

## HLAVA II

# ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

### § 2

[Zásada souladu s právními předpisy, zákazu zneužití pravomoci, ochrany práv nabytých v dobré víře a souladu s veřejným zájmem]

(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

(2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

(3) Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

#### K odst. 1

Odstavec 1 vyjadřuje základní zásadu, že postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy musí být v souladu se zákony, jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Tato zásada se označuje tradičně jako **zásada zákonnosti (legality)**, případně jako zásada právnosti.

Veřejná správa, jako součást veřejné moci, slouží všem občanům a může být vykonávána jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Veřejná správa je **vázána při své činnosti celým právním řádem**, tvořeným **právními předpisy** [ústavním pořádkem České republiky (čl. 112 Ústavy), zákony, zákonnými opatřeními Senátu (čl. 33 Ústavy), nařízeními vlády (čl. 78 Ústavy), právními předpisy ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy) a obecně závaznými vyhláškami vydávanými zastupitelstvy územních samosprávních celků v mezích jejich působnosti (čl. 104 odst. 3 Ústavy)], ale i **dalšími prameny práva**.

V komentovaném odstavci je výslovně zakotvena povinnost postupovat v souladu s **mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu**. Od 1. 6. 2002, kdy nabyla účinnosti novela Ústavy č. 395/2002 Sb. (tzv. euronovela), platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Podle Ústavy jsou tyto mezinárodní smlouvy inkorporovány do českého právního řádu, tedy jsou přímo jeho součástí. Euronovela Ústavy znamenala posun z tradičního dualistického modelu vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva, který předpokládal zajištění závazků státu plynoucích z mezinárodních smluv transformací do vnitrostátního řádu formou vnitrostátního pramene práva. Výjimkou byly ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž byla ČR vázána, k nimž bylo v původním znění čl. 10 Ústavy stanoveno, že jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, mají podle čl. 10 Ústavy **aplikační přednost před zákonem**: stanoví-li taková mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Pravidlo o aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem, stanoví-li mezinárodní smlouva jinak, se uplatní i v činnosti správních orgánů; dojde-li správní orgán k názoru, že je rozpor mezi úpravou obsaženou v mezinárodní smlouvě a v zákoně, je povinen aplikovat mezinárodní smlouvu, i když se např. k takovému rozporu dosud nevyslovil soud.

Za součást právního řádu se považují i **mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy**, tj. ty, kterými se přenášejí některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci; k ratifikaci těchto mezinárodních smluv je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba souhlasu daného v referendu.

Za další prameny práva, které jsou i pro správní orgány při výkonu jejich působnosti závazné, lze považovat **prameny práva Evropské unie**. Právo Evropské unie představuje pravidla právního systému odlišného od právních řádů jednotlivých členských států, která jsou závazná pro orgány EU a podle jeho jednotlivých druhů i pro členské státy a pro jednotlivce. Na základě Aktu o podmínkách připojení a podmínkách přistoupení a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, jako součásti Smlouvy o přistoupení České republiky a dalších států k Evropské unii, se staly od 1. 5. 2004 ustanovení původních smluv (tím se rozumějí Smlouva o založení Evropského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, ve znění pozdějších smluv nebo jiných aktů, které vstoupily v platnost před tímto přistoupením, a Smlouva o Evropské unii, ve znění pozdějších smluv nebo jiných aktů, které vstoupily v platnost před tímto přistoupením) a akty přijaté orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu. Právo EU představuje svébytný právní systém, který je součástí vnitrostátního právního systému v tom smyslu, že ho musí vnitrostátní orgány aplikovat a řídit se jím. Normy práva EU mají aplikační přednost před úpravou v jednotlivých členských státech (srov. zejména rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věcech 26/62 *Van Gend en Loos proti Nederlandse Administratie der Belastingen* a 6/64 *Costa proti E.N.E.L.*).

Vrchol hierarchie práva EU, označovaný též za ústavní právo EU, tvoří:

- zakládací smlouvy, jimiž jsou po Lisabonské smlouvě Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii,
- smlouvy o přistoupení nových členských států (spolu se zakládacími smlouvami tvoří tzv. primární právo Evropské unie),
- obecné zásady právního společenství, jimiž jsou univerzální právní principy, principy, na nichž se rozvinulo komunitární či unijní právo, a některé zásady mezinárodního práva. Obecné zásady práva tvoří ta základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Dalšími prameny práva EU jsou zejména:

- vnější smlouvy, které uzavřelo Evropské společenství, resp. EU s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi;
- komplementární dohody mezi členskými státy mezi sebou navzájem za účelem harmonizace práva či pro usnadnění spolupráce, případně se uzavírají i s nečlenskými státy EU;
- akty orgánů EU (sekundární právo EU).

