

## THE PRINCIPLE OF RESTRICTED ADMINISTRATIVE DISCRETION

LINA EIDOVÁ

Masaryk University, Faculty of Law, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Příspěvek je zaměřen na princip omezené správní diskrece, jako jeden z principů ovládajících výkon veřejné správy, které vyplňují prostor tam, kde právní úprava mlčí a kde tak mimo jiné vzniká prostor pro nesprávné užití či dokonce zneužití správního uvážení. V jeho první části se autorka zaměřila na způsob a míru zakotvení citovaného principu, a to jak v českém právním řádu, tak v mezinárodních instrumentech. Dále se zabývala obsahem citovaného principu a jeho působením v praxi.

### **Key words in original language**

Správní uvážení; principy ovládající výkon veřejné správy; zneužití správního uvážení.

### **Abstract**

The contribution is focused on the principle of restricted administrative discretion as one of the principles of public administration. Those principles fill the gaps encountered in situations where the law does not provide with a concrete solution - situations that give much room for misuse of administrative discretion. The author focused on how the principle is laid down in the Czech legal order as well as in international instruments. Then, the author dealt with the scope of the above-mentioned principle and its impact in practice.

### **Key words**

Administrative discretion; public administration principles; misuse of administrative discretion.

Princip omezené správní diskrece je, jak uvádí Dušan Hendrych v jedné ze svých teoretických učebnic<sup>1</sup>, jedním z nejčastěji diskutovaných, interpretovaných a aplikovaných principů správního práva. Správní diskrece, neboli správní uvážení, je institutem správního práva, který umožňuje, aby správní orgány při své rozhodovací činnosti vycházely z konkrétních okolností daného případu, a vyhovovaly tak požadavku

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 753.

individualizace správních rozhodnutí. Jeho zastoupení v právním řádu je tedy zcela nevyhnutelné, avšak nikoli bezproblémové.

Jan Wintř ve své publikaci zabývající se principy současného českého práva<sup>2</sup> vhodně připomenul poznatek, k němuž dospěl Jean-Jacques Rousseau, a sice, „že státní úředník sleduje trojí zájem – zájem celku, neboli veřejný zájem, zájem osobní a zájem vládnoucí skupiny“<sup>3</sup>. V moderním právním státě však lze připustit, aby rozhodnutí vzešlé ze správního uvážení sledovalo pouze zájem celku, neboť veřejná správa, je jako správa věcí veřejných realizována ve veřejném zájmu, nikoli zájmu individuálním.

Právě princip omezené správní diskrece slouží jako jedna z pojistek, nebo spíše jako zastřešující pojistka proti zneužívání takto svěřené pravomoci ze strany úředníků. V tomto příspěvku si autorka klade za cíl v prvé řadě zabývat se jeho pozicí v systému dalších principů ovládajících výkon veřejné správy, dále vyhledat zda a případně ve kterých vnitrostátních a zahraničních právních instrumentech je tento princip zakotven a v neposlední řadě stručně nastínit obsah uvedeného principu a vystihnout jeho případný vývoj.

Místo principu omezené správní diskrece v systému principů ovládajících výkon veřejné správy

Právní teorie označuje kategorii principů aplikovatelných na činnost správních orgánů jako „principy ovládající výkon veřejné správy“. Do této skupiny budou zřejmě spadat všechny principy, které svým obsahem mohou napomoci, aby byla veřejná správa realizována řádně a efektivně. V tomto směru se bude jednat jak o principy zakotvené v právních předpisech, tak o principy nepsané, tedy například ty, které vzešly z rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví.

Jako ucelená součást principů ovládajících výkon veřejné správy se v posledním desetiletí, především vlivem doporučujících instrumentů (tzv. soft law) Rady Evropy, konstituovala skupina tzv. principů dobré správy. Požadavek na dobrou správu je zakotven v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a v § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, aniž by zde však byl blíže vymezen obsah pojmu „dobrá správa“. Kancelář veřejného ochránce práv se tedy pro potřeby své aplikační praxe ujala sestavení katalogu a definování deseti principů (tzv. desatera), které naplňují pojem dobré správy, přičemž vycházel z poznatků získaných při své

---

<sup>2</sup> WINTŘ, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. s. 218.

<sup>3</sup> ROUSSEAU, J.-J., VESELÁ, J., VESELÝ, J. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Repr. pův. vyd. z r. 1949. Dobrá Voda u Pelhřimova : Aleš Čeněk, 2002.

