



PVP Diskreční pravomoc veřejné správy

2. téma – 25.3.2021

II.1 Otázka vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy.

II.2 Správní uvážení. Neurčité pojmy. Tzv. volné hodnocení důkazů.

II.3 Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu. Vztah správního uvážení k veřejným subjektivním právům.



doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

1. Otázka vztahu vázanosti vs. volnosti při výkonu pravomoci správních orgánů

Základní otázka pro nastavení právního rámce činnosti veřejné správy:

- Připadá v úvahu, aby činnost veřejné správy, resp. správních orgánů („SO“) byla právem zcela přesně regulována pro všechny případy a situace?
- tedy lze požadovat plnou právní vázanost veřejné správy?
- Lze pro situace, kde nejsou dána konkrétní a přesná pravidla, resp. hlediska pro rozhodování připustit plnou volnost, tedy ničím neomezený výkon činnosti správních orgánů ?

**Nastavení vztahu vázanosti a volnosti v činnosti veřejné správy –
výsledek vývoje v podmínkách moderního právního státu:**

Řešením: kompromis mezi vázaností a volností

– *nikoliv však jakýkoliv.*

**= obtížný úkol - výzva pro legislativu: *Míra určitosti a
přesnosti právních úprav měla by být adekvátní významu
upravované věci.***

(a následně náročný úkol pro aplikační praxi).

Pro ilustraci – příklad z právní úpravy přestupků:

Vývoj řešení otázky vázanosti vs. volnost v rozhodování veřejné správy vůči adresátům:

– od plné (absolutní) vůle panovníka (státu)

- *k vázanosti veřejné správy ústavou a zákony*

(koncept právního státu, konstituování správního práva),

- až po současnou ***vázanost celým právním řádem, resp. principem legality.***

(srov. § 2 odst. 1 s.ř.).

„Státní moc slouží všem občanům, a lze ji uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl.2 odst. 2 LZPS).

+ respekt k ZPS, a ochrana (*veřejných*) ***subjektivních práv*** osob, včetně práva na ***soudní ochranu.***

Legislativní řešení problému nastavení „volnosti vs. vázanosti“ veřejné správy:

Nástroje použité v pozitivním právu

(= na mnoha místech v předpisech správního práva):

I. **Správní uvážení, resp. diskreční pravomoc.**

II. **Neurčité pojmy**

Mohou býti v právní úpravě **kombinovány**, tedy SU stanoveno s použitím neurčitého pojmu, jak bylo patrné i ve shora uvedeném příkladu.

2) Definice **správního uvážení** („SU“):

situace, kdy s naplněním hypotézy právní normy není spojena jediná právně přípustná dispozice.

= Aplikujícímu správnímu orgánu je ponechána **možnost výběru** z nejméně dvou variant dalšího postupu (dispozic).

Fakticky = ponechání ***zákonem předvídaného prostoru*** k vlastní úvaze správního orgánu.

Pozn.: ve správním řádu se pojem SU nevyskytuje.

Použit pro soudní přezkum – srov. § 78 odst. 1 s.ř.s. (nezákonnost spočívající v *překročení zákonných mezí správního uvážení*, nebo jeho *zneužití*).

Pojmy: správní uvážení - diskreční pravomoc:

Správní uvážení /"SU"/ (tradičně tzv. *volná úvaha* správního orgánu) - zpravidla zařazena **v dispozici** (resp. sankci) právní normy (v řešení konkrétní věci).

= *uvážení v klasickém smyslu (stricto sensu), resp. v (legislativně) technickém pojetí.*

Pojem „*diskreční pravomoc*“ - obsahově širší:

Zahrnuje: - shora uvedené **správní uvážení /klasické/**

+ zmocnění SO k normotvorné činnosti.

- Nicméně - pro SU se používá také označení „*diskrece*“, „*diskreční pravomoc*“ – jako vyjádření opaku rozhodování tzv. vázaného.

Varianty správního uvážení:

- dle toho, zda právní norma **zakládá pravomoc**:

A. - danou normu *aplikovat* či *neaplikovat*
(= „uvážení jednání“)

(Např.: *SO může uložit pořádkovou pokutu - § 62 s.ř.*),

B. volby některého z více nabízených konkrétních *řešení* dané věci
(= „uvážení volby“).

(Např.: *SO může uložit pořádkovou pokutu do výše 50 tis Kč – ibid, a může ji také snížit či prominout – odst. 6*).

