

ZE ZAHRANIČÍ

Jan Hořeňovský¹⁾

Soudní přezkum správní činnosti veřejné správy v Anglii a Walesu²⁾

1. ÚVOD

Je obecně známo, že Anglie a Wales nemají samostatnou větev správního soudnictví. Tato skutečnost má především historické důvody, neboť je již od časů významného britského právníka Alberta Diceyho považována neexistence specifického správního soudnictví za jeden ze znaků rovnosti veřejné moci a soukromých subjektů před zákonem.³⁾ Na druhou stranu však nelze tvrdit, že by se Velké Británii soudní přezkum aktů veřejné správy kvůli tomuto zcela vyhnul. Naopak, v Anglii a Walesu je v současné době v principu všechna správní činnost, při jejíž výkonu je užíváno veřejnoprávní diskreční pravomoci, přezkoumatelná obecnými soudy.⁴⁾

Soudní přezkum lze přitom dělit dle následujícího schématu:

- a) přezkum dle Human Rights Act 1998 (což je soulad s Evropskou úmluvou o lidských právech);
- b) přezkum dle evropského práva;
- c) přezkum dle primární (aktů parlamentu) a sekundární legislativy;
- d) přezkum dle common law (ve smyslu precedenčního práva).

V tomto článku se věnuji soudnímu přezkumu dle *common law*, neboť zde není prostor důkladně rozebrat všechny druhy soudního přezkumu veřejné správy (věci evropské jsou navíc velmi specifickými okruhy). Zabývám se zde toliko určitou částí, která je obvykle označována jako „Judicial Review“, ve které soudy aplikují především obecné právní principy při kontrole správní činnosti. Jedná

¹⁾ Právnická fakulta UK a Institute H21. Kontakt: jan.horenovsky1412@gmail.com.

²⁾ Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 - Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti. Také děkuji School of Law and Politics - Cardiff University, kde mi bylo umožněno studovat předmět Public Law, v jehož rámci jsem získal spoustu zajímavých podnětů a motivaci k napsání tohoto článku.

³⁾ DICEY, A. V.: *Introduction to the study of the law of the constitution*. 4th ed. London and New York: Macmillan and co., 1893.

⁴⁾ Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1984] UKHL 9.

se o inherentní *common law* jurisdikci britských soudů, která jde povětšinou mimo zákonnou úpravu. Jde mi zde proto především o nabídnutí základního přehledu soudcovského práva, který může sloužit ke komparaci či inspiraci vůči našemu systému správního soudnictví. Zájemcům o hlubší pochopení tématu doporučuji prostudovat odkazovanou judikaturu či literaturu, kde uznají za užitečné.⁵⁾

V úvodu považuji za užitečné vymezit, čemu se zde nevěnuji. Další důležitou součástí systému správní justice je totiž také systém tribunálů. Ten se obvykle řadí do kategorie tzv. „Administrative Justice“. Liší se od výše zmíněného „Judicial Review“ především tím, že tribunály jsou orgány zřízené zákonem rozhodující na základě a v mezích zákona. Jejich přezkum navíc není omezen pouze na otázku protiprávnosti, mají pravomoc posuzovat i samotný merit věci. Jedním z důvodů, proč se jim zde nevěnuji je, že k nim lze nalézt vyhovující českou a slovenskou literaturu, byť poněkud staršího data.⁶⁾

Mimo téma tohoto článku také spadá možnost soudního ústavního přezkumu primární legislativy, neboť taková možnost nebyla nikdy soudy využita a o její přípustnosti se vedou dlouhé akademické spory.⁷⁾

2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Ve Spojeném království historicky platí, že právo týkající se ústavních záležitostí má stejnou právní sílu, jako právo týkající se čehokoli jiného. Žádná část ústavního práva není nadřazená jiným částem právního řádu. Klasické právo tu neexistuje ve stínu práva ústavního. Ústavní principy (vláda práva, zákaz retroaktivity atd.) a lidská práva proto v našem absolutním slova smyslu ve Spojeném království vůbec neexistují. Nepředstavují absolutní překážku veřejné moci ve využívání svých pravomocí, jsou jen relativními hodnotami.⁸⁾

Británie sice přijala *Human Rights Act 1998* (dále jen „HRA 1998“), ten má však pouze omezenou funkci. Jeho hlavní doménou je zavedení povinnosti soudů interpretovat domácí právo ve světle EULP. Pokud taková interpretace není možná, zákon dává vysokým soudům možnost deklarovat neslučitelnost domácího primárního práva s lidskoprávními předpisy. Tato deklarace neslučitelnosti však primární legislativu nezbavuje platnosti, ani ji nemůže jinak omezit v aplikovatelnosti. Jedná se víceméně o prohlášení, které je určeno veřejnosti a Parlamentu, jenž vytváří tlak na změnu existující

⁵⁾ K obecnějšímu přehledu např. NASON, S.: *Reconstructing judicial review*. Oxford. Hart Publishing, 2016.

