



DISKREČNÍ PRAVOMOC VEŘEJNÉ SPRÁVY

**SPRÁVNÍ PRÁVO I
3.12.2015**

doc.JUDr.Soňa Skulová, Ph.D.

OSNOVA PŘEDNÁŠKY:

- **Pojem „diskrece“.**
- **Legislativní řešení problému „volnost vs. vázanost“ veřejné správy.**
- **Neurčité pojmy.**
- **Diskreční pravomoc. Správní uvážení.**
- **Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu.**
- **Identifikace a druhy správního uvážení**
- **Otázka tzv. absolutního volného uvážení**
- **Meze a hlediska správního uvážení**
- **Přezkum správního uvážení**



PŘÍKLAD: **NEURČITÉ POJMY + SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ:**

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění:

§ 67

Přestupky se projednávají **z úřední povinnosti**, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh.

§ 95a

Působnosti stanovené krajskému úřadu, úřadům městských částí hlavního města Prahy, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo obecnímu úřadu podle tohoto zákona jsou **výkonem přenesené působnosti**.

§ 11

1) Za přestupek **lze uložit tyto sankce**: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci, zákaz pobytu. ...

3) Od uložení sankce **lze** v rozhodnutí o přestupku **upustit**, jestliže **k nápravě pachatele postačí** samotné projednání přestupku.

§ 12

1) Při určení druhu sankce a její výměry **se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména** ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a **k osobě pachatele**, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

DISKREČNÍ PRAVOMOC

Pojem „diskrece“.

Obecně - slovníkový význam:

„Uvážlivost, rozvážnost, volnost jednání a rozhodování, vlastní úsudek, volné uvážení, úvaha.“

Ale také taktnost, zdrženlivost, rezervovanost).



PROBLÉM (PLNÉ ?) PRÁVNÍ VÁZANOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY.

Historický vývoj problému:

– **od plné (absolutní) vůle** panovníka (státu)

směrem 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.**

+ respekt a **ochrana veřejných subjektivních práv** osob,
zejm. ústavně zaručených, včetně soudní ochrany.



PRINCIP LEGALITY – UNIVERZÁLNÍ A OBEČNÝ, AVŠAK:

Složitost řešených věcí a problémů:

- *struktura veřejných úkolů a cílů* veřejné správy („**veřejný zájem**“),

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

+ **nutnost vyvažovat zájmy veřejné** se zájmy a právy *jednotlivců* (adresátů), či *zájmy dotčených osob* navzájem vždy v konkrétním případě (při vydávání ISA, SSA, i NSA, i při zásazích, zákrocích a donucení).



PRINCIP LEGALITY – UNIVERZÁLNÍ A OBECNÝ, AVŠAK II:

Obtížná katalogizace všech hledisek pro rozhodování

(*Příklad: Jakými hledisky se řídit při ukládání správní sankce ?*)

Požadavky (kritéria) na kvalitu činnosti a řešení :

- ❑ **ne vždy (zcela) právní povahy,**

(*např. efektivnost /společenská/, vhodnost, etičnost, přijatelnost, adekvátnost, správnost, spravedlnost,...*)

- ❑ **ne vždy konkrétní a jednoznačná:**

hodnoty, principy + nutnost poměřování.



PROBLÉM LIBOVŮLE:

Avšak – není-li plná právní vázanost veřejné správy možná:

Lze pro situace, kde není konkrétní a přesné pravidlo

– **připustit libovůli ?** (*arbitrariness*)

Libovůle = popření základu právního státu (*principu právní jistoty*).

ÚS i NSS: „*V právním státě je libovůle nepřípustná.*“



FORMY LIBOVŮLE:

- **materiální** (porušení **kritéria spravedlnosti, racionality** rozhodnutí, včetně **zneužití** pravidel a postupů, jež v takové rozhodnutí vyústí),
- **nerespektování nebo neexistence pravidel a postupů.**

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.“



RESUMÉ:

*Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky
zajistitelná,*

a zároveň:

*není přípustná plná rozhodovací volnost těch, kteří
vykonávají veřejnou správu.*

Jaké je řešení ?

