---

*Public Philosophy.* Boston: Little, Brown and Company, 1955, 194 s.

<sup>76</sup> COCHRAN, Clarke E., Political Science and „The Public Interest“. *The Journal of Politics*, 1974, vol. 26, no. 2, s. 327–328.

<sup>77</sup> Blíže viz MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999.* 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 7.

<sup>78</sup> Jako zajímavé se jeví tvrzení Goulliho, že veřejný zájem je přítomen ve všech vývojových stádiích lidské společnosti a rovněž v teorii a realitě veřejné ekonomie. Nicméně v současné době už není nositelem tohoto zájmu jen stát, ale i spolky, přičemž tato uskupení stojí právě často v opozici ke státu, neboť bývají zakládána na odpor ve vztahu ke konkrétním krokům státu, které nejsou z jejich pohledu v souladu s veřejným zájmem. Dále přichází s tím, že veřejný zájem je v chování lidí geneticky zakódován, kdy jako důkaz předkládá nemocnice, silnice, parky, nebo i z dávné minulosti např. i pyramidy a Panthenon. Uzavírá, že čistý individualismus a svoboda nemohou totiž být hnacím motorem celé společnosti. Blíže viz GOULLI, Rochdi. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999.* 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 9.

<sup>79</sup> MAREK, Jiří. Pokus o vymezení ekonomické charakteristiky pojmu „veřejný zájem“ ve vztahu

V právu se pak se slovním spojením veřejný zájem setkáváme v různých právních odvětvích, a to vždy v souvislosti s jeho nutnou interpretací, vzhledem k jisté neurčitosti daného právního pojmu, a to předtím, než dojde k aplikaci právní normy obsahující tento, případně jiný, neurčitý právní pojem.

V řízení o správní žalobě, které je pro tuto práci stěžejní, figuruje veřejný zájem zejména v otázce aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu (§ 66 s. ř. s.) a dále v oblasti ne/přiznávání odkladného účinku správní žalobě (§ 73 odst. 2 s. ř. s.).

Předtím než bude přistoupeno k problematice ochrany veřejného zájmu právě ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci a v kombinaci s problematikou suspenzivního účinku, je zapotřebí tento výraz o značně neurčitém obsahu teoreticky vymezit a pokusit se jej definovat ať už z pohledu právní vědy, tak i z pohledu judikatury soudů. Z důvodu komplexnosti je pojednáno i o interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů.

Dále nelze opomenout ani oblast přezkumu neurčitých právních pojmů správními soudy. Jednak zde může docházet k ingerenci moci soudní do moci výkonné, a to právě prostřednictvím soudního přezkumu neurčitých právních pojmů interpretovaných správním orgánem při jeho rozhodovací činnosti, dále by bylo možné hovořit rovněž i o ingerenci moci výkonné do moci soudní, a to právě prostřednictvím aktivní žalobní legitimace v případě správní žaloby ve veřejném zájmu ze strany nejvyššího státního zástupce, kdy tato problematika dostává dalšího rozměru v případě porovnání jeho postavení s ostatními aktivně legitimovanými subjekty a jejich nemožností obdobným způsobem do moci soudní ingerovat.

V oblasti problematiky suspenzivního účinku pak rovněž figuruje veřejný zájem. Na rozdíl od aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu se již nejedná o „závažný veřejný zájem,“ nýbrž o „důležitý veřejný zájem“, který by rovněž měl být z kvalitativního hlediska na vyšší úrovni než „prostý“ veřejný zájem. V souvislosti se závažným veřejným zájmem by měla být oběma těmito veřejným zájmům přiznávána stejná kvalita či míra významnosti.

V závěru kapitoly není opomenuta ani problematika explicitního stanovování veřejného zájmu a priori zákonodárcem v zákoně a dále se zde nachází rovněž úvahy nad možnou existencí jednoho univerzálního veřejného zájmu, a to konkrétně zájmu na ochraně objektivního práva.

---

k pojmům „veřejný prospěch“ a „veřejný statek“. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 20.

## 2.1 „Veřejný zájem“ jako neurčitý právní pojem

Slovní spojení „veřejný zájem“ je právním pojmem hojně se vyskytujícím v právním řádu ČR. Jedná se o slovní spojení spadající pod institut tzv. neurčitých právních pojmů.