⁶⁾ Srov. např.: PÍTROVÁ, L., POMAHÁČ, R.: *Evropské správní soudnictví*, C. H. Beck, Praha 1998, s. 77-99; POTASCH, P.: *Systém tribunálů v Anglicku jako integrální součást správné justice*, In: MASLEN, M. (sest.): *Správné soudnictví a jeho rozvoje aspekty. Zborník príspevkov*. Bratislava. Ikarus.sk - Eurounion, 2011, s. 157 an.

⁷⁾ PÍŠA, R.: *Suverenita Parlamentu stále živa? Právník*. 2014(11), 988-1006.

⁸⁾ ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 1-34.

legislativy – a to skrze zákonodárny proces.⁹⁾ Jiná je situace vůči aktům veřejné správy a legislativě sekundární, které naopak mohou být pro rozpor s HRA 1998 v rámci soudního přezkumu zrušeny.

Zákonodárce je dokonce oprávněn přijmout legislativu, která by byla v rozporu se základními ústavními principy a lidskými právy. Akty parlamentu představují nejvyšší formu práva a nemohou být zrušeny žádným soudem. Říká-li Schmitt, že „Všechny pregnantní pojmy moderní státovědy jsou sekularizovanými teologickými pojmy. Nejen dle jejich historického vývoje, jelikož byly převzaty z teologie do státovědy, v tom rámci například se stává všemocný Bůh všemocným zákonodárcem, nýbrž i v jejich systematické struktuře“,¹⁰⁾ pak je zcela adekvátní přirovnat postavení britského parlamentu k Bohu. Jedná se mnohem spíše o ústavu politickou nežli právní, přičemž ochráncem práv a svobod nejsou primárně soudy, nýbrž samotný parlament.¹¹⁾

Základním principem britského práva je proto princip suverenity parlamentu.¹²⁾ Ten ve zkratce znamená, že akt parlamentu je nejvyšší formou práva, kterou nemůže nikdo (ani soud) zpochybňovat. Základní hodnotou podmiňující tento princip je demokracie.¹³⁾ Jakákoli sekundární legislativa či akt aplikace práva, které jsou s aktem parlamentu v rozporu, jsou proto protiprávní.

Tento princip ovlivňuje soudní kontrolu veřejné správy v míře značné, a to nejen na argumentační úrovni. Soudy na jeho základě například předpokládají, že by parlament nikdy neschválil zjevně nerozumné užití diskreční pravomoci. Chce-li parlament takovou autorizaci udělit, udělat to samozřejmě může, musí tak ale učinit zcela explicitně. Pokud orgány veřejné správy jednájí zjevně nerozumně, jednájí z tohoto důvodu také v rozporu s principem suverenity parlamentu. Úkolem britských soudů je přitom suverenitu parlamentu svými zásahy bránit před jednáním exekutivy, které by tento princip mohlo vyprazdňovat.

Druhým nejdůležitějším principem britského práva je koncept vlády práva,¹⁴⁾ na který se váží tzv. *common law* práva. Jedná se o soudy vytvořené právní důvody, na jejichž základě lze zrušit jakýkoli akt veřejné moci (vyjma aktu parlamentu). Může jít jak o práva procedurální, tak materiální. Bylo například

⁹⁾ Section 4 Human Rights Act 1998.

¹⁰⁾ SCHMITT, C.: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 3. Aufl., Berlin 1979, s. 49. Cit in: HOLLÄNDER, P.: Soumrak moderního státu. *Právník* 1/2013, s. 7.

¹¹⁾ ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 1-34.

¹²⁾ PÍŠA, R.: Suverenita Parlamentu stále živá? *Právník*. 2014(11), 988-1006.

¹³⁾ CARROLL, A.: *Constitutional and administrative law*. Harlow: Pearson Education Limited, 2017, s. 500.

¹⁴⁾ RAZ, J.: The Rule of Law and its Virtue. In: *The authority of law: essays on law and morality*. New York: Oxford University Press, 1979.

judikováno, že mezi *common law* práva patří právo na spravedlivý proces,¹⁵⁾ rovnost před zákonem¹⁶⁾ nebo zákaz mučení.¹⁷⁾

Základem soudního přezkumu je přitom vždy pouze otázka souladu s právem, nikoli, zda je výkon veřejné moci prováděn správně, vhodně či účelně. S tímto souvisí, že soudy nemají pravomoc posuzované jednání nahradit svým vlastním rozhodnutím, jde tedy vždy o kasaci. Obecně lze proto konstatovat, že britské právo zná pouze jeden důvod, na jehož základě lze akt veřejné moci zrušit, a tím je protiprávnost. V teorii¹⁸⁾ a praxi¹⁹⁾ se však tento jeden důvod v rámci přezkumu dále obvykle vnitřně člení na nelegálnost, iracionalitu a procedurální pochybení (a ty se zase člení dále).

