

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

2. část

Soňa Skulová*

Předkládám druhou část úvahy o hlediscích, která ovládají správní uvažování orgánů veřejné správy. V první části úvahy, zařazené v minulém čísle tohoto časopisu, jsme připomenuli, že veřejná správa ve správním uvážení dostává značnou volnost pro prosazování stanovených účelů (cílů), a tato volnost není prostorem pro libovůli. Poté jsme se zaměřili na skutečnost, že meze a hlediska pro správní úvahu nikdy nejsou stanovena zcela vyčerpávajícím způsobem v konkrétním právním předpise, zakládajícím správní uvážení, a na řešení problému, jakými faktory, resp. hledisky, je potom správní uvážení ovládáno. Jak jsme nastínili, problém je nutno řešit s využitím výkladu systematického, nebo také teleologického, resp. axiologického.

Hlediska zavazující, resp. ovládající správní orgán v jeho diskreční pravomoci nacházíme kromě konkrétního právního předpisu také v širším právním rámci, a to nejen správního, ale zejména ústavního práva, a v dalších dokumentech, zejména příslušných mezinárodních smlouvách, a také v judikatuře.

Je-li tedy zákonodárcem záměrně ponechán pro subjekt vykonávající veřejnou správu určitý prostor pro vlastní úvahu, pro jehož využití nejsou a logicky nemohou být stanovena všechna potřebná konkrétní pravidla (čímž by byl popřen smysl volného uvážení

a šlo by o rozhodování zcela vázané), tak při vyloučení možnosti libovůle dospěli jsme logicky k závěru, že prosto volné úvahy musí být zaplňován podle určitých hledisek.

3.2. K POJMŮM PRINCIPY A ZÁSADY

Zatím jsme se zabývali takovými kategoriemi hledisek, jako jsou hodnoty, účely a cíle. Mezi těmito hledisky nejvyšší obecnosti a hodnotového zaměření na jedné úrovni, a konkrétními pravidly na úrovni druhé, základní, nacházíme další kategorii hledisek, jimiž jsou právní principy nebo zásady, které oblast rozhodování podle volné úvahy profilují a ovládají.

Protože jde o rozhodování v podmínkách právního státu, byla hlavním motivem vzniku a uplatňování těchto principů a zásad idea rozhodování spravedlivého, a to tím intenzivněji, oč intenzivněji rozhodování zasahovalo do chráněné sféry jednotlivců. Uvážení tedy nejen že nesmí být libovůlí a překračovat meze a hlediska konkrétně stanovená, ale má být *svým obsahem spravedlivé*. V rozhodování veřejné správy nejde tedy „jen“ o zákonnost, ale také o spravedlnost.¹

Než prozkoumáme samu existenci a uplatnění principů a zásad vztahujících se k rozhodování ve správním

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

¹ K tomu např. BOGUSZAK, J. a kol.: *Teorie práva*, Praha, 2001, 135. „Právní úprava procesu aplikace práva a formy vydání aktů aplikace práva musí zahrnout předpoklady pro důsledné zjišťování pravdy, napomáhat splnění účelu rozhodování orgánů veřejné moci i zajištění všestranně *spravedlivého rozhodnutí* (zdůr. aut.).“

R. M. Dworkin považuje princip za „standard, který se má dodržovat nikoliv proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí (jak tomu bylo u pojmu *policy* (které jsme v první části článku vztáhli do kategorie *hodnot a účelů* – pozn. aut.), ale proto, že je požaduje spravedlnost (*justice*), slušnost (*fairness*) nebo nějaká jiná dimenze morálky (*moralité*).“ DWORKIN, R. M.: *Když se práva berou vážně*, Praha, Oikoymenth, 2001, str. 44.

uvážení, je nutno předmětné termíny přiblížit, odlišit je od konkrétních pravidel, a event. také řešit jejich vzájemný vztah.

Právní principy je možno definovat jako vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (právního řádu) nebo určitého právního odvětví.²

Problematika právních principů (a zásad) představuje významnou oblast zájmu jurisprudence a právní filozofie, a názory na tyto jevy se liší, a to pokud jde o jejich místo v normovém systému (či mimo něj), i o jejich právní sílu.³

3.2.1 K povaze a úloze principů nebo zásad pro oblast správního uvažování

Není naším úkolem, v rámci zkoumaného tématu, zaobírat se uceleně problematikou obecných právních principů a jejich rozdělení.⁴ Co nás však musí zajímat, je povaha, a s ní spojená úloha principů nebo zásad pro oblast správního uvažování a na jeho základě vydaných rozhodnutí.

Východiskovým bodem pro přiznání úlohy principů nebo zásad v rozhodování veřejné správy je otázka jejich uznání jako pramenů práva (i když specifické povahy), a významný je také jejich vztah ke konkrétním právním pravidlům, resp. rozlišení těchto dvou kategorií hledisek.

S názorem, že existují obecné právní principy jako prameny práva, že je nutno brát je při rozhodování orgánů veřejné moci v úvahu, a to dokonce i takové principy, které nejsou v zákonech výslovně formulovány, ale prostupují systémem platného práva, se setkáváme v zahraniční literatuře⁵, a zvykáme si setkávat se v novější naší literatuře, i když zmínkově lze na pojem zásad narazit i v literatuře starší.⁶

Existují různé klasifikace právních principů. Neexistuje pevně vyprofilovaný, obecně uznávaný katalog

obecných právních principů. Můžeme se setkat s různými členěními obecných právních principů, například jsou zmiňovány či rozpracovávány principy soukromého práva⁷, nebo se mluví o principech materiálních a principech procesních, avšak ani v tomto ohledu nepanuje obecná shoda nebo jednotnost názorů.

