



Správní právo II
přednáška 29.10.2018

I. Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy (3. část - dokončení): Administrativní dozor. Kontrolní řád.

II. Diskreční pravomoc veřejné správy

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



I. Téma:

Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy (3. část - dokončení):

- **Administrativní dozor jako forma realizace veřejné správy.**
- **Kontrolní řád.**

Dozorová činnost veřejné správy

Správní (administrativní) dozor - **nedílná součást celkového působení veřejné správy.**

Vykonáván v rámci **vnějších vztahů** veřejné správy, **vůči nepodřízeným subjektům**



nezbytnost **zákonného základu**

(ve zvláštních zákonech).

Dozor - není svěřen všem správním orgánům.

Dozorčí orgán = vykonavatel veřejné správy, jemuž **zákon** (či na jeho základě autorizace) **svěřuje** tuto působnost (SO, úřední osoba /“inspektor“/, ale i osoba právnická či fyzická/“veřejné strážce“/).

Dozorová činnost veřejné správy

vykonávána:

- Jednak **v rámci širšího spektra** činnosti (např. živnostenská kontrola – živnostenskými úřady),
- nebo jako činností **hlavní či výlučná** - zejména tzv. specializované „inspekce“ – specializované (např. Česká obchodní inspekce).
- **není** v zákonech **označována jednotně** (*dohled, dozor, kontrola, revize, inspekce*).

Administrativní dozor lze označit za **kontrolní činnost správních orgánů v širším smyslu:**

- kontrolní činnost = **pozorování či zjišťování** stavu nebo činnosti, a jejich **porovnání se stavem žádoucím, právem předvídaným.**

- dozor zahrnuje **rovněž zjednání nápravy**, tj. uplatnění právem předvídaných **opatření** (nápravná opatření a/nebo **sankční opatření**) vůči dozorovaným subjektům.

Funkce dozorové činnosti veřejné správy:

„Dozorem a kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.“ (P.Průcha)

Funkce

- *poznávací*
- *zjišťovací*
- *porovnávací či hodnotící*
- *nápravná.*

S ohledem na uvedené funkce je administrativní dozor řazen **mezi záruky legality veřejné správy.**

Zaměření dozorové činnosti :

Obecně - na zákonnost (soulad s právem):

= plnění povinností, založených:

- zákonem nebo jiným právním předpisem.***
- opatřením obecné povahy,***
- správním aktem (rozhodnutím),***
- veřejnoprávní smlouvou.***

Povaha dozoru:

- průběžný, následný,***
- soustavný, jednorázový (může být k podnětu).***

Další dozorčí činnosti ve veřejné správě (= „uvnitř“):

- **státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi (samosprávou),**
- **vnitřní dozorčí činnost uvnitř státní správy**
 - *mezi stupni státní správy* (ústřední orgány x územní orgány)
 - *uvnitř jednotlivých stupňů* ústředních či územních orgánů (vnitřní dozorčí činnost)
- **finanční kontrola, přezkum hospodaření.**

Kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb.)

= *úprava podmínek a postupu výkonu dozorové činnosti.*

Nejde o rozhodovací proces – výsledkem není rozhodnutí, ale kontrolní zjištění (protokol).

Uplatňuje se **podpůrná působnost správního řádu.**

Kontrolní řád upravuje:

- **osoby pověřené výkonem kontrolní činnosti** (pověření ke kontrole), včetně vyloučení kontrolních pracovníků (podjatost),
- **oprávnění kontrolních pracovníků** (mj. přizvat třetí neustrannou osobu) + **korespondující povinnosti kontrolovaných subjektů,**
- **povinnosti kontrolních pracovníků,**
- **protokol,**
- **řízení o námitkách.**
- **a také přestupky** (za „nesoučinnost“).