Přezkum se navíc liší dle určitých kritérií. Zdroj pravomoci ovlivňuje míru, důvody a způsob přezkoumatelnosti soudy. Mezi takové patří například akty parlamentu, prerogativa a soukromoprávní kontrakty. Je důležité zdůraznit, že nikdy, až na výjimky – z nichž nejdůležitější je přezkum sekundární legislativy – není přezkoumáván samotný pramen práva (například samotná prerogativa), vždy jde o pouze přezkum výkonu pravomoci.

V širším pohledu je přezkoumatelnost veřejnoprávní činnosti veřejné správy soudy úzce spojena s otázkou, jak může být exekutiva volána k odpovědnosti. Mulgan k tomu poznamenává následující: „Povinnost být volán k odpovědnosti je metodou udržování veřejnosti informované a zároveň silné v možnosti kontroly. Značí to svět, který je na jedné straně komplexní, takže je v něm potřeba expertů k realizování jednotlivých úkolů, ale také svět na druhé straně stále fundamentálně demokratický v aspiraci, neboť v něm veřejnost může uplatňovat své právo zodpovídat experty a vykonávat nad nimi maximální kontrolu.“²⁰⁾ Britský systém veřejné správy nabízí dvě možnosti: a) cestu politickou – tedy kontrolu parlamentní; a b) cestu právní – kontrolu skrze soudní přezkum. O druhé zmíněné zde je řeč.

3. PŘÍPUSTNOST ŽÁDOSTI O SOUDNÍ PŘEZKUM

První důležitou otázkou je přípustnost samotné žádosti o soudní přezkum. Je důležité zmínit, že přípustnost není samozřejmá a některé věci jsou odmítnuty ještě před posouzením samotného meritů. Přípustnost lze shrnout do 4 základních otázek:

¹⁵⁾ R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] UKHL 26.

¹⁶⁾ Entick v Carrington [1765] EWHC KB J98.

¹⁷⁾ R (Jackson) v Attorney General [2005] UKHL 56.

¹⁸⁾ ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

¹⁹⁾ Associated Provincial Picture Houses Ltd. v Wednesbury Corporation (1948) 1 KB 223.

²⁰⁾ MULGAN, R.: *Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2003, s. 1.

1) Jedná se o přezkoumatelné jednání²¹⁾ uskutečněné při výkonu veřejné moci?

Předně je třeba definovat, jaké všechno jednání exekutivy je soudně přezkoumatelné. V České republice máme již tradiční rozdělení do tří žalob – proti rozhodnutí, nečinnosti a jinému zásahu; přičemž přezkum podzákonné normotvorby má další vlastní úpravu. V Anglii a Walesu žádné takovéto dělení neexistuje. Pokud bychom britskou úpravu připodobnili k té naší, našli bychom pouze jeden žalobní typ, kdy je na žalobci, aby určil jednání, které považuje za protiprávní, definoval, v čem spatřuje protiprávnost, a aby soudu řekl, co požaduje. Obecně lze přitom napadnout cokoli: rozhodnutí, nečinnost, podzákonnou normotvorbu atd.

Možnost soudního přezkumu jde dokonce tak daleko, že ve slavném rozhodnutí *Miller*,²²⁾ týkající se možnosti vlády aktivovat článek 50 SEU na základě prerogativy, postačilo k její pasivní legitimaci pouhé vyjádření do médií, že tak hodlá v budoucnu učinit. Aktivní legitimace byla v tomto případě nalezena v argumentaci, že se tento krok dotýká subjektivních práv pro občany vyplývajících z členství v Evropské Unii (z evropského občanství), přičemž aktivováním článku 50 SEU dochází k jejich omezení. Na tomto případě je dobře vidět, jak široká je možnost napadnout veřejnoprávní činnost u soudu.

Druhá otázka míří primárně na skutečnost, zda se jedná o jednání veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Jako pravidlo lze určit, že pouze jednání veřejnoprávních subjektů jsou soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pro určení, zda se jedná o veřejnoprávní subjekt jsou klíčová především dvě kritéria: a) zda je subjekt financován z veřejných prostředků; b) nebo zda byl vytvořen na základě a v mezích zákona.

