

Čím je ovládáno správní uvážení?

aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách

JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*

* Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

(I.část)

Předkládanými úvahami bych chtěla volně navázat na články publikované v roce 1999 k problematice správního uvážení v Časopise pro právní vědu a praxi¹. Bylo v nich pojednáno o obsahu a povaze pojmu správní uvážení a některých jeho souvislostech, a také byla přiblížena soudní judikatura vztahující se k rozhodnutím vydaným na základě tzv. volné úvahy správního orgánu.

Pozornost nyní zaměřuji na některé podstatné otázky uplatňování správního uvážení v podmínkách současné naší veřejné správy. V rovině legislativní i aplikačně právní uvedené podmínky znamenají, a vzhledem k pokračující „europeizaci“ správního práva a veřejné správy budou i nadále znamenat, významné změny také pro uvedenou oblast realizace pravomoci subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Uvedená problematika byla nastíněna již v prvním ze zmíněných článků, kde jsem se zabývala otázkou stupně volnosti správního uvážení a existujícími kritérii pro použití správního uvážení, a to na různých úrovních závaznosti a obecnosti. Nyní se k této problematice vracím podrobněji, a jen s tou terminologickou obměnou, že namísto dříve používaného pojmu „kritérium“ upřednostňuji pojem „hledisko“. Kritérium považuji za termín obsahově užší a jeho místo spatřuji spíše v souvislostech hodnocení toho, jak jsou stanovená hlediska naplňována. Záměrně jsem nezvolila a běžně ve stati nepoužívám ani nabízející se termín „standard“, který obecně znamená určitou ustálenou požadovanou úroveň, normu určitého jevu nebo činnosti. Zkoumaná materie se totiž, alespoň v některých položkách (např. pokud jde o zásady a principy), nachází v procesu svého definování a ustalování, a označení standard není proto vždy zcela výstižné.

Terminologickou poznámku ještě rozšířím. Vzhledem k tomu, že subjektem, který v rámci výkonu veřejné správy rozhoduje na základě zákonem mu svěřené volné úvahy, může být jednak přímo orgán státní správy, územní samosprávný celek, nebo jeho orgán, dále také subjekt zmocněný zákonem nebo pověřený na základě zákona k takovému rozhodování, používám v textu promiskue označení správní orgán, orgán veřejné správy, vykonavatel veřejné správy nebo označení rozhodovatel, aniž bych tím měla na mysli jakékoliv rozlišení jednotlivých subjektů se shora uvedené skupiny, kromě případů, kdy to bude výslovně uvedeno a odůvodněno.

V textu se vyskytují pojmy správní uvážení, resp. uvážení, tedy dokonavý tvar, a dále pojmy správní uvažování, resp. uvažování. Tímto rozlišením míním odstínit dvě poněkud odlišné roviny a významy. V prvním případě jde o ustálený pojem, resp. institut správního práva, přiblížený již v prvním ze shora zmíněných článků. Jeho použití má častěji souvislosti legislativní, než právně aplikační. Druhá, nedokonavá varianta má naznačit, že jde o stádium rozhodovací činnosti, ve které se volná úvaha správního orgánu uplatňuje, resp. o aplikační činnost, a zdůraznit tak pro dané souvislosti prvek trvání procesu využívání prostoru pro volnou úvahu.

1. Proč se při správním uvažování nelze spokojit s jeho konkrétním zákonným vymezením?

Otázkou volnosti správního uvážení jsme se zabývali v prvním ze série článků, a to se závěrem, že v případech správního uvážení nejde o skutečnou volnost, neboť vykonavatel veřejné správy je, a v právním státě musí být, ve svém uvažování vázán některými hledisky.

Zaměříme se nyní na uvedený klíčový problém, který spočívá v otázce, čím jsou vázání vykonavatelé veřejné správy při uvažování realizovaném v rámci rozhodovací činnosti, resp. jaká hlediska mají brát v úvahu. Další část problému pak spočívá v tom, jak je tato vázanost, a eventuální další hlediska uvažová-

¹ Skulová, S.: Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy, ČPVP č. II/1999, str. 135-140, též: Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví, ČPVP č. III/1999, str. 244-251.

ní, strukturována a jaké jsou její základy. Máme samozřejmě na mysli hlediska právní, nikoliv ekonomická, morální, faktická nebo jiná. Protože však jde o hlediska působící s různou mírou intenzity a bezprostřednosti svého působení, je vhodnější klást si otázku obecněji než pouze v rovině přímé vázanosti, a to směrem k hlediskům, kterými je, nebo by mělo být, správní uvažování ovládáno.

Rozdílná úroveň intenzity, nebo také různá míra bezprostřední závaznosti jednotlivých hledisek, působících na správní uvažování a uvážení, je dalším důvodem preferování tohoto označení. Standardizace uvedených hledisek by čínila problém také z toho důvodu, že nejde vždy pouze o normy, ale také o složitější a obecnější hlediska.

V celkovém pohledu na výkon veřejné správy, její rozhodování a uvažování je zřejmé, že existuje řada faktorů právní i jiné povahy (např. ekonomické, politické, morální, a další), které ovlivňují uvedené aktivity, resp. jejich vykonavatele. Faktory působící na rozhodování a uvažování veřejné správy mohou být velmi různorodé a působit na kvalitu uvedených činností pozitivně nebo negativně. Problematika faktorů působících na výkon veřejné správy přesahuje však rámec správního práva a vychází m.j. z poznatků správní vědy, politologie, sociologie, ekonomie, managementu, etiky, a event. dalších oborů. Různé faktory jednotlivě a ve svém celku nepochybně působí na správní uvažování a ovlivňují je.

Pro nás jsou však z těchto činitelů významné pouze ty, které nesou znak *závaznosti* a které subjekt rozhodování při svém uvažování je povinen vzít v úvahu, resp. se jimi řídit, neboli souhrnně řečeno, která ovládají jeho tzv. volnou úvahu. Kromě toho nás prioritně zajímá jejich obsahová stránka, která způsobuje, že se v našem pohledu z jednoho z druhů faktorů ovlivňujících rozhodování a uvažování, kterým jsou faktory právní povahy, stává struktura či systém nutných hledisek tyto činnosti určujících a ovládajících.

Právní závazností nepochybně disponují faktory právní povahy. Pokud však jde o jiné druhy faktorů ovlivňujících rozhodování a uvážení veřejné správy, mohou získat právní závaznost tím, že jsou absorbovány právními předpisy, jak je tomu například u některých faktorů ekonomických (hospodárnost, úspornost² nebo faktorů času³. Specifický faktor

² Srov. např. ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, které jako jeden z hlavních cílů finanční kontroly stanoví zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným m.j. nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky, a písm. d), jež k hlavním cílům řadí *hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy*. Definici uvedených a v textu zdůrazněných tzv. neurčitých pojmů cit. zákon pro účely svého použití poskytuje v § 2 písm. m), n),

judikatury se pak pro uvažování orgánu veřejné správy stává závazným v těch případech, kdy je stanovena povinnost orgánu veřejné správy řídit se v dalším rozhodování v téže věci právním názorem soudu. Soudní judikatura však kromě přímé závaznosti pro konkrétní případ může v rovině interpretační sehrávat širší úlohu silou své přesvědčivosti⁴, a to pro naše účely zejména směrem k určení nebo konkretizaci mezi nebo hledisek uvážení, nejsou-li (dostatečně) dány zákonem.

Profilující je tedy skupina faktorů, které jsou právně závazné. Jejich znakem je, že ovládají rozhodování a uvažování jednotlivých subjektů vykonávajících veřejnou správu. Musí být brány v úvahu. Jsou kontrolovatelné a rozhodnutí jsou z jejich úhlu pohledu přezkoumatelná, stávají se závazným kritériem posuzování, ať již v rámci systému veřejné správy (zejména tzv. instanční kontrolou), nebo orgány soudními v rámci správního soudnictví nebo ústavního soudnictví.

Samotné označení právních faktorů předznamenává, že pro rozhodování podle volné úvahy je obzvláště významně nastolen požadavek *právnosti* v celém jeho rozsahu. Vzhledem k volnosti prostoru pro volnou úvahu správního orgánu není postačující pouze seznání z textu právní normy nebo právního předpisu toho, co je tam pro daný případ správního uvážení konkrétně a výslovně stanoveno jako mez (limit), resp. jako hledisko pro jeho použití. Je nutno určit, jaký je *skutečný rámec právní vázanosti* pro použití správního uvážení, neboli vše, čím je orgán takto rozhodující právně vázán. Jinak řečeno je nutno zabývat se všemi hledisky, která je subjekt vykonávající veřejnou správu povinen brát v úvahu a zkoumat, zjišťovat a posuzovat při svém rozhodování podle volné úvahy. Jde o podstatně širší spektrum, než zakládá konkrétní právní (zpravidla zákonná, resp. konkretizovaná prováděcím předpisem) úprava daného případu správního uvážení.