Typickými **prameny sekundárního práva EU** (viz čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie) jsou:

### – **nařízení**

Nařízení je normativním aktem s obecným významem a závazností, je přímo aplikovatelné v každém členském státě, nevyžaduje transpozici do vnitrostátních předpisů. Nařízení zakládá přímá práva a povinnosti, je závazné nejen pro orgány EU a členské státy, ale i pro osoby. Vnitrostátní orgány jsou povinny na základě nařízení rozhodovat, vzhledem k principu aplikační přednosti práva EU i bez ohledu na obsah a úpravu ve vnitrostátním právu. Úkolem členských států je nebránit svým vnitrostátním právním řádem aplikaci nařízení, a v případě, kdy se na aplikaci nařízení podílejí vnitrostátní orgány, zajistit jejich zřízení a stanovení působnosti a pravomoci.

### – **směrnice**

Tento právní akt zavazuje členské státy, kterým jsou určeny, k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává na vnitrostátním zákonodárci, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo. Směrnice se transponuje do vnitrostátního práva (nejčastěji formou přijetí příslušného zákona). Dosažení směrnici požadovaného výsledku v aplikační praxi se nazývá implementace.

Směrnice se lze přímo dovolávat, zanedbal-li členský stát svou povinnost zaručit příslušná subjektivní práva vnitrostátními právními prostředky. Směrnice nemůže sama o sobě zakládat povinnosti mezi osobami – adresáty (vyloučení horizontálního účinku) a stát nemůže na jednotlivcích požadovat, aby plnili povinnosti předvídané směrnici, pokud směrnici nepromítl do vnitrostátního práva (vyloučení obráceného vertikálního účinku). V případě, že členský stát nezajistí přijetí potřebné právní úpravy ve lhůtě stanovené ve směrnici, mohou proti němu uplatňovat orgány EU sankce. V případě nenáležitě transpozice se může jednat o dovolávání nepřímého účinku směrnice (aplikační orgány mají vykládat vnitrostátní normy v souladu se směrnici) a může žalovat členský stát za škodu, která mu v důsledku nenáležitě transpozice směrnice vznikla.

### – **rozhodnutí**

Rozhodnutí se týkají jednotlivého případu, jsou závazná v celém rozsahu, pokud jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Rozhodnutí může zavazovat jak členské státy, tak i jednotlivce či skupinu osob. Je přímo použitelné ve vztahu ke svým adresátům. Může mít povahu obecného opatření, a být tak právním pramenem.

### – **doporučení a stanoviska**

Jsou to konzultativní a pomocné, nikoliv obecně závazné akty. Jejich význam souvisí s rolí soft-law ovlivňující aplikační postupy orgánů EU a členských států. Doporučením se doporučuje určitý postup jednání, který může být např. v budoucnosti součástí závazného legislativního aktu.

Přestože platí, že kontinentální právní řády, k nimž se řadí i český právní řád, mají psané prameny práva, neplatí to bezvýjimečně, neboť jako pramen práva jsou uznávány i **obecné právní principy**. Je to dáno mj. působením evropského práva a judikatury evropských soudů, které jsou ovlivněny i anglosaskou právní kulturou, ale též přirozenoprávním chápáním katalogu základních práv a svobod. Právní principy jsou základní právní pravidla, která vycházejí z použití principu spravedlnosti a dotvářejí hodnoty materiálního právního státu (srov. např. **Pl. ÚS 33/97**). V systému psaného práva mají obecné právní principy spíše roli pramene doplňujícího a výkladového. K právním principům se řadí např.:

- princip právní jistoty (srov. **I. ÚS 1717/17** – požadavek jednotné judikatury obecných soudů v totožných či obdobných věcech),
- princip spravedlnosti (srov. **IV. ÚS 2097/10**),
- princip právní kontinuity právního řádu (srov. **I. ÚS 365/05-1**),
- zákaz šikanózního výkonu veřejné moci,

- zákaz zneužití veřejné moci,
- pravidlo „*lex specialis derogat legi generali*“ (zvláštní úprava má přednost před úpravou obecnou),
- pravidlo „*lex posterior derogat legi priori*“ (zákon pozdější ruší zákon starší).

