

MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s.

Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., dlouholetý vysokoškolský učitel správního práva, vydal monografii s názvem „*Správní uvážení*“. Jde o knihu (sympaticky) útlou co do počtu stránek, která je věnována otázkám zároveň nadčasovým i aktuálním: výkladu a aplikaci norem správního práva a vyplňování mezer v tomto právním odvětví. Autor se v práci zaměřil na stěžejní témata obecného správního práva, která kladou nejen značné nároky na zpracování, ale vyžadují i od čtenáře dostatečné odborné zázemí, aby byl schopen se v jednotlivých nuancích výkladu orientovat.

K problematice správního uvážení bylo vydáno od 90. let minulého století více prací, které se snažily jednak dát přehled o dosavadní dogmatice a judikatuře, jednak přinesly nové pohledy vlastní. V této souvislosti je třeba zmínit monografii Zdeňka Bažila „*Neurčitě právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. Nejvyššího správního soudu)*“, vydanou Univerzitou Karlovou v Praze v AUC Iuridica 6/1992 v roce 1993, a rovněž monografii Soni Skulové „*Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*“, vydanou Masarykovou univerzitou v Brně ve Spisech Právnické fakulty č. 269 v roce 2003.

Téma, kterému se kniha P. Matese věnuje, je širší, než by odpovídalo jejímu názvu. Kapitoly, které následují po Úvodu, se týkají tří různých institutů, a to analogie, neurčitých pojmů a správního uvážení. Je obtížné nalézt společné označení pro tyto instituty, ale možná se mohl náznak, že je záběr knihy širší než jen „*správní uvážení*“, objevit i v jejím názvu.

Je cenné, že autor monografie shromáždil reprezentativní přehled názorů literatury a judikatury a na mnoha příkladech uvádí, jak se v praxi jednotlivé instituty, kterým se práce věnuje, uplatňují, uplatňovat mohou či naopak nesmí.

V Úvodu autor provedl literární příměr správního práva s velkým, zeleným pralesem, plným nástrah. Ve správním právu lze „*snadno zabloudit v málo přehledných houštinách, navíc ještě násobených labyrintem velmi specializovaných prováděcích předpisů, v nichž se může vyznat jen egyptský bůžek Sutech, pán temnoty a chaosu, nebo několik málo vybraných odborníků*“. Důležité je připomenutí, že ač vlády snad všech států proklamují tendenci ke „*štíhlému státu*“, jsou to marné snahy. „*Realita je totiž taková, že úkolů státu stále přibývá a nejvíce jich plní právě veřejná správa, což nutně vede ke zvyšování počtu správních orgánů, s čímž jde ruku v ruce i zvětšování jejich personálního obsazení, byť v různých intervalech se činí pokusy o jeho omezení*.“

Výchozí myšlenkou autora je, že se žádné společnosti nepodařilo vytvořit dokonalé právo, tedy bezrozporné, pamatující na všechny možné situace, přinášené

reálným životem, že „*správní orgány a soudy budou tedy nuceny používat nejrůznější berličky k dosažení spravedlnosti, ať je označíme jako analogii, diskreci, neurčité pojmy, nebo jinak.*“ Práce se těmto jednotlivým „berličkám k dosažení spravedlnosti“ věnuje. Stálo za to provést v úvodní části vymezení, jaký je význam těchto jednotlivých „berliček“, aby byl čtenář schopen je jednotlivě od sebe odlišit, aby bylo jasné, kdy jde o výklad, kdy o řešení mezer v právní úpravě a kdy o volbu z více možných řešení. Funkce analogie, neurčitých pojmů a správního uvážení se nepochybně od sebe výrazně odlišují, ale mají jistě i řadu společných rysů, které asi bylo vhodné souhrnně uvést.