Definování výrazu „neurčitý právní pojem“ se věnuje české správní právo již od počátku 20. století až do dnešní doby, kdy s ohledem na pestrost a četnost odborné literatury v tomto směru lze usuzovat na skutečnost, že obecně zde není problém tuto množinu pojmů charakterizovat a blíže definovat, nicméně i přesto se definice liší v nepatrných směrech.

Již Hácha považoval neurčité právní pojmy za „*nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, která nechce hnáti kazuistiku abstraktní normy do krajnosti*“<sup>80</sup> s tím, že neexistuje jednoznačná hranice mezi pojmy neurčitými a určitými, neboť tyto dvě skupiny pojmů se plynně prolínají, když každý právní pojem, ač právní pojem určitý, může být z určitého úhlu pohledu právním pojmem neurčitým.

Sládeček při definování neurčitých právních pojmů vychází z jejich nejcharakterističtějších znaků, kterými jsou výrazná nezřetelnost, mnohoznačnost, nejednoznačnosti, neostrost, absence přesného významu daného výrazu. „*Neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah.*“<sup>81</sup>

Průcha považuje za neurčité právní pojmy ty pojmy, které právní norma, v níž se tyto pojmy nacházejí, případně jiná právní norma, nijak blíže obsahově nekonkretizuje a správní orgán si jejich obsah musí posuzovat sám ve vztahu ke konkrétnímu případu a podle své úvahy posléze dochází k závěru, zda v daném případě došlo k naplnění obsahu neurčitého právního pojmu, či nikoli.<sup>82</sup>

S tímto tvrzením nelze bezvýjimečně souhlasit, neboť jeden neurčitý právní pojem může být v několika právních předpisech definován pro jejich účely jinak, tudíž jeho interpretace ve světle více právních předpisů se může různit, a pak je sporné, zda výsledky interpretace neurčitého právního pojmu dle jednoho právního předpisu lze použít ve vztahu k jinému právnímu předpisu.

Někteří autoři<sup>83</sup> připodobňují neurčité právní pojmy k určité formě správního uvážení, kdy orgány veřejné správy v rámci své činnosti tyto pojmy naplňují

<sup>80</sup> HÁCHA, Emil. Slovník veřejného práva..., 843.

<sup>81</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*..., s. 154.

<sup>82</sup> PRŮCHA, Petr. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 254.

<sup>83</sup> GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 48.

a konkretizují. Konkrétně pak Hendrych zdůrazňuje, že v případě, kdy je dán veřejné správě prostor pro jistou míru diskrece ve vztahu ke zhodnocení, zda došlo k naplnění neurčitého právního pojmu, či nikoli (dle něj se jedná o „*pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat*“),<sup>84</sup> je nutné dbát na to, aby alespoň prováděcí právní předpis, pokud tak nečiní sám zákon, určitým způsobem definoval některé charakteristické znaky neurčitého právního pojmu.<sup>85</sup>

K této skutečnosti se vyjádřil rovněž i Mazanec,<sup>86</sup> který na jednu stranu považuje za nezbytně nutnou existenci neurčitých právních pojmů v právním řádu, na druhou stranu upozorňuje na nutnost existence pouze jisté míry neurčitosti.<sup>87</sup>

V případě stanovení míry neurčitosti právních pojmů je pak dle Matese vyloučeno užití takového právního pojmu, kdy jeho normativní obsah nelze určit ani za pomoci obvyklých interpretačních postupů, což je neslučitelné s požadavkem předvídatelnosti práva či právní jistoty, a vzniká nebezpečí svévole. Proto by mělo být v právním řádu užíváno neurčitých právních pojmů poskrovnu a šetřit by se jimi mělo zejména v oblasti právní úpravy zasahující do základních práv a svobod.<sup>88</sup>

Méně formální definici neurčitých právních pojmů pak přináší Skulová, podle níž jsou tyto pojmy „*oblíbeným prostředkem zákonodárce, jak umožnit veřejné správě reagovat, při využití její odbornosti a zkušenosti, na měnící se podmínky a rozmanité situace. (...) Jsou to slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a obsah, aniž by jej samy svým jazykovým výrazem určovaly*“.<sup>89</sup>

Hranice jednotlivých výrazů nejsou nikde vytyčeny, což jistě nepřispívá k právní jistotě subjektů právních vztahů, avšak na druhou stranu tentýž fakt přispívá k flexibilitě těchto pojmů ve vztahu k různorodým společenským vztahům, kte-

---

<sup>84</sup> HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 517.

<sup>85</sup> Tamtéž s. 518.

<sup>86</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8–19.

