

ODŮVODNĚNÍ SPRÁVNÍHO ROZHODNUTÍ: REVITALIZACE INSTITUTU S DLOUHOU TRADICÍ

Soňa Skulová* – David Hejč** – Radislav Bražina***

Abstrakt: *Odůvodnění správního rozhodnutí má v českém prostředí dlouhou tradici. O tom svědčí skutečnost, že již prvorepubliková doktrína, jakož i praxe, včetně judikatury, tento jeden ze základních postulátů řádného působení správních orgánů vůči účastníkům řízení uplatňovala a rozvíjela. Jakkoliv se v období mezi léty 1948 až 1989 stal z odůvodnění mnohdy spíše formální apendix rozhodnutí, když skutečná jeho motivace zůstávala skryta a argumentace nepřiliš rozvinuta, jsou v současnosti opět na odůvodnění správních aktů, a to nejen konkrétních, ale také již smíšených (opatření obecné povahy) kladeny prohlubující se kvalitativní požadavky. V tomto aspektu se projevuje značný vliv judikatury, a to soudů nejen českých. Autoři zkoumají také hlavní funkce, které může či je schopno odůvodnění správního aktu plnit ve vztahu jak k ochraně práv dotčených osob, tak veřejného zájmu a také k podpoře efektivního procesu, včetně roviny komunikace mezi správními orgány navzájem, a soudy. V této souvislosti autoři poukazují na některé aktuální otázky, jako je koncepční problém tzv. „úplnosti“ odůvodnění. Autoři upozorňují na skutečnost, že potenciál řádného odůvodnění není dosud zcela vyčerpán, mj. také s ohledem na perspektivní, jakož i žádoucí, využití jeho funkce mediační. Autoři pak své úvahy uzavírají se závěrem, že povinnost „odůvodňovací“, svým rozsahem působnosti, váhou a také významem pro rozvíjení argumentace jak správních orgánů, tak soudů v rámci přezkumu, považují za zásadu (princip) řádného odůvodnění.*

Klíčová slova: *odůvodnění rozhodnutí, odůvodnění opatření obecné povahy, funkce odůvodnění, princip řádného a úplného odůvodnění, odůvodnění*

ÚVODEM

Povinnost správního orgánu poskytnout v rámci vydaného správního rozhodnutí příslušné odůvodnění má v našich podmínkách poměrně dlouhou tradici; avšak tak jako jiné pojmy, instituty a právní úprava, jakož i celkový právní a také společenský rámec výkonu veřejné správy, požadavek odůvodňovat svá rozhodnutí procházel a prochází určitými změnami. Odůvodnění správního rozhodnutí¹ a v současnosti již také odůvodnění opatření obecné povahy, tedy správních aktů, při jejichž vydání disponují *de lege lata* dotčené osoby procesními právy (i když u obou druhů uvedených správních aktů nikoliv ve stejném nastavení a rozsahu), považují autoři za jednu z hlavních součástí a zároveň garancí ochrany jak veřejných subjektivních práv dotčených osob, tak také ochrany veřejného zájmu, jakož i jejich správného nastavení, respektive vyvážení, a obecně za jeden z předpokladů a znaků řádného, respektive spravedlivého procesu.

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., vedoucí katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: Sona.Skulova@law.muni.cz.

** JUDr. David Hejč, Ph.D., odborný pracovník katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, asistent místopředsedy Ústavního soudu. E-mail: hejc@mail.muni.cz.

*** Mgr. Radislav Bražina, doktorand na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, asistent soudce Nejvyššího správního soudu. E-mail: radislav.brazina@mail.muni.cz.

Tento článek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA 13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

¹ Autoři mají na mysli zejména rozhodnutí meritorní, i když také některá rozhodnutí povahy procesní mohou mít významný dopad do oblasti práv dotčených osob, pročež obecné poznatky a závěry činěné ve vztahu k rozhodnutí nutno na ně rovněž vztahovat.

Uvedené posláni lze od odůvodnění správního rozhodnutí legitimně očekávat a požadovat zejména tam, kde o uvedených hodnotách, respektive právech a zájmech správní orgány skutečně rozhodují, tedy zejména v případech založeného správního uvážení, respektive při aplikaci neurčitěho pojmu, jenž může být v normě zařazen jak pro případ rozhodování tzv. vázaného (kdy s nastoupením hypotézy, respektive naplnění zákonem stanovených podmínek je spojen jediný právem předvídaný výsledek), tak v případech již zmíněné diskrece správního orgánu.² V uvedených případech má být zajištěn „vhled“ do (skutečných) důvodů, jež k vydání rozhodnutí správní orgán vedly, a to zejména v procesu, který je tradičně a obecně neveřejný, ovládan zásadou písemnosti³ a s povinnou mlčenlivostí oprávněných úředních osob,⁴ respektive otevřený v podstatě v plném rozsahu pouze vůči účastníkům řízení či dotčeným správními orgánům.⁵ Uvedených specifik řízení před správními orgány, ve srovnání s řízením před soudy, a také rizik s nimi spojených pro řádný postup a zákonnost rozhodnutí si byli dostatečně vědomi již klasičtí autoři jako J. Pražák⁶ nebo A. Merkl.⁷

Jsou to zejména případy rozhodnutí založených na tzv. (absolutní) volné úvaze správního orgánu, tedy u věcí tzv. nenárokových, kde absence odůvodnění, respektive přesněji vyjádření skutečných důvodů rozhodnutí správního orgánu (jež někdy ani vydáno nebylo, kterážto varianta tzv. nečinnosti správního orgánu mohla zřejmě souviset s absencí legitimních důvodů na straně správního orgánu), je způsobilá stát se podstatným, respektive v některých případech hlavním nedostatkem výsledku postupu správního orgánu.⁸

² K problematice rozhodování správních orgánů tzv. vázaného nebo volného více in: SKULOVÁ, S. *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 49–63.

³ Srov. zejména § 15 odst. 1, § 17, § 38 odst. 2, § 49 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v účinném znění.

⁴ Viz § 15 odst. 3 cit. zákona.

⁵ K tomu srov. zejména § 38 odst. 1, 4 a 6, § 36 odst. 2, § 49 odst. 1, § 50 odst. 2 cit. zák., jež reprezentují podstatnou část procesních práv účastníků řízení, respektive § 136 odst. 4 cit. zákona pro tzv. dotčené orgány. Vedle toho je sice nutno zmínit možnost požadovat informace o správním řízení, a to v režimu z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, kdy však povinný subjekt poskytne požadované informace včetně doprovodných informací, avšak po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon (srov. § 12, a také § 7–11 cit. zákona). Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013-58: „Stěžovatel patrně nebere v úvahu, že subjekt, jemuž hrozí uložení pokuty, je účastníkem řízení o správním deliktu. V rámci tohoto řízení může uplatňovat širokou paletu procesních práv, včetně práva na soudní ochranu. Základní zásadou správního řízení je, že probíhá neveřejně, tj. třetím osobám nejsou poskytovány informace z tohoto řízení. Přesto však může následně požádat kdokoliv v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí informací týkajících se tohoto typu řízení [...]. Ostatně přesně na takovýto způsob kontroly ze strany veřejnosti mluví samotný čl. 17 odst. 5 Listiny, neboť ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.“

⁶ Ve vztahu k volnému hodnocení důkazů (v tehdejší dikci „volné uvažování průvodů“) J. Pražák uvádí: „Volné uvažování průvodů dává úřadu do rukou takřka neobmezenou moc nad otázkou skutkovou; s touto omnipotencí úřadu můžeme se smířiti tenkrát, je-li řízení uskutku ústní a veřejné, a má-li rozhodující úřad bezprostřední dojem z celého jednání a předvedených průvodů.“ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní, část první, všeobecná část práva správního*. Praha: Nakladem Jednoty právnické v Praze, 1905, s. 170.

⁷ „Správní řízení bylo tajné nejen v údobí policejního státu, nýbrž dlouho i ve státě právním, ona veřejnost pak, jež jest známa civilnímu nebo trestnímu soudnímu řízení, se nevyskytuje ani v moderních správních řídech, byuše sem přejata jen u značně menším rozsahu, v podobě t. zv. veřejnosti vůči stranám (Parteiöffentlichkeit), což znamená, že jednotlivá procesní jednání, nakož mají závažnost pro obsah správního aktu, jmenovitě tedy důkazní řízení, musí se uvést ve známost stran.“ MERKL, A. *Obecné právo správní, díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, 1932, s. 55.

