

NP201Zk Činnost veřejné správy

I. Blok konzultací (26.2.2021)

1. konzultace – 2. téma

1.2.1 Otázky interpretace právních norem.

1.2.2 Správní uvážení. Neurčité pojmy

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



1.2.1 Interpretace právních norem

V procesu rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob dochází k **aplikaci norem správního práva**.

Součástí této aplikace je právě **interpretace** norem správního práva, která zahrnuje jako podstatnou složku tzv. **uvážení**.

Interpretací se rozumí **výklad norem** správního práva, vyložení jejich obsahu.

Teorie práva uvádí dělení interpretace **podle subjektu, který provádí aplikaci** na:

- výklad legální,
- autentický,
- doktrinální.



1.2.1 Interpretace právních norem

a podle metody výkladu na výklad:

- jazykový,
- logický,
- systematický,
- historický,
- teleologický.

Další dělení výkladu norem správního práva může být podle rozsahu výkladu, podle vztahu textu a normy atp. - viz právní teorie.



1.2.2 Správní uvážení (diskreční pravomoc). Neurčité pojmy





1.2.2 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.***



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

Nástroje používané 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.

POZN.: **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 – slouží naplnění zásady materiální pravdy. Požadavek na logiku hodnocení. Existují také závazné podklady, jimiž je SO vázán (např. závazná stanoviska).

1.2.2 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.

Je tak dán prostor subjektům vykonávajícím veřejnou správu k nalezení adekvátního řešení vzniklých individuálních situací, avšak vždy v mezích stanovených právním předpisem (právním řádem).



1.2.2 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 odst. 1 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.



1.2.2 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)

1.2.2 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).

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)

1.2.2 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 SO** - 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 uvážen



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 **nebýt diskriminován, není s ohledem na znění čl. 36 Listiny**, a to i ve spojení se zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech 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.*



1.2.2 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*.

1.2.2 Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení



Vedle

- I. **konkrétních hledisek** (a mezí) stanovených zákonem – specifických pro danou oblast, resp. činnost,

pak **hlediska obecnější:**

- II. **obecné principy, resp. principy správního práva.**

Pro SO koncentrovaně vyjádřeny ve správním řádu ve formě:

„Základních zásad činnosti správních orgánů“ (§§ 2 – 8 s.ř.)

- Z nich zejména **zařazené v § 2** (*proporcionalita, jednání ve veřejném zájmu, předvídatelnost - legitimní očekávání (včetně ustálené praxe), zákaz zneužití správního uvážení, resp. pravomoci SO, šetření práv nabytých v dobré víře, zásahy jen v nezbytném rozsahu, § 4 (zásada dobré správy, vstřícnosti), § 5 (smírné řešení rozporů).*

Přitom **působnost zásad obecná** – při „výkonu veřejné správy“ (§ 177 odst. 1 správního řádu),

- + **další zásady** (výslovně **nezařazené** /např. *řádného odůvodnění, transparentnosti/*, či zásady **nepsané** /*neminem laedere/*).

Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení

Dále také:

III. principy dobré správy (jež konkretizují povinnosti právní, či jsou *neprávní povahy – etické*, či směřující k vyšší efektivitě veřejné správy – srov. např. § 4 odst. 1, § 6, § 8 odst. 2 s.ř.).

1.2.2 Neurčité pojmy

Neurčité pojmy, společně se správním uvážením zajišťují **efektivitu výkonu** veřejné správy.

- Neurčité pojmy = **slovní výrazy použité v právních normách bez toho, aniž by byl právem přesně vymezen jejich rozsah a/nebo obsah.**
- (upřesňováním neurčitých pojmů - v **demonstrativních výčtech, /prováděcích/ předpisech, i v rozhodovací činnosti soudů**).
- Příkladem neurčitých pojmů mohou být výrazy: *veřejný pořádek, veřejný zájem* apod.

1.2.2 Neurčité pojmy (NP):



- slovní výraz, *vyskytující se v právní normě, přičemž jehož obsah a význam není přesně a úplně vymezen, resp. definován.*

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 (podzákonné) předpisy,*
 - *metodika,*
 - *judikatura,*
 - *tradice.*

1.2.2 Správní uvážení a neurčité pojmy. Společné znaky a rozdíly:

- **Společným znakem neurčitých pojmů a správního uvážení:** je schopnost a účel zajišťovat potřebnou míru flexibility (pružnosti) a efektivnosti veřejné správy.
- SU navíc slouží dosahování vyšší míry správnosti rozhodování a naplnění principů (resp. i spravedlnosti).
- **Liší se od sebe:** - způsobem své aplikace,
 - zařazením v právní normě, kdy v hypotéze se správní uvážení neobjevuje.

Neurčité pojmy se většinou uplatňují v rozhodovacím procesu ve fázích před vydáním rozhodnutí; správní uvážení se povětšinou vztahuje k vlastnímu rozhodnutí.



Děkuji za pozornost.

V případě dotazů lze využít:

- ***V čase přednášky** konzultace na MS Teams, nebo Diskuzní fórum v interaktivní osnově,*
- *v rámci **konzultačních hodin** e-mailem, resp. také jiném čase po domluvě.*



Literatura:

Obecná:

- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: MU, 2012.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H.Beck, 2019

K tématu specificky:

- Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: MU, 2003.

(volně dostupné na:

https://science.law.muni.cz/knihy/skulova_spravni_uvazeni.pdf)

- Mates, P.: *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství A.Čeněk, 2013.