PRÁVNICKÁ FAKULTA
Masarykova univerzita

Správní právo II
2. přednáška 30.9.2024

Téma:
Diskreční pravomoc veřejné správy

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Obsah přednášky

Připomenutí: pojem a struktura pravomoci správních orgánů (připomenutí)

I. Otázka vázanosti a volnosti v činnosti veřejné správy, **vztah k veřejným subjektivním právům.**

II. Diskreční pravomoc veřejné správy.
Správní uvážení jako specifický projev pravomoci správního orgánu.
Problematika neurčitých pojmů.

Osnova hlavního tématu:

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

Připomenutí: Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

V 10. přednášce ze SP I:

- ***Pravomoc* správního orgánu** (= co je oprávněn činit vůči komu, čemu),

  tj. - souhrn právních prostředků správního orgánu (*„SO“*), určených k realizaci působnosti.

- ***Působnost* správního orgánu** = okruh věcí, které SO řeší (v jakých věcech, vztazích, území = věcná, územní).

  Pozn.: V procesním právu – otázka „příslušnosti“ SO.

Dány zákonem *(**princip legality**).* Nedokonalost či mezera – řešeny v rámci *kompetenčních sporů*.

Pravomoc VS uplatňována vždy prostřednictvím konkrétního subjektu – SO, a také konkrétních osob.

,

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

- Rozlišili jsme **složky pravomoci** správních orgánů dle obsahu a zaměření. Dotkli jsme se – ***otázky vázanosti a volnosti*** *výkonu pravomoci.*
- Rovněž otázku *(veřejných) subjektivních práv a jejich struktury.* A již jsme nanesli ***otázku jejich ne/nárokovosti*** (resp. ne/vymahatelnosti).
- rovněž jsme prezentovali význam ***základních zásad činnosti SO*** – a jejich specifickou úlohu ve vztahu ke správnímu uvážení, mezi nimiž *primus inter pares* – zásada legality.

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

Pravomoc –

vždy zákonný základ.

Pravomoc – složky:

- normotvorná, - rozhodovací, - exekuční, - kontraktační, - zásahová, - kontrolní, - sankční (trestající), - evidenční.

Skladba pravomocí – *nestejnorodá* u různých druhů SO – dle účelu, obsahu, zaměření jejich činnosti.

Pravomoc – obecně **vždy uplatňována směrem k právní sféře dotčených osob**, adresátů působení.

Na co navazujeme ? Co jsme již probírali ?

Liší se **zákonné zmocnění** pro výkon pravomoci:

- vázané (povinnost uplatnit),

- „volné“ (na základě a v mezích zákona) – založena úvaha SO, zda uplatnit, či jak konkrétně (= správní uvážení, resp. „*diskreční pravomoc SO“*).

Jde o volnost pouze relativní . Omezeno obecnějším právním rámcem - – hodnotami a zásadami, právního státu.

Platí zákaz libovůle *(= zákaz zneužití pravomoci).*

Obecné požadavky také na: *kontinuitu, legitimitu, důvěryhodnost, odpovědnost, transparentnost, participaci* (srov. s pilíři a hodnotami *Evropského správního prostoru*).

K tomu míří *obecné principy a zásady*.

Na co navazujeme:

Výkon pravomoci SO – působí **vůči adresátům**,

- zasahují či se mohou dotýkat jejich **subjektivních** práv (*„dotčené osoby“* – s.ř.).

Veřejná subjektivní práva = **souhrn *oprávnění a povinností*,** jež má **jednotlivec ve vztahu k veřejné správě** (= obsahem SP vztahů).

Některá *ústavně chráněna* (včetně práva na řádný proces a soudní ochranu) – katalog lidských práv a základních svobod.

V rovině *potenciální* – dána právním řádem – *de lege lata*, a event. *efektivní, aplikovaná* – *de lege aplicata*.

Rozsah a skladba dána právním postavením konkrétních subjektů.

