

Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Diskreční pravomoc veřejné správy I

1. Úvodem
2. Vztah vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy.
3. Neurčité pojmy.
4. Pojem diskreční pravomoc – správní uvážení.
5. Druhy správního uvážení („SU“).
6. SU - projevem pravomoci správního orgánu.
7. Identifikace SU

1. Úvodem

Vztah zákonnosti veřejné správy na straně jedné, a výkon konkrétní činnosti správních orgánů na straně druhé nese v sobě určitý rozpor.

Založen prosazením požadavku vázanosti veřejné moci, konkrétně její složky výkonné, zákonem, resp. právem, a to proti původní neomezenosti výkonné moci policejního – absolutistického státu.

2. Ke vztahu vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy

Historický vývoj cestou svazování veřejné správy ústavou a zákony, a od poslední čtvrtiny 19. století také činností správních soudů, jež byly založeny k ochraně veřejných subjektivních práv, jako tomu bylo v našich zemích.

(v anglosaském systému – tradice akcentovala vytváření zejména soudně *garantovaného prostoru jednotlivce*, chráněného před neoprávněnými, tedy řádně – rozumně neodůvodnitelnými či nadměrnými mocenskými zásahy).

Avšak – požadavek vázanosti veřejné správy zákony nelze absolutizovat.

Nelze přesně předem normativně upravit řešení všech situací, které spravování věcí veřejných a život sám přináší.

Ani v podmínkách informační společnosti, tedy vytvořit plně automatizovanou veřejnou správu s pevně nastavenými programy pro řešení všech situací (lze-li je vůbec předvídat).

Každý úkol, což se týká také úkolů veřejných, vyžaduje ke svému řešení vhodné prostředky.

Automatizované postupy lze využívat pouze omezeně, a to u problémů, u nichž převažuje možnost jejich *kvantifikovatelnosti*, tedy *jednoznačnosti* hodnocení podkladů a přijímaných řešení – rozhodnutí.

Avšak - úkoly tohoto typu ve veřejné správě nepřevládají. Veřejné úkoly se vyznačují multikriteriálností.

Projevuje se to také tím, že vedle *požadavků právní povahy* (principy právního státu, ochrana práv jednotlivce) existují *další kritéria*, jejichž povaha není prioritně právní.

Např. efektivnost (a v jejím rámci také ekonomičnost, racionalita, a správnost) řešení jednotlivých úkolů veřejné správy. Musí být *efektivností společenskou* (účelnost, vhodnost, dostatečnost plnění stanoveného veřejného úkolu (např. zajištění souladnosti

činností v území, poskytování potřebné úrovně veřejných služeb, zajištění řádného a včasného rozhodování záležitostí jednotlivců, apod.).

Naprostá právní regulace, která by znamenala **plnou právní vázanost správních orgánů** při všech činnostech veřejné správy tedy **nepřichází v úvahu**.

Avšak v podmínkách právního státu není možno připustit, zejména ve vztahu k jednotlivcům, **libovůli** (arbitrariness), neboli naprostou nevázanost veřejné správy, která může nabýt až formy *zvůle* (záměrné zneužívání moci).

Tedy:

Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky zajistitelná, a zároveň není přípustná plná rozhodovací volnost těch, kteří vykonávají veřejnou správu.

Řešení dilematu nemožnosti plné právní vázanosti a zároveň nepřípustnosti libovůle představují:

- **neurčité pojmy,**
- **správní uvážení.**

3. Neurčité pojmy

- zákon ponechává aplikujícímu správnímu orgánu určitý prostor pro řešení *otázky subsumpční* - tedy zda daný jev či problém podřadit pod příslušnou právní normu a pak jej v souladu s ní řešit.

Neurčité pojmy se mohou vyskytovat i v právních normách zakládajících správní uvážení.

4. Diskreční pravomoc, správní uvážení

U správního uvážení jde o ponechání prostoru k úvaze správního orgánu, tedy při naplnění hypotézy právní normy výběru z nejméně dvou variant dalšího postupu.

Pojem „**diskreční pravomoc**“ chápán širěji – vedle klasického správního uvážení zahrnuje také zmocnění k normotvorbě (autonomní prostor pro stanovení vlastních pravidel).

Pozitivně právní úpravy tedy přiznávají správním orgánům *určitou, limitovanou volnost* pro nalezení vlastního řešení konkrétní situace či problému.

(Normativisté - *proces konkretizace norem* od normy nejvyšší, resp. od nejvíce relativně abstraktního aktu k aktu relativně konkrétnímu /tedy konkrétnímu rozhodnutí/. Determinace vyšším aktem nemůže být zcela úplná. Právní determinace je doprovázena správním uvážením orgánu provádějícího konkretizační proces /Merkl/. Intenzita vázanosti, resp. poměr mezi vázaností a volností představuje nekonečnou řadu řešení /Weyr/.)

