

Odůvodnění

II. Jakkoli představuje výroková část, resp. enunciát něco jako coronu rozhodnutí ve správním řízení a je spolu s poučením o opravných prostředcích vždy jeho nutnou částí, dikce § 68 odst. 2 správního řádu, příliš prostoru k rozvinutí epického potenciálu oprávněných úředních osob nedává, což je, s ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti dobře.

III. Právý opak v tomto směru představuje odůvodnění. Chytákem pro studenty bývá dotaz, po tom, jedná-li se o obligatorní část rozhodnutí, protože jak plyne z § 68 odst. 4 správního řádu, nemusí být jeho součástí tam, kde se všem účastníkům prvoinstančního rozhodnutí v plném rozsahu vyhovuje. Nicméně i zde je třeba nabádat ohledně využití tohoto ustanovení ke zdrženlivosti, protože by mělo jít jen o výjimku rezervovanou pro opravdu jednoduché případy, typicky tam, kde se jedná o tzv. programovaná rozhodnutí.

IV. Zatímco vlastní výrok může být "pouze" v souladu nebo v rozporu s právem a poučení o opravných prostředcích absentovat, být neúplné nebo nesprávné, odůvodnění má možnost vykazovat téměř nepřeborné množství nedostatků a třebaže proti němu nelze samostatně podat opravný prostředek, jsou jeho vady schopné přivodit zkázu rozhodnutí, např. proto, že odvolací orgán konstatuje podstatný rozpor mezi obsahem spisu, výrokem a odůvodněním nebo správní soud dospěje k závěru, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 soudního řádu správního), tím spíše, že jde neurčité pojmy. Jistě lze souhlasit s tím, že pouze náležité odůvodnění zajišťuje právo na fair proces, protože jen jeho prostřednictvím mohou účastníci řízení seznat proč jim bylo/nebylo přiznáno právo či uložena povinnost. Problémem v praxi je ovšem to, kdy je již odůvodnění náležité, což může být až nekonečný příběh.

V. Rozhodující roli pro jeho nastolení a řešení zde sehrála judikatura správních soudů a vedle nezpochybnitelných přínosů, jistě nechtěně, vyvolala i problémy. Ve svých důsledcích vedla totiž k tomu, že správní orgány, ve snaze vyhnout se námitce nedostatečného odůvodnění, raději z něho někdy učiní literární dílo, v němž se např. nadbytečně podrobně rekapituluje jednotlivé fáze řízení. Mnohdy se pak odůvodnění stává samoučelným a jakoby žilo svým vlastním životem. Adekvátní reakcí účastníků je, že zejména v odvolacím řízení píší až obsáhlá odborná pojednání, protknutá expresivními výrazy a obecnými odkazy na ústavní principy.

VI. Z judikatury je patrné, že soudy dosud požadovaly, aby všechna, uvedená kritéria pro uložení sankce, konkrétnímu účastníku řízení, byla vždy výslovně vypořádána a dostatečně

odůvodněna (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 154/2002-51). Otázkou je zda na tom setrvají i za současné úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky, jehož § 37 obsahuje v demonstrativním výčtu 6 obsáhlých obecných kritérií a 3 speciální jen pro fyzické osoby a právnické osoby/podnikající fyzické osoby a právní nástupce. V úvahu navíc přichází i vyrovnání se s navazujícími ustanoveními, která obsahují vymezení toho, co se má rozumět povahou a závažností přestupku atd.

VII. Další problém může nastat za situace, kdy se účastník řízení dovolává použití určitého kritéria, které však pro daný případ vůbec nemohlo být aplikovatelné. Judikatura zde má za to, že je povinností správního orgánu se i s takovými kritérii vyrovnat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 135/2009-97). Představíme-li si situaci a to nijak nereálnou, že takových kritérií nakupí účastník řízení/jeho advokát několik odstavců a zda bude na správním orgánu, aby se vyrovnal s každým z nich, bez ohledu na to, že některé nemají vůbec šanci na to, aby bylo použito. Obdobně to platí také, pokud se týče vznesených námitek proti kterémukoli z použitých důkazních prostředků nebo jiných podkladů, kde musí správní orgán u každé z nich konkretizovat proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené a naopak, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 51/2007-84).

VIII. Situace však může být ještě složitější. Třebaže se správní orgán vypořádá se všemi taxativně uvedenými kritérii pro rozhodnutí, typicky uložení trestu, lze se setkat i s argumentem, že to nepostačuje, protože měl brát v potaz i značně neurčitelné hodnoty, jakým je např. ústavněprávní korektiv. V konkrétním případě šlo o "oblíbenou" likvidační pokutu a oním korektivem byla ochrana vlastnického práva (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008-133). Námitka likvidační pokuty je přitom vznášena poměrně často (v databázi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsem ji našel celkem 164 krát) a třebaže § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky již tuto judikaturu do jisté míry reflektuje, je jen otázkou času, kdy bude objeveno ještě další obdobně neurčité kritérium, které zatíží odůvodnění. Aby toho nebylo dost, lze se setkat i se závěrem právě opačným, že totiž tam, kde zákon uvádí taxativní výčet hledisek, o které se má rozhodnutí opírat (šlo opět o stanovení výše pokuty), k jiným se přihlížet nemá (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 51/2007-68).

