



NVV06K Diskreční pravomoc veřejné správy povinně volitelný předmět

17.3.2023

3. téma

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Obsahové zaměření

- Problém základu, rozsahu a obsahu správního uvážení. Limity (meze) správního uvážení.
- Úprava a souvislosti správního uvážení **ve správním řádu**, problém kritérií **zákonosti a správnosti**.
- **Evropský kontext** problematiky správního uvážení. Úloha **obecných principů**.

POZN.: *K této problematice lze jako základ využít prezentaci v předmětu Činnost veřejné správy (z období Jaro 2022) – 2. téma.*

Úvodem připomenutí:

Historický vývoj pojmu, resp. řešení otázky vázanosti vs. volnosti v rozhodování veřejné správy vůči adresátům:

– od plné (absolutní) vůle panovníka (státu)

směřem ke *svazování veřejné správy ústavou a zákony* (koncept právního státu, konstituování správního práva),

- až po současnou *vázanost celým právním řádem*.

(srov. § 2 odst. 1 spr. řádu) = **princip legality**

(čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl.2 odst. 2 LZPS – „*Státní moc slouží všem občanům, a lze ji uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“) .

+ **respekt k ZPS**, a **ochrana veřejných subjektivních práv** osob, včetně soudní ochrany.

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 také:

Obtížná katalogizace a zakotvení všech hledisek pro rozhodování SO.

Příklad: Jakými hledisky se řídit při ukládání správní sankce ? Srov. např. zákon o odpovědnosti za přestupky (§ 37 a n.).

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 zásady.

Rozhodování veřejné správy v evropském právním vývoji a kontextu :

*Právo na dobrou správu – čl. 41 **Charty základních práv EU**.*

Vycházejí ze společných tradic a hodnot právního státu.

- **Dokumenty Rady Evropy** (tzv. „soft-law“) nastavují standardy:
 - **Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů,**
 - + řada **doporučení VM RE:**
 - **Doporučení (80) 2 , týkající se správního uvážení („diskreční pravomoc“),**
 - **Doporučení (84) 15, týkající se odpovědnosti orgánů veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu jejich pravomoci,**
 - **Doporučení (87) 16, týkající se správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob,**
 - **Doporučení (91) 1, týkající se správního trestání, a další...**
-

Pro oblast správního uvážení připomínáme význam:

Základních zásad činnosti správních orgánů

(2 – 8, včetně nastavení jejich působnosti v 177 odst. 1 správního řádu)

- slouží k realizaci a ochraně práv účastníků, resp. řádnému a spravedlivému procesu.
- Tyto zásady mají i materiální dopad (účinky) = na obsah rozhodnutí a úkonů SO.

Základní zásady činnosti správních orgánů

(§ 2 - § 8 s.ř.)

- Hlavní zásady pro výkon veřejné správy. Nejen procesní, ale i materiální povahy.
- Významné pro případy **správního uvážení** (diskreční pravomoci)
- Vedou k naplnění **zákonnosti**, a požadavku **správnosti rozhodnutí a postupu SO**.
- Význam, závaznost , úloha a aplikace zásad
 - ✓ **právně závazné** (vč. implicitních, nepsaných),
Některé jsou projevem *ústavních principů*.
 - ✓ Jde o **principy zákonné úpravy**
= ovlivňují znění konkrétních pravidel v zákoně,
 - ✓ **interpretační pravidlo** (systemat. výklad při aplikaci konkrétních pravidel) (+ **nástroj právní argumentace**).

Jednotlivé základní zásady činnosti SO:

V § 2 s.ř.:

Zásada legality (zákonnosti) – prvořadá, obecná, základem pro ostatní zásady. Souvisí s podmínkami uplatňování veřejné moci - vázanost zákonem (na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, které stanoví zákon).

Zásada – princip proportionality (přiměřenosti – jde o přiměřenost použití veřejné moci), a jeho součásti, jež jsou také samostatnými zásadami :

Zákaz zneužití správního uvážení (tj. zákonné a správné využití pravomoci správního orgánu),

Zásada **ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů** dotčených osob,

Zásada **smírného řešení rozporů** při projednávání a při rozhodnutí věci (tj. **subsidiarita** využití mocenského, vrchnostenského řešení) – (§ 5),

Jednotlivé základní zásady činnosti SO – pokr.:

Zásada *jednání správního orgánu ve veřejném zájmu* (veřejný zájem – souvisí s účelem pravomoci správního orgánu, resp. s účelem zákonné úpravy na daném úseku veřejné správy) - § 2.

Princip - *zásada legitimního očekávání* (§ 2) = projev ústavní zásady rovnosti v právech a důstojnosti.

