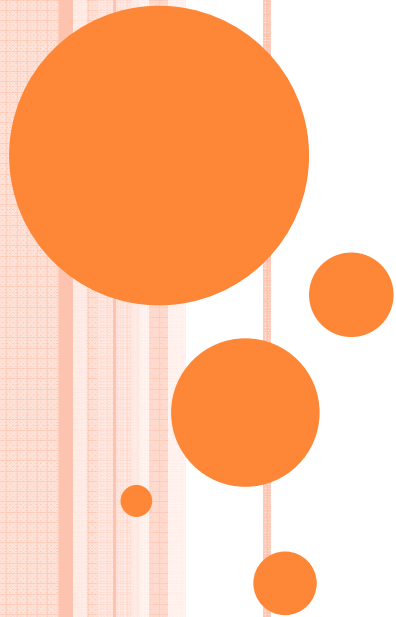


DISKREČNÍ PRAVOMOC VEŘEJNÉ SPRÁVY

SPRÁVNÍ PRÁVO I
27.10.2016

doc.JUDr.Soňa Skulová, Ph.D.



OSNOVA PŘEDNÁŠKY:

- **Pojmy „diskrece“, „správní uvážení“**
- **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**



DNEŠNÍ TÉMA:

Návaznost na správní právo procesní v problematikách:

- základních zásad činnosti SO (kapitola 2. v učebnici Správní právo procesní),
- Procesních pojmů a institutů a jejich aplikace – vady řízení,
- Rozhodnutí (jeho zákonnost a správnost),
- Přezkoumání rozhodnutí (jeho zákonnosti a správnosti v odvolacím řízení, a pak zejména v přezkumném řízení), ale i dalších postupů, i nečinnosti,
- Také v soudním přezkumu (s.ř.s. - zejména zákonnost rozhodnutí, „zneužití správního uvážení“, zjevné nepřiměřenosti sankce;
- o.s.ř. část V. – „správnost“).



PŘÍKLAD: NEURČITÉ POJMY + SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ:

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

§ 67

1) 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 přešupek **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.

OTÁZKA (ŘEČNICKÁ):

PŘIPADÁ V ÚVAHU, ABY ČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ („SO“) BYLA ZCELA PŘESNĚ PRÁVEM VYMEZENA A OMEZENA?

Není-li plná právní vázanost veřejné správy možná:

Ize pro situace, kde není založeno konkrétní a přesné pravidlo, resp. hlediska pro rozhodování

připustit *ničím neomezenou vůli SO* ?

(ani u nenárokových plnění ? – *občanství, mezinárodní ochrana, dotace*)



LIBOVŮLE (ARBITRÁRNOST) = POPŘENÍ ZÁKLADU PRÁVNÍHO STÁTU (PRINCIPU PRÁVNÍ JISTOTY).

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

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.”

**Jak se správní právo s tímto problémem vyrovnává ?
= dnešní téma.**



LEGISLATIVNÍ ŘEŠENÍ PROBLÉMU

„volnost vs. vázanost“ veřejné správy:

= nástroje pozitivního práva:

I. Neurčité pojmy (v příkladu zeleně).

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

- - - - -

(Pozn.: Je zde také další, odlišný institut, jenž nese také specifický prostor pro uvažování SO :

„volné hodnocení důkazů“.

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



SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ (DISKRECE, DISKREČNÍ PRAVOMOC).

Správní uvážení /“SU“/ (tradičně tzv. *volná úvaha* správního orgánu) - zpravidla v rámci řešení konkrétní věci.

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

Pojem „*diskreční pravomoc*“ - obsahově širší:

Zahrnuje: - **správní uvážení /klasické/**
+ **zmocnění k normotvorné činnosti.**

- *Nicméně - pro SU se používá také označení „diskrece“, jako opak rozhodování vázaného.*



DISKREČNÍ PRAVOMOC

Pojem „diskrece“.