⁸ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 – 35, č. 905 Sb. NSS, č. 8/2006): „Buďto by mohlo či mělo jít o nečinnost žalovaného, to pokud by se zjistilo, že se žalovaný

Nejen z těchto důvodů či pro některé výjimečné případy, ale také v obecné poloze vyvstává aktuálně jako hodna bližšího zkoumání otázka, jak dalece institut odůvodnění správního rozhodnutí v současném pojetí, tedy tak jak je založen, aplikován a přezkoumáván, naplňuje potřebná kritéria, respektive požadavky nastolené zejména obecnými principy pro výkon veřejné správy v moderním právním státě, respektive principy dobré správy. V uvedeném širším kontextu lze identifikovat vnitřní obsahový vztah odůvodnění k pilířům, respektive hlavním znakům dobré správy, jimiž jsou vedle legality také transparentnost, odpovědnost a efektivnost veřejné správy.⁹ V této oblasti lze uvažovat také o míře a možnostech využití potenciálu institutu odůvodnění správních rozhodnutí, respektive odůvodnění opatření obecné povahy.

Nad uvedenými hlavními znaky odůvodnění, vývojem, kterým procházelo, a aktuálními otázkami a tendencemi se autoři zamýšlejí zejména z pohledu českého právního prostředí, přičemž v dílčím rozsahu bylo využito také poznatků doktrinálních z německých a rakouských zdrojů, a to pro společný či blízký původ, jakož i základ řešení problematiky, jakož i částečně možnou inspiraci.

1. VÝVOJ POŽADAVKŮ NA ODŮVODNĚNÍ ROZHODNUTÍ. ODŮVODNĚNÍ JAKO SOUČÁST PRÁVA NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES

V doktrinální rovině již, jak shora uvedeno, počátkem minulého století J. Pražák uváděl, že je potřeba, aby se k rozhodnutí správního úřadu připojovaly důvody, které k jeho přijetí správní orgány vedly (jakkoliv tuto povinnost tehdejší právní úprava obecně stanovila jen pro orgány působící v oblasti správního práva trestního).¹⁰ J. Hoetzel v souvislosti s odůvodněním správního rozhodnutí poukázal na další aspekty související se zmíněným institutem, a to zejména na významný potenciál odůvodnění bránit libovůli a zneužití veřejné moci. Zmíněný autor zdůraznil význam odůvodnění také v otázkách správního uvážení, kde do dneška platí, že odůvodnění je významným garantem zákonitosti a transparentnosti rozhodování.¹¹ Ve *Slovníku československého práva veřejného* pak konkretizoval požadavky na obsah odůvodnění, které mělo tvořit zejména právní posouzení a hodnocení důkazů.¹²

Taktéž judikatura československého Nejvyššího správního soudu významně přispěla k rozvoji nároků na odůvodnění rozhodnutí. Ten již v rozsudku z roku 1919 (SJS 137/19) uvedl, že zamítavý výrok rozhodnutí je vadný, pokud pro něj nejsou v rozhodnutí uvedeny důvody. Dalšími rozhodnutími pak NSS povinnost odůvodňovat konkretizoval s tím, že chybějící odůvodnění je nezbytné považovat za podstatnou vadu řízení vedoucí ke zrušení rozhodnutí.¹³ Uvedená doktrína byla sledována v prvotním vládním nařízení

opomněl návrhem zabývat, nebo by mohlo a mělo jít o nezákonné rozhodnutí ve věci samé, pokud by se zjistilo, že žalovaný rozhodl negativně, a to aniž by k tomu měl zákonné důvody...“

⁹ POMAHÁČ, R. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 162.

¹⁰ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní, část první, všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem Jednoty právnické v Praze, 1905, s. 175.

¹¹ HOETZEL, Jiří. *Řízení správní: (nástin)*. Spisy. 3. dopl. autorisované vydání. 1920, s. 18.

¹² *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932. Reprint Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 945.

¹³ Boh. A 5030/25 (Nález ze dne 20. 10. 1925 č. 19475).

(1928), v němž byla poměrně moderně nastavena povinnost správního orgánu „*shrnout výsledky řízení a právní posouzení věci, případně i úvahy, jež rozhodovaly při oceňování důkazů*“.¹⁴

Povinnost odůvodňovat správní rozhodnutí se objevila i ve všech právních úpravách správního řízení po roce 1928; vždy ovšem s určitými odlišnostmi a s rozdílnou intenzitou a formami naplňování. Ty odpovídaly mj. vývoji vztahu správního orgánu a účastníků řízení a jejich právního postavení, respektive rozsahu a reálnosti jejich procesních práv.

První polovinu 20. století, s výjimkami období válečných konfliktů, lze z dnešního pohledu považovat za období, kdy povinnost odůvodnit rozhodnutí byla akcentována a rozvíjena jak právní vědou, tak správní a soudní praxí a na něž bylo možno po roce 1989 v mnohém navazovat.

Není překvapivé, že po roce 1948 bylo odůvodnění rozhodnutí, respektive jeho materiální pojetí, spíše upozaděno. V úpravě z roku 1955 se již z právního posouzení věci správní orgán nezpovídá; z odůvodnění má být „*patrně, na jakém podkladě bylo rozhodováno a jaké byly úvahy při hodnocení důkazů*“.¹⁵ V nařízení vlády z roku 1960 je v tomto směru již pouze stanoven požadavek náležitosti odůvodnění, přičemž rozhodnutí má vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.¹⁶ S pojmy zneužití pravomoci, či libovůle při výkonu veřejné správy se v zákonném textu ani (aniž by si autoři činili nárok na absolutní platnost takového tvrzení) v teoretických pracích z oblasti správního práva v předmětném období nesetkáváme; hlavním kritériem je zákonnost, ovšem nikoliv v současném širokém pojetí, zahrnujícím všechny složky právního řádu, včetně dokumentů zaručujících základní práva, jakož i obecné principy.

Ve sledovaném ohledu přinesla pozitivní posun zákonná úprava správního řízení z roku 1967, jež do značné míry obstála až do přijetí úpravy současné, účinné od 1. ledna 2006, jež opět doplnila a zavedla požadavek uvést úvahy nejen ke stránce skutkové, ale také při použití právních předpisů, na základě kterých správní orgán rozhodoval.

Nicméně odůvodnění správního rozhodnutí a jeho obsah v podmínkách centralistické a uzavřené státní správy byl mnohdy určen faktory mimoprávními, zejména politickými a ekonomickými, a mnohdy ovlivňován či předurčen osobami stojícími mimo příslušný správní orgán.¹⁷ Uvedený přístup k odůvodnění, respektive uvedené období lze, s určitou licencí, označit za formalistické, a to nejen ve vztahu k nakládání s jakkoliv kvalitním právním základem, ale přímo v sémantické rovině, tedy ve vztahu k významu pojmu odůvodnění rozhodnutí.

Posláním odůvodnění v uvedených podmínkách bylo obecně, *mutatis mutandis*, zejména sdělit účastníkovi řízení a eventuálně také nadřízené správní instanci (odvo-

¹⁴ Srov. § 70 odst. 1 vládního nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

¹⁵ Historicky podmíněně se stanoví, že „*odůvodnění musí být přesvědčivé, aby z něho byla patrná správnost rozhodnutí a aby upevňovalo důvěru pracujících v lidově demokratický státní aparát a vychovávalo je k dobrovolnému a ukázněnému plnění jejich povinností*“ . Srov. § 25 odst. 2 vládního nařízení č. 20/1955, o řízení ve věcech správních (správní řád).

¹⁶ § 12 odst. 1, respektive § 10 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. K úloze odůvodnění je v § 12 odst. 2 cit. vl. nař. pouze převzato shora cit. ustanovení z § 25 odst. 2 vl. nař. 20/1955 Sb.