IX. Soudy chtějí, aby v odůvodnění rozhodnutí byl uveden alespoň jediný důkaz, o nějž se rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Azs 55/2003-51), což je požadavek nepochybně legitimní, odpovídající principu právní jistoty a legitimního očekávání. Lze nicméně doufat, že zůstane právě jen na něm a nebude požadováno, aby správní orgán uvedl i další nebo dokonce všechny důvody.

X. Český právní řád patří do skupiny práva kontinentálně evropské kultury, nicméně nelze asi popřít praktický význam toho, co je nazýváno ustálenou judikaturou, za čímž se fakticky ukrývá precedens. Samozřejmě nic není možno mít proti tomu, aby judikatura, ale i správní praxe byly kontinuální. Problém je v tom, že mnohdy jsou judikáty účastníky citovány účelově, tedy tak, že je z nich vyňata jen ta část, která se hodí k potvrzení odvolacích důvodů, přičemž ve svém celku směřují k něčemu zcela jinému. Nicméně i s tím se musí správní orgány v odůvodnění vypořádat. Současně se požaduje, aby v odůvodnění nebylo jen zkratkovitě odkazováno na jiná rozhodnutí v obdobné věci bez bližšího odůvodnění a jejich rozboru (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 87/2006-36).

XI. Jedním z častých argumentů, které se objevuje zejména v opravných prostředcích je poukaz na nejrůznější procesní pochybení např. nerespektování práva účastníků podle § 36 odst. 3 správního řádu, což je až úzkostlivě označováno za zásadní porušení práva na spravedlivý proces (např. nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 58/2000 nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 59 A 87/2010-43). Jakkoli není pochyb o tom, že je nutno respektovat procesní práva účastníka řízení, současně je však třeba si položit otázku, zda v případě, kdy takové pochybení nemohlo mít vliv na meritum rozhodnutí, není na místě jej přejít. Jsem si vědom, že odůvodnění takového postupu by muselo být "mistrovským kouskem". Nicméně a zde si vypůjčuji myšlenku jednoho velmi zkušeného soudce: jaký význam má rušit takové rozhodnutí, vrátí-li se za nějaký čas oběma instancím sice podrobněji nebo lépe odůvodněné, ale není dán důvod ve věci rozhodnout jinak.

XII. Každý správní orgán se musí vyrovnat s tím, že v podstatě všechny pojmy, které používají právní předpisy jsou neurčité a je velmi často povinen také k diskreci, což jak známo nejsou totožné instituty. Ve stručnosti řečeno je diskrece nasměrována na způsob užití právního následku, neurčitý pojem je zaměřen na danou skutkovou podstatu a její vyhodnocení a dojde-li správní orgán při vyhodnocení neurčitého pojmu k určitému závěru při jeho interpretaci, nemá prostor k uvážení a musí postupovat jen určitým způsobem. Pastí pro správní orgány přitom bývá situace, kdy právní předpis obsahuje dikci jako "z důvodu naléhavého zájmu, může správní orgán..." (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5

As 47/2011- 77 a čj. 5 As 22/2011-100), čili vyložit neurčitý pojem a potom zvážit, jak rozhodne. Na druhé straně nutno zdůraznit, že k objasnění uvážení nepostačuje např. jen konstatování, že pokuta byla uložena v rámci stanovené sazby s přihlédnutím ke všem v zákoně uvedeným kritériím, toliko rekapitulovat skutkový děj nebo vysvětlit neurčitý pojem definicí kruhem, tedy, že veřejný zájem je ten, který je veřejný.

XIII. Pro posouzení toho, kdy je rozhodnutí již dostatečně odůvodněné, nenalzáme žádné všeobecně uplatnitelné kritérium, což ostatně není ani možné, vzhledem k tomu, že jde o hledisko kvalitativní a každý případ je svým způsobem solitérní. Vždy lze proto dovodit, že byl/nebyl respektován požadavek, aby odůvodnění bylo takové, že připouští/nepřipouští rozumné pochybnosti ohledně závěru učiněného v rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 51/2007-68). Obdobně to platí i o požadavku srozumitelnosti, který není dodržen, nelze-li zjistit, na základě, kterých skutkových a právních důvodů bylo rozhodnuto (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7A 547/2002-24), což může být někdy zcela zjevné, např. když správní orgán nic relevantního neuvede, jindy však věci dosti komplikované, jestliže se uvedené důvody nebudou jevit jako dostatečné.

XIV. Dalším problémem se jeví být test proporcionality, jehož provedení v rámci odůvodnění, je někdy požadováno v situaci, kdy se chce za každou cenu dosáhnout přezkoumání/zrušení rozhodnutí. Má snad nějaký význam jeho provedení v případě, kdy je rozhodováno o vyškrtnutí soukromé školy z rejstříku škol a soud požaduje, aby toto rozhodnutí bylo zmíněným testem posouzeno, odpovídal-li právu na podnikání?

XV. K vadám odůvodnění by měly odvolací instance přistupovat spíše s "chladnou hlavou" a pokud nejsou takové povahy, že by mohly mít vliv na práva a povinnosti účastníků, měl je sám změnit a nikoli vracet k novému projednání, protože výsledek bude stejný, jen s poněkud pozměněným odůvodněním, což asi velký význam ani smysl nemá a jen se tím protahuje nalézání spravedlnosti.

