



MV923K Diskreční pravomoc veřejné správy

1.téma

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



I. téma:

- 1. Úvod do problematiky, resp. rekapitulace.**
- 2. Otázka vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy.
Správní uvážení. Neurčité pojmy. Tzv. volné hodnocení důkazů.**
- 3. Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu.
Vztah správního uvážení k veřejným subjektivním právům.**

1. Na co navazujeme ? Co jsme již (event.) probírali ?

- v předmětu MP719Z - Správní právo II:
 - rozlišili jsme složky pravomoci správních orgánů dle obsahu a zaměření. Dotkli jsme se – *otázky vázanosti a volnosti výkonu pravomoci*.
 - Rovněž otázka *(veřejných) subjektivních práv* - již jsme nanесли *otázku jejich ne/nárokovosti* (resp. ne/vymahatelnosti).
 - Dále byly prezentovány *základní zásady činnosti* – a jejich specifická úloha ve vztahu k diskreční pravomoci.
 - mezi nimi *prima inter pares* – *zásada legality*. Sama o sobě, úzce chápaná (výslovná ustanovení) – odpovědi vždy nedává.

Co víme dál ?

Problém současného působení, resp. požadavků:

veřejných zájmů vs. (veřejných) **subjektivních práv** (a někdy mezi nimi v rámci obou kategorií).

- Zmínili jsme, jakou úlohu mají **cíle a úkoly** veřejné správy při rozhodování dle konkrétních zákonných ustanovení.

OT.: Je zde souvislost s *účelem pravomoci SO* ?

- *U jednotlivých forem veřejné správy* – jsme se dotkli **otázky zákonnosti a (věcné) správnosti** výsledku (rozhodnutí), tedy **obsahové stránky** rozhodnutí, a také postupu.

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.), a to v podmínkách moderního právního státu (tj. s příslušným hodnotovým rámcem, a působením principů – obecných, právního odvětví).

„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***.

Princip legality – univerzální a obecný, avšak:

Obtížná katalogizace a zakotvení všech hledisek pro rozhodování SO.

Požadavky (kritéria) na kvalitu činnosti a přijatých řešení :

- **ne vždy úplným a přesným výčtem** (a ne vždy přesnými pojmy)
- **ne vždy (zcela) právní povahy,**
(např. *efektivnost, účelnost, vhodnost, přijatelnost, adekvátnost, **správnost, spravedlnost, etičnost – dobré mravy*** (viz např. § 27 „Přípustné riziko“ - odst. 2/ písm. c/ ZOP).
- **ne vždy konkrétní a jednoznačná:**
nacházíme neurčité pojmy, obecné formulace.

Resumé:

Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky zajistitelná, a bránila by v hodném, účinném a pružným řešením

(„řešení odpovídající okolnostem daného případu“ - § 2 odst. 4 s.ř.)

a zároveň:

není přípustná plná rozhodovací volnost těch, kteří vykonávají veřejnou správu.

Řešením je tedy – kompromis mezi vázaností a volností – nikoliv však jakýkoliv.

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**.

(Nejde přitom o mezery v právu.)

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

Pojem „diskrece“:

Obecně - slovníkový význam:

„Uvážlivost, rozvážnost, volnost jednání a rozhodování, vlastní úsudek, volné uvážení, úvaha.“

(ale také taktnost, zdrženlivost, rezervovanost).

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*).

Účel diskreční pravomoci (SU)

= pružnost, vhodnost, proporcionalita zvolených řešení, resp. rozhodnutí:

- **Avšak** při zachování dostatečné míry **stability** (včetně předvídatelnosti).
- Správní orgán může využívat svou ...“**odbornost, zkušenost, přizpůsobivost** *nastalým a těžko předvídatelným situacím, a to i z hlediska důsledků zásahu.*
(V.Vopálka)

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.

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, či řádného procesu), 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 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.*

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:

- *příkladmé výčty znaků pojmu v zákoně,*
- *prováděcí (podzákonné) předpisy,*
 - *metodika ústředních orgánů,*
 - *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. Požadavek na dostatek podkladů, logiky vyvození závěrů, řádnou úvahu – odůvodnění.

Společné znaky neurčitých pojmů a správního uvážení:

Zajišťují potřebnou míru *volnosti* (rozhodovacího *prostoru*),

Náročné na identifikaci a aplikaci.

Liší se:

- funkcí
- způsobem uplatnění pravomoci
- zařazením v právní normě.

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, - evidenční, - 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.Merkel)

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**.

/Zde často založeno správní uvážení, resp. prostor pro nalezení konkrétního řešení situace správním orgánem, avšak vždy v mezích zákona, a stanoveným postupem./

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 problematika právních záruk ve VS)

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

Potom ovšem vyvstává otázka:

Jak je nastaven a v praxi a přezkumu řešen **vztah veřejných subjektivních práv** na straně jedné, a **rozhodovací** (i když nikoliv absolutní) **volnosti správních orgánů** ?

K uvedené otázce bude následovat problematika (3. téma):

- **obsahu a rozsahu** správního uvážení,
- stanovení a nalezení **limitů (mezí)** správního uvážení, tj. současné právního základu pro dotčení či zásah do subjektivních práv adresátů působení veřejné správy,
- **souvislostí (nejen procesních)** správního uvážení **ve správním řádu**,
- a také **požadavků na zákonnost a správnost** rozhodnutí správních orgánů vydaných na základě správního uvážení.

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. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021.

Děkuji za pozornost.

POZN.:

V 1. semináři se zaměříme na identifikaci a obhájení vyhledaných příkladů správního uvážení.