¹⁷ S uvedenými jevy lze se jistě setkat i v moderním právním státě, jde však o jevy nesystémové, respektive protiprávní.

lacímu orgánu, při obecné neexistenci soudního přezkumu), hlavní body skutkového základu, právní kvalifikaci a případně základ argumentace. Odůvodnění se tak mnohdy stávalo pouhým *appendixem*, který zřejmě do jisté míry, zřejmě vlivem původní tradice, a pro účely naplnění formální zákonnosti, byl k rozhodnutím připojován.¹⁸

Změny po roce 1989 otevřely prostor pro návrat k původní tradici; odůvodnění správního rozhodnutí mohlo nabýt plného původního poslání, což zároveň znamená zvýšení nároků na obsah a kvalitu odůvodnění. Současný mezinárodní a ústavní kontext, včetně judikatury soudů evropských a národních, přinesl a rozvíjí další požadavky na odůvodnění, zejména v souvislosti s působením práva na spravedlivý proces.¹⁹ Odůvodnění představuje odraz práva být slyšen, které zakládá povinnost správního orgánu zajistit účastníkům v řízení nezbytná procesní práva. Odůvodnění pak má být mimo jiné dokladem toho, jak byla v rámci řízení zmíněná práva účastníkům zajištěna, a stává se jedním ze základních práv účastníka řízení.²⁰ Zvláště intenzivně se zmíněný odraz projevuje ve věcech správních deliktů, kde se ve svém důsledku prostřednictvím odůvodnění uplatňuje právo na obhajobu.²¹

V evropském kontextu je řádné odůvodnění rozhodnutí ustáleně chápáno jako nezbytná součást práva na spravedlivý (*fair*) proces, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a dalších dokumentů Rady Evropy. Odůvodnění má úzký vztah k materiální rovině rozhodnutí na jedné straně a k zárukám ochrany práv materiálních a realizaci práv procesních účastníků řízení na straně druhé.²² Takto je právo na řádné odůvodnění traktováno v judikatuře ESLP.²³

Česká právní doktrína navazuje na požadavky dokumentů Rady Evropy a rovněž zařazuje právo na řádné odůvodnění rozhodnutí mezi nedílné součásti práva na spravedlivý proces, vycházejí přitom z čl. 36 odst. 1 LZPS. Právo na řádné odůvodnění je pak jedním

¹⁸ Při hodnocení uvedeného období ve vztahu k odůvodnění autoři nevycházejí z důkladné analýzy vydávaných rozhodnutí, jež tehdy nebyla (a ostatně ani v dnešní době není) uceleně a systematicky prováděna, leč z předávaných zkušeností a poznatků a také z doposud doznívajících či přetrvávajících přístupů k této problematice v praxi, jak je mj. reflektována soudní judikaturou, a to vedle řady rozhodnutí, jež nepochybně obsahují odůvodnění kvalitní a důkladná.

¹⁹ Srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93: „*Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užítí právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem“.*“

²⁰ Jde o druhý pasivní prvek práva být slyšen (naplněný např. právem na zjištění skutkového stavu a právem na věcné a právní posouzení správním orgánem), která se projevují právě až v odůvodnění rozhodnutí. V tomto ohledu jde o součást základního práva na odůvodnění rozhodnutí. – SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 299–302.

²¹ Srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2014 sp. zn. II. ÚS 2564/12, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62: „*Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví. [...] Rozhodně však nelze toto právo chápat jako absolutní. Jeho realizace nesmí být překážkou uplatnění základních záruk osob čelících určitěmu obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, garantovaných normami nejvyšší právní síly. Soubor těchto záruk lze souhrnně nazvat právem na spravedlivý proces.*“

²² Srov. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007) 7, oddíl II, čl. 17, odst. 2., Charta základních práv EU v čl. 41 (odst. 2 v bodě 3.) Požadavek na uvedení důvodů rozhodnutí byl založen již v Rezoluci Výboru ministrů RE č. (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, bod IV.

²³ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 2007, Tatišvilli vs. Rusko, č. stížnosti 1509/02.

z požadavků na kvalitu řízení, které dělají ze správního procesu proces spravedlivý.²⁴ Odůvodnění rozhodnutí samotné sice nemůže zajistit spravedlivý výsledek, nicméně je dokladem toho, že s účastníkem řízení bylo v průběhu celého procesu nakládáno spravedlivě (ve smyslu *fairness*). Odůvodnění slouží, dle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, především posílení právní jistoty účastníků a také zvýšení důvěryhodnosti rozhodování veřejné správy, respektive soudů.²⁵ Názory doktríny potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, která řadí právo na odůvodnění nejen mezi aspekty práva na spravedlivý proces,²⁶ ale také mezi ústavní principy.²⁷

2. K AKTUÁLNÍ REGULACI ODŮVODNĚNÍ SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ (KONKRÉTNÍCH AKTŮ). KOMPARACE S ÚPRAVOU NĚMECKOU A RAKOUSKOU

Platná úprava správního řízení v České republice (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) vyžaduje, aby byly v odůvodnění uvedeny „*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*“.²⁸

Vedle rozboru a zhodnocení skutkové stránky, respektive podkladů pro rozhodnutí, se od správního orgánu tedy očekává, že uvede konkrétní důvody, proč aplikoval právě dané právní předpisy a právě daným způsobem. Uvedené úvahy mají větší význam v případech, kdy bylo rozhodováno v rámci diskreční pravomoci, respektive při interpretaci neurčitých pojmů.²⁹

Oproti úpravě předchozí, na niž platná úprava formulačně navazuje, byl rozsah požadavků rozšířen směrem k plnější zásadě řádného slyšení, neboť je nutno *vypořádat se s námitkami účastníka* (a to minimálně uvedením vlastní úvahy, která argumenty účastníka vyloučí) a také s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí, což lze považovat za adekvátní projev práva být slyšen.³⁰ Uvedené právo nachází konkrétní odraz v procesních právech účastníka řízení podávat návrhy a navrhopvat důkazy na podporu svých tvrzení, jakož i v právu vyjádřit v řízení své stanovisko.³¹

²⁴ MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 207.

²⁵ „*Minimální standardy správního práva, přijaté Výborem ministrů rady Evropy ve formě doporučení a odražené v českém pozitivním právu a konstantní judikatuře, zaručují účastníkům správního řízení mj. právo na řádné odůvodnění rozhodnutí, právo slyšení, které se projevuje i v právu písemně se vyjádřit k věci a v právu na informace ze spisu.*“ – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2007, č. j. 5 As 37/2006-67.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07.

²⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1787/13.

²⁸ Srov. § 68 odst. 3 cit. zákona. Pokud správní orgán některé návrhy účastníků neakceptuje nebo navržené důkazy neprovede, musí zdůvodnit, proč tak neučinil, respektive neučinil navrhovaným způsobem. – srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I ÚS 729/2000, č. 224/2005 Sb. n. ÚS.

²⁹ Obdobně VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 612, a také POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – RIGEL, F. – MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 336.

³⁰ Srov. § 2 odst. 4 cit. zákona, tedy zásadu umožnit dotčeným osobám „*uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*“.
K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 85.

³¹ Srov. § 36 odst. 1 až 3 cit. zákona.

Zákonná úprava v určitých situacích umožňuje vydat rozhodnutí bez odůvodnění, a to za podmínky, že správní orgán prvního stupně vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu. Uvedená možnost je vázána pouze na rozhodnutí tzv. vázané.³²

Pokud dojde k naplnění podmínky, že správní orgán vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu³³, pak bude právní úprava z hlediska ochrany práv účastníků dostačující. Pokud však správní orgán rozhodnutí neodůvodní, přestože tak měl učinit (např. při využití diskreční pravomoci nebo při výkladu neurčitých pojmů), dojde nejen k porušení zákona, ale i práva na spravedlivý proces. V takové situaci nezbývá adresátovi nic jiného, než rozhodnutí napadnout opravným prostředkem, přičemž nadřízený správní orgán musí takové rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost; bez odůvodnění není schopen účinně přezkoumat úvahu orgánu prvního stupně, ani naplnění podmínek uvedených ve shora cit. ustanovení (§ 68 odst. 4 správního řádu). Těto otázce proto musí správní orgány věnovat náležitou pozornost, respektive zjistit naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění, zejména je-li účastníků řízení více.

