

Čím je ovládáno správní uvážení, aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách

3. část

Soňa Skulová*

Ve dvou z předchozích čísel tohoto periodika byly rozvíjeny úvahy o hlediscích, kterými je (nebo by mělo být) v podmínkách právního státu, konkrétněji pak v našich současných podmínkách, ovládáno rozhodování orgánů veřejné správy založené na tzv. správním uvážení.¹

Byla zdůvodněna nutnost při zaplňování prostoru pro tzv. volnou úvahu, tedy v situaci, která je typická tím, že nejsou dána (všechna) výslovně formulovaná pravidla pro takové rozhodování, respektovat obecnější hlediska, resp. hlediska vyšší úrovně obecnosti. Uvedli jsme, že tato hlediska ovládající správní uvážení jsou představována jednak některými hodnotami, dále účely a cíli příslušných právních úprav, resp. veřejné správy, a dále určitými principy a zásadami, které byly postupně přiblíženy.

Naposledy (v oddíle označeném 3.2.3) byla pojednávána kategorie principů a zásad ovládajících správní uvážení, z nichž jsme jako relevantní pro danou oblast identifikovali tzv. *principy dobré správy*. Obsahové vymezení uvedené skupiny principů není dosud zcela dořešenou otázkou, což, jak bylo konstatováno, lze naplno vztáhnout pro naše podmínky, ať už jde o rovinu legislativní, aplikačně právní i teoretickou.

V této poslední předkládané části úvahy se zaměříme na problematiku formulování, obsahu a uplatnění principů (zásad) ovládajících správní uvážení, zejména v našich současných podmínkách

3.2.4 K procesu formulování a uplatnění právních principů dobré správy vztahujících se ke správnímu uvážení

V literatuře se můžeme setkat s určitou skupinou právních principů, označovanou jako *obecné principy správního práva*. V uceleném pohledu objasňuje otáz-

ku existence právních principů pro odvětví správního práva V. Vopálka. Obecné principy správního práva v jeho pojetí vyjadřují podstatné rysy správního práva, sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku příslušného správního systému, přičemž řada z nich je výslovně zakotvena v ústavě a zákonech.²

Postavení pramenů práva je tedy cit. autorem přiznáno také principům, které nejsou výslovně v ústavě nebo zákonech uvedeny. Přes rozdílnost konkrétního zakotvení nebo nezakotvení principů do právních řádů jednotlivých zemí zdůrazňuje V. Vopálka *společný demokratický základ právních řádů* a koncepci správního práva *jako odvětví práva v právním státě* (z dův. aut.). To je podle něj důvodem poměrně jednotné formulace obecných principů, zejména při absenci psaného práva v určité věci, v jednotlivých právních řádech.³

Na jiném místě pak V. Vopálka uvádí, že principy se stávají součástí obsahu veřejných práv v důsledku stále důraznějšího přístupu judikatury. Judikatura tak řeší sporné případy existence těchto práv, zvláště při absenci konkrétního řešení v právní normě.⁴

Vyvstává tak do popředí úloha soudů při formulování a prosazování právních principů jako závazných hledisek, kterými je nutno řídit se při rozhodování veřejné správy, a to zejména tam, kde konkrétní právní úprava není k dispozici, což jsou typicky případy rozhodování se správním uvážením. Soudy musí poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, a při svém rozhodování rovněž musí vycházet z určitých hledisek, která by měla být používána na základě zásady rovnosti, a tedy být obecně platná.

V oblasti formulování obecných principů pro veřejnou správu, obecných principů správního práva, naplňuje se v našem právním kontextu úloha především vyšších soudů, zejména pak Ústavního soudu, a dále

* JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/2002, str. 330–342, č. 1/2003, str. 29–37.

² VOPÁLKA, V. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 37–38.

³ Ibid.

⁴ Ibid, str. 64.

Evropského soudu pro lidská práva a také Evropského soudního dvora, které rozhodují zejména na základě takových dokumentů, jako jsou ústavní dokumenty, především katalogy základních práv a svobod, a mezinárodních smluv o lidských právech, zejména Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a zejména z nich obecné zásady vyvozují, nebo je formulují a nacházejí pro ně výstižná označení (která se pak uplatňují mezinárodně a univerzálně), a poté se o ně ve svých rozhodnutích opírají.

Soudy poté, zejména v rámci správního soudnictví, z těchto existujících principů veřejné správy vycházejí při své přezkumné činnosti vůči rozhodnutím správních orgánů, a konkretizují svou aplikační činností tyto principy a zásady pro podmínky jednotlivých případů.

Propojuje se tak logicky rovina hledisek, kterými jsme se zabývali sub 3.1, a to zejména hodnot, a často také cílů a účelů právních úprav a také veřejné správy, které tvoří m.j. základ či obsah uvedených ústavních a mezinárodních dokumentů (vedle dalších právních předpisů), a rovina principů a zásad, které již jako určitá základní pravidla přímo působí na rozhodování veřejné správy s volnou úvahou, a to vždy přímo, a někdy také následně a zprostředkovaně přes soudní přezkumné rozhodnutí.

Problematicnost „katalogizace“ tzv. principů dobré správy, jak jsme ji dříve naznačili, znamená zároveň nutnost řešit otázku právní závaznosti uvedených principů, resp. všech požadavků, které lze pod pojem „principy dobré správy“ zařadit.

I když zákon o Veřejném ochránci práv uvedený pojem používá, nedefinuje jej⁵. Tím, že uvedený pojem v rovině požadavku na kvalitu jednání úřadů staví vedle požadavku zákonnosti, lze dovodit, a obvyklá praxe ombudsmanských institucí tomu nasvědčuje, že pod pojem dobré správy se řadí nejen hlediska právní,⁶ ale i jiná, zejména z oblasti etické či oblasti ekonomické, např. požadavky na slušnost, zdvořilost, ochotu, hospodárnost, úspornost, apod.⁷

Z uvedeného je zřejmé, že *pojem dobré správy může být chápán také v širším významu*, kdy zahrnuje rovněž hlediska povahy neprávní, která se mohou či nemusí stát právně závaznými, v závislosti na jejich zakotvení v rámci konkrétního právního řádu.

Jak uvádí V. Sládeček, pojem dobré správy v našem zákoně je inspirovaný postupy ve Velké Británii, a lze jej obtížně pozitivně stručně a jasně vymezit.⁸

Jak jsme však již zdůrazňovali, náš zájem je zaměřen na principy, které ovládají správní uvážení, tedy jsou právně závazné. V nastíněném kontextu bychom mohli hovořit o *principech dobré správy v užším pojetí*, nebo snad výstižněji o **právních principech dobré správy**.

Pokud se odpoutáme od výslovného označení, pak s principy dobré správy již pracují, i když je explicitě takto neoznačují, některé novější úpravy, a to tím způsobem, že jsou již přímo včleněny do jejich textů a žádoucím způsobem ovlivňují jejich kvalitu. Některé důležité posuny v konkrétních novějších úpravách či novelizacích jsme již dříve uvedli, k některým se ještě dostaneme.

Pro existenci principů dobré správy je potřebný určitý základ, z něhož vycházejí, a k jehož naplňování mají sloužit a na příslušné subjekty určitým směrem působit. Právě v uvedeném hodnotovém základu, společném moderním právním státům, nacházíme základ a nezbytnost respektování principů dobré správy také v našich podmínkách, i když poznamenaných určitou přetržkou kontinuity vývoje v této oblasti.

Prokazuje se tak m.j. nejužší obsahové propojení mezi kategorií hodnot a kategorií principů, kdy principy slouží prosazování hodnot, jsou prostředníkem mezi nejvyšší kategorií hodnot a každodenní rozhodovací praxí veřejné správy, pokud má být řádná a spravedlivá.

S ohledem na znaky materiálního právního státu, jak byly v základní rovině přiblíženy v první části článku, nezní nijak překvapivě, že pro formulování a uplatňování principů dobré správy, tak jak ovlivňují oblast správního uvážení, jsou prioritní hodnotou základní práva a svobody jednotlivce.

Z důvodu delší tradice a soustavnějšího propracování principů dobré správy sloužících ochraně základních práv a svobod vyjdeme z poznatků zahraničních, zejména evropských, a poté se zaměříme na současnou naši situaci v této oblasti.

Jak jsme ve druhé části statí připomněli, již po relativně dlouhé období sehrává významnou úlohu v tomto procesu pro naše prostředí **Rada Evropy**. Ve vztahu k této mezinárodní organizaci lze v nejobecnější rovině konstatovat, že k jejím prioritním úkolům patří, spolu s ochranou základních práv a svobod, podpora principů, o které se opírá právní řád demokratických států.⁹

Obě uvedené „zájmové oblasti“ Rady Evropy jsou,

⁵ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších změn a doplnění. Nijak tím však není snížena úloha ombudsmana ve vztahu k *prosazování* principů dobré správy. Projevuje se nejen v činnosti ochránce v jednotlivých věcech, ale také v jeho činnosti směřem ke zkvalitňování legislativy, jakož i interních předpisů, jak vyplývá z pravomoci ochránce doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Podrobněji viz §§ 22 a 24 cit. zák.

