

**NP211Zk Správní právo pro veřejnou správu II**  
**II. konzultace – 2. téma (15.2.2023)**

- II. 2.1 Otázky interpretace právních norem.**
- 2.2 Správní uvážení.**
- 2.3 Neurčité pojmy**

*doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*

## II.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. (volné) **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.

## II.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.

## II.2.2 Správní uvážení (diskreční pravomoc).



## 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.***

## 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).

## 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).

## 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 spr. řádu*),

**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.



## 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)

## 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.MerkI)

## 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 nepřipustnou 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 **libově 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 libově, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.”*

*K tomu srov. § 78 odst. 1 soudního rádu správního (z.č.150/2002 Sb. – „event. zneužití správního uvážení“).*

## 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*.

## 2.2 Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení

Vedle

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

(např. hlediska pro určení trestu podle zákona o odpovědnosti za přestupky),

pak **hlediska obecnější:**

2. **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* – “neškodit”/.

## 2.2 Hlediska ( kritéria) pro aplikaci správního uvážení

Dále také:

**3. principy dobré správy** (jež konkretizují povinnosti právní, či jsou *neprávní povahy – etické*, či směřující k *vyšší efektivitě* veřejné správy.

Srov. např. ve spr. řádu: - § 4 odst. 1 (*vstřícnost*),  
- § 6 (*rychlost a hospodárnost*),  
- § 8 odst. 2 (*spolupráce SO*).

Zabývá se mj. těmito principy Veřejný ochránce práv.

## 2.3 Neurčité pojmy (NP):

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

Obdobně jako správní uvážení podporují či umožňují **efektivitu výkonu** veřejné správy za situace, kdy nelze všechny jevy a situace přesně předem v právních předpisech vymežit, resp. definovat.

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

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

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.



## 2.3 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.*

## 2.3 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.

- *Zítřa v rámci předmětu SP pro VS II - od 12,00 hod. pokračování ve III. a IV. bloku*
- *k jednotlivým oblastem, resp. druhům pravomoci správních orgánů.*

## Literatura:

### Obecná:

- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: MU, 2012.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2023

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

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