

Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví

Soňa Skulová

V tomto článku bych chtěla navázat na svou stať z čísla předchozího, ve kterém jsem se v určitém obecnějším, „uvozovacím“ pohledu zaměřila na problematiku diskreční pravomoci¹, která, podle mého mínění, není v rovině teoretické ani praktické dostatečně doceňována, což se do značné míry pojevuje rovněž v právních úpravách, do kterých je správní uvážení zakomponováno. Podrobnějšímu pohledu zde bude vystaven poměrně složitý vztah, který existuje mezi správním uvážením, resp. jeho aplikací, a jeho soudním přezkoumáním v rámci správního soudnictví, nebo přesněji přezkumem správních rozhodnutí, která byla na základě volné úvahy vydána.

Odpověď „běžného uživatele“ správního práva na otázku po vztahu správního uvážení a soudního přezkumu spočívá obvykle ve více či méně přesné parafrázi příslušného ustanovení občanského soudního řádu², tedy něco v tom smyslu, že soud zkoumá, zda správní orgán nepřekročil meze zákonem stanovené volné úvahy, nebo v lepším případě ještě také, zda správní orgán dbal kritérií stanovených zákonem, čímž má být téma vyčerpáno.

Pokusme se nyní dokázat, že odpověď na položenou otázku je přece jen poněkud obsažnější, a skrývá

v sobě mnoho podstatného a zajímavého, a to jak z hlediska správních orgánů, tak soudů, a v neposlední řadě také účastníků řízení. Pro správné pochopení současné právní úpravy a situace v soudním přezkumu volné úvahy nelze se obejít bez pohledu na jeho příčiny a kořeny, jakož i myšlenkové konstrukce, z nichž vycházel. Posléze budeme moci sledovat, jak se promítly do právní úpravy správního soudnictví a praxe správních soudů.

Problematika správního soudnictví je pravidelně řazena do oblasti záruk zákonnosti veřejné správy, resp. v širším rámci záruk zákonnosti do oblasti kontroly veřejné správy³. Tak je tomu v našem právním kontextu, přičemž v širším a teoretickém rámci může nést pojem správního soudnictví více významů⁴. Pro účely této statě bude pod pojmem správního soudnictví rozuměna soudní kontrola správních rozhodnutí, s vazbami na konkrétní právní úpravu platnou v České republice. Podrobný a ucelený rozbor správního soudnictví představuje významné samostatné téma⁵, z něhož se zde zaměřím pouze na jeho v záhlaví naznačenou část, resp. stránku.

Prosazování ideje správního soudnictví souviselo s uplatněním teorie dělby moci, s vzájemným ome-

¹ Správní uvážení v kontextu současné veřejné správy, ČPVP č. 2/1999, str. 135–140.

² Ustanovení § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění.

³ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha, 1996, str. 263 a n., PRŮCHA, P.: Správní právo – obecná část, MÚ Brno, 1998, str. 234 a n.

⁴ MIKULE, V. in Správní právo, obecná část. C.H.Beck, Praha 1996, str. 269: „Výraz ‚správní soudnictví‘ je mnohoznačný a musí být proto opatrně používán a vykládán.“

⁵ Z rozsáhlého spektra zde pouze odkaz na kvalitní prameny českých autorů, zabývajících se meritorně touto problematikou: monografie J. MACURA „Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době“, Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, Brno, 1992, monografie M. MAZANCE „Správní soudnictví“, Linde Praha, a.s., 1996, jakož i „Evropské správní soudnictví“ autorů L. PÍTRVÉ a R. POMARAČE, C.H.Beck Praha, 1998.

zující a vyvažující vztahem jednotlivých složek veřejné moci, a principy právního státu, které přinesly kvalitativně odlišné postavení a vztahy vykonavatelů veřejné moci a společnosti a jejích členů. 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. Šlo o prosazení základních politických principů, a možno říci výtoky, do aplikační praxe subjektů vykonávajících veřejnou správu a vytvoření potřebných garancí pro jejich respektování.

Jak říká Merkl, splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevovaná v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli. Nejpádějším důvodem, který podle něj 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 nepřijatelné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.⁶ Vzhledem k dnešní realitě patří se dodat, že tyto nepřijatelné vlivy nemusí zdaleka plynout pouze z event. právní a politické závislosti správních úředníků, ale i ze strany různých soukromých zájmů, anebo dokonce pouhé neznalosti a neodbornosti.

Pro uplatnění správního soudnictví je však vždy nutno vyřešit některé, z našeho úhlu pohledu významné, koncepční otázky, a to, který typ aktů správních orgánů bude podroben kognici soudů, zvláště pak otázka konkrétních hledisek kontroly rozhodovacích aktů správních orgánů, a také jaké závěry plynoucí ze svých zjištění budou soudy povolány autoritativně přijímat. Vzhledem k výše nastíněným příčinám vzniku správního soudnictví a jeho úloze v systému veřejné moci, pro vymezení kritérií soudního přezkumu je nepochybné hledisko zákonnosti, resp. právnosti, tedy soulad se zákony, a event. dalšími právními předpisy, jak je tomu i podle naší úpravy.