⁶ Srov. SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, C. H. Beck, Praha 2000, str. 23.

⁷ Tato skutečnost se pak promítá do způsobu, jakým jsou založena oprávnění ombudsmana, kdy neřeší pouze případy porušení povinností právních, a m.j. z toho důvodu není mu svěřena klasická přezkumná pravomoc spojená s možností zrušit kontrolované akty.

⁸ SLÁDEČEK, V., ibid.

⁹ PÍTROVÁ, L., ПОМАНАЧ, R.: Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, Praha 1998, str. 330.

pokud jde o „trasování“ a kultivaci prostoru pro správní uvážení, do značné míry obsahově propojeny, neboť jde o sféru či vztah hodnotového okruhu základních práv a svobod a oblast jejich garance cestou uplatňování a specifikace příslušných principů a zásad.

Hodnotovou základnou či zdrojem je přirozeně evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)¹⁰, která vychází z Všeobecné deklarace lidských práv a která se stala celoevropským měřítkem pro akty veřejné moci.¹¹

Obecnějším (ve smyslu okruhu záležitostí, na něž se vztahuje) garančním prvkem je skupina dokumentů Rady Evropy přijatých ve formě rezoluce nebo doporučení. Působí jako kultivující činitel pro dobrou správní praxi, mající zabezpečit ochranu základních práv a svobod v těch ohledech, kde může být dotčena rozhodovací činností veřejné správy. Nejde pouze o zajištění podmínek spravedlivého procesu při rozhodování ve věcech spojených se správou věcí veřejných, ale také příslušnou kvalitou obsahové stránky rozhodnutí. V tomto svém působení mají klíčový význam pro oblast správního uvážení.

Doporučení Rady Evropy adresovaná vládám členských států, přijímaná od 2. poloviny 70. let postupně systematicky vyjadřují zásady obecné činnosti veřejné správy, a to se zvláštním zřetelem k ochraně fyzických a právnických osob, jejichž práv a právem chráněných zájmů se může správní činnost dotýkat.¹² Právní povahou jde o *soft-law*.¹³

Naplnění obsahu pojmu dobré správy představují zejména následující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy: Doporučení (81)19 upravující přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány, Doporučení (84)15 týkající se veřejné odpovědnosti, Doporučení (87)16 vztahující se ke správním řízením dotýkajícím se velkého počtu osob, Doporučení (89)8 upravující přijímání předběžných soudních opatření ve správních věcech, Doporučení (91)1 týkající se správních sankcí,

Doporučení (2000) 9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami.

K naší zájmové oblasti, tedy „správnému“ správnímu uvážení, resp. diskreční pravomoci, přímo míří *Doporučení Výboru ministrů rady Evropy (80)2, týkající se správního uvážení*, ze dne 11. 3. 1980 (dále jen „Doporučení (80)2“), k němuž se podrobněji vrátíme. Další uvedená doporučení jsou zaměřena vždy na určité konkrétnější nebo speciálnější oblasti nebo stránky výkonu veřejné správy, jak plyne z jejich názvů.

Z dokumentů rady Evropy je pro tuto oblast nutno zmínit také časově i obsahově prvotní *Rezoluci Výboru ministrů rady Evropy (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům*, ze dne 28. 9. 1977.¹⁴ Zaměřuje se na ochranu práv účastníků řízení vedených před správními orgány, z nichž význam pro oblast správního uvážení můžeme spatřovat zejména v zařazení práva seznámit se s odůvodněním správního aktu a práva být poučen o postupu při odvolání proti správnímu aktu.¹⁵

Výbor ministrů Rady Evropy neopomenul ani otázku zajištění postavení veřejných úředníků jako objektivních a nestranných (a nepodléhajících korupčním tlakům) vykonavatelů veřejné správy, neboť v roce 2000 přijal doporučení, které stanoví podmínky pro jejich řádnou činnost a zároveň i nutnou ochranu jejich práv.¹⁶ Jde o vytvoření podmínek pro řádnou veřejnou správu, tedy takovou, která ve svých rozhodnutích zohledňuje všechna potřebná hlediska, a není ovlivňována hledisky nelegitimními. Zanedlouho se přesvědčíme, že v tomto směru se prosazují určité snahy a konkrétní kroky také u nás.

Není zde prostor, ani není cílem podávat přehled či rozbor všech uvedených dokumentů, ba ani všech principů či zásad, které jsou v uvedených dokumentech zařazeny.¹⁷

Ve shora zmíněném, klíčovém pro oblast správního uvážení **Doporučení (80)2** jsou formulovány poža-

¹⁰ Publikována pod č. 209/1992 Sb.

¹¹ TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: *Evropské právo*, C. H. Beck, Praha 2000, str. 693. Podle cit. autorů odpovídá tento vývoj antropocentrickému pojetí moderního vládnutí ve formě státu, nebo supranacionálních organizací, které částečně stát nahrazují. V uvedeném pojetí je člověk ve středu tohoto systému a jeho důstojnost je nejvyšší hodnotou. Cíle státu nebo nadnárodních organizací (bezprostřední nebo zprostředkované) jsou pouze tehdy legitimní. Národní stát nebo nadnárodní společenství slouží člověku a nikoliv naopak. K zajištění této koncepce slouží lidská práva.

¹² POMAHAČ, R. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 485.

¹³ Podle Statutu rady Evropy mohou mít závěry Výboru ministrů formu doporučení vládám členských zemí. Výbor může vlády členských států požádat, aby byl informován o tom, jaká opatření byla učiněna ve vztahu k těmto doporučením (viz. Čl. 15 písm. b) Statutu Rady Evropy, publikováno in Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, Prospektum, Praha 2001, nebo webové stránky Rady Evropy <http://www.conventions.coe.int>. Existuje však možnost složit výhradu k některým doporučením nebo jejich ustanovením. Autority doporučení se lze v kterémkoliv členském státě přímo – byť neformálně – dovolávat, neboť jde o dokumenty obecně považované za „vodítko“ (*guideline*) pro domácí legislativu i pro administrativní praxi. (Pítrová, L., Pomahač, R.: cit. dílo, str. 330–331).

¹⁴ Český překlad výtahu textu viz KOPECKÝ, M., POMAHAČ, R.: *prameny ke studiu správního práva*, Věhrd, Praha, 1993, str. 168–171.

¹⁵ Podrobně k obsahu uvedených dokumentů viz např. R. Pomahač in Hendrych, D. a kol., cit. práce, str. 485–488, nebo jejich text na shora uvedených stránkách Rady Evropy.

¹⁶ Srov. doporučení Výboru ministrů (2000) 6 o statutu veřejných úředníků v Evropě (<http://www.cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r6.htm>).

¹⁷ K tomu více a uceleně srov. POMAHAČ, R. in *Právní principy dobré správy – imaginace či realita?*, in *Právní principy, Rechtssprinzipien, Principles of Law* (Boguszak, J. ed.), Pelhřimov, 1999, str. 187–197, též: *Soukromé osoby vis-à-vis úřady jako problém*

davky zejména na obsahovou stránku rozhodnutí učiněného ve správním uvážení. Jde vlastně o přehled hlavních principů ovládajících oblast správního uvážení, z nichž některé jsou jako princip označeny přímo, některé nikoliv, avšak příslušný princip zřetelně naplňují (uvádíme jej v závorce, všechny principy pak kurzívou a nosné zvýrazněně).

K následujícímu nástinu je vhodné spolu s V. Vopálkou¹⁸ poznamenat, že obsah principů je daleko bohatší, než by jejich pojmenování někdy naznačovalo.

Jaké principy tedy mají v pojetí Doporučení (80)2 ovládat rozhodnutí se správním uvážením.

Orgán veřejné správy je především povinen nesledovat jiný než předepsaný účel, vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ, při současném zachování objektivitu a nestrannosti (*princip sledování stanoveného účelu* a *princip nezneužití uvážení* – pozn. aut), dodržování *principu rovnosti před právem* a *zákazu diskriminace*, dodržování *principu proporcionality*, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřené lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti / resp. legitimního očekávání, právní jistoty* / – pozn. aut.).