Právní jednání čistě soukromoprávních subjektů přezkoumatelné *a priori* nejsou.²³⁾ Mezi takové čistě soukromoprávní subjekty judikatura zařadila například fotbalovou asociaci, náboženská sdružení nebo jezdecký klub.²⁴⁾ Pokud tedy podám přihlášku do jezdeckého klubu, který mě posléze vyloučí, toto vyloučení nebude soudně přezkoumatelné, neboť se nejedná o akt veřejné moci. Zjednodušeně řečeno, kde je zdrojem právní autority soukromoprávní smlouva, tam o přezkumu nelze uvažovat.²⁵⁾ Nejde však o pravidlo bez výjimek. Britská judikatura totiž dovodila, že může stačit, aby soukromoprávní subjekt vykonával *veřejnoprávní moc* nebo aby se jednalo o *činnost veřejné sféry přirozeně vlastní*.²⁶⁾ V těchto případech pak lze

²¹⁾ Pozn. V angličtině se pro všechno zde zmíněné používá termín „Decision“ (tedy rozhodnutí), což je pro kontinentální právníky dost matoucí. Pro nás je takový překlad extrémně matoucí kvůli žalobnímu dělení, kdy vnímáme pojem rozhodnutí mnohem úžeji. Používám zde proto pojem „jednání“, byť vím, že ani ten není ideální.

²²⁾ R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2678 (Admin).

²³⁾ R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc [1987] QB 815.

²⁴⁾ R v Disciplinary Committee of the Jockey Club ex p Aga Khan [1993] 1 WLR.

²⁵⁾ R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc [1987] QB 815.

²⁶⁾ „Function governmental in nature“.

přezkoumávat i jednání soukromoprávních subjektů právě ve vztahu k těmto činnostem.

2) Má žadatel *Locus Standi*?

Locus Standi znamená, že žadatel má dostatečný právní zájem²⁷⁾ na výsledku řízení před soudem. Pro přípustnost žádosti je proto nutné, aby byl některý ze subjektů přímo nebo osobně²⁸⁾ činností veřejné moci zasažen.²⁹⁾ Z judikatury je dobré k tomuto zmínit alespoň následující závěry. V případě *Rose Theatre Trust*³⁰⁾ bylo judikováno, že subjekty, které dostatečný právní zájem nemají, jej nemohou vytvořit založením spolku. Pouhé sdružení osob proto samo o sobě k vytvoření právního zájmu nestačí. V jiném případě se zase žadatelé pokoušeli argumentovat, že osobní zájem na výsledku řízení může spočívat v zájmu na řádném vybírání daní veřejnou mocí. Myšlenka byla taková, že pokud obec špatně vybírá daně, jsem tím osobně dotčen i já jakožto občan, neboť mi jsou posléze poskytovány horší služby. Tato argumentace neuspěla.³¹⁾

Kdo naopak uspěl, byla organizace Greenpeace, která prokázala, že přes 2000 jejích členů žije v dotčené oblasti a jsou tím pádem přímo dotčeni. Díky těmto členům bylo organizaci přiznáno *Locus Standi* a mohla předmětný akt veřejné moci napadnout u soudu.³²⁾ Z tohoto vyplývá, že má-li organizace alespoň jednoho člena, který má sám o sobě dostatečný právní zájem, může žádost o soudní přezkum podat i ona, za předpokladu, že jeho zájem hájí.

3) Je rozhodnutí podáno ve lhůtě a využil žadatel všechny přípustné opravné prostředky?

V Anglii a Walesu obecně platí tříměsíční objektivní lhůta k podání žádosti o soudní přezkum od momentu, kdy přezkoumávaná skutečnost nastala. Z tohoto pravidla však existuje výjimka, která se týká územního plánování. Jde-li o záležitost upravenou v *Town and Country Planning Act 1990*,³³⁾ je lhůta zkrácena na pouhých 6 týdnů. V obou případech se jedná o lhůtu maximální, která je limitována tím, že žádost je nutné navíc podat bez zbytečného odkladu. Nejedná se přitom o požadavek formální, neboť bylo judikováno, že podání žádosti o přezkum v poslední den objektivní lhůty³⁴⁾ nebo tři dny před jejím uplynutím,³⁵⁾ bez relevantních důvodů, vede k odmítnutí žádosti. Nikoho také

²⁷⁾ „A sufficient interest“.

²⁸⁾ „Personal or direct interest“.

²⁹⁾ Fleet Street Casuals case (R v IRC, ex p National Federation of Self Employed and Small Businesses [1982] AC 617).

³⁰⁾ R v Secretary of State for the Environment, ex p Rose Theatre Trust Co Ltd [1990].

³¹⁾ Fleet Street Casuals case (R v IRC, ex p National Federation of Self Employed and Small Businesses [1982] AC 617).

³²⁾ R v Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace (No. 2) [1994].

³³⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>.

³⁴⁾ R (Derwent Holdings. Ltd) v Trafford Borough Council [2009] EWHC 1337 (Admin).