Přezkoumání zákonnosti by bylo možné označit

za určitý minimální, i když svým významem základní, rozsah přezkumné činnosti. Samo o sobě však, přes zdánlivou pregnantnost a nerozpornost svého vyjádření, nemá zcela přesně vymežitelné kontury, neboť proces aplikace práva se nevyhnutelně dotýká skutkové stránky záležitosti, na kterou je příslušné zákonné ustanovení aplikováno. Do rozhodovacího procesu tedy vstupuje stránka skutková, přičemž způsob, intenzita a rozsah tohoto „vstupu“ jsou právem upraveny různě, od pravidel zcela minimálně formulovaných, až po podrobnou a rozsáhlou úpravu, zakládající jednoznačné působení skutkové stránky v rozhodovacím procesu (např. naplnění konkrétní, přesně specifikované podmínky stanoveným způsobem má za následek přijetí právním předpisem přesně předvídaného rozhodnutí).

Přezkum volného hodnocení důkazů

Do procesu rozhodování správních orgánů vstupuje zpravidla, v určité jeho fázi, činnost nazývaná *hodnocení důkazů*, resp. podkladů pro rozhodnutí, která představuje styčný bod příslušné právní úpravy s faktickou, věcnou stránkou projednávané záležitosti, a může být právně upravena s různou mírou podrobnosti a preciznosti, *vždy* ovšem ponechávající správnímu orgánu (jeho členu, pracovníku, organizačnímu útvaru) jistý prostor pro uplatnění vlastních přístupů. Právní úprava způsobu a postupu hodnocení důkazů právně závazná pro správní orgán pak, v této minimální verzi, představuje pro soud hlediska, jejichž naplnění v rámci kontroly zákonnosti ve vztahu ke správním orgánem realizovanému hodnocení důkazů sleduje.

Pro účely tzv. „klasického“ správního řízení jsou v tomto směru relevantními ustanovení správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení)⁷. Jde o uplatnění zásady volného hodnocení důkazů ve správních řízeních, na která se správní řád, alespoň subsidiárně, vztahuje. Pro jiné druhy rozhodnutí vydávaných správními orgány, pro něž není působnost správního řádu založena, bývá hodnocení podkladů pro rozhodnutí, resp. nakládání s nimi upraveno individuálně, a nepříliš precizně. Některá z rozhodnutí však z rozmanitých důvodů soudní kontrole nepodléhají⁸.

⁶ MERKL, A.: *Obecné právo správní*, díl druhý, str. 215, 217 a n..

⁷ Viz zejména ust. § 3 odst. 4: „Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“, dále § 34 odst. 1: „K dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy.“, a odst. 5: „Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.“

⁸ Srov. ust. § 248 o.s.ř., zejména odst. druhý a třetí, která ve svém souhrnu představují velký okruh rozhodnutí vyloučených z možnosti soudního přezkumu, přičemž každý z bodů zařazených v těchto ustanoveních si zasluhuje podrobný rozbor z hlediska důvodů jeho vyloučení, jakož i z hlediska souladnosti jeho vyloučení z přezkumu s ustanovením čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K tomu více in MAZANEC, opus cit.

Československý Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se v některých judikátech problematikou skutkové stránky správního rozhodování, hodnocení důkazů a úlohy soudu ve vztahu k nim podrobně zabýval.

Ve věci Boh. A 3667/24 NSS zásadním způsobem přibližuje smysl zásady volného hodnocení důkazů, která znamená, že „připustnost důkazních prostředků a jejich důkazní moc není zákonem závazně vymezena, nýbrž že je ponecháno rozhodujícímu orgánu, aby sám uvážil, zda ten který důkazní prostředek je vhodné připustit, a aby sám dle pravidel *logiky a zkušenosti* (zdůraz. aut.) ocenil důkazní moc připuštěného důkazu“. Zde nad rámec současné úpravy hodnocení důkazů ve správním řádu nacházíme cenný odkaz na logiku a zkušenost správního orgánu, které by se v hodnocení důkazů měly uplatnit. K požadavku „logičnosti“ provedeného hodnocení důkazů se ostatně odvolává také současná judikatura, jak bude zmíněno v závěru oddílu. Podle názoru NSS v téže věci „Zásada volného hodnocení důkazů nezbavuje však správní úřad povinnosti uvést v odůvodnění rozhodnutí ony skutečnosti, které uznal za prokázané, a důvody, z nichž k tomuto svému přesvědčení dospěl. .. Jinak by se právní obrana, poskytnutá v právu obrátit se na správní soud proti rozhodnutím správních úřadů, stávala iluzorní.“

Ve věci Boh. A 2427/23 uvedl NSS, že „hodnocení svědecké výpovědi je ponecháno volnému uvážení úřadu; totéž platí o posouzení, je-li výslech svědka nutný či nikoliv“. Ve věci Boh. A 2598/23 pak NSS precizuje: „Právo úřadu hodnotit důkazy, týče se jen důkazů provedených; nemůže tedy úřad stranou nabízené důkazy o relevantních okolnostech odmítnout předem jako zbytečné“.