Právní předpisy zakládající pro rozhodování veřejné správy volnou úvahu (diskreční pravomoc) zpravidla v příslušných ustanoveních určují meze (limity) pro její uplatnění. Vymezuje tedy negativním způsobem rozsah sféry volné úvahy, hranici, za kterou není možno uplatňovat svěřenou rozhodovací pravomoc. Konkrétní takto formulované meze nacházíme nejčastěji u ustanovení zakládajících uplatňování správně právní odpovědnosti, kde jsou přesně stanoveny druhy a maximální výše v úvahu připadajících sankcí. V těchto případech jde o skutečné konkrétní limity. S konkrétními limity se však můžeme setkat také u zákonných vymezení jiných druhů roz-

o), čímž jsou hlediska učiněna dostatečně konkrétními a efektivními.

³ Jde povětšinou o stanovení konkrétních lhůt nebo stanovení požadavku přiměřeného času, nebo bezodkladnosti pro přijetí opatření či provedení úkonu.

⁴ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, EUROLEX Bohemia, Praha 2001, str. 70.

hodování orgánů veřejné správy, např. ve formě určitých limitních forem a úrovní přijímaných opatření. Uvedené limity však mohou být, kde je zapotřebí pružnější reakce orgánů veřejné správy na vzniklé situace a podmínky, rozostřovány či rozpouštěny zařazením do hypotézy příslušné právní normy neurčitých pojmů (modelově vyjádřeno formulací: „úřad přijme, či může přijmout, vhodná opatření“). Jde o nejsložitější případ stanovení a event. kontroly dodržení mezi správním uvážením.

Termín „meze“ správním uvážením či volné úvahy má již svou tradici a oporu v úpravě správním soudnictví ve znění § 245 odst. 2 o.s.ř. (úprava platná do 31. 12. 2002), jakož i úpravě obsažené v § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. V obou se téměř shodně hovoří o zákonem stanovených mezích správním uvážením, jejichž event. překročení soud zkoumá v rámci kontroly zákonnosti, a obecně (podle nové úpravy výslovně) také v rámci poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob^{5, 6}.

Právní úprava také v mnoha případech zakládá hlediska, kterými se musí správní orgán při své úvaze řídit. Nikoliv však vždy. Takové případy nejsou v právních předpisech upravujících výkon veřejné správy výjimkou, i když lze v posledním období sledovat úsilí o eliminaci takových nedostatečných úprav, zejména u ustanovení zakládajících sankční pravomoc⁷.

⁵ Doposud, podle úpravy platné do 31. 12. 2002 pouze vůči rozhodnutím orgánů veřejné správy (§ 244 odst. 1 o.s.ř.), s účinností od 1. 1. 2003 také vůči nezákonným zásahům správním orgánu a jeho (nezákonné) nečinnosti (srov. § 4 odst. 1 z.č. 150/2002 Sb.)

⁶ Pojem „limity“ nebo „meze“ vystihují podstatu jevu, tj. omezení, vymezení, stanovení hranic, obdobně jako v angloamerické literatuře a také judikatuře Evropského soudu pro lidská práva používaný termín „scope“, což lze přeložit jako rámec, rozsah nebo sféra. V tomto směru Evropský soud pro lidská práva judikoval např. v rozsudku ve věci *Silver et al. V. Spojené království*, 1983, A-61, že zákon, který světuje diskreční pravomoc, musí stanovit rozsah takové diskrece (připouští však konkretizaci prováděcím předpisem nebo instrukcí, avšak za splnění podmínky spočívající v naplnění principu předvídatelnosti). K limitům H.W.R.Wade: „*Klíčový axiom spočívá v tom, že každá pravomoc má právní limity, a to bez ohledu na to, jak široce je formulován zákon, který ji zakládá.*“, a také: „*Tam, kde panuje vláda práva, nemůže existovat neomezená diskreční pravomoc.*“ In Wade, H.W.R., Forsyth, C.F.: *Administrative Law*, Seventh Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994, str. 41.

⁷ Napohled nenápadným, avšak kvalitativním posunem je případ sankčních ustanovení zákona o obcích, kde v jeho původním znění absentovalo ustanovení obsahující hlediska pro ukládání sankcí -pokut obcemi v rámci jejich samostatné působnosti. V novelizovaném znění je již zařazeno. Porovnej ust. §§ 56 – 59 zákona č. 128/2000 Sb. v původní znění, s ust. § 58 zákona o obcích ve znění z.č. 313/2002 Sb., podle jehož odst. 5 se při stanovení výše

Uvedeným eventuálním konkrétním stanovením hledisek pro volnou úvahu však zdaleka není vyčerpán rejstřík všech hledisek, která správní uvažování ovládají, nebo by měla ovládat. Vedle přímé konkrétní úpravy existují hlediska další, s různou mírou bezprostřední závaznosti a obecnosti. Jsou obsažena zejména v širším rámci systému pramenů práva, zejména práva ústavního a správním, a vyplývají také z relevantní soudní judikatury, která na tuto specifickou oblast právně aplikační činnosti významně působí.

Právě při rozhodování v případě volné úvahy správním orgánů, s jejím nutně pouze rámcovým vymezením konkrétními pravidly, je nutno opírat se o další hlediska, založená shora uvedeným způsobem a formami. Těmito hledisky jsou zejména obecné právní principy, právní zásady, principy dobré správy, a je také nutno zohledňovat cíle a účely právním úprav a obecněji veřejné správy, jakož i hodnoty, které mají být respektovány, a v nichž mají příslušné principy a právní úpravy původ.

V tomto pohledu konkrétní pozitivní úprava daného druhu uvážením, tedy konkrétní pravidla vztahující se přímo k danému typu správním uvážením, jsou jen nutným základem, jistým minimem právním požadavků na rozhodování podle volné úvahy kladebných. Lze v podmínkách demokratického právním státu vystačit s naznačeným „minimalismem“? Odpověď již byla poskytnuta, a jest jednoznačně negativní⁸.

V uvedeném smyslu a směru lze zaznamenat také významný posun ve stanovení rozsahu soudního přezkoumání rozhodnutí vydaných na základě správním uvážením. Předchozí úprava obsažená v cit. § 245 odst. 2 o.s.ř. pravila, že soud přezkoumává pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a *hledisek stanovených zákonem* (zdrž. aut.). Odkazuje tedy na (pouze) zákonná hlediska. Ovšem nově přijatá úprava soudního přezkoumání v soudním řádu správním již v § 78 odst. 1 stanoví, že soud zruší pro nezákonnost napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správním uvážením *nebo je zneužil*. Uvedené „zneužití správním uvážením“⁹ představuje již širší rámec vázanosti

pokuty „přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávním jednání“.

⁸ V odpovědi na tuto otázku se přikláním k názoru J.Hurdíka, že: „...poznání práva pouze prizmatem normy psaného práva se ukazuje jako prostředek zcela nedostatečný.“ Uvedená myšlenka navozuje základní právně teoreticko-filozofickou vyhraněnost současných přístupů k pojetí a uplatnění právním zásad či principů., kterou citovaný autor výstižně charakterizuje existencí dichotomických tendencí, jednak k přepjatému pozitivismu, a na druhé straně k jusnaturalismu, a to v oblasti jurisprudence, právním řádu i judikatury v České republice. Hurdík, J.: *Zásady soukromého práva*, MU, Brno 1998, str. 7.

⁹ Pojem „zneužití správním uvážením“ spadá do širšího pojmu zneužití pravomocí orgánem veřejné správy, v zahraniční literatuře a judikatuře zejména Evropského

správní úvahy, než shora citované „hledisko stanovené zákonem“. Jde o důležitou změnu pojetí přezkumu správního uvážení, a současné rozšíření spektra nároků kladených na rozhodování veřejné správy založené na volné úvaze. Proto si zaslouží podrobnou pozornost v samostatné stati.

Připomenout je však nutno, že shora uvedené závěry se obecně vztahují na celou oblast rozhodování veřejné správy veřejnomocenské (vrchnostenské) povahy, kde se povinně uplatňuje zásada zákonnosti. Nejzávažněji však platí pro rozhodování podle volné úvahy, neboť direktivy konkrétních právních pravidel se zde uplatňují v menším rozsahu, a tak je vytvořen prostor pro uplatnění jiných hledisek, jejichž úloha je zde širší a bezprostřednější, než u rozhodování podrobně regulovaného, nebo jinak řečeno vázaného. Zákonnost ve smyslu právnosti vytváří složitější a strukturovanější rámec rozhodování než u rozhodování vázaných. Vázanost správního uvážení se tedy rovněž uplatňuje, avšak jinak strukturovaná.

O náčrt existující struktury těchto hledisek se nyní pokusíme.

2. Obecně o hlediscích ovládajících správní uvážení

Uvedený pohled na problém a shora zařazené připomenutí jsou zcela nezbytné. Pokud totiž mohou být dostatečně přesně stanoveny meze správního uvážení, a domnívám se, že taková situace vcelku pravidelně nastává, potom s hledisky pro správní uvážení, nebo také kritérii, je to nepoměrně složitější.