činnosti. V této souvislosti se však zdůrazňuje, že se v žádném případě nejedná o výčet konečný.<sup>4</sup>

Vzhledem k tomu jak široce je nastavena první skupina principů či zásad, není pochyb o tom, že princip omezené správní diskrece představuje jeden z principů ovládajících výkon veřejné správy. Pokud jde o kategorii tzv. principů dobré správy, není princip omezeného správního uvážení výslovně formulován jako jeden z principů zmíněného katalogu Kanceláře veřejného ochránce práv. Nicméně vzhledem k povaze tohoto katalogu, jako velmi obecného „seznamu“ požadavků na výkon veřejné správy, lze tento princip dovodit z principů zde zahrnutých, a to například z principu „dodržování právního řádu“, neboť, jak je v katalogu uvedeno: „jde o to, aby správní orgány při výběru z více přípustných řešení postupovaly nestranně a vyvarovaly se svévolného jednání“. V této souvislosti lze spojit princip omezené správní diskrece i s principem přiměřenosti, který podle katalogu představuje „požadavek vyvarovat se zásahů do práv, která jsou ve vztahu k jejich účelu v nepoměru“, či s principem předvídatelnosti – definice tohoto principu se zmiňuje o tom, že se úřad při užití správního uvážení drží předem daných obecných měřítek a vychází ze spolehlivě zjištěných skutečností. Skutečnost, že princip omezené správní diskrece je jedním z principů dobré správy, vyplývá rovněž z doporučující legislativy Výboru ministrů Rady Evropy, která je původcem i šířitelem této kategorie principů. Jedním z doporučení, které Rada Evropy vydala, je i Doporučení (80)2 týkající se správního uvážení. Druhý oddíl citovaného doporučení stanoví, že při realizaci správního uvážení musí být vyhověno požadavku nestrannosti, objektivity, účelnosti, souladnosti s právními předpisy, aj.

Jak už bylo naznačeno, jednotlivé principy ovládající výkon veřejné správy se navzájem prolínají; obsah těchto principů bývá často velmi široký, některé principy mohou tvořit komponenty jiných, obecnějších principů, či tyto principy mohou stát vedle sebe a svým nastavením zasahovat do sféry působení principu jiného. V žádném případě se nelze nechat zmást jejich odlišnými, avšak velmi vágními, označeními, podle kterých by se snad mohlo zdát, že se jedná o striktně oddělené koncepty. Stejně je tomu i u principu omezené správní diskrece. Jedním ze základních principů, které určují jeho náplň je bezpochyby princip legality, který je první zárukou toho, že správní orgány realizující správní uvážení budou postupovat v souladu s právními předpisy.<sup>5</sup> Konkrétní obsah principu omezené správní diskrece a jeho význam je dále propojen například s principem

---

<sup>4</sup> srov. *Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv.* (Hrabcová, D. ed) Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006. s. 15 -17.

<sup>5</sup> Podle Jana Wintra pak tuto funkci plní rovněž především princip soudní kontroly veřejné správy a princip objektivní odpovědnosti státu za nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup (srov. WINTR, J. cit. d. s. 217)

předvídatelnosti. Soňa Skulová v této souvislosti konstatovala<sup>6</sup>, že z ustálené rozhodovací činnosti ESLP plyne požadavek na předvídatelnost rozhodování veřejné správy a že rozsah uvážení a jeho provedení musí být stanoveny s dostatečnou jasností, čímž je respektován ten legitimní účel, že se jednotlivci dostává potřebné ochrany před zásahem založeným na libovůli. Pítrová a Pomahač označují za komponenty principu omezené správní diskrece princip proporcionality a princip legitimního očekávání.<sup>7</sup> V této souvislosti, za účelem naznačení vztahů mezi zde uvedenými principy, lze poznamenat, že princip předvídatelnosti a princip legitimního očekávání jsou součástí zastřešujícího principu „právní jistoty“, který je pojmovým znakem právního státu.<sup>8</sup> V tomto kontextu je však třeba poznamenat, že je princip předvídatelnosti, legitimního očekávání a tedy i právní jistoty v případech, kdy je užíváno správní uvážení, nutně, z povahy věci, poněkud oslaben. Tuto skutečnost lze dovést například z judikatury Soudního dvora EU, který ve věci *Cristopoltoni* dospěl k závěru, že účastníci řízení „nemohou mít legitimní očekávání, že existující situace, která může být změněna orgány Společenství v rámci realizace jejich diskreční pravomoci, bude zachována jako neměnná“<sup>9</sup>. Na tomto místě však nelze opomenout ani princip nestrannosti a objektivitě správních orgánů, princip rovnosti účastníků řízení, zásada ochrany veřejného zájmu, aj. Jsou to právě tyto principy a zásady, které svou existencí navádí a směřují správní orgány při realizaci správního uvážení a které mimo jiné představují prostředek omezení správní diskrece.

