



MV923K Diskreční pravomoc veřejné správy

29.2.2024

1.téma

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



I. téma:

- **Úvod do problematiky, resp. rekapitulace:**
- **Pojmy: správní uvážení, diskreční pravomoc.**
- **Správní uvážení vs. neurčité pojmy**

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

- v předmětu MP719Z - Správní právo 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* - již jsme nanесли *otázku jejich ne/nárokovosti* (resp. ne/vymahatelnosti).
- Dále byly prezentovány *základní zásady činnosti* – a jejich specifická úloha ve vztahu k diskreční pravomoci.
- mezi nimi *prima inter pares* – *zásada legality*. Sama o sobě, úzce chápaná (výslovná ustanovení) – odpovědi vždy nedává.

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.

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:

Obtížná katalogizace a zakotvení všech hledisek pro rozhodování SO.

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/ ZOP).

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**.

(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*).

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.

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.

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 mohou redukovat:

- *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*. 3. vydání Praha: C.H.Beck, 2023
- 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.

POZN.:

V příštím semináři se zaměříme na identifikaci a obhájení vyhledaných příkladů správného uvážení.