Vedle těchto požadavků na obsahovou stránku rozhodování jsou v cit. dokumentu zařazeny další požadavky zaměřené spíše na *procesní stránku* nebo *garantující* naplnění shora cit. požadavků obsahových, jako je *zveřejnit obecné směrnice* ovládající správní uvážení, požadavek na *odůvodnění odchýlení se od směrnic*, kteréžto oba požadavky směřují zejména k naplnění principu předvídatelnosti.

Opomenuta nezůstala ani klíčová otázka záruk řádného správního uvážení, neboť akt vydaný s použitím volné úvahy musí být *vždy přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem*, aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska *zákonnosti*, tak z hlediska *účelnosti*.¹⁹

Ze stručného přiblížení obsahu Doporučení (80)2 je zřejmé, a z hlediska významu správního uvážení příznačné, že právě uvedené doporučení, zaměřené na vytváření standardu řádného správního uvážení, obsahuje obecná pravidla vztahující se zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit *spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování*, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým dosahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější.

Citované doporučení je zaměřeno prioritně na *kvalitu obsahové (materiální) stránky rozhodnutí orgánů veřejné správy*²⁰, ovšem s využitím potřebných procesních a přezkumných prostředků a záruk. Znovu je tím potvrzován klíčový význam správního uvážení pro (správné) rozhodování veřejné správy.

Principy dobré správy vyjádřené v Doporučení (80)2 jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu“ v členských zemích Rady Evropy. S ohledem na specifika našeho právního řádu a veřejné správy s její konkrétní tradicí a současnou situací je nutno tuto základní „sít“, která je určena k zachycování a eliminaci prohrěšků proti minimálnímu standardu spravedlnosti a řádnosti výkonu správy, podle nich dopřesňovat a doplňovat.

Uvedená nutnost je odůvodněna nejen politickým závazkem, který Česká republika na sebe vzala členstvím v Radě Evropy, ale také závazností Úmluvy pro Českou republiku. Je nepochybné, že standardy konstituované shora uvedenými dokumenty jsou kritériálními rovněž pro veřejnou správu v České republice.

Rada Evropy těmito dokumenty m.j. prezentuje hodnotový základ společný členským státům Rady Evropy, vycházející z respektu k lidským právům a svobodám, pro oblast rozhodování orgánů veřejné správy. Nevytváří, a nemůže vytvářet konkrétní pravidla, ale prostřednictvím formulovaných principů založila určitý standard pro kvalitu rozhodování veřejné správy, zejména v jeho obsahové stránce.

Jak uvádí R. Pomahač, cílem Rady Evropy není harmonizace národního práva cestou vytváření jednotných pravidel, ale podpora určitých principů, které by měly být obecně uznány v právním řádu i v praxi.²¹

Současné působení obou „zdrojů“ principů (tedy Úmluvy a „doporučujících“ dokumentů Rady Evropy) má tedy jednak, jak již bylo řečeno, společný hodnotový základ, a také synergický efekt, posilující profilaci a prosazování principů dobré správy.

Efekt uvedených dokumentů, resp. účinnost principů v nich založených je zásadním způsobem posilována rozhodovací činností **Evropského soudu pro lidská práva** (dále jen „ESLP“), který ve své judikatuře vytváří, resp. dotváří a precizuje jednotlivé principy dobré správy, vycházejí z příslušných ustanovení Úmluvy.

Patrné je to například ve vztahu k některým principům ovlivňujícím rozhodování v diskreční pravomoci, shora citovaným z Doporučení (80)2. Příkladem může být často uváděný princip *proporciona-*

obecného evropského práva, Evropské a mezinárodní právo, 1997, č. 8, nebo též autor in Hendrych, D. a kol., cit. práce, str. 485–488. Plný text dokumentů viz webové stránky Rady Evropy <http://www.coe.fr>

¹⁸ VOPÁLKA, V.: Úprava správního řízení, in Pocta Vladimíra Mikule, C. H. Beck, Praha 2002, str. 273.

¹⁹ Jakým způsobem jsou uvedené požadavky ošetřeny v našem právním řádu, stane se předmětem dalšího samostatného příspěvku, zaměřeného na problematiku přezkoumání správního uvážení, zařazeného v některém z příštích čísel tohoto periodika.

²⁰ V. Vopálka shodně shledává preferenci obsahových hledisek u principů dobré správy založených pro úpravu správního řízení, směřem k zajištění správnosti rozhodnutí. Upozorňuje také na obtížnou oddělitelnost principů tzv. „procesních“, neboť jsou vždy spojeny s „materiální“ stránkou věci, jsou jí podřízeny. Proces vytváří prostředky pro uplatnění principů dobré správy. Ibid., str. 274.

²¹ Srov. POMAHAČ, R. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 495.

lity (přiměřenosti), předvídatelnosti (právní jistoty), odůvodňování.²²

Pravomoc ESLP kontrolovat dodržování závazků, vyplývajících z Úmluvy pro členské státy Rady Evropy, resp. jeho judikatura naplňuje úlohu základního a konkrétně působícího garančního prvku, resp. mechanismu.

V současné „těsně předvstupní“ situaci České republiky a její administrativy je důležité připravit se na unijní prostředí a v úvahu brát také unijní standardy v uvedené oblasti.

Pro administrativu členských států Evropské unie je totiž uvedený efekt působení Rady Evropy a ESLP posilován působením **Evropského soudního dvora** (dále jen „ESD“) v tomto směru.

Ostatně obecný význam judikatury na profilaci a prosazení obecných právních principů v oblasti správního práva, resp. principů dobré správy jsme již zmínili. Jde o proces v evropském kontextu vyvíjející se již delší období, jehož výstupy a směry mají pro naše podmínky značný význam s ohledem na začleňování do tzv. „evropského správního prostoru“ uvedenými principy ovládaného.²³

Jak uvádějí L. Tichý a kol., při plnění svých úkolů vychází evropský soudní systém především ze společných ústavních tradic členských států. Funkce evropského soudnictví zasahuje i do právních systémů členských států, jejichž soudní systémy a právní řády tím byly výrazně ovlivněny. Jednotlivé prostředky právní ochrany dávají evropskému soudnictví dostatek možností k prosazování stabilizace a dalšího vývoje evropských společenství jako právního společenství ve smyslu prosazování principů právního státu.²⁴

Za metody výkladu pak dle cit. autorů volí ESD obvyklé interpretační postupy, stejně jako systematic-

kou a teleologickou metodu, jakož i speciální metody právní komparatistiky. Používá se všech metod výkladu, přičemž se některé z nich doplňují. K vyplňování mezer používá ESD dále *obecných zásad právních* (zdůr. aut.). Významné místo mezi nimi má především zásada ochrany ústavních práv a dobré víry, zásada zákazu zpětné působnosti, stejně jako zásada proporcionality a evropských lidských práv.²⁵

Pro ESD jsou přitom základním orientačním bodem v rovině rozhodování o subjektivních právech soukromých osob jejich komunitárně chráněná základní práva.²⁶

I když systém pramenů lidských práv v EU je poměrně složitý, jeho složkami jsou nepochybně konstantní judikatura ESD a obecné zásady právní, jež judikatura zahrnuje. Stávají se jimi ty zásady, které jsou společné ústavnímu právu členských států a mají lidskoprávní dimenzi, ale až poté, co jsou promítnuty do konstantní judikatury ESD.²⁷ Pak se však v hierarchii pramenů *acquis communautaire* ocitají na úrovni primárního práva.²⁸

Uvedenou povahu, a také původ a zdroje uvedených obecných právních zásad popsal rovněž Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 5/01, k němuž se ještě podrobněji vrátíme.²⁹

Podle L. Pítrové a R. Pomahače i při neexistenci komunitární charty základních práv převládala již od druhé poloviny 60. let linie, podle níž ESD chránil právní standard ve smyslu ústavních tradic společných členských států, i mezinárodních smluv, zvláště pak ESLP. Posun pak nastal s přijetím Prohlášení základních práv a svobod Evropským parlamentem v roce 1989. Pro aplikaci komunitárního práva přitom platí bezvýjimečně zásada rovnosti před právem spolu s *principem proporcionality při uplatnění diskreční*

²² Srov. např. judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy in ČAPEK, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, Linde, Praha 1995, str. 37–75. Pro oblast zásad dobré správy jsou známými rozsudky ve věcech Obermeier z roku 1990 (A-179), Silver z roku 1983 (A-61), Malone z roku 1984 (A-82), Rees a Cossey z roku 1986 (A-106) a 1990 (A-184), Gillow z roku 1986 (A-109), Kruslin a Huvig z roku 1990 (A-176-A a A-176-B).

²³ Ve vztahu k principům dobré správy, jakožto jevu v našich podmínkách novému, navrhuje J. Grygar hledat skutečnou linii vývoje tam, kde má uvedený princip delší historii, přičemž se mu v tomto směru jeví vhodnou judikatura členských států Evropské unie a Evropského soudního dvora. Více in GRYGAR, J.: Právo na dobrou správu, Justiční praxe, 2002, č. 7, str. 488–495.

