

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 88

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010

- Výklad § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění

I. Podle § 68 odst. 4 správního řádu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemusí (ale může) obsahovat odůvodnění, pokud správní orgán vyhověl všem účastníkům řízení, tedy účastníkům podle § 27 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, v plném rozsahu. V plném rozsahu správní orgán účastníkům vyhověl, pokud výroková část rozhodnutí ve věci odpovídá všem požadavkům účastníků řízení na rozhodnutí vyjádřeným v jejich návrzích či žádosti.

II. Pokud by absence odůvodnění v rozhodnutí měla za následek nepřezkoumatelnost nebo nesrozumitelnost rozhodnutí (například v případě řízení, kde více účastníků uplatňuje rozdílné zájmy, nebo pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe), nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou týkající se výkladu § 68 odst. 4 správního řádu, tedy posouzení podmínek, za kterých rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění. Podle § 68 odst. 4 správního řádu *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.* Správní řád připouští absenci podstatné obsahové náležitosti rozhodnutí (odůvodnění vedle spisu jako důležitý zdroj informací umožňuje přezkoumávat zákonnost a správnost rozhodnutí) v případech, kdy řešení otázky, jež byla předmětem správního řízení, popsané ve výrokové části rozhodnutí nebudí žádné rozpory, je v souladu s návrhy účastníků řízení a samotná výroková část postačuje k porozumění

rozhodnutí zejména pro účastníky řízení.¹ Pokud však v takovém případě rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, lze doporučit, aby obsahovalo odůvodnění aplikace § 68 odst. 4 správního řádu. Správní orgán může stručně odůvodnit, proč rozhodnutí neobsahuje odůvodnění a jak došel k závěru, že jsou splněny podmínky § 68 odst. 4 správního řádu, jinak by rozhodnutí mohlo být nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, viz níže.

V první řadě je nutné odpovědět na otázku, jakého řízení se může toto ustanovení týkat. Odůvodnění nemusí (ale může) rozhodnutí obsahovat, pokud se účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Z toho lze dovozovat, že se bude jednat o řízení o žádosti, neboť pouze v tomto řízení lze hovořit o tom, že správní orgán účastníkům řízení vyhověl. V řízení z moci úřední je zpravidla rozhodováno o zániku práva nebo o uložení povinnosti. Předmět správního řízení je tedy v rozporu se zájmy účastníků řízení a proto nelze hovořit o vyhovění účastníkům, neboť tento výraz implikuje soulad obsahu vydaného rozhodnutí s vůlí a oprávněnými zájmy účastníků řízení.

Další podmínkou možnosti vynechat odůvodnění rozhodnutí je úplné vyhovění všem účastníkům řízení. Při zkoumání, zda správní orgán vyhověl v plném rozsahu, je třeba vždy vycházet z požadavků konkrétního účastníka řízení. Správní orgán vyhověl účastníkovi v plném rozsahu, pokud vyhověl všem jeho návrhům či podnětům podaným na základě § 36 odst. 2 a 3² případně obsaženým v žádosti, v nichž účastník formuluje své požadavky na rozhodnutí správního orgánu, zejména na znění jeho jednotlivých výroků. Přitom lze vycházet z toho, že podstatným je především rozhodnutí, kterým se řízení končí a které je ve smyslu § 9 správního řádu účelem správního řízení. Pokud tedy správní orgán vyhoví účastníkovi řízení, lze mít za to, že vyhověl všem jeho návrhům, ve kterých formuloval požadavky na podobu rozhodnutí. Pokud správní orgán nevyhověl některým procesním návrhům účastníka řízení (například návrh na provedení důkazu, na opatření dalšího podkladu pro rozhodnutí apod.), avšak konečné rozhodnutí plně odpovídá požadavkům tohoto účastníka, lze mít za to, že správní orgán účastníkovi řízení vyhověl v plném rozsahu. Přitom lze vycházet z toho, že případná procesní pochybení správního orgánu mají právní význam pouze v případě, že mohla

¹ Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, Praha, C. H. Beck 2006, str. 372

² V této souvislosti lze upozornit, že podle § 36 odst. 3 správního řádu není třeba dát žadateli možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí v případě, že správní orgán žádosti vyhoví v plném rozsahu. V takovém případě totiž není třeba, aby se žadatel k podkladům pro rozhodnutí vyjadřoval, neboť jeho případné doplnění podkladů by mu nemohlo přinést žádný prospěch. Toto pravidlo však neplatí pro ostatní účastníky řízení o žádosti (například účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu), kteří musí mít možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí i v případě, že správní orgán žádosti vyhoví v plném rozsahu. Přitom lze vycházet z toho, že tito účastníci nemusí mít v řízení zájem shodný se zájmem žadatele a vyhovění žádosti v plném rozsahu může znamenat též porušení práv či oprávněných zájmů takového účastníka řízení.