K úloze soudu při právní kontrole správy judikuje NSS ve věci Boh. A 3667/24, že ze zásady volného hodnocení důkazů ve správním řízení plyne „ten důsledek, že nejvyšší správní soud, který je zásadně vázán na skutkovou podstatu přijatou žalovaným úřadem, může tuto skutkovou podstatu zkoumat jen po stránce formální, není povolán, aby důkazní materiál shromážděný ve správním řízení sám hodnotil, nýbrž je oprávněn a také povinen v jistých mezích zkoumat, zda správní úřad při hodnocení důkazů nepřekročil procesně právní meze, jež plynou z pojmu ‚hodnocení‘, zejména zda se neprohřešil při tom proti pravidlům

logiky a zkušenosti“. A ještě pregnantěji ve věci Boh. A 2524/23: „Hodnocení důkazů provedené úřadem nepodléhá věcnému přezkoumání nejvyšším správním soudem“. Ve věci Boh. A 1756/22 již řešil vztah k hodnocení svědeckých výpovědí provedenému správním úřadem, které správní soud nemůže přezkoumávat.

Se zdůrazněným procedurálním hlediskem při nakládání se skutkovou stránkou věci se setkáváme v nálezu Boh. A 20/19 : „Zkoumá-li soud otázku skutkové podstaty a nikoliv otázku právní, může tuto zkoumat toliko z pohledu, zda správní úřad správně tuto otázku zodpověděl, zda-li skutková podstata, kterou úřad za základ svého rozhodnutí vzal, neodporuje spisům, nepotřebuje-li doplnění a nebyly-li porušeny *podstatné formy administrativního řízení* (zdůraz. aut.).“

Bez reakce na uvedené otázky nezůstala, samozřejmě, ani judikatura současná, pro niž je vodítkem ust. § 250j odst. 2 o.s.ř., zakládající nezákonnost správního rozhodnutí m.j. v tom, že „zjištění skutkového stavu, z kterého vycházelo správní rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů nebo že zjištění skutkového stavu je nedostačující“⁹

„...Soud, který rozhoduje o správní žalobě, je soudem *kasačním a nalézá o zákonnosti* správního aktu, nikoli o jeho případných věcných vadách. Nemůže proto obecné výhrady žalobce o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu (bez toho, že by žalobce vytýkal žalovanému konkrétně, které další důkazy měly být vlastně prováděny a že jejich neprovedení mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé) akceptovat. Stejně tak *nemůže soud sám důkazy hodnotit* s tím, že by dospěl k hodnocení totožnému s názorem žalobce. Možnost zásahu soudu do volného hodnocení důkazů (stejně jako do diskrečního práva správního orgánu) je omezena tak, jak bylo uvedeno, a není proto možné, aby soud dospěl k jinému závěru (než správní orgán – pozn. aut.).“

Soud tedy může v takovém případě (a jen k námitce žaloby) dospět k závěru, že podklady pro toto zjištění nebyly dostatečné, nebo k závěru, že správní orgán se dopustil při usuzování logické chyby, nebo k tomu, že při dokazování byl porušen zákon, nebo k tomu, že rozhodnutí z toho vzešlé zákon nedovoluje, *nikoli však k tomu, že důkazy měly být hodnoceny jinak*.“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1.3.1996, č. j. 6 A 4/95-29, č. 443 in Judikatura č. 7/99) (zdůraz. aut.).

in pozn. 5, str. 127 a n.

⁹ K tomu např. srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23.2.1996 č. j. 7 A 126/94-15, č. 444 in Soudní judikatura ve věcech správních (dále jen „Judikatura“) č. 7,8/99, nebo rozsudek ze dne 26.8.1994, č. j. 6 A 592/93-23, č. 395 in Judikatura č. 3/99.

Přezkum správního uvážení

Podstatně složitější problém pro stanovení mezi a pravidel soudní kontroly správních rozhodnutí pak představuje situace, kdy je právním předpisem pro správní orgán založena volná úvaha, 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. Jde vlastně o situaci, ve které právní předpis dává možnost z určité „skutkové situace“ odvodit více než jedno možné řešení – rozhodnutí, přičemž každé z nich by se mělo pohybovat v okruhu vymezeném zákonem. O to obtížnější pak je úloha soudu, který má takto vydané rozhodnutí zkoumat, a to již z toho úhlu pohledu, zda správním rozhodnutím rámec zákona vskutku nebyl překročen. Pro správní soudnictví je nutno vyřešit 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 klíčových ve vývoji správního soudnictví.