³⁵⁾ R (Faisaltex Ltd) v Preston Crown Court [2009] 1 WLR 1687.

jistě nepřekvapí nutnost vyčerpat před podáním žádosti o přezkum všechny opravné prostředky, které má žadatel k dispozici.

4) Pravděpodobnost odlišného rozhodnutí

V roce 2015 byl přijat *Criminal Justice and Courts Act 2015*, který ve své části čtvrté, sekci 84,³⁶⁾ přinesl do britského právního řádu další podmínku přípustnosti, kterou je *reálná možnost podstatně odlišného výsledku pro žadatele*.³⁷⁾ Účelem tohoto ustanovení bylo snížit počet přezkumných řízení, a tím ulevit soudní soustavě. Předmětné ustanovení však soudu dalo také možnost toto pravidlo neaplikovat, pokud se domnívá, že je vhodné tak učinit z důvodů výjimečného veřejného zájmu. Je důležité zdůraznit, že soudy tento výjimečný veřejný zájem nacházejí – z důvodu ochrany vlády práva – v drtivé většině případů. Jde proto o pravidlo, které se v praxi příliš neaplikuje.

4. MERITORNÍ DŮVODY PŘEZKUMU

A. ILEGALITA

1. Ultra vires

Prvním důvodem je jednání dotčeného subjektu *ultra vires*, tedy mimo pravomoc a působnost na něj zákonem či podzákonou normotvorbou svěřenou. Zjednodušeně řečeno, cokoli, co subjekt učiní ve vztahu k soukromoprávním subjektům, se vždy musí vztahovat k určité pravomoci, která mu je svěřena na základě zákona, podzákonné normotvorby nebo prerogativy. Dobrým příkladem je případ *Bancoult*,³⁸⁾ ve kterém šlo o přezkum snahy britské vlády přestěhovat obyvatele Chagosových ostrovů, malého souostroví korálových atolů v Indickém oceánu, do jiných částí Velké Británie. Britská vláda toto vystěhování chtěla provést na základě pravomoci „*spravovat ostrov k míru na základě dobré správy věcí veřejných*“. Nepřekvapivě bylo soudy judikováno, že vystěhování obyvatel na základě takto formulované pravomoci učinit nelze.

2. Nezákonná delegace

Druhým důvodem v této kategorii je nezákonná delegace. Pouze subjekt, kterému je určitá pravomoc svěřena, ji může vykonávat. Pokud nemá oprávnění pravomoc převést na třetí subjekt, je takový krok nezákonný a je důvodem pro zrušení jednání.³⁹⁾ Toto pravidlo však má jednu velmi výraznou výjimku, která se nazývá „*Alter ego principle*“ – ta říká, že výše uvedené

³⁶⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/2/section/84/enacted>.

³⁷⁾ Likelihood of substantially different outcome for applicant.

³⁸⁾ R (Bancoult (No 3)) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2014] EWCA Civ 708.

³⁹⁾ Barnard v National Dock Labour Board [1953].

se neuplatní, pokud se jedná o delegaci od ministrů ke státním úředníkům (ať již na úrovni centrální vlády nebo regionů). V tomto případě se jednání státních úředníků totiž považuje jako „alter ego“ jednání za svého ministra.⁴⁰⁾

3. Nesprávný účel

Jedním z nejzajímavějších důvodů je tzv. nesprávný účel užití pravomoci. Každá pravomoc je subjektu veřejné moci svěřena za určitým účelem. Pokud oprávněný subjekt tento účel obejde a použije pravomoc za jiným účelem, jde o protiprávní jednání. Esenciální podmínkou úspěšnosti žaloby je však s jistotou identifikovat účel konkrétního zákona či normy.

Za precedent se v této oblasti obvykle užívá judikát *Padfield*.⁴¹⁾ V tomto případě bylo zákonem zřízeno schéma vyřizování stížností na ministerstvu zemědělství, které spočívalo ve skutečnosti, že zákon dával ministrovi diskreci postoupit stížnost speciální komisi k projednání. Ministr měl pravomoc vyšetřovat jakékoli stížnosti týkající se fungování uvádění zemědělských produktů na trh. Producenti mléka si stěžovali na cenu, kterou za mléko zaplatila Rada pro uvádění mléka na trh, ve srovnání s cenami zaplacenými producentům v jiných regionech. Ministr v tomto případě odmítl jmenovat komisi, která to měla na základě zákonného schématu projednat a rozhodnout; důvody jednání ministra přitom nebyly úplně zjevné. Ministr samozřejmě ale měl prostor pro uvážení, takže otázkou bylo, nakolik bylo jeho jednání předmětem soudní kontroly.