Obecné právní principy bývají někdy vymezeny i v pozitivních právních předpisech. Tak je tomu právě v ustanoveních správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů. Rada ustanovení § 2 až 8 je natolik obecná, že předpokládá nalezení jejich obsahu při aplikaci právních norem, ať už správními orgány či soudy při přezkumu postupů veřejné správy.

K pramenům práva v materiálním smyslu se řadí i **správní praxe**, založená dlouhodobou činností veřejné správy. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad) (srov. NSS 6 Ads 88/2006-132). Prostor pro vytvoření praxe zavazující veřejnou správu je dán v případě, kdy zákon vytvořil veřejné správě prostor pro uvážení v určitých mezích. Obsah správní praxe může být vyjádřen např. ve vnitřních předpisech správy (interních instrukcích, metodických pokynech apod.), které jsou určeny vykonavatelům veřejné správy. Vnitřní předpisy mají význam ale i pro adresáty působení veřejné správy, neboť ti mohou být v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit. Podmínkou nicméně je, aby šlo o směrnici, která se nachází *intra legem*, a není tedy ani *contra legem*, ani *praeter legem*; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona (viz např. NSS 2 Ans 1/2005-57 a NSS 7 Afs 45/2007-251).

### K odst. 2

Z odstavce 2 vyplývá **zákaz zneužívání pravomoci** správního orgánu k jiným účelům, než pro které mu byly zákonem nebo na základě zákona svěřeny, např. v podobě šikanózního zahajování a provádění kontroly (správního dozoru) vůči určité osobě (srov. např. NSS 2 Afs 144/2004-110), trvání na osobní účasti účastníka obviněného z přestupku, i když tato osobní účast není nezbytná (srov. např. NSS 1 As 345/2016-28), bezdůvodného zahajování řízení z moci úřední jen proto, aby mohl být vůči účastníkovi učiněn nějaký úkon, atd.

### K odst. 3

Pravidlo, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, souvisí se **zásadou právní jistoty a důvěry jednotlivce ve správnost právních aktů** orgánů veřejné moci. V případech, kdy bylo osobě konstituováno rozhodnutím určité právo, a osoba byla dle všeho v dobré víře, že se tak stalo legálně a legitimně, avšak následně došly veřejné orgány k závěru, že rozhodnutí bylo z nějakého důvodu v rozporu s právními předpisy (např. se změnil výklad právního ustanovení, na základě kterého bylo původní rozhodnutí vydáno, správní orgán při vydání původního rozhodnutí nepřihlédl k některému hledisku, k němuž podle zákona měl

atd.), je třeba porovnat požadavek na ochranu zákonnosti a požadavek na ochranu práv nabytých v dobré víře. S požadavkem ochrany práv nabytých v dobré víře se lze setkat zejména v případech možných zásahů do pravomocných rozhodnutí, z nichž plynou určitá práva dotčeným osobám nabytá v dobré víře – viz

- § 41 odst. 5: správní orgán nepromine zmeškání úkonu, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo veřejnému zájmu, převýšila újmu hrozící podatelci;
- § 85 odst. 3: z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu lze vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán promíjí;
- § 94 odst. 4: jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoliv přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví (podle § 100 odst. 5 se § 94 odst. 4 obdobně užije na obnovu řízení). V judikatuře viz např. **NSS 2 As 241/2014-36** nebo **I. ÚS 17/16**;
- § 102 odst. 7: v novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře.

Z odstavce 3 a 4 vychází požadavek na dodržování **zásady proporcionality v činnosti veřejné správy**. Tato zásada plyne především z pravidla, že správní orgán může zasahovat do práv dotčených osob nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu (odstavec 3) a že dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu (odstavec 4). Za situace, kdy má správní orgán možnost volby řešení rozhodovaného případu, měl by provést test proporcionality z pohledu, zda:

- je zvolený prostředek způsobilý k dosažení zamýšleného a zároveň legitimního cíle (princip způsobilosti naplnění účelu),
- jde o použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným právům jednotlivce – z více možných prostředků (princip potřebnosti) a
- újma na právu není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, aby negativní důsledky zásahu do práv jednotlivců nepřesahovaly pozitiva, která představuje veřejný zájem na provedených opatřeních (princip přiměřenosti v užším smyslu). Srov. např. **Pl. ÚS 25/97**.