#### Náplň a význam principu omezené správní diskrece

V souvislosti s principem omezené správní diskrece vyvstává bezpochyby v první řadě otázka, proč je vůbec nezbytné správní diskreci omezovat. Již v předešlém textu byla správní diskrece označena jako pravomoc svěřená správnímu orgánu zohlednit specifika daného případu a v závislosti na nich zvážit, zda vydá správní akt či jaký bude jeho obsah. Správní orgán tak může s ohledem na konkrétní situaci uložit povinnost s různou mírou dopadu do právní sféry povinného, či založit účastníkovi řízení právo, které odpovídá výsledku posouzení případu. Již v úvodu však bylo naznačeno, že svěřením takové pravomoci byl správním orgánům poskytnut poměrně široký prostor, který skýtá nebezpečí jeho nesprávného užití či dokonce zneužití. Může tedy dojít k tomu, že správní orgán překročí své pravomoci

---

<sup>6</sup> SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. s. 86.

<sup>7</sup> PÍTROVÁ, L. POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck. 1. vydání, 1998. s. 257-260.

<sup>8</sup> srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 – 53, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>9</sup> srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. 10. 1994, ve věci *Cristopoltoni* (spojené věci C-133/93, C-300/93 a C-362/93).

(jednání ultra-vires) či je nepřekročí, avšak svou pravomoc nevyužije ke stanovenému účelu. Vytváří se tak prostor pro zneužívání pravomocí pro svůj vlastní prospěch či prospěch jiného, pro korupční jednání, apod., přičemž právě za takových okolností je postup správních orgánů v rozporu s požadavkem sledování veřejného zájmu, požadavkem neutrality správy, a se shora uvedenými principy vztahujícími se na realizaci správního uvážení. Je tedy zcela nezbytné, aby byl předmětný prostor pro volnou úvahu ohraničen, vymezen, aby byl stanoven rozsah správního uvážení. Jak v této souvislosti uvádí velmi pregnantně Soňa Skulová: „Již v nejjobecnější rovině je zřejmé, že volnost úvahy správního orgánu se musí pohybovat v rámci principu legality. Proto musí mít svůj základ v právních úpravách, i když nebude výslovně označena.“<sup>10</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon, který zakotvuje, že správní orgán může v daném případě užít správního uvážení, musí rovněž stanovit rozsah či, jak teorie tento rozsah častěji označuje, „meze“ takové diskrece. Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu lze přitom dovodit, že meze pravomocí správních orgánů při správním uvážení musí být konkretizovány v zákonech, nikoli v podzákonných předpisech či předpisech interních.<sup>11</sup> V tomto kontextu je třeba rovněž zdůraznit požadavek na to, aby tyto meze byly stanoveny dostatečně jasně a konkrétně. Opačný případ by znamenal nedostatek podmínek výkonu státní moci a s ním související narušení právní jistoty účastníků řízení.

Ze shora uvedeného vyplývá, že meze správní úvahy delimitují prostor, v jehož rámci se správní uvážení správního orgánu musí bezpodmínečně pohybovat. Vybočí-li z nich správní orgán, je jeho postup nezákonný. Nestačí však správní orgán bez dalšího navést pouze do onoho rámce – je potřeba, aby se v rámci tohoto prostoru správní orgán orientoval, zvolil správný směr a uměl tento prostor naplnit. Za tímto účelem slouží určitá vodítka, která teorie označuje jako „hlediska správního uvážení“. Hlediska tak představují kritéria, která správní orgán v jeho úvaze navádí, ukazují mu cestu odpovídající řádnému a efektivnímu výkonu veřejné správy a ve svém důsledku brání vydání účelového rozhodnutí. Hlediska mohou být zakotvena přímo v konkrétním právním předpise. Tento stav je velmi žádoucí a v souladu s požadavkem právní jistoty, a to především pokud jde například o oblast správního trestání.<sup>12</sup> Existují však případy, kdy tato hlediska v právním předpise zakotvena nejsou, což je stav odpovídající charakteru správního uvážení jako rozhodování založeném na volné úvaze. Pak je třeba hledat jinde – tj. v rámci právního předpisu, který zakládá pravomoc správního uvážení, v rámci jiných právních předpisů, které se na

---

<sup>10</sup> SKULOVÁ, S. cit. d. s.

<sup>11</sup> srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, publikovaný pod č. 322/2001 Sb.

