

Rozhodnutí bez odůvodnění a jeho (ne)přezkoumatelnost¹⁾

Úvod

V současné době stále více rezonují zájmy na urychlení a zjednodušení správního řízení, kdy se tyto zrcadlí i například ve snahách o digitalizaci veřejné správy a úvahách o využití umělé inteligence při správním rozhodování. I přes tyto zájmy však zůstávají poměrně v ústraní některé instituty současné právní úpravy, které potenciálem urychlit a zjednodušit správní řízení oplývají.

Za jeden z takovýchto institutů lze dle mého názoru označit i institut správního rozhodnutí, u kterého absentuje jedna ze základních obsahových náležitostí, a to odůvodnění. Tento institut je tedy výjimkou z obecného pravidla, že správní rozhodnutí má vždy minimálně obsahovat: [a] výrokovou část; [b] odůvodnění a; [c] poučení.

Správní rozhodnutí bez odůvodnění přitom není žádnou „novinkou“, když tento institut (s jistými odchylkami) obsahovalo již i vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), a to v § 70 odst. 2²⁾. Ačkoliv je možné konstatovat, že možnost vypuštění odůvodnění správního rozhodnutí má poměrně dlouhou tradici, tak této byla v průběhu času věnována pouze nepatrná pozornost, o čemž svědčí absence téměř jakékoliv odborné literatury, která by se touto možností podrobněji zabírala.

Obdobně tento institut není ničím neznámým v úpravách právních řádů okolních států, kdy příkladem lze uvést polskou a německou právní úpravu. S ohledem na skutečnost, že tyto právní úpravy byly inspirací pro současný správní řád, je nutné jim věnovat náležitou pozornost³⁾. V případě polské právní úpravy je nutné zmínit čl. 107 § 4 a § 5 KPA⁴⁾. U německé právní úpravy lze odkázat na § 39 odst. 2 VwVfG⁵⁾.

¹⁾ Článek vychází z obsahu autorovi diplomové práce, která byla obhájena v roce 2024. K tomu viz NOVOTNÝ, J. *Správní rozhodnutí bez odůvodnění* [online]. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2024. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/bb8y8/>>.

²⁾ Možnost upustit od odůvodnění správního rozhodnutí obsahovala i navazující právní úprava správního řízení, tedy vládní nařízení č. 20/1955 Sb., vládní nařízení č. 91/1960 Sb. a zákon č. 71/1967 Sb.

³⁾ Inspiraci těmito právními řády přiznává například i důvodová zpráva ke správnímu řádu; viz Sněmovní tisk č. 201/0. *Vládní návrh správního řádu* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 18. 2. 2025]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>>.

⁴⁾ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 (dále jen „KPA“).

⁵⁾ *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* vom 21. Mai 1976 [BGBl. I S. 1253] (dále jen „VwVfG“).

1. Stručný exkurz do polské právní úpravy

Polská právní úprava umožňuje od odůvodnění správního rozhodnutí upustit ve dvou situacích. Za prvé v případě, kdy správní orgán vyhovuje žádosti účastníka řízení v plném rozsahu a zároveň zde není dána existence sporných zájmů více účastníků a nejedná se o rozhodnutí vydané v rámci odvolacího řízení⁶⁾. Z uvedeného je tedy seznatelné, že polská právní úprava možnost upustit od odůvodnění správního rozhodnutí dle čl. 107 § 4 KPA omezuje toliko na řízení zahájená na základě žádosti.

Za rozhodnutí vydané v rámci „odvolacího řízení“ ve smyslu podmínky dle čl. 107 § 4 KPA odborná veřejnost považuje i nové rozhodnutí vydané ministrem nebo odvolací komisí místní samosprávy ve smyslu čl. 127 § 3 KPA. Obdobné závěry jsou dovozovány i ve vztahu k rozhodnutí vydanému v rámci „autoremedury“, byť KPA s tímto pojmem explicitně nepracuje.⁷⁾

Druhým případem uvedeným v čl. 107 § 5 KPA je situace, kdy předchozí zákonná ustanovení umožňovala vynechat nebo omezit odůvodnění z důvodu zájmu na bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku⁸⁾. Tato možnost přitom musí vyplývat z ustanovení, jež nabylo účinnosti před 1. 9. 1980, jak v minulosti zdůraznil i polský Nejvyšší správní soud⁹⁾. Oproti prvnímu zmiňovanému případu tedy tato možnost není limitována pouze na řízení zahájená na základě žádosti.

Správní rozhodnutí – u kterého správní orgán upustil od odůvodnění – je rozhodnutím konečným, jak vyplývá z čl. 127 § 1a KPA, tj. proti takovému rozhodnutí nepřipouští KPA možnost podat odvolání.

2. Stručný exkurz do německé právní úpravy

U německé právní úpravy je nutné nejprve zdůraznit, že správní řízení je zde upravováno nejen spolkovou úpravou, ale i jednotlivými zemskými úpravami, jež jsou více či méně komplexní¹⁰⁾. S ohledem na skutečnost, že není objektivně možné pro rozsah článku zde podrobně rozebrat i právní úpravy jednotlivých spolkových zemí, omezují se toliko na úpravu spolkovou.

⁶⁾ Viz čl. 107 § 4 KPA.

⁷⁾ Například srov. SZUBIAKOWSKI, M., WIERZBOWSKI, M., WIKTOROWSKA A. Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi. 11. wyd. zmienione i uaktualnione. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2007, ISBN 978-83-7483-744-6, str. 149.

⁸⁾ Za příklad takového ustanovení lze označit čl. 8 již zrušeného polského zákona o zbraních, střelivu a výbušninách, který stanovoval, že orgán občanské milice – který vydává zbrojní průkaz – může upustit od skutkového a právního odůvodnění za situace, kdy se domnívá, že to vyžaduje zájem na bezpečnosti státu nebo veřejný pořádek [Ustawa z dnia 31. 1. 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U.1961 nr 6 poz. 43)].

⁹⁾ K tomu srov. Wyrok NSA z 7. 10. 1988 r., IV SA 889/86, GAP 1989, Nr 12, Piż 1989, Nr 19.

¹⁰⁾ Podrobněji k tomu například viz TOBER, R., KLUTH, W. Verwaltungsrecht. I, EinStudienbuch.13., neubearbeitete Auflage. Juristische Kurz-Lehrbücher. München: C.H. Beck, 2017, ISBN 978-3-406-60925-1, str. 771–772.

Úprava VwVfG obsahuje výčet situací, za kterých je možné upustit od odůvodnění správního aktu (*Verwaltungsakt*¹¹⁾) v § 39 odst. 2. Podle tohoto ustanovení se odůvodnění u písemného nebo elektronického správního aktu nevyžaduje v případě, kdy:

- a) správní orgán vyhoví žádosti nebo postupuje v souladu s prohlášením (*Erklärung*¹²⁾) a správní akt nezasáhne do práv třetích osob;
- b) je adresátu správního aktu či osobě, která má být správním aktem dotčena, znám názor orgánu na skutkový a právní stav nebo jej tyto mohou snadno seznat i bez odůvodnění;
- c) správní orgán vydává totožné správní akty ve velkém počtu či tyto vydává za pomoci automatických zařízení a odůvodnění není s ohledem na okolnosti konkrétního případu vyžadováno;
- d) je tak stanoveno ve zvláštním právním předpise;
- e) se opatření obecné povahy (*Allgemeinverfügung*¹³⁾) oznamuje veřejnou vyhláškou.