²⁴ TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: cit. opus, str. 233. Dále cit. autoři uvádí: „Jednotné používání a dodržování práva“ (zdůr. aut.) je významným nástrojem integrace. Tuto funkci plní evropské soudy ve smyslu rozvoje práva, ve smyslu jeho maximální účinnosti. Soudnictví se výrazně podílí na rozvoji práva spočívajícím v jeho dotváření. ESD ve své judikatuře mj. uplatňuje zobecňování některých tendencí a rysů, formuluje některé zásady jako specifická pravidla evropského práva a ovlivňuje i normotvorbu. Ibid, str. 234.

²⁵ Ibid, str. 236.

²⁶ ESD v novější judikatuře používá pojem „*princip právního společenství*“, který má být paralelou pojmu právní stát. Jednotlivé prvky pojmu právního společenství jsou objektivní povahy a jsou často i procesními zárukami. V tom spočívá smysluplný doplněk subjektivně pojeté ochrany lidských práv. Ibid, str. 702.

²⁷ Přehledně přiblížení systému pramenů lidských práv v rámci EU viz ŠIŠKOVÁ, N.: Lidská práva v intencích *acquis communautaire*, in Evropské právo, příloha časopisu Právní rozhledy, č. 6/2002, str.1–5.

²⁸ To znamená, že v případě rozporu mezi obecnými zásadami právními a například sekundární legislativou ES mají obecné zásady aplikační přednost. Ibid, str. 4.

²⁹ „Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerptuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států EU. Jejich obsahem jsou základní hodnoty společné všem jejím členům. Obecné zásady právní naplňují koncepty právního státu, tedy i základních lidských práv a svobod a spravedlivého řízení v rámci nich.“ In Sb. n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha 2002, str. 79.

pravomoci (zdůr. aut.) a je zakázána restriktivní interpretace základních práv a svobod.³⁰

Další vývoj v této oblasti pak přinesl Chartu základních práv Evropské unie, která je (zatím) dokumentem politickým a nemá právní závaznost, avšak očekává se, že se stane součástí primárního práva. Pro naše účely je významný zejména článek 41 Charty, který nese označení „Právo na dobrou správu“, a směrem ke správnímu uvážení zakládá *princip nestrannosti*.³¹

V činnosti ESD je podle L. Pítrové a R. Pomahače patrná zřetelná snaha formulovat pravidla, odlišující *dobrý výkon správní činnosti* (zdůr. aut.) od špatného. Přitom hlavní z těchto principů se staly přímou součástí primárního komunitárního práva, jiné mají spíše zástupný či pomocný charakter, anebo zaplňují meze-ry tam, kde by se lépe vyjímal předpis. S ohledem na vliv francouzského a německého práva na recentní evropské právo k nejfrekventovanějším principům patří podle cit. autorů princip rovnosti, princip vázanosti správy zákony, resp. právem, princip omezené volnosti správního rozhodování, resp. diskreční pravomoci, princip odpovědnosti správy, princip proporcionality a princip legitimního očekávání.³²

Z našeho pohledu na takto předestřený výčet je zřejmé, že ne všechny z uvedených principů jsou na stejné úrovni obecnosti, neboť naopak některé z principů mohou v určitých souvislostech zahrnovat jiné, které jsou vlastně jejich součástí nebo náplní.

Tak je tomu pro účely „správného“ správního uvážení s principem rovnosti a principem vázanosti právem, které patří k nezbytným znakům právního státu, resp. právního společenství, dále pak s principem omezené diskrece, který však již vyplývá z předchozích dvou pro oblast volné úvahy veřejné moci, neboli omezuje ji naznačeným způsobem.

Komponentami shora uvedených „vyšších“ nebo obecnějších principů, a to vzájemně provázanými, jsou pak další z uvedených, zejména *princip legitimního očekávání* a *princip proporcionality*, jež lze pro správní výkon diskreční pravomoci považovat za rozhodné, neboť směřují k zajištění správnosti a spravedlnosti obsahové stránky rozhodnutí ve správním uvážení vydaných.

Shora cit. autoři označují princip legitimního očekávání (právní jistoty) a princip přiměřenosti za „principy na vzestupu“, jejichž význam pro vývoj

moderního správního práva není dosud definitivně určen.³³

Uvedenému tvrzení nasvědčuje relativní častost práce s těmito principy v rozhodování jak ESLP tak ESD, a s tím související jejich značná proporcionalita.

Závaznost, význam a potřebnost těchto principů se proto nutně musí promítnout také do příslušných právních úprav v České republice, jakož i do rozhodovací praxe správní i soudní. Jak ukážeme o několik odstavců níže, skutečně se tak děje, resp. jsou pokládány základy pro uplatnění uvedených (a dalších) principů dobré správy, jež potřebným způsobem rozšíří či spíše učiní zcela obecným prostor jejich uplatnění (nejen) v rámci správního uvážení.

Komunitárního práva, resp. obecných principů v něm uplatňovaných, se ostatně nezříká pro svou rozhodovací činnost ani Ústavní soud ČR. Jak se praví v nálezu Pl. ÚS 5/01, Ústavní soud „*nesdílí názor, že komunitární právo není pro Ústavní soud ČR coby státu stojícího mimo EU při posuzování ústavnosti relevantní*“, a naopak uvádí, že primární komunitární právo mu není cizí.³⁴

Ústavní soud v cit. nálezu navozuje „prozařovací“ funkci komunitárního práva, jak ji již dříve formuloval pro ústavní předpisy, resp. hodnoty (viz sub 3.1). Komunitární právo tak, zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva, prozařuje v široké míře do vlastní rozhodovací činnosti Ústavního soudu.³⁵

Ústavní soud se tak přihlásil k evropské právní kultuře i k jejím ústavním tradicím, přičemž zdůraznil, že ve světle obecných zásad právních také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu základních práv a svobod.³⁶

Na tomto místě není od věci připomenout již vícekrát „vzývaný“ společný hodnotový, a proto také „principiální“ základ, jak je výslovně formulován v Preambuli Ústavy a založen v některých jejích ustanoveních, jakož i ustanoveních Listiny. Na tomto místě je nutno konkrétněji poukázat na ústavní základ principů legitimního očekávání a přiměřenosti, který spočívá zejména v *ústavní zásadě rovnosti* a v *limitování výkonu veřejné moci*, její povahy *služby všem občanům*, jakož i v *úctě k lidským právům* a *úctě k právům a svobodám člověka a občana*.

Konkrétní rozpracování obou principů vycházející

³⁰ PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R., cit. opus, str. 254–255.

³¹ K bližším souvislostem a obsahu Charty základních práv EU viz např. SANDER, G. G.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie, Evropské a mezinárodní právo, č. 7–8/2001, str. 9–13. Text českého překladu Charty viz. <http://euroskop.cz>.

³² PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R., cit. dílo, str. 257–258.

³³ Ibid, str. 259.

³⁴ Pl. ÚS 5/01, č. 149, Sb.n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha 2002, str. 79.

³⁵ Dále zde Ústavní soud konstatuje, že již opakovaně aplikoval obecné zásady právní, jež nejsou v právních předpisech výslovně obsaženy, avšak v evropské právní kultuře se bezesbýtku uplatňují (např. princip proporcionality). Učinil tak v již dříve cit. nálezu Pl. ÚS 33/97.

³⁶ Ibid.

ze shora naznačených zdrojů, zejména judikatury, jakož i jejich promítnutí či zakotvení do našeho právního řádu představuje samostatný úkol, přesahující rámec této úvahy.

Avšak lze vyslovit závěr, že existence, závaznost a cesty formulování a prosazování principů dobré správy jsou z dosud uvedeného dostatečně patrné.

Nepůsobí a nejsou respektovány bezproblémově či automaticky, jak tomu nasvědčuje situace v této oblasti v České republice, již vícekrát a z různých úhlů zmíněná.

Problémy či postupně zaplňovaná bílá místa lze spatřovat jak v rovině právních úprav, jež by principy dobré správy (nejen) ve vztahu ke správnímu uvážení měly vhodným způsobem zavádět (jak tomu nasvědčují m.j. některé nálezy Ústavního soudu poukazující na deficit uplatnění příslušných principů v právních předpisech³⁷), ale také v aplikační praxi, včetně soudního přezkoumání.

Za základní či nejobecnější příčinu lze zřejmě považovat přerušenu kontinuitu přirozeného vývoje a přetržku v propojení s vyvíjejícím se demokratickým a právním prostředím, uznávajícím hodnoty, z nichž dané principy vycházejí a v němž byly a jsou tyto principy prosazovány vhodnými, plynule se zdokonalujícími mechanismy.

