

## **KE KRITÉRIÍM SOUDNÍHO PŘEZKUMU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ (ANEŽ PONĚKUD DISPROPORCIÁLNÍ ÚVAHA NAD DVĚMA SOUDNÍMI ROZHODNUTÍMI)**

SOŇA SKULOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

### **Abstract**

The paper presents a short reflection on the criteria of legality and (material) correctness which both dispose of legal nature and basis, and therefore should be respected by administrative authorities when deciding about rights and duties of individual persons, with the special importance for the cases based on administrative decisions. The core of the reflection deals with the special requirements of the judicial review of such cases, and the full meaning of the criteria mentioned above in this context, which means the necessity of application of a special method and criteria, especially the comparison with the main principles of the correct administrative discretion (proportionality, legitimate expectations, and some others), which has been illustrated on the comparison of a historical, but classic judgement from England, and one contemporary decision of the Czech administrative court.

### **Key words**

Judicial review of administrative decisions; criteria of the judicial review; justification of the judgement; legality; (material) correctness; the general principles of administrative law.

### **Motto:**

*„Discretio est discernere per legem, quid sit iustum.“*

(Coke, 1608)

### **Úvodem**

Jako motto své krátké úvahy nad současným nastavením kritérií soudního přezkoumání správního uvážení jsem uvedený citát slavného anglického právníka zvolila zcela záměrně, i když pochází z doby i lokace (co do právního systému) poněkud vzdálených.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sir Edward Coke byl významným anglickým právníkem, a také soudcem na přelomu 16. a 17. Století. Bývá uváděn mezi těmi, kdo se zasloužili o omezení královských prerogativ a vyčlenění pravomoci soudů vůči státní moci. Citát pochází z prvního svazku (*Commentary upon Littleton*, 1608) jeho čtyřdílného, dnes již klasického díla nazvaného *Institutes of the Lawes of England* (citováno z Wikipedia /cit. 2009-10-11/. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/wiki/Sir\\_Edward\\_Coke\\_](http://en.wikipedia.org/wiki/Sir_Edward_Coke_)

Cit. sentence je totiž ze zvoleného úhlu pohledu, tedy kritérií soudního přezkumu, postavena na spojení dvou klíčových maxim - zákonnosti a spravedlnosti, vztaženém k oblasti správního uvážení. V obecném významu v této myšlence nacházíme opodstatnění obecně lidské i praktické. Zákon, resp. legalita, by měly být vodítkem či korektivem pro nacházení ( u veřejné správy) či posouzení, resp. přezkum (včetně soudního) spravedlnosti konkrétního zvoleného řešení dané věci v rámci správní úvahy.

Otázkou však je, nakolik, a jakým způsobem, může být tato idea uplatněna pro současné naše podmínky a právní úpravu rozhodování správních orgánů, a jejich soudní přezkoumání. Spojení požadavků rozumnosti (reasonableness) a právnosti pro rozhodnutí správních orgánů, jakkoli anglické provenience, není pro naše současné podmínky požadavkem tak vzdáleným, jak by se mohlo jevit v pohledu tradičním, a to ještě poměrně nedávném.

## **1. INSPIRACE KOMPARATIVNÍ**

K uvedeným obecnějším úvahám, resp. srovnání mě přiměla jistá podobnost skutková i právní dvou soudních kauz a rozhodnutí, u nichž shora uvedené požadavky na kvalitu rozhodování veřejné správy byly rozhodující, a jejichž řešení bylo v důsledku obdobné. Nikoliv však přístup obou soudů k posouzení podstatných nedostatků v postupu správních orgánů, resp. vyjádření rozhodných důvodů svého rozhodnutí.

Právě v této rovině spočívá základ mé úvahy, když jsou v ní koncentrovaně projeveny markanty odlišného přístupu soudů (v logice příslušných právních systémů), který je pak podle všeho výsledkem rozdílných cest, jež vedly k poskytnutí soudní ochrany. Pozoruhodný je prima facie několikasetletý časový odstup obou předmětných rozhodnutí, a také rozdílnost právních systémů, v nichž byly přijaty, z nichž jeden je tradiční anglický, druhý zdejší a současný, jak se také odrazily v nastavení soudní kontroly nad správním rozhodnutím přijatým v rámci správního uvážení.

Avšak v podstatě obdobný právní základ a východiska obou rozhodnutí lze pro současné zdejší podmínky přičíst do značné míry unifikačním, evropeizačním faktorům. Těm však zcela neodpovídají výslovně vyjádřené důvody, které zmíněné soudy k přijetí obdobných řešení vedly. Rozdílnost v uvedené otázce se stala hlavním motivem této úvahy.

První z uvedených judikátů, pocházející z roku 2008, najdeme ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>2</sup>. Byl v něm řešen případ udělení veřejnoprávního povolení, a to na základě výjimky, k určité činnosti ( zde

---

<sup>2</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6.6.2008, sp.zn. 7 Ca 253/2007-84, č. 1745 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, částka 1/2009.

stavby domovní čistírny odpadních vod a vypouštění odpadních vod do vod pozemních) více osobám v obdobném postavení, ve stejné lokalitě, za stejných podmínek, jež však bylo kapacitně limitováno, což neumožňovalo vyhovět všem žadatelům, a rozhodnutím příslušného správního orgánu bylo vyhověno pouze jednomu z nich. Jediným důvodem pro zamítnutí žádosti ostatních žadatelů, jež podali své žádosti (poněkud) později než žadatel úspěšný, byla právě uvedená omezená kapacita, která byla vyčerpána právě vydáním povolení, tedy udělením výjimky, prvnímu z více žadatelů<sup>3</sup>.