První kapitola „*Analogie*“ vychází z názoru, že právo má svoje mezery a nástroje, kterými je možno z toho vznikající problémy řešit. Je-li tato mezera zákonodárcem plánovaná, není použití analogie na místě, protože zákonodárce žádnou regulaci nechtěl. Podle autora je základní funkcí analogie vyplnit mezeru v právu a nepřipustit tím odmítnutí spravedlnosti. Z této kapitoly bych vyzdvihl zejména část od strany 39, v níž autor vymezuje, jaké jsou možnosti a na druhé straně vyloučení použití analogie ve správním právu. Tezovitě se jedná zejména o tyto úvahy:

- obecné východisko pro vyloučení analogie je třeba hledat v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, resp. v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, garantujícím svobodu občanů a svazujícím veřejnou moc rámcem, který představuje zákon;
- pomocí analogie není přípustné určovat rozsah zákonem stanovené pravomoci a působnosti orgánů veřejné moci, protože veřejnou moc může orgán veřejné moci vykonávat pouze v oblasti své působnosti a zákonem stanovenými právními prostředky. Autor v této souvislosti upozorňuje na nebezpečí, která mohou plynout pro právní jistotu a předvídatelnost z rozlišování mezi formálním a materiálním vymezením pravomoci a působnosti.
- použití analogie není možné tam, kde existuje tzv. negativní norma, která ji *per se* vylučuje;
- analogie není možná tam, kde se někomu speciálním ustanovením zákona odnímá určité právo či se toto zužuje;
- tam, kde existuje speciální režim, není možno se na základě analogie dovolávat obecné úpravy;
- požadavkem pro připuštění analogie ve veřejném právu je, aby se tak dělo ve prospěch účastníka řízení a rozhodně nemohou být chráněna práva silnějšího subjektu správně-právního vztahu, tedy správního úřadu;
- vadným bude postup správního orgánu, kdy analogie má být využita ve prospěch účastníka, ale nestane se tak, v důsledku čehož dojde ke zkrácení jeho práv;
- ani prospěch účastníka nemůže být legálním důvodem k použití analogie tam, kde chybí mezera v právu.

Druhá kapitola „*Neurčité pojmy*“ rozebírá protichůdné požadavky, které se kládou na právní pojmy. Jednak požadavek, aby pojmy používané právními normami

byly ostré, jednoznačné, což někdy vede až ke snaze podrobně a detailně vymezit veškeré použité právní instituty za pomoci zařazování značného množství definičních a vysvětlujících ustanovení. „*Tím se však předpisy nestávají exaktnější, ale rozhodně jsou méně srozumitelné a přehledné.*“ Na druhé straně si právní normy vynucují, aby mohly zachytit co nejširší okruh situací, variant, což vede jejich tvůrce k tomu, aby používal i termíny neurčité či pružné. Autor uvádí, jak se teorie a judikatura vyrovnává s požadavkem právní jistoty a předvídatelnosti práva, ale i s požadavkem na pružnost úpravy. Klade důraz na to, že i neurčitost právních pojmů má své hranice, že z právních norem musí být patrné, co se po jejich adresátech žádá.

Zajímavý je text, v němž se autor zabývá nástroji, které mají vést ke snižování nevhodné míry neurčitosti právních předpisů. Na prvním místě uvádí legální definice a explikace (zpřesnění či vysvětlení), které ovšem dle autora ne vždy výkladové obtíže odstraňují. „*Je přitom záležitostí notorickou, že čím podrobnější je definice/explikace, tím více jejich stránek zůstává nejasných.*“ K významným nástrojům, které mohou neurčitost pojmů odstranit, řadí též např. požadavek stability právního řádu, ustálenou, dlouhodobou a jednotnou činnost správních orgánů, která opakovaně potvrzuje určitý výklad pojmu, právní principy, názory literatury a komentářů atd.