Obtížně bychom hledali, a přikláním se k názoru, že neexistuje, případ založení správního uvážení v konkrétním právním předpise v takové formě, která by pro něj výslovně vymezovala všechna existující povinná hlediska, kterými se v skutku musí rozhodující orgán zabývat. O jejich existenci není nebo nemusí být pochyb, avšak nejsou nikdy všechna v konkrétní právní normě nebo právním předpise stanovena ani vyjmenována. A ostatně nemusí ani být, neboť pak by ztrácel smysl celý systém právního řádu, se svým určitým hodnotovým zaměřením a složitým systémem cílů, účelů, principů, zásad a pravidel¹⁰.

Ona existující, neboť takto v právním řádu zakotvená (a někdy dokonce výslovně nezakotvená, jak přiblížím později) hlediska a kritéria pro rozhodování je však nutno pro rozhodovaný případ identifikovat a při aplikaci uvážení respektovat. To je úkol aplikujícího orgánu. Úkolem zákonodávce je pak, nebo lépe řečeno *a priori*, usilovat o to, aby v skutku právní řád

soudu pro lidská práva označovaného jako *détournement de pouvoir*, resp. *abuse of power*.

¹⁰ J. Hurdík v této souvislosti zdůrazňuje potřebnost naplňování cíle práva, který vidí v úloze „... stát se komplexním systémem, regulujícím účelně a citlivě rozhodující stránky sociálních vztahů ve společnosti v kontextu s reálným stavem a nosnými tendencemi vývoje společnosti, a vytvářet k tomu vhodné nástroje“. Shora cit. dílo, str. 7.

takto uceleným, systematickým, a zejména vnitřně nerozporným, byl, a potřebnými hledisky a kritérii s vhodným jejich rozmístěním v systému disponoval, aby byla patrná a identifikovatelná. Významně nápomocná při konkretizaci a formulování hledisek a precizaci kritérií pro jejich naplňování je soudní judikatura, a protože jde většinou o vyšší úroveň kritérií, doposud zejména Ústavního soudu. Pozitivní očekávání jsou v tomto směru spojena s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu¹¹.

V kontextu rozhodování a uvažování zejména subjektů vykonávajících veřejnou správu je právě dotčená otázka, tedy na jedné straně seznatelnost a na straně druhé skutečná znalost, a z toho plynoucí respektování všech závazných hledisek pro rozhodování a uvažování, značně choulostivá až bolestivá. Je tomu tak jednak v rovině legislativní, tedy co do zakomponování potřebných hledisek do právních předpisů, což do jisté míry plyne z množství a rozsahu právních úprav regulujících výkon veřejné správy, jakož i z jejich relativně častých změn. V rovině aplikační spočívá problém ve skutečnosti, že, sice mnoho pracovníků a členů veřejné správy provozuje činnost právně aplikační, a tedy také rozhoduje s použitím vlastní úvahy, ale pouze malý podíl těchto osob disponuje právnickým vzděláním (což samo o sobě nemusí být ještě ničeho zárukou). Úkol správné aplikace normy se správním uvážením je pak možná příliš náročným, zejména v rovině dostatečné znalosti příslušných právních hledisek zařazených do širší struktury relevantních právních úprav, resp. pramenů práva. Problém pak spočívá v rovině schopnosti správné, zde rozuměj zejména systematické interpretace ustanovení zakládajících a určujících správní uvážení.

Uvedené situace podle mého názoru ne zcela odpovídá míře zájmu míst odborných a míst odpovědných, z toho zejména právotvorných. Přičemž nejde pouze a především o problém praktický, tedy o odbornou zdatnost příslušných vykonavatelů veřejné

¹¹ A to v těch ohledech, že Nejvyšší správní soud bude podle § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, jednak plnit úlohu „sjednocovatele“ judikatury správních soudů tím, že bude rozhodovat o kasačních stížnostech (odst. 1), a dále přijímáním stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu (odst. 2 cit. ust., podrobněji § 19). Bude mít rovněž možnost v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů usnést se při své rozhodovací činnosti na tv. zásadním usnesení (odst. 3 cit. ust., podrobněji § 18), které bude publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Rovněž v tomto směru přijatá úprava adekvátně reaguje na oficiální kritiku dosavadního konceptu správního soudnictví formulovanou v Nálezu Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., konkrétně na výtku spočívající v nezajištění podmínek pro sjednocování judikatury, a to nejen z hlediska právní jistoty adresátů veřejnosprávního působení, ale i ve vztahu „k pocitům orgánů samotné veřejné správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci“.

správy a zákonné zakotvení podmínek pro její dosahování¹², jak by se na první pohled mohlo zdát. Jde prioritně o zmíněnou kvalitu právního řádu, zde zejména v její stránce spočívající v systematickosti a v rovině formulační. Ta pak vytváří předpoklady pro řádnou činnost sféry aplikační.

Řešení však nespočívá pouze v poskytnutí v rámci právního řádu přehledných a kvalitních nástrojů pro aplikaci právních předpisů zakotvujících uvážení. Podstatná je sama otázka rozdělení rozhodovacích pravomocí, a to svěřením určitých rozhodovacích pravomocí veřejné správě vůbec (a nikoliv soudům nebo jiným typům nezávislých orgánů – tribunálů, stojících „mezi“ veřejnou správou a soudnictvím), a dále jednotlivým typům, stupňům nebo druhům jejich vykonavatelů¹³ (státní správa – samo-

¹² Uvedená stránka doznala v posledním období určitého posunu, resp. vytvoření nutných předpokladů, a to přijetím 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), a zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, které zakotvují povinnost vzdělávat se, resp. povinnost prohlubovat si vzdělání, resp. kvalifikaci podle pokynů služebního úřadu, resp. v rozsahu zákonem stanoveném (viz § 61 odst. 1 písm.e) zákona uvedeného jako první v pořadí, resp. § 16 odst. 1 písm. e) druhého cit. zákona).

¹³ Nosným příkladem základních koncepčních změn může být tzv. malý kompetenční zákon, tedy zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který znamená přesun desítky agend ze zrušovaných okresních úřadů především směrem k územním samosprávním celkům, a v tom převážně směrem k základnímu stupni samosprávy – obcím, i když vybaveným a tímto zákonem dále vybavovaným rozsáhlým objemem státně správní rozhodovací pravomoci.

Z novějších speciálních úprav lze zmínit např. zákon č. 216/2002, o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů, jež zajímavě teritoriálně rozvrstňuje rozsah oprávnění Policie ČR při zajišťování ochrany hranic jednak na hraničním přechodu, dále v jejich blízkosti (tedy vymezení pomocí neurčitěho pojmu) a dále do vzdálenosti 25 kilometrů od hranic, přičemž pozitivem je výslovné zařazení zásady přiměřenosti pro zásah do práv a svobod osob.

Pružnou variantu rozčlenění rozhodovací pravomoci, založenou na veřejnoprávní smlouvě, a to se sníženou mírou státní ingerence oproti úpravě předchozí, představuje § 63 novelizovaného zákona o obcích (zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů), jež umožňuje obcím, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít veřejnoprávní smlouvu (se stanoveným obsahem), podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce nebo obcí – účastníky veřejnoprávní smlouvy, s požadavkem udělení souhlasu krajským úřadem pro uvedený postup, zatímco podle předchozí úpravy o návrhu na tzv. společný výkon přenesené působnosti sousedících obcí rozhodoval okresní úřad a

správa, jednotlivé jejich stupně, resp. úrovně, jednotlivé organizační útvary uvnitř orgánů).

Nastolen je tak složitý, zásadní, a velmi aktuální problém rozsahu rozhodování veřejnomocenské povahy svěřeného orgánům veřejné správy, zejména rozhodování o veřejnoprávních oprávněních a povinnostech, a zejména pak o občanských právech nebo závazcích¹⁴ (tedy věcech soukromoprávní povahy) nebo rozhodování o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění (kamž spadá i rozhodování o uložení správních sankcí) v dílci čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách¹⁵,

v případě souhlasu vydal nařízení se zákonem stanoveným obsahem.

¹⁴ Publ. pod č. 209/1992 Sb. K úpravě přezkoumávání těchto věcí podle dosavadní úpravy správnímu soudnictví směřovaly další podstatné výtky již shora cit. Nálezu Ústavního soudu. S kritickými připomínkami k tomuto stavu bylo možno se setkávat v dřívější judikatuře Ústavního soudu řešící problematiku úpravy správního soudnictví (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/95), a také v odborné literatuře, viz např. Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha, 1996, str. 93, Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2001, str. 251, Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 2001, str. 206.

Vůči prvé slupině případů doznala významných změn úprava soudního přezkoumání v rámci o.s.ř., který po novelizaci provedené zákonem č. 151/2001 Sb. svěřuje rozhodnutí o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů a o kterých rozhodovaly orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, orgány zájmové nebo profesní samosprávy do tzv. plné jurisdikce (zdůr.aut.) soudů (obecných), a to v režimu o.s.ř. (srov. zejm. § 250 j, který stanoví, že dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem, kterým se nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem dotčeno).