mít vliv na zákonost rozhodnutí, srovnej § 89 odst. 2 správního řádu. Pokud však správní orgán vyhověl požadavkům účastníka řízení na podobu rozhodnutí v plném rozsahu, pak samotné nevyhovění procesnímu návrhu takového účastníka mohlo mít jen stěží vliv na zákonost takového rozhodnutí.³ V takovém případě se lze domnívat, že rozhodnutí je natolik srozumitelné a jasné a nebudí rozpory u účastníků řízení, že lze aplikovat § 68 odst. 4 správního řádu.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba dále zkoumat, zda se naplnění podmínky podle § 68 odst. 4 správního řádu týká všech účastníků řízení, nebo pouze žadatelů, resp. účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k dikci § 68 odst. 4 správního řádu je nutné toto ustanovení vyložit tak, že správní orgán je povinen vyhovět v plném rozsahu, viz výše, všem účastníkům řízení, tedy účastníkům řízení podle § 27 odst. 1, 2 a 3 správního řádu.⁴ Přitom lze vycházet z toho, že § 68 odst. 4 správního řádu hovoří o všech účastnících řízení. Ustanovení § 27 správního řádu rozlišuje dvě skupiny účastníků, účastníky podle odstavce 1 a účastníky podle odstavce 2. Podle § 7 odst. 1 správního řádu mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. S ohledem na to, že § 68 odst. 4 správního řádu nerozlišuje procesní postavení účastníků podle § 27 odst. 1 a účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, je třeba podmínku plného vyhovění vztahovat na obě skupiny účastníků. Podle § 27 odst. 3 správního řádu mají účastníci řízení, jimž toto postavení přiznává zvláštní zákon, postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, ledaže zvláštní zákon stanoví jinak nebo pokud jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo autoritativně prohlásit existenci nebo neexistenci takového práva či povinnosti. Výše uvedené se tedy vztahuje i na účastníky řízení podle zvláštních zákonů.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán při posuzování § 68 odst. 4 správního řádu musí u každého účastníka řízení zkoumat, zda zcela vyhověl jeho požadavkům na podobu rozhodnutí, resp. jeho výrokové části. Pokud je tedy v řízení více než jeden účastník řízení a pokud tito účastníci uplatňují v řízení rozdílné zájmy, zpravidla nemůže dojít k naplnění podmínky podle § 68 odst. 4 správního řádu.⁵ Přitom lze vycházet z toho, že

³ Pokud by takové rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem, pak by nezákonnost spočívala spíše v nesprávné aplikaci zákona nebo v nesprávném právním posouzení věci. Nevyhovění procesnímu návrhu účastníka řízení by mohlo mít vliv na zákonost rozhodnutí, které zcela odpovídá požadavkům na podobu rozhodnutí vyjádřeným v návrzích tohoto účastníka, pouze v případě, že tento návrh mohl ovlivnit podobu rozhodnutí. V takovém případě však není splněna první podmínka, tedy že rozhodnutí plně odpovídá požadavkům účastníka řízení vyjádřeným v jeho návrzích.

⁴ Viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, BOVA Polygon 2006, str. 407; Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: správní řád, komentář, Praha, C. H. Beck 2009, str. 254

⁵ Viz citace v poznámce č. 1.

v některých případech v průběhu řízení dojde k odstranění rozporů mezi jednotlivými účastníky řízení, resp. ke sladění jejich rozdílných zájmů a jejich vyjádření ve výrokové části rozhodnutí. V takovém případě však již výroková část rozhodnutí, ačkoliv je zcela v souladu s představami účastníků řízení, neodpovídá všem požadavkům těchto účastníků řízení vyjádřeným v jejich návrzích či žádostech (viz výše), neboť v průběhu správního řízení došlo k vývoji těchto požadavků. V tomto případě lze s ohledem na pozdější přezkoumatelnost rozhodnutí považovat odůvodnění za nezbytnou součást rozhodnutí, neboť ve výrokové části rozhodnutí není v plném rozsahu vyhověno všem návrhům účastníků (například zpravidla neodpovídá původnímu návrhu obsaženému v žádosti). Obdobná situace nastává rovněž v případě, že správní orgán vyhověl žádosti o udělení oprávnění, avšak výkon oprávnění omezí podmínkami. V takovém případě není žadateli v plném rozsahu vyhověno (výkon oprávnění je modifikován podmínkami, není tedy zcela v souladu s žádostí), ledaže s podmínkami výslovně souhlasil. Obdobná situace může nastat také v případě zpětvzetí žádosti, kdy se řízení zastaví usnesením podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu. Ačkoliv je takovým usnesením zcela vyhověno představám účastníků řízení o vyřízení věci (takové rozhodnutí zpravidla nebude ani v rozporu s cíli účastníkům podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť jím nemohou být dotčena jejich práva nebo oprávněné zájmy), neodpovídá všem požadavkům účastníků řízení na výrokovou část rozhodnutí (v žádosti bylo požadováno vydání jiného rozhodnutí). Usnesení o zastavení řízení by bez odůvodnění bylo jen stěží přezkoumatelné a bez spisového materiálu by nebylo možné posoudit jeho zákonnost.

Výše uvedené platí i v dalších případech, kdy je třeba s ohledem na přezkoumatelnost a srozumitelnost rozhodnutí § 68 odst. 4 správního řádu neaplikovat. Takovým případem je například rozhodnutí, jímž správní orgán vybočí ze své ustálené rozhodovací praxe (obvyklé řešení typových případů). Takovým rozhodnutím může být porušena zásada legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V případě rozhodnutí, kterým správní orgán vybočuje ze své ustálené rozhodovací praxe, by v případě absence odůvodnění v takovém rozhodnutí došlo právě k situaci popsané v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů vznikl nedůvodný rozdíl (důvody takového rozdílu by musel orgán přezkoumávající rozhodnutí dovozovat ze spisu). Obdobně též v případě rozhodnutí založeného na výkladu neurčitěho právního pojmu nebo na správním uvážení (např. udělení výjimky, na níž není

právní nárok) je třeba § 68 odst. 4 správního řádu neaplikovat. V případě absence odůvodnění v rozhodnutí by toto rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť by nebylo možné posoudit jeho soulad se zásadou zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 2 správního řádu (aplikaci správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu by bylo jen stěží možné přezkoumat pouze na základě spisu) a se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu.