

K PROCESU OTVÍRÁNÍ „ČERNÉ SKŘÍŇKY“ SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ V SOUDNÍM PŘEZKUMU

SOŇA SKULOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek přináší nástin procesu založení a vývoje rozsahu soudního přezkoumání správních rozhodnutí v ČR, a to ve vztahu ke správnímu uvážení. Tato oblast soudního přezkoumání prošla podstatnými změnami (rozšíření, prohloubení), zvláště v posledních letech, a to zejména díky nové úpravě správního soudnictví (z.č.150/2002 Sb.), a také přístupu Nejvyššího správního soudu k této oblasti přezkoumání. Správní uvážení již nespočívá skryto v „černé skřínce“ nepřístupné soudnímu přezkoumání, a je (má být) podrobena kritériím vyjádřeným v principech (evropského) správního práva (např. principech proporcionality a legitimního očekávání).

Klíčová slova v rodném jazyce

Diskreční pravomoc, správní uvážení, soudní přezkoumání, zneužití správního uvážení, meze správního uvážení, hlediska správního uvážení, principy evropského správního práva.

Abstract

The contribution elucidates in brief the process of the establishing and development of the scope of the Judicial Review of the administrative decisions in the Czech Republic in a sphere of administrative discretion. This special part of the Judicial Review has been undergoing the substantial development (extension and deepening), especially during last years, due to the new legal regulation (Act. No 150/2002 Coll.), and the approach of the Supreme Administrative Court. The administrative discretion is not hidden in the „black box“ untouchable by the court's review anymore, and has become (or should be) subjected to the criteria of the principles of (European) Administrative Law (esp. proportionality, legitimate expectations).

Key words

Discretionary powers, administrative discretion, judicial review, abuse of administrative discretion, limits of administrative discretion, criteria of administrative discretion, principles of European Administrative Law.

1. ÚVODEM

Vážené dámy a pánové, vážení hosté,

vedle své hostitelské úlohy v sekci Správního práva míním přispět k programu jednání také obecnějším zamyšlením nad proměnami soudní kontroly nad specifickou oblastí rozhodování veřejné správy, a to správním uvážením (diskreční pravomocí) správních orgánů, a to od počátků specializovaného správního soudnictví, až po současnou situaci.

Soudní přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, založených na tzv. volné úvaze (správním uvážením, nebo nověji a širěji diskreční pravomocí), představovalo od samotného založení soudního přezkoumání (správního soudnictví) specifický problém, se kterým se vyrovnávali klasici správního práva, věnují se mu doposud teoretici, a představuje svérázný problém pro legislativu. Zásadní dopad má také na aplikační praxi správních orgánů. Z našeho pohledu je

významné, že problematika prošla a prochází podstatnými změnami, a rozšiřuje svůj záběr a význam.

Specifičnost problematiky soudního přezkumu vyplývá v dnešním pohledu jednak z povahy (relativní) volnosti takto nastaveného rozhodování správních orgánů, a dále z povahy a struktury hledisek, která ovládají správní uvážení.

Pro pochopení současné situace v oblasti soudního přezkumu správního uvážení je nutno vyjít z obecných základů, resp. poznatků o soudním přezkoumání. Základ nacházíme v nastavení vztahu moci výkonné a moci soudní, kdy posléze uvedená má svěřenu pravomoc z nezávislých pozic kontrolovat rozhodování veřejné správy. Ve vztahu k jednotlivcům, resp. jejich právům a zájmům, je stanoven požadavek kontroly respektování limitů a kritérií výkonu té části veřejné moci, jež je svěřena veřejné správě.

Ve vývojovém pohledu na tuto oblast soudního přezkumu pak vždy bylo (a je) zásadním problémem či otázkou nastavení a aplikace pravomoci soudů vůči této (relativně přesně) zákonem vytvořené sféře (relativní) volnosti správních orgánů, a to za účelem nalezení „správného“ řešení konkrétní spravované věci, kde rozhodujícím je právě kritérium „správnosti“, resp. jeho obsah a význam.

V rámci soudního přezkoumání je v nejobecnější rovině řešena, resp. sledována či kontrolována otázka právní korektnosti (zákonnosti, právnosti) veřejné správy. Uvedené kritérium může mít ve specifické oblasti správního uvážení a jeho soudní kontroly více úrovní, resp. může disponovat značně rozdílným obsahem a rozsahem, a to na škále od prostého souladu s jednoduchým konkrétním ustanovením právního předpisu (tedy pravidlem), až po konvenci s poměrně složitou strukturou právních kritérií či standardů stojících na vyšší úrovni obecnosti a také závaznosti.

Na uvedeném rastru zákonosti – právnosti (kde první z uvedených termínů stojí na počátku vývoje, a druhý ve svém rozšiřujícím se záběru zrcadlí trend k současnému jeho rozsahu) také na území ČR probíhal historický vývoj soudního přezkumu diskreční pravomoci, od cca poslední čtvrtiny 19. století, až po dny současné, a zdaleka není ukončen. V tomto dlouhodobém vývoji lze vysledovat určitou trajektorii (i když ne zcela lineární) jeho jednotlivých bodů. Vychází z určité logiky, a to zvyšujících se nároků na kvalitu právního státu v prostředí konkrétního státu (států), a v posledních desetiletích také v kontextu evropském.