¹⁵ Příkladem z této oblasti hodným podrobnějšího zájmu je (vedle jiných) projednávání přestupků proti občanskému soužití a přestupků proti majetku (§§ 49 a 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění), svěřené k projednání v prvním stupni do přenesené působnosti obcí. Toto svěřeni do pravomoci orgánu místní správy, i když v rámci výkonu státněsprávní činnosti vychází spíše z historické tradice než jiného důvodu. Pravidelně zde vznikají situace, že vzhledem ke složení tzv. komisí k projednávání přestupků (viz § 56 odst. 4 cit. zákona) se zastoupením tzv. laického prvku, rozhodují, i když za předsednictví osoby s právníckým vzděláním nebo se zkouškou odborné způsobilosti, o vině a uložení sankci do této komise povolani občané, zde ovšem jako představitelé orgánu závislého - vykonávajícího státní správy, tedy nikoliv nezávislého orgánu sopudního typu. Přitom uvedené druhy přestupků nesouvisí přímo s okruhem působnosti obce, což by mohlo odůvodnit jejich svěřeni obcím. Je zde souvislost pouze volná, přes otázky zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku, za něž obec odpovídá a spadají do okruhu její samostatné působnosti (§ 35 odst. 2 zákona o obcích) Samo projednávání přestupků však náleží, a správně, s ohledem na poža-

pro něž jsou nároky na správnost rozhodování a uvažování ještě vyšší.

Ze sledovaného pohledu jde zejména o naplnění zde výslovně formulovaného požadavku *spravedlivého* projednání takové věci. Ten jistě nelze eliminovat pro věci projednávané správními orgány, pokud jim jsou zákonem svěřeny, a nastolit jej teprve pro eventuální následné soudní přezkoumání, i když jeho funkce garanční je nezpochybnitelná. Neuplatňuje se však obecně a pro každý případ, musí být iniciována.

Současný nebo nejbližší budoucí stav v otázce strukturace rozhodovacích pravomocí a založení správního uvážení pro jednotlivé vykonavatele veřejné správy a pro výkon jejich pravomocí může vždy být výsledkem určitých tradic a „přirozeného“ vývoje včetně ad hoc přijímaných legislativních kroků, nebo naopak promyšleným produktem podrobných analýz a koncepčních řešení, anebo určité kombinace uvedených přístupů. O prevalenci prvého z uvedených přístupů u nás nemůže být pochyb, i když postupné pronikání koncepčnosti lze ve sledovaném směru v posledních letech zaznamenat, např. i v souvislosti s probíhajícím reformním procesem, resp. jeho legislativním základem. Kvalitativní stránku tohoto procesu, zejména v dopadu na aplikační praxi, si zatím netroufám uceleně hodnotit.

Uvedli jsme, že hlediska, ke kterým je nutno přihlížet při rozhodování s volnou úvahou, resp. kterými se aplikující orgán je povinen řídit, nejsou a nemohou být v úplnosti obsažena v právním předpise zakládajícím diskreční pravomoc. Základ celkové „mapy“ existujících povinných hledisek správního uvažování, i když, jak vyplývá z dalšího, nikoliv vždy komplexní a jednoznačnou, představují v souhrnu prameny práva, zejména práva správního a ústavního, ve kterých jednotlivé položky – hlediska uvažování porůznu nacházíme.

Hledání a identifikace těchto položek není pro jednotlivé případy uvažování snadným zadáním,

davek jednotnosti výkonu státní správy a princip právní jistoty, do okruhu působnosti přenesené, tedy státní správy. Když vezmeme v úvahu technickou náročnost opatřování a hodnocení důkazů, právní kvalifikace a volby vhodné sankce a její výše, naléhavě vyvstává pochybnost o vhodných podmínkách pro spravedlivé rozhodování a rozhodnutí, a zda dosažitelnost přezkoumání nezávislým soudem, a to teprve po vyčerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení, je dostačující garancí zákonnosti a správnosti rozhodování, jejichž součástí je i požadavek objektivnosti a právní jistoty včetně ustálené (zde samozřejmě v celostátním rozsahu) rozhodovací praxe.

Jistým kvalitativním posunem v této otázce je svěřeni pravomoci soudu za stanovených podmínek snížit sankci (v rámci zákona „trest“) za správní delikt v mezích zákonem dovolených, nebo upustit od něj, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, nejsou-li dány přímo důvody pro zrušení rozhodnutí (viz § 78 odst. 2 z.č.150/2002 Sb.). Jde podle mého soudu o řešení pouze „na půli cesty“, se kterým si troufám předpokládat v praxi další problémy.

neboť, jak bylo naznačeno, jen malá část z nich je přímo jako hlediska pro uvážení označena. Setkáváme se také s hledisky, která nejsou v právních předpisech výslovně formulována. Zdrojem hledisek mohou být všechny druhy pramenů práva, a v úvahu přicházejí i hlediska v pramenech práva explicitě nezakotvená, jejichž existence a respekt k nim jsou obecně přijímány (a obvykle je možno je z pramenů práva konstruovat nebo extrahovat). Tak je tomu v případě některých obecně uznávaných hodnot, promítnutých do cílů a účelů právních úprav, nebo v případě obecných právních principů či tzv. principů dobré správy, ke kterým se vrátíme podrobněji.

Shora požadované hledání a identifikace hledisek ovládajících rozhodování a uvažování jsou však nutné, i když mohou činit značné problémy v rovině teoretické i aplikační. To však není důvodem pro jejich nerespektování. Uvedená hlediska je nutno při rozhodování a uvažování brát v úvahu, a to v tom směru a intenzitě, v jaké se na rozhodovanou věc vztahují. Není věcí úvahy aplikujícího orgánu, zda je bude při svých úvahách brát v úvahu, či nikoliv.

Zdůraznit je nutno, a plyne to z různorodosti rozhodovaných věcí, rozhodovacích situací a subjektů rozhodování a uvažování, že existující hlediska se neuplatňují v celém svém komplexu pro všechny rozhodované případy, a ne všechna hlediska se vždy uplatňují se stejnou intenzitou nebo, jinak řečeno, se stejnou mírou přímé závaznosti. Množina hledisek může být pro různá rozhodování a uvažování různá, s různou mírou bezprostřední závaznosti, nebo jinak řečeno konkrétnosti jejich dopadu na rozhodovatele a rozhodovací situaci. Další stránkou takového hlediska pak je míra jednoznačnosti a bezproblémovosti (či bezrozpornosti) jeho uplatnění.

Krajní variantou na jednom konci spektra hledisek „vztahování se“ na rozhodování a uvažování, a zároveň jednoznačnosti jeho uplatnění, tedy nejintenzivnějším případem uplatnění hlediska, je přímá konkrétní závaznost hlediska, založená výslovnou formulací příslušné právní normy, tedy stanovená jako konkrétní pravidlo chování zavazující rozhodovatele. Pro rozhodování s volnou úvahou jsou takto konkrétně zpravidla stanoveny meze (limity) pro rozhodování (i když nutně ne všechny), a povětšinou, nikoliv však vždy, některá kritéria pro jeho použití.

Variantou hledisek z opačného pólu, tedy s nejvyšší mírou obecnosti nebo lépe řečeno s nejjšířším záběrem (nebo v rámci Ústavního soudu „prozařování“, jak bude dále přiblíženo) do rozhodovací sféry veřejné moci, je existence obecně uznávaných hodnot nebo principů, což při rozdílné používané terminologii může představovat totožnou kategorii nebo jev. Mezi uvedenými krajními případy hledisek se nachází několik mezistupňů – hledisek rozhodování a uvažování o různé míře konkrétnosti a také intenzitě závaznosti, představovaných zejména různými principy a/nebo zásadami, zde již na nižšími stupni obecnosti a šíře než u kategorie „nejvyšší“.

Správné rozhodování a uvažování veřejné správy je, samozřejmě, usnadněno, pokud je obecná hodnota nebo princip zákonodárcem nebo orgánem vydávajícím podzákoné předpisy (nebo i interní směrnice) vtažen, což znamená rozpracován nebo konkretizován, i do „nižších“, konkrétnějších a bezprostředněji působících, a také přímo závazných, úrovní hledisek, tedy konkrétních právních úprav (nebo v návaznosti na to i interních úprav). To se však vždy neděje, a není to ostatně pro každý případ uvažování ani možné a vhodné, a někdy ani nutné, jak již bylo shora naznačeno.

Při rozhodování a uvažování je proto nutno dívat se v systému pramenů práva, a ještě obecněji ve struktuře hledisek rozhodování a uvažování, nejen na konkrétní právní normy upravující daný typ nebo druh rozhodování a uvažování, ale také systematickým, tj. širším pohledem. V něm se vedle konkrétních pravidel uplatní také obecnější – vyšší úrovně hledisek, jako pro daný případ příslušné právní zásady, obecné právní principy nebo/a principy dobré správy. Zejména ve složitých případech, ale nejen v nich, se uplatňují jako hlediska účely nebo cíle příslušné právní úpravy, dále východiskové hodnoty, o něž se daná právní úprava opírá a z nichž vychází.