První zmiňovaná situace, kdy je možné upustit od odůvodnění, je velmi podobná ustanovení čl. 107 § 4 KPA, kdy však lze upozornit na zajímavé aplikační rozdíly. Zásadním rozdílem se jeví být to, že tato možnost se neváže pouze na řízení zahájená na základě žádosti, nýbrž tuto má být možné aplikovat i v případě podnětů či jiných vyjádření účastníků řízení. Dalším významným rozdílem je skutečnost, že německá právní úprava v tomto případě umožňuje od odůvodnění správního aktu upustit i částečně, resp. v tom rozsahu, v jakém obsah správního aktu bude odpovídat žádosti nebo prohlášení.¹⁴⁾

K možnosti upuštění od odůvodnění uvedené pod písm. b) lze konstatovat, že tato bude dána, bude-li adresátu či osobě, která má být správním aktem dotčena, znám názor orgánu na skutkový a právní stav nebo bude-li taková osoba mít možnost tento seznat. Jak zmiňuje odborná literatura, názor správního orgánu se osoba může dozvědět z podrobných konzultací, diskuzí či prostřednictvím korespondence mezi adresátem a orgánem. Za další takový případ tato označuje situaci, kdy je adresátu známa rozhodovací praxe správního orgánu, jestliže zůstal právní a skutkový stav stejný.¹⁵⁾ Třetí možnost upustit od odůvodnění správního aktu je navázána na akty, které jsou vydávány ve velkém počtu či na akty, které jsou vydávány za pomoci automatických zařízení (resp. automatizované

¹¹⁾ VwVfG neomezuje aplikaci § 39 odst. 2 toliko na rozhodnutí v užším slova smyslu, kdy výslovně používá termín správní akt.

¹²⁾ Prohlášením (*Erklärung*) se rozumí všechna prohlášení či jiná vyjádření k věci, která nepředstavují žádost, a jež osoba činí s vědomím, že je správní orgán vezme v potaz při svém rozhodování; srov. STELKENS, P., BONK, H. J., SACHS, M. (ed.). *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 6., neubearbeitete Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2001, ISBN 3-406-47973-1, str. 1224.

¹³⁾ K definici viz § 35 VwVfG.

¹⁴⁾ STELKENS. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 6., neubearbeitete Aufl., str. 1225.

¹⁵⁾ Opt. cit.

správní akty¹⁶⁾). Do této skupiny se přitom řadí i tzv. formulářové akty, kterými se například rozumí výzva k podání daňového přiznání nebo výzva k dostavení se k zápisu do školy¹⁷⁾.

Další situace, kdy je možné upustit od odůvodnění, je obdobná polské právní úpravě v čl. 107 § 5 KPA, tj. opět se jedná o situaci, kdy možnost upustit od odůvodnění stanoví zvláštní právní předpis. Příkladem je možné označit § 83 odst. 3 SGB X¹⁸⁾, který stanoví, že odůvodnění nevyžaduje akt o odepření informace, jestliže by jím byl ohrožen účel odepření poskytnutí informace. S ohledem na skutečnost, že poslední možnost je spojena se zvláštním institutem (opatřením obecné povahy), nepovažují tuto možnost pro účely tohoto článku za relevantní, protože této možnosti není dále věnována pozornost.

3. Český správní řád a možnost vypustit odůvodnění

Jak již bylo nastíněno výše, představuje odůvodnění jednu z esenciálních obsahových náležitostí správního rozhodnutí, jejíž absence – či nedostatečná kvalita – v obecné rovině zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Zaměřím-li se na situace, kdy správní řád umožňuje tuto náležitost vypustit, lze konstatovat, že takovou možnost je možné najít v ustanovení § 68 odst. 4 a ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu¹⁹⁾.

I když předmětem tohoto příspěvku je především § 68 odst. 4 správního řádu, není možné zcela opominout § 150 odst. 1 správního řádu. Podle věty třetí tohoto ustanovení nemusí příkaz²⁰⁾ – jakožto zvláštní forma meritorního rozhodnutí – obsahovat odůvodnění, není-li tento vydán jako první úkon v řízení. Uvedenou podmínku však nelze chápat izolovaně od zbytku ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu, neboť pro to, aby správní orgán mohl připustit vypuštění odůvodnění příkazu, musí být zároveň dány podmínky k tomu, aby vůbec mohl ve věci rozhodnout příkazem. Příkaz bez odůvodnění tedy bude správní orgán oprávněn vydat za kumulativního naplnění minimálně následujících předpokladů²¹⁾:

¹⁶⁾ V této souvislosti lze odkázat například na ustanovení § 35a VwVfG, které stanoví, že správní akt může být vydán zcela automaticky za situace, kdy tuto možnost upravuje zákon a zároveň zde není dán prostor pro správní uvážení.

¹⁷⁾ Podrobněji k tomu např. srov. RAMSAUER, U., KOPP, F. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 13., vollständig überarbeitete Aufl. München: C.H. Beck, 2012, ISBN 978-3-406-63041-5, str. 808.

¹⁸⁾ *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X)* vom 18. Januar 2001 [BGBl. I S. 130].

¹⁹⁾ Vyjma možností upuštění od odůvodnění uvedených ve správním řádu, lze ustanovení umožňující vypustit odůvodnění nalézt i ve složkových právních předpisech. Příkladem upozorňuji na § 22 odst. 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁾ Od příkazu dle § 150 odst. 1 správního řádu je nutné odlišovat akty, které jsou sice formálně za příkaz označeny, avšak jako takové nejsou výsledkem příkazního řízení. Například viz § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁾ Nelze přitom opominout, že zvláštní právní předpisy mohou stanovovat další podmínky pro aplikaci příkazu. Příkladem lze zmínit § 90 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který obsahuje negativní výčet situací, za kterých nelze příkaz vydat.

- a) musí se jednat o řízení z moci úřední nebo o sporné řízení;
- b) správní orgán musí ve věci disponovat dostatečnými skutkovými zjištěními;
- c) příkaz nesmí být vydán jako první úkon v řízení²²⁾.

Naopak ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu stanoví, že odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Nežli přistoupím k vymezení jednotlivých podmínek, za kterých je možné toto ustanovení aplikovat, považuji za nutné vymežit povahu rozhodnutí, u kterého bude možné odůvodnění s odkazem na toto ustanovení vypustit, tj. zdali je nutné pojem rozhodnutí vykládat v užším (*stricto sensu*) nebo širším slova smyslu (*largo sensu*). Jak upozorňuje například S. Skulová, tak terminologické rozlišení rozhodnutí v užším slova smyslu a rozhodnutí v širším slova smyslu není vždy důsledně respektováno²³⁾. Ostatně mohu zde zmínit usnesení o zastavení řízení o přestupku dle § 86 odst. 1 písm. a) a b) zákona o odpovědnosti za přestupky²⁴⁾.