Začleňování do tzv. evropského správního prostoru³⁸ ovládaného evropským správním právem však nastoluje zvýšené nároky v tomto směru zákonitě a nevyhnutelně.

V uvedeném prostředí je dle R. Pomahače nutno chápat pojem „*právnosti*“ v širších dimenzích, než tomu bylo zvykem. Znamená totiž soulad s ústavou, obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou, obyčejovými pravidly mezinárodního práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, soudcovským právem a s interními směrnici, pokud se jich lze dovolat před soudem.³⁹

Pro potřebnou kultivaci prostoru volnosti úvahy správního orgánu, odpovídající uvedenému širšímu kritériálnímu rámci právnosti, je nutno také pro naše podmínky nalézt odpovídající cesty či způsoby.

Přímé působení potřebných zásad může nejlépe zajistit vyšší, resp. obecnější úroveň jejich stanovení v právním řádu, zároveň však, jak jsme již dříve naznačili, dostatečně zřetelná a konkrétní východiska.

Vhodným místem pro zapojení principů do právního řádu, tedy na dostatečně obecné úrovni, ale zároveň dostatečně blízko správní praxi (blíže než je Ústava, Listina, mezinárodní smlouvy či doporučující dokumenty Rady Evropy), a také v dostatečně konkrétní formě (konkrétnější, než jsou obecné zásady právní, a to zejména ty nepsané), může být jejich zařazení jako obecných zásad činnosti správních orgánů, tedy jako tzv. obecných zásad (či dle tradičního názvu „pravidel“) správního řízení.

Dosavadní úprava základních zásad správního řízení⁴⁰ směřuje především k procesní stránce rozhodování, a pokud jde o vlastní obsah rozhodnutí, jeho kvalitu (spravedlnost, účelnost) výslovně neřeší.

Kvalitativní posun potřebným směrem, tedy včlenění, resp. doplnění zásad dobré správy do tzv. **základních zásad správního řízení**, by měla přinést navrhovaná nová základní procesní norma – správní řád.

Dle důvodové zprávy vychází tento návrh nejen z tradic úpravy správního řízení na našem území, ale také z judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu, dosavadní judikatury obecných soudů ve správním soudnictví, a čerpá také ze zdrojů zahraničních, jako jsou úpravy správního řízení v některých zemích (Polsko, SRN, Rakousko, Nizozemsko), jakož i z judikatury ESD a ESLP, a využívá rovněž dříve zmíněné dokumenty a Rady Evropy.⁴¹

Návrh nového správního řádu nepokrytě přiznává, že se inspiroje evropským správním právem, avšak podle R. Pomahače zůstává otázkou, nakolik může europeizační vliv převážet nad silně vžitou představou o obsahu správního řádu.⁴²

Jak však cit. autor dále uvádí, využívány jsou podněty z cizí právní úpravy, která má poměrně ambiciózní unifikační či kodifikační cíl, čímž se v daném kontextu zpravidla otvírá cesta k tomu, aby byl velmi výrazně překročen rámec procesního předpisu, kdy již

³⁷ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ČR č. 159/1998 Sb., kterým byla zrušena některá ustanovení tehdy platného zákona o pobytu cizinců (z. č. 123/1992 Sb.), neboť porušovala princip přiměřenosti, a to s odvoláním m.j. na judikaturu ESLP.

³⁸ Lze jej definovat jako souhrn principů, pravidel a opatření, která jsou jednotně uplatňována ve správní činnosti členských států EU. Srov. POMAHÁČ, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, str. 41.

Jde podle cit. autora o tu oblast evropeizace veřejné správy, která se opírá o obecné evropské právo a zvláště o legislativně neformalizovaný *acquis communautaire* a doporučené standardy. Uvádí také čtyři hodnotové pilíře uvedeného prostoru, jimiž jsou jednak spolehlivost a předvídatelnost, dále otevřenost a průhlednost, také odpovědnost, jakož i efektivita. (Blíže viz POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 47).

S ohledem na to, co bylo k problematice hodnot vztahených k rozhodování a uvažování veřejné správy dosud uvedeno, je nutno upozornit, že uvedený výčet hodnot je nutno chápat jako obecný hodnotový rámec řádné a efektivní moderní veřejné správy, a tyto hodnoty jsou předmětem především správní politiky. Představují širší rámec či předpoklady pro správné správní uvážení, avšak jsou užším rámcem, komponentou nebo projevem z pohledu obecných hodnot demokratického a právního státu.

³⁹ POMAHÁČ, R., cit. stať, str. 38.

⁴⁰ Viz zejména §§ 3 a 4 správního řádu.

⁴¹ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu, Sněmovní tisk č. 201.

⁴² POMAHÁČ, R., cit. stať, str. 36.

nejde jen o regulaci správních postupů jako takových, ale především o vymezení kritérií použitelnosti určitých postupů či o regulaci účinků těchto postupů.⁴³

Jde tedy o posun, který lze hodnotit jako rozšíření rozsahu a účinků zásad správního procesu rovněž na obsahovou stránku či kvalitu rozhodnutí správních orgánů, resp. v jeho rámci správního uvážení, vedle znárodnění kritérií pro samotné procedurální postupy.

Mělo by tedy v rovině legislativní a následně aplikačně právní dojít k přímějším a zřetelnějším napojení rozhodování naší veřejné správy na hodnotové a principiální zdroje, o nichž zde pojednáváme. Že nejde pouze o záležitost proklamativní či formální, vzápětí doložíme.

Jaké zásady by tedy měly napříště správní řízení určovat. Jde konkrétně, slovy zákonné předlohy, vedle nezbytné a nepochybné zásady *legality* (již v platné úpravě výslovně zakotvené), o zásadu *předvídatelnosti* (*právní jistoty* – pozn. aut.), *rovnosti* (nejen procesní, ale i materiální – pozn. aut.) všech osob a *zákazu diskriminace, ochrany dobré víry, účelnosti* (zde míněno ve smyslu efektivnosti, vhodnosti – pozn. aut.) a *souladu s veřejným zájmem*, a zásadu *zákazu zneužití správního uvážení*.⁴⁴

Zásada uvedená na posledním místě, tedy zákaz zneužití správního uvážení, nemá svůj vlastní samostatný obsah⁴⁵, ale bude naplněna řádným uplatňováním zásad dříve uvedených, resp. obecněji respektováním principů dobré správy a principů právního státu, které rozhodování ovládají.

Konkrétní profílce této zásady je do značné míry úkolem pro nově konstituované správní soudnictví, které z tohoto hlediska bude rozhodování veřejné správy přezkoumávat.⁴⁶

Nejen tuto se správním uvážením výslovně spjatou zásadu, ale všechny uvedené zásady lze vztáhnout k oblasti správního uvažování. Jejich prosazování může rozhodování veřejné správy výrazně zkvalitnit. Důležité také je, že se citované zásady mají dle návrhu promítnout také do jednotlivých konkrétních ustanovení navrhovaného znění správního řádu. Tím by měla být v potřebné a dosažitelné míře prohloubena jistota správních orgánů, pokud jde o správné používání obecných principů.⁴⁷

Jeden z hlavních přínosů navrhované úpravy správního řízení lze spatřovat právě v tom, že zásady bude výslovně formulovat zákon a dále budou konkretizovány v jeho jednotlivých ustanoveních (zda dostatečně či nikoliv, to ukáže praxe, a event. soudní přezkoumání),

čímž by měly odpadnout event. pochybnosti o závaznosti uvedených zásad nebo dokonce jejich neznalost ze strany těch, kteří ve veřejné správě rozhodují.

Citovaný návrh správního řádu obsahuje dále některé zásady související, především procesní povahy, jako je zásada procesní ekonomie (účelnost, rychlost, jednoduchost, levnost vedení řízení), a také *subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů dotčených osob* v rámci řízení.⁴⁸ Posledně uvedená zásada by měla najít uplatnění ve správním uvážením uplatňovaném v rozhodování o procesních otázkách, a napomáhat tak v této stránce činnosti veřejné správy naplňovat *princip přiměřenosti*.

Je tedy zřejmé, že oba z uvedených „principů na vzestupu“, tedy přiměřenost a předvídatelnost, byly při zpracování návrhu zohledněny, a měly by skrze takto dostatečně konkrétní, a přitom obecně závaznou a široce působící zákonnou úpravu ovládat prostor správního uvážení.

Pokud však jde o základní otázku závaznosti právních principů dobré správy, je nutno přijmout následující závěr, a to bez ohledu na to, jaký bude konkrétní osud předloženého návrhu, který může činnost veřejné správy ve sledovaném ohledu zjednodušit a život spravovaných subjektů tak rychleji vystavit jistějšímu a spravedlivějšímu správnímu rozhodování.