Jinými slovy, správné správní uvažování znamená nutnost vytvořit si pro daný druh rozhodování a uvažování jakousi „mapu“, která bude zobrazovat všechna potřebná, resp. podstatná hlediska, která je nutno při příslušné činnosti respektovat, resp. brát v úvahu (použití toho či onoho pojmu koresponduje s mírou bezprostřední závaznosti toho kterého hlediska).

Hlediska z vyšších sfér obecnosti, tedy hodnoty, resp. principy, se běžně přímo uplatňovat nemusí (nejčastěji z toho důvodu, že jsou potřebným způsobem promítnuty do konkrétních pravidel¹⁶). Svou roli sehrávají zejména ve složitých případech, kde „běžná“ hlediska, tedy pravidla, neřeší situaci dostatečně. Pokud nastane případ vzájemně komplikovaného vztahu vyšších hledisek, bývají navzájem poměřována a vážena.

Uvedená vyšší hlediska působí mnohdy jaksi samozřejmě, silou obecného uznání a častého používání, a nebývají výslovně uváděna v rozhodnutích, i když ta z nich vlastně v některých svých aspektech vycházejí. Příkladem může být obecné a časté uplatňování principu racionality, efektivnosti či ekonomičnosti, bez výslovného stanovení pro daný typ rozhodování.

Pokud jsme hovořili o potřebném pohledu „výše“ ve spektru možných hledisek, máme tím na mysli

¹⁶ Nebo z toho důvodu, že nejsou brána v úvahu. Pro odstranění uvedeného nežádoucího stavu I. Telec zdůrazňuje význam teleologického výkladu „příkladů lehkých, běžných či snadných“, a nastiňuje rejstřík či algoritmus takového výkladu, opřeného o základní hodnoty a principy, a to v ústavním kontextu České republiky, opřený o hledisko ústavní konformity. Srov. cit. dílo, str. 15 a 27 – 33.

jednak rovinu vyšší právní síly, jednak vyšší rovinu obecnosti, což se týká zejména obecných zásad a principů, kteréžto v mnoha svých komponentách představují, i když nikoliv nutně, totožné množiny, a dále rovinu cíle, účelu a smyslu právních úprav, jakož i jimi sledovaných a chráněných hodnot. Tyto roviny se různě vzájemně prostupují a překrývají, a nemusí být vždy nerozporné.

Uvedený postup představuje v rámci procesu interpretačního a aplikačního systematickou metodu výkladu právních norem¹⁷. Nezbytnost uplatnění uvedené metody je založena tím, že normu nelze poznat, zkoumat a vyložit izolovaně, ale jen v souladu s jinými právními normami, v souvislostech celého právního systému¹⁸. Tak jde v určitém pojetí výklad někdy i mimo /nad/ rámec psaného práva, a to tehdy, když je podáván s použitím některých nepsaných obecných právních principů.

Metoda systematického výkladu a uvedený postup rozhodování a uvažování mají opodstatnění zvláště v námi sledovaných případech s prostorem pro vlastní volnou úvahu rozhodovatele. Zvláštní důležitosti však nabývají, pokud nejsou v příslušném právním předpise poskytnuta pro volnou úvahu žádná konkrétní vodítka - hlediska, ať je tomu tak záměrně, či nikoliv¹⁹. Vlastní volná úvaha správního orgánu má daný případ rozhodnout co nejlépe, nejvhodněji. Taková úvaha však může být vhodná a správná jedině v tom případě, že nejde mimo strukturu existujících hledisek na všech, tedy i vyšších úrovních. Vyšší nebo obecnější sféry hledisek správního uvažování jsou vzdálenější a jejich působení je méně bezprostřední, avšak zdaleka ne méně významné.

Ve vypjatě pozitivistickém pojetí, představovaném zde prioritně vázaností výslovnou úpravou v právním předpise formulovaných pravidel upravujících konkrétní právní vztahy mezi rozhodovatelem a adresátem rozhodování, zmíněný vztah k vyšším úrovním hledisek působí velmi volně, až nepatřičně či neopodstatněně. Méně vyhraněný, a v praxi veřejné správy nijak výjimečný přístup k oněm „vyšším“ hlediskům uvedené hodnoty nepopírá, avšak pro

¹⁷ Systematická metoda výkladu se uplatňuje vedle metody jazykové, logické metody, a metody teleologické (účelovost). Jako složky systematické metody výkladu I. Telec uvádí důkaz záhlavím (argumentum a rubrica), důkaz dogmatickou systemizací v rámci předpisu, důkaz dogmatickým systémem právního odvětví nebo celého právního řádu, a posouzení jednotlivých uvedených jednotlivých argumentů zvlášť a v jejich vzájemném vztahu. Srov. Telec, I.: Metodika výkladu právních předpisů, právně hermeneutická technika, Doplněk, Brno 2001, str. 25-26.

¹⁸ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva, EUROLEX Bohemia, Praha 2001, str. 155.

¹⁹ Zda jde o záměr nebo opomenutí, je někdy opravdu obtížné rozeznat, zejména pokud ani důvodová zpráva k návrhu zákona přijaté řešení nijak nekomentuje. A podle neselhávajícího zákona schválnosti, k nejproblematictějšími a aplikačně nejnáročnějším ustanovením bývají důvodové zprávy nejménělivější.

vlastní činnost v nich spatřuje pouze cosi velmi abstraktního, snad až pouhou floskuli, bez přímého vztahu k vlastnímu rozhodování. Takový přístup však není přípustný, a to ani pro veřejnou správu, neboť ani moc výkonná není vyňata z prostředí právního státu a jeho požadavků a standardů.

Z dosud (jakož i dále) uvedeného vyplývá, že nesetrvávám na pozici formalistické varianty právního pozitivismu²⁰, se kterou se dosud lze v rozhodování veřejné správy i přezkumných rozhodnutích obecných soudů setkat a že v současném právním kontextu podle mého mínění formalistická verze pozitivismu nemůže obstát. Je tomu tak ze samé povahy věci. Zákonodárce pro rozhodování založeném na volné úvaze poskytl výslovně v konkrétním právním předpise pouze některá závazná hlediska, resp. kritéria, i když ani to ne vždy, a nestanovil je tímto způsobem nikdy všechna. Vyplývá to z povahy a účelu správního uvážení, které musí poskytovat určitou volnost rozhodování. Pokud však uvažování nesmí znamenat libovůli, nutně zde musí být určitá hlediska garantující minimálně právní jistotu adresátů a objektivitu rozhodnutí veřejné správy, ale povětšinou také jiné hodnoty nebo stránky veřejné správy, jako je např. racionalita a efektivnost. Tím je myšleno, že konkrétně a výslovně stanovená hlediska přímo vztážená ke konkrétnímu typu nebo druhu rozhodování nejsou a nemohou být úplná a nejsou proto dostačující pro správné rozhodování a uvažování. Proto je nutno při hledání všech podstatných existujících hledisek překročit rámec konkrétního právního předpisu, a pohybovat se v nastíněném širším rámci.

Jaké tedy jsou citované „vyšší sféry hledisek“, tedy stojících nad pravidly stanovenými konkrétní právní normou. Jsou již ustáleně představovány zejména určitými hodnotami, principy a zásadami, resp. určitou jejich strukturou, vyplývající z právního řádu moderních států, z mezinárodních smluv a dokumentů, a také z rozhodnutí některých orgánů, zejména vyšších soudů.

Způsob nebo forma vyjádření hledisek pro správní uvažování, nebo jinak vyjádřeno prameny těchto hledisek, mohou být různé. Od výslovné, přímo zavazující konkrétní formulace právního pravidla až po obecně formulované uznání určité hodnoty v základním ústavním nebo mezinárodněprávním dokumentu na straně druhé. Mezistupni pak mohou být obecné právní principy nebo speciálně pro oblast veřejné správy principy tzv. dobré správy, dále základní – obecné zásady určitých oblastí úprav nebo jednotlivých právních předpisů. Významnou roli pro formulaci nebo konkretizaci hledisek sehrává rovněž soudní judikatura, zejména Ústavního soudu a v brzké budoucnosti Nejvyššího správního soudu,

²⁰ Právním pozitivismem rozumíme (v pojetí kontinentálního systému práva) vázanost pravidly psaného práva, kterými se má obsah práva beze zbytku vyčerpávat.

Evropského soudu pro lidská práva a snad rovněž v nedaleké budoucnosti Evropského soudního dvora. Vedle explicitě formulovaných hledisek existují tedy hlediska (nejčastěji označená jako principy), která nejsou písemně vyjádřena, a přesto jsou, nebo by měla být, aplikujícími orgány respektována.