Soud na základě žaloby rozhodl, že odmítnutí prikázání stížnosti bez zjevného důvodu šlo proti účelu zákona, který spočíval v řádném a nezávislém projednání stížností. Ministr se v tomto případě dle soudu pouze pokoušel nelegitimně ochránit svou arbitrární rozhodovací pravomoc, a tím zcela podkopat stížnostní schéma vystavěné zákonem. Ministr měl povinnost řádně zvážit otázku, zda stížnost postoupit, a takové rozhodnutí muselo být založeno na dobrých důvodech a v souladu se zákonným účelem, což se v tomto případě nestalo.

4. Zbavování se diskrece („Fettering discretion“)

Pokud mají orgány veřejné moci určitou diskreci v rozhodování, nesmí se sami omezit v její aplikaci. Jako obecné pravidlo proto platí: pokud máte diskreci, je vaší povinností ji využít. Zároveň je také základním principem, že každá veřejná politika musí vždy alespoň určitou míru diskrece umožňovat. Nelze proto přijímat extrémně rigidní politiky, které by žádným způsobem neumožňovaly zvážit individuální okolnosti případu. Svět je příliš

⁴⁰⁾ *Carltona v Commissioners of Works* [1943] 2 All ER 560.

⁴¹⁾ *Padfield v Minister of Agriculture, Fisheries and Food*: HL 14 Feb 1968.

komplikované místo, možnost pro výjimku, na základě konkrétních skutkových okolností, zde proto musí být vždy přítomna.⁴²⁾

5. Právní vada

Posledním důvodem je vada ve špatném právním posouzení věci. Bude se jednat například o situaci, kdy je špatně interpretován určitý neurčitý právní pojem.⁴³⁾

B. IRACIONALITA

Druhou kategorií představující materiální důvody pro přezkum rozhodnutí je kategorie nerozumnosti. Základním pravidlem je, že orgán veřejné moci má užít svou diskreci (kterou musí mít) rozumně. Zároveň však úkolem přezkumu není nahradit rozhodnutí orgánu veřejné moci jen z toho důvodu, že by soud rozhodl na jeho místě jinak.

Klíčovým rozhodnutím je zde tzv. případ *Wednesbury*.⁴⁴⁾ Orgán veřejné moci zde měl diskreční pravomoc udělovat licence kinům, aby mohly mít otevřeno i v neděli (jde o případ z roku 1948). Úřad udělení jedné z licencí podmínil tím, že děti pod 15 let nebudou mít v neděli do kina přístup. Tato podmínka byla napadena jako nerozumná. Soud v tomto případě tuto podmínku podržel, přičemž definoval pojem nerozumnosti pro potřeby soudního přezkumu.

Aby bylo jednání možno označit za rozumné, musí být naplněny následující znaky:

- a) orgán veřejné moci, oplývající diskreční pravomocí, musí zaměřit svou pozornost na věci, které je dle právního předpisu povinen zvážit a zároveň musí ze svého rozhodování vyloučit okolnosti, které jsou z pohledu práva irelevantní;
- b) rozhodnutí nesmí být tak moc nerozumné, že žádný rozumný orgán veřejné moci by jej na místě rozhodujícího orgánu nikdy nevydal.

V prvním případě půjde typicky o okolnost, že starosta v rozhodování nebere v potaz určité normativní znaky právní normy, a naopak bere v potaz, že osoba, o které rozhoduje, je například milenec jeho ženy. Z Britské judikatury je dobrým příkladem případ *Wheeler*,⁴⁵⁾ kdy byl rugbyový sportovní klub vykázán na jeden rok z užívání městského sportovního zařízení z důvodu, že se účastnil tour po Jižní Africe (v té době to bylo veřejností negativně vnímáno z důvodu apartheidu). Soud zde judikoval, že takové rozhodnutí je nerozumné,

⁴²⁾ R v Port of London Authority, ex p Kynoch [1919].

⁴³⁾ R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] 2 AC 532.

⁴⁴⁾ Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation (1948) 1 KB 223.

⁴⁵⁾ Wheeler v Leicester City Council [1985] AC 1054.

neboť městská rada vzala v rozhodování v potaz irelevantní skutečnost. Potrestání klubu nemohlo být vázáno na pravomoc spravovat majetek obce.

Druhý případ se týká situací, které překračují hranice rozumnosti zcela závažným způsobem. Je zde nutno dodat, že se musí jednat o zcela výjimečnou situaci, kdy rozhodnutí je „perverzní“.⁴⁶⁾ Je proto judikováno, že je velmi nepravděpodobné, že by v tomto testu narazily politické otázky nebo otázky využití veřejných rozpočtů.⁴⁷⁾

Test z *Wednesbury* byl posléze judikaturou ještě upřesněn a rozšířen. Klíčovým judikátem je případ *GCHQ*,⁴⁸⁾ kde Lord Diplock konstatoval, že důvod nerozumnosti (druhý důvod dle *Wednesbury*) se aplikuje také na případy, kdy:

- a) je absence logické koherence rozhodnutí zcela zásadní;
- b) je rozhodnutí v rozporu s akceptovaným morálním standardem v takovém rozsahu, že by žádný normálně citlivý člověk k takovému rozhodnutí nikdy nemohl dojít.