Ve svém příspěvku se pokusím nastínit vývoj v této oblasti na území České republiky, jež specifickým způsobem rezonoval, i když ne vždy nepřetržitě, se zmíněnými obecnějšími trendy. Jde spíše o nástin hlavních bodů, dějů, přístupů a trendů.

Vliv evropeizačních procesů, resp. standardů (ať už ve smyslu časově pro ČR dříve závazných standardů Rady Evropy, nebo o něco později standardů ES/EU) na daný vývoj v posledním období, a to v rovinách legislativní i aplikačně-právní je však zřetelně patrný.

2. K TEORETICKÝM VÝCHODISKŮM, ZÁKLADŮM A VÝVOJI SOUDNÍHO PŘEZKUMU VOLNÉ ÚVAHY

Pro správné pochopení současné právní úpravy a situace v soudním přezkumu diskreční pravomoci nelze se obejít bez alespoň letmého pohledu na jeho kořeny, jakož i myšlenkové konstrukce, z nichž vycházel. Posléze budeme moci sledovat, zda a jak se promítly do

současné právní úpravy správního soudnictví, event. dalších oblastí soudní kontroly. Oblast správního soudnictví představuje rozsáhlé téma, z něhož se zde zaměříme pouze na jeho avizovanou část, resp. stránku – tedy přezkum správního uvážení.

Prosazování ideje správního soudnictví souviselo s uplatněním teorie dělby moci a principů právního státu, které přinesly kvalitativně odlišné postavení a vztahy vykonavatelů veřejné moci a adresátů jejího působení. Bylo nutné garantovat restrikcí výkonné moci do limitů právních, ať už v obsahu, tak ve formách její realizace. Zvláště intenzivně byl tento požadavek formulován pro případy, kdy výkonná moc zasahovala do sféry veřejných subjektivních práv.¹

Složitější problém pro stanovení mezí a pravidel soudní kontroly správních rozhodnutí představuje oblast diskreční pravomoci, kdy sám zákon zakládá pro správní orgán volnou úvahu, tedy možnost zvolit si vlastní, podle svého názoru nejvhodnější rozhodnutí z více možných, resp. v určitém stádiu rozhodovacího procesu (někdy již při jeho zahájení) zvolit další postup. Přitom každé ze zvolených řešení by se mělo pohybovat v rámci vymezeném zákonem. Zde se dotýkáme zajímavého problému přípustnosti více správních řešení jedné konkrétní rozhodované věci.

Pro každý systém správního soudnictví bylo již na počátku nutno vyřešit pro tehdejší podmínky otázku, zda vůbec, resp. v jakém rozsahu a vazbě na právní úpravu, má soud správní rozhodnutí založené na volné úvaze přezkoumávat. Uvedený problém byl jedním z hlavních ve vývoji správního soudnictví, a to typicky v systému kontinentálního práva, s ohledem na výslovně upravené pravomoci správních orgánů a nastavení kontroly výkonu této pravomoci ze strany soudu.²

K otázce rozsahu soudního přezkumu se proto nezbytně vyjadřovali klasici správního práva. Např. Merkl rozlišoval, v intencích tradiční dělby moci a také obsahu pojmu „zákonost“, přezkoumávání z hlediska právnosti (tehdy chápané ve smyslu vázanosti nejen zákony, ale také dalšími právními předpisy podzákonné povahy), a dále přezkoumávání úvahy správního orgánu (tedy účelnosti správních aktů v nejširším smyslu).

V intencích tehdejšího chápání obsahu pojmu „právnost“ připoští totiž existenci aktu, „který je sice co do právnosti bezvadným, avšak „protiúčelným“. V dnešním podmínkách by akt, který je v rozporu se stanoveným účelem pravomoci správního orgánu (jak by bylo zřejmě možno

¹ Merkl, A.: „Splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli.“ Nejpádnějším důvodem, který podle cit. autora mluví pro existenci správního soudnictví je ten, že správní soudnictví je právně - technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřipustné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu. – in Obecné právo správní, díl druhý, Orbis, Praha - Brno, 1932, str. 215, 217 a n..

Vzhledem k dnešní realitě patří se dodat, že tyto nepřipustné vlivy nemusí zdaleka plynout pouze z event. právní a politické závislosti správních úředníků, ale i ze strany různých soukromých zájmů.

² O modelových či reálných způsobech řešení v jednotlivých, zejména evropských právních systémech, resp. právních řádech, více viz např. in Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví (1. a 2. díl), Praha, C.H.Beck, 1998, Delamy, H.: Judicial Review of Administration Action, A Comparative Analysis, Dublin, Sweet Maxwell, 2001, Halliday, S.: Judicial Review and Compliance with Administrative Law, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2004, Hertogh, M., Halliday, S. (eds.): Judicial Review and Bureaucratic Impact, international and interdisciplinary perspectives, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2004.

tehdejší termín „protiúčelnosti“ vyložit) nemohl být shledán právně korektním. V tehdejší době by však kontrola úvahy, která by šla o krok dál než kontrola právnosti (v rozsahu tehdy úžeji nastaveném), představovala silné rozpětí správního soudnictví, ne-li již přímo vybočení nad rámec ideje správního soudnictví, neboť by mj. odnímala správě veškerou její volnost a podrobuje celou správu nejen kritice, ale i vůli soudnictví.³

Uvedená citace popisuje pojetí správního uvážení jako jakési „černé skříňky“, jak ji později trefně pojmenovává M.Mazanec⁴, tedy prostoru vskutku právně „vyhrazenému“ k volné úvaze správního orgánu, zajisté tedy nikoliv neomezenému a nastavenému v tehdejší rámci zákonnosti.