Osobně dospívám k závěru, že je-li v § 68 odst. 4 správního řádu hovořeno o rozhodnutí, je tím myšleno rozhodnutí v širším slova smyslu, tedy nikoliv bez dalšího pouze rozhodnutí meritorní, byť se zpravidla právě o tato rozhodnutí bude jednat. Tento závěr podporuje zejména to, že vládní návrh správního řádu možnost upustit od odůvodnění spojoval s institutem správního aktu, z čehož lze dovozovat úmysl zákonodárce umožnit aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu u rozhodnutí v širším slova smyslu (výklad *e ratione legis*)²⁵⁾.

Ke stejnému závěru lze dospět i na základě historického výkladu, neboť předchozí právní úprava nepoužívala pro označení procesních aktů termín usnesení, ale tyto společně s meritorními akty označovala jako rozhodnutí²⁶⁾. Bez významu není přitom ani skutečnost, že obdobnou úpravu obsahují i výše zmiňované zahraniční právní řády, které byly inspirací pro český správní řád. VwVfG v ustanovení § 39 odst. 2 přímo používá termín správní akt. KPA zase v případě usnesení předpokládá přiměřenou aplikaci čl. 107 § 2 až § 5 KPA, jak uvádí ustanovení čl. 126 KPA.

²²⁾ Příkaz bez odůvodnění může být tedy vydán pouze v řádně zahájeném řízení (srov. § 46 odst. 1 správního řádu), ve kterém bude jeho účastníkům dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí (srov. § 36 odst. 3 správního řádu). Podrobněji k tomu viz PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou* [online]. Praha: Nakladatelství Leges, 2019. In: ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 3. 2025].

²³⁾ Viz SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, ISBN 978-80-7380-830-3, str. 226.

²⁴⁾ Ačkoliv se v těchto případech používá pojem usnesení, jedná se o rozhodnutí ve věci samé; k tomu srov. FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-827-6, str. 267-268.

²⁵⁾ Ustanovení § 90 odst. 1; viz sněmovní tisk č. 201/0. *Vládní návrh správního řádu* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. [cit. 1. 3. 2025]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>>.

²⁶⁾ Ostatně nařízení č. 20/1955 Sb., nařízení č. 91/1960 a ani zákon č. 71/1967 Sb. termín usnesení neobsahovaly. U nařízení č. 8/1928 Sb. se pojem usnesení neužíval přímo pro označení procesních správních aktů (viz § 90 odst. 2).

Aplikace ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu se tedy neomezuje pouze na rozhodnutí v užším slova smyslu, ale tato je možná například i u rozhodnutí procesní povahy, budou-li naplněny všechny ostatní podmínky, které právní úprava předpokládá.

4. Podmínky pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu

Při vymezování podmínek pro aplikaci ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu je nutné primárně vyjít z textu tohoto ustanovení. Ve výše uvedeném kontextu jsem toho názoru, že tyto podmínky lze zjednodušeně shrnout následovně:

- a) první podmínka – řízení o žádosti;
- b) druhá podmínka – vyhovění účastníkům řízení v plném rozsahu;
- c) třetí podmínka – řízení před správním orgánem prvního stupně;
- d) další negativní podmínky.

4.1. První podmínka – řízení o žádosti

Jak již bylo uvedeno výše, umožňuje správní řád upustit od odůvodnění správního rozhodnutí v případě, kdy správní orgán prvního stupně všem účastníkům řízení v plném rozsahu vyhoví. Z užitého slovního spojení „v plném rozsahu vyhoví“ lze dle mého názoru dovozovat, že právní úprava umožňuje aplikovat ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu pouze v případě řízení zahájených na základě žádosti, *vice versa* toto není možné uplatnit v řízení zahájených z moci úřední.

Výkladové slovníky slovo „vyhovět“ vykládají jako „učinit někomu po vůli“²⁷⁾. K tomu, aby správní orgán mohl (záměrně) někomu učinit po vůli, je základní podmínkou to, že tomuto orgánu bude znám konkrétní zájem účastníka řízení, resp. tento bude v řízení jasně a srozumitelně vyjádřen. Nelze přitom sporovat to, že zájem účastník řízení vyjadřuje právě v podané žádosti; možnost upustit od odůvodnění v řízení o žádosti tedy považuji za bezrozpornou.

Jisté pochybnosti by mohly vyvstat v případě řízení z moci úřední, které by bylo zahájeno na základě podnětu podatele. V tomto směru je nutné zdůraznit, že obecně neexistuje subjektivní právo podatele, aby na základě jeho podnětu bylo zahájeno řízení z moci úřední, jak ostatně i donedávna konstantně zdůrazňovala soudní rozhodovací praxe²⁸⁾. V roce 2021 do tohoto relativně neměnného stavu částečně zasáhl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve kterém toto právo soud za specifických a striktních podmínek přiznal. S ohledem na specifickou povahu věci – ve které soud právo přiznal – se domnívám, že tento rozsudek nemůže mít význam v případě ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu²⁹⁾.

²⁷⁾ Viz slovo „vyhovět“ například v online slovníku Dictio [online]. Masarykova univerzita, dostupné na: <https://www.dictio.info/cs/translate/czj/text/*82890?lang=cs> [cit. 1. 3. 2025].

²⁸⁾ Zde lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139 nebo ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-91, č. 3563/2017 Sb. NSS.

²⁹⁾ Nelze nezmínit, že v předmětném rozsudku se jednalo o zahájení řízení o odstranění černé

Jelikož zahájení správního řízení z moci úřední bude zásadně pouze na uvážení příslušného správního orgánu, domnívám se, že v tomto směru nelze *stricto sensu* hovořit o vyhovění podateli podnětu. Na tomto závěru ničeho nemění ani to, že následné zahájení může být se zájmy podatele souladné, neboť v takovém případě správní orgán nesleduje primární zájem na vyhovění obsahu podaného podnětu.

Podpůrné argumenty pro tento závěr lze nalézt i v polské a německé právní úpravě. Ustanovení čl. 107 § 4 KPA výslovně stanoví, že upustit od odůvodnění rozhodnutí je možné pouze v takovém případě, kdy dochází k vyhovění žádosti účastníka řízení v plném rozsahu. Obdobně lze odkázat na § 39 odst. 2 bod 1. VwVfG, který stejně zmiňuje otázku vyhovění žádosti. V tomto případě nevidím žádného legitimního důvodu, pro který by se měla tuzemská právní úprava odlišovat. Není přitom možné opominout, že k závěru o možnosti aplikace § 68 odst. 4 správního řádu pouze v řízení zahájeném na základě žádosti dospívají i některé komentářové publikace³⁰⁾, jakož i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu³¹⁾.