K otázce kategorizace právních principů se vyslovuje J. Boguszak, kdy přibližuje určitý základní přehled principů v obecně teoretické rovině.

Z uvedeného přehledu z rámce tzv. *principů, které jsou pravidly*, lze pro účely využití v oblasti rozhodování podle volné úvahy zmínit jednak *pozitivní princip práva*, tedy explicitně formulovaný v textu pozitivního práva (jak si dále uvedeme, šlo by zejména o zásady výslovně stanovené pro určité druhy činností či oblastí veřejné správy – pozn. aut.), a dále *implicitní principy práva*, traktované jako premisa nebo důsledek zákonných ustanovení či norem, tedy reduktivní nebo deduktivní úsudek vyplývající z norem. Uvedené principy jsou součástí systému práva (představují zejména kategorii principů ovládajících rozhodování podle volné úvahy, jak ji chápeme v tomto pojednání – pozn. aut.). Třetí skupinou v kategorii principů, které jsou pravidly, jsou *extrasystémové principy práva*, které nejsou součástí systému práva, jsou s ním však spjaté vzhledem k vymezení systému práva, o který se jedná. Právní systém se může těchto principů dovolávat jako pramenů pravidel rozhodování při aplikaci práva (např. když právní normy pozitivního práva chybějí) nebo jako směrnic interpretace. Nalézají se např. v pravidlech morálky, politiky, přirozeného práva, pokud je přijala právní praxe nebo právní teorie.⁸

Jak zřejmo, principy všech uvedených kategorií mohou být představovány principy, které ovládají rozhodování veřejné správy s volnou úvahou, jak o nich bude pojednáno dále v textu. Totéž lze říci o dále zmíněných skupinách principů, jak je cit. autor popisuje.

Ve vztahu k dříve řešeným hodnotám a účelům

² Heslo „právní princip“, in HENDRYCH, D. a kol.: Právnícký slovník, Praha, C. H. Beck, 2001, str. 653.

³ Srov. úvodní slovo ke Sborníku z kolokvia „Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law“ (Boguszak, a J. kol., eds.), Pelhřimov, Vydavatelství 999, 1999, str. 6.

⁴ Sukus současných názorů a vývoje myšlení v této oblasti u nás představuje sborník z kolokvia konaného na uvedené téma, cit. v předchozí poznámce.

⁵ Např. v belgickém správním právu jsou obecné právní principy autonomním pramenem práva, i když nepsané, a jsou přímo aplikovatelné. Obvykle je jim přičítána právní síla zákona. *Sensu stricto* jsou řazeny níže než zákon, ale výše než nařízení. Obecné právní principy pronikly do belgického právního systému skrze principy uplatňované v právu nizozemském a francouzském. Viz JAMOTTE, J.: Les principes généraux du droit administratif á travers la jurisprudence administrative, in BLERO, B. (ed.): Le conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946–1996), Brusel, Bruylant, 1999, str. 606–607.

⁶ Avšak již J. Pražák na existenci zásad poukazuje, když uvádí, že „v právu ústavním bývá pojednáno o *základních zásadách*, jimiž ovládána jest činnost korporací veřejných, zbývá pro právo správní toliko líčení *podrobných pravidel* (obě zdūr. aut.) této činnosti vzhledem k jednotlivým úkolům životním, jichž dosažení správou má se napomáhati“. Správní právo pak označuje za „nauku o pravidlech, jimiž upravena je působnost výkonné moci ve státě.“ Viz Rakouské právo správní, Praha, I. díl, 1905, str. 1–2. F. Weyr pak v duchu teorie normativní k této definici dodává, že tato hraniční mez je velmi plynulá a neurčitá, a že zmíněné rozhraničení je ryze vnější a nemá s hlubší systematikou práva nic společného, neboť metoda právních norem je všude stejná. Stírá tím rozdíly mezi zásadami, resp. principy a konkrétními pravidly. Viz WEYR, F.: Československé právo správní, část obecná, Brno, ČSAS Právník, 1922, str. 22.

⁷ Srov. např. již dříve citovanou monografii J. HURDÍKA *Zásady soukromého práva*, Brno, MU, 1998.

⁸ Blíže viz in BOGUSZAK, J. et. al., cit. dílo, str. 268–269, nebo BOGUSZAK, J.: Právní principy, hodnoty, finalita, in Sborník z kolokvia „Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law“, Pelhřimov, 1999, str. 24–25. Jako zdroj typologie je uveden francouzský Encyklopedický slovník teorie a sociologie práva.

ovládajícím rozhodování se může uplatnit kategorie *principů, které nejsou pravidly*. Jsou to jednak *principy konstrukce práva*, tj. důvody či účely sledované zákonodárcem, které se uplatňují v některých druhích interpretace práva. Mohou to pak být i další principy, nacházející se ve formě *názvů* charakterizujících podstatné znaky nějakého právního institutu či právní úpravy (pro naše účely může být příkladem pojem „dobrá víra“, který může sloužit jako součást principu právní jistoty – pozn. aut.). Z hlediska procesu interpretace jsou blízké předchozí kategorii.

Podrobné rozpracování uvedených principů do podmínek rozhodování veřejné správy, tedy v celé struktuře hledisek, která je ovládají, představuje náročný a rozsáhlý úkol, jehož záběr široce překračuje rámec tohoto pojednání. Pro naše účely však uvedení přehled vytváří důležitý rámec pro lepší pochopení podstaty a významu principů vymezujících prostor volné úvahy správních orgánů.