I sám Merkl však připustil možnost stanovit jisté druhy správních aktů, které by kontrole úvahy podléhaly, anebo určitých druhů porušení práva. Případy zkoumání překročení hranic volné úvahy považuje Merkl, v podstatě shodně s naší současnou koncepcí správního soudnictví, za zvláštní případ přezkoumávání právnosti, neboť každé překročení volného uvažování zasahuje do sféry právní vázanosti správního orgánu a zakládá tak porušení práva. Uvedený případ znamená totiž zároveň překročení zákonem stanoveného rámce pravomoci subjektu vykonávajícího veřejnou správu.⁵ Jak zřejmo, tehdejší pojetí svědčilo spíše kvantitativnímu chápání mezí stanovených pro správní uvážení.

Pro podmínky již moderního státu se k této otázce vyjadřoval J.Macur. Formuloval závěr, že uvážení není protikladem zákonnosti a že oba tyto pojmy se vzájemně nevylučují. Nemělo by dle něj docházet k absolutizování pozitivně právního kritéria jejich rozlišování.

Pro současnou situaci a podmínky lze se ztotožnit s jeho závěrem, že až tam, kam sahá právní vázanost správního uvážení, může následovat i soudní kontrola, a to i tehdy, jestliže pozitivní právo kontrolu účelnosti vylučuje. Lze tak plně akceptovat závěr, že možnost soudní kontroly tedy končí teprve tam, kde končí vázanost volného uvážení právem.⁶

V uvedené otázce je tedy nutno stvrdit již v úvodu nastolenou hypotézu, že pro nastavení rozsahu a obsahu přezkumu správního uvážení je určujícím faktorem právní rámec, kterým je správní uvážení závazně zasazeno do svých mezí (jde tedy o nastavení limitů správního uvážení - s určitou licencí o hledisko spíše kvantitativní), resp. ovládáno ve svém obsahu (zde se projevují kritéria určující obsah, tedy předznamenávající zejména kvalitativní stránku uvážení).

Uvedeným teoretickým koncepcím, resp. jejich vývoji, odpovídal také vývoj právní úpravy soudního přezkumu.

³ Merkl, cit. dílo: str. 231 a n.

⁴ Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie, 2000, č. 4, str. 12, nebo již dříve v monografii Správní soudnictví, Linde, Praha, 1996, 451 stran, ISBN 80-7201-021-2, str. 92.

Situaci takto charakterizoval a kritizoval z hlediska nedostatečnosti naplnění čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy také P.Hrdina v článku „Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci diskreční pravomoci“, „Právní rozhledy, 1999, č. 4, str. 184 – 190, a srovnával ji s naprosto odlišnou situací v německé úpravě soudního přezkoumání.

⁵ Merkl, str. 233.

⁶ Macur, J., Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno, Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, 1992, str.50.

Rakouský správní soud původně vycházel ze shora zmíněné původní teorie, že pokud by soudy ve věcech správního uvážení judikovaly, ničím by se nelišily od správních úřadů.⁷

Tzv. „říjnový zákon“ (z.č. 36/1876 říšského zákoníku), o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších novel, stanovil totiž ve svém § 3 písm. e) výluku správního uvážení ze soudního přezkumu. Po dlouhých letech bohaté judikatorní činnosti rakouského správního soudu (z jehož rozhodnutí m.j. vycházely „podstatné formy řízení administrativního“, jako předobraz pozdějších úprav správního řízení) a několika novelách, jež nezasáhly přímo do sledované oblasti, byl říjnový zákon recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb.z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů ("listopadový zákon"). V oblasti nastavení soudního přezkumu uvážení došlo k formulační změně, kdy z výluky přezkumu byly vypuštěny věci, v nichž bylo rozhodováno podle volné úvahy. Tato změna však neznamenal zásadní změnu koncepce, tedy nastolení plného přezkumu správního uvážení, neboť zůstal zachován hlavní účel zákona, a to ochrana před nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu.

Nově navozený právní stav znamenal možnost soudního přezkoumání také správních aktů vydaných podle volného uvážení, pokud byly shledány nezákonnými. Podle M.Mazanec šlo o zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, mají-li ve spisech oporu^{8, 9}.

Na úpravu správního soudnictví z roku 1918, zrušenou v roce 1950 téměř bez náhrady, navázala (zde si, shodně s právní úpravou a situací, dovolím uplatnit jistý skok v čase) zákonná úprava z roku 1991 (zákon č.519/1991 Sb.), novelizující zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v jeho části páté.

Tato, mezitím (shora cit. nálezem Ústavního soudu) již opět zrušená právní regulace správního soudnictví, ve vztahu ke správnímu uvážení vycházela, stejně jako celá obnovená koncepce správního soudnictví, do značné míry z úpravy tradiční (prvorepublikové), včetně pojetí shora uvedených otázek.

Speciálním ustanovením, vztahujícím se přímo a výslovně k soudnímu přezkumu správního uvážení, byl § 245 odst. 2 o.s.ř.:" U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě

⁷ Bažil, Z., Bažil, Z.: Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, Praha, AUCI, 1992, str 8 a n.

⁸ Mazanec, M.: Správní soudnictví, str. 29.