Pro (nejen) naše podmínky jsou uvedená hlediska obsažena především v ústavních předpisech. Přes jejich vysoké místo v systému pramenů práva či jejich zdánlivou vzdálenost od přímé každodenní rozhodovací činnosti není jejich úlohou pouze něco proklamovat nebo vznešeně spočívat. Posláním (funkcí) a znakem těchto hledisek je naopak na rozhodovací činnost působit. Činí tak tím způsobem, že vydávají světlo o značné intenzitě, které určitým způsobem nasvěcuje „obyčejná“ právní pravidla a jejich aplikaci, a zároveň vytváří jakýsi společný „osvětlený“ prostor, který je při obsahovém zaměření těchto hledisek prostorem právnosti a demokratičnosti. Ústavní soud České republiky tento jev a tuto funkci či vlastnost ústavních předpisů, zvláště úpravy základních práv a svobod, nazývá „prozařováním“ *celým právním řádem*²¹.

V uvedeném prostoru a v takovém „světle“ se odehrává rovněž rozhodovací činnost veřejné správy a její uvažování. Existence popsaného širšího prostředí je proto určující a zavazující pro správní uvažování. Tím je již dostatečně doloženo dříve proklamované, a to že je nutno brát v úvahu také hlediska vyšší právní síly a zároveň širšího dopadu, než pouze hlediska konkrétní, představovaná „běžnými“ pravidly.

Mimo veškerou pochybnost jsou tak pro rozhodovací sféru veřejné správy určeny význam a zejména pak eventuální bezprostřední závaznost (nikoliv tedy nutně vždy zprostředkovaná právními předpisy nižší právní síly) ústavních předpisů, v nichž jsou obsažena mnohá hlediska ovládající rozhodování a uvažování orgánů veřejné moci, a to při jejich činnosti interpretační a aplikační²².

²¹ Viz Nález č.III ÚS 139/98. Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – sv. 12, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 93.

²² ...“Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti, aby státní orgány, resp. orgány veřejné moci *interpretovaly a aplikovaly právo* (z důr.aut.) pohledem ochrany základních práv a svobod.“ Nález č.III ÚS 139/98. Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – sv. 12, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 93.

J.Filip k otázce bezprostřední závaznosti Listiny základních práv a svobod uvádí, že tato otázka není sice Listinou výslovně řešena, avšak v praxi Ústavního soudu nevzbuzuje žádných pochybností. Poukazuje přitom na nález Ústavního soudu Pl.ÚS 41/97 (sv.10, č. 37, č. 88/1998 Sb.), dle kterého je možné domáhat se práva na poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva ... *přímo*

3. K některým kategoriím hledisek a jejich struktuře

Používali jsme doposud označení „hledisko“, které se zdá vystihovat podstatu jevu, tj. úhel pohledu, v němž má být správně uvažování uplatňováno, nebo jinými slovy, který je má ovládat, resp. ovlivňovat. Toto označení je zároveň dostatečně obecné, aby mohlo být vztaženo na všechny sledované a potřebné úhly pohledu. Nyní je záhodno přiblížit jednotlivé kategorie hledisek, jež takto ovládají, resp. ovlivňují správné uvážení. Náročnost úkolu a jeho dosažená rozpracování předznamenávají, že bude učiněn další pokus o konkretizaci a „zpfhlednění“ materie, nikoliv předestřeno dokonalé a jednoznačné schéma.

Doposud zmiňovaná různá hlediska bývají v odborné literatuře poměrně ustáleně, i když někdy s různými významy, označována jako **principy, zásady a pravidla**. V axiologickém pohledu se k hlediskům řadí pojem **hodnota**. Teleologický výklad právních norem zakládá úlohu takového hlediska také pro **smysl, účel**²³ nebo **funkci** právních norem, z nichž normy regulující výkon veřejné správy bývají propojeny s **cíli veřejné správy** (někdy, zejména ve starší literatuře, bývají označovány jako **účely**). Na vysoké úrovni obecnosti, jak je tomu u hodnot a různě formulovaných cílů v oblasti výkonu veřejné správy, se již propojuje rovina právních úprav s rovinou právní politiky (jakožto činnosti, která směřuje k tvorbě práva²⁴ a přes ni politiky tzv. obecné, vycházející ze zájmů a požadavků obyvatel, resp. jejich politické reprezentace²⁵, a politiky správních

s odvoláním na čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by bylo nezbytně nutné, z hlediska ústavní jistoty, toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly. Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, in sborník Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 17.

²³ Stanovení účelu norem platného práva je věcí státní politiky, která se obvykle nazývá *právní politika* nebo též *zákonodárná (legislativní) politika*. Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, str. 33.

²⁴ Boguszak, J., et. al., cit. dílo, str. 242. Právní politika se tedy zabývá právními jevy de lege ferenda, tzn. z hlediska potřeby budoucích právních norem pro ovlivňování společenského vývoje. Cit. dílo, str. 7.

²⁵ Politiku můžeme chápat jako specifickou oblast života, ve které jednotlivci, sociální skupiny i celé společenské systémy vyjadřují, konfrontují a prosazují své zájmy a požadavky ve věci uspořádání, řízení a správy celé společnosti nebo určitých územně, oborově či jinak vymezených okruhů jejího fungování (např. obcí, měst, okresů a krajů, ekonomické, sociální, kulturní aj. oblasti života společnosti, její vnitřní a vnější bezpečnosti a vztahů k ostatním společnostem). - Adamová, K., Křížkovský, L., Šouša, J., Šoušová, J.: Politologický slovník, C.H.Beck, Praha 2001, str. 199.

jakožto součástí politiky státní nebo místní²⁶, jež formuluje cílové stavy a úkoly pro oblast veřejné správy.

Z dosud uvedeného je patrná určitá obsahová i terminologická „rozostřenost“, která vyplývá z dosavadní neusazenosti v používání předmětných pojmů a různosti přístupů a způsobů jejich definování²⁷. Markantní prolínání můžeme například sledovat hned u prvně zmíněných pojmů hodnota a princip, které někdy bývají používány jako synonyma a někde dochází k jejich rozlišení, kterýžto pokus bude podniknut i v tomto textu. V celkovém pohledu lze však zjistit převažující shodu v rozčlenění sledovaných hledisek správního uvažování podle jejich obsahové stránky a ve vymezení jejich vztahů, a zejména pak shodu v jejich významu pro interpretaci a aplikační praxi.

3.1. K pojmům hodnota, účel, cíl

Pojem hodnota se vyskytuje v mnoha oblastech života a je součástí pojmosloví více společenskovedních oborů. Hodnotu je možno obecně chápat jako vše, čeho si lidé a jejich soubory cení nebo váží jako takového, ne jako prostředku k dosažení něčeho jiného²⁸.

Z hlediska problematiky rozhodování a uvažování veřejné správy je hodnota pojmem politicko-právním. Hodnoty, resp. některé konkrétní hodnoty, znamenají propojení oblastí regulovaných právem se sférou politiky. Nejde o pojem právní; přesto hodnoty uznávané obecně nebo uznávané státní mocí mají k právu nejužší vztah a logicky uzavírají celý hierarchický řetězec nebo lépe síť či mapu rozhodování, a v tom i uvažování, vyznačené jednotlivými prvky: norma (konkrétní pravidlo) – zásada – princip – účel – cíl – hodnota. Jak zřejmo, sledovaný prostor rozhodování a uvažování se rozprostírá přes oblast právní směrem k oblasti politické, ale v některých ohledech i k oblasti ekonomické a některým dalším, jako např. etika, ekologie, apod., jak to odpovídá vlivu těchto oblastí života a vědy na vytváření hodnot, účelů a cílů pro rozhodování, a jak je s tímto vlivem počítá-

²⁶ Srov. Hendrych, D.: Základy správní vědy, ALEKO, Praha 1992, str. 35.

²⁷ Tento stav konstatuje rovněž Z.Khün v příspěvku „Pojem a role právního principu“, sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, Kolokvium (Boguszak, J. ed.), Vydavatelství 999, Peňhřimov, 1999, str. 92, a to v souvislosti s extenzivním výkladem pojmu právní řád, k jehož standardům pak logicky přiřazuje právní principy, právní hodnoty, cíle a účely, právní pojmy, když přitom jde o výčet příkladný, z něhož jednotlivé komponenty užívá doktrína i praxe promiskue.

²⁸ Viz heslo Hodnota in Adamová, K., Křížkovský, L., Šouša, J., Šoušová, J.: Politologický slovník, C.H.Beck, Praha 2001, str. 74-75. Boguszak, J. et. al. ve shora cit. díle (str. 258) definují hodnoty jako „jevy, jež lidé považují za základní blaha“.

no při vytváření prostoru pro rozhodování a vlastní uvažování subjektů veřejné moci.

Můžeme si tedy v námi sledovaném rámci hodnotu přiblížit jako nejobecnější rovinu zájmových jevů majících vztah k rozhodovací činnosti a k uvažování správních orgánů, která je představována určitým *žádoucím stavem nebo uspořádáním věcí*²⁹, a to soukromých i veřejných.