Druhý z judikátů byl vydán v Anglii roku 1598 v tzv. Rookeově případu<sup>4</sup>, kde tehdejší komisaři pro stoky uložili poplatky za opravu říčního břehu, přičemž touto povinností v celé výši zatížili pouze vlastníka nemovitosti bezprostředně přilehlé, namísto toho, aby tímto břemenem byli proporčně zatíženi všichni vlastníci, mající z opravy prospěch. Uložení poplatků bylo přitom v zákonem založené diskreční pravomoci komisařů<sup>5</sup>. Soud však takto uložený poplatek shledal nespravedlivým (zdůr. aut.), neboť slovy soudce Cokea, úvaha komisařů by měla být omezena a vázána zásadou rozumnosti („reason“) a práva.<sup>6</sup>

## **2. K VÝVOJI HLEDISEK A NÁROKŮ NA SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ V PERSPEKTIVĚ PŘEZKUMU**

Anglická tradice soudního přezkumu nad správní diskrecí prošla evidentně rozvojem dlouhodobým. Vedle tradice francouzské a německé stala se, ve zkratce řečeno, jedním z významných modelů nastavení soudního přezkumu správních (nejen) rozhodnutí v zemích náležejících do moderního Evropského správního prostoru.<sup>7</sup>

Pro naše podmínky není od věci uvažovat nad plnou akceptovatelností současných závěrů sira Wadea, že každá pravomoc má své právní limity,

---

<sup>3</sup> Kterým byl, zřejmě náhodou, starosta obce.

<sup>4</sup> (1598) 5 Co. Rep. 99b. Převzato z WADE, H.W.R., FORSYTH, C. S. *Administrative Law*. 9. Vydání. Oxford: Clarendon Press, 2004, str. 351.

<sup>5</sup> Zákon o stokách byl vydán v roce 1531.

<sup>6</sup> Dále uvádí, že pro diskreční pravomoc ...“*is a science or understanding to discern between falsity and truth, between wrong and right, between shadows and substance, between equity and colourable glosses and pretences, and not to do according to their wills and private affections; for as one saith, talis discretio discretionem confundit.*“ Srov. shora cit. dílo, str. 351, a také např. Sir Edward Coke, *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, ed. Steve Sheppard (Indianapolis: Liberty Fund, 2003). Vol. 1. Chapter: *Rooke's Case*. Dostupné z <http://oll.libertyfund.org/title/911/106329> on 2009-12-06.

<sup>7</sup> K tomu srov. např. POMAHAČ, R., in HENDRYCH, D. et al. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009.s.789-800.

kde by již pochybnosti být neměly<sup>8</sup>, a dále nad výrokem, že soudy by přitom měly určovat linii těchto limitů, s cílem dosáhnout co nejvhodnější rovnováhy mezi efektivností veřejné správy a právní ochranou občanů.<sup>9</sup> Jak Wade dále uvádí, soudy vytvořily síť omezujících principů, jež vyžadují, aby pravomoci správy založené zákonem byly realizovány rozumně (resp. přiměřeně či logicky - v originále „reasonably“ – pozn. aut.), v dobré víře, pouze pro řádné účely, a v souladu s duchem („spirit“), stejně jako i literou zákona, který pravomoc založil.<sup>10</sup>

Otázka aplikace uvedených kritérií či zásad v současné naší správní judikatuře je již strukturovanější, když některé jsou již vcelku zažitými, jako je tomu u principu proporcionality, jiné již méně. Není však cílem nyní podávat podrobný rozbor situace v aplikaci uvedených zásad.<sup>11</sup>

Shora zmíněná hlavní kritéria, jako je efektivnosti, rozumnost, soulad s účelem právní úpravy, nemluvě již o evropsky „zpevněném“, již cit. principu proporcionality nebo také legitimního očekávání, náleží již do argumentaria správních soudů, i když, pokud jde o oblast přezkume ve správním soudnictví, pohybuje se v dimenzi pouhých několika let.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Srov. k tomu judikaturu vylučující možnost existence tzv. absolutního správního uvážení, např. nález Ústavního soudu z 22.7.2009 sp.zn. III.ÚS 2556/07, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007 sp.zn. 4 As 75/2006-52, č.1194 Sb. NSS, částka 6/2007.

<sup>9</sup> Setkáváme se již příklady argumentace vedené v tomto duchu. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.9.2008, sp.zn. 1 As 30/2008-49, č. 1746 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „Sb.NSS“): „*Pokud tedy správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů, a nedbají přitom na ovhranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti.*“ Dostupné z: [http://www.nssoud.cz\\_](http://www.nssoud.cz_).

<sup>10</sup> Viz WADE, H.W.R., FORSYTH, C. S., cit.dílo, str. 343 (překlad autorka).

Uvedené požadavkům či zásady nacházejí již take své uplatnění v některých novějších judikátech, zejména u Nejvyššího správního soudu.

<sup>11</sup> Ačkoliv za pozornost stojí, a pro naše poměry jeví se netradičně např. nastavení dobré víry jako východiska pro přístup k řešené věci na straně správního orgánu, když jsme uvyklí zásadě ochrany dobré víry na opačné straně, tedy na straně dotčené osoby. Nemuselo by být takové pojetí výkonu veřejné moci nepraktické, když zásada „pouhého“ jednání ve veřejném zájmu nezdá se být vždy zcela dostačující, když pod tento značně široký deštník může se vejít leccos. Stejně tak by mohla být v oblasti ochrany veřejného zájmu praktickou jiná inspirace ze sféry soukromoprávní, a to stanovení požadavku, aby také veřejné subjekty jednaly „s péčí řádného hospodáře“, vedle výslovně nastavených kritérií ze zákonné úpravy finanční kontroly.