⁹ V souvislosti s cit. zákonem je vhodné upozornit na v praxi, bohužel, nezavedený, institutu *právních zásad*, které měl přijímat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k prosazení svých ustálených názorů, resp. jejich změně. Na citovanou prvorepublikovou úpravu do jisté míry navazuje institut tzv. *zásadních usnesení* Nejvyššího správního soudu, který má sloužit zákonnému a jednotnému rozhodování správních orgánů, a také jeho *stanovisek* která mají být přijímána v zájmu jednotného rozhodování soudů ve správním soudnictví (viz § 12 odst. 2 a § 19 cit. zák.).

V tomto ohledu byly do značné míry zhojeny kritické připomínky k nejednotnosti judikatury a nedostatečnému jejímu vlivu na kvalitu rozhodování veřejné správy (srov. Mikule, V.:"Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy", in Správní právo, 1997, č.3, str. 137 a n.), jež , vedle dalších, vedly ke zrušení úpravy správního soudnictví z roku 1991 Ústavním soudem nálezem č.276/2001 Sb.

zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem."¹⁰

Dalším prvkem omezujícím přezkoumání volné úvahy správního orgánu bylo ustanovení § 248 odst. 2 písm. c), které vylučovalo ze soudního přezkoumání rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona. Ponechána stranou soudního přezkumu tak zůstala významná oblast případů rozhodování se správním uvážením.

I když ve shora naznačeném limitovaném rozsahu svého přezkumu správního uvážení, a přes veškerou snahu dát přezkumu pevnou konstrukci hodnotícího pohledu („meze a hlediska stanovená zákonem“), musela se judikatura vyrovnávat v některých případech se zásadním problémem, a to absencí právě hledisek pro použití správního uvážení¹¹ v zákonných textech. Pokud šlo (či doposud jde) o stanovení mezí správního uvážení, situace byla vždy znatelně příznivější. K otázce zákonných kritérií se vyslovoval také Ústavní soud¹².

Z dosud uvedeného je nepochybné, že zákonné stanovení mezí a hledisek (kritérií) pro použití správního uvážení, pro všechny případy jeho použití, v předpisech správního práva bylo zásadní otázkou pro vztah správního rozhodování a soudního přezkoumání, jak byly tyto požadavky formulovány v tehdy platném znění § 245 odst.2 o.s.ř.¹³

I když současná úprava rozsahu soudní kognice správního uvážení již nepoužívá výslovně pojmu „hlediska správního uvážení stanovená zákonem“, jejich existence, a to v širší dimenzi

¹⁰ K vymezení tehdejšího pojetí přezkumné úlohy soudů Ústavní soud: "...samotné správní uvážení podléhá přezkumu obecného soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z *mezí a hledisek stanovených zákonem* (zdůr. aut.), zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.... za splnění těchto předpokladů není obecný soud oprávněn z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. (III. ÚS 101/95, in Sb.n., sv.4, str. 354.).

¹¹ Uvedená situace byla problematické jednak pro samotný správní orgán, jednak pro soud. Protože však alespoň rámcová hlediska jsou k přezkumu nutná, uvedený nedostatek oživil ožehavý problém použitelnosti analogie ve veřejném - správním právu, dokonce někdy otázku analogie s ustanoveními předpisů práva soukromého (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 12/94-16, který dospěl k názoru, že *„správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí - nestanoví-li zákon výslovně něco jiného - obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu (sic!).“*

¹¹ Např. v usnesení ve věci III. ÚS 101/95: *...„stran správního uvážení se judikatura obecných soudů ustálila na názoru, že zákon vytváří kritéria, podle nichž, a v jejichž rámci, se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí,..."*

Situace byla však komplikovanější v těch případech, kdy právní předpis ponechával na uvážení správního orgánu, aby pro své konkrétní rozhodnutí určil kritérium, podle něhož rozhodne. Uvedený případ řešil Ústavní soud např. ve věci I. ÚS 116/96 (*...„otázka volby vhodného kritéria pro stanovení základu důchodové daně musí umožnit dodržení základních zásad daňového řízení, stanovených v ust. § 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů,“*). Na (správním) soudu pak bylo, aby v dalším přezkumném řízení uvážil, zda dosavadní kritéria byla či nebyla zvolena v rámci "správního uvážení" ve smyslu § 245 odst. 2 o.s.ř.

¹³ Uvedenému závěru nasvědčuje také judikát č.3, příloha časopisu Správní právo č.3/93: *„Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně, to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákoné a zákonem řízené. Determnace správního uvážení zákonem však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.“*

než pouze konkrétní zákonné úpravy, je nepochybná a nezbytná, a je nutno je při správním uvažování a soudním přezkoumání zohledňovat.¹⁴

Je však třeba zmínit další aspekt přezkoumání správního uvážení ve správním soudnictví. Překročení zákonného rámce správního uvážení, nebo nerespektování kritérií pro jeho použití, aby bylo hodno přezkoumání ve správním soudnictví, musí současně představovat porušení nebo ohrožení (veřejného) subjektivního práva navrhovatele, tedy adresáta původního správního rozhodnutí.

Samotné přezkoumání zákonnosti (právnosti – v dnešním plném pojetí) správního aktu není cílem soudní činnosti, ale prostředkem ke zjištění, zda subjektivní právo bylo rozhodnutím správního orgánu skutečně porušeno, nebo zda k tvrzenému porušení práva nedošlo.¹⁵ Z toho vycházela také předchozí úprava. Tvrzené překročení správního uvážení muselo znamenat zásah do subjektivních práv navrhovatele, a nikoliv do jiné oblasti, např. do práv jiných osob nebo event. určitého právem chráněného veřejného zájmu.