Otázkou právní povahy principů, a rozlišení pravidel a principů v systému práva, se (konkrétně ve vztahu k Listině základních práv a svobod) zabývá J. Filip. Uvádí, že pravidla jsou charakterizována svou jednoznačností pro adresáty, neboť nemohou současně platit dvě vzájemně si odporující pravidla. Pokud se vyskytne kolize pravidel, má právo prostředky k řešení (různá výkladová pravidla a aplikační hierarchii). Avšak principy mohou být ve vzájemném konfliktu, přičemž nemusí jít o nelogičnost systému práva. Dále také uvádí, že principy nepředepisují jednoznačný výsledek a nedosahují určitosti pravidel, ale vedou jednání subjektů žádoucím směrem, slouží jako *vodítko pro aplikační praxi*.⁹

P. Holländer rozšiřuje právní přítomnost kromě oblasti aplikační, kde právní principy vystupují jako interpretační argumenty při posuzování podmínek subsumpce obsažených v hypotéze normy, také na sféru zákonodárství, kde vystupují jako regulativní ideje, dále v situaci přímé aplikaci principů, a také v rovině teoretického abstraktního srovnávání principů, resp. v souvislosti s abstraktní kontrolou norem. Ve všech těchto situacích podle něj mohou vznikat kolize principů.¹⁰

Z předestřené rámcové uvedené oblastí výskytu právních principů se blíže zaměřujeme zejména na případy jejich využití jako interpretačního pravidla a dále na možnost jejich event. přímé aplikace.

K otázce rozlišení principů a pravidel v rámci své kritiky pozitivismu uvádí R. M. Dworkin, že pravidla se aplikují metodou všechno, nebo nic, tedy zjednodušeně řečeno, pro danou věc pravidlo buď platí, nebo neplatí. Avšak jestliže si odporují dva principy, uplatní se jejich dimenze závažnosti, důležitosti, a musí se přihlížet k relativní závažnosti každého z nich.¹¹ Mezi principy dochází podle něj k poměřování. Principy vychylují rozhodnutí jedním směrem, avšak přezívají bez úhony, pokud nepřeváží.¹²

Blíže nepovšimnuta dosud zůstala otázka existence a možného uplatnění nepsaných principů nebo zásad.

Podle P. Holländera řadí Dworkin k právním principům i ty principy, jež nemají dostatečnou institucionální podporu, tj. nejsou zakotveny v ústavě, zákonech, právních obyčejích nebo doktríně, avšak protože jsou součástí politické nebo společenské morálky, platí v důsledku svého obsahu.¹³

P. Holländer v tomto ohledu pléduje pro překonání tradiční koncepce pramenů práva v evropsko-kontinentálním systému práva, a to zejména z důvodu dynamiky společenských změn, na které není s to reagovat legislativa ani obrovskou hypertrofií právních předpisů, kdy na základě principu zákazu *denegatio iustitiae*, nezbude než uznat možnost justice dovést (za určitých omezených podmínek) právní řešení posuzované věci, a to zejména na základě obecných právních principů psaných i nepsaných.¹⁴

Poukazuje v této souvislosti na jedno z klíčových rozhodnutí Ústavního soudu České republiky č. Pl. ÚS 33/97. V něm bylo m.j. konstatováno, že i „v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.“¹⁵

Uvedená argumentace má své opodstatnění i pro oblast práva správního, tedy pro rozhodování správních orgánů. Shora příkladmo Ústavním soudem uvedené nepsané principy v této oblasti rozhodování veřejné moci rovněž nacházejí své uplatnění.

Pro oblast rozhodování veřejné správy bychom mohli doplnit např. nepsaný, avšak obecně předpoklá-

⁹ FILIP, J.: „Listina deset let poté – úvodní slovo konference“, in DANČÁK, B., ŠÍMÍČEK, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, sborník z konference, Brno, MU, Mezinárodní politologický ústav, 2001, str. 21.

V případě objasňovaných principů však šlo o principy psané, neboť zařazené do Listiny.

¹⁰ HOLLÄNDER, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezování právních principů, in Právní principy, Recht-sprinzipien, Principles of Law, str. 16.

¹¹ R. M. DWORKIN, cit. dílo, str. 49.

¹² Ibid, str. 59.

¹³ HOLLÄNDER, P.: tamtéž, str. 10.

¹⁴ Více viz tamtéž, str. 19.

¹⁵ Pl. ÚS 33/97, č. 163, Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 9., Praha, C. H. Beck, 1998.

daný princip efektivnosti výkonu veřejné správy jako celku i v jednotlivostech, kdy pro jednotlivé případy je výslovně zakotven pouze výjimečně¹⁶. Dále např. princip naplňování veřejného zájmu, které je všeobecně při výkonu veřejné správy předpokládáno a požadováno, avšak výslovně stanoveno, jako u předešlého příkladu, pouze pro některé druhy činností.¹⁷

V uceleném pohledu řeší otázku existence právních principů pro odvětví správního práva V. Vopálka, který dospívá k označení *obecné principy správního práva*. Obecné principy správního práva v jeho pojetí „vyjadřují podstatné rysy (správního práva – dopl. aut.), sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku příslušného správního systému. Řada z nich je výslovně zakotvena v ústavě a zákonech.“

Tedy podle cit. autora nikoliv nutně všechny. Postavení pramenů práva poté přiznává 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. To je podle něj důvodem poměrně jednotné formulace obecných principů, zejména při absenci psaného práva v určité věci, v jednotlivých právních rádech.¹⁸