Varianty mohou být **kombinovány**, resp. na sebe navazovat, jak je tomu v uvedeném příkladu.

Problém identifikace SU:

= které případy jsou správním uvážením, a které nikoliv.

Ne vždy jde o případ **SU**, pokud zákon stanoví, že správní orgán něco učinit „**může**“, resp. že z jeho strany něco učinit „**lze**“.

Může jít o **povinnost** správního orgánu jednat určitým způsobem - tzv. „**norma kompetenční**“, jež svým zněním zakládá **pravomoc SO vůči adresátům**.

Vždy proto nutno brát v úvahu širší právní kontext, včetně nastavení, resp. účelu pravomoci správního orgánu (srov. § 2 odst. 2 s.ř.).

Nutný tedy také – *výklad systematický*, resp. také *teleologický*.

K problému tzv. „absolutního volného uvážení“

= případy, kde SO rozhoduje o oprávněních, na něž **není právní nárok**, a/resp. kde **zákon nestanoví zcela přesná kritéria** (např. udělení státního občanství, azylu, vysílací licence, a d.).

- *AVŠAK: „Každá pravomoc má právní limity, a to bez ohledu na to, jak široce je formulován zákon, který ji zakládá.“*
- *„Tam, kde panuje vláda práva, **nemůže existovat neomezená diskreční pravomoc.**“ (H.W.R.Wade)*

TEDY uvedené případy:

- **jsou variantou SU**, minimálně jsou případem „úvahy jednání“,
- vztahují se na ně **obecně požadavky kladené na řádný výkon pravomoci SU** - nemůže jít o nepřípustnou libovůli,
- **nejsou obecně vyňaty ze soudního přezkumu** (jde minimálně o kontrolu nepřekročení mezí SU), ledaže tak výslovně stanoví zákon.

Ad problém tzv. „absolutního volného uvážení“:

ÚS i NSS: „*V právním státě je libovůle nepřípustná.*“

NSS – 906 Sb.NSS – 6 A 25/2002-42 (+ RS NSS č.950 Sb.NSS):

“Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.”

Ad problém tzv. „absolutního volného uvážení“ :

NSS č. 905 Sb. NSS, č.j. 4 Aps 3/2005-35:

- I. *Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce [čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy] je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ sui generis.*
- II. *Na jmenování soudcem **není právní nárok**. Funkce soudce je ovšem veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se **práva na rovné podmínky přístupu** k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ve spojení s tím je oprávněn **dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován** (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), stejně jako je oprávněn **i k tomu, dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů** (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci podat nemohl.*
- III. *Právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (v daném případě na přístup k funkci soudce), jakož i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, ve spojení s právem ne být diskriminován, **není s ohledem na znění čl. 36 Listiny**, a to i ve spojení se zákonem č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích, **ze soudního přezkoumání vyloučeno**. Akty či úkony prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce jsou ve spojení s uvedenými právy přezkoumatelné ve správním soudnictví.*

Neurčité pojmy (NP):

- *pojem, vyskytující se v právní normě, přičemž jehož obsah a význam není přesně a úplně vymezen.*

Ve správním právu hojný výskyt („*veřejný pořádek*“, „*noční klid*“, „*bezúhonnost*“,...).

Při aplikaci neurčitého pojmu jde o otázku (pravomoc) **subsumpční**.

Správní orgán musí NP vyložit, definovat, a poté posoudit, zda zkoumaný **jev či situace** odpovídá vymezeným znakům, a lze je tedy pod NP podřadit. Poté lze normu aplikovat.

Nutno použít obvyklé interpretační metody.

Neurčité pojmy:

Míra neurčitosti se může **v čase i místě měnit**.

Míru neurčitosti snižují:

- *příkladné výčty znaků pojmu v zákoně,*
- *prováděcí (podzákoné) předpisy,*
 - *metodika,*
 - *judikatura,*
 - *tradice.*

Odlišným pojmem je „**volné hodnocení důkazů**“. Procesní zásada - slouží ke správnému posouzení skutkové stránky věci (srov. zejm. § 50 odst. 4 s.ř.). Volnost i zde jen relativní – existují také závazné podklady, jimiž je SO vázán.