#### **K odst. 4**

Odstavec 4 vyjadřuje zásadu označovanou jako **zásada předvídatelnosti či legitimního očekávání**. Požadavek, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, se týká především těch situací, kdy správní orgány aplikují normy s neurčitými pojmy či využívají správní uvážení. Je-li to v konkrétním případě možné, mělo by z odůvodnění rozhodnutí vyplynout, že správní orgán zvolil řešení jako v typově podobných rozhodovaných případech, případně co bylo legitimním důvodem, aby se od rozhodování v jiných podobných případech odchýlil (srov. např. **NSS 10 As 100/2014-120**).

#### **Judikatura:**

■ I. Je-li správní rozhodnutí v rozporu s objektivním právem (nebo vydáno na základě vad řízení), musí správní orgán při uplatnění prostředků dozorčího 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 dozorčího práva.

II. 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 též o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní. Nedostatek dobré víry není dán jen tím, že oprávněný nepředpokládal, jaký výklad práva zaujmou orgány veřejné moci v rámci uplatnění prostředků dozorčího práva vůči pravomocnému rozhodnutí. **(náleží Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16)**

■ Jedním z esenciálních znaků právního státu je totiž princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitivita, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Tento přístup je srovnatelný i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, podle níž rozhodování státních orgánů v oblasti cizineckého režimu musí být „nezbytná v demokratické společnosti, tj. odůvodněná naléhavou sociální potřebou a zejména musí být přiměřená sledovanému legitimnímu účelu“ (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Beldjoudi z roku 1992, A 234-A; Jan Čapek, Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, Linde, Praha 1995, str. 67). **(náleží Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97)**

■ Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanizmus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejnosti akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.

Tuto tezi potvrzují nejen teoretické analýzy, ale především dějiny 20. století, spjaté s existencí totalitních států. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj prosazování totalitní moci.

Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu.

Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy.

Demokratický systém čelí možné libovůli při formulování „nepsaného práva“ dvojnásobem. Nesdílí v našem prostředí tak hluboce zakořeněnou skepsi k možnosti činit odpovědná individuální rozhodnutí a předkládat je na základě přesvědčivé argumentace veřejnosti k posouzení. První garance vůči libovůli je tudíž kulturní a mravní kontext odpovědnosti. Tím druhým je soustava demokratických institucí, utvářející dělbu moci. Jinými slovy, tou první je garance autonomní, druhou garance heteronomní normotvorby.

Ke znakům vymezujícím společenství lidí patří vymezitelný okruh společně sdílených hodnot, jakož i představ o racionalitě (účelnosti) chování. Společenství, jež nedisponuje tímto znakem, lze udržovat pouze silou (moci).

Typickým příkladem vymezitelnosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (opinio necessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevus, resp. longa consuetudo). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní obyčej je zejména míra jejich obecnosti).

V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preater legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).

I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznanost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem

jsou výkladová pravidla a *contrario*, a *minore ad maius*, a *maiore ad minus*, *reductio ad absurdum* apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. (**nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97**)

■ [133] Vzhledem k požadavku přísně individualizovaného posuzování jednotlivých známokprávních sporů nelze v zásadě ustálenou správní praxi žalovaného spatřovat v posuzování konkrétních ochranných známek. Tato praxe však může spočívat v ustálených postupech a metodách, jež žalovaný při jejich posuzování používá. I za této situace ovšem musí soud, je-li v soudním řízení porušení dosavadní správní praxe namítáno, vždy zkoumat, zda případy, jež měly tuto praxi založit, jsou vůči posuzované věci typově podobné. Pokud tomu tak není, je porušení zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu v zásadě vyloučeno. (**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 As 100/2014-120**)

■ Stavebník se v přezkumném řízení nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (§ 94 odst. 4 správního řádu), realizoval-li záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, a to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění stavby či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však není možno na stavebníka přenášet povinnosti orgánů státní správy. U stavebníků lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu jejich záměrů s podrobnou právní regulací. Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovým personálním a odborným zájemem, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy příčinně reagovaly. (**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36**)

■ Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. (**usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132**)