Na jiném místě pak V. Vopálka uvádí, že v důsledku stále důraznějšího přístupu judikatury se principy stávají součástí obsahu veřejných práv. Judikatura tak řeší sporné případy existence těchto práv, zvláště při absenci konkrétního řešení v právní normě.¹⁹

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 úloha soudů vyšších, zejména soudu ústavního,

a dále Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora, které rozhodují podle ústavních dokumentů, zejména 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 a o ně je opírají. Tuto úlohu soudů jsme již zmínili v první části článku, včetně očekávané úlohy Nejvyššího správního soudu v tomto směru.²⁰

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

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

Z povahy a úlohy obecných principů logicky vyplývá, a je nutno zdůraznit, že obecné principy nemohou převážit nad zákony. Pokud zákonodárce vyjádří svoji vůli formou zákona či ústavního zákona pro určitý vztah odchylně od obecného principu, má pak pro regulovaný vztah tento předpis přednost před principem.²¹ V případě, že výslovný záměr zákonodárce stanoví něco jiného než říká princip, nebude princip použit.²²

A naopak principy se uplatní tehdy, když se konkrétní ustanovení zákona k rozhodované věci nebo jejímu aspektu nevyslovuje. Zákon mlčí, nebo výslovně věc svěřuje do volné úvahy správního orgánu bez toho, že by stanovil konkrétní hlediska pro rozhodnutí, a proto nastupuje závazné hledisko z vyšší úrovně, kterým je princip.

K této strukturaci vztahů zákonných úprav a principů Ústavní soud ve shora citovaném nálezu konstatoval, že pramenem práva obecně, jakož i práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti, avšak s připomenutím

¹⁶ Již v první části článku jsme zmínili zákon o finanční kontrole, nebo můžeme jako příklad uvést příklad zásady procesní ekonomie ve správním řízení.

¹⁷ Např. možnost vyvlastnění pouze ve *veřejném zájmu*, v obecné úpravě jako zásada či princip v čl. 11 odst. 4 Listiny, konkretizované v některých zákonech, z nichž za obecnou vyvlastňovací normu je považován zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, v němž je neurčitý pojem „veřejný zájem“ vymezen konkrétnějšími důvody (viz § 108 odst. 2).

¹⁸ VOPÁLKA, V. in HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 4. změněná a doplněná vydání, Praha, C. H. Beck, 2001, str. 37–38.

¹⁹ Ibid, str. 64.

²⁰ Viz pozn. č. 11 v první části článku.

²¹ Srov. VOPÁLKA, V., in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 38. Ustálené tak např. judikuje belgická Státní rada i Kasační soud (JAUMOTTE, J., cit. dílo, str. 607).

²² SUETENS, L. P.: Algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch Administratief Recht, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht (Časopis pro správní vědy a veřejné právo), 1970, str. 393.

tím, že „samostatným pramenem práva jsou v daném systému práva *pouze praeter legem* (zdúr. aut.), tedy, pokud psané právo nestanoví jinak“.²³

Uvedený závěr Ústavního soudu má tedy značný význam právě pro sféru správního uvážování, kdy výslovně stanovená kritéria, jsou-li dána, nejsou (snad) nikdy komplexní, tj. neposkytují úplný návod, jak prostor daný k uvážování zaplnit. Z tohoto důvodu právě prostor pro správní uvážení, vyznačující se (sice záměrnou, ale přece jen) absencí konkrétní právní úpravy, především v rovině hledisek pro volbu rozhodnutí, je tím správným místem, kde se principy mohou a přímo musí uplatnit, a to ve všech potřebných aspektech rozhodování s volnou úvahou, kde, jak praví Ústavní soud, „psané právo nestanoví jinak“, a, doplňují, kde se k potřebné stránce rozhodované věci vůbec nevyslovuje.

Obdobné řešení uplatnění principů nacházíme např. v belgickém právu, kde obecné právní principy slouží soudcům jako prostředek dostatečné právní ochrany v případech, kdy zákonná úprava není dostačující.²⁴ Ze všech právních principů jde samozřejmě o ty, které zajišťují tzv. dobrou správu.

Podstatu a úlohu principů nebo zásad pro oblast správního uvážení lze charakterizovat tak, že se přímo uplatňují a jsou (pro aplikující správní orgán závazně) přímo aplikovatelné tam a v tom aspektu rozhodování, kde nenacházíme konkrétní pravidlo (hledisko). Obecně se pak v této oblasti uplatňují jako interpretační pravidla, která napomáhají k přijetí správné a zákonné varianty rozhodnutí správního orgánu.

Vzhledem k obvyklé konkrétní „nepřítomnosti“ obecných principů správního práva v „běžných“ zákonech a prováděcích předpisech, může s jejich přímou aplikací nastat problém jednak v rovině identifikace všech principů či zásad, které se na danou věc vztahují nebo mohou vztahovat, a poté v rovině jejich použití, neboť není vyloučen konflikt – kolize principů nebo zásad, která není jednoznačně řešitelná apriorním vyloučením některého z nich z rámce hledisek pro rozhodování, ale musí se řešit jejich poměřováním, zvažováním.

Složitost této otázky však neznamená, že ji není nutno řešit, a věci svěřené veřejné správě rozhodovat, jak jsme již dříve uvedli, se zohledněním všech potřebných hledisek pro rozhodování, která se na daný případ vztahují.

Je úlohou zákonodárce, aby posoudil, kterým subjektům, zda správním nebo soudním, takovou odpovědnost svěří, tedy zda a jaký rozsah jurisdikčních procesů ve věcech veřejné správy svěří přímo správním orgánům, a na jakém stupni, a které orgánům soudního typu.

Méně vyostřená situace, i když nikoliv s menšími důsledky v případě nesprávného použití principů, nastává, pokud principy a zásady slouží jako interpretační pravidla pro výklad norem výslovně upravujících případy správního uvážení.

3.2.2 Vztah pojmů principy a zásady

Pro naše účely považuji za vhodné pokusit se přiblížit obsah pojmů „princip“ a „zásada“, jak budou dále používány. Význam obou pojmů sice není totožný, avšak je obtížné stanovit přesnou hranici mezi nimi, a zejména dosáhnout ustáleného používání obou pojmů podle event. rozlišení.

Ke vztahu principů a zásad J. Pinz uvádí, že „principy se od zásad liší svou originalitou, primárností či initalitou, a naopak zásady se odlišují od principů svou derivátností, sekundárností a generitou (druhovostí)“.²⁵ K citované definici bych doplnila, že v oblasti principů či zásad veřejné správy je právě projevem vývojovosti či neusazenosti, že rozlišení obou pojmů není zdaleka ustálené, a bývají používány u některých autorů nebo autorit s rozlišením, u jiných promiskue.

V tomto ohledu považuji za užitečnou takovou charakteristiku a řešení dané otázky, podle níž význam slova *princip* je spojen s výrazy základní a zásadní poučka, původní zásada jako východisko dalších předpokladů nebo zásad, nejvyšší pravidlo jednání, resp. všeobecná poučka, o jejíž správnosti panuje všeobecné přesvědčení, ačkoliv tuto správnost nelze úplně prokázat, a vyvrátit ji lze pouze jiným principem.²⁶ V jiných pramenech se např. hovoří o principu jako o základním bodu nebo obecném pravidle.²⁷

Často se konstatuje vysoký stupeň obecnosti jako znaku typického pro právní principy.²⁸

Jde o základní, nosnou myšlenku nebo zásadu, která ovládá a od které jsou odvozeny dílčí zásady nebo pravidla. Princip stanovený pro výkon veřejné moci, a v tom i veřejné správy, má zpravidla svůj hodnotový obsah nebo základ, vztahovaný k charakteristikám

²³ Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.).

²⁴ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., LANOTTE, J. V.: *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, str. 45–46.

²⁵ PINZ, J.: *Právní principy, zásady a legis ratio*, in sborník *Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law*, str. 111.

²⁶ Stručně zde parafrázuji popis termínu „princip“ podaný J. Pinzem ve shora cit. sborníku, str. 110–111. J. Pinz zde také upozorňuje, což pro nás není bez opodstatnění, že sice v některých oborech je princip považován apriorní za platný, avšak to, co je v některých vědních oborech principem, může být v jiných oborech problémem. Tvrzení se zřejmě nemusí týkat jen odlišností situace v jednotlivých vědních oborech, ale i uvnitř nich, a také dalších míst, včetně aplikační praxe.

²⁷ Heslo „principle“, in *Dictionary of Government and Politics*, second edition, London, Peter Collin Publishing Ltd., 1997, str. 218–219.

²⁸ BOGUSZAK, J. et al., cit. dílo, str. 270.

demokratického právního státu respektujícího základní lidská práva a svobody.²⁹

U principů jde spíše o jejich větší abstraktnost, obecnější (nebo všeobecný) dosah, schopnost promítat se do konkrétnějších zásad, konkrétních pravidel, a přes ně do jednotlivých rozhodnutí.

Zásadu, jak shora nastíněno, pak považují za jev konkrétnější, který má sloužit naplnění principů, avšak obecnější než konkrétní pravidlo chování. Zásada se zpravidla vztahuje k určité větší druhotné skupině případů, nebo k určité oblasti právních úprav, resp. ke konkrétnímu právnímu předpisu (zásady zákona). Zásady jsou obecně provázanější s konkrétními pravidly a konkrétní interpretační a aplikační činností. Bývají spojeny s určitou vymezenou oblastí právní úpravy nebo činnosti veřejné správy.

Jako doklad obtížné rozlišitelnosti pojmů zásada a princip může posloužit obecný princip zákonnosti výkonu veřejné správy³⁰ jako součásti veřejné moci (zakotvená v Ústavě i v Listině³¹), ve srovnání se zásadou zákonnosti vedených správních řízení (jedno ze „základních pravidel“ správního řízení³²), k čemuž lze v rovině pravidel doplnit povinnost, aby každé rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem (konkrétní úprava požadavků na správní rozhodnutí)³³.

Pro úplnost, a vzhledem k výkonné povaze veřejné správy a jejímu blízkému vztahu k reálné praxi, je nutno doplnit, že se můžeme setkat se zásadami jiné povahy než právní. Mohou se promítat do rozhodování se správním uvážením, a to i skrytě, rozmanitým způsobem a s různou intenzitou a (neprávní) závazností.

Jako příklad lze uvést některé zásady z oblasti ekonomiky, managementu, obecného racionálního chování, zásady zkušenostní, zásady etické, obyčejce, určitá specifická pravidla regionální nebo lokální (způsob řešení určitých záležitostí). Souvisí s tzv. faktory, zásadami a limity, které ovlivňují rozhodování veřejné správy, a jimž se v souhrnu věnuje správní věda.³⁴

Právní normy mohou některé tyto zásady vzít v úvahu nebo vstřebat do svého obsahu, a pak již pro některé okruhy záležitostí nabývají právní závaznosti, neboli nabývají slovy V. Knappa³⁵ funkce normativní (a také funkce interpretační), jako je tomu například

s pravidly směřujícími k dodržování dobrých mravů, spořádaného soužití, hospodárnému postupu, respektování místních zvláštností, apod., s nimiž se v různých právních předpisech setkáváme.

Tyto zásady se však ani v takovém případě samy o sobě pramenem práva nestávají, těmi jsou pouze právní normy, v nichž jsou obsaženy, nebo jež na ně odkazují. Mohou se však stát shora cit. tzv. extrasystémovými principy práva.³⁶

Avšak uvedené neprávní principy či zásady, které jsou v rozhodování projevovány a nacházejí svůj vnější výraz v rozhodovací činnosti subjektu vykonávajícího veřejnou správu, či jsou z něj patrné, nesmějí být v rozporu s pravidly právními, a ovlivňovat úvahu správního orgánu v rámci procesu interpretace a aplikace směrem odlišným. Vázanost správy právem je, jak bylo zdůrazněno, jedním z obecných právních principů.

Zmiňuji se o těchto „jiných zásadách“, neboť právě volný prostor pro vlastní úvahu správního orgánu může do sebe uvedené neprávní zásady vstřebat a do rozhodnutí je promítnout. Takové ovlivnění správního orgánu, pokud se negativně promítne do nezákonnosti rozhodnutí, může vytvořit situaci „zneužití správního uvážením“, ve smyslu zákona o soudním řádu správním³⁷ např. proto, že zvážení bude sledovat jiný účel (jako projev některého ze zmíněných principů), než právní norma či předpis předpokládá (např. úspornost jako projev ekonomické stránky efektivnosti tam, kde zákon stanoví povinnost zajistit bezpečnost života a zdraví).

Závěrem tohoto spíše terminologického okénka je namísto shrnout, že sledované pojmy princip a zásada v oblasti výkonu veřejné správy mají mnoho společného a nelze je přesně obsahově oddělit. Lze však vysledovat jejich rozdíl zejména po stránce přímější provázanosti s hlavními hodnotami, účely a cíli především základních právních předpisů a mezinárodních smluv u principů, jakož i jejich obecnějšího a širšího uplatnění, než je tomu u zásad, které bývají spojovány spíše s aplikací konkrétních právních předpisů upravujících dílčí druhy činnosti nebo některé oblasti výkonu veřejné správy.

²⁹ „Právní principy jsou pravidla, která jsou stáletou vymožeností právní kultury a jsou právu imanentní v právním státě, ať jsou nebo nejsou výslovně vyjádřena v platných právních normách.“ – tamtéž.

³⁰ Bývá označován jako zásada, což má zřejmě svůj původ v dřívějších obdobích, kdy se jednak pojem právní princip nepoužíval, jeho dosah nebyl ústavně univerzálně stanoven pro celou sféru výkonu veřejné moci, a byl chápán spíše omezeně pro některé druhy rozhodovacích činností, pro které byla povinnost dodržovat právní předpisy výslovně stanovena, a tedy skutečně fungoval jako zásada.

³¹ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny.

³² Srov. § 3 odst. 1 správního řádu.

³³ Srov. § 46 cit. předpisu.

³⁴ Více viz např. in SKULOVÁ, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, Brno, MU, 1996, str. 95–116.

³⁵ KNAPP, V.: Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1995, str. 139.

³⁶ BOGUSZAK, J., et al., cit. dílo, str. 268.

³⁷ Viz § 78 odst. 1 cit. zákona.

3.2.3 K principům dobré správy ve vztahu ke správnímu uvážení

Ve vztahu k problematice správního uvážení se stane předmětem našeho bližšího zájmu skupina nebo oblast principů, které jsou považovány za základní principy pro výkon dobré správy. V literatuře a také v judikatuře jsou označovány jako *princip(y) dobré správy*.

Podle R. Pomahače znalci práva jsou nejčastěji skeptičtí v představě o existenci univerzálních principů ovládaících správní právo jako celek, i když jím označené „principiální metodě“ výkladu v oboru správního práva, které je v jeho dikci „neuvěřitelně komplikovaná změň pravidel regulujících kdeco“, přiznává cit. autor životnost.³⁸

Ze tří jím uvedených základních oblastí správního práva bývá častěji věnována pozornost jen principům práva kontroly správy, která mají nepochybně svůj rozměr i ve vyjádření základních občanských a politických práv.³⁹

Principy tzv. dobré správy vskutku směřují především k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy, zvláště těch práv a svobod, která náležejí do katalogu základních práv a svobod. Tak je to jednoznačně s těmi principy z uvedené oblasti, které budeme chápat jako principy právní v celém spektru jejich kategorií, jak jsme je přiblížili v oddíle 3.2.1.

Z následujícího přiblížení pojmu dobré správy vycházejícího zejména ze zákona o Veřejném ochránci práv však zjistíme, že principy dobré správy mohou mít záběr širší, neboť mohou souviset s požadavkem či hodnotou efektivní správy věcí veřejných, a proto některé z nich nesměřují přímo k ochraně subjektivních práv, i když ve svém důsledku mohou napomáhat pro to vytvářet podmínky.

Neexistuje doposud ucelený komplexní katalog principů dobré správy, a ani nebyly uceleně stanoveny nebo proklamovány. Pokud jde o naše podmínky, traktovány jsou především v teoretické rovině, a jednotlivé principy spadající do dané kategorie se obevjují v judikatuře, zejména Ústavního soudu.