4.2. Druhá podmínka – vyhovění účastníkům řízení v plném rozsahu

Druhou pozitivní podmínkou aplikace § 68 odst. 4 správního řádu je vyhovění všem účastníkům řízení v plném rozsahu. Z užitého slova „všem“ lze presumovat, že tato podmínka se má vztahovat ke všem účastníkům správního řízení, tj. nemá se bez dalšího omezovat pouze na hlavní účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu. Tento závěr aprobují i již zmiňovaný závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, jakož i odborné publikace³²⁾.

V závěru poradního sboru se výslovně uvádí, že správní orgán vyhoví všem účastníkům řízení v plném rozsahu, jestliže vyhoví všem jejich žádostem, návrhům či podnětům na základě § 36 odst. 2 a 3 správního řádu, ve kterých účastníci řízení formulují své požadavky na konečnou podobu rozhodnutí. Poradní sbor nepovažuje za rozporné s podmínkami pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu situaci, kdy správní orgán nevyhoví některému procesnímu návrhu účastníků řízení, vydá-li meritorní rozhodnutí, ve kterém hmotněprávně vyhoví všem účastníkům v plném rozsahu.³³⁾ Výše uvedené však dle mého názoru neplatí bez výjimek. Je zjevné, že bude-li mít nevyhovění procesnímu návrhu vliv na konečnou podobu rozhodnutí, nebude možné od odůvodnění upustit,

stavby, u kterého je a priori vyloučena podmínka vyhovění všem účastníkům řízení, když jedním z účastníků je i vlastník černé stavby.

³⁰⁾ Například srov. FIALA, Z. et al. *Správní řád: Praktický komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2020. In: ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 1. 3. 2025] nebo KOPECKÝ, M. et al. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, ISBN 978-80-7676-422-4 str. 378.

³¹⁾ Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 [online]. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 1. 3. 2025]. Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-88-vyklad-68-odst-4-spravniho-radu-podminky-pro-vydani-rozhodnuti-bez-oduvodneni-pdf.aspx>>.

³²⁾ Viz VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*. Praha: BOVA Polygon 2006, ISBN 80-7273-134-3, str. 407 nebo JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7, str. 519.

³³⁾ Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010.

neboť rozhodnutí nebude odpovídat požadavkům účastníků řízení³⁴⁾. Dále by dle mého názoru nemělo být opominuto, že ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu se bez dalšího nevztahuje pouze na rozhodnutí v užším slova smyslu.

Zajímavou otázkou, na kterou poukazuje i poradní sbor ministra vnitra, je situace, kdy v průběhu správního řízení dojde k odstranění rozporů mezi účastníky řízení či ke změně původního návrhu. Bude se tedy jednat o situaci, kdy konečné rozhodnutí nebude souladné s původními zájmy účastníků řízení tak, jak je dříve prezentovali před správním orgánem (například v obsahu podané žádosti)³⁵⁾. V tomto směru se ztotožňuji s poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu v tom, že dojde-li v průběhu správního řízení ke změně obsahu žádosti, bude tato skutečnost znamenat nemožnost upustit od odůvodnění správního rozhodnutí³⁶⁾.

Situace však bude komplikovanější v případě dalších účastníků řízení odlišných od žadatele. Vyjádří-li tito v řízení své zájmy tak, aby se s těmito mohl správní orgán skutečně seznámit, je dle mého názoru nutné dospět k závěru, že i změna jejich „návrhů“ ve věci by měla vylučovat možnost upustit od odůvodnění. Toto své přesvědčení stavím zejména na obecném požadavku na přezkoumatelnost rozhodnutí a požadavku na vyloučení případné libovůle ze strany správního orgánu. Nebude-li totiž rozhodnutí obsahovat odůvodnění, nebude objektivně možné posoudit důvody, pro které správní orgán dospěl k závěru o naplnění podmínek pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu; k možnosti přezkumu důvodů z obsahu správního spisu se přitom vyjadřuji níže.

Ve výše uvedeném kontextu lze poukázat na odlišnost tuzemské právní úpravy od úpravy polské a německé, které požadavek na vyhovění v plném rozsahu vztahují toliko k žádosti, resp. osobě žadatele. Textace ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu však odlišně uvádí, že musí být vyhověno v plném rozsahu všem účastníkům řízení, a nikoliv pouze žadateli. Domnívám se tedy, že byl-li by zákonodárcův úmysl jiný, zjevně by užil obdobnou formulaci jako užívá polská nebo německá právní úprava³⁷⁾. Není přitom bez významu, že takovouto obdobnou formulaci zákonodárce ve správním řádu užívá, a to konkrétně u institutu autoremedury dle § 87 správního řádu, tedy k jejímu nevyužití musel být dán důvod, a to stanovit zde přísnější aplikační podmínky.

Posledním aspektem, který dle mého názoru stojí za zmínku a jenž taktéž nastínil poradní sbor, je to, zdali lze hovořit o vyhovění žádosti v případě, kdy například žadatel žádá o udělení oprávnění, které sice správní orgán udělí, ale jeho výkon zatíží podmínkami. Poradní sbor ministra vnitra k tomuto vyslovuje

³⁴⁾ Na tento aspekt ostatně upozorňuje i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu; viz opt. cit.

³⁵⁾ Za modifikaci žádosti by přitom mělo být považováno i zpětvzetí žádosti dle § 45 odst. 4 správního řádu. S tímto názorem souhlasí i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010.

³⁶⁾ K tomuto lze doplnit, že i v případě komparovaných zahraničních úprav je zcela esenciální obsah podané žádosti, přičemž pro případný odlišný postup tuzemského zákonodárce zde není dán legitimní důvod.

³⁷⁾ V tomto kontextu není možné opominout, že tyto právní řády byly předlohou pro tuzemský správní řád, jak již bylo zmíněno výše.

poměrně zajímavou myšlenku, a to sice, že ačkoliv taková situace by měla obecně vylučovat možnost aplikace § 68 odst. 4 správního řádu, tak jeho aplikace by pravděpodobně byla možná, kdyby s podmínkami vyslovil žadatel souhlas. V tomto směru jsem osobně k možnosti naplnění podmínek pro vypuštění odůvodnění skeptický, a to z dále uvedených důvodů.

Podmínky (příkaz, *modus*)³⁸⁾ lze rozdělit do dvou skupin, a to na podmínky nepravé (zákonné) a podmínky pravé (konstitutivní). Za nepravé podmínky lze označit takové, které vyplývají přímo z obsahu zákona – resp. jedná se o zopakování zákonných ustanovení – pročež tyto samy o sobě mohou mít pouze informační hodnotu, neboť podobu správního aktu nikterak nemění³⁹⁾. Budou-li tyto podmínky v rozhodnutí uvedeny, ačkoliv právní úprava takovou povinnost nestanoví, nebude toto dle mého přesvědčení bránit aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu.