Na co navazujeme:

„Základní zásady činnosti správních orgánů“

– ***založeny*** *(tehdy jako nový institut)* ***ve správním řádu*** **(2 – 8 s.ř.)**

Nejde o úplný výčet.

Nejde o pouhé zásady procesní. *Vedle požadavků na procesní stránku* postupů SO působí *rovněž na obsah, resp. výsledek postupu.*

Základ a původ základních zásad:

- *(osvědčené) tradice veřejné správy,*
- Ústavní zásady, obecné principy právní a principy správního práva (vztah státu a jednotlivce, podmínky výkonu veřejné moci, zejm. čl. 36 odst. 1, 38 odst. 2 LZPS),
- mezinárodní a evropský kontext (ochrana ZPS, právo na řádný, spravedlivý proces a rozhodnutí (srov. čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy, Listina ZP EU - čl. 41 – „právo na dobrou správu“).

Na co navazujeme:

Pojem **„principy dobré správy“** = širší katalog, včetně soft-law Rady Evropy – *rezoluce a doporučení* Výboru ministrů Rady Evropy (zejm. *doporučení č. 2007/7, o dobré správě, a řada dalších.*

Srov. též - „desatero“ Veřejného ochránce práv.

Zahrnují požadavky **etické**, či na **efektivnost** správy, ***konkretizují a doplňují zásady právně závazné.***

Tendence postupného prolínání mezi zásady právní povahy.

(Srov. např. vývoj požadavku na transparentnost, resp. otevřenost rozhodnutí vůči adresátům skrze řádné odůvodnění, a to již nejen rozhodnutí ve správním řízení, či požadavek na zdvořilost a vstřícnost SO).

I. Otázka vztahu vázanosti vs. volnosti při výkonu pravomoci správních orgánů

Základní problém:

Připadá v úvahu - s ohledem na povahu a rozmanitost úkolů a forem veřejné správy:

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, plná 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**.

Přičemž – otázka kvalifikovanosti osob vykonávajících VS („úřední osoby“).

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, 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):

- **Správní uvážení, resp. diskreční pravomoc.**
- **Neurčité pojmy**

Mohou být v právní úpravě **kombinovány**, tedy SU stanoveno s použitím neurčitého pojmu, jak bylo patrno 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). Volnost i zde jen relativní – existují také závazné podklady, jimiž je SO vázán.

II. Úvodem - k pojmu „diskrece“:

Obecně - slovníkový význam:

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

(ale také taktnost, zdrženlivost, rezervovanost).

II. Správního uvážení („SU“):

Obecná definice:

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** (resp. sankci) právní normy (v řešení konkrétní věci).

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

Pojem ***„diskreční pravomoc"*** - obsahově širší (v zahraniční literatuře):

zahrnuje: - jednak shora uvedené **správní uvážení** /klasické/

a také 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 (srov. např. v s.ř. ust. 62 – Pořádková pokuta: *… SO může rozhodnutím uložit…až do výše 50 000 Kč…*

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). (vždy - rámci legality)0.

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 A.Merkl:

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***."

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 nepřípus***

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 prvé 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 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:

= 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 nejen výklad jazykový a logický, ale také – *systematický*, *historický,* 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:

- stanovení **limitů (mezí)** = ROZSAHU SU
- stanovení **hledisek (kritérií)** – OBSAHU, KVALITY SU
- **přezkum respektování hledisek** SU 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./.*

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** /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, § 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.

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
- *příkladmé výčty* znaků pojmu v zákoně,
- *prováděcí (podzákonné) předpisy*,
- *judikatura,*
- *metodika*
- *ustálená rozhodovací praxe SO*
- *tradice*.

Literatura ke studiu základní:

- Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Brno: MU, 2024, str. 99 - 106.

Další prameny:

- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část. 3. vydání* Praha: C.H.Beck, 2024
- 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.

Děkuji za pozornost.