<sup>12</sup> SKULOVÁ, S. cit. d. s. 114

daný případ vztahují a v neposlední řadě v oblasti psaných i nepsaných právních zásad a principů ovládajících výkon veřejné správy. Přitom, jak uzavřela Soňa Skulová, „jde zpravidla o širší rámec, než pravidla stanovená konkrétní právní úpravou, resp. právní normou upravující daný případ správního uvážení“.<sup>13</sup>

Právní principy a zásady jsou v oblasti správního uvážení klíčovými instrumenty. Jednou z funkcí, která jim bývá v právní teorii připisována, je zaplnit prostor tam, kde právní úprava mlčí. V této souvislosti velmi vhodně podotýká Jan Wintr, že se „principy dají použít jako korektiv a argumentační pomoc pro zjevně žádoucí a spravedlivý výsledek, který se ale nedá (nebo nedá jednoznačně) získat z platného práva“.<sup>14</sup> A právě tuto funkci plní principy v oblasti správního uvážení především – korigují správní orgány v jejich „manévrování“ v rámci jim svěřené volné úvahy, zajišťují, aby výsledek takového postupu byl a spravedlivý a brání tak jeho zneužití nebo nesprávnému užití. I v této souvislosti je třeba ze systému principů zdůraznit skupinu principů dobré správy, z nichž část je koncipována tak, že slouží k vytváření podmínek pro dosahování spravedlivých rozhodnutí (např. přiměřenost, součinnost). V žádném případě se však nejde toliko o zásady a principy psané, nýbrž i ty nepsané<sup>15</sup>; Soňa Skulová se shoduje s Jiřím Boguszakem, že nejsou vyloučeny ani hlediska vyšší úrovně, tedy principy a postupy přirozenoprávní.<sup>16</sup>

Pokud jde o zbývající kategorie hledisek, pak lze především poukázat na různé zásady chování úředníků ve veřejné správě vtělené do právních předpisů vztahujících se na vykonavatele veřejné správy, ať už vnitrostátních (zákon o úřednících, služební zákon), tak mezinárodních (standards Rady Evropy<sup>17</sup> a Evropské unie<sup>18</sup>). Právě posledně jmenované zdroje hledisek jsou důkazem propojení s dalšími oblastmi života, resp. obory, jakými je v posledním období zejména evropské právo či kritéria evropského správního prostoru.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> SKULOVÁ, S. cit. d. s. 178

<sup>14</sup> WINTR, J. cit. d. s. 82

<sup>15</sup> Nepsané principy a zásady práva nabývají v moderním právním státě čím dál tím více na významu, a to nejen v České republice: například ve Francii „se staly obecné principy práva díky judikatuře Státní rady (Conseil d'Etat) od roku 1944 velmi vlivným instrumentem v oblasti francouzského veřejného života“ (srov. NEVILLE BROWN, L., GARNER, J. F. *French administrative law*. London: Butterworths, 1967. s. 111)

<sup>16</sup> SKULOVÁ, S. cit. d. s. 125-126

<sup>17</sup> V této souvislosti je třeba jmenovat především doporučení (2000)10 o kodexu chování veřejných úředníků

<sup>18</sup> V tomto ohledu citujme například Kodex pro dobrou správní praxi ve vztazích zaměstnanců Evropské komise k veřejnosti dostupný na [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz).

<sup>19</sup> SKULOVÁ, S. cit. d. s. 178

Přistupuje-li tedy správní orgán k užití správního uvážení, je na něm, aby se v prvé řadě zabýval tím, co pro daný případ správního uvážení stanoví právní úprava – tedy jeho zákonnými mezemi a hledisky, která se na dané správní uvážení vztahují. V další fázi je pak třeba, aby správní orgán zohlednil všechna ostatní hlediska, která z konkrétní právní normy zakládající správní uvážení nevyplývají a která správní orgán „navigují“ při jeho „manévrování“ volným prostorem správní úvahy. Bádáme-li tedy po obsahu či náplni principu omezené správní diskrece, pak lze na základě shora uvedeného konstatovat, že je tento princip naplňován právě prostřednictvím shora analyzovaných mezí a hledisek, které slovy Soňy Skulové „kultivují a profilují“ prostor volnosti správní úvahy správního orgánu a tak zajišťují realizaci řádného, účelného a spravedlivého správního uvážení.

#### **Literature:**

- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 861 s., ISBN 80-7179-442-2
- Wintr, J. Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, 278 s., ISBN 80-246-1246-1
- Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv. (Hrabcová, D. ed) Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006, 265 s., ISBN 80-210-4001-7
- Skulová, S. Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 241 s., ISBN 80-210-32375
- Pítrová, L. Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, 343 s., ISBN 80-7179-183-0
- Neville Brown, L., Garner, J. F. French administrative law. London: Butterworths, 1967, 160 s.

#### **Contact – email**

*lina.eidova@mail.muni.cz*