Vhodným výchozím bodem může být Merklova úvaha, ve které konstruoval dva modely soudního přezkoumávání¹⁰, a to přezkoumávání práva (zda akt vyhovuje požadavku právnosti), a dále přezkoumávání úvahy (tedy otázky přiměřenosti použití správního uvážení, tedy přezkoumávání účelnosti správních aktů v neširším smyslu). Kontrola úvahy podle něj směřuje k tomu, aby akt, který je sice co do právnosti bezvadným, avšak protiúčelným, byl nahrazen aktem, který je podle názoru správního soudu, provádějícího kontrolu, účelnějším, t.j. nezavadným nejen z hlediska právního, ale také eticky, politicky, apod. Kontrola úvahy jde o krok dál než kontrola právnosti, a představuje silné rozpětí správního soudnictví, ne-li již přímo vybočení nad rámec ideje správního soudnictví. Znamená totiž nejen žádoucí vyloučení veškerého absolutismu správy, ale navíc odnímá správě veškerou její volnost a podrobuje celou správu nejen kritice, ale i vůli soudnictví. Merkl uvažuje o možném oddělení oblastí, v nichž se připouští přezkoumání volné úvahy, tedy stanovení jistých druhů správních aktů, které by takové kontrole podléhaly, anebo určitých druhů porušení práva. Případy zkoumání překročení meze uvážení považuje Merkl, shodně s naší současnou koncepcí správního soudnictví, za zvláštní případ přezkoumávání právnosti, neboť každé překročení volného uvážování zasahuje do sféry právní vázanos-

ti správního orgánu a zakládá tak porušení práva. Mohli bychom tedy říci, že jde o překročení zákonem stanoveného rámce pravomoci, event. v některých případech vymezené působnosti subjektu vykonávajícího veřejnou správu.

V závěru svých úvah dospívá Merkl ke konstatování, že pokud zákonodárství omezí činnost správních soudů tím způsobem, že je učiní příslušnými měnit nebo rušit správní akty, pokud porušují právo, pak tím implicitně praví, že správní soud může zkoumat správní akty jediné co do otázky právnosti, nikoliv však co do otázky volného uvážení¹¹.

K tomu Macur¹² zdůrazňuje, že správní poznatek, že uvážení není protikladem zákonitosti a že oba tyto pojmy se vzájemně nevylučují, by neměl vést k absolutizování pozitivně právního kritéria jejich rozlišování a k rezignování na hlubší právně teoretickou analýzu vztahu zákonitosti a uvážení. Macur podává výstižnou formulaci, že až tam, kam sahá právní vázanost tohoto uvážení, může následovat i soudní kontrola, a to i tehdy, jestliže pozitivní právo kontrolu účelnosti vylučuje. Možnost soudní kontroly tedy končí teprve tam, kde končí vázanost volného uvážení právem.

Konkrétní rozsah přezkoumání správních aktů ze strany orgánů soudních je věcí úpravy jednotlivých právních řádů. Existuje samozřejmě velké množství variant více nebo méně odlišných, avšak také s ohledem na existenci různých možností rozeznává nauka správního práva několik forem správního soudnictví. Základem této kategorizace není však zdaleka pouze výše uvedené hledisko rozsahu přezkumu ve vztahu ke správnímu uvážení, ale i další kritéria, z nich zejména typ orgánu, který „správní soudnictví“ realizuje, dále pak materiální, funkční stránka, tedy obsah rozhodovací činnosti těchto orgánů.

Bažil¹³ zmiňuje, že názory na neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci práva se vyvíjely v návaznosti na proměny v nazírání na rozsah přezkumné pravomoci správních soudů, přičemž se projevil dvě disparitní tendence. První prosazovala zachování samostatného postavení správy ve sféře její rozhodovací činnosti, s vyloučením přezkumné ingerence správních soudů. Pokud by soudy ve věcech správního uvážení judikovaly, ničím by se nelišily od správních úřadů.

Z této teorie vycházel původně rakouský správní soud, avšak skutečnost, že správní rozhodnutí založená na správním uvážení nepodléhala soudní-

¹⁰ MERKL, cit. dříve, str. 231 a n.

¹¹ MERKL, str. 233.

¹² MACUR, cit. dříve, str. 50.

¹³ BAŽIL Z., Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, AVCI, Praha 1992, str. 8 a n.

mu přezkumu a správa se ve věcech dotýkajících se práv a zájmů jednotlivců stávala vskutku autonomní, vedla ke vzniku tendence druhé, prosazující plný přezkum uvedených správních rozhodnutí.