- **kompromis!** (mezi vázaností a volností) – *nikoliv však
jakýkoliv.*



LEGISLATIVNÍ ŘEŠENÍ PROBLÉMU

„volnost vs. vázanost“ veřejné správy:

= nástroje pozitivního práva (typické pro SP):

I. Neurčité pojmy.

II. Správní uvážení. Diskreční pravomoc (= širší pojem).

(Pozn.: **Odlišný institut**, jenž nese také specifický prostor :

„volné hodnocení důkazů“.

SO vázán také, a to principem materiální pravdy a procesními pravidly).



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



NEURČITÉ POJMY:

ve správním právu časté („veřejný pořádek“, „noční klid“, „bezúhonnost“,...).

- problém nemožnosti přesně vymezit **rozsah a obsah pojmu**.

Při aplikaci neurčitého pojmu jde o **otázku (pravomoc) subsumpční**.

Správní orgán musí pojem vyložit, a poté posoudit, zda zkoumaný jev lze pod něj podřadit.

Nutno použít obvyklé interpretační metody.



NEURČITÉ POJMY:

- Míra neurčitosti se může v čase měnit.
-
- ***Míru neurčitosti snižuje:*** příkladné výčty znaků pojmu, metodika, judikatura, teorie, tradice.
-
- ***Pro legislativu platí:*** Míra určitosti a přesnosti právních úprav musí být adekvátní významu upravované věci.

(srov. např. oprávnění policistů použít zbraň + určení toho, co je zbraň)



DISKREČNÍ PRAVOMOC. SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ.

Pojem „*diskreční pravomoc*“ obsahově širší:

Zahrnuje: - **správní uvážen**í „**klasické**“
+ zmocnění k normotvorné činnosti.

Správní uvážení (tradičně tzv. *volná úvaha* správního orgánu) - zpravidla pro řešení konkrétní věci,

= uvážen

v ***klasickém smyslu*** (*stricto sensu*),
v (legislativně) *technickém pojetí*.



DEFINICE SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

situace, kdy při naplnění 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.



SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ **JAKO PROJEV PRÁVOMOCI** SPRÁVNÍHO ORGÁNU:

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

Legislativně-politickým důvodem zařazení správního uvážením 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

= **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)



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).



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*)



DRUHY SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

- dle toho, zda **zakládá** možnost :

- ❑ podle dané normy ***postupovat*** ***či*** ***nepostupovat*** (= „**uvážení jednání**“), nebo
- ❑ ***volby některého z více*** nabízených konkrétních ***řešení*** dané věci (= „**uvážení volby**“).



PROBLÉM IDENTIFIKACE SU:

= které případy jsou správním uvážením, a které nikoliv.

Řešení - pouze přímo **ze znění a z kontextu** jednotlivých ustanoví právních norem. Nutný tedy **výklad systematický**, resp. také **teleologický**.

PŘÍKLAD:

Problém termínu „**může**“. Někdy znamená možnost (tedy uvážení), někdy povinnost (tzv. **norma kompetenční**) správního orgánu jednat určitým způsobem.



JDE O UVÁŽENÍ, NEBO ROZHODNUTÍ VÁZANÉ ?

Např.:

Z.č.111/1998 Sb., o vysokých školách, v platném znění:

§ 73

Jmenování profesorem

*Profesora pro určitý obor **jmenuje** prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra.*



VOLNOST, NEBO VÁZANOST, NEBO SNAD LIBOVŮLE ?

- 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 sodech 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:

Zásada: Správní orgán musí přesně vědět, kdy má volné uvážení, a kdy nikoliv

= znát **povahu** své pravomoci (= vázaná nebo volná)

A také **obsah** a **rozsah** své pravomoci.



JAK ZAJISTIT LEGALITU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ, RESP. DISKREČNÍ PRAVOMOCI ?

- **METODY:**

- stanovení **limitů (mezí)** – ROZSAHU DP

- stanovení **hledisek (kritérií)** – OBSAHU, KVALITY DP

- **přezkum** respektování **hledisek ad 1) a 2)**

(v rámci veřejné správy, resp. soudní – viz pojem „zákonnost“ a „správnost“ rozhodnutí a postupů.