Odlišná situace však bude v případě podmínek pravých. V případě stanovení pravých podmínek správní orgán vydává rozhodnutí, které zcela neodpovídá obsahu podané žádosti, pročež nelze hovořit o tom, že by správní orgán žádosti vyhovoval v plném rozsahu. Na tomto dle mého názoru nemůže ničeho změnit ani to, že by se stanovením těchto podmínek vyslovil žadatel souhlas. Souhlas žadatele se stanovením podmínek by musel být totiž udělen *ex ante*, tedy již v podané žádosti, což se jeví být poněkud problematické. Domnívám se, že v daném případě by nemělo být možné v žádosti uvádět eventuální požadavky na její obsah, tj. žádat nejdříve o vydání oprávnění bez podmínek a případně až o vydání oprávnění s podmínkami. Ostatně taková možnost by se jevila značně komplikovaná z hlediska případného přezkumu rozhodnutí, když by nebylo zjevné proč konkrétně správní orgán upřednostnil jednu variantu před druhou. Připuštění takovéto možnosti by rovněž bylo způsobilé zkrátit další účastníky řízení, neboť ti by *de facto* nevěděli, kterou z variant správní orgán preferuje, a to až do doby vydání konečného rozhodnutí.

Za takové situace by již samotná žádost musela předpokládat, že bude vydáno oprávnění s podmínkami, přičemž by bylo samostatnou otázkou, proč by žadatel k takovému kroku ze své vlastní vůle přistupoval, když by si tím vlastně sám omezoval rozsah výkonu požadovaného oprávnění. Ačkoliv se taková situace jeví být nereálnou, nelze ji vyloučit. V takovém případě si lze představit dva možné scénáře, a to sice že žadatel bude dopředu souhlasit s jakýmkoliv (abstraktními) podmínkami nebo dopředu vysloví souhlas s konkrétními podmínkami, které uvede v žádosti.

U obou zmiňovaných scénářů se pak jeví problematickou otázkou případné přezkoumatelnosti takového správního rozhodnutí. Nadto první situace

³⁸⁾ V tomto směru lze upozornit na rozdílnou terminologii, kdy například D. Hendrych tyto podmínky nazývá jako příkazy či mody. Příkazem pak rozumí vedlejší ustanovení, jehož prostřednictvím správní orgán ukládá osobě, které příznává právo nebo oprávnění, další povinnosti, a to na základě existujícího zákonného zmocnění; viz HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, str. 143. Obdobně taktéž srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: 2023 C.H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-919-8, str. 172.

³⁹⁾ K tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, č. j. 5 A 167/99-253.

dle mého názoru odporuje i smyslu a účelu § 68 odst. 4 správního řádu, které by mělo být aplikovatelné toliko v těch situacích, kdy rozhodnutí bude pro účastníky řízení pouze příznivé a nebude u něho existovat více možností rozhodnutí věci, což povede k zachování právní jistoty⁴⁰⁾. Stejně tak i druhou situaci dle mého názoru nelze považovat za souladnou se smyslem a účelem předmětného ustanovení, když v tomto případě by správní orgán pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu musel žadatelem vymezené podmínky stanovit, byť by pro jejich stanovení například neshledal důvod⁴¹⁾. Nelze přitom opominout skutečnost, že stanovení konstitutivních podmínek by rovněž bylo projevem správního uvážení, jehož aplikace má dle poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu možnost upuštění od odůvodnění vylučovat⁴²⁾. Zastávám tedy názor, že stanovení konstitutivních podmínek brání aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, a to bez ohledu na to, zdali s nimi vysloví žadatel souhlas.

4.3. Třetí podmínka – řízení před správním orgánem prvního stupně

Poslední pozitivní podmínkou je, že rozhodnutí bez odůvodnění bude vydáno před správním orgánem prvního stupně. Tato podmínka je pak z časového hlediska podmínkou nejmladší, neboť tuto ještě neobsahoval zákon o správním řízení, jakožto předchůdce současného správního řádu. Jak uvádí důvodová zpráva ke správnímu řádu, tak důvodem pro tuto legislativní změnu byla snaha zamezit případům, které mohly vzbuzovat pochybnosti o nestranném rozhodování veřejné správy⁴³⁾. Za příklad lze považovat situace, kdy odvolací správní orgán zrušil napadené rozhodnutí a zamítnuté žádosti vyhověl.

Zajímavou otázkou může být, zdali je možné upustit od odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci autoremedury⁴⁴⁾, neboť tuto situaci ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu přímo nevylučuje. Odpověď na tuto otázku by mohla nabízet již zmiňovaná důvodová zpráva, neboť bylo-li smyslem legislativní změny, aby došlo k vyloučení případů, které by mohly vzbuzovat pochybnosti o nestranném rozhodování veřejné správy, bylo by vhodné na nemožnosti aplikace § 68 odst. 4 správního řádu trvat i v případě autoremedury.

Tento závěr by odpovídal i názorům polské odborné veřejnosti, která možnost upuštění od odůvodnění dle čl. 107 § 4 KPA v případě autoremedury vylučuje. V tomto případě by však mělo být zmíněno, že polská právní úprava na rozdíl od té české stanovuje, že od odůvodnění není možné upustit u rozhodnutí, které je vydáno v návaznosti na podané odvolání. S ohledem na rozdílnost podmínek pro aplikaci nepovažují závěry polské odborné veřejnosti za bez dalšího aplikovatelné na naši právní úpravu⁴⁵⁾.

⁴⁰⁾ Ačkoliv by žadatel souhlasil s vydáním jakýchkoliv podmínek, tak nelze vyloučit to, že žadatel například nad stanovení některých podmínek neuvažoval, protože by následně vydané rozhodnutí mohlo být pro něj samotného překvapivé.

⁴¹⁾ Tímto by rovněž mohla být narušena i zásada legality, neboť by se správní orgán musel pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu podřídit obsahu žádosti, byť by pro stanovení podmínek neviděl důvodů.

⁴²⁾ Viz závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010.

⁴³⁾ K § 90 odst. 4; viz sněmovní tisk č. 201/0. Vládní návrh správního řádu.

⁴⁴⁾ I když si lze situaci, že by proti plně vyhovujícímu rozhodnutí podal účastník řízení odvolání, pouze těžko v praxi představit.

⁴⁵⁾ Jistý význam by mohlo mít ustanovení čl. 127 § 1a KPA, které stanovuje, že rozhodnutí – u kterého

V daném případě však považuji za nutné akcentovat význam principu právní jistoty a požadavku na vyloučení libovůle ze strany rozhodujících správních orgánů. Nejedná se ostatně o situaci, která by byla úplně odlišná od té, kdyby rozhodnutí bez odůvodnění mohl vydat nadřízený správní orgán. V obou případech totiž účastníci řízení nezískávají informaci o tom, jaké skutečnosti vedly tak k zásadnímu přehodnocení úvah správního orgánu, že se rozhodl své původní rozhodnutí zrušit či změnit.