Vývoj v Rakousku pak dospěl k přijetí zákona č. 36/1876 Ř.z. („říjnový zákon“), o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších novel, který v § 3 pod písmenem e) stanovil, že: „Ke správnímu soudu nepřísluší ... záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejít“.

Po několika novelách, které se nedotkly našeho zájmového okruhu, a bohaté činnosti rakouského správního soudu, z jehož rozhodnutí vzházely *podstatné formy řízení administrativního*, byl říjnový zákon recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb.z. a n. („listopadový zákon“). Ve vztahu k cit. ust. § 3 však došlo k podstatné změně, kdy z výluky přezkumu byly vypuštěny záležitosti uvedené v původním písm. e), tedy věci, v nichž bylo rozhodováno podle volné úvahy. Takto vzešlou právní úpravu je však nutno vykládat systematicky, neboť neznamenala zásadní změnu koncepce, tedy nastolení plného přezkumu ve vztahu k rozhodnutím vydaným na základě volné úvahy. Nutno vyjít z prvotního účelu zákona, vyjádřeného v jeho § 2, kterým byla založena příslušnost Nejvyššího správního soudu ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech, což znamenalo možnost soudního přezkoumání všech shora uvedených aktů, tedy i těch, vydaných podle volného uvážení, pokud byly shledány nezákonnými. Podle Mazance¹⁴ šlo o zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, mají-li ve spisech oporu.

Rovněž Hoetzel¹⁵ zdůrazňoval, že právní hranice volného uvažování chrání i československý Nejvyšší správní soud. Může zkoumat jen právní meze volného uvážení úřadu, t.j. nevybočil-li úřad z okruhu volné úvahy, již mu zákon poskytl.

Pro uplatňování správního uvážení, konkrétněji principů či zásad je ovládajících, nelze pominout vznik institutu *právních zásad*, které přijímal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jednak z podnětu prezidenta NSS v případě opětovného

právního názoru odlišného od názoru žalovaného úřadu, jednak obligatorně k odůvodněnému názoru ministerstva, podanému se schválením vlády k otázce, o níž již Nejvyšší správní soud projevil určitý právní názor.

Takto přijaté právní zásady byly publikovány v Úředním listě republiky Československé, právně závazné pro správní úřady, přičemž vláda odpovídala za přijetí opatření, aby se touto zásadou správní úřady řídily (§ 13 odst. 4 a 5 zákona). Byl formulován také postup pro event. změnu již vydané právní zásady.

Při studiu těchto ustanovení vyvstává velká lítost, že uvedený mechanismus neměl již čas vrůst dostatečně pevně do systému naší právní teorie a praxe. Nehledě na obrovský možný význam pro kvalitu a efektivnost veřejnosprávního rozhodování a celkovou kultivaci veřejné správy, nemuseli bychom se nacházet v situaci, kdy jen dosáhnout efektivního sjednocování judikatury ve věcech správních zdá se být vzdáleným snem, stejně jako znalost relevantní judikatury ze strany příslušných správních orgánů¹⁶.

Současná právní úprava soudního přezkoumání ve vztahu ke správnímu uvážení vychází, stejně jako celá obnovená koncepce správního soudnictví vtělená do novely občanského soudního řádu – zákon č. 519/1991 Sb., do značné míry z úprav tradičních (prvorepublikových), a také současné chápání těchto otázek se od uvedeného pojetí v podstatě neodchyluje.

Speciálním ustanovením (jediným), vztahujícím se přímo a výslovně k soudnímu přezkumu správního uvážení, je § 245 odst. 2 o.s.ř.: „U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.“ Zákonodárce při jeho formulaci byl sice veden úmysly zřejmými, tedy omezit přezkumnou pravomoc soudu ve věcech správního uvážení na meze a kritéria právní. Tomu však není zcela adekvátní zákonná díkce, z čehož mohou vyvstat jisté problémy.

Znění citovaného ustanovení by totiž naznačovalo, že soud se při svém přezkumu nemá zabývat jinými a dalšími stránkami zákonitosti zkoumaného

¹⁴ MAZANEC, cit. dílo, str. 29.

¹⁵ HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 347 a str. 432.