Soudy přitom precedenčně pracují s těmito dvěma judikáty jako se vzájemně zastupitelnými.

C. PROCEDURÁLNÍ POCHYBENÍ

U otázek pochybení procedurálních jde vždy o míru pochybení a vážnost způsobené újmy. Nelze proto *a priori* říct, že jakékoli porušení procesu je důvodem například pro zrušení rozhodnutí.

1. Porušení zákonného procesního pravidla

Zákonné procesní pravidlo – jak samotný název napovídá – musí být pro konkrétní situaci obsaženo v zákoně, tedy aktu parlamentu. Ani v tomto případě však porušení samo o sobě nemusí znamenat důvod pro protiprávnost. Je vždy důležité zvážit cíle a účel zákona, a zda tyto byly porušením ohroženy. Důležitá je také otázka, zda pochybení v procesu vedlo k nespravedlnosti na straně jednotlivce a jaké byly následky.

Mezi taková pravidla patří například povinnost rozhodnutí konzultovat s dotčenými subjekty, povinnost rozhodnutí odůvodnit nebo možnost podat odvolání v rámci veřejné správy. Judikatura přitom i zákonná pravidla do značné míry dotváří, což lze vidět například u povinnosti rozhodnutí konzultovat, kde soudy dovodily další podmínky, jako že konzultace má být ve fázi, kdy se o věci reálně rozhoduje, má být na reakci dán adekvátní čas nebo že výsledek konzultace musí být skutečně vzat v potaz

⁴⁶⁾ R v Secretary of State for the Environment, ex p Nottinghamshire County Council [1986].

⁴⁷⁾ Tamtéž.

⁴⁸⁾ Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1984] UKHL 9.

při rozhodování.⁴⁹⁾ Je zde přitom dobře vidět provázanost jednotlivých důvodů. Soudy například došly k závěru, že vadná konzultace může vést k tomu, že přijatá veřejná politika je také iracionální.⁵⁰⁾

2. Porušení Common law principů přirozené spravedlnosti (natural justice)

Tato skupina představuje kategorii procesních požadavků, které nejsou obsaženy v zákonech, nýbrž jsou obsaženy v samotném precedenčním právu na základě konceptu vlády práva. Patří sem například zásady *audi alterem partem* (ať je slyšena i druhá strana) nebo *nemo iudex in causa sua* (nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci). Opět přitom platí, že čím vážnější je způsobená újma, tím pravděpodobněji dojde k soudnímu zásahu. Nejde *a priori* říct, že každé porušení automaticky vede ke zrušení rozhodnutí; vše je v *common law* otázkou přiměřenosti.

Precedenčním příkladem je případ *Ridge v Baldwin*,⁵¹⁾ kdy byl policista Bridge odvolán z funkce pro porušení povinnosti, aniž by mu byla dána možnost se k věci vyjádřit. Soud zde konstatoval, že policista měl být o obviněních proti své osobě informován a že mu měla být dána příležitost se k věci vyjádřit. Újma zde byla vysoká, neboť policista přišel o služební poměr, tedy o své živobytí, a především také o vysokou penzi určenou pro příslušníky ozbrojených sborů. Rozhodnutí proto bylo soudem zrušeno jako *ultra vires*, a to právě na základě principů procesní přirozené spravedlnosti.

V jiném případě byla zase řešena otázka podjatosti. Již v roce 1924 britské soudy judikovaly, že „není pouze otázkou míry, nýbrž esenciální důležitosti, že spravedlnosti nemá být pouze učiněno za dost, nýbrž že to musí být také zjevně a bez jakýchkoli pochybností veřejností viděno“.^{52),53)} S tímto jsou spojeny dvě roviny. Ten, kdo o věci rozhoduje, nesmí mít žádný finanční nebo osobní zájem na výsledku. V případě finančního zájmu se musí dotýčný vždy a za všech okolností vyloučit z rozhodování.⁵⁴⁾ U osobního zájmu je to otázkou míry, vždy však platí, že je nutno o tom informovat všechny zúčastněné subjekty.⁵⁵⁾ Test pro osobní podjatost zní, zda by spravedlivý a informovaný pozorovatel, pokud by zvážil všechna fakta, mohl dojít k závěru, že zde byla reálná možnost, že osoba byla podjatá.⁵⁶⁾

Obecně platí, že v britském právu žádná obecná povinnost odůvodňovat svá rozhodnutí neexistuje. Toto však může být od veřejné správy vyžadováno

⁴⁹⁾ R v Brent London Borough Council, ex parte Gunning (1985) 84 LGR 168.