Kontrolní řád:

Protokol o kontrole:

- do 30 dnů ode dne posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů.
- Stejnopis protokolu se doručuje kontrolované osobě.
- Námitky lze podat kontrolnímu orgánu do 15 dnů ode dne doručení protokolu.
- Nevyhoví-li námitkám kontrolující do 7 dnů po jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího do 30 dnů ode dne jejich doručení.

Odlišnosti a specifika postupů, kontrolované skutečnosti, apod.

+ režim **vyvození následků kontrolních zjištění** (porušení povinností)

– upraveny **ve zvláštních zákonech**.

Odras také ve správním řádu – viz úprava „řízení /na místě/ navazující na výkon dozoru“ (§ 143), „příkaz“ (§ 150 odst. 2).

II. Téma:

Diskreční pravomoc veřejné správy.

**Správní uvážení jako specifický projev pravomoci
správního orgánu.**

Obsah:

- Pojmy „správní uvážení“, „diskreční pravomoc“. Varianty správního uvážení.
- Problém vázanosti vs. „volnosti“ v činnosti veřejné správy
- Správní uvážení jako projev pravomoci správního orgánu.
- problém tzv. „absolutního volného uvážení“
- Identifikace správního uvážení
- Meze a hlediska správního uvážení
- Neurčité pojmy

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*).

Pojmy: správní uvážení - diskreční pravomoc:

Správní uvážení /"SU"/ (tradičně tzv. *volná úvaha* správního orgánu) - zpravidla zařazena **v dispozici** 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**, jak je tomu v uvedeném příkladu.

Otázka vztahu vázanosti vs. volnosti při výkonu pravomoci správních orgánů

Vstupní otázky:

Připadá v úvahu, aby činnost veřejné správy, resp. správních orgánů („SO“) byla právem zcela přesně regulována pro všechny případy a situace?

- tedy lze požadovat plnou právní vázanost veřejné správy?

Avšak lze pro situace, kde nejsou dána konkrétní a přesná pravidla, resp. hlediska pro rozhodování připustit plnou volnost, tedy ničím neomezený výkon činnosti správních orgánů ?

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 – principem legality.***
(srov. § 2 odst. 1 s.ř.).

„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.

Příklad:

Kdy jde **v právní úpravě** přestupků o **rozhodnutí vázané**, kdy jde o **správní uvážení** ?

(resp. *neurčitý pojem* – viz níže)

**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*.

(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.

(Otázky: Musí být trest uložen vždy? Dle čeho se bude druh, resp. výměra trestu určovat ?)

Pokr. příkladu:

§ 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*,

(Otázky: *Jsou hlediska pro uložení trestu a jeho výměry zcela konkrétní ? Lze přihlédnout k jiným hlediskům, než výslovně uvedeným ? Jakýmkoliv? Jaký je celkový právní rámec pro rozhodování SO o uložení trestu, resp. ukládání trestů v rámci celkového výkonu jeho pravomoci ?*

Resumé otázky nastavení vztahu vázanosti a volnosti v činnosti veřejné správy:

Plná vázanost veřejné správy zákonem není prakticky zajistitelná, a bránila by vhodným, účinným a pružným řešením.

Srov. požadavek na to, aby řešení přijaté správním orgánem „... odpovídalo okolnostem daného případu“ - § 2 odst. 4 s.ř.

Zároveň:

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

Řešením je tedy – kompromis mezi vázaností a volností – nikoliv však jakýkoliv.

Pro legislativu platí: Míra určitosti a přesnosti právních úprav měla by být adekvátní významu upravované věci.

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.

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.

Správní uvážení jako specifická součást, resp. projev pravomoci správního orgánu:

Účel diskreční pravomoci (SU):

poskytnout SO prostor pro nalezení

správných, vhodných řešení, resp. rozhodnutí v konkrétním případě

= *potřebnou flexibilitu,*

ovšem při zachování *dostatečné míry stability* rozhodování (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).