Z pohledu soudního přezkumu je zpravidla nedostatek důvodů rozhodnutí hodnocen jako podstatná vada řízení, způsobující nezákonnost rozhodnutí.³⁴

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu doplnil požadavek interpretovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Proto také každý z orgánů, které se otázkou přezkoumatelnosti zabývají, je povinen postupovat tak, aby se v co největší možné míře zabýval *podstatou těchto důvodů* (obě zdůr. aut.).³⁵

Kategorie nepřezkoumatelnosti rozhodnutí však není naplňována pouze nedostatečností v rovině skutkových zjištění a jejich hodnocení, ale také nedostatky v uvedení či vedení úvah a právního hodnocení zjištěného skutkového stavu a z něj vyplývajících závěrů, tedy vlastního rozhodnutí, vyjádřeného ve výroku.³⁶

Pro specifickou *oblast diskreční pravomoci* nelze naprosto akceptovat model tzv. „černé skříňky“, jejíž obsah nepříslušelo soudu přezkoumávat.³⁷ Dřívější úprava a praxe pouhého kasačního přezkoumání volného uvážení správním soudem byla shledána jako nesouladná se závazky, jež plynuly pro Českou republiku z Evropské úmluvy, jak tento názor následně potvrdil Ústavní soud ČR.³⁸

Řádné odůvodnění rozhodnutí ve smyslu aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu má plnit garanční úlohu spočívající v nutnosti vypořádat se „*transparentním*

³² Shodně VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 614. Některé zvláštní zákony umožňují správním orgánům upustit od odůvodnění rozhodnutí, zejména pokud v některých věcech (řízení) převáží specifický zájem veřejný (srov. např. § 122 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů).

³³ Srov. § 68 odst. 4 správního řádu.

³⁴ § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění.

³⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74.

³⁶ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 63/2007-114.

³⁷ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 92.

³⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ČR č. 276/2001 Sb., kterým byla zrušena tehdejší úprava správního soudnictví (začleněná v části páté civilního procesního řádu v tehdejší znění), jako celek, s účinností k 31. 12. 2002. Tehdejší zákonné řešení soudního přezkumu, respektive jeho interpretace, neodpovídaly mj. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, ke správnímu uvážení, jež mj. řádné odůvodnění uvádí jako součást principu legitimního očekávání.

a přezkoumatelným způsobem s žalobní námitkou stěžovatele ohledně zneužití správní úvahy z důvodu hrubé nepřiměřenosti rozhodnutí žalovaného (správního orgánu)“.³⁹

Pro oblast správního trestání je požadavek řádného odůvodnění akcentován a také správními soudy důrazněji sledován.⁴⁰

Pro srovnání *německý správní řád* obecně vyžaduje, aby v odůvodnění rozhodnutí byly sděleny zásadní skutkové a právní důvody, které správní orgán vedly k vydání rozhodnutí.⁴¹ Teorie zde hovoří o povinnosti odůvodnění (*Begründungspflicht*),⁴² jež je neodstranitelným předpokladem efektivní právní ochrany jednotlivce. Jedná se o jednu ze zásadních záruk ochrany základních lidských práv (a také zákonnosti) a je projevem principu právního státu. Pokud tedy v rozhodnutí chybí zásadní důvody rozhodnutí a nejedná se zároveň o zákonnou výjimku, je absence důvodů rozhodnutí obdobně jako v ČR důvodem nezákonnosti rozhodnutí. Nadřízený orgán, případně soud má povinnost takové rozhodnutí zrušit.

Obdobně jako v ČR shledáváme silnější povinnost odůvodnit rozhodnutí u rozhodnutí postavených na správním uvážení. Pro úpravu českou může být inspirací povinnost uvést také veškeré úvahy, které vedly správní orgán právě k výslednému rozhodnutí, a nikoliv jinému. Řádné odůvodnění rozhodnutí je německou doktrínou považováno za jeden ze základních projevů principů dobré správy.⁴³

Rakouská právní úprava je v základních požadavcích na odůvodnění⁴⁴ obdobná jako úprava česká či německá. Existují rovněž zákonem přesně stanovené výjimky z povinnosti odůvodnit správní rozhodnutí, a to např. v situaci, kdy se účastníci práva na odůvodnění vzdají. Obecně však platí, že rozhodnutí má odůvodnění obsahovat.

Na rozdíl od úpravy německé se rakouský správní řád přímo nevyjadřuje k specifickým rozhodování diskrečního, což však plně nahrazuje teorie, která zdůrazňuje roli odůvodnění jako „*prostředku napadení rozhodnutí*“ v situaci, kdy dojde k chybám v rámci správního uvážení.⁴⁵

Obecně se zdůrazňuje role odůvodnění v rámci soudního přezkumu, kdy odůvodnění má sloužit jako doklad správního postupu správního orgánu a jeho absence činí rozhodnutí nepřezkoumatelným.⁴⁶ Rakouská úprava tedy ve srovnání s úpravou českou dokáže důkladněji exploatovat garanční potenciál odůvodnění, jak bude zmíněno níže.

Německá i rakouská právní doktrína tedy právo na řádné odůvodnění nechápo jen jako součást práva na spravedlivý proces, nýbrž jako samostatný právní princip zásadní pro správnou činnost správních orgánů, se všemi případnými důsledky jeho porušení.

³⁹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 5 As 47/2008-92. V uvedeném případě šlo o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky.

⁴⁰ Jako součást referenčního rámce se v judikatuře správních soudů objevuje příslušné Doporučení Výboru ministrů RE č. (91) 1, respektive judikatura ESLP (Öztürk, Lauko, Escoubet, a další).

⁴¹ ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2013, s. 171.

⁴² *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 791.

⁴³ *Ibidem*, s. 790–830. Zařazení odůvodnění mezi principy dobré správy potvrzuje i judikatura NSS (rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-89).

⁴⁴ KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 3. völlig neu bearbeitete Aufl. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996, s. 513.

⁴⁵ ADAMOVIČ, L. – FUNK, B. CH. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. neubearb. Aufl. Wien: Springer-Verlag, 1987, s. 123.

⁴⁶ RASCHAUER, B. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. aktualis. Aufl. Wien: Springer, 2003, s. 171.

3. KE KONCEPTU ÚPLNOSTI ODŮVODNĚNÍ

V oblasti nároků na obsah odůvodnění hraje významnou roli judikatura, jež postupně nastavila určité standardy, které musí odůvodnění rozhodnutí splňovat. Patří mezi ně zákaz libovůle, opomenutých důkazů, povinnost vypořádat se s argumenty účastníků, odbornými vyjádřeními, jakož i povinnost označit rozhodující důkazy a co z nich v dané věci plyne, a v neposlední řadě i požadavek pravdivosti odůvodnění. Většina těchto požadavků nebudí zásadnější kontroverze a o jejich obsahu v oblasti teorie i praxe panuje převážně shoda.

Za aktuální sjednocující prvek, v českém prostředí zatím implicitní a ne zcela usazený, lze v judikatuře považovat formulaci *požadavku úplnosti rozhodnutí*.⁴⁷

Výše uvedenou neusazenost dokládá nikoli plná shoda přístupu Nejvyššího správního soudu k nastíněnému požadavku. Nejvyšší správní soud uvedl, „že účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy“, proto lze slevit z nároků na odůvodnění rozhodnutí, *pokud je možno důvody rozhodnutí rekonstruovat z obsahu spisu*.⁴⁸ Je otázkou, zda takovým postupem NSS nenahrazuje úvahu správního orgánu svou vlastní a dále, zda v takové situaci respektuje požadavek úplnosti odůvodnění, jak je kladen na správní orgány Ústavním soudem.⁴⁹ V důsledku uvedeného postupu NSS totiž zůstává účastníkům „v rukou“ správní rozhodnutí, kde některé důvody rozhodnutí absentují. Na jednu stranu tedy NSS umožňuje soudům vydávat rozhodnutí na základě vlastní úvahy pomocí „rekonstrukce“ úvah správního orgánu ze spisu, na druhou stranu však požaduje striktní vypořádání veškerých argumentů účastníků řízení (byť i marginálních). Tím jde nad rámec judikatury ESLP, jež požadavek úplnosti odůvodnění nechápe jako povinnost detailně se vypořádat se všemi skutečnostmi, které se v řízení objevily nebo byly účastníky namítány.⁵⁰ Nicméně také ESLP požaduje, aby odůvodnění rozhodnutí vždy obsahovalo rozhodující důvody, a to v takovém rozsahu, aby nevznikaly pochybnosti o tom, zda rozhodnutí není postaveno na libovůli.

Objevuje se však i taková judikatura Nejvyššího správního soudu,⁵¹ jež vychází z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, kde se uvádí, že „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní

⁴⁷ Srov. např. Rozsudek ESLP ve věci Hadjianastassiou proti Řecku nebo Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 As 3/2005-45. K tomu také KISCHEL, U. Obsah soudního odůvodnění. In: L. Tichý – P. Holländer – A. Bruns. *Odůvodnění soudního rozhodnutí: The Judicial Opinion – Begründung von Gerichtsentscheidung*. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 410.

⁴⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 – 36.

⁴⁹ Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 2. 2010 sp. zn. III. ÚS 103/99 ukládá požadavek řádného a vyčerpávajícího (úplného) zdůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci.