Můžeme se setkat s určitými katalogy požadavků na správnou činnost či správné rozhodování veřejné správy, která rovněž mají úzkou souvislost s kategorií principů dobré správy, i když všechny v nich uváděné položky do profilující se kategorie řazeny nebývají, neboť míří do širších rovin požadavků po efektivní

a výkonné správě, nebo správním rozhodování veřejné správy.⁴⁰

O některých jednotlivých principech nebo zásadách však již panuje obecnější shoda. Některé z principů nebo zásad bývají zmiňovány samostatně, některé jsou spolu provázány, nebo mohou mít vztah celku a části. Výběrově, ve vztahu ke správnímu uvážení, se jimi budeme zabývat v závěrečné části článku.

Principy dobré správy tvoří část širší kategorie obecných právních principů. Např. podle belgických pramenů slouží soudům ke kontrole, zda veřejná správa jednala v rámci mezí zákonnosti. Jsou rovněž využívány přímo správními orgány jako měřítko správnosti v rámci rozhodovacích procesů.⁴¹

S pojmem *principů dobré správy* se z našich právních předpisů setkáváme zatím v jediném případě. Použití principů dobré správy jako kritéria pro posuzování činnosti veřejné správy je svěřeno veřejnému ochránci práv, a to v rámci jeho působení k „ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí“. Dalšími kritérii jsou soulad s právem a principy demokratického právního státu. Uvedená činnost ombudsmana má přispívat k ochraně základních práv a svobod.⁴²

Jsme tedy svědky toho, jak zákonodárce stanoví jako kritéria pro činnost veřejné správy hlediska z oblasti hodnot a principů. Nemůže tedy být pochyb o jejich existenci a závaznosti, i když nejsou vždy výslovně a přímo stanovena, nebo dokonce v nějakém právním předpise katalogizována.

Ani zákon o veřejném ochránci práv uvedené pojmy, včetně „principů dobré správy“, nedefinuje. Jak v komentáři k cit. ustanovení zákona o ochránci veřejných práv situaci uvádí V. Sládeček, pojem je inspirovaný postupy ve Velké Británii, a lze jej obtížně pozitivně stručně a jasně vymezit. Dále uvádí, že „obvykle se při ohraničování dobré správy nicméně setkáváme především s obsírnými definicemi nebo rozsáhlými výčty principů“.⁴³

Určitý nástin uvedených principů nás také ještě čeká, ovšem nikoliv celkový, ale pouze přehled sestavený k použití pro oblast správního uvážení.

Pro naše podmínky bych současnou situaci v oblasti principů dobré správy charakterizovala jako vyzačující se určitou „neusazeností“ (nebo také neprosazeností?) uvedených principů. Jejich chápání a respektování má své specifické souvislosti. Vedle důvodů působících obecně, jako je relativní „mládí“ těch-

³⁸ POMAHAČ, R.: Právní principy dobré správy – imaginace či realita?, in Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, str. 187.

³⁹ Tamtéž, str. 189. V příspěvku autor rozlišuje tři velké právní oblasti, které vytváří správní právo, a to právo správy (jako vnějšího nástroje správní činnosti), dále právo kontroly správy (jako nástroj ochrany spravovaných subjektů) a právo ve správě (jako vnitřní nástroj správní činnosti).

⁴⁰ Srov. např. MACHAJOVÁ, J.: Záruky ústavnosti rozhodování ve veřejné správě, in „Zdokonalovanie verejnej správy“, sborník z mezinárodního semináře, Bratislava, Univerzita Komenského, 2000, str. 54, nebo SKULOVÁ, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, Brno, MU, 1996, str. 95–116.

⁴¹ MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., LANOTTE, J. V.: cit. dílo, str. 45–46.

⁴² Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁴³ SLÁDEČEK, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv, komentář, Praha, C. H. Beck, 2000, str. 21.

to principů a skutečnost, že dosud probíhá proces jejich formulování, resp. precizování, u nás je dalším důvodem teprve postupné jejich prosazování do vědomí odborné praxe, a u některých principů pozvolný proces zařazování některých principů do právních úprav, jak doložím vzápětí.

Dalším důvodem uvedené situace je z mého pohledu také již dříve zmíněný akcent, který je příslušnou částí praxe kladen především (nebo pouze) na výslovná konkrétní právní pravidla. S tím je pak logicky spojena nedůvěra k něčemu tak obecnému a bezprostředně nepůsobícímu nebo snad nezavazujícímu, jako je obecný právní princip, resp. princip dobré správy.

Jak jsme však již uvedli, jde ve skutečnosti pouze o optický klam (nebo klapky na očích), neboť příslušné principy či zásady již zde jsou a je nutno je respektovat. Nejsou pouze snadno čitelné z konkrétních právních úprav nebo dokonce z aplikovaných jednotlivých ustanovení. Problém není na straně principů, ale na straně toho, kdo je nevidí nebo nehledá. Hledání má usnadňovat zákonodárce, zvláště když mu musí být známo, že „hledací“ v oblasti veřejné správy nejsou začasté právníky.

Věc se samozřejmě stává jednodušší, když je princip přímo konkretizován v příslušné právní úpravě, a stává se vlastně konkrétním pravidlem. Ostatně je úkolem pro zákonodárce, aby tak učinil vždy, když je to možné a vhodné, a redukoval prostor nejistoty. Nemůže však zcela redukovat prostor volnosti pro vlastní úvahu veřejné správy.

