

**Význam odůvodnění rozhodnutí.
Nároky kladené na odůvodnění rozhodnutí.**

**Specifika přezkoumání rozhodnutí založených na
správním uvážení.**

Radislav Bražina

Odůvodnění rozhodnutí

- Odůvodnění, můžeme charakterizovat jako „*uvedení důvodů, posílení, stvrzení, podepření důvody.*“
- Odůvodnění představuje souhrn důvodů vedoucích k přijetí určitých závěrů či rozhodnutí, a to v nejširším slova smyslu.
- Odůvodnění je ucelený celek či soubor důvodů spojených do logického argumentačního celku, který ve svém souhrnu podporuje daný konkrétní závěr.

„Klíčové“ ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu

- V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Odůvodnění rozhodnutí

- Pro náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí platí, že jsou silně formovány významnou vazbou mezi odůvodněním, resp. právem na odůvodnění, a právem na spravedlivý proces, kdy právo na odůvodnění můžeme chápat jako součást širšího konceptu práva na spravedlivý proces. Proto i odůvodnění správního rozhodnutí musí splňovat požadavky plynoucí z práva na spravedlivý proces.
- Pro funkce odůvodnění platí, že u správního rozhodnutí vyčnívají funkce ochranná, proaktivní a přesvědčovací. Právě tyto funkce má mít správní orgán na paměti.

Odůvodnění rozhodnutí

- Judikatura Ústavního soudu prosazuje právo na odůvodnění v jeho materiálním pojetí. Obecně lze z judikatury Ústavního soudu vysledovat její příklon k chápání odůvodnění rozhodnutí jako prostředku ochrany práv účastníků řízení, přičemž právo na odůvodnění chápe jako ústavní zásadu.
- Na požadavky čl. 36 odst. 1 LZPS navazuje § 68 odst. 3 správního řádu. V něm obsažené požadavky lze chápat jako tzv. minimální požadavky kladené na odůvodnění. Lze poukázat na vnitřní vazbu obsaženou ve správním řádu, a to mezi procesními právy účastníků řízení ve smyslu § 36 a následné povinnosti správního orgánu na jejich uplatnění reagovat. Právě vypořádání návrhů a námitek hraje z hlediska přesvědčivosti rozhodnutí nejdůležitější roli.

Odůvodnění rozhodnutí

- Obsahovou stránku odůvodnění formuje judikatura ESLP i SDEU.
- O významu odůvodnění (nejen) rozhodnutí svědčí i skutečnost, že požadavek, aby rozhodnutí obsahovalo odůvodnění, výslovně zařadila mezi aspekty práva na dobrou správu zakotvené v čl. 41 LZPEU.

Odůvodnění rozhodnutí

- Pro nároky na odůvodnění rozhodnutí o uložení správního trestu mělo zásadní význam přijetí nového přestupkového zákona, který sjednotil režim projednávání většiny správních deliktů. Nový přestupkový zákon sice přinesl jen implicitní (zejména § 37 až 40) požadavky na odůvodnění rozhodnutí, lze jej však chápat jako významný posun jak z hlediska pohledu adresátů, tak i správních orgánů.
- *Pozn. německá teorie zdůrazňuje, že správní orgány mají uvést důvody, které se v daném rozhodnutí pravidelně objevují, jsou pro posuzování věci typické.*

Odůvodnění rozhodnutí

„Správní akt jako výsledek rozhodovacího procesu musí obsahovat průběh a výsledek tohoto procesu. Tato zásada se odráží právě v právu účastníka správního řízení na odůvodnění rozhodnutí. Právo na odůvodnění znamená, že rozhodnutí má obsahovat základ a důvody rozhodnutí tak, aby na něj mohl jeho příjemce účinně a přiměřeně reagovat. Odůvodnění má odpovídat povaze rozhodnutí a má jeho příjemci umožnit jej vyhodnotit. Individuální správní akt musí být na základě stejných důvodů přezkoumatelný soudem. Jen tak může být splněn požadavek transparentnosti rozhodování.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2007, č. j. 5 As 37/2006 – 67.

Přezkoumatelnost správního uvážení

*„Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, **přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a uvést, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce.** Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“*

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 – 52.

Pozn. o přezkoumatelnosti úvah pravidelně svědčí i to, že s odůvodněním účastník řízení věcně polemizuje.

Přezkoumatelnost správního uvážení

„Z rozhodnutí odvolacího správního orgánu musí vyplývat nejen to, jak tento správní orgán naložil s odvolacími důvody, ale musí z něj i dostatečně srozumitelně vyplývat skutkový a právní závěr, na jehož základě bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Odvolací správní orgán je tedy povinen ve svém rozhodnutí objasnit rozhodující skutkové okolnosti projednávané věci a vymezit právní rámec (právní normy), v jehož mezích byl skutkový stav posuzován, a teprve po té je povinen řádně se vypořádat s odvolacími námitkami“

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74

Účel a smysl opravných prostředků?

- a. Zajištění objektivní zákonnosti
- b. Nástroj k ochraně veřejných subjektivních práv

Co má být přezkoumáváno?