Příslušné principy dobré správy již ovlivňují a nadále budou ovlivňovat správní uvažování vykonavatelů veřejné správy a působit tak k její kultivaci směrem (od „prosté“ zákonnosti) k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti rozhodnutí veřejné správy.

Autoritativně posuzovat zda, v jaké míře a kvalitě se tak v činnosti (či nečinnosti) veřejné správy děje, přísluší v první řadě do pravomoci soudů, zejména ve správním soudnictví. Principy dobré správy by měly být stanoveny jako závazné kritérium pro kontrolní činnosti soudů vůči aktům veřejné správy vydaným na základě správního uvážení.

Ke konkrétním řešením tohoto problému, jakož i k širší otázce vztahu soudů k principům dobré správy se zamýšlíme vrátit v samostatném pojednání. Nyní jen v základních konturách uvedme, že pro naše současné podmínky, s intenzivní potřebou kultivovat oblast správního uvažování, stala se zásadním momentem a východiskem potřebných změn v tomto směru nová úprava **správního soudnictví** a činnost nově ustaveného Nejvyššího správního soudu. Vedle správního soudnictví je neméně významnou legislativní změnou vytvářející pro moc soudní další prostor

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Viz text shora cit. Důvodové zprávy.

⁴⁵ Jak již bylo dříve uvedeno v souvislosti s obdobnou zásadou „vygenerovanou“ na bázi Rady Evropy a judikaturou ESLP.

⁴⁶ Vycházíme ze znění § 78 odst. 1 správního řádu soudního in fine. Rovněž této otázce se miníme věnovat v připravované stati zaměřené na soudní přezkoumání správního uvážení.

⁴⁷ V tomto pohledu a z důvodů potřebné kultivace rozhodování veřejné správy z uvedených hledisek je zřejmě vítanějším řešením komplexní nová úprava správního řízení, v níž budou sledované principy vhodně zakomponovány, než dílčí novelizace, jež sice potřebné principy do základních zásad zákona zařadí, avšak celý text zákona jimi zřejmě nebude potřebným způsobem prostoupen.

⁴⁸ Viz shora cit. vládní návrh správního řádu.

pro kultivační působení uvedeným směrem nové znění části páté občanského soudního řádu.

Obě uvedené právní úpravy založily prostor pro formulování a prosazování principů dobré správy pro rozhodování veřejné správy se správním uvážením. Ze znění zmíněných úprav je patrné, že principy dobré správy mohou z pohledu příslušných soudů napomoci k posouzení event. „zneužití správního uvážení“⁴⁹, k posouzení „přiměřenosti ukládaných administrativních sankcí“⁵⁰, ale i „správnosti rozhodnutí“⁵¹ v rámci přezkoumání podle části páté o.s.ř., jak uvedené pojmy zmíněné úpravy zavádějí.

V našem právním řádu však kromě již zmíněných najdeme další důkazy existence a závaznosti principů dobré správy, resp. těch zásad, které uvedené principy naplňují, i když takto vždy výslovně označeny nejsou.

Vedle některých dílčích či speciálních úprav, jež některé z uvedených zásad či jejich konkrétní projevy obsahují, tedy pro jednotlivé druhy správních orgánů a jejich forem činnosti, jako poslední v předestřeném přehledu, nikoliv však významem, je nutno uvést další důležitou, neboť s širokým rozsahem osobní působnosti, záruku prosazování potřebných principů do činnosti veřejné správy.

Jde o úpravu vztahující se na široký okruh osob, podílejících se přímo na výkonu veřejné správy. Pro závaznou aplikaci principů dobré správy byl poměrně nedávno založen prostor, resp. povinnost tyto principy ve vlastní rozhodovací činnosti respektovat, a to novou úpravou povinností státních zaměstnanců⁵² a pracovníků územních samospráv^{53, 54}.

Odlišnostmi obou režimů jsou opodstatněny rozdílným právním postavením obou uvedených kategorií zaměstnanců, kdy v prvním případě jde o režim tzv. státní služby, zatímco u zaměstnanců územních

samosprávních celků jde o specifickou formu pracovního poměru.

K zavedení principů dobré správy jako závazné normy došlo explicitě tak, že uvedeným kategoriím osob byly stanoveny některé povinnosti, jejichž naplnění vyžaduje respekt k principům dobré správy, a to z hlediska jejich provázanosti s principy demokratického právního státu uznávajícího základní práva a svobody.

V případě tzv. služebního zákona je jako první v pořadí stanovena povinnost „zachovávat při výkonu služby věrnost České republice“, čímž se v dikci zákona rozumí „dodržování Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod a při dodržování zájmů České republiky“.⁵⁵

Po obsahové stránce jde o vázanost mnohem širším spektrem hledisek, než je dodržování právních předpisů vztahujících se k výkonu služby a služebních předpisů, kterážto povinnost je ve výčtu povinností úředníka dále také zařazena.⁵⁶

Zákon o úřednících územní samosprávy v tomto směru nijak nezaostává, když na prvním místě mezi povinnostmi úředníka uvádí, že úředník je povinen „dodržovat ústavní pořádek České republiky“.⁵⁷ Povinnost „dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané“ bezprostředně následuje.⁵⁸

Citovaným způsobem je v obou případech, i když formulačně odlišně řešených, pro činnost zaměstnanců veřejné správy stanovován širší rámec hledisek, jež mají být respektována, resp. jež mají ovládat uvedenou činnost.

Pro rozhodovací činnost se založeným prostorem pro vlastní uvážení se tak nastoluje celý existující rejstřík hledisek, jak se jim v této stati věnujeme. Uvedený širší rámec hledisek (tedy širší než rámec konkrétních výslovně založených pravidel) otevírá možnost uplat-

⁴⁹ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁰ § 78 odst. 2 cit. zákona.

⁵¹ § 250i zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2003.

⁵² Srov. § 61 (nesoucí název „Povinnosti státních zaměstnanců“) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), s účinností (původně) stanovenou od 1. 1. 2004, nyní již od 1. 1. 2005 (z. č. 281/2003 Sb.).

⁵³ Srov. § 16 („Základní povinnosti úředníka“) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, účinný obecně od 1. 1. 2003.

⁵⁴ Jde o zajímavou změnu také v tom směru, že řada ustanovení, zajišťujících nestrannost a objektivnost rozhodování byla „převzata“ z Etického kodexu pracovníků veřejné správy, schváleného usnesením vlády v roce 2001 (Usnesení vlády č. 270/2001 – plné znění viz. www.mvcr.reforma.cz). Zmíněná ustanovení tak přešla z roviny morálních pravidel na úroveň právních povinností. K němu mohlo být inspirací Doporučení výboru ministrů (2000) 6, o kodexu chování veřejných úředníků (viz <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r10.htm>) nebo Kodex pro dobrou správní praxi ve vztazích zaměstnanců Evropské komise k veřejnosti (viz <http://euroskop.cz>). Ustanovení posledně uvedeného kodexu ve shodě s *acquis communautaire* i s *acquis du Conseil de l'Europe* m.j. stanoví, že úřední chování a postup se musejí opírat o čtyři základní pilíře, jimiž jsou princip právnosti, zákaz diskriminace ve smyslu rovného zacházení se všemi osobami, jímž má Evropská komise sloužit, princip proporcionality a princip legitimního očekávání, zahrnující m.j. požadavek na řádné odůvodnění každé odchylky od očekávaného postupu (Pomahač, R., a více in cit. stať, str. 41.).

⁵⁵ Viz § 61 odst. 1 písm. a) zákona.

⁵⁶ Viz písm. d) cit. ustanovení.

⁵⁷ Srov. § 16 odst. 1 písm. a).

⁵⁸ Srov. písm. b) cit. ustanovení.

nění, resp. pro vykonavatele veřejné správy v zaměstnaneckém či služebním poměru povinnost naplňovat v rozhodování veřejné správy v potřebném rozsahu obecné principy dobré správy.

Pro osoby vykonávající veřejnou správu na jiném základě⁵⁹ je tento rámec (jak doufám z dosud uvedené plyne) rovněž závazný, avšak event. méně konkrétně pro ně založený.

3.4 ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

V předložené rozsáhlejší úvaze jsme hledali odpověď na otázku, čím jsou vázány subjekty vykonávající veřejnou správu v rámci tzv. správního uvážení, resp. jaká právní hlediska mají při rozhodování s tzv. volnou úvahou brát v úvahu, dále jak je tato vázanost strukturována, a jaké jsou základy této vázanosti. Působení těchto hledisek jsme ve vztahu k tzv. volné úvaze označili jako „ovládání“, neboť vedle konkrétních pravidel bezprostředně závazných působí ještě hlediska z vyšší úrovně, s nižší intenzitou bezprostřední závaznosti, jež je však nutno respektovat.