K tomu klasik:

Legislativně-politickým důvodem zařazení správního uvážení do předpisů **není**, aby byla **umožněna subjektivní zvůle** správních orgánů, nýbrž,

„aby mohly vyhověti speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů. Uvažování představuje, obrazně řečeno, bránu, kterou vcházejí do budovy právního řádu mimoprávní motivace.“ (A.Merkl)

K problému tzv. „absolutního volného uvážení“

= případy, kde SO rozhoduje o oprávněních, na něž není právní nárok, a kde zákon nestanoví zcela přesná kritéria (např. udělení státního občanství).

- *„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.**“* (H.W.R.Wade)

TEDY uvedené případy:

- jsou variantou SU, minimálně jsou případem „úvahy jednání“,
- vztahují se na ně obecně požadavky kladené na řádný výkon pravomoci SU - nemůže jít o nepřípustnou libovůli,
- nejsou vyňaty ze soudního přezkumu (jde minimálně o kontrolu nepřekročení mezí SU), ledaže tak výslovně stanoví zákon.

Ad problém tzv. „absolutního volného uvážení“:

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

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.“

Ad problém tzv. „absolutního volného uvážení“:

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:

= které případy jsou správním uvážením, a které nikoliv.

Ne vždy jde o případ **SU**, pokud zákon stanoví, že správní orgán něco učinit „**může**“, resp. že z jeho strany něco učinit „**lze**“.

Může jít o **povinnost** správního orgánu jednat určitým způsobem - tzv. „**norma kompetenční**“, jež svým zněním zakládá **pravomoc SO vůči adresátům**.

Vždy proto nutno brát v úvahu širší právní kontext, včetně nastavení, resp. účelu pravomoci správního orgánu (srov. § 2 odst. 2 s.ř.).

Nutný tedy také – *výklad systematický*, resp. někdy také *teleologický*.

Zajištění legality správního uvážení

Obsah a rozsah pravomoci SO 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“...*

Metody:

- stanovení **limitů (mezí)** = ROZSAHU SU
- stanovení **hledisek (kritérií)** – OBSAHU, KVALITY SU
- **přezkum** **respektování hledisek** SU ad 1) a 2)

Pojem „zákonost“ a „správnost“ rozhodnutí a postupů /§ 89 odst. 2 s.ř./, soudní přezkum správního uvážení /§ 78 odst. 1 druhá věta, odst. 2 s.ř.s./.

Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení

Vedle

- I. **konkrétních hledisek** (a mezí) stanovených zákonem – specifických pro danou oblast, resp. činnost,

pak **hlediska obecnější:**

II. obecné principy, resp. principy správního práva.

Pro SO koncentrovaně vyjádřeny ve správním řádu ve formě:

„Základních zásad činnosti správních orgánů“

- Z nich zejména § 2 (proporcionalita, jednání ve veřejném zájmu, předvídatelnost - legitimní očekávání, zákaz zneužití správního uvážení, resp. pravomoci SO, šetření práv nabytých v dobré víře, zásahy jen v nezbytném rozsahu, § 4 (zásada dobré správy, vstřícnosti), § 5 (smírné řešení rozporů).

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

- + **další zásady** (výslovně nezařazené /např. řádného odůvodnění, transparentnosti/, či zásady nepsané /*neminem laedere*/).

Hlediska (kritéria) pro aplikaci správního uvážení

Dále také:

III. principy dobré správy (jež konkretizují povinnosti právní, či jsou neprávní povahy – etické, či směřující k vyšší efektivitě veřejné správy – srov. např. § 4 odst. 1, § 8 odst. 2 s.ř.).

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

Významné pro SU – Doporučení VM RE (80)2 z 11.3.1080, které se týká správního uvážení.

Závěr k hlediskům pro SU:

V souhrnu jde o strukturu *určující obsahovou stránku* správního uvážení.

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

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 snižují:

- *příkladné výčty znaků pojmu v zákoně,*
- prováděcí (podzákoné) předpisy,
 - *metodika,*
 - *judikatura,*
 - *tradice.*