Od této koncepce se současná právní úprava správního soudnictví v otázce žalobní legitimace jednotlivců neodlišuje¹⁶.

Samostatným ustanovením však zakládá možnost ochrany veřejného zájmu na základě žaloby zákonem zmocněných subjektů, zejména vymezených orgánů veřejné moci¹⁷. Nutno podotknout, že porušení veřejného zájmu mohlo by nepochybně nastat na základě nebo v souvislosti se zneužitím správního uvážení, nebo obecněji s nesprávnou volnou úvahou, v tomto případě nesprávnou ve smyslu porušení obecné povinnosti sledovat při výkonu veřejné správy veřejný zájem jako jedno z podstatných hledisek správního uvážení, resp. princip činnosti správních orgánů, jak jsou stanoveny ve správním řádu, jako obecném kodexu činnosti veřejné správy.¹⁸

3. K SOUČASNÉ ÚPRAVĚ SOUDNÍHO PŘEZKOUMÁNÍ SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ

Jak již bylo vícekrát shora zmíněno, v současných podmínkách a v pojetí evropského správního práva je nutno chápat pojem „zákonnosti“, resp. správněji „právnosti“, v širších dimenzích, než tomu bývalo tradičně.

Jak v kontextu příprav nového správního řádu poznamenal R.Pomahač, „právnost“ v „evropském“ právním prostředí znamená soulad s ústavou, obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou (ES/EU), obyčejovými pravidly mezinárodního

¹⁴ Vyplyvá to podle mého názoru z použití kritéria „zneužití správního uvážení“, které je použito v klíčovém ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního, a jež evidentně předpokládá existenci standardů určujících správné použití správního uvážení, tedy vylučujících jeho zneužití, resp. vlastně správné použití pravomoci správního orgánu. Vztah k ust. § 2 odst. 2 správního řádu („zásada zákazu zneužití správního uvážení“) a logika jeho zařazení mezi základní zásady činnosti správních orgánů je zřejmá.

¹⁵ Macur, J., cit. dílo, str. 37 a n..

¹⁶ Srov. úpravu žalobní legitimace zařazenou pro jednotlivé druhy žalob v § 65, § 79 odst. 1 a § 82, a pro návrh na zrušení opatření obecné povahy v § 101a zákona č. 150/2002 Sb., v platném znění.

¹⁷ Jednak je to správní orgán, o němž to zákon stanoví (doposud nebyl zákonem zmocněn žádný orgán), dále Nejvyšší státní zástupce a „ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“ (srov. § 66 odst. 1 až 3 s.ř.s.).

¹⁸ Viz § 2 odst. 4 z.č. 500/2004 Sb., v platném znění.

práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, soudcovským právem a s interními směrnici, pokud se jich lze dovolat před soudem, a podle principu právnosti musí být protiprávní akt zrušen.¹⁹

Tak došlo v procesu začlenění Československa, resp. České republiky do prostředí Rady Evropy, a přípravy na členství v ES-EU, nastavován širší, plnější rozměr zásady právnosti, a v přímém spojení také současně požadavky na rozsah a hloubku soudní kontroly.

Podle dikce soudního řádu správního, je jeho účelem poskytnutí soudní ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem²⁰. V souvislosti se správním uvážením může podle platné úpravy spočívat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu m.j. právě v tom, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo správního uvážení zneužil²¹. Někteří autoři již v době přijetí zákona uváděli, a s ohledem na další vývoj, patrný v judikatuře zejména Nejvyššího správního soudu v posledním období, neshledávám důvod tento názor podrobovat revizi, že v tomto ustanovení se téměř revolučním způsobem otvírá sféra diskrečního rozhodování správních orgánů soudnímu přezkoumání.²²

Právě a pouze k „rozhodnutí“ správních orgánů je úprava přezkumu správního uvážení výslovně vztažena. Neznamená to však, že by se přezkum správního uvážení ve shora stanovených intencích nemohl uplatnit také v dalších případech aktů a postupů správních orgánů podléhajících soudnímu přezkoumání.²³

Pojem „nezákonnost“, resp. jeho žádoucí opak „zákonnost“, jak již bylo zdůrazněno, je nutno vykládat jako obecnější pojem „právnost“, a to v současném, plném obsahu, znamenajícím soulad s celým právní řádem, včetně mezinárodních smluv, které jsou jeho součástí ve smyslu čl. 10 Ústavy. (jak to navozuje nastavení zásady legality v § 2 odst. 1 nového správního řádu). Přezkoumání zákonnosti v tradičním, úzkém významu, je možné (a již i nutné) označit za minimální, i když svým významem základní, rozsah přezkumné činnosti.

Průlomovým prvkem v nastavení soudního přezkumu je působení požadavku tzv. plné jurisdikce (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách), jenž byl zaveden jako obecný princip.²⁴ Projevuje se, stručně řečeno, jednak ve vztahu k posuzování, resp. doplňování skutkové stránky, umožňující soudu zopakování důkazů nebo doplnění důkazů provedených správním orgánem²⁵. Další jeho působení však již

¹⁹ In Pomahač, R.: „Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady)“, Evropské a mezinárodní právo, 2001, č.3, str. 38.

²⁰ § 1 zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

²¹ Srov. § 78 odst. 1 cit. zákona.