Znamená pro SO:

- *obdobné věci řešit obdobně*, odlišné s přihlédnutím k jejich odlišnosti (zákaz excesů) , k tomu důležitá *vlastní ustálená praxe, metodika, judikatura*,
- *nečinit překvapivé úkony* (+ povinnost uvědomovací, poučovací – patří k dobré správě)
- *event. příslib dalšího postupu* vůči účastníkům - uvážlivě.

Jednotlivé základní zásady činnosti SO – 2. pokr.:

Zásada **materiální pravdy - § 3** (+ nutno vypořádat se také s hlavními zásadami obsaženými v § 2)

+ *přesvědčivost rozhodnutí* (tj. odraz v **odůvodnění** rozhodnutí, jež musí být řádné, úplné),

Zásada **procesní rovnosti a nestrannosti postupů** správních orgánů (§ 7),

Zásada **veřejné správy jako služby** (vstřícnost, zdvořilost, poučovací povinnost, uvědomění o úkonu předem – také **zásada dobré správy**). (§§ 4, 8)

+ Součinnost s dotčenými osobami:

„SO umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“ (§ 4 odst. 4) ,

Zásada **spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů (§ 8)**,

Zásada **rychlosti a hospodárnosti postupů** - bez zbytečného zatěžování všech subjektů v řízení („procesní ekonomie“). - § 6. Souvisí se zásadou spolupráce SO.

**Pojmy *zákon*nost a *správn*ost
jako nutné vlastnosti (znaky)
a také kritéria hodnocení
správního *rozhodnutí* a *postupu* správního orgánu**

- **Zákon**nost – tradiční hledisko, avšak s novým obsahem (tedy přesněji *legalita, právní korektnost*).
- Ve správním řádu:
 - ❖ jako *obecná zásada – princip* (§ 2 odst. 1)
 - ❖ jako *hledisko pro přezkum*:
Výslovně u *odvolacího* řízení (§ 89 odst. 2, § 90), u *přezkumného* řízení (§ 94 odst. 1), ale také u *jiných úkonů* dle § 156 odst. 2. (+ pro s.ř. ů 158 odst. 2).

Zákonnost (legalita):

SO - povinen **postupovat a rozhodovat v souladu s celým právním řádem.**

Právní řád tvoří:

- vedle **konkrétních pravidel** a **zásad** obsažených v **právních předpisech** (v příslušné hierarchii, **včetně předpisů ústavních**)
- **mezinárodní smlouvy**, jimiž je ČR vázána, **právo EU** (přímo závazné),
- **obecné principy právní**, (právní) **principy dobré správy**.

(POZN.: pro podmínky rozhodování veřejné správy – koncentrovaně vyjádřeny v základních zásadách činnosti.

+ **úloha judikatury**, zejména ÚS, NS a nejčastěji NSS (mj. formuluje a konkretizuje obecné principy).

Viz *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu* + publikace rozhodnutí (www.nssoud.cz).

+ **úloha interní metodiky** („směrnice“ ústředních orgánů) – upřesňuje, konkretizuje **a výkladů, stanovisek** (Závěry poradního sboru MV ČR ke správnímu řádu – www.mvcr.cz).

+ ustálená **rozhodovací praxe SO**.

Na to navazují další prostředky, resp. režimy ochrany práv:

- - **soudní řád správní - z.č. 150/2002 Sb.**, v platném znění, s výchoiskem § 2 (soudy dle s.ř.s. poskytují ochranu veřejným subj. právům...).
- **Žaloba *proti rozhodnutí* správního orgánu (§ 65 a n. s.ř.s.)**
včetně *prohlášení nicotnosti rozhodnutí* (§ 76 odst. 2), *zneužití správního uvážení* (§ 78 odst. 1), *zjevně nepřiměřeného trestu* (§ 78 odst. 2) .
POZN.: Rozhodnutí zde definováno odlišně – širší pojetí („materiální“).
- **Žaloba *proti nečinnosti* správního orgánu (§ 79 a n.)**
- **Žaloba - Ochrana před *nezákonným zásahem*, pokynem nebo donucením** (§ 82 a n.)
- Návrh na ***zrušení opatření obecné povahy*** nebo jeho části (§ 101a a n.)

Další prostředky ochrany práv:

- **Soudní ochrana dle části páté o.s.ř.**

u věcí soukromoprávní povahy v pravomoci SO.

(„nesprávné rozhodnutí“ – plná jurisdikce, soud již „nevrací“ správnímu orgánu).