3) Správní uvážení jako specifická součást, resp. projev pravomoci správního orgánu:

Účel diskreční pravomoci (SU):

poskytnout SO prostor pro nalezení

správných, vhodných řešení, resp. rozhodnutí v konkrétním případě

= *potřebnou flexibilitu*,

ovšem při zachování *dostatečné míry stability* rozhodování (včetně předvídatelnosti).

Správní orgán může využívat svou ...“*odbornost, zkušenost, přizpůsobivost* nastalým a těžko předvídatelným situacím, a to i z hlediska důsledků zásahu. (V.Vopálka)

Připomenutí: pojem „pravomoc“

= **souhrn právních prostředků**, jichž SO disponuje.

Uplatňuje se v rámci vrchnostenského, mocenského, autoritativního působení veřejné správy.

Pravomoc – složky:

- normotvorná, - rozhodovací, - exekuční, - kontraktační, - zásahová, - kontrolní, sankční (trestající).

Skladba pravomocí – *nestejnorodá* u různých SO – dle povahy činnosti.

Pravomoc – **vždy uplatňována směrem k právní sféře dotčených osob**, adresátů působení.

Obecně - podmínky výkonu pravomoci správních orgánů

Pravomoc – vždy zákonný základ („meze“).

Liší se zmocnění pro použití pravomoci:

Vázaný výkon pravomoci (povinnostní)

vs. „volný“ (na základě a v mezích zákona) = správní uvážení, („*diskreční pravomoc*“), /+ event. nastavení neurčitých pojmů/.

Jde o volnost pouze relativní – v rámci hodnot a zásad právního státu. Zákaz libovůle (= *zneužití pravomoci*).

Požadavek na VS ohledně kontinuity, legitimacy, důvěryhodnosti, odpovědnosti, transparentnosti, participace.

SU jako projev pravomoci správního orgánu:

- **Zda a jaký prostor pro volnou úvahu** bude správě ponechán - svěřeno především do **pravomoci zákonodárce**.
- **Zákonodárce nemá, co do úpravy volné úvahy veřejné správy, vlastní volnou úvahu** (*...zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.*) (Pl. ÚS 19/93).
(+ úloha **judikatury**).

K tomu klasik:

Legislativně-politickým **důvodem** zařazení správního uvážení do předpisů **není**, aby byla **umožněna subjektivní zvůle** správních orgánů, nýbrž, *„...aby mohly vyhověti speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů. Uvažování představuje, obrazně řečeno, bránu, kterou vcházejí do budovy právního řádu mimoprávní motivace.“* (A.Merkl)

Veřejná subjektivní práva

Pojem:

Veřejná subjektivní práva = souhrn oprávnění a povinností, jež má jednatel ve vztahu k veřejné správě.

Některá *ústavně chráněna* (včetně práva na řádný proces a soudní ochranu) – katalog lidských práv a základních svobod.

V rovině potenciální – dána právním řádem – *de lege lata*, a event. efektivní, aplikovaná – *de lege applicata*.

Rozsah a skladba dána právním postavením konkrétních subjektů, tj. jsou u jednotlivých adresátů odlišné, mění se v čase (občan obce, živnostník, student, vlastník lesa, pachatel přestupku,... - dnes a za rok).

Veřejná subjektivní práva

Tradičně teorie rozlišuje určité **skupiny veřejných subj. práv** („v.s.p.“) :

- právo na vydání povolení nebo souhlasu (ovšem – nárok vs. nenárok ?)
- právo na určitá plnění od VS,
- právo, aby se VS zdržela nepřípustných zásahů či zákroků,
- právo uplatňovat procesní práva (zejména jako účastník řízení)
- právo na participaci na výkonu VS stanovenými způsoby.

Jde o „vývojovou“ kategorii – rozvíjení v čase.

Významné jsou **záruky (garance) veřejných subjektivních práv** (hmotné, procesní, institucionální) – jejich základ, dostupnost a efektivnost. (viz později problematika právních záruk ve VS)

- Vedle v.s.p. stojí však současně (či „proti“) **ochrana veřejných zájmů.**

Prameny :

- Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: MU, 2003.
(https://science.law.muni.cz/knihy/skulova_spravni_uvazeni.pdf)
- Mates, P.: *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství A.Čeněk, 2013.
- Skulová, S., Potěšil, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H.Beck, 2017.
- Hendrych, D., a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H.Beck, 2019