²² Baxa, J., Mazanec, M.: Reforma českého správního soudnictví, in Právní rádce, 2002, č. 1, str. 10.

²³ Může jít také o *nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu* (který není rozhodnutím), pokud tím měl být účastník zkrácen na svých právech, ovšem za podmínky, že zásah nebo jeho důsledky trvají, nebo hrozí jeho opakování (§ 82 cit. zákona), a zřejmě také nezákonné opatření obecné povahy (§ 101d). U tzv. *nezákonné nečinnosti* správního orgánu (pro případ nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení), jak s ní zákon rovněž počítá jako s variantou porušení subjektivních práv, nebude zřejmě přezkum uvážení připadat obecně v úvahu, vzhledem k nárokovosti práva na úkon (srov. § 79 odst. 1.), i když ani taková eventualita v zásadě není vyloučena.

²⁴ Baxa, J., Mazanec, M., ibid.

²⁵ Viz § 77 soudního řádu správního.

není neomezené. Ani současná úprava soudního přezkumu ve správním soudnictví (podle s.ř.s.) obecně neumožňuje, aby soud vstoupil do role správního orgánu a nahrazoval jeho volnou úvahu svou úvahou vlastní, pouze je podrobuje kontrole v tom směru, jak již bylo uvedeno, tedy zda nepřekročilo meze stanovené zákonem nebo nebylo zneužito.

Avšak správní soudy získaly (téměř) plnou jurisdikci ve věcech žalob podaných vůči trestům uloženým za správní delikt, a to ve formě pravomoci upustit od takového trestu nebo jej snížit (nejsou-li vůbec důvody pro zrušení rozhodnutí), pokud byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši²⁶. Zde již soud může nahradit úvahu správního orgánu vlastní úvahou, ovšem pouze způsobem moderačním.

Shora uvedené hlavní znaky nové zákonné úpravy správního soudnictví dle mého názoru odůvodňují soud V.Vopálka, vyslovený že „nová“ úprava správního soudnictví se zdá být dostatečným pramenem pro skutečně aktivní tlak soudů na zdokonalování správního řízení,²⁷ když jej můžeme rozšířit i na další oblasti rozhodování – činnosti veřejné správy, která spadá do rámce uvedené větve soudní kontroly.

Mimo rámec správního soudnictví stojí přezkoumávání, neboli soudní kontrola rozhodování správních úřadů o věcech, které patří do oblasti soukromého práva²⁸. Tyto věci náleží do působnosti soudů obecných, které je přezkoumávají vskutku v plné jurisdikci, neboť mohou tutéž věc plně projednat²⁹, přičemž soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem³⁰. Uvedené řešení s sebou nese určité specifické problémy, jimiž se ve svém příspěvku nebudu podrobněji zabývat. Za zmínku však ve vztahu k naší problematice stojí obecnější otázka náročnosti (možnosti ?) kontroly naplňování základních zásad činnosti ze správního řádu v rozhodnutí správního orgánu (zejména některých – např. souladu s veřejným zájmem - § 2 odst. 4, nebo proporcionality právě v aspektu vyvažování zájmu veřejného a zájmů soukromých - § 2 a § 5 správního řádu) ze strany civilních soudů. Uvedená problematika nepochybně заслужuje podrobnější samostatnou analýzu.

V oblasti soudního přezkumu v rámci správního soudnictví (avšak se závěry aplikovatelnými zřejmě také v podmínkách přezkumu podle části páté o.s.ř., i když se v uvedeném zákoně předmětný pojem výslovně neobjevuje) zřejmě nejzajímavějším, a také nejsložitějším problémem jeví se již shora zmíněný, soudním řádem správním zavedený pojem zneužití správního uvážení³¹. Při zkoumání, zda nedošlo ke zneužití správního uvážení, nebude se již

²⁶ Lze-li ovšem takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Srov. § 78 odst. 2 cit.zák.

²⁷ Vopálka, V. in sborník Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, C.H.Beck, Praha 2002, str. 275.

²⁸ Rozhodl-li správní orgán „podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu první mocí, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Viz § 244 odst.1 o.s.ř.

²⁹ Zjistí-li, že v dané věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, soud rozhodne sám ve věci rozsudkem. - § 250j o.s.ř.

³⁰ Viz § 250e cit.zákona.

³¹ Pro inspiraci bylo vhodné čerpat, a již se tak děje, i když zejména na úrovni Nejvyššího správního soudu, ze zahraničních zdrojů. Např. v německém právu je zneužití diskreční pravomoci spatřováno např. v jeho použití pro nezákonný účel, nebo v tom, že jeho výkon je založen na nesprávných motivech, nebo v tom, že pro jeho použití byla vzata v úvahu irelevantní zjištění. Je typické, že u jednoho a téhož případu lze shledat více forem zneužití diskreční pravomoci. Formy zneužití uvážení lze vyvozovat z hojné soudní judikatury, a začasťe spočívají na porušení některých principů, jako je princip rovnosti (materiální), princip přiměřenosti (a v rámci

soudní přezkum držet „pouhých“ hledisek stanovených zákonem, chápáno ve smyslu hledisek konkrétní zákonné úpravy daného případu správního uvážení (která navíc, jak jsme již zmínili, občas „absentují“). Úlohu musí sehrávat také hlediska působící z vyšších stupňů právní síly, obecnějšího dosahu, disponující přímo „princiální“ povahou.