Pozornosti čtenáře by neměl uniknout text od strany 73, v němž se autor pokouší ukázat na postupy při aplikaci právní normy s neurčitými pojmy. Mám-li z nich opět tezevitě vybrat, uvádím tyto:

- aplikující orgán si musí v první řadě uvědomit, jaký význam má daný pojem, a následně určit, které skutečnosti konkrétního případu pod něj lze/je nutno podřadit;
- interpretace neurčitého pojmu je záležitostí odbornou, nicméně záležitostí právní a nikoli skutkovou, takže konečnou odpověď tu musí dát aplikující správní orgán;
- správní orgán musí neurčitý pojem vysvětlit, říci, co si pod ním představuje;
- druhým krokem je zjištění, zda je v konkrétním případě rozsah a obsah neurčitého pojmu naplněn, tedy zjištění, je-li možno skutečnost zařadit do rámce, který neurčitý pojem tvoří, výklad neurčitého pojmu nelze provést obecně, protože musí odpovídat dané situaci, místním podmínkám, času a jiným významným okolnostem, které charakterizují určitou skutkovou podstatu.

Za diskusí považuji uváděný názor, že úkolem správního orgánu je vyložit neurčitý pojem „*předtím, než začne provádět dokazování, protože na takto zjištěném základě si může vymezit rámec pro svá skutková zjištění a následně hodnotit existující důkazy, popřípadě důkazní prostředky doplnit*“ (str. 78). To je sice jistě možné, ale lze si představit i situaci, kdy právě skutková zjištění mohou ovlivnit způsob vyložení neurčitého pojmu v konkrétní situaci.

Třetí kapitola „*Správní uvážení*“ vymezuje podstatu diskrece, v rámci níž má správní orgán možnost (a povinnost) zvolit na základě více či méně určitých kritérií nejméně ze dvou alternativ to nejlepší řešení. Ilustrativní je zejména výklad, že diskreci je možno chápat jako „*výraz důvěry v úroveň veřejné správy, že se bude schopna vyrovnat se všemi nároky, které z ní plynou, což v širších souvislostech je výrazem pro dobrou správu.*“ Prostor pro správní uvážení by neměl objevit až aplikující správní orgán, ale měl by si ho být vědom normotvůrce, který ho stanoví. „*To, zda vůbec bude použito a v jaké podobě, je však záležitostí spíše právně politickou, byť by si měl normotvůrce při jejím zařazení do právního předpisu uvědomit, že s výrazným praktickým dopadem.*“

Polemizoval bych s tvrzením, že vymezení pojmu diskrece, či uvážení, není legálním termínem (str. 82). Pojem správní uvážení užívá § 78 odst. 1 soudního řádu správního (a jak sám autor správně uvádí na str. 105, jedná se formulací, že soud zruší pro nezákonnost rozhodnutí správního orgánu i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil, o zdvojení uvedení důvodů pro zrušení správního rozhodnutí). A předchozí úprava správního soudnictví, § 245 odst. 2 občanského soudního řádu (ve znění platném do 31. 12. 2002), vymezovala správní uvážení jako „*zákonem povolenou volnou úvahu*“.

Za zajímavý považuji rozbor možnosti vyloučit (omezit) prostor pro správní uvážení nižšího orgánu postupem vyšší instance, která k tomu vydá vnitřní instrukci, a tím vlastně atrahuje diskreci na sebe (str. 88). Zajímavé jsou i myšlenky o tom, kam sahá soudní přezkum rozhodnutí, které vydal správní orgán za použití správního uvážení, a v jakém směru se může ubírat (od str. 106).

Monografie Pavla Matese je zdařilým dílem, její napsání si vyžádalo značného úsilí, neboť se dotýká samých esenciálních otázek činnosti veřejné správy, ke kterým toho v nedávné i dálnější minulosti bylo hodně napsáno. Využití publikace vidím především pro studenty práva a veřejné správy, tedy pro ty, co už o správním právu něco vědí, a samozřejmě pro aplikační praxi. Možná by stálo za to vnitřně jednotlivé kapitoly ještě členit, případně i graficky zvýraznit ty závěry, které považuje autor za podstatné pro čtenáře, ale to je otázkou autorské licence. V zájmu přehlednosti obsahuje kniha podrobný věcný rejstřík. Ale v prvé řadě je třeba poděkovat za to, že bylo české správní právo obohaceno o zajímavý titul.

Martin Kopecký