<sup>12</sup> Na rozdíl od Ústavního soudu, který uvedenými principy poměrně často argumentoval již v předchozí dekádě.

Naznačený stav má své důvody zřejmě v relativní novosti této materie, která představuje postupně, a v posledních letech velmi intenzivně objevovaný (evropský“) kontinent nároků na kvalitu veřejné správy, a možno říci nové náplně rozsahu právní korektnosti veřejné správy, jež významně rozšířil rozsah soudního přezkumu správního uvážení.

Z uvedených důvodů se domnívám, že problémem hodným zamyšlení stává se nyní otázka systematickosti, utříděnosti a určité ustálenosti v používání uvedených hledisek přezkumu, jakož i utřídění a stabilizace chápání jejich obsahu, působení a event. vzájemných vztahů. Nejde pouze o problém jakési teoretické puristiky. S ohledem na „sjednocovací“ úlohu Nejvyššího správního osudu vůči rozhodnutím soudů, i obdobnému působení vůči správním orgánům vyvstává problém velmi praktický a konkrétní, a navíc významný, pokud vezmeme v úvahu širší kultivující úlohu správních soudů v jejich působení vůči veřejné správě, a to zejména pro vztah veřejné správy k jednotlivým osobám.

Právě z těchto důvodů, resp. aspektů mě zaujaly zvolené kauzy, resp. jedna z nich vyvolala potřebu komparace s druhou, obdobnou, kdy při podobnosti skutkové stránky a výsledného řešení, lze shledat podstatné rozdíly v proklamovaných důvodech soudních rozhodnutí, a hlediscích zkoumání aplikace správního uvážení správním orgánem.

Důvody rozhodnutí v kauze ze staré Anglie kauzy spočívaly, jak již bylo shora zdůrazněno, v oblasti (požadavcích) spravedlnosti, rozumnosti (v současnosti obsahově blízké proporcionalitě), a souladnosti s právem.

### **3. KRITÉRIA ZÁKONNOSTI A SPRÁVNOSTI V SOUČASNÉM POJETÍ**

Uvedená hlavní hlediska našla v našich podmínkách svůj obecný rámec v současném vyjádření kritérií pro přezkum rozhodnutí v rámci úpravy řádných opravných prostředků ve správním řádu<sup>13</sup>, a to zákonnosti a správnosti.<sup>14</sup> S výslovným požadavkem spravedlnosti se již i v našich podmínkách můžeme setkat v doktríně, a již také v judikatuře.<sup>15</sup>

Kritérium zákonnosti v posledních dvou dekadách, zejména pod vlivem evropeizace (chápané jak na úrovni ES/EU, tak také rady Evropy, zejména pod vlivem působení Evropské úmluvy od ochraně základních lidských práv a svobod, a judikatury Evropského soudu pro lidská práva) rozšířilo svůj

---

<sup>13</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění z.č.413/2005 Sb., z.č. 384/2008 Sb., z.č. 7/2009 Sb., z.č. 227/2009 Sb. (dále jen „správní řád“).

<sup>14</sup> Pro odvolací řízení v § 89 odst. 2, pro rozklad platí dle § 152 odst. 4 ustanovení o odvolání, nevylučuje –li to povaha věci, což v dané otázce nenastává.

<sup>15</sup> Srov. např. shora v pozn. č. 8 cit. rozsudek č.1746 Sb. NSS.

obsah, což někdy vede k označení tohoto principu „právností“. Pro případy správního uvážení, jak je tomu ve sledovaných případech, vskutku nelze vystačit s konkrétními pravidly, záměrně neperfektnímu, ponechávajícím prostor pro vlastní, jak právně korektní, tak obsahově (i procesně) správné rozhodnutí. Nezbytná je aplikace obecných zásad (principů). Otázka správné volby relevantních zásad, a jejich správné aplikace na konkrétní případ správní úvahy jde tedy v mezích právnosti nad rámec klasické (tradiční) zákonnosti, tedy souladu s konkrétními a výslovně stanovenými pravidly.

Uvedená skutečnost odůvodňuje využití kritéria právnosti obecně. Prostor pro uplatnění právnosti, a nutnost jeho („správného“) využití vyvstávají právě tehdy, kdy pro správní orgán vzniká v právním rámci aplikace práva povinnost požití volnosti ve svém uvažování, resp. rozhodnutí (ať již v otázkách hmotněprávních, nebo v otázkách vedení řízení).

Z tohoto důvodu se domnívám, že kritérium právnosti se projevuje jednak jako správnost materiální, resp. správnost věcná, tj. správnost rozhodnutí ve věci (zejména a především výrokové části rozhodnutí), která se uplatňuje pro rozhodnutí založená na správním uvážení.<sup>16</sup>

Ostatní oblasti uplatnění kritéria právnosti nemusejí mít již přímou souvislost s touto „klasickou“ věcnou právností rozhodnutí. Může tomu tak být např. v případě aplikace neurčitých pojmů, kdy jde o činnost subsumpční, v níž prostor pro posouzení skutkového stavu nemusí být správně využit, a z toho pak vzejde věcně nesprávná úvaha, vyjádřená v rozhodnutí. Neurčité pojmy se však mohou projevat také v jiných stádiích postupů správních orgánů.<sup>17</sup>

Správnost (korektnost) tedy kritériálně působí také v oblasti postupů správních orgánů, ve stránce procesní, jež může a nemusí mít, jak již bylo shora uvedeno, přímou souvislost s tzv. věcnou právností rozhodnutí. Může však jimi být významně determinována, čímž dojde k naplnění podmínky, resp. znaku „podstatnosti“<sup>18</sup> vad řízení jako důvodu pro soudní přezkum ve smyslu § 78 odst. 1 s.ř.s.