Naznačená polarizace hodnotových jevů či stavů, resp. spojení hodnot se sférou soukromou nebo sférou veřejnou pak prochází celou strukturou hledisek pro rozhodování a uvažování moderní veřejné správy, až do roviny konkrétních pravidel – norem, vztahujících se k hodnotám povahy soukromé nebo veřejné. Jejich obsahová stránka je v moderním právním státě a právu hluboce propojena, neboť hodnotou nejen pro soukromou, ale i pro veřejnou sféru (i pro veřejné právo) je prosperující a emancipovaný život jednotlivců a jejich skupin (a z něho se odvíjející obdobná existence společnosti jako celku), a také k němu míří některé veřejné cíle a účely (např. zachování bezpečnosti a veřejného pořádku), jakož i některé principy z oblasti veřejného práva a principy dobré správy (např. minimalizace zásahů do soukromé sféry), jakož i příslušné právní úpravy z oblasti práva veřejného (např. založení oprávnění policistů k ochraně života, zdraví a majetku osob). Při realizaci veřejné správy jsou uvedené hodnoty chráněny a respektovány s využitím všech adekvátních forem činnosti, jež jí jsou svěřeny a umožněny. Povaha jednotlivé hodnoty apriorně nepředurčuje formu jejího prosazení a ochrany.

Existují tedy mimo veškerou pochybnost hodnoty, které mají sílu a legitimitu ovládat rozhodování a uvažování veřejné správy. Podle O. Weinbergera je zde souvislost mezi normativními větami, účely a hodnotami. Souvislost lze v jeho podání nastínit tak, že normy jsou nástrojem k dosažení určitých společenských cílů, a to tím, že působí jistým způsobem jako determinanty jednání. Normy mají teleologické a axiologické pozadí, které je podstatné pro myšlení, pro aplikaci a extrapolaci práva (např. při plnění mezer v právu)³⁰.

Funkce naznačeného účelového a hodnotového pozadí může mj. spočívat ve vymezení, nebo spíše určité vyplnění prostoru pro správní uvážení některými záchytnými body, jejichž účelem je umožnit posouzení a hodnocení jednotlivých variant rozhod-

nutí, a to právě z hlediska souladnosti s jednotlivými položkami nebo stránkami tohoto hodnotového rámce.

Právní axeologie v rámci zkoumání otázek hodnotových, a tím v návaznosti na sociologické úhly pohledu, nabízí rozlišení pojmů „hodnota“ a „účel“ („cíl“) tak, že hodnoty jsou konečné účely a abstraktní hlediska pro volbu účelů, a dosahování účelů je prostředkem k zajišťování hodnot³¹. Znakem hodnoty je pak to, že již neslouží jako prostředek k dosažení jiného účelu, a je tedy v tomto pohledu na nejvyšším a nejobecnějším stupni. Dworkin používá pro obdobné jevy pojmu „politika“ (*policy*), což je v jeho podání takový standard, který vytyčuje cíl, jehož se má dosáhnout, zpravidla zlepšení určité ekonomické, politické nebo sociální kvality společnosti, což může znamenat i ochranu současné kvality před změnou k horšímu³².

Hodnoty mohou tedy být v rámci rozhodování a uvažování respektovány jednak tím, že je aktivně působeno k jejich dosahování, nebo tím, že je chráněna jejich existence, čímž se naplňují na tomto základě stanovené cíle. S tím konvenuje pojetí dvou základních funkcí veřejné správy, a to funkce organizující, která sleduje naplňování cíle veřejnosprávního působení, a směruje tedy k vytvoření a dosahování nových kvalit a jevů, a funkce ochranné, sloužící k zachování jevů a stavů ve veřejné správě již existujících a bezporuchovému chodu veřejné správy³³.

Hodnoty nebo cíle, resp. účely sledované příslušným právním předpisem mohou být vyjádřeny a tím také stanoveny v tzv. finálních nebo teleologických normách. Nelze je obvykle samostatně aplikovat, avšak mohou být významné při interpretaci kondicionálních norem³⁴, právě pro zaměření na (jimi) stanovené hodnoty, cíle a účely. Právně-politická povaha vyjádření hodnot je příznačná, a také provázanost s určitým civilizačním vývojem a prostorem. Hodnoty z oblasti práv a svobod jednotlivce bývají obvykle takto vyjádřeny v předpisech ústavních a v mezinárodních smlouvách.

Vedle hodnot vzešlých z oblasti vztahů veřejné moci a jednotlivce, tedy hodnot shora zmíněných, nelze popřít ani existenci hodnot spojených

³¹ Boguszak, J. et al., cit. dílo, str. 258, a také Boguszak, J.: „Právní principy, hodnoty, finalita“, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, kolokvium, Vydavatelství 999, Peňhřimov, 1999, str. 32.

³² Dworkin, R.M.: Když se práva berou vážně, Oikoymenth, Praha 2001, str. 44.

³³ Srov. např. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 2001, str. 170–172.

³⁴ Boguszak, J., et ae., cit. dílo, str. 245. U kondicionálních norem jde o normy s klasickou vnitřní strukturou (hypotéza – dispozice). Jak jinde Boguszak uvádí, zákony, které by obsahovaly pouze finální normy, se prakticky nevyskytují, ale finálních norem se používá v interních směrnících při řízení činnosti podřízených orgánů a zaměstnanců (Boguszak, J.: „Právní principy, hodnoty, finalita“, in cit sborník, str. 31).

²⁹ Pro srovnání a pochopení propojenosti obecného hodnotového rámce a konkrétních hodnot v jednotlivých oblastech je užitečné uvést nástin nejvyšších hodnot politických v pluralitní demokratické společnosti, jak je podán ve shora cit. Politologickém slovníku (str. 160). Náleží sem svoboda občanů, soubor lidských práv, právní stát, sociální spravedlnost, humanismus, demokracie, kultura, morálka a odpovědnost, pravdivost politického myšlení a jednání a s tím související soulad mezi slovy a činy.

³⁰ Weinberger, O.: Filozofie, právo, morálka, MU, Brno 1993, str. 136.

s racionalitou a efektivností správy věcí veřejných. Racionální hospodaření s veřejnými prostředky, racionální a efektivní výkon správních činností, řádné a účinné spravování veřejných záležitostí jsou hodnoty, bez kterých se dobrá veřejná správa neobejde. Jejich explicitní vyjádření na obdobné úrovni jako je tomu u hodnot „lidskoprávních“ bychom obtížně hledali, i když fungují jako určitý regulativ rozhodovací činnosti veřejné správy a jejího uvažování. Založeny jsou spíše na dlouhodobém působení a obecném uznání, tedy již na jakési samozřejmosti své existence, a to jak ze strany vykonavatelů veřejné správy, tak jejich adresátů. Svě konkrétnější vyjádření našly v principu přiměřenosti (který však má prioritně sloužit ochraně hodnot „lidskoprávních“).

Shora uvedené způsoby projevu některých hodnot nebo cílů nacházíme, samozřejmě, rovněž v právním řádu České republiky. O hodnotách se ostatně výslovně píše v Preambuli Ústavy³⁵, jejíž hodnotově „prozařující“ funkce již byla připomenuta. Také Listina v čl. 2 odst. 1 uvádí, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.

Ke vztahu hodnot a jejich projevu obsahuje již první náleze Ústavního soudu České republiky³⁶ v tomto směru zásadní vyjádření, že Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě a není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určitě *regulativní ideje* (zdrž. aut.) vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti.

Ústavní soud tímto formuloval princip materiálního právního státu³⁷, který se uvedeným „hodnotovým“ způsobem projevuje ve vztahu k pojetí principu legality, jakožto nezbytného atributu celkové koncepce právního státu. Princip legality působí (pro naše účely, a nejen pro ně) v zásadní rovině interpretační a aplikační. V dikci Ústavního soudu tak, že ... „Ústava ... neváže pozitivní právo jen na formální legitimitu, ale podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické spo-

³⁵ Jen připomínáme, že se zde m.j. píše o odhodlání ... „budovat, chránit, a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založená na účtě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií.“ Jde vlastně o určitý komplex hodnot a principů, jež je nutno respektovat a naplňovat v činnosti legislativní i právně-aplikační.

³⁶ Ústavní soud České republiky: Sbírnka nálezů a usnesení, sv. 1, C.H.Beck, Praha 1994, č. I str. 1.

³⁷ Srov. Holländer, P.: „Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky“, in: Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.), MU Brno, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2000, str. 21.

lečnosti a těmito hodnotami také užití právních norm měří“ (zdrž. aut.)³⁸.

Uvedenými měřítky, tedy kritérii materiálního právního státu, se ve své činnosti také Ústavní soud řídí, jak lze setrvale vyčíst z jeho judikatury, a naplňování těchto kritérií v rozhodování orgánů veřejné moci sleduje. Pokud pak jde o přezkumnou činnost vůči konkrétním aktům na základě podané ústavní stížnosti³⁹, samozřejmě v tomto svém pohledu Ústavní soud nerozlišuje, zda předmětem jeho posuzování je rozhodnutí soudu nebo jiného vykonavatele veřejné moci. Nároky a kritéria v tomto „hodnotovém“ pohledu se ani lišit nemohou – jde vždy o orgán veřejné moci, výkon veřejné moci a v jejím rámci respekt k uznaným hodnotám.