5. Druhy správního uvážení

SU se liší v tom, zda zakládá možnost :

- podle dané normy postupovat či nepostupovat („**uvážení jednání**“),
- volby některého z více nabízených konkrétních řešení dané věci („**uvážení volby**“).

6. SU - projevem pravomoci správního orgánu.

V podmínkách právního státu - pokud možno přesné právní **vymezení pravomoci a působnosti** správních orgánů, spojené **s povinností příslušného správního orgánu svou pravomoc naplňovat**.

Pravomoc v sobě, jak zřejmo, nutně zahrnuje vázanost, neboť veřejná moc je vázána zásadou legality (Ústava - čl. 2 odst. 3, Listina čl. 2 odst. 2).

Podle D.Hendrycha právní stát vyžaduje, aby **podmínky, za nichž může být uplatněna státní moc, byly přesně specifikovány** a právem regulovány. Citlivá otázka poměru moci a práva je v Ústavě řešena ve prospěch podřízení moci právu.¹

Do rámce dovoleného chování veřejné správy je včleněna možnost uplatnit vlastní uvážení, tedy určit míra volnosti.

Zda a jaký prostor pro volnou úvahu bude správě ponechán - svěřeno především do **pravomoci zákonodárce**.

V tomto směru Ústava pro zákonodárce nevytváří žádná speciální pravidla. Klade však v souhrnu náročné požadavky, které vyplývají z více jejích ustanovení, upravujících zejména výkon veřejné moci a vztahy moci k jednotlivcům. Na ně navazují další požadavky založené úpravou základních práv a svobod. **Zákonodárce nemá, co do úpravy volné úvahy veřejné správy, vlastní volnou úvahu².**

Prostor pro úvahu vykonavatelů veřejné správy (jakož i dalších složek veřejné moci ve státě) nelze totiž v právních předpisech vytvářet libovolně, tedy s libovolným rozsahem a obsahem (někdy není možný vůbec), neboť je nutno respektovat základní principy právního státu, vycházející z limitovanosti výkonu veřejné moci, zejména princip ochrany práv jednotlivců, a v tom zejména základních práv a svobod, rovnosti před zákonem, právní jistoty, apod.

7. Uplatnění a identifikace správního uvážení

Jde o určení, které případy rozhodování upravené právními předpisy jsou správním uvážením, a které nikoliv.

Správní uvážení je možno zjistit pouze přímo ze znění příslušných právních norem.

¹ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, komentář, C.H.Beck. Praha, 1997, str. 4.

² „V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.“ – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, Sb.n.ÚS, sv.1, str.6-7.

V některých případech - problém **identifikace správního uvážení** („může“ neznamená vždy „může“ – někdy jde o normu kompetenční).

V celkovém pohledu jde o *požadavek určitosti zákonů*, z nichž by měl být vždy patrný obsah, účel a rozsah působení správy³. Tím je naplněn požadavek zákonného základu činnosti veřejné správy.⁴

Jde o otázku teoretickou, ovšem s významným dopadem do praxe. **Aplikující správní orgán měl by totiž vždy mít možnost a být schopen jednoznačně rozpoznat, kdy je pro něj v právních předpisech správní uvážení založeno, a kdy jde o rozhodování vázané.**

Pak teprve následuje řešení **otázky, jaký je tento prostor volnosti**, tedy jak je vymezen, dále **jak má být zaplněn**, čili využit. Těmto následným problémům se budeme věnovat příště.

³ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol., *Správní právo, Obecná část*, Praha, C.H.Beck, 2001, str. 43.

⁴ *Požadavek určitosti zákonů ostatně vyslovuje také Ústavní soud*. Např. v nálezu č.16/1994 Sb. (Pl. ÚS 43/1993) se uvádí, že „každý zákon obsahující příkazy a zákazy zasahuje do svobody jednotlivce a jeho základních práv, je třeba uvážit, zda a do jaké míry jsou příkazy zákona zřetelně přesně definovány, ale také, zda jsou svému účelu přiměřené, vhodné a potřebné.“ Vedle požadavku určitosti zákonu zde je obsažen také princip proporcionality.

Pro naše účely je však důležitý *také další závěr Ústavního soudu z cit. nálezu*: „V ústavním státě není totiž důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost. Právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.“ (Sb.n.ÚS, sv. 1, č.16, str. 118, zařazeno také in Mikule, V., Sládeček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*, Praha, Eurolex Bohemia, 2001, str. 369) *V této škále sice nejsou zařazeny správní orgány, ale nepochybně do ní náleží, přičemž předpoklad jejich odborné znalosti se nemusí nutně blížit úrovni vždy právně erudovaných soudců. To by měl zákonodárce brát na zřetel při svěřování jim jednotlivých případů správního uvážení, včetně formy jeho založení.*