Nadto nelze ani opominout skutečnost, že rozhodnutí vydané v řízení o podaném odvolání (tedy i autoremedury) je již výsledkem úvah přezkoumávajícího správního orgánu, tj. není zde dána jasná závaznost konkrétním výsledkem. Ostatně opačný názor by musel směřovat k tomu, že by se rozhodnutí – u kterého bylo upuštěno od odůvodnění – muselo chovat *de facto* jako příkaz, proti kterému byl podán odpor⁴⁶⁾. Dalším argumentem pro odmítnutí možnosti vydání rozhodnutí bez odůvodnění v rámci autoremedury je i obsah první podmínky pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, neboť jak jsem již uvedl výše, tak tuto podmínku je nutné primárně směřovat k okamžiku, kdy byl prvně objektivně projeven úmysl účastníka řízení. S ohledem na vše uvedené se tedy domnívám, že rozhodnutí bez odůvodnění by rovněž nemělo být možné vydat v rámci autoremedury.

4.4. Další negativní podmínky

S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí bez odůvodnění by skutečně mělo být považováno za výjimku z obecného pravidla uplatňovanou toliko v jasných a bezrozporných případech, je možné vymezit situace, kdy aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu nebude možné připustit pro potenciální rozpor se základními principy a zásadami právního řádu. Jednou z takovýchto zásad je i zásada legitimního očekávání – jež je odvozeninou principu právní jistoty⁴⁷⁾ – a která vyžaduje, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Zásada legitimního očekávání nepředstavuje absolutní zákaz změny rozhodovací praxe. Jestliže se však od této správní orgán odchýlí, bude nutné důrazně trvat na odůvodnění takového postupu, neboť v opačném případě by byly dány důvodné pochybnosti o případné libovůli správního orgánu⁴⁸⁾. V takovém případě by dle mého názoru bylo nutné možnost aplikace § 68 odst. 4 správního řádu vyloučit⁴⁹⁾.

bylo upuštěno od odůvodnění pro vyhovění žádosti – je konečné. Důvodem pro jeho přijetí byl totiž i závěr polského zákonodávce o problémové přezkoumatelnosti takového rozhodnutí.

⁴⁶⁾ Jakékoliv podání odvolání proti rozhodnutí bez odůvodnění by muselo mít bez dalšího za následek zrušení takového rozhodnutí. Takovou situaci by bylo možné připustit tehdy, byl-li by připuštěn závěr o tom, že každé rozhodnutí bez odůvodnění je *a priori* rozhodnutím nepřezkoumatelným, přičemž s tímto závěrem se však neztotožňuji.

⁴⁷⁾ K tomu například srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1, str. 205-206.

⁴⁸⁾ KLIKOVÁ, A. et al. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 10. 2016*. 2. vydání. Meritum. Praha: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-7478-943-4, str. 50.

⁴⁹⁾ S tímto názorem se ztotožňuje i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010.

Ve svém závěru č. 88 poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu dále zmiňuje, že aplikace § 68 odst. 4 správního řádu by měla být vyloučena i v těch případech, kdy je rozhodnutí založeno na výkladu neurčitého právního pojmu nebo na správním uvážení, a to pro rozpor se zásadou legitimního očekávání a zásadou zneužití správního uvážení. V tomto směru se s názory poradního sboru plně ztotožňuji. Požadavek na řádné odůvodnění v těchto případech zdůrazňuje i tuzemská odborná literatura⁵⁰⁾, soudní rozhodovací praxe⁵¹⁾ a Výbor ministrů rady Evropy⁵²⁾.

5. Otázka (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí bez odůvodnění

Jelikož v průběhu výše uvedeného textu více či méně prostupovaly názory poradního sboru ministra vnitra tak, jak byly prezentovány v závěru č. 88 ze dne 26. 3. 2010, bylo by chybou se nevyjádřit k otázce případné (ne) přezkoumatelnosti rozhodnutí bez odůvodnění, na kterou právě poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu jako na potenciální problém upozorňuje. Ze strany poradního sboru je přitom formulováno i doporučení, aby správní orgány aplikující § 68 odst. 4 správního řádu z opatrnosti odůvodnily své úvahy a důvody, proč přistoupily k upuštění od odůvodnění rozhodnutí.

Ačkoliv rozumím důvodům tohoto doporučení tak, odůvodňování aplikace § 68 odst. 4 správního řádu nepovažuji za nezbytné či dokonce vhodné. Je nutné si uvědomit, že nahrazením „věcného“ odůvodnění odůvodněním „procesním“ dochází k částečnému popření smyslu tohoto institutu, neboť v takovém případě odůvodnění rozhodnutí *de facto* stále přetrvává, byť v omezeném režimu. Je přitom legitimní otázkou, zdali by uvedení „procesního“ odůvodnění mělo vlastně jakýkoliv význam, když lze pro absenci „hmotněprávního“ odůvodnění uvažovat o tom, že i v takovém případě by rozhodnutí mohlo být shledáno nepřezkoumatelným. V tomto kontextu je tedy nutné se zabývat i rozsahem případného přezkumu rozhodnutí bez odůvodnění.

Oproti polské právní úpravě český správní řád nezapovídá možnost přezkumu rozhodnutí bez odůvodnění ze strany nadřízeného správního orgánu, a tedy proti tomuto bude možné podat například odvolání⁵³⁾. Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu stanoví, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, přičemž správnost přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání.

⁵⁰⁾ Například srov. VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*, str. 614.

⁵¹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 As 119/2016-52. V tomto ohledu je zajímavý zejména v pořadí druhý uvedený, neboť tento se týkal i otázky případné aplikace § 68 odst. 4 správního řádu.

⁵²⁾ Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. [online]. Council of Europe, Committee of ministers [cit. 1. 3. 2025]. Dostupné z: <<https://rm.coe.int/16804f22ae>>.

⁵³⁾ Ačkoliv polská právní úprava výslovně stanoví, že rozhodnutí, u kterého došlo k vypuštění odůvodnění, je konečné, tak tímto není dotčena možnost domáhat se zrušení takového rozhodnutí ve správním soudnictví; viz Druk nr 2628. Komisijny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych [online]. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [cit. 1. 3. 2025]. Dostupné z: <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/684DD198D054FBB9C12588CA00371F60/%24File/2628.pdf>>.

Jelikož souladnost rozhodnutí s právními předpisy posuzuje nadřízený správní orgán i bez návrhu, bude si tento muset v prvních krocích zodpovědět otázku, zdali rozhodnutí, které nemá odůvodnění, lze považovat za rozhodnutí přezkoumatelné či nikoliv. Podle mého přesvědčení je možné v těchto aspektech spatřovat jistou podobnost s rozhodnutím vydaným na základě právní fikce, které je pro absenci odůvodnění považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů⁵⁴⁾. Při posuzování přezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze vycházet ze dvou možných přístupů k přezkumu důvodů rozhodnutí.⁵⁵⁾

Prvním přístupem je připuštění možnosti řádného přezkumu důvodů rozhodnutí pouze z obsahu výrokové části a spisové dokumentace⁵⁶⁾. V takovém případě by rozhodnutí bez odůvodnění nemuselo být bez dalšího nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Druhým možným přístupem je závěr o nepřipuštění prvně zmiňovaného přístupu, a to z důvodu, že ona rekonstrukce úvah správního orgánu z obsahu správního spisu již není přezkumem, ale nahrazením chybějícího odůvodnění vlastními úvahami ze strany nadřízeného správního orgánu⁵⁷⁾.