Stejně jako problematika vlastního správního uvážení, také problematika hledisek ovládajících uvážení má dvě základní roviny, a to legislativní a aplikačně právní.

Obsahová stránka hledisek ovládajících správní uvážení vypovídá o tom, že existuje jejich struktura či systém.

Pro každý případ správního uvážení je nutno určit skutečný rámec právní vázanosti, jinak řečeno všechna na něj se vztahující právní hlediska, přičemž jde zpravidla o širší rámec, než pravidlo či pravidla stanovená konkrétní právní úpravou, resp. právní normou upravující daný případ správního uvážení. Takto konkrétně (a zpravidla dostatečně) jsou zpravidla určeny meze (limity) správního uvážení, neboť jde zároveň o vymezení pravomoci správního orgánu.

Pokud však jde o hlediska, nebývá vždy právní úprava zcela konkrétní. Jazykový a logický výklad nejsou proto pro účel určení všech potřebných a závazných hledisek správního uvážení dostačující. Neexistence všech potřebných hledisek by znamenala porušení principu vázanosti veřejné moci zákonem, resp. právem. Vyhraněně formalistický přístup vázaný právě na konkrétní právní normu (normy) neposkytuje proto dostačující řešení.

Systémová povaha právního řádu však nabízí vedle konkrétních pravidel také existenci hledisek z jiných jeho míst, což znamená nutnost užít výkladu systematického. Vzhledem k samé povaze správního uvážení to znamená přímo nutnost hledat v intencích celého právního řádu vhodné řešení daného případu.

Avšak ani systematický výklad provedený v rámci

právních předpisů nemusí přinést zcela dostačující odpověď na otázku, které konkrétní řešení z existujících možných bude pro daný případ správního uvážení řešením správným a vhodným. Otázky správné správní úvahy totiž směřují k nalezení spravedlivého rozhodnutí, tedy uvážení objektivního, nestranného, předvídatelného, přiměřeného.

Hledaná hlediska jako celek jsou obsažena v širším rámci pramenů práva, zejména práva ústavního a správního, dále vyplývají z relevantní soudní judikatury, z mezinárodních smluv nebo některých dokumentů, jimž je ČR vázána nebo jež musí respektovat.

Ke hledaným hlediskům ovládajícím správní uvážení náleží také obecné právní principy a zásady, nebo také tzv. principy dobré správy (jež jsou ve svém právním rozměru jejich součástí), dále cíle a účely právních úprav, nebo cíle veřejné správy (mající samozřejmě základ v právu). Dále jsou jimi určité hodnoty, jež je nutno při rozhodování respektovat, a v nichž dříve uvedená hlediska, zejména principy a zásady, mají svůj původ a základ.

Úloha jiných hledisek než konkrétních pravidel je pro oblast správního uvážení širší a bezprostřednější než u rozhodnutí tzv. vázaných. Princip právnosti se proto v těchto případech projevuje složitěji a strukturovaněji.

Zdrojem hledisek mohou být všechny prameny práva, a existují také hlediska explicitě nevyjádřená, i když obecně respektovaná.

Jednotlivá hlediska je nutno při správním uvážení vzít v úvahu v tom směru a intenzitě, v jaké se vztahují na daný případ, což se může případ od případu lišit. Mohou vzniknout i kolize některých hledisek.

Intenzita přímosti uplatnění jednotlivých hledisek tedy může sahát od přímé konkrétní závaznosti (u konkrétního pravidla), až po nejvyšší míru obecnosti a širší dopadu, jako je tomu u některých obecně uznávaných hodnot nebo principů.

Pro každý právem založený případ rozhodování se správním uvážením je tedy nutno vytvořit si jakousi „mapu“ hledisek, která se na něj vztahují, a to ze všech úrovní, na které se nacházejí. Vyvážení takové mapy, která by měla být z důvodů právní jistoty ustálená, není jednoduchý úkol, nápomocny by měly být svou metodikou také ústřední správní orgány, situací by měla usnadňovat soudní judikatura. Vytvořená mapa nemusí však být vnitřně nerozporná.

Vlastní volná úvaha správního orgánu může být správná a pro daný případ vhodná pouze tehdy, když nejde mimo strukturu existujících hledisek na všech úrovních.

Uvedená hlediska z vyšších úrovní působí sice méně bezprostředně než konkrétní pravidla, avšak nejsou pouhou abstraktní floskulí bez vztahu ke konkrétnímu

⁵⁹ Např. na úrovni obcí jako členové komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti (§ 122 odst. 2 zákona o obcích), nebo členové tzv. zvláštních orgánů obce nebo kraje, kteří nejsou ve volených funkcích ani zaměstnanci územní samosprávy (srov. § 106 zákona o obcích, resp. § 65 zákona o krajích), nebo u osob působících na základě tzv. zvláštních druhů státní služby, pokud příslušný zvláštní zákon obdobně výslovně ustanovení neobsahuje.

rozhodování správního orgánu. Pokud existují, nelze je opomíjet, neboť ani veřejná správa není vyňata z prostředí právního státu a jeho požadavků a standardů. Musí zde být minimálně garance právní jistoty adresátů a objektivita rozhodnutí, a také dalších hodnot nebo stránek řádně vykonávané veřejné správy, jako je zejména respekt k základním právům a svobodám, ale také např. racionalita a efektivnost.

Způsob a forma vyjádření „vyšších“ hledisek (hodnoty, principy, zásady), stejně jako jejich prameny nebo zdroje, mohou být různé – od formy konkrétních pravidel vyjádřených v právní normě po nejobecněji vyjádřené hodnoty obsažené v základních ústavních nebo mezinárodněprávních dokumentech, nebo i v soudní judikatuře, přes obecné právní principy či zásady, resp. zásady dobré správy, a zásady určitých oblastí práva nebo právních předpisů. Některá nejsou vyjádřena výslovně.

Pro naše podmínky jsou významným pramenem těchto hledisek ústavní předpisy. V díce Ústavního soudu tuto úlohu naplňuje zejména úprava základních práv a svobod, a to metodou „prozařování celým právním řádem“. Činí tak i ve vztahu k právně aplikační činnosti veřejné správy a vymezují tak obsahově prostor správního uvažování, a to nejen zprostředkovaně skrze právní předpisy nižší právní síly, ale nezřídka také přímo.

V této oblasti existuje určitá terminologická neusazenost u některých hledisek, zejména u pojmů hodnoty a principy, jež někdy splývají. Jejich obsahová stránka je však obecně akceptována, stejně jako jejich úloha pro proces interpretace a aplikace.

Pro oblast rozhodování veřejné správy je pojem *hodnota* pojmem politicko-právním. Uzavírá vlastně celou mapu správního uvažování, představovanou strukturou norma (konkrétní pravidlo) – zásada – princip – účel – cíl – hodnota. Přes uvedená hlediska se do prostoru uvažování, zejména v rovině hodnot, účelů a cílů, prosazují také jiné vlivy, a to politické, ekonomické, etické, ekologické, a jiné. S tím se při zakládání tohoto prostoru počítá, nejde tedy obecně o vlivy nelegitimní.

Tzv. hodnotové soudy, resp. hodnoty, je nutno považovat za součásti právního systému. Pojem hodnota je provázán s určitým civilizačním vývojem a prostorem.

Povaha jednotlivé hodnoty neurčuje sama osobě formu jejího prosazení a ochrany. Existují tedy hodnoty, které mají sflu a legitimitu ovládat uvažování veřejné správy. Funkcí účelového a hodnotového pozadí norem může m.j. spočívat ve vymezení a vyplnění prostoru pro správní uvážení některými záchytnými body, jež umožní správné posouzení možných variant rozhodnutí.

Hodnoty se povětšinou týkají vztahu veřejné moci a jednotlivce, ale mohou souviset také s racionalitou a efektivností správy věcí veřejných.

Provedli jsme pak odlišení pojmu hodnota a poj-

mu *účel* (resp. *cíl*), dle kterého dosahování účelů je prostředkem k zajištění hodnot, a hodnoty jsou vlastně konečnými účely.

Pokusili jsme se nastínit „hodnotové prostředí“ v podmínkách České republiky. Základ, včetně explicitně vyjádřeného, byl nalezen v Ústavě a Listině, s připomenutím Ústavního soudu, že Ústava ČR není založena na hodnotové neutralitě a vychází z principů tzv. materiálního právního státu, jehož konsekvence byly (v Holländerově pojetí) načrtnuty a vztaheny pro oblast rozhodování veřejné správy, zejména se správním uvážením.