Jak uvedl pro tehdy nově vytvářený právní kontext V.Vopálka, bude muset soudce moderněji uvažovat o pojmech zákonnosti, šířeji právnosti, správnosti rozhodnutí...³²

Pojem právnosti vskutku v posledních letech začal „přerůstat“ své tradičně (nebo spíše již historicky) chápané mantinely, a jeho náplň je nutno hledat nejen v úpravách správněprávních, ale také v normách ústavních a mezinárodních smlouvách, a možná ještě v dalších komponentách³³. Ve vztahu k činnosti veřejné právy se profiluje také institut „dobré správy“, jak je uznán jako standard, nebo spíše souhrnná kategorie pro charakteristiku moderního evropského správního prostředí. Konstituování cit. pojmu a jednotlivých principů a zásad, které tvoří jeho obsah, je m.j. výsledkem působení standardů zakotvených v některých mezinárodních smlouvách, z toho zejména Evropské úmluvy, v judikatuře Evropského soudu (dříve také Komise) pro lidská práva zřízeného na jejím základě. V této oblasti se významně profiloval rovněž Ústavní soud. Nepominutelné je širší působení Rady Evropy na tomto poli (v rovině tzv. soft-law). A pro oblast zejména hospodářských vztahů je zásadní právo ES/EU, včetně judikatury Evropského soudního dvora a Soudu první instance, který rovněž aplikuje obecné principy v rámci své jurisdikce.³⁴

S uvedeným prostředím, které se stále vyvíjí, již do značné míry rezonuje novější judikatura správních soudů (bude zmíněna v závěru příspěvku), avšak pro rozhodování veřejné správy, zejména na nižších stupních jde doposud spíše o velkou výzvu, i když lze se setkat pozitivními případy, resp. nastolovanou praxí.

4. ZÁVĚREM - K „PRINCIÁLNÍ“ ÚLOZE SOUDŮ, A TEDY TAKÉ K OTÁZCE PŮSOBNÍ PRINCIPŮ (EVROPSKÉHO) SPRÁVNÍHO PRÁVA

V současném evropském prostředí se správní soudnictví, podle L.Pítrové a R.Pomahače, opírá především o principy legality, proporcionality, omezené diskrece, legitimního očekávání a obdobné právní testy.³⁵

Uvedené principy představují promítnutí základních hodnot a ústavně zaručených práv a svobod, jejichž ochrana a prosazování jejich přednosti náleží soudu ústavnímu, na úroveň rozhodování moci výkonné, představované veřejnou správou a jejími vykonavateli.

něj také vhodnosti - účelnosti, nezbytnosti), požadavku nestrannosti (objektivitu) vyplývajícího z principu rovnosti, a principu legitimního očekávání. Srov. Singh, M.P.: German Administrative Law in Common Law Perspective, Berlin, Springer, 2001, str.159 – 176.

³² Vopálka, V., tamtéž.

³³ Mám na mysli zejména obecné právní principy a zásady, resp. principy (evropského) správního práva.

³⁴ Soud první instance již zdaleka není pouhým tribunálem hodnotícím skutkovou stránku, ale má již vlastní renomé v case-law. V některých případech aplikuje vyšší hodnotící standardy, než doposud používané Evropským soudním dvorem, tím že zaujímá kritičtější stanoviska k uvážení (diskreci) uplatněným institucemi Společenství a vyžaduje více upřesňující standardy v jejich rozhodování.

- Tridimas, T. : The General Principles of EU Law, 2. vydání, Oxford University Press, 2006, Oxford, New York, str.9.

³⁵ Pítrová,L., Pomahač, R.:Evropské správní soudnictví, str. 36.

Podle cit. autorů se od správního soudnictví více než od soudů ústavních očekává, že svou kontrolní činností zaštití právní korektnost (zdůr. aut.) každodenního, běžného rozhodování ve věcech veřejné správy.³⁶

Uvedená úloha správního soudnictví implikuje vsutku širší pojetí kritérií, podle kterých je rozhodování veřejné správy posuzováno, než jak byla tradičně u nás chápána zákonnost. Není tedy již v současné situaci a dle platné právní úpravy pro nastavené soudního přezkumu správního uvážení přijatelný model tzv. „černé skříňky“, jejíž obsah soudce nepřezkoumává, neboť soudce se již nyní má zajímat o to, co se děje „uvnitř“ rozhodování veřejné správy.

Jak již bylo zdůvodněno, souladnost s právním řádem v sobě zahrnuje rovněž správnost používání všech jednotlivých jeho komponent. Testem správnosti použití jednotlivých právních úprav vztahujících se k danému případu správního uvážení stávají se tak relevantní principy a zásady, které směřují převážně do obsahové stránky rozhodnutí.³⁷

Z uvedených důvodů je pak zřejmě možno zmíněný, relativně nový, a postupně recentní judikaturou uchopený pojem „zneužití“ správního uvážení (§ 78 odst. 2 soudního řádu správního) intrpretovat jako nesprávné použití správního uvážení.

V případě zneužití správního uvážení jde totiž vždy zároveň o nesprávné použití veřejné moci, neboli použití veřejné moci jiným způsobem nebo k jiným účelům, než předpokládá znění, účel, nebo smysl nejen příslušné aplikované konkrétné právní úpravy, ale také příslušných částí celého právního řádu, včetně ústavně a mezinárodně-právně chráněných hodnot, práv a zájmů.