V tomto směru se přikláním ke druhému přístupu, a to zejména z důvodu, že první přístup byl dovozován pouze za situace, kdy bylo vydáno rozhodnutí s odůvodněním, které však nebylo zcela dokonalé. Dalším podpůrným argumentem pro tento závěr je, že první přístup vždy pracuje pouze s jistou mírou pravděpodobnosti, neboť pouze z obsahu správního spisu v kombinaci s obsahem výrokové části nikdy nelze zcela vyloučit možnost, že správní orgán prvního stupně posuzoval jisté otázky odlišně, byť by dospěl ke stejným závěrům jako nadřízený správní orgán.

Závěr o nemožnosti přezkumu rozhodnutí bez odůvodnění z obsahu správního spisu pak vede ke dvou možným závěrům, a to: [a] každé rozhodnutí bez odůvodnění je *a priori* nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a tudíž nezákonné, přičemž se u těchto uplatní presumpce správnosti správních aktů⁵⁸⁾; [b] u rozhodnutí bez odůvodnění není možné otázku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zkoumat, neboť se jedná o zákonem aprobovanou výjimku.

⁵⁴⁾ K tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 4. 2002, č. j. 5 A 128/2000-16 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39, č. 202/2004 Sb. NSS.

⁵⁵⁾ I když se dále věnuji toliko institutu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, nevylučuji možnost, že rozhodnutí bez odůvodnění může být shledáno i nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, budou-li zároveň dány skutečnosti, které tuto zakládají. Případná nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost má přitom přednost před nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84.

⁵⁶⁾ Tento přístup – byť nikoliv k rozhodnutí bez odůvodnění – byl například zmíněn v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS či v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95-7.

⁵⁷⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 83/2013-34.

⁵⁸⁾ Ačkoliv tento závěr zde výslovně nezaznává, tak na nutnost zrušení správního rozhodnutí bez odůvodnění při podání odvolání pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů upozorňuje i článek autorského kolektivu S. Skulová, D. Hejč a R. Bražina; srov. SKULOVÁ, S., HEJČ D., BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. In: *Právník*. Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10, s. 895-912, ISSN 0231-6625.

Takovéto závěry by odpovídaly i důvodům, pro které například polský zákonodárce přistoupil k zavedení čl. 127 § 1a KPA, dle kterého je rozhodnutí – u kterého správní orgán přistoupil k vypuštění odůvodnění – rozhodnutím konečným. Z návrhu zákona, kterým došlo k doplnění zmiňovaného ustanovení, vyplývá, že jedním z důvodů pro zavedení tohoto ustanovení byla i omezená přezkoumatelnost takového rozhodnutí⁵⁹⁾.

Z výše prezentovaných závěrů se potom osobně spíše přikláním ke druhé možnosti, tedy že u rozhodnutí bez odůvodnění by neměla být otázka jeho potenciální nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zkoumána. K tomuto závěru mě přivádí zejména následující důvody.

Prvně je nutné upozornit na skutečnost, že otázku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správní řád výslovně neupravuje, kdy požadavky na přezkoumatelnost jsou dovozovány implicitně, a to zejména z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i z rozhodovací praxe správních soudů, které však aplikují soudní řád správní⁶⁰⁾. Není přitom zcela bez významu, že soudní řád správní nabyl účinnosti dříve než správní řád, který na soudní řád správní zcela nenavazuje. Ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu je dle mého názoru nutné chápat jako výjimku z obecného pravidla dle § 68 odst. 3 správního řádu, tj. jako ustanovení speciální k § 68 odst. 3 správního řádu.

Bude-li tedy nadřízený správní orgán přezkoumávat rozhodnutí bez odůvodnění z hlediska jeho souladnosti s právními předpisy, neměl by na toto uplatnit požadavky ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, ze kterých je implicitně dovozován požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí. I když výše uvedené bylo primárně ilustrováno na příkladu odvolacího řízení, jsem přesvědčen, že stejné závěry jsou aplikovatelné i pro přezkumné řízení⁶¹⁾.

Spornou otázkou však může být, zdali by stejná hlediska přezkumu aplikovaly i správní soudy, které na rozdíl od správních orgánů postupují dle ustanovení soudního řádu správního⁶²⁾. Jednou z obecných podmínek, jejichž naplnění je nutné pro možnost domáhat se ochrany práv před správním soudem, je i vyčerpání řádných opravných prostředků⁶³⁾. S ohledem na skutečnost, že současná právní úprava možnost podání odvolání proti rozhodnutí – u kterého bylo upuštěno od odůvodnění dle § 68 odst. 4 správního řádu – nezapovídá,

⁵⁹⁾ Druk nr 2628. Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych.

⁶⁰⁾ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

⁶¹⁾ Předmětem přezkumného řízení je právě přezkum souladnosti rozhodnutí s právní úpravou, protože i v tomto případě by musela být zkoumána otázka potenciální nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Byl by potom nelogických závěr, že v rámci přezkumného řízení by měl nadřízený správní orgán nahlížet na aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu jiným způsobem, nežli v řízení odvolacím.

⁶²⁾ Není přitom možné odhlédnout od skutečnosti, že pojem rozhodnutí dle správního řádu není obsahově zcela totožný s pojmem rozhodnutí dle soudního řádu správního; například viz FRUMAROVÁ, K. et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, ISBN 978-80-7502-611-8, str. 342-347.

⁶³⁾ Ustanovení § 5 soudního řádu správního.

není možné, aby takové rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou přímo⁶⁴⁾. Nelze pak opominout možnost správního soudu aplikovat § 78 odst. 3 soudního řádu správního, který správnímu soudu poskytuje možnost dle okolností konkrétního případu přistoupit i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně⁶⁵⁾.

Rozhodnutí o aplikaci § 78 odst. 3 soudního řádu správního nemůže být svévolné ani náhodné, kdy soud bude zvažovat, zdali je možné nezákonnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně odstranit v rámci odvolacího řízení⁶⁶⁾. Dospěje-li soud ke kladnému závěru, neměl by s odkazem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu postupovat dle § 78 odst. 3 soudního řádu správního. Jsem toho názoru, že díky poměrně striktním podmínkám aplikace § 68 odst. 4 správního řádu, se budou v rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně zpravidla objevovat pouze takové vady, jež bude možné odstranit v rámci odvolacího řízení. Přezkum takového rozhodnutí ze strany správních soudů tak lze v praxi spíše vyloučit.