⁵⁰ Namístě je však v zájmu objektivnosti doplnit, že k uvedenému „nouzovému“ řešení přistoupil Nejvyšší správní soud ve specifické situaci v zájmu procesní ekonomie, aby zabránil již opakujícímu se předávání věci (jež sám označil za „ping-pong“ efekt) mezi správním orgánem a soudem, když správní orgán nerespektoval právě požadavek na poskytnutí řádného odůvodnění. Nicméně tím nekoncepčnost a vadnost takového postupu není dle názoru autorů legitimizována.

⁵¹ Např. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Ads 293/2014 – 31 či ze dne 16. 4. 2014, č. j. 8 As 111/2013-53.

ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“. Tento závěr je sice vysloven především ve vztahu k soudním rozhodnutím; lze ho částečně vztáhnout i na odůvodnění správních rozhodnutí.

Jak již bylo naznačeno, Nejvyšší správní soud zpravidla vychází z názoru, že nepřezkoumatelným je i takové rozhodnutí, v němž je opomenuto vypořádání byť jedné jediné námitky.⁵² Pro českou rozhodovací praxi je tedy výzvou do budoucna požadavek úplnosti rozhodnutí vyjasnit tak, aby vedl k co nejefektivnější ochraně práv účastníků řízení. Otázka úplnosti odůvodnění je podle mínění autorů klíčová; v této souvislosti je možné uvažovat o rozšíření obsahu a označení dotčeného práva, a to jako *právo na řádné a úplné odůvodnění*, s tím že pod požadavkem *úplnosti* odůvodnění je zřejmě třeba rozumět povinnost správního orgánu detailně reagovat na podstatné (klíčové) otázky řízení a argumenty vznesené účastníkem s tím, že další (spíše dílčí) sporné otázky a zbyvající (pro projednávanou věc nedůležité) argumenty mohou být vypořádány méně detailním způsobem.

4. SPECIFIKA ODŮVODNĚNÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Správní rozhodnutí není jediný typ správního aktu, pro který správní řád stanoví požadavek odůvodnění. Správní řád stanovuje povinnost odůvodnit i opatření obecné povahy, které je svou povahou smíšeným (konkrétně-abstraktním) správním aktem.

Proces vydávání opatření obecné povahy stojí na pomezí mezi správním řízením na straně jedné, ve kterém se vypořádávají námitky účastníků řízení (v případě opatření obecné povahy tzv. dotčených osob), a na straně druhé jakýmsi připomínkovým řízením, připomínajícím přípravu návrhu právního předpisu.⁵³

V souvislosti s nutností odůvodnit opatření obecné povahy je však řízení o jeho vydání bližší správnímu řízení, jehož výsledkem je vydání správního rozhodnutí. Odůvodnění je totiž obsahovou (obligatorní) součástí opatření obecné povahy, přičemž se do něj promítá procesní účast adresátů opatření obecné povahy v řízení o jeho vydání, podobně jako v případě správního rozhodnutí (a na rozdíl od procesu vydávání právních předpisů veřejné správy).

Procesní zapojení osob dotčených opatření obecné povahy se promítá do jeho odůvodnění zejména prostřednictvím připomínek a námitek, které mohou tyto osoby vůči návrhu opatření obecné povahy vznést.

Uplatněné připomínky mají povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. O jednotlivých připomínkách dotčených osob se tak nerozhoduje samostatně; správní orgán je zohlední „toliko“ v odůvodnění vydávaného opatření obecné povahy.⁵⁴

Více formalizovaný způsob nakládání předpokládá právní úprava v případě námitek,⁵⁵ kdy výsledkem posuzování je vydání rozhodnutí o jednotlivé námitce.⁵⁶ Rozhodnutí

⁵² Tato teze vychází z rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73.

⁵³ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1350.

⁵⁴ § 172 odst. 4 správního řádu.

o námitce je opět obsaženo v odůvodnění opatření obecné povahy. V případě, že je podáno více námitek, musí správní orgán rozhodnout o každé zvlášť a odůvodnění opatření obecné povahy tak může obsahovat řadu rozhodnutí o námitkách.

Opatření obecné povahy tak obsahuje odůvodnění, ve kterém jsou, vedle uvedení důvodů a podkladů pro jeho vydání, jednak vypořádány připomínky dotčených osob a současně jsou jeho součástí rozhodnutí o námitkách. Lze tak konstatovat, že odůvodnění opatření obecné povahy podobně jako odůvodnění správního rozhodnutí (a rozdílně od odůvodnění či důvodové zprávy právního předpisu) má poskytnout konzistentní (nerozpornou) skutkovou a právní oporu právům a povinnostem uloženým opatřením obecné povahy.⁵⁷

Při srovnávání požadavků kladených na odůvodnění správních rozhodnutí a opatření obecné povahy je nutné rozlišit vnitřní strukturu odůvodnění opatření obecné povahy, respektive ty části, kde se odůvodnění opatření obecné povahy zabývá obecně důvody a podklady pro vydání opatření obecné povahy (včetně vypořádání se s připomínkami vznesenými proti opatření obecné povahy) na straně jedné a na druhé straně ty části, kde je obsaženo rozhodnutí o námitkách.

Výsledkem vypořádání námitek proti opatření obecní povahy je totiž „přijetí“ rozhodnutí o námitkách, pro něž platí, že musí být samostatně odůvodněno, a to i přesto, že se takové rozhodnutí samostatně nevydává, ale uvádí se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.⁵⁸ Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách (obsažené v odůvodnění opatření obecné povahy) lze po stránce formální považovat za (samostatné) správní rozhodnutí, neboť splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění.⁵⁹

Obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí tak musí naplňovat jak odůvodnění opatření obecné povahy jako celek, tak rovněž každé odůvodnění rozhodnutí o námitkách jako jednotlivé součásti odůvodnění opatření obecné povahy.

Lze tedy shrnout, že s přihlédnutím ke shora uvedeným specifikům jsou požadavky kladené právní úpravou ve spojení s příslušnou judikaturou na odůvodnění opatření obecné povahy, včetně v něm obsaženého odůvodnění rozhodnutí o námitkách, v obecné rovině obdobné jako požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí.

V uvedeném se česká právní úprava odůvodnění opatření obecné povahy příliš neliší od právní úpravy odůvodnění smíšených správních aktů v německém právním řádu, který byl ostatně pro koncepci českého opatření obecné povahy významným inspiračním zdrojem. Německé obecné opatření (*Allgemeinverfügung*) je definováno v § 35 správního řádu (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) jako jeden ze správních aktů (*Verwaltungsakt*), stojící vedle správního rozhodnutí.⁶⁰ Pokud jde o odůvodnění německého obecného opatření, platí pro něj tedy podobné požadavky jako pro odůvodnění správních rozhod-

⁵⁵ § 172 odst. 5 správního řádu.

⁵⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Plygon, 2012, s. 1353.

⁵⁷ SKULOVÁ, S. – PRŮCHA, P. – HAVLAN, P. – JURNÍKOVÁ, J. – KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. 2. upr. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 200.

⁵⁸ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. Praha: Leges, 2012, s. 429 an.

⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24.

⁶⁰ Srov. § 35 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

nutí, neboť vycházejí z totožné právní úpravy, která je pro odůvodňování (*Begründung des Verwaltungsaktes*) společná pro oba (individuální i smíšené) správní akty⁶¹ a lze proto odkázat na předchozí text (věnující se problematice odůvodnění správního rozhodnutí v německém právním řádu).

Rakouská právní úprava zvláštní institut smíšeného správního aktu neobsahuje a drží se pouze klasických forem správní činnosti, tj. individuálního, respektive normativního správního aktu. Opatření obecné povahy (*Allgemeinverfügung*), které směřuje vůči neurčitě vymezeným adresátům a jehož předmět regulace je konkrétní, je pak považováno za normativní správní akt (*Verordnung*),⁶² u kterého obecně není dána povinnost jej řádně odůvodnit, podobně jako je tomu v případě normativních správních aktů v České republice. Nicméně v situaci, kdy se svou povahou rakouský normativní správní akt blíží opatření obecné povahy tím, že se vztahuje na řešení konkrétní záležitosti pro neurčitý počet osob,⁶³ je dána povinnost takový „normativní správní akt“ odůvodnit.^{64,65}

5. K HLAVNÍM FUNKCÍM A POTENCIÁLU ODŮVODNĚNÍ

Při zamýšlení se nad odůvodněním správních rozhodnutí a opatření obecné povahy v jeho skutečném významu, respektive tedy v materiálním pojetí, jež „podprahově“ má dle záměrů autorů celou stať provázet, nelze opomenout problematiku hlavních funkcí odůvodnění.