<sup>87</sup> K rozlišování právních pojmů na absolutně určité, částečně určité a neurčité viz: BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vydání. Praha: Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Monographia, 1993. s. 14–16.

<sup>88</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.

<sup>89</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 19–20.

ré mohou nastat, a které zákonodárce nemusí ani předvídat, neboť slovy Bažila „život je vždy bohatší než nejbujnější fantazie a úsilí zákonodárce“.<sup>90</sup>

### 2.1.1 Interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů

Smyslem a cílem interpretace neurčitých právních pojmů je zjišťování jejich obsahu, smyslu a významu. Jedná se o intelektuální proces, který je nezbytný při jakékoli právní činnosti a nezbytně předchází aplikaci právní normy na konkrétní případ.<sup>91</sup>

Je povinností správního orgánu předtím, než aplikuje právní normu obsahující neurčitý právní pojem, vymezit obsah tohoto neurčitého právního pojmu. V této fázi vždy musí interpretovat neurčitý právní pojem na konkrétní případ, tedy na konkrétní skutkovou podstatu, přičemž ji musí zkonkrétnit až do té míry, aby byla způsobilá k použití, čímž by měl alespoň rámcově objasnit obsah neurčitého právního pojmu v daném případě, a dát tedy odpověď na otázku, zda je možné daný konkrétní případ zařadit do rámce, který pro daný neurčitý právní pojem v konkrétním případě vytvořil.<sup>92</sup>

Vodítkem při interpretaci bývá často správnímu orgánu okruh vlastní kompetence úřadu a zjevný účel zákona,<sup>93</sup> nicméně při výkladu neurčitého právního pojmu vždy postupuje podle různých metod interpretace práva (často za kumulativního použití několika z nich) – jedná se tedy o způsob postupu, kterým se snaží subjekt povoláný k interpretaci a aplikaci práva „dobrat interpretačního výsledku – pravdivých výsledků o obsahu právní normy“.<sup>94</sup> Konkrétně se tedy jedná o metodu jazykovou, logickou, systematickou, historickou, srovnávací a teleologickou. Z hlediska nalézání rozsahu neurčitého právního pojmu ve vztahu k textu právního předpisu je pak klíčový výklad doslovný (adekvátní), zužující (restriktivní) a rozšiřující (extenzivní).<sup>95</sup>

Správní orgán při interpretaci neurčitých právních pojmů činí tzv. hodnotící úsudky, avšak hodnotící hlediska právní předpisy většinou nestanoví, a proto

<sup>90</sup> BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy ...*, s. 50.

<sup>91</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007. s. 113; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 128.

<sup>92</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010 – 159.

<sup>93</sup> Blíže viz HÁCHA, Emil. *Slovník ...*, s. 843.

<sup>94</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení ...*, s. 372.

<sup>95</sup> Blíže rozbor jednotlivých metod výkladu a typů rozsahu výkladu nepovažuji pro účely této publikace za účelný, proto blíže odkazuji zde: KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva ...*, s. 118–123 a 123–124; z hlediska komplexnosti pojednání o interpretaci práva dále odkazuji na chybějící klasifikaci výkladu práva dle subjektu na tutéž monografii s. 114–118.

jsou ponechány na výběr správnímu orgánu, nicméně výběr nesmí být libovolný a neomezený, nýbrž je vždy limitován účelem právního předpisu, v rámci něhož je neurčitý právní pojem interpretován.<sup>96</sup>

V případě, kdy správní orgán dospěje k názoru, že v daném konkrétním případě došlo k naplnění neurčitěho právního pojmu, je povinen dále postupovat dle příslušného zákona tak, jak tato právní norma předpokládá. Dochází tedy k procesu aplikace práva neboli k „*realizaci právních norem spočívající v pravomoci a kompetenci státních orgánů vydávat individuální právní akty, akty aplikace práva*“.<sup>97</sup>

Každý konkrétní případ však zkoumá a posuzuje příslušný správní orgán, který je povolán dle zákona k aplikaci dané právní normy obsahující neurčitý právní pojem. Z tohoto důvodu a dále i vzhledem ke skutečnosti, že právní předpisy neobsahují výběr hodnotících hledisek, nýbrž hodnotící činnost správního orgánu limitují pouze účelem právního předpisu, může docházet k nejednotnosti interpretace a následné aplikace neurčitých právních pojmů.