¹⁶ Tento problém je však mnohem důležitější, komplikovanější, a nespočívá zdaleka pouze ve volné rovině příslušných činitelů, zejména úředníků a funkcionářů veřejné správy. Jaký je celý tento systém, včetně právních úprav, jak motivuje, garantuje a sankcionuje znalost práva a judikatury (která stejně není, a v daném systému nemůže být jednotná)? V tomto ohledu se nelze než ztotožnit s názory V. MIKULERO, prezentovanými ve stati „Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy“, in Správní právo č. 3/1997, str. 137 a n.. Pokud jde o odbornou znalost úřednictva a její souvislosti, odkazují na článek SKULOVÁ, S.: Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v našem právním řádu, ČPPVP č. 1/1999.

rozhodnutí, než překročením mezí a hledisek uvážení stanovených zákonem. Tak tomu samozřejmě není. Ustanovení je nutno vykládat systematicky, se zohledněním prioritního ustanovení § 244, které vyjadřuje přezkumnou úlohu soudů ve vztahu k rozhodnutím orgánů veřejné správy, tedy přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí, kterými správní orgány na základě zákonné delegace rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, přičemž jimi jsou jednak rozhodnutí vydaná v tzv. správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti těchto osob.

Není v podstatě žádného omezení co do jednotlivých stránek zákonnosti, má se na mysli zkoumání všech možných existujících stránek zákonnosti rozhodnutí, tedy od otázek pravomoci a působnosti k jeho vydání (v procesní terminologii příslušnosti), odpovídající právní formy, zákonnosti obsahu rozhodnutí (tedy především z hlediska hmotněprávních úprav), a dalších. Zjištění a posouzení všech relevantních kritérií zákonnosti v každé projednávané věci je povinností soudu, přičemž je veden obsahem návrhu, ve kterém musí být uvedeno, v jakém aspektu přezkoumávaného rozhodnutí mělo spočívat porušení subjektivního práva navrhovatele. Předmětem zkoumání, a tedy dílčím kritériem naplňujícím hledisko zákonnosti, se stávají podle odst. 250f odst. 3 také procesní vady – vady řízení před správním orgánem, ale pouze pokud mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Uvedené je nutno bez výjimky vztáhnout také na přezkum rozhodnutí, která byla vydána na základě volného správního uvážení. Dotčené ustanovení o.s.ř. je pak nutno inepretovat tak, že pouze ve vztahu k použití volného uvážení správním orgánem (nikoliv ke správnímu rozhodnutí obsahující

mu správní uvážení jako celku) je nutno hledisko zkoumání, tedy hledisko naplnění zákonnosti, zúžit na meze použití správního uvážení stanovené zákonem (ty nacházíme v právních předpisech zpravidla, a v jednoznačné formulaci), a na hlediska použití volného uvážení stanovená zákonem (zde už o pravidelnosti jejich výskytu v právních předpisech jednoznačně hovořit nelze^{17, 18}

Překročení zákonného rámce správního uvážení, nebo nerespektování kritérií pro jeho použití, aby bylo hodno přezkoumání ve správním soudnictví, musí současně představovat porušení nebo ohrožení subjektivního práva navrhovatele, tedy adresáta původního správního rozhodnutí.

K tomu nutno zmínit zásadní Macurovu připomínku, nespokojující se se značně rozšířeným názorem, shledávajícím ve správním soudnictví přezkoumávání zákonnosti správních aktů, tedy kontrolu zachování objektivního práva. Tento názor podle něj bývá zjednodušeně vyvozován z faktu, že soud svým rozhodnutím pouze buď rozhodnutí správního orgánu zrušuje nebo návrh stěžovatele zamítá, a nemá tedy kondemnační povahu, což je ve skutečnosti pouze důsledkem uplatnění zásady, že soud nesmí nahrazovat činnost správního orgánu a vydávat rozhodnutí, jež podle svého obsahu patří výlučně do kompetence veřejné správy. To však nikterak neznamená, že by správní soudnictví ztrácelo povahu poskytování ochrany subjektivním právům, která je určujícím znakem každého soudnictví. Přezkumná činnost soudu je i ve správním soudnictví zaměřena na zjištění subjektivního práva procesní strany a na poskytnutí odpovídající ochrany porušenému či ohroženému subjektivnímu právu. A pak vzhledem k tomu, že porušení subjektivního práva je vždy zároveň porušením práva objektivního, jeví se soudní přezkoumání správního rozhodnutí

¹⁷ Což je 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. Poměrně často na zmíněný nedostatek narážíme u správních předpisů upravujících odpovědnost za tzv. jiné správní delikty (rozuměj jiné než přestupky, u kterých kritéria pro ukládání sankcí poměrně přesně a obsažně stanovená jsou – srov. § 12 z.ČNR č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nejčastěji delikty právnických osob. Nedokonalost a nesystémovost takových právních úprav pak vede až k překvapivým, i když snad pochopitelným závěrům, jaký je např. obsažen v rozsudku Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 12/94-16, Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních (dále jen „Výběr“), č. 106 in Správní právo č. 2/96, kde bylo judikováno: „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!).“ Když už nikoliv při svém meritorním rozhodování správní orgán, tak alespoň přezkumný orgán – soud hledá určité opěrné body, aby vůbec mohl z něčeho vyjít při svém posuzování mezí a kritérií správního rozhodování. V daném případě šlo o ukládání sankce podle z.č.138/1973 Sb., o vodách. S uvedenou absencí kritérií pro ukládání sankcí se setkáváme dokonce v základním předpise upravujícím výkon územní samosprávy, jako je zákon o obcích (srov. § 47 a n.). Zde, při sankčních zásazích do subjektivních práv podnikatelů a právnických osob, je obcím štědře ponechána volná ruka pro uplatnění sankce a stanovení výše uložené pokuty, která může dosahovat statisícových částek. Autorka si nemůže odpustit poznámku, že ve srovnání s tím působí až paradoxně, jak je ústavně založená samosprávná pravomoc obcí v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek podrobována přímo rigoróznímu zkoumání a jednoznačně restriktivnímu výkladu příslušných ustanovení Ústavy a zákona o obcích..

