



PRÁVNICKÁ
FAKULTA

Masarykova univerzita

Diskreční pravomoc veřejné správy

Správní právo I

19.10.2017

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Osнова 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, a také nečinnosti,
- Také **v soudním přezkumu** (s.ř.s. – vedle vad řízení také nezákonnost rozhodnutí, a zejména „*zneužití správního uvážení*“, jakož i zjevně nepřiměřená výše sankce;
- **o.s.ř. - část V.** : hledisko „*správnosti*“.

Příklad: **neurčité pojmy** + **správní uvážení**

v právní úpravě:

**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**. (OT.: **Může postupovat odlišně?**)

§ 103 Výkon působnosti

2) Působnost stanovená orgánům obce a kraje podle tohoto zákona **je výkonem přenesené působnosti**. (OT.: **Co to znamená ?**)

§ 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. (OT.: **Dle čeho se bude trest 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 **přitěžujícím 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**,

.....

(OT.: Lze přihlédnout k jiným hlediskům ? Jakýmkoliv , kdykoliv ?)

§ 43 Upuštění od uložení správního trestu

.....

2) Od uložení sankce *lze též upustit*, jestliže vzhledem k **závažnosti přestupku** (srov. § 38), **okolnostem jeho spáchání** (srov. § 39,40) a **osobě pachatele** (srov. § 37 písm. f/, g/, h/) lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem **postačí k jeho nápravě**.

(OT.: Kdy tak správní orgán učiní ? A dle čeho se tak rozhodne ? Máme zde jistotu ? Jakou ?)

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.

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. volnosti 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 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 zásady.

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.***

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 *snižují*:

- *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,

g) jestliže osoba, proti níž byl použit donucovací prostředek hrozba namířenou střelnou zbraní nebo varovný výstřel, neuposlechne příkazu policisty směřujícího k zajištění bezpečnosti jeho vlastní nebo jiné osoby, nebo

h) ke zneškodnění zvířete ohrožujícího život nebo zdraví osoby.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění – pokr.

- (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 **zárok 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 zárok 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.

A nyní ke správnému uvážení:
Definice **správného 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 rozeznat, 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. zvěli).

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.