⁵⁰⁾ R (Lionel Morris) v Newport City Council [2009] EWHC 3051 (Admin).

⁵¹⁾ Ridge v Baldwin [1964] AC 40.

⁵²⁾ R v Sussex Justices, ex parte McCarthy ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233).

⁵³⁾ „Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.“

⁵⁴⁾ Dimes v Grand Junction Canal (1852).

⁵⁵⁾ Porter v Magill [2001] UKHL 67.

⁵⁶⁾ Tamtéž.

na základě konkrétních okolností případu (nebo zákona).⁵⁷⁾ Klíčovými kritérii je, zda je férové a spravedlivé, při zvážení konkrétních okolností, vyžadovat po rozhodující osobě poskytnout odůvodnění. Vždy bude klíčovou otázkou, jak velká újma hrozí a o jak velký zásah se jedná.⁵⁸⁾

Posledním z důvodů, kterým se v této části chci věnovat, je otázka legitimního očekávání. Ta se dělí na dvě podskupiny: legitimní očekávání procedurální a substantivní. Pro procedurální legitimní očekávání je nezbytné buď předchozí ustálené chování orgánu veřejné moci v podobných případech nebo příslib určitého chování do budoucna. Jednoduše řečeno, pokud má osoba očekávání v dodržení určitého ustáleného procesu, byť není upraven výslovně zákonem – nepatří zde zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí,⁵⁹⁾ – na základě předchozí praxe, je vykonavatel veřejné moci povinen tento postup dodržet. Stejně platí pro případ, kdy je veřejně něco slíbeno, i pokud na to jinak zákonný nárok není.⁶⁰⁾ Substantivní legitimní očekávání je komplikovanější záležitostí. Obecně není možnost se ho dovolat vyloučena, jde však o extrémně ojedinělé případy, kdy by těmto požadavkům bylo vyhověno.

5. PROSTŘEDKY NÁPRAVY

Soudy mají obecně čtyři možnosti, co s vadným rozhodnutím udělat. Za prvé mohou vydat deklaratorní rozhodnutí, kterým postaví najisto právní postavení mezi dvěma stranami. Za druhé mohou vydat příkaz, kterým přikáže orgánu veřejné moci konkrétní konání či nekonání (např. přivést zpět do země deportovaného žadatele o azyl; popř. zakázat jej deportovat). Je zde také možnost vydání předběžného opatření. Čtvrtou možností je rozhodnutí zrušit a postavit žadatele do stejné právní situace, jako kdyby napadené rozhodnutí nikdy nebylo přijato.

6. ZÁVĚR

Na závěr bych zopakoval, že smyslem tohoto článku bylo poskytnout základní přehled. Britský systém je komplikovaný a je těžké do něj z pozice kontinentálního právníka proniknout. Jedním z důvodů je, že množství *case law* je extrémně široké, a i pouze vybrat ty správné judikáty je komplikovanou záležitostí. Doufám, že alespoň v tomto bude tento článek pro čtenáře užitečným vodítkem, kam dále směřovat pozornost.

⁵⁷⁾ Doody v Secretary of State for the Home Department [1993].

⁵⁸⁾ R v. Higher Education Funding Council, ex p. Institute of Dental Surgery [1994] 1 All E.R.

⁵⁹⁾ Malone v United Kingdom [1984] ECHR 10.

⁶⁰⁾ Attorney-General for Hong Kong v Reid [1994] 1 AC 324.

Shrnutí:

V tomto článku se věnuji soudnímu přezkumu správní činnosti veřejné správy v Anglii a Walesu. Zabývám se zde toliko určitou částí, která je obvykle označována jako „Judicial Review“, ve které soudy aplikují především obecné právní principy při kontrole správní činnosti. Jedná se o inherentní *common law* jurisdikci britských soudů, která jde povětšinou mimo zákonnou úpravu. Jde mi zde proto především o nabídnutí základního přehledu soudcovského práva, který může sloužit ke komparaci či inspiraci vůči našemu systému správního soudnictví.

Judicial review of public administration in England and Wales - summary:

In this article, I deal with judicial review of public administration in England and Wales. The article concerned part of that topic, which is usually referred to as the “Judicial Review”. In this regime, the courts apply mainly the general principles of common law in the review of administrative activities. It is an inherent common law jurisdiction of the British courts. Therefore, I am mainly concerned with offering a basic overview of the judiciary law, which can serve as a comparison or inspiration for our system of administrative justice.