Nejjednodušším způsobem, jak zajistit jednotnou interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů, je jejich legislativní zakotvení (legální definice) v konkrétním právním předpise (na úrovni zákonné i podzákonné), avšak může se stát, že i tyto legální definice obsahují rovněž neurčité právní pojmy, což na jasnosti a ostrosti již tak neurčitěho právního pojmu nepřidá. Nicméně za této situace či za situace, kdy neexistuje legální definice neurčitěho právního pojmu, potažmo kdykoli při výkladu neurčitých právních pojmů, je možné a nutné použít právní principy, a to jak právní principy obecné, tak i ty, které se vztahují k danému právnímu odvětví.<sup>98</sup>

Jako problém se dále jeví v případě legislativního zakotvení významu neurčitých právních pojmů ta skutečnost, že tentýž institut může být v různých právních předpisech definován divergentně. A konečně, v případě, že právní předpis neobsahuje legální definici neurčitěho právního pojmu, je možno pro jeho konkretizaci využít výčet jeho charakteristických znaků.<sup>99,100</sup> K větší jasnosti a ostrosti

---

<sup>96</sup> BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy ...*, s. 32.

<sup>97</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva ...*, s. 128.

<sup>98</sup> K aplikaci obecných právních principů viz náleží ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

<sup>99</sup> Blíže: MATES, Pavel. *K problematice ...*, s. 326.

<sup>100</sup> Příkladem může být např. § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů: „*Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním*

neurčitých právních pojmů by přispěl jistě výčet taxativní, nicméně k flexibilnější reakci na různé společenské vztahy, které mohou ve společnosti nastat, bude vhodnější výčet demonstrativní, který může být aplikujícím orgánem rozšířen na okolnosti konkrétního v praxi řešeného případu.

I přes veškeré výše uvedené možné úsilí legislativce však nelze nikdy zajistit úplně jednotnou interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů.

Své místo má při interpretaci neurčitých právních pojmů právní nauka, zejména pak komentářová literatura, která však často vychází z judikatury nejvyšších soudů (z již učiněné aplikace práva). A právě judikatura neodmyslitelným způsobem sjednocuje a upřesňuje neurčité právní pojmy. Skrze ni dochází zejména k naplňování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Judikatura rovněž pomáhá velice pružně reagovat na dynamické změny společenských vztahů.

Pružná reakce na změny ve společnosti je však očekávána již ze strany samotných správních orgánů při jejich ustálené, jednotné a dlouhodobé správněprávní praxi, která by měla potvrzovat interpretaci konkrétních neurčitých právních pojmů a určovat směr jejího dalšího vývoje.<sup>101</sup>

Ujednocování výkladu neurčitých právních pojmů prostřednictvím správních orgánů se však může jevit jako velice zdlouhavé vzhledem k možnému průběhu a obecně délce celého správního řízení,<sup>102</sup> kdy v konečném důsledku často dochází k ujednacení výkladu soudem ve správním soudnictví. Nicméně ani konstantní judikatura nemůže nikdy zajistit určitost neurčitého právního pojmu, může jeho obsah a rozsah pouze zostřit.

### 2.1.2 Přezkum neurčitých právních pojmů správními soudy

Problematika soudního přezkumu neurčitých právních pojmů se netýká pouze práva správního. S neurčitými právními pojmy se setkáváme v celém právním řádu, nicméně v souvislosti s právem správním se jedná o problematiku velice zajímavou, neboť se zde naskytá základní otázka, a to, zda je možné neurčité právní pojmy, respektive jejich interpretaci správním orgánem soudně přezkoumávat, či nikoli a v případě kladné odpovědi, zda tím nedochází k zásahu moci

---

*občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.“*

<sup>101</sup> MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 65.

<sup>102</sup> Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, následné odvolací řízení, v jehož závěru je věc vrácena zpět správnímu orgánu prvního stupně k opětovnému projednání, následuje další odvolací řízení v téže věci.



soudní do moci výkonné, případně dokonce k nahrazování rozhodovací činnosti správních orgánů.

Ačkoli se může jevit problematika soudního přezkumu neurčitých právních pojmů na první pohled jako ne příliš komplikovaná, v praxi tomu tak není. Situaci neulehčuje ani ta skutečnost, že, na rozdíl od docela propracované koncepce přezkumu správního uvážení ze strany správních soudů, o přezkumu neurčitých právních pojmů v s. ř. s. nenalezneme žádné pravidlo. Dokonce ani při aplikaci § 64 s. ř. s., odkazujícího na přiměřené použití ustanovení části první až třetí o. s. ř., nedojdeme ke kýženému výsledku – tedy nenalezneme ani zde právní úpravu přezkumu neurčitých právních pojmů soudy.