---

<sup>16</sup> K tomu obdobně STAŠA, J. Zákonnost a věcná správnost rozhodnutí správního orgánu. In *Rada Evropy a veřejná správa*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. S.182-183. ISBN 978-80-8082-269-9.

<sup>17</sup> Např. při posuzování naplnění pojmů „závažné ztěžování postupu ve správním řízení“ formou „rušení pořádku“ dle § 62 odst. 1 správního řádu.

<sup>18</sup> Výslovně vyžaduje naplnění určité míry závažnosti procesních vad, které odůvodní obligatorní přezkum rozhodnutí odvolacím orgánem, a to tak, že musí jít o vady, o nichž lze „mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost“, když k ostatním vadám řízení se nepřihlíží ( srov. § 89 odst. 2 správního řádu).

Uvedené další případy působení obecného požadavku na správnost nacházíme tam, kde se v určité míře uplatňuje vlastní úvaha (volnost) v postupu správního orgánu rovněž. Náleží sem správné a dostatečné zjištění skutkového základu<sup>19</sup>, dále na ně navazující oblast volného hodnocení důkazů<sup>20</sup>, jež zahrnuje také požadavek na logičnost, resp. objektivnost hodnocení skutkové stránky.

Požadavek uvedený na posledním, místě již explicitní výraz v zákoně (správním řádu) stanoven není, představuje však nezbytnou součást řádného procesu, a je projeven v zásadě rovnosti zbraní, resp. zásadě procesní rovnosti stran<sup>21</sup>, nestranného přístupu správního orgánu<sup>22</sup>, který obecně jedná vždy ve veřejném zájmu<sup>23</sup>.

Další takovou oblastí, jež by měla dostát požadavku správnosti (když nemůže být regulována zcela přesně a konkrétně), je řádné odůvodnění správního rozhodnutí. Význam této, možno říci pro současné podmínky již zásady (zásada řádného odůvodnění), a to s ohledem na požadavky řádného (spravedlivého, fair) procesu. Zásada odůvodňovací je tradičně takto chápána, a to zejména s odkazem na čl.6 odst. 1 Evropské úmluvy, a to s nejužším vztahem k materiální rovnosti rozhodnutí na jedné straně, a k zárukám ochrany práv materiálních, a realizace práv procesních účastníků řízení na straně druhé. Řádné odůvodnění plní totiž nezastupitelnou úlohu zprostředkovatele obsahu rozhodnutí a jeho důvodů pro účastníky, a také možnosti dostatečného přezkumu jak zákonnosti, tak správnosti vydaného rozhodnutí.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Ve správním řádu vyjádřeno v obecné zásadě materiální pravdy (§ 3), a dále pro účely správního řízení zejména v § 50 odst. 2 a 3, upravujících opatřování podkladů a obecně povinnost zjistit relevantní okolnosti k vydání rozhodnutí (odst. 2 cit. ust.), a dále pak specificky z hlediska ochrany veřejného zájmu a ochrany práv osob, jimž má být uložena povinnost v řízení z moci úřední(odst. 3), a § 51 odst. 1 upravujícím rozsah dokazování, resp. důkazních prostředků.

<sup>20</sup> Viz § 50 odst. 4 správního řádu.

<sup>21</sup> Srov. § 7 odst. 1 správního řádu.

<sup>22</sup> Cit. ust., odst. 2.

<sup>23</sup> Ovšem vždy při zachování proporcionality. Srov. § 2 odst. 4 cit. zákona.

<sup>24</sup> K tomu srov. konstantní judikaturu Ústavního soudu ČR, např. náleze ze dne 20. 6. 1996 sp. zn. III. ÚS 84/94 (č. 34, sv. 3, Sb. ÚS), náleze ze dne 26. 6. 1997 sp. zn. III. ÚS 94/97 (č. 85, sv. 8, Sb. ÚS), dle níž jedním z principů, který představuje součást práva na řádný proces, jakož i právní stát a vylučuje libovůli při rozhodování je i povinnost rozhodnutí řádně odůvodňovat. Uvedené nálezy se výslovně vztahovaly na soudní rozsudky, avšak požadavek řádného odůvodnění se vztahuje také na rozhodnutí správních orgánů, pokud rozhodují o právech a povinnostech dotčených osob.

V tomto směru judikoval Nejvyšší správní soud, že „Z odůvodnění ... musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními

Ve sledovaných souvislostech pojednání o kritériu správnosti není zřejmě od věci, že Nejvyšší správní soud již aplikoval kritérium „dobré a efektivní správy“.<sup>25</sup>

Z oblasti obecného kritéria správnosti nelze opomenout také nutnost správné (řádné, dostatečné) interpretace příslušných ustanovení právní předpisů, včetně výkladu respektujícího relevantní zásady (principy) činnosti správních orgánů, které se na daný případ vztahují.<sup>26</sup>

Správní rozhodnutí se vždy dotýkají práv, zájmů nebo povinností konkrétních osob, a proto je nezbytné, zejména v případech se správním uvážením, vypořádat se se zásadami, které určují vztah veřejné moci a těchto osob, představovaných především principem proporcionality a principem předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání.<sup>27</sup> V současné době, kdy jsou již výslovně založeny ve správním řádu, jak bude dále zmíněno, lze obtížně uvedené zásady přehlížet, minimálně jako vodítka interpretačního, nebádajícího k přijetí rozhodnutí věcně správného.