¹⁸ Uvedenému závěru mimoděk nasvědčuje také judikát č. 3 in Správní právo 3/93, který hovoří o *soudním přezkumu správního uvážení*.

jako kontrola po linii objektivního práva. Samotné přezkoumání zákonnosti správního aktu však není cílem soudní činnosti, ale prostředkem ke zjištění, zda subjektivní právo bylo rozhodnutím správního orgánu skutečně porušeno, nebo zda k tvrzenému porušení práva nedošlo. Jakkoliv závažné porušení objektivního práva, které by nemělo za následek také porušení subjektivního práva navrhovatele, není možné v rámci správního soudnictví soudním rozhodnutím napravit. K tomu event. slouží jiné právní prostředky.¹⁹

Z toho vychází také platná úprava, která v § 244 o.s.ř. zakládá pravomoc soudů přezkoumávat rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě žalob nebo opravných prostředků, podrobněji pak § 247 odst. 1 o.s.ř., který vztahuje příslušná ustanovení na postup „v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena...“ a „žádá, aby soud přezkoumal zákonnost“, pak § 249 odst. 2, který vyžaduje, aby žaloba obsahovala m.j. vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, a uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí, jakož i § 250h, který dává možnost žalobci omezit, resp. (ve lhůtě stanovené pro podání návrhu) rozšířit rozsah napadení správního rozhodnutí. Tvrzené porušení práv, včetně jeho důvodů a rozsahu musí být navrhovatelem vzneseno. Rozsah přezkumné činnosti soudu je ovládán zásadou dispoziční²⁰. Z druhé strany však tvrzené překročení správního uvážení musí znamenat zásah do subjektivních práv navrhovatele, a nikoliv do jiné oblasti, např. do práv jiných osob nebo event. určitého právem chráněného veřejného zájmu.

Uvedená konstrukce a pozitivní úprava s sebou v některých ohledech mohou přinášet jisté komplikace, jak naznačuje usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 213/94-6 ze dne 3.11.1995: „Také při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle hlavy třetí části páté o.s.ř. přezkoumává soud napadené rozhodnutí jen v tom rozsahu (výrocích) a z těch důvodů, které ten, kdo opravný prostředek podal, v něm vymezil. Dispoziční zásada tu vyplývá z ust. § 250h odst. 1 (§ 250l odst. 2 o.s.ř.). Nelze proto vyloučit, že totéž rozhodnutí bude na základě dvou samostatných opravných prostředků dvou účastníků přezkoumáno dvěma různými místně příslušnými soudy s opačným výsledkem, aniž by tento fakt sám o sobě zna-

menal nelogičnost nebo nezákonnost.“²¹

S otázkami přezkumu volné úvahy správních orgánů byl nucen vypořádat se jak Nejvyšší správní soud, a stejně tak je řeší dnešní soudy. Svými rozhodnutími významně přispěly a přispívají k bližší identifikaci a specifikaci existujících problémů a „bílých míst“, a zároveň se snaží hledat cesty k jejich řešení.

K úloze soudu judikoval NSS ve věci Boh. A 13/18: „Soud může při zkoumání zákonitosti rozhodnutí správního úřadu ve věcech volné úvahy zkoumat toliko, zda správní úřad nevybočil z mezí, které mu celková intence zákona a podstata věci vytkly, obzvlášť zda nedal se vést při svém rozhodnutí ohledy jinými, než které má zákonný předpis na zřeteli. Právo soudu podrobit své moci nalézací i záležitosti volné úvahy neobsahuje v sobě oprávnění, položit na místě volného uvážení úřadu správního své vlastní volné uvážení nebo zkoumat účelnost vydaného rozhodnutí nějakou protizákonností nebo nějakou podstatnou vadou řízení.“

Podle Vrchního soudu v Praze: „*Správní uvážení je soudem přezkoumatelné*, byť i v omezeném rozsahu, a nelze je zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.“²²

