



Správní právo II

2. přednáška - 2.10.2023

Hlavní téma: Diskreční pravomoc veřejné správy

Přednáší: *doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*



Správní právo II

2. přednáška

OBSAH PŘEDNÁŠKY:

- **Otázka vázanosti a volnosti v činnosti veřejné správy.**
- **Diskreční pravomoc veřejné správy. Správní uvážení jako specifický projev pravomoci správního orgánu.**
- **Limity, znaky a specifika přezkumu.**
- **Problematika neurčitých pojmů.**

Jde o **problematiku:**

- *související s interpretací a aplikací, s ústavními základy,*
- *teoreticko-praktická.*
- *vztahující se na činnost veřejné správy, a také soudní přezkum.*

Diskreční pravomoc veřejné správy,
aneb problém vhodného nastavení vztahu „vázanost vs.
volnost“ v činnosti, resp. rozhodování veřejné správy, a to v
podmínkách moderního právního státu, tedy v intencích
principu legality.



Zkoumaná témata, resp. také otázky k zodpovězení či úvaze :

- 1) Problém vázanosti vs. „volnosti“ v činnosti veřejné správy**
- 2) Pojmy „správní uvážení“, „diskreční pravomoc“. Varianty správního uvážení.**
- 3) Správní uvážení jako součást, resp. projev pravomoci správního orgánu.**
- 4) problém tzv. „absolutního volného uvážení“**
- 5) Identifikace správního uvážení**
- 6) Meze a hlediska správního uvážení**
- 7) Neurčité pojmy**

Pojem „diskrece“:

Obecně - slovníkový význam:

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

(ale také taktnost, zdrženlivost, rezervovanost).

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

- v 10. přednášce v SP I – objasnili jsme pojem pravomoc správních orgánů,
- a možných **složek pravomoci**:
 - normotvorná, - rozhodovací, - exekuční, - kontraktační, - zásahová, - kontrolní, - sankční (trestající), - evidenční.

V rámci zákonného nastavení jsou uplatňovány jako povinné, nebo s možností jejich využití, a to s ne vždy přesně zákonem předvádaným výsledkem.

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

Rovněž jsme řešili problematiku *(veřejných) subjektivních práv a jejich strukturu („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)

- a již jsme nanesli **otázku jejich ne/nárokovosti** (resp. ne/vymahatelnosti).

- **Otázka č. 1:** Je vždy řešení jednoznačné, resp. zcela ano, či zcela ne ?
- **Otázka:č.2:** Co rozhoduje ? Jaké faktory zde působí ?
- V této souvislosti jsme prezentovali **základní zásady činnosti** – a jejich specifickou úlohu ve vztahu ke správnímu uvážení – diskreční pravomoci.
 - mezi nimi *primus inter pares* – **zásada legality**. Sama o sobě, úzce interpretovaná ustanovení (pouhý výklad jazykový – odpovědi vždy nedávají. (Pl.ÚS 33/97 ze 17.12.1997 – nutno využít také teleologický výklad...)
 - Naopak – nastoluje problém respektování povahy pravomoci, resp. vázanosti či volnosti jejího uplatnění (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).

Zásady poskytují **vodítka**: - jednání ve veřejném zájmu, ochrana práv, zákaz zneužití pravomoci, proporcionalita (vyváženost), vztah k věcnému základu, legitimní očekávání, (+ odůvodnění).

(Pozn.: u VP smluv – také zásada účelnosti, VS jako služba - § 159 o.2 a 3 s.ř.).

- (v 9. přednášce SP I) – o **cílech a úkolech** veřejné správy. *Jakou úlohu* mají při rozhodování dle konkrétních zákonných ustanovení ? - souvislost s *účelem pravomoci SO* ?
- – *u jednotlivých forem realizace veřejné správy* – není významný pouze požadavek **zákonosti, ale také (věcné) správnosti výsledku** (rozhodnutí), tedy **obsahové stránky** rozhodnutí, a také postupu.

(k tomu srov. - ve spr. řádu pro správní řízení - § 89 odst. 2)

- **Otázka č. 3** : Předepisuje právo vždy varianty konkrétního výsledku, tedy věcného řešení ?
- **Otázka č. 4**: A týkají se položené otázky pouze procesních forem činnosti ?