■ Městský soud nepochybil, pokud v dané věci ve vztahu k odběru vzorků (množství, postup) a k manipulaci se zorky dovezeného zboží aplikoval i interní předpis celních orgánů SPČ 1/2000 a přezkoumal postup celních orgánů i z hlediska jeho souladnosti s tímto vnitřním předpisem. Pokud se totiž ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem (v předmětné věci v ustanovení § 115 odst. 2 celního zákona), který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování, vytvořila správní praxe a tato je nepochybně všeobecně dodržována, nelze než konstatovat, že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná. Správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, jakým způsobem provede odběr dováženého zboží a jak s ním dále bude nakládat, není-li takový postup konkrétně stanoven právním předpisem. Obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně pouze pro futuro a z racionálních důvodů. Je totiž zcela v dispozici příslušného orgánu tuto správní praxi (vnitřní předpis SPČ 1/2000) změnit anebo nestanovit pravidla žádná, ovšem něco takového může platit vždy pouze do budoucna. (**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 AfS 45/2007-251**)

■ Z hlediska námitek stěžovatele obsažených v kasační stížnosti je nutno v první řadě třeba zabývat se názorem Městského soudu v Praze, že pokyn D-144 pouze orientačně určuje, do jaké lhůty mají být řízení vedená správcem daně ukončena. Z tohoto názoru Městského soudu v Praze vyplývá, že soud má za to (jakkoli to v jeho rozsudku není takto explicitně vyjádřeno), že – jelikož pokyn D-144 není obecně závazným právním předpisem – jeho porušení nemůže bez dalšího znamenat porušení subjektivních veřejných práv účastníka řízení podle daňového řádu. Není pochyb, že pokyn D-144 není obecně závazným právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat finanční ředitelství, tj. orgány podrobené řídicí pravomoci Ministerstva financí ve smyslu § 11 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a těmto finančním ředitelstvím podřízené [§ 9

písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech] finanční úřady. Není pochyb o tom, že uvedený vnitřní předpis ministerstva nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Uvedený vnitřní předpis však není pro soukromé osoby, jichž se činnost finančních úřadů dotýká, tj. pro daňové subjekty, bez právního významu. Pokyn D-144 totiž finančním úřadům konkrétně ukládá, v jakých časových dimenzích musí uzavírat vytýkácí řízení. Pokyn stanovuje zcela konkrétní lhůty, v nichž se tak má stát, zcela konkrétní podmínky začátku běhu těchto lhůt a jejich přerušení, jakož i zcela konkrétní a jednoznačně formulované podmínky možného prodloužení základních lhůt pro uzavření vytýkácího řízení, včetně specifikace orgánů, které o prodloužení lhůt rozhodují. Pokynem D-144 správní orgán sám sobě v rámci pravomocí stanovených mu zákonem (který žádné konkrétní maximální lhůty pro uzavření vytýkácího řízení ani v § 43 daň. ř. ani v jiném předpisu neurčuje) a bez toho, aby se jakkoli dotkl zákonem zaručených práv soukromých osob, stanovil pro abstraktně definovaný okruh případů pravidla přísnější, než která na něj klade zákon. Tato přísnější pravidla jsou finančními úřady nepochybně všeobecně dodržována a pracovníci těchto úřadů považují za nezbytné tak činit. To ostatně plyne i z vyjádření žalovaného, který tvrdí, že lhůty stanovené pokynem D-144 dodržel a že si jich je vědom. Není tedy pochyb, že na základě pokynu D-144 se vytvořila správní praxe, která spočívá v tom, že vytýkácí řízení se uzavírají ve lhůtách a podle pravidel případného prodloužení těchto lhůt stanovených v pokynu D-144. Jestliže se taková praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila; prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, v jaké lhůtě správní orgán ve věci rozhodne, není-li taková lhůta právním předpisem konkrétně stanovena. **(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57)**

#### Související ustanovení:

§ 1 – předmět úpravy, § 3 až 7 – základní zásady činnosti správních orgánů, § 41 – navrácení v předešlý stav, § 85 – účinky odvolání, § 94 – přezkumné řízení, § 100 – obnova řízení, § 102 – společné ustanovení, § 177 – použití základních zásad činnosti správních orgánů a části čtvrté správního řádu

#### Související předpisy:

Ústava, – s. ř. s.

#### Literatura:

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 18–35, 50–54, 334–340.  
KÚHN, Z. Správní řád a problematika správní praxe. In RAJCHL, J. (ed.) *Správní řád. 10 let v akci*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2016, s. 205–213.

## § 3

### [Rozsah zjišťování stavu věci]

**Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.**

#### K § 3

Komentované ustanovení vyjadřuje základní zásadu, v jaké kvalitě a rozsahu má správní orgán zjišťovat skutkovou stránku věci. Vymezuje, že nevplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Předpokladem pro to, aby správní orgán mohl vydat rozhodnutí, ale i učinit jiný úkon, je