Ale také: „Odpadl-li jeden nebo více ze *ustupných předpokladů volného správního uvážení* (§ 245 ods. 2 o.s.ř.), neobstojí ani výsledné rozhodnutí, které se tak ve výroku o výši pokuty dostává mimo meze zákonem stanovené. *Soud nemůže nahradit diskreční oprávnění správního úřadu vlastní volnou úvahou a nemůže dospět k závěru, že zbývající porušení zákona uložení pokuty v konkrétní výši dostatečně odůvodňují: tím by si oboval pravomoc orgánu exekutivy, která mu nenáleží.*“²³

Problém neexistence mezi nebo kritérií správního uvážení v pozitivněprávní úpravě řešil NSS ve věci Boh. A 435/20 takto: „Ježto v samém zákoně není stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, *nutno meze jejich volného pohybu hledati toliko v účelu zákona*, jenž jest ovládán myšlenkou zabezpečiti, aby výkon myslivosti byl co možno *racionelní* t.j. aby byl takový, aby ...protichůdné zájmy byly uváděny pokud možno nejúplněji v souhlas.“

Zajímavým je v tomto směru rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18.3.1998

¹⁹ MACUR, J. cit. opus, str. 37 a n.

²⁰ Tak to dovozují také BUREŠ J., DRÁPAL L., MAZANEC M. in Občanský soudní řád, komentář, str. 794.

²¹ č. 167 in Výběr, SP č. 5/97.

²² Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 1/94-43 ze dne 4.8.1995, Výběr č. 151 in Správní právo č. 2/97.

²³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28.3.1997, č. j. 6 A 10/95-16, č. 434 in Judikatura č. 6/99.

č. j. 10 Ca 475/97-24²⁴. Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (§ 24 odst. 2 písm. a), § 28 odst. 8), nestanoví kritéria pro stanovení zohledněné poměrné části představující používání hmotného majetku k zajištění zdanitelného příjmu. Stanovil je sám finanční úřad. „Soud v řízení podle části páté o.s.ř., podle ustanovení § 245 odst. 2, u rozhodnutí vydaných na základě zákonem povolené volné úvahy přezkoumává pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Jinými slovy řečeno, soudu přísluší zkoumat, zda řešení, které zvolil správní orgán, je zákonné a zda výběr zvoleného hlediska koresponduje se skutkovým zjištěním, tedy zda má oporu ve správním spise, a zda výběr byl učiněn v souladu s pravidly logického uvažování.“ Dospěl k závěru, že „Správcem daně zvolené hledisko není v rozporu se zákonem. Správní orgán také řádně zdůvodnil, proč... považuje zvolené kritérium za nevhodnější hledisko.“ „Soud proto uzavřel, že aplikace předpisů o daňových výdajích není nezákonná, protože odpovídá účelu normy o daňových nákladech pro stanovení daňového základu a daně z příjmů fyzických osob, dosažených při podnikání. Správní uvážení, které volba jedné z více možností představuje, bylo v daném případě učiněno v souladu s ustanovením § 28 odst. 8 zákona, a volba hlediska podle počtu ujetých kilometrů nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je v souladu s pravidly logického uvažování a má podklady v daňovém spise, přičemž ty

byly zajištěny řádným procesním způsobem.“ S názory vyřčenými soudem se nelze než ztotožnit, avšak v daném případě šlo spíše o přezkoumání neurčitěho pojmu.

Rovněž ve vztahu k řešení a významu otázek event. zásahu do subjektivních práv navrhovatele nacházíme podnětná soudní rozhodnutí. „Jsou-li pro volnou úvahu správního úřadu v určitém oboru správním *dány zákonem meze*, v nichž se úvaha smí pohybovat, překročením těchto mezí *zasahuje úřad rušivě do subjektivního práva strany*, proti čemuž se strana může dovolat právní ochrany. Aby tak mohla učiniti, musí býti rozhodnutí po stránce skutkové i právní řádně *odůvodněno*.“²⁵ A rovněž: „Volná správní úvaha neznamená *libovůlí* správního úřadu, která se musí pohybovat toliko v mezích daných účelem příslušné normy. Tvrdí-li strana, že mezi těch v daném případě nebylo dbáno, tvrdí tím nepřipustný zásah do svého subjektivního práva.“²⁶

Tím, co bylo dosud uvedeno, se problematika soudního přezkoumání správního uvážení zdaleka nevyčerpává. V některém z dalších čísel časopisu se pokusíme rozšířit náš pohled, se zvláštním zřetelem na judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k rozhodování správních orgánů na základě volné úvahy a jejich soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, a problematiku spravedlivého procesu a procesu tvorby obecných zásad ve vztahu k takovému rozhodování.

²⁴ č. 322 in Judikatura č. 14/98.

²⁵ Boh. A 1529/22.

²⁶ Boh. A 1110/22.