1) Vztah vázanosti vs. volnosti při výkonu pravomoci správních orgánů

- vykrytalizoval v otázku:

Připadá v úvahu - s ohledem na povahu a rozmanitost úkolů a forem veřejné správy, a základy a zásady výkonu veřejné moci :

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, lze akceptovat **plnou 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) od 5000 Kč do 10000 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.**

Otázka obecná – č. 5: Jak pro neukázněného řidiče může případ dopadnout? K tomu otázky dílčí:

a): Kdy jde v právní úpravě přestupků o rozhodnutí vázané, kdy jde o správní uvážení ?

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 b): *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 c): *Musí být trest uložen vždy, pokud je přestupek spolehlivě zjištěn a obviněnému prokázán ?*

Otázka d): *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 d): *Jsou hlediska pro uložení trestu a jeho výměry zcela konkrétní ?*

e): *Lze přihlédnout k jiným hlediskům, než výslovně uvedeným ?*

f): *Jakýmkoliv hlediskům ?*

g): *Jaký je celkový právní rámec pro rozhodování SO o uložení trestu, resp. ukládání trestů v rámci celkového výkonu jeho pravomoci ?....* 

Nutnost výkladu logického, systematického, event. i teleologického, orientace v zásadách činnosti, specifických zásadách trestání a procesních,...

Vývoj řešení otázky vázanosti vs. volnost v rozhodování veřejné správy vůči adresátům:

– historicky: 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***.

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 s.ř.). Volnost i zde jen relativní – existují také závazné podklady, jimiž je SO vázán.

2) 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*) + odst. 2 – *přezkum uloženého trestu*).

K tomu více v 10. přednášce ve Správním právu procesním.

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.

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.

3) 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 (právní jistota, předvídatelnost činnosti VS).

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)

- Tam, kde je zákonem založeno správní uvážení, **nejde pouze o právo**, ale **zároveň povinnost této volné úvahy použít** , a to se všemi náležitostmi, včetně řádného odůvodnění.
(tj. řádně uplatnit pravomoc)

4) K problému tzv. „absolutního volného uvážení“

= případy, kde SO rozhoduje o oprávněních, na něž **není právní nárok**, a/resp. kde **zákon nestanoví zcela přesná kritéria** (např. udělení státního občanství, azylu, vysílací licence, a d.).

- *AVŠAK: „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 libovůli,
- **nejsou obecně vyňaty ze soudního přezkumu** (jde minimálně o kontrolu nepřekročení mezí SU, nezneužití), ledaže tak výslovně stanoví zákon.

Ad problém tzv. „absolutního volného uvážení“:

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.”

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.*

5) 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. také *teleologický*.

Zajištění legality správního uvážení

Obsah a rozsah pravomoci SO by měly být *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“...*

Metody:

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

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

6. 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“ (§§ 2 – 8 s.ř.)

- Z nich zejména **zařazené v § 2** (*proporcionalita, jednání ve veřejném zájmu, předvídatelnost - legitimní očekávání* (včetně ustálené praxe), *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 /řádné odůvodnění, transparentnost/**, 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, § 6, § 8 odst. 2 s.ř.).

K tomu např. - „desatero“ Veřejného ochránce práv, nebo Evropským ombudsmanem vydaný – 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 Výboru ministrů RE (80)² z 11.3.1980, 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. Jinak také: „limity vnější a vnitřní“.

7) 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:

- *legální definice pojmu*
- *příkladné výčty znaků pojmu v zákoně,*
- *prováděcí (podzákoné) předpisy,*
 - *judikatura,*
 - *metodika*
 - *ustálená rozhodovací praxe SO (včetně právních názorů vyšší instance)*
 - *a evetn. tradice.*

Literatura ke studiu základní:

- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: MU, 2012.

Další prameny:

- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání Praha: C.H.Beck, 2023, str. 55-60.
- Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: MU, 2003.
(https://science.law.muni.cz/knihy/skulova_spravni_uvazeni.pdf)
- Mates, P.: *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství A.Čeněk, 2013.

Tot' vše pro dnešek.....

Děkuji za pozornost.