Jako základ vztahu veřejné moci a jednotlivce byla pak přiblížena hodnota, resp. princip ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, který hodnotově propojuje ČR s dalšími demokratickými právními státy, zejména na bázi Rady Evropy a také Evropské unie. Listina základních práv a svobod měla by být, vedle dalších mezinárodních „lidskoprávních“ smluv základem rozhodování všech orgánů veřejné moci ve vztahu k jednotlivcům.

Uvedené hodnoty lidskoprávní, jakož i další ústavní hodnoty je nutno v rozhodování respektovat, i když nejde o zadání jednoduché ani pro správní orgány či soudy kontrolující veřejnou správu, ani mnohdy pro zákonodárce vytvářejícího právní základ či prostor pro takové rozhodování. Sporné (či kolizní) případy v obou rovinách je povolán řešit Ústavní soud.

Nastílni jsme rovněž zmíněnou složitost a strukturovanost hodnotových hledisek, jakož i problém s vytvořením určitého jejich katalogu, resp. normování či hierarchizace. Ostatně jedním ze znaků hodnot je možný jejich konflikt či nesouladnost, a také jejich možný vývoj v čase.

Kategorií hledisek o poznání uchopitelnějších jsou *principy* a *zásady*, jež se v podmínkách právního státu odvíjejí od idejí spravedlivého rozhodování, a pro oblast správního uvážení spravedlivého zejména v jeho obsahové stránce. V rozhodování veřejné správy nejde tedy „pouze“ o zákonnost, ale také o spravedlnost.

Přijali jsme Dworkinovo pojetí principu jako standardu, jehož se má dosahovat z toho důvodu, že to vyžaduje spravedlnost, slušnost, nebo jiná dimenze morálky.

V tom nacházíme „principiálnost“ principů, jež mají sloužit jako hráz proti zájmům a účelům, pokud by ohrožovaly spravedlnost nebo jiné společností chráněné hodnoty.

Nepominutelnou otázkou je uznání principů jako pramenů práva. Tuto myšlenku lze již považovat za obecně akceptovanou také v našich podmínkách. Pro účely správního uvážení se mohou uplatnit jak principy, jež jsou pravidly, a to jak explicitní, tak implicitní, a také tzv. extrasystémové principy (pokud se jich právo dovolává), a dále principy nejsoucí pravidly (slouží zejména interpretaci).

Ve srovnání s pravidly se principy vyznačují větší abstraktností a odlišují se tím, že může jich pro kon-

krétní případ platit více, přičemž mohou být v rozporném vztahu, aniž by šlo o nelogičnost práva.

Pokud jde o uplatnění principů, z Holländerova vymezení jsme pro správní uvážování zdůraznili nejprve využití principů jako interpretačního pravidla, a dále možnost jejich přímé aplikace, kde ovšem připadají v úvahu pouze *praeter legem*, tedy pokud zákon nestanoví nic jiného, kterážto situace je pro oblast správního uvážení typická.

Principy jsou vůdčími zásadami nebo regulativními idejemi, zatímco *zásady* jsou spíše od nich odvozené, sloužící naplnění principů, závazné pro vymezenou oblast právní úpravy nebo činnosti.

V závěrečné části kapitoly jsme dospěli k pojednání o principech, které profilují obsah výkonu veřejné správy, tedy obecným principům správního práva. Jejich existence a obsah vycházejí z demokratických základů právních řádů a správního práva jako odvětví práva v demokratickém státě.

Pro výkon řádné a spravedlivé veřejné správy je nejvýznamnější skupina principů, jež bývají označovány jako *principy dobré správy*. Slouží především dokonalejší ochraně veřejných subjektivních práv, i když mohou být chápány také v širším pojetí, zahrnujícím principy směřující k efektivnímu výkonu veřejné správy (což ovšem nemusí být cíle ve všech ohledech rozdílné).

Zájem jsme zaměřili na principy dobré správy v užším pojetí, jež jsme označili jako *právní principy dobré správy*, jež náleží do širší kategorie obecných právních principů. Není dosud vytvořen či ustálen jejich katalog, i když některé z principů jsou již pravidelně používány a panuje shoda o jejich obsahu. Shodli jsme se také s R. Pomahačem, že přes uvedené je pro interpretační účely „principiální metoda“, tedy výklad s využitím principů, perspektivní.

Výslovně se v našem právním řádu pojem principů dobré správy objevuje pouze v zákoně o Veřejném ochránci práv, avšak v mnohých předpisech jsou již zařazeny, aniž by byly takto označeny.

Základ a nezbytnost respektování uvedených principů nacházíme ve společném hodnotovém základu moderních právních států, který jsme přiblížili dříve. Přes principy se pak uvedené hodnoty, s prioritním místem základních práv a svobod prosazují do rozhodovací a uvážovací praxe veřejné správy. V tomto procesu sehrává významnou úlohu judikatura.

V procesu formulování a prosazování principů dobré správy měla a má významné místo Rada Evropy, resp. dokumenty na její bázi přijaté. Zdůraznili jsme a přiblížili obsah zejména Rezoluce (77)31 a Doporučení (80)2.

Z posledně uvedeného dokumentu jsme pak zdůraznili či extrahovali některé významné principy, jež naplňují pojem dobré správy ve vztahu ke správnímu uvážení. Jsou to principy, které zajišťují kvalitu obsahu rozhodnutí jako princip účelovosti, nezneužití

uvážení, rovnosti, zákazu diskriminace, a zvláště pak princip proporcionality a princip předvídatelnosti, dále související „garanční“ principy a požadavky, jako je nutnost odůvodnění rozhodnutí a dále soudní přezkoumání z hlediska zákonnosti i účelnosti.

Závaznost principů pro ČR jsme dovodili, vedle ústavního základu, z členství ČR v Radě Evropy a ze závaznosti Evropské úmluvy pro náš stát.

V návaznosti na to jsme zdůvodnili úlohu judikatury ESLP pro formulování a prosazování sledovaných principů, jakož i Evropského soudního dvora.

Ze struktury jimi dosud formulovaných a používaných principů (přičemž proces stále pokračuje) je zřejmá určitá obsahová provázanost principů a různá úroveň jejich obecnosti, kdy některé principy tvoří složku principu dalšího.

Z uvedených smluv a dokumentů, jakož i judikatury, vedle ústavních předpisů vnitrostátních, vychází také náš Ústavní soud, a zapojuje se tak do procesu formulace a prosazování principů, neboť je rovněž nastavuje jako kritéria, a to jak pro zákonodárce, tak pro orgány aplikující právo.

Principy dobré správy existují a jsou pro naši veřejnou správu závazné. Naznačili jsme však, že jejich používání dosud není plně prosazeno, ani dostatečná povědomost o principech a jejich úloze. Pokusili jsme se hledat důvody. Poté jsme dospěli k názoru, že vhodným řešením pro uplatnění principů v potřebném rozsahu je jejich začlenění do právních předpisů, působících dostatečně široce na výkon veřejné správy a její uvážování (neboť při něm jsou zejména potřebné).

Jako nejvhodnější se ukazuje obecná úprava správního řízení, do jejíž nové úpravy (návrhu zákona) byly hlavní principy ovládající správní uvážení zapracovány. Přivítali jsme, že takto založené principy mají se vztahovat na veškerou činnost správních orgánů, a kromě správy státní také na činnost územních samosprávných celků.

Další otázkou a nutností pak je, aby se naplňování principů stalo kritériem soudní kontroly veřejné správy, což má umožnit nová úprava správního soudnictví s výslovně zařazenou zásadou přiměřenosti, pokud jde o ukládání správních sankcí, a kontrolou zneužití správního uvážení, které dle našeho názoru může spočívat v porušení principů dobré správy. Obdobný prostor pro uplatnění principů dobré správy jako kritérií správnosti rozhodnutí veřejné správy přináší novelizované znění části páté občanského soudního řádu.

Záruku prosazování principů dobré správy z poslední doby představuje rovněž zařazení povinnosti sledovat potřebné hodnoty a principy ze strany státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků do služebního zákona, resp. zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Ve svém souhrnu uvedené legislativní změny, zvláště doplnění zásad správního řízení v tomto smyslu, představují, resp. mohou představovat relativně ucele-

ný rámec či systém, který může pro dosahování řádného a spravedlivého správního uvážení vytvořit dostatečné předpoklady a garance.

V případě uvedených změn nejde o běžné posuny v právních úpravách, ale o zásadní změnu ve vytvoření podmínek pro kvalitnější rozhodování veřejné

správy jako celku, pro už nejen zákonnou, ale také „správnější“ a spravedlivější veřejnou správu (a to zejména tam, kde má prostor pro vlastní uvážení), přibližující se standardům veřejné správy v moderním demokratickém a právním státě.