Doplnit se ještě patří, že pokud v případě porušení práva jednotlivce z oblasti veřejných subjektivních práv, které je zároveň právem ústavně chráněným, náprava není zjednána v rámci přezkumné činnosti instanční, ani v rámci správního soudnictví nebo civilního procesu podle části páté o.s.ř., nastupuje vůči rozhodnutí veřejné správy „nekorektnímu“ v rovině ústavních předpisů (a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy) ochranná úloha Ústavního soudu.

V tom se také v našich podmínkách projevuje shora zdůrazněný komplementární vztah ústavního a správního soudnictví v oblasti rozhodování veřejné správy založeném na tzv. volné úvaze. Této své úloze Ústavní soud ČR v mnoha řešených případech, majících původ v rozhodnutí veřejné správy, plně dostál, čímž se stal nenahraditelným zejména v období neexistence Nejvyššího správního soud, neboť nebylo přípustné, aby v České republice, nově napojené na již značně rozvinutý evropský správní prostor a jeho principy, neplnila žádná soudní instituce úlohu prosazovatele uvedených principů, tedy úlohu „principiální“.

Současný stav již nastolil běžný evropský usus a standard, že totiž rozhodující úlohu při prosazování právních principů dobré správy náleží správnímu soudnictví.³⁸ Soudy se ocitly v situaci, kdy jsou nuceny pro účely posuzování právní korektnosti (správnosti) jednání veřejné správy nebo výsledků její činnosti potřebná kritéria nacházet, aniž by byla v příslušných zákonech zakládajících pravomoc soudů v uvedených věcech konkretizována.

³⁶ Ibid.

³⁷ V této souvislosti jeví se pak zcela patřičné zařazení kritéria „správnosti“ pro posuzování rozhodnutí veřejné správy v rámci úpravy části páté o.s.ř., řešící soudní kontrolu rozhodnutí ve věcech tzv. soukromoprávní povahy.

³⁸ Shodně Vopálka, V. in Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, str. 272.

A tak ačkoliv na sklonku milénia bylo obecně obtížné (s ohledem na výsledek) argumentovat principy, a zvláště oněmi nejvýznamnějšími pro oblast správního uvážení, jak již byly zdůrazněny, tedy proporcionality a legitimního očekávání, a to jak u správních orgánů, tak v rámci (tehdejšího) správního soudnictví, v posledních letech se již setkáváme se specifikací hlavních kvalitativních standardů, resp. principů rozhodovací činnosti správních orgánů, působících významně právě v oblasti správního uvážení.

Uvedenému žádoucímu vývoji byl zajisté významně nápomocen nový správní řád, a to výslovným zavedením předmětných hlavních principů na čelní místo Základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2) jako zásad povahy procedurální, ale také materiální, spolu s nastavením jejich obecné působnosti³⁹.

Rovněž nově nastavený rámec soudní kontroly, jak byl shora přiblížen, i když zprvu poněkud nesměle, uvedené principy uchopil a zavádí je jako závazná zásadní („principiální“) kritéria svého přezkumného pohledu na chování správních orgánů. V judikatuře správních soudů již naházíme argumentaci jak principem proporcionality, tak i principu legitimního očekávání (a také širšího principu právní jistoty). Zavedení principů do soudní praxe však vyžadovalo, vzhledem k tomu, že v pozitivním právu nejsou plné definice, ani zavedené názvy těchto principů, k dispozici, aby soudy tyto své nově použité „principiální“ nástroje samy definovaly, včetně algoritmu pro posouzení jejich naplnění, a také zdůvodnily nezbytnost jejich aplikace v rámci kontroly právnosti.⁴⁰

Obdobně se stalo s pojmem „zneužití správního uvážení“, jenž sice v zákonném textu byl použit, avšak bez definice svého obsahu. Nejvyšší správní soud však již formuloval pro některé kauzy znaky tohoto pojmu, a také hlediska pro jeho zjištění.⁴¹

Pro uzavření své úvahy bych chtěla zdůraznit, že soudy ve správním soudnictví⁴² právě aplikací zmíněného principiálního přístupu k výsledkům činnosti správních orgánů, jež jim jsou ke kontrole svěřeny, teprve (vedle kontroly konkrétních pravidel) dostatečně naplňují prostor, který jim je v systému soudního přezkumu svěřen, a tím také hlavní principy nastavené v evropském správním prostoru pro oblast správního uvážení (proporcionalita, právní jistota, legitimního očekávání) samy ve vztahu k dotčeným osobám podporují a přímo naplňují, a poskytují zároveň veřejné správě dostatečně zřetelná a silná vodítka pro její činnost.

Uvedené je však zatím možno konstatovat jen jako určité zobecnění, neboť nejde zatím o věci zcela běžné, zažité, a vůbec ne jednoduché. Základ je však již zřejmě položen.

Pozn.: Tento příspěvek byl vypracován v rámci výzkumného záměru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“ - MSM0021622405 (205)

³⁹ Srov. § 177 odst. 1 cit. zákona.

⁴⁰ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2007 č.j. 4 As 71/2006-83 (princip proporcionality), a rozsudek č. 398/2004, č. 905/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (předvídatelnost, právní jistota, legitimní očekávání).

⁴¹ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 906/2006, č. 950/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

⁴² Informace z oblasti rozhodování podle části páté zatím nejsou dostupné natolik, aby umožnily obdobnou generalizaci.

Kontaktní údaje na autora – email:
sona.skulova@law.muni.cz