Všechny zmíněné součásti obecné správnosti se však již týkají celého spektra rozhodnutí správních orgánů, nikoliv pouze rozhodnutí založených na správním uvážení, a roviny nejen materiální, ale i procesní.

---

*závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.“ (srov. rozsudek z 18.7.2008 sp.zn. 2 As 63/2007, dostupný z <http://www.nssoud.cz> ).*

Obdobně je požadavek na uvedení důvodů rozhodnutí obsažen v Rezoluci Výboru ministrů RE č. (77)31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům Srov. bod IV Rezoluce: *“Dotčená osoba má právo znát odůvodnění správního aktu, pokud je způsobilý dotknout se nepříznivě jejích práv, svobod a zájmů. Odůvodnění je buď součástí správního aktu, nebo bude písemně této osobě k její žádosti sděleno v přiměřené lhůtě.“* (překlad autorka). Nacházíme jej rovněž v *“Kodexu principů dobré správy“*, zařazeném do Doporučení Výboru ministrů RE č.(2007)7: *„Každé individuální rozhodnutí musí být dostatečně zdůvodněno, s uvedením právního a skutkového základu, ze kterého vycházelo, pokud se dotýká práv jednotlivé osoby.“* (čl. 17, odst. 2, Oddíl II cit. Doporučení).

<sup>25</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 11.9.2007 sp.zn. 5 As 37/2006-67.

<sup>26</sup> V tomto směru Nejvyšší správní soud poskytl dostatečná vodítka v případech, kdy na straně správního orgánu došlo k odchýlení se, resp. nenaplnění řádných aplikačních postupů, resp. potřebného spektra aplikačních metod. Srov. z novějších např. rozsudek ze dne 26. května 2009 sp.zn. 9 Ans 5/2009 – 117.

<sup>27</sup> V poslední době judikatura obohatila danou oblast také o definici pojmu „správní praxe zakládající legitimní očekávání“, spolu se stanovením pravidel pro event. změny uvedené praxe, a také souvislost s úlohou interních předpisů. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp.zn. 6 Ads 88/2006-132. Je vhodné vedle toho připomenout poněkud nesystémově působící pojem „ustálená rozhodovací praxe“, jak ji pro řešení vybraných (?) otázek zejména procesní povahy, ovšem nikoliv nepodstatných, zakládá úprava usnesení v § 76 odst. 2 správního řádu.



Vždy však jde o správnost právně předpokládanou, tedy oblast korektnosti právní, a právně, i když třeba „pouze“ v rovině zásad a principů, upravenou. Jde o další dimenzi zákonnosti, pro kterou je z uvedených důvodů vskutku příležitým označení „právnost“. Uvedené, z pohledu právní vázanosti správního orgánu, „volnější“ (ale v právním státě nikdy zcela volně<sup>28</sup>) případy výkonu veřejné správy nemohou být vyloučeny ze soudního přezkumu, který je nastaven jako přezkum zákonnosti, ovšem pro případy porušení veřejných subjektivních práv dotčených osob, a za splnění obecné podmínky pro přezkum stanovených.

V otázce nastavení přezkumných kritérií správních soudů vůči rozhodnutím se správním uvážením bylo již učiněno mnohé, zejména pokud jde o nastínění algoritmu takového přezkumu.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Viz např. judikáty uvedené v pozn. č. 7.

<sup>29</sup> Srov. z judikatury Nejvyššího správního soudu např. rozsudek 9.2. 2005 sp. zn. 5 A 131/2001-86, kde se uvádí, že: „Na soudu je, aby posoudil, zda ...uvážení vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem.“, nebo rozsudek ze dne 11.2.2005, sp. zn. 7 A 72/2001-5š, č. 576 Sb. NSS: „*Institut správního uvážení při své realizaci s ohledem na jeho možnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví, ale i s ohledem na jeho srozumitelnost účastníkům řízení, vyžaduje, aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna, aby bylo uvedeno, které další, v demonstrativně uvedeném výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu, a pokud nikoliv, z jakého důvodu k nim správní orgán nepřihlížel.*“ Na uvedeném případě je zajímavé, že soudem nebylo shledáno ani překročení mezí, ani zneužití správního uvážení, ale jako důvod nezákonnosti uvedena vada řízení. V jiném rozsudku ( ze dne 23.11.2006, sp. zn. 6 As 59/2004-117) sice nacházíme vyjádření nutnosti respektovat stanovené procesní postupy, a také „*elementární právní principy správního rozhodování*“, avšak zároveň přetrvávající rezonanci dikce předchozí, zrušené úpravy správního soudnictví, která byla ve vztahu ke správnímu uvážení nastavena jako přezkum „*nevybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem*“ ( srov. § 245 odst. 2 tehdejšího znění občanského soudního řádu, v jehož části páté byla úprava správního soudnictví zařazena), tedy v nastavení obsahově užší, protože k posouzení právní nekorektnosti spočívající ve zneužití správního uvážení, jak zákon předpokládá, dojít nemohlo.

