



NVV06K Diskreční pravomoc veřejné správy

povinně volitelný předmět

23.2.2024

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 nanesli **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) b) od 5000 7.000 Kč do 10000 25.000 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.~~

Aktuální změny v úpravě ve vztahu k SU:

§ 125e Společná ustanovení k přestupkům (výňatek):

.....

(2) Přestupky podle tohoto zákona **nelze vyřešit domluvou**, s výjimkou přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k). **Příkazem na místě** lze projednat pouze přestupky uvedené v **§ 125c odst. 7** nebo přestupek podle § 125f odst. 1. Přestupek, za který se ukládá zákaz činnosti, **nelze projednat příkazem na místě**.

(3) **Od uložení správního trestu podle tohoto zákona nelze v rozhodnutí o přestupku upustit nebo podmíněně upustit**; ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravující upuštění od uložení správního trestu, který by jinak měl být uložen ve společném řízení, tím není dotčeno.

(4) Zákaz činnosti lze uložit na dobu kratší, než je její dolní hranice stanovená tímto zákonem, jestliže by byl zákaz činnosti uložený na této hranici vzhledem k poměrům řidiče nepřiměřeně přísný. Zákaz činnosti musí být v takovém případě uložen alespoň na dobu odpovídající jedné polovině dolní hranice stanovené tímto zákonem.

.....

Otázka obecná: Jak pro neukázněného řidiče může případ dopadnout?

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