MEZE (LIMITY) SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

- určují **prostor** pro volnou úvahu.
- Stanovení mezí zdá se *relativně snadné*.
- Zároveň meze znamenají **vymezení** (krajních hodnot) **pravomoci** správního orgánu. (angl. „scope“) = souvislost s hledisky (obsahem pravomoci)
- Zároveň jde o *limitní hodnoty rozsahu a intenzity zásahu* do práv a zájmů jednotlivců.
- Možné **rozvolnění mezí** – neurčitými pojmy („je-li narušen veřejný pořádek...“).



PROTO:

- limity by měly být proto *dostatečně určitě* **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“...



K MEZÍM - LIMITŮM:

- Zákon musí stanovit také:
 - ***okolnosti a podmínky***, za kterých může činnost úřadu zasahovat do oblasti chráněných práv. (**ESLP**: *Silver et al., 1983, Malone, 1984*)
 - ***Konkretizace mezí:***
 - prováděcím předpisem, instrukcí - za splnění podmínky naplnění principu předvídatelnosti.
- (K tomu NSS – poskytnutí interní směrnice v režimu z.č.106/99 Sb.)



KONTROLA MEZÍ - LIMITŮ:

- Meze (a způsob, či intenzita) jsou **relativně snadněji kontrolovatelné**.
- V našich zemích *tradičně podrobeny soudní kognici*, jako součásti kontroly zákonnosti.
- „*Nevybočení*“ z mezí podle „staré“ úpravy, resp. „*nepřekročení*“ mezí podle platné úpravy správního soudnictví.
- (Srov. § 245 odst. 2 zákona č.99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění platném do 31.12.2002, a § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní)



PROBLÉM TZV. „ABSOLUTNÍHO VOLNÉHO UVÁŽENÍ“

- „*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.***“ (Wade)
- TEDY:
- Uvedené případy **spadají do rámce správního uvážen**í, jsou jeho variantou (minimálně jsou případem „úvahy jednání“) – **SE VŠEMI NÁROKY** kladenými na SU.
- Jinak by šlo o libovůli až event. z vůli.



PROTO TAKÉ:

- **Pojem Zneužití správního uvážení**

znamená porušení legality, neboť jde o porušení základní zásady (§ 2 odst. 2 s.ř.) – zneužití pravomoci správního orgánu,

- podléhá **soudnímu přezkoumání** (§ 78 odst. 1 s.ř.s.):
 - „**zneužití správního uvážení**“ jako důvod pro zrušení rozhodnutí SO pro nezákonnost.
 - již četná judikatura NSS, dle níž je představováno porušením principů.
 - Formulován algoritmus přezkumu správního uvážení.



HLEDISKA (KRITÉRIA) PRO APLIKACI SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

- ❑ **Hodnoty** (zejména ústavně založené a chráněné, nebo ve formě správních politik nebo formulovaných /veřejných/ zájmů/),
- ❑ **Obecné principy právní,**
- ❑ **Principy dobré správy (jež jsou právní i neprávní povahy)**
 - + **další, nepsané zásady** (např. zásada řádného odůvodnění, zásady správního trestání, ad.)

V souhrnu jde o strukturu **určující obsahovou stránku** správního uvážení, a to vždy v rámci jeho právních limitů (mezí).



URČITÉ KATALOGY PRINCIPŮ A ZÁSAD:

- Základní zásady činnosti správních orgánů (§§ 2-8 SŘ)
 - pro SU zejména § 2 (proporcionalita, předvídatelnost - legitimní očekávání, zákaz zneužití správního uvážení, resp. pravomoci, jednání ve veřejném zájmu, ochrana práv nabytých v dobré víře), § 4 (zásada dobré správy, vstřícnosti), § 5 (smírné řešení rozporů).

působnost zásad obecná – při výkonu veřejné správy
(§ 177 odst. 1 správního řádu),

- Doporučení VM RE č. (2007)7 o dobré veřejné správě,
- Katalog principů („desatero“) dobré správy formulovaný Veřejným ochráncem práv.

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



DĚKUJI ZA POZORNOST.