K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30.11.2004 sp.zn. 3 As 24/2004-79 uvedl ke konkrétnímu případu udělování licence, kde lze shledat určité společné znaky, tedy také pro přezkum uvážení obecněji využitelné závěry, s rozebíranou kauzou, v níž se rozhodovalo o udělení výjimky v případě více žadatelů, v tom, že: „*Výrok o udělení licence je vždy spojen výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů*“. Dále k postupu správního orgánu: „*Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaké kritéria pro své rozhodnutí zvolil a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně pospat, proč tato kritéria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování( princip*

Pokud však jde o nastavení a ustálenou, tedy nutně i s určitou mírou systematickostí využívanou strukturou a obsahem hledisek pro přezkum rozhodnutí ( ale třeba také i nečinnosti a jiných zásahů správních orgánů) založených na správním uvážení, jsou věci zatím tzv. v pohybu či vývoji, což bylo hlubším a dlouhodoběji pocítovaným motivem k sepsání této úvahy.

#### **4. APLIKACE RELEVANTNÍCH HLEDISEK PŘEZKUMU SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ V KONKRÉTNÍM PŘÍPADĚ**

Jak tedy z uvedených hledisek ob stojí zvolené<sup>30</sup> soudní rozhodnutí současné ? Ve druhém (současném) sledovaném judikátu bylo použito, ve vztahu ke skutečným důvodům právní vadnosti rozhodnutí, hodnocení, že zvolený „postup není možným neboť je přímo ukázkou nedůvodného rozdílu v rozhodování u skutkově téměř totožných věcí“, s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu, a dále že v takovém případě „...musejí mít žadatelé rovné šance, a nelze bez hlubší analýzy vyhovět pouze jednomu z nich...“.

Sama o sobě skutečnost, že nebylo použito označení použité zásady ( v daném případě tedy principu legitimního očekávání, resp. předvídatelnosti), hlubší problém nepůsobí, i když již uvedená zásada patří k zásadám v judikatuře poměrně zažitým. Tedy deficit lze spatřovat pouze v rovině míry naplnění efektu působení ustáleného používání v judikatuře pojmů v již zažitém, obvyklém významu a souvislostech.

Zřetelným nedostatkem odůvodnění je však skutečnost, že další zásady, jež byly pro posouzení případu určující, však na této úrovni již zmíněny, a což je hlavní, použity jako kritérium přezkumu použity nebyly.

Uvedená kritická připomínka totiž neplatí zcela, neboť v použité formulaci „bez hlubší analýzy“ lze vysledovat implicitní, as píše náznakem učiněnou souvislost s principem proporcionality, jež měl být v uvedeném případě rovněž aplikován.

---

*právní jistota, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech, atd.). nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem ( § 78 odst.1 s.ř.s.), nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“* K závěru jinak vsutku, ze sledovaných hledisek příkladného soudního rozhodnutí však dlužno podotknout, že v daném případě šlo zřejmě nikoliv o „překročení mezí“, ale o „zneužití“ správního uvážení, tedy jeho nesprávnému použití, resp. nesprávné aplikaci diskreční pravomoci správního orgánu, způsobené porušením ( nerespektováním) v rozsudku uvedených základních principů správné úvahy.

<sup>30</sup> Nebylo záměrem autorky podrobovat srovnání, resp. analýze rozsudek náhodně zvolený. Pozornost zaslouží s ohledem na skutečnosti, že byl vybrán pro Sbíрку rozhodnutí Nejvyššího právního soudu, a předpokládá se tedy zřejmě jeho obecnější účinek na rozhodování správních orgánů a soudů ve správním soudnictví. Otázka tedy stojí také tak, jakou informaci, resp. zkušenost předmětný rozsudek má přinést, a ve skutečnosti s ohledem na svůj obsah přináší.

V daném případě šlo zejména o princip proporcionality a jeho jednotlivé komponenty (ochrana oprávněných zájmů a práv dotčených osob nabytých v dobré víře, vyváženost zájmů jednotlivých zúčastněných osob, a také zájmu veřejného), jež by lze očekávat, pokud jádro rozhodnutí spočívalo v udělení či neudělení výjimky spočívající v zásahu do konkrétního, zákonem chráněného zájmu z oblasti životního prostředí, a to ve vztahu k významným zájmům více účastníků, nacházejících se v obdobném postavení.

S ohledem na uvedené skutečnosti by se event. projevila nesprávnost úvahy správního orgánu, a to ať již při rozhodování o udělení výjimky prvému z žadatelů, jakož i zamítnutí žádostí ostatních jednotlivých žadatelů, došlých poněkud později. Správním orgánem totiž nebyl při jeho uvážení vzat v úvahu princip proporcionality, a ne zcela princip legitimního očekávání.<sup>31</sup>

Soud pak při přezkumu napadených rozhodnutí ( s využitím podkladů z vyžádaného spisu ve věci první, úspěšné žádosti) ve značném rozsahu poskytl názor (návod), jak mělo být žádoucího řešení, resp. naplnění požadavku cit. „rovnosti šancí“, dosaženo po procesní stránce, a to eventuálně, buď spojením všech těchto obdobných a dle názoru soudu souvisejících věcí do společného řízení, nebo při volbě varianty jednotlivě vedených správních řízení pak uplatnit účastenství všech žadatelů ve všech těchto řízeních. Preciznost těchto procesních námětů ponechme stranou.