Základním kritériem ve vztahu k odůvodnění zůstává celková přesvědčivost rozhodnutí, neboť slouží požadavku důvěryhodnosti veřejné správy. Bez transparentnosti, respektive možnosti poznání motivů správního rozhodnutí, lze obtížně uvažovat o dobré správě ve vztahu ke „spravovaným“ adresátům a obecně spravedlnosti rozhodnutí. V případě rozhodnutí založeného na správní diskreci stojí tento úkol před správním orgánem v plné intenzitě, neboť jde o správný výkon diskrece, a odůvodnění volby konkrétního obsahu rozhodnutí (v praktické rovině tedy řešení problému) z více právně přípustných.

Míra a intenzita uvedeného požadavku je dána povahou rozhodované věci, zejména pak možnou či reálnou intenzitou dotčení či zásahu práv či zájmů účastníků řízení, a povahou, respektive intenzitou právní garance předmětných práv a zájmů, vycházející z úprav ústavněprávních či mezinárodněprávních, respektive „pouhých“ zákonných.

Řádné odůvodnění, jak již bylo v úvodu zdůrazněno, je významné jak z pohledu účastníka řízení, tak z pohledu veřejného zájmu, který má být vždy správním orgánem sledován.⁶⁶ Neslouží tedy pouze naplnění práva na spravedlivý proces.

⁶¹ Srov. § 39 odst. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

⁶² KOJA, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 3. Völligneubearbeitete Aufl. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996, s. 498.

⁶³ Např. v § 36 odst. 6 zákona o územním plánování spolkové země Horní Rakousy týkajícího se změny územního plánu (Oö. Raumordnungsgesetz).

⁶⁴ RASCHAUER, B. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. aktualis. Aufl. Wien: Springer, 2003, s. 228.

⁶⁵ Rakouská právní úprava se namísto zavedení zvláštního institutu opatření obecné povahy tedy vydala cestou modifikace formy normativních správních aktů v tom smyslu, že normativní správní akty, na něž by bylo možno materiálně hledět jako na opatření obecné povahy, mají být odůvodňovány. Na tomto základě je v rakouské právní úpravě dodržen obdobný standard požadavků na odůvodnění smíšených správních aktů jako v České republice či Německu.

⁶⁶ Srov. § 2 odst. 4 správního řádu.

Odůvodnění mělo by tedy působit zprostředkovatelsky, zejména mezi oběma hlavními subjekty správního řízení, respektive příslušnými jejich oblastmi zájmů. Odůvodnění plní úlohu specifického nosiče informací o procesním postupu a o důvodech, jež vedly k vydání rozhodnutí, a to právě s daným konkrétním obsahem. Vedle hodnocení vlastního výroku poskytuje odůvodnění další východiska, respektive hlediska pro celkové zhodnocení rozhodnutí a následně také pro argumentaci jak účastníka při jeho dalším postupu, tak správního orgánu, který bude rozhodnutí přezkoumávat, jakož i eventuálně pro soud v rámci soudního přezkumu.

Uvedenou úlohu je však odůvodnění schopno plnit pouze v podmínkách *transparentního rozhodování*. V opačném případě svou hlavní úlohu ztrácí a stává se, jak již uvedeno shora, pouze formální součástí rozhodnutí.

Odůvodnění plní v uvedeném ohledu *funkci signalizační*, jež obnáší vytvoření základu pro uplatnění podnětů avizujících eventuální porušení či nenaplnění konkrétních pravidel či obecných principů. Na to navazuje *funkce kontrolní*, která umožňuje sledovat naplnění relevantních kritérií; naplnění obecných principů je přitom významné zejména pro rozhodnutí založená na správní diskreci.⁶⁷

Uvedená funkce již není koncentrována pouze na orgán odvolací, respektive přezkumný, jak tomu bývalo v počátcích, ale slouží také širší kontrole ze strany veřejnosti, jež by měla mít možnost pochopit „*proč správní orgán rozhodl takovým a ne jiným způsobem a o jaký právní základ se opírá*“.⁶⁸ V tomto ohledu se otevírá další, odborného zájmu hodná otázka transparentnosti, rozhodovacího procesu, konkrétně dostupnosti, resp. (ve vymezených případech) event. publikace rozhodnutí.⁶⁹

Odůvodnění návrhu *opatření obecné povahy* nesděluje důvody návrhu nadřízené správní instanci, nýbrž především jeho adresátům (a případně též dotčeným orgánům). Až odůvodnění vydaného opatření obecné povahy plní *signalizační funkci* vůči správnímu orgánu provádějícímu instanční dozor.⁷⁰

Ve vztahu k odůvodnění návrhu opatření obecné povahy můžeme hovořit také o *specifiku funkce kontrolní*, kdy odůvodnění návrhu opatření obecné povahy slouží kontrole ze strany dotčených osob. Na jejím základě je umožněno správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydává, posoudit, zda vydávané opatření obecné povahy princip legality naplňuje i ve světle vznesených připomínek a námitek dotčených osob. Tím je již odůvodnění návrhu opatření obecné povahy schopno přinášet užitek jak rozhodujícímu správnímu orgánu, tak i dotčeným osobám.

⁶⁷ BRÖRING, H. E. – TOLLENAAR, A. Legal Factors of Legal Quality. In: K. J. de Graaf – J. H. Jans – A. T. Marseille – J. de Ridder (eds). *Quality of Decision – Making in Public Law: Studies in Administrative Decision – Making in the Netherlands*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 62–64. Obdobně GALLIGAN, D. J. *Due Process and Fair Procedure, A Study of Administrative Procedures*. Oxford: Clarendon Press, 1996, Reprinted 2004, s. 106–107. Cit. autor označuje právo na řádný proces a na odůvodnění jako prvořadá pro řádný výkon diskrce, kde není nárok na konkrétní výsledek.

⁶⁸ KISCHEL, U. Obsah soudního odůvodnění. In: L. Tichý – P. Holländer – A. Bruns. *Odůvodnění soudního rozhodnutí: The Judicial Opinion = Begründung von Gerichtsentscheidung*. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 410.

⁶⁹ Na aktuálnost této výzvy upozorňují A. GAMBLE a R. THOMAS ve stati *The Changing Context of Governance: Implications for Administration and Justice*. In: M. Adler (ed.). *Administrative Justice in Context*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 17.

⁷⁰ Proti opatření obecné povahy je vyloučeno podání odvolání či rozkladu (§ 173 odst. 2 správního řádu), ale může být uplatněn tzv. přezkum jako dozorčí prostředek.

Ke shora uvedeným, možno říci již tradičním funkcím odůvodnění, lze v současném období, v aktuálním evropském kontextu a modernizačním úsilí ve veřejné správě, přiřadit další funkci, jež by odůvodnění mohlo a mělo naplňovat, a to *funkci proaktivní* (příčemž sám tento pojem není doposud v české veřejné správě příliš reflektovaným), která neznamená pouze prevenci negativních jevů. Proaktivní funkce, pokud se jí dostane náležité pozornosti, má potenciál přispívat k vyšší efektivnosti rozhodování a činnosti veřejné správy, jakož i snižování zátěže pro přezkumné orgány, včetně soudů. Uvedená funkce je způsobilá pozitivně ovlivňovat celý procesní postup, kdy správní orgán si je vědom nezbytnosti naplnit cíle shora uvedené, s vědomím celkového kontextu vlastní rozhodovací činnosti. Jde o potřebný vztah mezi důvody rozhodnutí, spravedlivým rozhodnutím a spravedlivým procesem. Odůvodnění má totiž vést již v procesu tvorby rozhodnutí správní orgán k tomu, aby vzal v úvahu všechny relevantní faktory řešené věci a také význam a možné následky a souvislosti rozhodnutí (faktické i právní) a následně s těmito skutečnostmi řádně, uvědoměle a odpovědně naložil.⁷¹

V případě odpovědné a kvalifikované tvorby rozhodnutí mělo by působit vědomí, že skutkové a právní faktory, které správní orgán považuje v dané věci za relevantní, budou muset být shromážděny, logicky utříděny, správně kvalifikovány či váženy, a poté využity. Zmíněné faktory budou následně navenek sděleny v odůvodnění a takto hodnoceny účastníkem a eventuálně jinými dotčenými správními orgány, nadřízeným správním orgánem či případně soudem. Přitom se však nevyžaduje výslovné vypořádání se se všemi námitkami.⁷²

Odůvodnění má sloužit také tomu účelu, aby účastníci mohli rozhodnutí přijmout za své, aby je eventuálně respektovali dobrovolně. Tímto se naplňuje *funkce akceptační*. Odůvodnění má být mj. odpovědí na názor účastníků; musí být dostatečně kvalitní, aby bylo schopno účastníky přesvědčit o správném náhledu správního orgánu.⁷³ Toto je pak velmi úzce spjato s výše uvedeným požadavkem úplnosti odůvodnění, neboť při absenci (relevantních) důvodů rozhodnutí je akceptační funkce zásadně omezena.