Obecně - slovníkový význam:

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

(ale také taktnost, zdrženlivost, rezervovanost).



HISTORICKÝ VÝVOJ POJMU, RESP. ŘEŠENÍ OTÁZKY VÁZANOSTI VS. VOLNOST V ROZHODOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY VŮČI ADRESÁTŮM:

– **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**

(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 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** s **právy a zájmy 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 a zakotvení všech hledisek pro rozhodování SO.

Příklad: Jakými hledisky se řídit při ukládání správní sankce ? - viz shora - zákon o přestupcích - § 12 o.1.

Požadavky (kritéria) na kvalitu činnosti a přijatých řešení :

- ❑ **ne vždy úplným a přesným výčtem,**
- ❑ **ne vždy (zcela) právní povahy,**
(např. *efektivnost, vhodnost, etičnost, přijatelnost, adekvátnost, správnost, spravedlnost,...*)
- ❑ **ne vždy konkrétní a jednoznačná:**
neurčité pojmy, obecné zásady.



RESUMÉ:

Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky zajiřitelná, a bránila by 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.



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 (NP):

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 NP vyložit, definovat, 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 :



ZÁKON Č. 273/2008 SB., O POLICII ČESKÉ REPUBLIKY, V PLATNÉM ZNĚNÍ:

§ 56

Použití zbraně

(1) Policista je *oprávněn použít zbraň*

a) v **nutné obraně** nebo v **krajní nouzi**,

b) jestliže se **nebezpečný pachatel**, proti němuž zakročuje, na jeho výzvu nevzdá nebo se zdráhá opustit svůj úkryt,

c) aby zamezil útěku nebezpečného pachatele, jehož nemůže jiným způsobem zadržet,

d) nelze-li jinak překonat **aktivní odpor směřující ke zmaření jeho závažného zákroku**,

e) aby odvrátil **násilný útok, který ohrožuje** střežený nebo chráněný objekt anebo prostor,

f) nelze-li jinak zadržet dopravní prostředek, jehož řidič **bezohlednou jízdou vážně ohrožuje** život nebo zdraví osob a na opětovnou výzvu nebo znamení dané podle jiného právního předpisu nezastaví,



- (2) Použití zbraně v případech uvedených v odstavci 1 písm. a) až f) je přípustné *pouze za podmínky*, že užití donucovacího prostředku **by bylo zřejmě neúčinné**.
- (3) *Před použitím zbraně* v případech uvedených v odstavci 1 písm. a) až e) je policista *povinen vyzvat* osobu, proti které zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání, s výstrahou, že bude použito zbraně. Od výzvy s výstrahou *lze upustit* v případě, že je ohrožen život nebo zdraví policisty nebo jiné osoby a **zákrok nesnese odkladu**.
- (4) Při použití zbraně je policista povinen dbát **nutné opatrnosti**, zejména neohrozit život jiných osob a **co nejvíce šetřit život osoby**, proti níž zákrok směřuje.
- (5) **Zbraní** podle této hlavy se *rozumí* zbraň střelná včetně střeliva a doplňků zbraně, vyjma vrhacího prostředku majícího povahu střelné zbraně podle jiného právního předpisu s dočasně zneschopňujícími účinky, dále zbraň bodná a sečná, výbušnina, speciální výbušný předmět, průlomový pyrotechnický prostředek a speciální náloživo.



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 nevyskytuje.
Pouze v s.ř.s. (§ 78 odst. 1).*



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)



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*)



DRUHY SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

- dle toho, zda **zakládá možnost** :

- podle dané normy **postupovat či nepostupovat** (= „**uvážení jednání**“)

(SO může uložit pořádkovou pokutu - § 62 s.ř.),

- **volby některého z více** nabízených konkrétních **řešení** dané věci (= „**uvážení volby**“).

(SO může uložit pořádkovou pokutu do výše 50 tis Kč – *ibid*, a může ji také snížit či prominout – odst. 6).