Potom kompromisem, ovšem žádaným a nutným, mezi vázaností a volností se stává zařazení principů nebo zásad přímo do právního normy vztahující se k širšímu okruhu záležitostí, než je rozsah jedné konkrétní normy. Krátce řečeno, jsou zařazeny tam, kde mají jako obecné principy nebo zásady fungovat. Tím je míněno, jak již bylo naznačeno, že mají pro příslušný širší okruh věcí ovlivňovat postupy a rozhodování subjektů vykonávajících veřejnou správu a sloužit jako interpretační pravidla.

Příkladem takového řešení je zařazení tzv. „základních pravidel řízení“ do správního řádu⁴⁴, jako základního a obecného předpisu upravujícího jednu ze základních forem činnosti, a to vydávání konkrétních (individuálních) aktů.

Pro aplikující orgán jde již o složitější situaci vyžadující uplatnění systematického výkladu, což vyžaduje nalezení správného principu nebo zásady pro právně řešenou věc (což předpokládá povědomost o jejich

existenci), a poté jeho správné uplatnění v rámci rozhodování se správním uvážením.

Principy a zásady tak prolínají prostorem správního uvážení a ovlivňují závazným způsobem jeho použití a jeho obsah. Mohou se tedy uplatňovat v obou jeho základních funkčních variantách, a to v „uvážení jednání“ (tedy zda jednat či nikoliv) i v „uvážení volby“ (tedy jaký obsah bude mít konkrétní rozhodnutí, neboli která z variant dalšího postupu bude využita)

Vraťme se však k tvrzené prozatímní neusazenosti principů a zásad v našich podmínkách. Doložit jej lze některými současně probíhajícími procesy, a to v rovině legislativní a v rovině judikatury. V prvé ze zmíněných oblastí bych zmínila jako snad nejvýznamnější příklad připravovaný kvalitativní posun v oblasti úpravy tzv. základních zásad správního řízení, který by měl znamenat zařazení tzv. zásad dobré správy, do naší základní procesní normy.⁴⁵

Podle mého názoru průlomové pro naši aplikační praxi bude především zavedení principu legitimního očekávání, neboli v diki návrhu zákona povinnosti „posuzovat skutkově stejné věci stejně, a rozdílné s přihlédnutím ke jejich odlišnosti“. Dosavadní, shora již zmíněná, tzv. „základní pravidla řízení“, obsažená ve správním řádu doznají v tomto směru, tedy směřování k důslednějšímu naplnění zásady rovnosti před zákonem a zajištění vyšší právní jistoty adresátů veřejné správy a tím vyšší úrovně ochrany jejich práv, podstatného obsahového obohacení a zejména zásadního posunu směrem ke standardům moderního právního státu.

Za rovněž průlomový posun v navrhované úpravě správního řízení bych označila předpokládanou širší působnost, než je založena dosavadní úpravou. Jde jednak o působnost věcnou, zahrnující již nejen tzv. klasické správní řízení ale i další právní formy činnosti (s výjimkou tzv. bezprostředních zákroků). Výslovně pak je založena *závaznost cit. základních pravidel na veškeré postupy správních úřadů při výkonu veřejné správy*⁴⁶, a to i pro případy, kdy zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení. Budou tedy principy dobré správy v pojetí správního řádu osnovou pro veškerá rozhodování s volným uvážením.

Další působnost má spočívat v zařazení orgánů územních samosprávních celků, pokud jde o rozhodování o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti, do kategorie „správních úřadů“, a tím na jejich uvedené rozhodování a uvažování

⁴⁴ Viz §§ 3 a 4 správního řádu.

⁴⁵ Jde konkrétně, vedle nezbytné a nepochybné zásady legality, o zásadu předvídatelnosti, rovnosti všech osob a zákazu diskriminace, ochrany dobré víry, účelnosti a souladu s veřejným zájmem, a zásadu zákazu zneužití správního uvážení, a 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. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu, Sněmovní tisk č. 201, www.psp.cz.

⁴⁶ Nepůjde tedy již o pouhé *přiměřené použití* (zdůr. aut.) ustanovení o základních pravidlech řízení při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných *opatření* (zdůr. aut.), jak to upravoval shora cit. § 3 odst. 4 správního řádu.

vztáhnout stejné kvalitativní požadavky, jako je tomu u státní správy.

Již jsme zmínili význam judikatury na profilaci a prosazení obecných právních principů, což se plně potvrzuje u tzv. principů dobré správy. Jde o proces v evropském kontextu vyvíjející se již delší dobu. Pro naše právní prostředí sehrává zásadní úlohu Ústavní soud, který, mnohdy inspirován judikaturou Evropského soudu pro lidská práva nebo některých cizích soudů, na příslušné zásady odkazuje a na bázi jednotlivých řešených případů je pro naše podmínky formuluje a dovtváří, jak bude v následujícím oddíle na několika případech ilustrováno. Nepominutelná je judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který na tomto poli

vykonal zásadní práci, a dále v ní pokračuje.

Pokud se zabýváme vytvářením a prosazováním principů dobré správy, nelze však opomenout činnost Rady Evropy. Na její bázi byly přijaty některé základní dokumenty, které ve svém souhrnu představují jistý katalog, nebo naplnění obsahu principů dobré správy.

Uvedeným dokumentům, jakož i přiblížení jednotlivých principů dobré správy, které se vztahují ke správnímu uvážení, tedy k vyplňování prostoru pro volnou úvahu správních orgánů, se podrobněji budeme věnovat v závěrečné části tohoto pojednání, v níž také bude provedeno shrnutí celé rozsáhlejší úvahy.