



NVV06K Diskreční pravomoc veřejné správy

povinně volitelný předmět

17.2.2023

2.téma

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



2. téma

- **Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu.**
- **Vztah správního uvážení k veřejným subjektivním právům.
Uvážení vs. nárok.**

Připomenutí:

Správní uvážení jako specifická součást, resp. projev pravomoci správního orgánu:

Účelem 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 (právní
jistota, předvídatelnost činnosti VS).

Správní orgán může využívat svou ...“**odbornost, zkušenost,
přizpůsobivost** nastalým a těžko předvídatelným situacím, a to i z
hlediska důsledků zásahu. (V.Vopálka)

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. US 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.Merkl)

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 libovůli,
- **nejsou obecně vyňaty ze soudního přezkumu** (jde minimálně o kontrolu nepřekročení mezí SU, jeho nezneužití), 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.*

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*.

Zajištění legality správního uvážení:

Obsah a rozsah pravomoci SO by měly být *dostatečně určité* zákonem stanoveny.

(viz ústavní požadavek *stanovení mezí a způsobu výkonu státní moci zákonem / čl. 2 odst. 3 Ústavy/*).

ESLP: *Silver et al.* V. Spojené království, 1983: „Zákon, který svěřuje diskreční pravomoc, musí stanovit rozsah takové diskrece“...

Metody:

- stanovení **limitů (mezí)** = ROZSAHU SU
- stanovení **hledisek (kritérií)** – OBSAHU, KVALITY SU
- **přezkum** respektování **hledisek** SU ad 1) a 2)

POZN.: *Pojem „zákonost“ a „správnost“ rozhodnutí a postupů /§ 89 odst. 2 s.ř./, soudní přezkum správního uvážení /§ 78 odst. 1 druhá věta, odst. 2 s.ř.s./.*

Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení:

Vedle

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

pak **hlediska obecnější:**

- II. **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/*).

Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení:

Dále také:

III. principy dobré správy (jež konkretizují povinnosti **právní, či jsou neprávní povahy** (etické, či směřující k vyšší efektivitě veřejné správy – srov. např. § 4 odst. 1, § 6, § 8 odst. 2 s.ř.).

K tomu např. - „desatero“ Veřejného ochránce práv, nebo Evropským ombudsmanem vydaný – Kodex dobré správní praxe (2001), čl. 41 LZPEU („právo na dobrou správu“), a také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2007)⁷ o dobré správě.

Významné pro SU – Doporučení Výboru ministrů RE (80)² z 11.3.1980, které se týká správního uvážení.

Závěr k hlediskům pro SU:

V souhrnu jde o strukturu *určující obsahovou stránku* správního uvážení.

V *prostoru vymezeném* jak po stránce hranic (limitů), tak co do závazných hledisek se rozhodování s volnou úvahou musí pohybovat.

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:

- *legální definice* pojmu
- *příkladné výčty* znaků pojmu v zákoně,
- *prováděcí (podzákonné) předpisy,*
 - *judikatura,*
 - *metodika*
 - *ustálená rozhodovací praxe SO*
 - *tradice.*

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.

Literatura ke studiu základní:

- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: MU, 2012.

Další prameny:

- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání Praha: C.H.Beck, 2021
- 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.

Děkuji za pozornost.