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 také **výklad systematický**, resp. i **teleologický**.

PŘÍKLAD:

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



PŘÍKLAD:

JDE O UVÁŽENÍ, NEBO ROZHODNUTÍ VÁZANÉ ?

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

§ 73 odst. 1

Jmenování profesorem

*Profesorem pro určitý obor **jmenuje** prezident republiky toho, kdo byl na jmenování profesorem navržen vědeckou nebo uměleckou radou vysoké školy v souladu s § 74.*

Nebo z jiné oblasti :



VOLNOST, VÁZANOST, NEBO SNAD LIBOVŮLE ?

NSS č. 905 Sb. NSS, č.j. 4 Aps 3/2005-35:

- **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:

Zásada legality vyžaduje:

Správní orgán musí přesně vědět, kdy má svěřeno uvážení, a kdy nikoliv.

= znát **povahu** své pravomoci (= vázaná nebo volná)
A také **obsah** a **rozsah** své pravomoci.

Z pohledu **dotčených osob** jde o naplnění **principu předvídatelnosti, resp. právní jistoty.**



JAK ZAJISTIT LEGALITU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ, RESP. DISKREČNÍ PRAVOMOCI ?

○ **METODY:**

○ stanovení **limitů (mezí)** – ROZSAHU SU

○ stanovení **hledisek (kritérií)** – OBSAHU, KVALITY SU

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

(v rámci veřejné správy - viz pojem „zákonnost“ a „správnost“ rozhodnutí a postupů, a také soudní - § 78 odst. 1 druhá věta) .



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 *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“...*



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, interní směrnici - 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 s.ř.s.
- (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 uvážení**, jsou jeho variantou (minimálně jsou případem „úvahy jednání“) – **SE VŠEMI NÁROKY** kladenými na SU.
- Jinak by šlo o libovůli (až event. zvlí).



PROTO TAKÉ:

○ **Pojem „zneužití správního uvážení“**

znamená porušení legality (porušení zásady - § 2 odst. 2 s.ř. – zneužití /účelu/ pravomoci správního orgánu).

○ podléhá soudnímu přezkoumání (§ 78 odst. 1 s.ř.s.):

- důvod pro zrušení rozhodnutí SO pro nezákonnost.
- již četná judikatura NSS, dle níž je představováno *porušením základních zásad (principů)*.



HLEDISKA (KRITÉRIA) PRO APLIKACI SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ:

Východiska:

- **Hodnoty** (zejména ústavně založené a chráněné), nebo vyjádřené ve formě **správních politik**, konkretizované příslušnými zákony jako **veřejné zájmy**.

(Srov. povinnost správního orgánu **řešit věc v souladu „s veřejným zájmem“** /2 odst. 4 s.ř./, **respektovat „účel pravomoci svěřené mu /správnímu orgánu/ zákonem“** /§ 2 odst. 2 s.ř./).

- **Obecné principy právní, resp. principy správního práva.**

Pro SO koncentrovaně vyjádřené ve formě:

„Základních zásad činnosti správních orgánů“ (viz níže),

- + **další zásady** (i nezařazené /např. řádného odůvodnění, transparentnosti/, či nepsané /*neminem laedere, in dubio pro reo,...*/).



HLEDISKA (KRITÉRIA) PRO APLIKACI SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ – POKR.:

Dále také:

- **Principy dobré správy (jež jsou právní i neprávní povahy)**

Srov. „desatero“ veřejného ochránce práv, nebo vydané Evropským ombudsmanem – Kodex dobré správní praxe (2001), také čl. 41 LZPEU („právo na dobrou správu“), a také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy /2007/7 o dobré správě.

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,
- Pro správní uvážení – Doporučení VM RE (80)2.
- + „ombudsmanské“ principy (viz shora).

Závěr:

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



DĚKUJI ZA POZORNOST.