Po věcné stránce soud dospěl k závěru, že pokud nelze vyhovět všem žadatelům ( resp. „pokud, jak ze spisu vyplývá, v dané lokalitě nelze akceptovat vypouštění vod ze šestnácti stejných čističek z důvodu ochrany významných vodních zdrojů podzemní vody“), pak dle jeho názoru „...nelze vydat povolení nikomu“. Uvedený názor soud vyslovil, i když předtím poznamenal, že „...soud rozhodně nemůže být odborným hodnotitelem věcné správnosti vydaného povolení či zamítavého rozhodnutí – to je otázka odborná, kterou především hodnotí příslušný specializovaný správní úřad“.

Jak je z bezprostředně shora uvedené citace zřejmé, uvedené stanovisko k rozsahu soudního přezkumu správního uvážení nebylo však zcela dodrženo, a minimálně v rámci obiter dictum se do této stránky rozhodnutí

---

<sup>31</sup> Zcela mimo hru pak zůstal, a to i v rámci soudního přezkumu, obecný princip předvídatelnosti veřejné správy, event. také zásada veřejné správy jako služby ( § 4 správního řádu), když v rámci vstřícnost a výkonu dobré správy mohly být navozeny podmínky pro komplexní řešení uvedeného problému, jež se týká 16 žadatelů v dané lokalitě, a zároveň významného veřejného zájmu, konkrétně příslušné složky životního prostředí v intencích speciálního zákona). Správní orgán ve skutečnosti pouze mechanicky aplikoval příslušná procesní a hmotněprávní ustanovená, jak se konkrétně vztahoval na jednotlivé žádosti, jimiž se zabýval v pořadí daném časovou posloupností podání žádostí.

soud vstoupit odvážil, neboli předvídal výsledek volného uvážení správního orgánu.<sup>32</sup>

Zde jsme u jádra problému. Soud zcela jistě nemá, a ani nemůže být odborným (zdůr. aut.) hodnotitelem věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu. Pokud však má naplnit zákonem vymezenou přezkumnou pravomoc vůči rozhodnutí správního orgánu založenému na správním uvážení, stanovenou § 78 odst. 1, věta druhá, soudního řádu správního, tedy nepřekročení zákonných mezí uvážení, nebo jeho nezneužití, pak jej věcná, neboli obsahová stránka rozhodnutí správního orgánu zajímat musí, a to v rozsahu shora uvedeném.<sup>33</sup>

Oblast správního uvážení (nikoliv vskutku expertního posouzení odborných otázek) neleží již mimo sféru soudního přezkumu, jako tomu bývalo ve dřevních dobách založení soudního přezkumu správních rozhodnutí. Správní soud sleduje dodržení oné, slovy anglického klasika formulované, „linie principů“, jimiž je volná úvaha správního orgánu ovládána a limitována. Jak již je obecně přijímáno, a bylo judikováno nejprve Ústavním soudem, a již také Nejvyšším správním soudem, nejde pouze o ty z (pro konkrétní případ) relevantních zásad, které jsou výslovně zařazeny v tzv. „Základních zásadách činnosti správních orgánů“ ve správním řádu, ale všech právně závazných principů, které se na daný případ vztahují, včetně zásad výslovně nevyjádřených.<sup>34</sup>

V našem případě o přezkum správního uvážení, a to v posuzování udělení výjimky, tedy věci nenárokové, neopřené o přesná, nebo dokonce kvantifikovaná zákonná kritéria pro její udělení. Bylo by proto záhodno tuto okolnost v odůvodnění uvést (resp. dotčenou část odůvodnění rozsudku ponechat, pokud byla event. vypuštěna v rámci přípravy judikátu do Sbírky rozhodnutí).

---

<sup>32</sup> Dovolím si však poznamenat, že nastíněné „jediné možné řešení“, tedy nevyhovění žádnému z žadatelů, není zcela bez pochybností, navozené již shora akcentovanou formulací „bez hlubší analýzy“. Výsledkem takové potřebné analýzy může přece být event. zjištění, že z nějakého závažného subjektivního důvodu, nebo objektivní okolnosti si některý ze žadatelů výjimku legitimně zaslouží, resp. může mu být udělena.

<sup>33</sup> Porušením pravidel pro volné správní uvážení bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu nerespektování principu oprávněného (legitimního) očekávání, a tím se stalo důvodem nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu, v rozsudku ze dne 20.7.2006, sp.zn. 6 A 25/2002-59, č.950 Sb. NSS, přičemž soud zdůraznil ústavní a evropský základ a kontext uvedeného principu.

<sup>34</sup> Princip proporcionality svůj výraz a místo mezi zásadami ve správním řádu našel (srov. § 2 odst. 2-4 správního řádu), ale např. zásadu řádného odůvodnění, nebo transparentnosti (tj. srozumitelnosti úkonů a postupů veřejné správy vůči dotčeným osobám) je nutno z textu zákona dovodit, resp. opřít o jiné předpisy, či dokumenty, včetně rezolucí a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, nebo ve věcech podléhajících právu ES/EU opřít o obecně uznávané právní zásady a příslušnou judikaturu .

Rovněž pak by bylo namístě se vypořádat výslovně se zákonnými hledisky soudního přezkumu, a to nejen obecně zákoností a event. dotčením veřejných subjektivních práv, ale v daném případě také otázkou překročení mezí, nebo zneužití správní úvahy. Ve sledovaném případě nelze z publikovaného textu zjistit, k jakému z obou druhů pochybení v rámci diskrece správního orgánu mělo podle názoru soudu dojít, tedy zda o překročení mezí, nebo zneužití uvážení.