- **Odpovědnost za škodu a nemateriální újmu:**

-dle z.č. 82/1998 Sb., upravujícího újmu způsobenou (nezákonným) **rozhodnutím** nebo **nesprávným úředním postupem**.

(obecné soudy, po vyčerpání prostředků k ochraně práva, jimiž je zahájeno příslušné řízení – přezkum, resp. ochrana proti nečinnosti).

Nesprávný úřední postup – zahrnuje také **nečinnost**.

POZN. Prostředky na sebe navazují, resp. nutno vyčerpat aktuální prostředek ochrany práv, než lze uplatnit další. Stanoveny lhůty. („Právo přeje bdělému“).

Nezákonnost rozhodnutí SO:

Možné projevy:

- Kompetenční vady (nepříslušnost - až po absolutní věcnou nepříslušnost = důvod nicotnosti),
 - **Procesní vady** = /“podstatné“/ vady řízení (tj. porušení procesních zásad a pravidel) – avšak až takovými, které **působí nezákonnost či nesprávnost** výsledku = rozhodnutí,
 - **Obsahové vady rozhodnutí** (vycházející např. z nedostatečného zjištění skutkové stránky, nesprávného posouzení právní otázky, nedostatečnosti důvodů, což může způsobit nesrozumitelnost, a také vést k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí).
 - + event. nedostatek *příslušné formy* (až po event. nicotnost).
- AVŠAK – **PRESUMPCE SPRÁVNOSTI (a PLATNOSTI)** rozhodnutí – tj. platí za správné a platné, *dokud není autoritativně konstatováno, resp. napraveno zákonným postupem* – uplatněním opravných nebo dozorčích prostředků.
- *Toto neplatí* pro akty *nicotné* (jež vlastně správními akty nejsou).

Otázka správnosti (věcné správnosti) rozhodnutí:

Tradiční její součásti:

- I. dostatečné **zjištění** skutkového základu (stránky) dané věci,
(zásada materiální pravdy /§ 3 s.ř./, opatřování podkladů pro rozhodnutí, zjišťování okolností /§ 50/),

- II. správné **zhodnocení** skutkové stránky věci a **vyvození** odpovídajících **závěrů**
(dokazování, zásada volného hodnocení důkazů /§ 50 odst. 4, § 51-52/ + § 76 s.ř.s. – zrušení rozhodnutí soudem mj. pro nedostatky v této oblasti).

Správnost (věcná správnost):

- a také

III. nalezení obsahově správného (odpovídajícího, přiměřeného, předvídatelného, spravedlivého) **rozhodnutí – řešení dané věci**

(= v souladu se zásadami, zejména v § 2 s.ř. – jež jsou právní povahy).

Zejména v případech, kdy zákon dává více možných právně přípustných řešení = **v případě zákonem založeného správního uvážení**: v jednání /ano či ne/, nebo volbě řešení/jak konkrétně/).

Rozvíjí se v posledních dvou dekáдах, silně pod vlivem ÚS, a poté správního soudnictví, s oporou v obecných zásadách činnosti, resp. principech dobré správy.

POZN.: „Nesprávnost“ neznamena pouhou „nevhodnost“ řešení z pohledu účastníka.

Vady správního rozhodnutí a jejich řešení:

- I. **drobné, formální vady** /§ 70/ - opraví přímo SO (usnesením, resp. rozhodnutím v případě opravy vady ve výroku)
- II. **vady způsobující tzv. naříkatelnost (napadnutelnost), resp. přezkoumatelnost** (tj. také zrušitelnost či změnitelnost z moci úřední) **rozhodnutí** – náprava dle úpravy **opravných a přezkumných prostředků**,
(- vady rozhodnutí, nebo tzv. “podstatné vady řízení“),
- III. **nicotnost** (§ 77) – rozhodnutí nemůže působit žádné účinky. Řešení: *prohlášení* nicotnosti.

-
- **OVŠEM jiným druhem vady - v postupu SO:**

Opožděnost vydání rozhodnutí (= problém *nečinnosti* –

= porušení povinnosti vydat rozh. „*bez zbytečných průtahů*“ (§ 6 odst. 1, § 80).

Sama o sobě neznamena nezákonnost či nesprávnost vlastního rozhodnutí.

Zařazení a vnímání pojmu „správnost“:

- **Správnost** je **pojem právní**, a má základ v právní úpravě.
= další rozměr (součást) legality.
(*spojuje legalitu s realitou*).

Srov. § 89 odst. 2 s.ř.,

nebo § 78 odst. 1 a § 2 s.ř.s. – zde vč. hlediska mezí, resp. zneužití
správního uvážení).

Děkuji za pozornost.