Jestliže by však správní soud přeci jenom přistoupil k přezkumu rozhodnutí nižšího správního orgánu, u kterého bylo s odkazem na § 68 odst. 4 správního řádu upuštěno od odůvodnění, musel by i tento dle mého přesvědčení aplikovat zmiňovaná hlediska přezkumu, tj. nezkoumal by u takového rozhodnutí otázku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ačkoliv správní soudy primárně postupují dle soudního řádu správního, tak případnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí zkoumají i prizmatem ustanovení správního řádu, neboť právě z nich vyplývají požadavky na výrokovou část a odůvodnění správního rozhodnutí, a to především v § 68 odst. 2 a 3 správního řádu⁶⁷⁾.

Shrnu-li výše uvedené, domnívám se, že přezkum nadřízeného správního orgánu (potažmo správního soudu) by se měl omezit toliko na přezkoumání naplnění podmínek pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu. Tyto podmínky budou přitom díky poměrně striktní právní úpravě zjevné již z obsahu správního spisu, resp. z obsahu samotné žádosti, protože zde nadřízený správní orgán nebude muset ani rekonstruovat úvahy nižšího správního orgánu.

Výše uvedené dle mého názoru mohou podporovat i komparované zahraniční právní úpravy. Jak již bylo zmíněno výše, tak polská právní úprava z důvodů omezené přezkoumatelnosti rozhodnutí bez odůvodnění, bylo-li toto vydáno pro vyhovění žádosti, považuje za konečné⁶⁸⁾. Německá komentářová literatura zase zmiňuje, že případné pochybení v odůvodnění správního aktu bude irrelevantní, bude-li toto shledáno v rámci vázaných rozhodnutí⁶⁹⁾, tj. nebude-li

⁶⁴⁾ Ze strany nadřízeného správního orgánu by pak nemohlo dojít k vypuštění odůvodnění s odkazem na § 68 odst. 4 správního řádu, jak již bylo zmíněno výše.

⁶⁵⁾ Ke zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně by soud mohl přistoupit i bez návrhu, k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2007, č. j. 7 A 160/2000-56.

⁶⁶⁾ Viz SOCHOROVÁ, V. § 78 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, T. et al. Soudní řád správní. 3. vydání. [online]. Praha: C. H. Beck, 2016. In: *beck-online.cz* [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 1. 3. 2025].

⁶⁷⁾ Obdobně k tomu srov. KÜHN, Z. et al. Soudní řád správní: Komentář [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2019. In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer [cit. 1. 3. 2025].

⁶⁸⁾ Ustanovení čl. 127 § 1a KPA.

⁶⁹⁾ K tomu například srov. SHOCH, F. et al. Verwaltungsrecht VwVfG: 5. Ergänzungslieferung [online].

dána možnost správního uvážení, což je v případě rozhodnutí dle § 68 odst. 4 správního řádu splněno.

Aplikuji-li své závěry na výše zmíněné doporučení poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, domnívám se, že uvádění odůvodnění aplikace § 68 odst. 4 správního řádu může být ve věci naopak problematickým aspektem, neboť bude-li toto v rozhodnutí uvedeno – byť dle zákona nemuselo – mělo by dle mého názoru samostatně dostát podmínkám na přezkoumatelnost rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu.

Závěr

I když lze správní rozhodnutí bez odůvodnění označit za potenciálně zajímavý institut, který má potenciál zjednodušit a urychlit některá (skutkově jednoduchá) správní řízení, tak tomuto ze strany odborné veřejnosti dosud nebyla věnována žádná větší pozornost. Je-li přitom hovořeno o možnosti upuštění od odůvodnění rozhodnutí, je nutné tuto vztahovat k rozhodnutí v širším slova smyslu. Pro možnost vypuštění odůvodnění rozhodnutí v režimu § 68 odst. 4 správního řádu pak dle mého názoru musí být kumulativně naplněny tyto pozitivní a negativní podmínky:

- a) musí se jednat o řízení o žádosti;
- b) konečným rozhodnutím musí dojít k vyhovění všem účastníkům řízení v plném rozsahu⁷⁰⁾;
- c) musí se jednat o řízení před správním orgánem prvního stupně, přičemž od odůvodnění nelze upustit u rozhodnutí vydaného v rámci autoremedury;
- d) správní orgán se ve věci nesmí odchýlit od ustálené rozhodovací praxe;
- e) rozhodnutí nesmí být založeno na výkladu neurčitého právního pojmu či na správním uvážení.

V kontrastu s polskou právní úpravou nevylučuje tuzemská právní úprava možnost přezkumu rozhodnutí bez odůvodnění ze strany nadřízeného správního orgánu. Podá-li účastník řízení například proti rozhodnutí – u kterého bylo upuštěno od odůvodnění – odvolání, neměl by dle mého přesvědčení nadřízený správní orgán přezkoumávat potenciální nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť se jedná o zákonem aprobovanou výjimku.

Přezkum takto napadeného rozhodnutí by se měl omezit na přezkoumání splnění podmínek pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, jejichž naplnění může nadřízený správní orgán dostatečně přezkoumat z obsahu správního spisu. Je tomu tak zejména z důvodu poměrně striktních podmínek pro aplikaci zmiňovaného ustanovení, přičemž jejich naplnění bude zpravidla patrné již z obsahu podané žádosti. Stejně závěry by potom měly být aplikovatelné

München: C.H. Beck, 2024. In: *beck-online.de* [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 1. 3. 2025].

⁷⁰⁾ Podmínka vyhovění účastníkům řízení v plném rozsahu dle mého názoru nebude splněna například tehdy, stanoví-li správní orgán v takovém rozhodnutí konstitutivní podmínky.

i na přezkumné řízení ze strany nadřízeného správního orgánu či na přezkum rozhodnutí ze strany správního soudu v režimu § 78 odst. 3 soudního řádu správního.

Shrnutí:

Článek se zabývá institutem správního rozhodnutí bez odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 4 správního řádu a rozbořem jednotlivých podmínek, při jejichž naplnění je jeho aplikace přípustná, a to při dílčím exkurzu do německého a polského právních řádů, kteréžto byly inspirací pro tuzemský správní řád. S ohledem na skutečnost, že v takovémto rozhodnutí absentuje jednu ze základních obsahových náležitostí správního rozhodnutí (odůvodnění), je možné si položit otázku o potenciální (ne)přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí ze strany nadřízených správních orgánů. I na tuto otázku se snaží tento článek poskytnout odpověď.

Klíčová slova: správní rozhodnutí bez odůvodnění, odůvodnění správního rozhodnutí, § 68 odst. 4 správního řádu, nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Decision without justification and its (non)reviewability – summary:

The article deals with the issue of an administrative decision without reasoning within the meaning of Section 68(4) of the Code of Administrative Procedure and the analysis of individual conditions under which its application is admissible, with a partial comparison with the German and Polish legal systems, which were the inspiration for the domestic Code of Administrative Procedure. In view of the fact that such a decision lacks one of its basic substantive requirements of an administrative decision (reasoning), one may wonder about the potential (non-)reviewability of such a decision by higher administrative authorities. This article also seeks to answer this question.

Keywords: Administrative Decision without Reasoning, Reasoning of Administrative Decision, Sec. 68 (4) of the Code of Administrative Procedure, Non-reviewability of Decision.