- Vady způsobilé ovlivnit výsledek řízení
- Jak zajistit efektivní přezkum? Je žádoucí přezkoumávat i bezchybná rozhodnutí? Jaká má být „hloubka přezkumu“ ze strany nadřízeného orgánu?

Odvolání

- Hlediska přezkumu ve smyslu správního řádu:
 - ✓ zákonnost
 - ✓ správnost v rozsahu námitek, jinak jen vyžaduje-li to veřejný zájem

Zákonnost

- Soulad se zákony a jinými právními předpisy
- Povinnost respektovat obecné právní zásady
- Má vágní podobu u správního uvážení a neurčitých právních pojmů.

Správnost

- Jde o správnost ve vztahu k řešené materii.
- Kritérium správnosti propojuje zákonnost s obecnými zásadami, které se nutně nemusí uplatnit vždy.
- Směřuje k co nejvyšší racionalitě rozhodování veřejné správy jednak z jejího pohledu, tak rovněž i z pohledu účastníka řízení.
- *Jsou obě kritéria jednoznačně odlišitelná?*

Soudní přezkum podle SŘS

- Obecně je velmi složité definovat obsah správního uvážení i kritéria, jež jej ovládají, i soudní přezkum je proto velmi náročný.
- Obecně se zkoumá, zda je uvážení vůbec založeno, jaký je jeho rozsah a zda bylo či nebylo použito.
- Následně se řeší, zda bylo užito „správně“, resp. zákonně.

Soudní přezkum podle SŘS

- Cílem je zkoumat, zda nebyl narušen zákonný rámec – nikoliv hledání ideálního řešení.
- Základní východisko: možnosti přezkumu končí (*mají končit*) tam, kde končí vázanost veřejné správy právem.
- Narušení nastíněného pravidla u přestupků
- Přezkum správnosti (4 As 20/2013 – 72)?
- *Přezkum podle části páté OSŘ*

Soudní přezkum podle SŘS

„Úkolem soudu zajiště není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjišťil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. I když správní orgán rozhoduje na základě volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování.

Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

Je nutné současně konstatovat, že rozhodování správních orgánů nemůže podléhat libovůli. Libovůle při rozhodovací činnosti správních orgánů by totiž zjevně odporovala charakteru státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.

Pokud by bylo správní uvážení při posuzování zákonem stanovených hledisek dále kombinováno s volností při stanovení podmínek dalších, byl by tím správnímu orgánu umožněn čirý rozhodovací voluntarismus, nesouladný s pojmem racionální a dobré správy.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009 – 81.

Úplný soudní přezkum?

„Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) jsou výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují či nikoliv.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 – 27

Stírání rozdílů mezi správností a zákonností

„Posuzuje-li správní orgán ve společném řízení dvě bezvadné žádosti o zřízení stanice technické kontroly, přičemž regulace pokrytí území podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, umožňuje udělit oprávnění pouze jednomu z žadatelů, vyhodnotí, který z nich spíše vyhoví potřebám daného území. Soud je oprávněn posoudit, zda podklady a kritéria pro takové hodnocení byly správné, úplné, relevantní a přípustné.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 2 As 73/2017 – 44).

Moderační právo soudu

„Moderační právo soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu umožňuje soudu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). To je ve správním soudnictví poměrně výjimečné: zde je totiž pravidlem kasační přezkum (at' už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám měnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82

Moderační právo soudu

„Pro zásah do správního uvážení při výměře pokuty nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost sankce dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená. Při takové úvaze jistě nepostačí vyjít pouze z konkrétní výše pokuty v dané věci, ale v první řadě je třeba se zaměřit na rozpětí pokuty stanovené zákonodárcem. Právě on nastavením rozpětí pokut určuje typovou závažnost příslušného postihovaného protiprávního jednání. Přiměřenost v individuálním případě se pak musí posuzovat zejména s ohledem na maximální možnou výši pokuty. V posuzované věci představuje uložená pokuta 6 % z maximální možné výše. To lze jen těžko považovat za nepřiměřené, natožpak za zjevně nepřiměřené.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017 - 93

Moderační právo soudu

„Soudy se nemohou „pasovat“ do role správního orgánu a nabradit jeho činnost činností svou, byť by to bylo provázeno sebelepšími úmysly (např. rychlostí a efektivitou procesu - jako je tomu ostatně i v projednávané věci). Úloha soudní kontroly nespočívá v tom, že by rozhodovala namísto veřejné správy, a to ani v případě uplatnění tzv. moderačního práva podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. Jde naopak o kontrolu správnosti a zákonnosti postupů veřejné správy ze strany nezávislé moci soudní (srov. rovněž Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 45-46).“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018 - 26

Moderační právo soudu

- Právo nebo **povinnost**?
- Platí stejná východiska jako pro správní uvážení
- Soud posuzuje výši sankce a okolnosti s tím spojené ke dni svého rozhodování.
- Povinnost užít moderace v případě, že je pokuta **zjevně** nepřiměřená a o vině pachatele nejsou pochybnosti – nezákonnost rozhodnutí je dána „*jen*“ výší sankce.
- Omezení uvážení návrhem žalobce.

Děkuji za pozornost!

- radislav.brazina@mail.muni.cz