O nejednotnosti názorů na tuto problematiku svědčí pak i praxe NSS, která není v tomto ohledu shodná; tento stav je nežádoucí.

Na první pohled se může zdát, že pro takovýto nežádoucí stav není důvod, a to zejména vzhledem k té skutečnosti, že soudním přezkumem neurčitých právních pojmů se nezabývají jen soudy správní, ale rovněž soudy ostatní, které v případě výskytu neurčitého právního pojmu v jimi řešeném případě učiní jeho vlastní interpretaci. Problémem je však ten fakt, že ostatní soudy rozhodují ve věci „poprvé“, respektive nepřezkoumávají již věc rozhodnutou jiným orgánem. Jinými slovy přezkum z jejich strany, a to i v případě řízení dle části V. o. s. ř., probíhá bez jakéhokoli vztahu a návaznosti k předchozímu řízení a rozhodnutí.

Opačný případ je tedy opravdu specifikem řízení o správní žalobě, a proto existuje i specifická problematika v tomto směru, a to přezkum neurčitých právních pojmů, které interpretoval správní orgán, soudem ve správním soudnictví v řízení o správní žalobě.

Lze poukázat na dva směry, jimiž se judikatura NSS ubírá. Jednak jde o „omezený“ přezkum správních soudů, který spočívá ve zhodnocení ze strany správního soudu, zda došlo v interpretaci ze strany správního orgánu k naplnění neurčitého právního pojmu, či nikoli, přičemž správní soud sám neinterpretuje neurčitý právní pojem – pouze objasňuje tento pojem a jeho rozsah.

Příkladem může být např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007 čj. 7 As 78/2005 – 62, ve kterém se NSS vyjádřil tak, že je ze strany správního soudu „*nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního příkladu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. (...) Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení*

*a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“*

Nejvyšší správní soud pak ještě doplňuje, že je potřebné a nutné, aby měl správní soud možnost přezkoumat, jestli interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu ze strany správního orgánu je, či není v souladu se zákonem, jaké podklady pro své zjištění správní orgán použil a zda toto zjištění není v logickém rozporu s nashromážděnými podklady.<sup>103</sup> Tento pohled na soudní přezkum neurčitých právních pojmů správními soudy pak přebírá i další a aktuální judikatura NSS.<sup>104</sup>

Jiná část judikatury NSS nemá se soudním přezkumem interpretace neurčitých právních pojmů správním orgánem v zásadě problém, což dokazuje zejména rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 – 54.<sup>105</sup>

V tomto rozhodnutí přináší osmý senát NSS krátké historické ohlédnutí za koncepcí přezkumu neurčitých právních pojmů v právní úpravě správního soudnictví části páté o. s. ř.,<sup>106</sup> kdy podle daného rozhodnutí za této právní úpravy *„správní soudy judikovaly, že výklad neurčitého právního pojmu učiněný správním orgánem, je podroben přezkoumání správním soudem a nepostačí, že správní orgán sice nějakou činnost podřadí pod neurčitý právní pojem, jestliže také neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. (...) Stejný přístup k této otázce, tj. plný přezkum použití neurčitého právního pojmu, pak správní soudy logicky zachovaly i za účinnosti soudního řádu správního.“* V tomto judikátu tedy NSS připustil možnost „plného“ soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů, nadto souladně s předchozím citovaným rozsudkem sedmého senátu NSS<sup>107</sup> poznamenal, že správnímu soudu musí být dána možnost, aby přezkoumal, zda interpretace neurčitého právního pojmu správním orgánem odpovídá zákonu a zda závěry jím učiněné odpovídají pravidlům logiky.

<sup>103</sup> Stejně tak viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151.

<sup>104</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003 – 58, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48, rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, čj. 11 A 48/2010 – 145, rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2012, čj. 8 As 75/2012 – 76, rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, čj. 9 As 101/2013 – 27, rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 9 As 120/2013 – 19, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 8 Afs 14/2014 – 29, rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 1/2014 – 20, rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2015, čj. 8 As 184/2014 – 50.

<sup>105</sup> Obdobně rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007 – 83 (k neurčitému právnímu pojmu pornografie).

<sup>106</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění do 31. 12. 2002.

<sup>107</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 – 62.