S ohledem na znaky případu, a dosavadní judikaturu, z níž jsme m.j. citovali<sup>35</sup>, včetně zahraniční, lze usuzovat spíše na případ zneužití uvážení, tedy použití diskreční pravomoci nesprávným způsobem, konkrétně tím, že byly porušeny závazné principy správního uvážení.

Ve sledovaném případě soud svou přezkumnou pravomoc vůči volné úvaze správního orgánu uplatnil, jak jsme však již zmínili, pouze zčásti, a to nikoliv predikcí event. budoucího správního postupu a rozhodnutí správního orgánu, která šla naopak nad rámec přezkumné pravomoci, když již pomíneme jeho shora zdůvodněnou zpochybnitelnost, resp. nedostatečnost. Správně však bylo identifikováno již zmíněné porušení zásady legitimního očekávání. Nikoliv však již nesprávností dalších, v rámci přezkumu proporcionality.

Za pozornost by v daném případě stálo rovněž zhodnocení správnosti procesní, resp. podstatných vad řízení, zejména v otázce dostatečnosti zjištění a posouzení skutkového stavu, včetně otázky faktické spojitosti, propojenosti jednotlivých projednávaných věcí, které teprve mohly vytvořit předpoklad pro uplatnění principů proporcionality a legitimního očekávání, jako vodítek pro správnou aplikaci správní uvážení.

V celkovém, pohledu pak zkoumaný judikát, a nutno konstatovat, jako jeden z mnohých, a aniž bychom chtěli zpochybnit jeho obecně pozitivní vyznění a přínos, představuje příklad soudního rozhodnutí nikoliv nezákonného či věcně nesprávného, ale spíše neúplného, a nepostihujícího, resp. v některých ohledech nedostatečně pojmenujícího, v zákonném rámci a hlediscích soudního přezkumu, podstatu zkoumané věci a správního rozhodnutí ve všech hlavních aspektech.

## **5. ZÁVĚREM**

Smyslem a účelem této úvahy bylo, s odrazem v inspirujícím rozsudku z Anglie 16. století zkoumajícím správní úvahu ve světle legality, rozumnosti a spravedlnosti, upozornit na současnou situaci, určité problémy, a také rezervy, zejména pokud jde o vytváření právě oné, anglickým klasikem formulované, sítě či linie principů a zásad, jež by měla být nastavena pro zachycení (právních ) nesprávností vzniklých v oblasti

---

<sup>35</sup> Viz pozn. č. 28.

realizace diskreční pravomoci správních orgánů, jakož i příslušných algoritmů přezkumu rozhodnutí založených na diskreční pravomoci, včetně upozornění na vhodnost strukturace či nastavení nuancí uvedených algoritmů adekvátně jednotlivým formám správního uvážení (tj. v rozhodnutí, při nezákonném zásahu, při nečinnosti, v rámci přijímání opatření obecné povahy, atp.), a v jejich rámci pak jednotlivým druhům (právním podmínkám) uvážení (při udělování licence, výjimky, při omezení či odnětí oprávnění at' už jako sankce či obecně, při ukládání sankcí trestajících, atp.)<sup>36</sup>

V samém závěru hodí se pak zdůraznit, že v uvedené oblasti se již lze o mnohá kvalitní rozhodnutí, resp. právní závěry opřít, jak dokládají citace z judikatury. Tradice (konstantní judikatura) prochází procesem významného rozvoje a strukturace, a vůči správním orgánům stále jednoznačněji již pověstné linie a sítě požadavků a hledisek nastavuje a vymezuje. Pro účely účinnější kultivace veřejné správy je však záhodno volit pro širší publikaci případy, jež kvalitativní hranice v dané oblasti posunují (m.j. silou a

---

<sup>36</sup> Jako určitý precedent, jehož ve sledované kauze nebylo, ke škodě věci, využito, mohl v některých důležitých otázkách posloužit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2004, sp. zn. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, částka 1/2006 ( zde ovšem nepřesně avizován jako případ tzv. absolutního uvážení, když přitom v textu se uvádí pouze „volné správní uvážení“). V rozsudku (i když pouze obiter dictum) se uvádí ke konkrétnímu případu udělování (nenárokové) licence, kde lze shledat určité společné znaky s rozebíranou kauzou (kde se rozhodovalo o udělení výjimky v případě více žadatelů), a pro přezkum uvážení obecněji využitelné závěry: „Výrok o udělení licence je vždy spojen výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů“. Dále soud k postupu správního orgánu: „Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaké kritéria pro své rozhodnutí zvolil, a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kritéria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech, atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem ( § 78 odst.1 s.ř.s.), nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“

K závěru jinak vsutku, ze sledovaných hledisek, příkladného ošetření předmětné problematiky však dlužno podotknout, že v daném případě šlo zřejmě nikoliv o „překročení mezí“ správního uvážení ( a již vůbec ne z jejich „vybočení“ dle již neplatné předchozí zákonné dikce), ale spíše o případ „zneužití“ správního uvážení, tedy jeho nesprávného použití, resp. nesprávné aplikace diskreční pravomoci správního orgánu, způsobené porušením ( nerespektováním) v rozsudku uvedených základních principů správné správní úvahy.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.  
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

nerozporností právní argumentace), a to bez zbytečných úkoků stranou, žádoucími směry a v potřebných ohledech.

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

**Contact – email**

*sona.skulova@law.muni.cz*