Proaktivní funkce se u odůvodnění *opatření obecné povahy* projevuje markantněji a poněkud odlišně od odůvodnění správních rozhodnutí. Před tím, než je odůvodněné opatření obecné povahy vydáno, je zveřejněn jeho návrh, který již své odůvodnění toho, proč a na základě jakých podkladů má být opatření obecné povahy vydáno, obsahuje.⁷⁴

Již v procesu tvorby opatření obecné povahy správní orgán zveřejňuje adresátům opatření obecné povahy své důvody a ti je tak mohou hodnotit již v průběhu tvorby opatření obecné povahy a hájit tak svá subjektivní práva formou námitek a připomínek

⁷¹ Podle D. Galligana „*povinnost uvést v rozhodnutí důvody může mít pozitivní účinek na kvalitu rozhodnutí*“. GALLIGAN, D. J. *Due process and Fair procedures. A Study of Administrative Procedures*. Oxford: Clarendon Press, 1996, reprinted 2004, s. 431. W. Finke hovoří v této souvislosti o samokontrole veřejné správy. FINKE, W. – HAURAND, G. – SUNDERMANN, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. vydání. Hamburg: Maxmilian-Verlag Hamburg, 2006, s. 179. Obdobě k německé úpravě také LANGBROEK, P. M. – BUIZE, A. – REMAC, M. *Designing Administrative Pre-Trial Proceedings. A Comparative Study of Administrative Legal Protection*. Haag: Eleven International Publishing, 2012, s. 76–77.

⁷² S těmi podstatnými však ano. Rozsudek ESLP ve věci Hiro Balani proti Španělsku ze dne 9. 12. 1994, dále také *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 758. Také k tomu srov. výše citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ne zcela konzistentní judikaturu NSS.

⁷³ *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13. vollständigüberarbeitete Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 791.

⁷⁴ § 172 odst. 1 správního řádu.

reflektujících dané odůvodnění ještě před tím, než je opatření obecné povahy vydáno. Odůvodnění následně vydaného opatření obecné povahy pak již obsahuje vypořádání se s připomínkami a námitkami, na rozdíl od správního rozhodnutí, kde je odůvodnění poskytnuto až ve výsledně vydaném rozhodnutí.

Námítka a připomínka, umožňující účast veřejnosti na tvorbě opatření obecné povahy, lze tak současně považovat za prostředky ochrany subjektivních práv proti ještě neúčinným opatřením obecné povahy.⁷⁵ Posílena je také *akceptační* funkce odůvodnění vydaného opatření obecné povahy, neboť v něm může být zohledněn názor adresátů tohoto správního aktu na samotný návrh opatření obecné povahy, respektive na jeho původní podobu.

Další funkci odůvodnění správních rozhodnutí lze označit jako funkci *komunikační*, neboť odůvodnění není nahodilým a izolovaným projevem správního orgánu, ale naopak představuje mj. reakci na podněty (návrhy, námítka, stanoviska, odborná vyjádření) předcházející vydání rozhodnutí. Nejde pouze o komunikaci s účastníky, ale také se svědky, znalci, dotčenými správními orgány, a *pro futuro* a *in eventum* opět s účastníky (jež budou replikovat formou odvolání či žaloby), s odvolacím orgánem, respektive také soudem a dalšími subjekty vystupujícími v těchto přezkumných procesech.

U *opatření obecné povahy* daná komunikace probíhá také s širší veřejností, která se o jeho projednávání dozví prostřednictvím zveřejnění návrhu opatření obecné povahy (alespoň) na úřední desce správního orgánu, který jej vydává, a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup (172 spr. ř.). Nejde tedy o komunikaci pouze s dotčenými osobami, ale rovněž se všemi, kteří se s návrhem seznámí. Následně na jeho základě (včetně odůvodnění návrhu) tyto osoby vyhodnotí, zda jsou či nejsou navrhovaným opatřením obecné povahy dotčeny, případně zda je zkracuje na některém z jejich subjektivních práv.

Obecně však platí, že schopnost a ochota k dialogu u všech správních orgánů není stejná a setrvalá, i když náleží k dobré správě. Negativní vliv dřívějšího přístupu je v některých případech patrný. Nevyužitý potenciál spočívá v rovině dostatečnosti, uvědomělosti a včasnosti komunikace.

Nejde však pouze o komunikaci. Správní orgán má hledat smírná řešení situací, pokud tomu nebrání zákon či povaha věci.⁷⁶ Odůvodnění dává prostor, respektive může motivovat k určitému *mediačnímu* působení veřejné správy, a to při rozporech mezi subjekty v řízení, respektive mezi zájmem veřejným a soukromým či více zájmy veřejnými či soukromými navzájem. Ve světle předchozího je tento prostor pro mediaci (dialog) u *opatření obecné povahy* zdá se výraznější, zejména z důvodu, že je poskytnut v příhodnějším čase (před vydáním opatření obecné povahy).

S ohledem na správní praxi a vyznění judikatury lze pro současné podmínky obecně konstatovat, že potenciál odůvodnění není zdaleka vyčerpán *v oblasti argumentace*, zejména u rozhodnutí správních orgánů v prvním stupni. Nedostatek argumentace v konkrétním rozhodnutí lze v některých případech označit přímo jako porušení obecných principů, kdy jde o porušení legality v postupu správního orgánu. Problematika

⁷⁵ KADEČKA, S. – HEJČ, D. – PROKOPOVÁ, K. – VENCLÍČEK, J. Dispositional Instruments of Protection against Administrative Acts (not in Legal Force) and their Effectiveness. *International Public Administration Review*. 2014, Vol. XII, No. 2–3, s. 112.

⁷⁶ Srov. korespondující znění § 5 správního řádu (zásada smírného řešení rozporů).

právní argumentace uvnitř odůvodnění správního rozhodnutí však představuje samostatnou oblast zkoumání, a to nejen v rovině správního práva; proto se jí tento článek dotýká pouze obecně, respektive v nezbytných souvislostech. Samotné argumentační působení pak může evokovat celkovou *kultivující funkci* odůvodnění.

V souhrnu můžeme hovořit o *garanční funkci odůvodnění*, jež se vztahuje zejména k legalitě a správnosti působení (postupu, řízení), respektive rozhodnutí (v nejširším pojetí) veřejné správy, včetně jejich přezkoumatelnosti. Takto odůvodnění zprostředkovává mj. soudní ochranu jednotlivce.⁷⁷ Jde rovněž o garanci *vyločení libovůle* v rozhodování správních orgánů; opět s hlubším dosahem pro rozhodnutí diskreční povahy.

V této základní dimenzi lze uvažovat o začlenění řádného odůvodnění *do systému právních garancí, respektive záruk legality a správnosti* příslušných správních aktů, i když to v české právní doktríně není (zatím) běžné.

6. ÚVAHA ZÁVĚREM: ŘÁDNÉ A ÚPLNÉ ODŮVODNĚNÍ JAKO PRINCIP ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Jak již bylo uvedeno, odůvodnění, pokud respektuje shora uvedená kritéria, respektive funkce, umožňuje mj. posoudit naplnění relevantních obecných principů, respektive principů dobré správy, v případě rozhodnutí, jakož i opatření obecné povahy. Řádné odůvodnění tedy své *zprostředkovatelské působení* uplatňuje také *ve vztahu k plnění příslušných obecných principů*, jež ovládají výkon veřejné správy a jež mají být v daném případě respektovány, respektive napomáhá správnému vyřešení vztahu těchto principů, pokud nepůsobí souladně.

