



NVV06K Diskreční pravomoc veřejné správy

povinně volitelný předmět

17.2.2023

1.téma

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



I. téma:

- **Úvod do problematiky. Pojmy správní uvážení, diskreční pravomoc.**
- **Otázka vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy.**
- **Správní uvážení vs. neurčité pojmy. Tzv. volné hodnocení důkazů.**

Obsah (a zároveň i možné otázky):

- 1) Problém vázanosti vs. „volnosti“ v činnosti veřejné správy**
- 2) Pojmy „správní uvážení“, „diskreční pravomoc“. Varianty správního uvážení.**
- 3) Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu.**
- 4) problém tzv. „absolutního volného uvážení“**
- 5) Identifikace správního uvážení**

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

- v I. přednášce v předmětu **Správní právo pro veřejnou správu 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 a jejich struktura („pětice“*: právo na vydání povolení nebo souhlasu, právo na určitá plnění od VS, právo aby se VS zdržela zásahů či zákroků, právo uplatňovat procesní práva, právo na participaci na výkonu VS) - již jsme nanесли **otázku jejich ne/nárokovosti** (resp. ne/vymahatelnosti).
- **Otázka : Je vždy odpověď ANO – NE ?**
- **Otázka:** Co rozhoduje ? Jaké faktory zde působí ?
- Dále byly prezentovány **základní zásady činnosti** – a jejich specifická úloha ve vztahu ke správnímu uvážení – diskreční pravomoci.
 - mezi nimi *primus inter pares* – **zásada legality**. Sama o sobě, úzce chápaná (výslovná ustanovení) – odpovědi vždy nedává. Naopak – nastoluje problém povahy pravomoci správního orgánu (viz níže **příklad**).

,

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.
- **Otázka:** Předepisuje právo vždy varianty konkrétního výsledku, tedy věcného řešení ?

Otázka vztahu **vázanosti vs. volnosti** při výkonu pravomoci správních orgánů:

Základní problém:

Připadá v úvahu - s ohledem na povahu a rozmanitost úkolů a forem veřejné správy:

- a) plná právní regulace činnosti veřejné správy, resp. správních orgánů („SO“), tedy pro všechny případy a situace, resp.
- lze požadovat **plnou právní vázanost** veřejné správy?

A na druhé straně

- b) pro situace, kde nejsou dána konkrétní a přesná pravidla, resp. hlediska pro rozhodování, **plná rozhodovací volnost**, tedy ničím neomezený výkon činnosti správních orgánů ?

**Nastavení vztahu vázanosti a volnosti v činnosti veřejné správy –
výsledek vývoje v podmínkách moderního právního státu:**

Řešením: kompromis mezi vázaností a volností

– *nikoliv však jakýkoliv.*

= výzva pro legislativu: *Míra určitosti a přesnosti právních
úprav měla by být adekvátní významu upravované věci.*

Následně - náročný **úkol interpretační, a také aplikační.**

Příčemž – otázka kvalifikovanosti osob vykonávajících VS
(„úřední osoby“).

Pro ilustraci – příklad z právní úpravy přestupků:

Příklad:

125c z.č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích:

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích:

f) při řízení vozidla:.....

7. předjíždí vozidlo v případech, kdy je to obecnou, místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno,...

(5) Za přešupek se uloží pokuta:...

d) od 5000 Kč do 10000 Kč, jde-li o přešupek podle odstavce 1 písm. f) bodu ...7...

(9) Za přešupek podle odstavců 1 až 4 **nelze uložit napomenutí.**

Od uložení správního trestu podle odstavců 5 a 6 **nelze v rozhodnutí o přešupku upustit.**

Otázka obecná: Jak pro neukázněného řidiče může případ dopadnout? K tomu otázky dílčí:

I. otázka: Kdy jde v právní úpravě přestupků o rozhodnutí vázané, kdy jde o **správní uvážení** ? A kdy o **neurčitý pojem** ?

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění (výňatky):

78 Zahájení řízení z moci úřední

1) Správní orgán **zahájí řízení** o každém přestupku, který zjistí, a **postupuje v řízení z moci úřední**.

II. otázka: *Může SO postupovat odlišně?*

§ 35 Druhy správních trestů

1) Za přestupek **lze uložit** správní trest a) napomenutí, b) pokutu, c) zákaz činnosti, d) propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Otázka III: *Musí být trest uložen vždy, pokud je přestupek spolehlivě zjištěn a obviněnému prokázán ?*

Otázka IV. *Dle čeho se bude druh, resp. výměra trestu určovat ?*

37 Určení druhu a výměry správního trestu

Při určení druhu správního trestu a jeho výměry *se přihlédne zejména*

a) k *povaze a závažnosti* přestupku,

c) k *přítěžujícím a polehčujícím okolnostem*,

f) u fyzické osoby k jejím *osobním poměrům* a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,

g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k *povaze její činnosti*,

Otázka V: *Jsou hlediska pro uložení trestu a jeho výměry zcela konkrétní ?*

VI. *Lze přihlédnout k jiným hlediskům, než výslovně uvedeným ?*

VII. *Jakýmkoliv hlediskům ?*

VIII. *Jaký je celkový právní rámec pro rozhodování SO o uložení trestu, resp. ukládání trestů v rámci celkového výkonu jeho pravomoci ?*

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:**

Složitost řešených věcí a problémů:

- *struktura* veřejných **úkolů a cílů** veřejné správy („**veřejný zájem**“ – spojen s účelem pravomoci SO),

- *spektrum* **práv** a legitimních **zájmů adresátů** („dotčených osob“).

- + **nutnost vyvažovat (poměřovat) zájmy veřejné s právy a zájmy jednotlivců** (adresátů), či *zájmy dotčených osob* navzájem, vždy v konkrétním případě

(nejen při vydávání ISA, ale také SSA, i NSA, jakož i při zásazích, zákrocích a donucení).

Princip legality – univerzální a obecný, **avšak II:**

Obtížná katalogizace a zakotvení všech hledisek pro rozhodování SO.

Příklad: Jakými hledisky se řídit při ukládání správní sankce ? - viz shora - zákon o odpovědnosti za přestupky (§ 37).

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/).

ne vždy konkrétní a jednoznačná:

nacházíme neurčité pojmy, obecné formulace.

Resumé:

Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky zajistitelná, a bránila by v hodným, účinným 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**, tedy SU stanoveno s použitím neurčitého pojmu, jak bylo patrné i ve shora uvedeném příkladu.

(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*).

Správní uvážení **jako projev pravomoci** správního orgánu:

*Specifický **projev** či **součást pravomoci** správního orgánu.*

Avšak:

Legislativně-politickým důvodem zařazení správního uvážení do předpisů **není**, aby byla umožněna **subjektivní zvůle správních orgánů**, nýbrž,

„aby mohli vyhověti speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů. Uvažování představuje, obrazně řečeno, bránu, kterou vcházejí do budovy právního řádu mimoprávní motivace.“

(A.Merkl)

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.

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).

POZN. : Teorie „diferencovaného principu legality“:

= vyšší intenzita pro výkon mocenské, vrchnostenské funkce VS,
a méně intenzivní u tzv. vlastní hospodářské správy (např. rozhodování
o využití prostředků z rozpočtu ÚSC).

Stupeň zákonné determinace má odpovídat předmětu úpravy.

(= ideální stav)

-

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, jak je tomu v uvedeném příkladu z oblasti přestupkové.

Pokračování – 2. téma