Úloha odůvodnění rozhodnutí spočívá tedy, vedle klasické a tradiční úlohy přiblížení a zhodnocení skutkové a právní stránky výroku, také *v nutnosti vypořádat se s naplněním obecných principů* a zejména pak s eventuálním odchýlením se od nich.⁷⁸ Uvedený odklon od základních principů je nutno výslovně v odůvodnění ošetřit, a to dostatečně jasně a srozumitelně. Rozsah a podrobnost této části odůvodnění musí vycházet jednak z povahy principu, od něž se správní orgán odchýlil, a jeho eventuálního ústavního nebo mezinárodněprávního, respektive evropského základu, a také z povahy a intenzity případných dopadů takové odchylky do oblasti práv a zájmů dotčené osoby.

Řádné odůvodnění plní rovněž na úrovni obecných principů zprostředkovatelskou úlohu ve vztahu ke kontrole ať již instanční, nebo soudní, a v případě opatření obecné povahy dokonce ve vztahu ke správnímu orgánu, který daný správní akt vydává, a signalizační vůči uvedeným druhům kontroly. Odůvodnění umožňuje posoudit ve vztahu k činnosti orgánu, jenž kontrolované rozhodnutí vydal, naplnění požadavků vyjádřených v základní rovině obecnými principy a zásadami. Podle toho, jakým způsobem a intenzitou se s uvedenými požadavky vypořádá, se posoudí také legalita a správnost rozhodnutí. S ohledem na povahu těchto principů a zásad, jež se v některých případech pře-

⁷⁷ ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2013, s. 171.

⁷⁸ To pak musí být v odůvodnění řádně reflektováno, s maximou nepřipustností svévolného (arbitrárního) rozhodování, a to zejména v případech správní diskrece, jak to výslovně vyžaduje Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007) 7.

krývají nebo si konkurují, jejich přezkum není jednoduchou lineární záležitostí. Řádné odůvodnění rozhodnutí tuto evaluační operaci zprostředkovává, respektive usnadňuje.

Autoři si pak kladou otázku, zda lze za uvedené situace, respektive se všemi nároky a očekáváními kladenými na institut odůvodnění, pohlížet na požadavek řádného odůvodnění, respektive na právo na řádné odůvodnění pouze jako na jednoduché procesní pravidlo. Nebo jinak řečeno, je dostačující chápat odůvodnění jako sice důležitý, ale pouhý „nosič“ informací? Nabízí se úvaha, zda by rovněž v českém správním právu neměl být akceptován princip řádného a úplného odůvodnění jako obecný princip, jenž ovládá výkon, respektive rozhodování veřejné správy.⁷⁹

Prvním argumentem pro zařazení mezi obecné principy může být *význam a obecnost působení uvedeného požadavku (principu)*. Na tom nic nemění skutečnost, že jde o princip *nezařazený do katalogu základních zásad činnosti správních orgánů v obecném správním řádu*⁸⁰ a že zákon může v jeho působení učinit výjimky (k tomu srov. např. § 68 odst. 4 správního řádu).

Jako princip by náležel požadavek na řádné a úplné odůvodnění k principům „nekonfliktním“, jež se *a priori* nestaví do protikladu k dalším zásadám. Nebude tomu tak ani vůči zásadě rychlosti a hospodárnosti (byť by se takový závěr mohl nabízet), neboť ani naplňování cit. principu nesmí sloužit jako argument pro zkrácení práv, ke kterému naopak absence odůvodnění vede.

Sledovaný princip *in spe* napomáhá z hlediska svého hlavního (a původního) účelu (volné hodnocení důkazů) naplnění zásady zákonnosti, materiální pravdy a garantuje působení dalších obecných principů, včetně zásad procesních (oficialita, vyšetřovací).

Specifický význam má řádné odůvodnění pro spoluvytváření obsahu principu předvídatelnosti, respektive legitimního očekávání, kdy stvrzuje ustálenost rozhodování, tj. brání libovůli v rozhodování správních orgánů.

Obdobně jako jiné principy plní rovněž unikátní funkci u rozhodování založených na diskreci, kde vedle již uvedených vlastností poskytuje prostor principu ochrany práv nabytých v dobré víře.

Zde se intenzivně projevuje specifičnost principu řádného a úplného odůvodnění oproti jiným principům, tedy jeho silná zprostředkovatelská a garanční funkce, která však na druhé straně jeho obsah nevyčerpává. V případě *opatření obecné povahy* je dále doplněna dalším znakem, a to funkcí vypořádání se s připomínkami a námitkami, které lze považovat za variantu řádných opravných prostředků.

Řádné odůvodnění, jako skutečný princip, *vede správní orgán k hlubším úvahám* o věci a *k řádné interpretaci*, mj. také systematické a teleologické, bez nichž nelze správně řešit tzv. složité případy, ani poskytnout dostatečné důvody rozhodnutí.

Obdobným způsobem pak působí proaktivně, neboť vede k jednání správního orgánu preventivně intencionálnímu, předjímacímu sociální odpovědnost, orientovanému

⁷⁹ Např. Ústavní soud označuje řádné odůvodnění za neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces (nález ze dne ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09). Stejně tak jej chápe i ESLP. Na druhou stranu, jak již bylo ostatně uvedeno, rakouská i německá právní úprava řádné odůvodnění označují za samostatný princip.

⁸⁰ Princip však má své právní vyjádření v intencích obecné charakteristiky právních principů (k tomu srov. např. TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, s. 217–218), a to ve více ustanoveních správního řádu, dříve již citovaných, a také v dalších dokumentech vytvářejících ústavní rámec výkonu veřejné správy, respektive evropský správní prostor.

na cíle, promyšlenému a záměrné působícímu na budoucí činnosti, čímž prokazuje vztah k zásadním pilířům a hodnotám dobré správy (odpovědnost, spolehlivost, efektivnost).

Jako klasický princip působí řádné odůvodnění jak v rovině materiální, respektive meritorní, tak i procesní; zde zejména k zajištění práva na spravedlivý proces.

Jako princip výkonu veřejné správy ukládá princip řádného a úplného odůvodnění obecnou povinnost správním orgánům; účastníkům nikoliv. Účastník argumentuje přirozeně ve svém zájmu, zatímco správní orgán hájí zájem veřejný, i když nikoliv neomezeně. Jde o povinnost silnou, obecnou, vztahující se k obecnějším hodnotám; nutí správní orgán držet se (všech úrovní) direktiv, být otevřený, čestný, principiální...

Řádné a úplné odůvodnění je možno chápat také jako další možný prvek (součást) systému právních garancí, respektive záruk legality a správnosti příslušných správních aktů. Jde o prvek moderní, mající potenciál zefektivnit rozhodování správních orgánů a jejich přezkum, neboť svou garantující úlohu je schopen uplatnit ještě dříve, než se rozhodnutí stane platným a účinným.

Požadavek řádného odůvodnění je nutno vnímat rovněž jako významný evropeizační faktor pro oblast veřejné správy a správního práva, jenž nepřináší pouze hodnotu sám o sobě, ale představuje z pohledu spravovaných osob záruku setrvalého zvyšování právní jistoty v jejich vztazích s veřejnou správou. Vedle dalších principů spoluvytváří unikátní konstrukci evropského správního prostoru. Pro podmínky současné české veřejné správy a správního práva lze tak rovněž shledat logické a organické navázání na tradice založené a rozvíjené klasiky nauky správního práva.

Reasoning of Administrative Decision: Revitalization of Institute with Long Tradition

Soňa Skulová – David Hejč – Radislav Bražina

Abstract: Reasoning contained in administrative decisions has a long tradition in the Czech Republic. This is confirmed by the fact that already the doctrine and practice of the First republic, including case law of Supreme administrative court, implemented and developed the duty of the administrative bodies to reason their decisions. Although in the period between 1948–1989 reasoning often became a formal appendix of decision and real motivations remained hidden, currently there are imposed, on the reasoning of administrative acts (also measure of general nature), growing quality requirements. This has significant influence on the case law. The authors of this paper also examined the major functions that may, or are able to, fulfil the reasoning of an administrative act in relation to the protection of public individual rights and public interest. The authors also highlighted the possibility of reasoning to support efficient process of communication between administrative bodies and courts. In this context the authors focused on the so-called “Completeness of reasoning” concept. The authors pointed out the fact that the potential of proper reasoning is not completely exhausted especially in respect to prospective and desirable use of its mediation function. The authors then concluded that obligation of reasoning, its scope, weight, and also the importance for administrative bodies and courts evolved into the principle of proper reasoning.

Key words: reasoning of administrative decision, reasoning of measure of general nature, function of reasoning, principle of proper and complete reasoning