Z judikatury Ústavního soudu identifikuje P. Holländer konsekvence materiálního právního státu. Náleží k nim shora již zmíněný hodnotově orientovaný výklad jednoduchého práva, zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu jednoduchého práva a také vnímání nepsaných principů demokratické společnosti ve smyslu pramenů práva⁴⁰. Je to pohled ucelený, jehož jednotlivé složky jsou organicky, a také hodnotově propojeny. Zaslouží více prostoru, neboť jeví se být vůči rozhodování a uvažování (nejen) veřejné správy náročný a nekompromisní, a část rozhodovací praxe staví do nelichotivého světla.

Zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu tzv. jednoduchého práva je založen na aplikaci práva vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Ústavní soud takový výklad označil za naprosto neudržitelný moment používání práva, představující pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, který je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)⁴¹. K metodám

³⁸ Nález Ústavního soudu ČR cit. v pozn. č. 14. Soustavu základních obecně akceptovaných hodnot, která je institucionalizována moderní demokratickou psanou ústavou, a jež nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí předpokládá Ústavní soud České republiky ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.) Ústavní soud České republiky: Sbírnka nálezů a usnesení, sv. 9, C.H.Beck, Praha 1998, str. 407.

³⁹ V dikci Ústavy a zákona o Ústavním soudu „pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci“ (Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky) resp. „pravomocným rozhodnutím, ... opatřením nebo jiným zásahům veřejné moci“ (§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a doplnění).

⁴⁰ Více, i s uvedením relevantní judikatury Ústavního soudu ČR, viz in: Holländer, dílo cit. v pozn. 37.

⁴¹ „Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurd-

výkladu a zejména výkladu systematickému se vrátíme v oddíle věnovaném principům a zásadám jako hlediskům správního uvažování.

Dále je mezi uvedenými znaky nutno zaznamenat nastínění existence a působení nepsaných principů demokratické společnosti jako pramenů práva, již notně prolamující „minimalistické“, tedy formalistické rozhodovací *milieu*, se kterým se mnohdy v praxi veřejné správy, a nejen tam, setkáváme.

Z těchto hledisek je pro vztah veřejné správy k jejím adresátům prvořadým princip ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, který je podle V. Sládečka vedle a spolu s principem vázanosti státu (svým) právem a hodnotovým znakem priority občana před státem zároveň základní hodnotou a znakem demokratického právního státu⁴².

V podmínkách České republiky je základním „lidskoprávním“ katalogem Listina základních práv a svobod⁴³ (dále jen „Listina“). Vyznačuje se, jak bylo naznačeno, „hodnotovým“ obsahem. Hodnotový obsah a význam, jakož i úroveň Listiny základních práv a svobod pro přijetí ČSFR a později obou nástupnických států do Rady Evropy a pro důstojnou reprezentaci našeho zákonodárství v úsilí o přistoupení do Evropské unie vyzdvihuje J. Filip⁴⁴. Lze v tom spatřovat také stvrzení společného základu hodnotového zaměření České republiky a uvedených evropských organizací, vyjádřený směrem k ochraně lidských práv a základních svobod v jejich základních dokumentech⁴⁵.

K tomu, jakým způsobem se tyto hodnoty projevují, či by měly projevat v rozhodovací praxi orgánů veřejné moci, J. Filip uvádí, že Listina je základem rozhodování všech státních orgánů ve vztahu k jednotlivci v tomto státě. Listina sama stanoví, že

dity.“ Ústavní soud České republiky: Sbírnka nálezů a usnesení, sv.9, C.H.Beck, Praha 1998, str. 407. Srov. také pozn. č. 17.

⁴² Srov. Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, C.H.Beck, Praha 2000, str. 20.

⁴³ Usnesení předsednictva České národní rady č.2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené úst. zákonem č. 162/1998 Sb.

⁴⁴ Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, in sborník Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 9.

⁴⁵ J. Malenovský zdůrazňuje myšlenku společné ochrany evropských hodnot, kterou ztělesňuje m.j. Rada Evropy. Rada Evropy je podle něj ohniskem, které vyznačuje do všech států našeho kontinentu evropské hodnoty a úctu k nim. (Předmluva k publikaci Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, 2001. Ve vztahu k EU srov. čl. 6 odst. první (dle předchozího číslování) článek F, první odstavce) Smlouvy o založení Evropského společenství: „Unie je založena na principech svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na principu právního státu a právních zásadách, jež jsou společné členským státům.“

základní práva a svobody jsou *měřítkem a mezí pro zásahy* státní moci vůči subjektům základních práv a svobod⁴⁶. Stanoví, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech, že základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné (čl. 1), zaručují se všem bez rozdílu... (čl. 3 odst. 1), že povinnosti mohou být ukládány nejen toliko na základě zákona a v jeho mezích, ale také jen při zachování základních práv a svobod (č. 4 odst. 1). V čl. 4 se také stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem, a to za podmínek stanovených Listinou (odst. 2), že zákonná omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (odst. 3) a že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich postaty a smyslu, a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (odst. 4). To jen pro potřebnost připomenutí v daných souvislostech.

Nemíním zde podávat exkurz z oblasti ústavního práva, což není posláním této stati. Jen je ještě možná vhodné poznamenat, že fungování těchto měřítek a mezí, tedy základních práv a svobod, je značně složité a strukturované, zvláště s ohledem na problém podmínek konkretizace některých základních práv a svobod, kterých se lze podle čl. 41 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které příslušná ustanovení Listiny provádějí, a dále s ohledem na problém způsobů omezení základních práv a svobod⁴⁷. Řešením uvedených otázek v jednotlivých případech přísluší se zabývat Ústavnímu soudu, který tak činí při projednávání ústavních stížností směřujících proti různým druhům zásahů orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, v tom samozřejmě a dosti často rozhodnutí orgánů veřejné správy, a řeší tyto otázky také v jejich legislativní rovině, při přezkoumávání ústavnosti zákonů či jejich jednotlivých ustanovení upravujících rozhodovací činnost orgánů veřejné moci, již může být chráněná sféra základních práv a svobod porušena. Poskytuje tak ochranu danému okruhu hodnot jak pro případy jejich porušení jak v rovině právně-aplikační, tak v rovině legislativní.

Význam základních práv a svobod nejen jako subjektivních veřejných práv, ale i jako *ústavních hodnot důležitých pro činnost státu* (zdrž. aut.) zdůrazňuje také Filip⁴⁸, a zároveň tím vymezuje, jak má stát k této kategorii hodnot přistupovat, totiž *respektovat je* (zdrž. aut.). Správní orgány totiž, pokud rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neaplikují ve své rozhodovací činnosti přímo ani ústavní normy, ani materiálně-právní normy obsažené v mezinárodních smlouvách

⁴⁶ Filip, J., *ibid.*

⁴⁷ Podrobněji viz Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno, 2001, str. 89 – 100.

⁴⁸ Filip, J.: cit. dílo, str. 89.

podle čl. 10 Ústavy, jsou však povinny je respektovat⁴⁹.

Listina základních práv a svobod není jediným pramenem základních práv a svobod, která mohou být obsažena také v jiném ústavním předpise nebo v mezinárodní smlouvě, k jejíž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a kterou je Česká republika vázána⁵⁰. Uvedená kategorie hledisek pro správní uvažování je doplňována a konkretizována soudní judikaturou, především Ústavního soudu a zmíněnými rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva. Bez významu pro veřejnou správu nejsou ani principy, resp. zásady zařazené zejména do některých doporučení nebo rezolucí přijatých orgány Rady Evropy.

Podle J. Boguszaka je i z povšechného rozboru práva demokratických států patrná pluralita a horizontální rozvětvenost hodnot, na jejichž dosahování, uchovávaní a ochranu je právo orientováno, a k nimž se řadí život, zdraví, důstojnost, majetek, svoboda, veřejná bezpečnost a právní jistota, životní prostředí, sociální jistota, rodinné vztahy, národní a státní suverenita, bezpečnost státu, mír, ad.

Pokud bychom měli identifikovat ze základních obecně akceptovaných hodnot ty, jež se rozhodování a uvažování veřejné správy mohou dotýkat a působit na ně, připadají v nejobecnější rovině v úvahu zejména takové hodnoty, jako je dobrá a spravedlivá (není-li již implicitně zahrnuta ve správě dobré) správa věcí veřejných, podmínky pro realizaci, resp. uspokojování rozmanitých legitimních oprávnění, resp. potřeb obyvatel (včetně hodnoty spočívající v samosprávě územních společenství občanů), podmínky trvale udržitelného vývoje (nebo spíše života), podmínky důstojného života jednotlivce s respektovanou sou-

⁴⁹ Flegl, V.: Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR, C.H.Beck, Praha 1997, Úvodní poznámky, str. XI.

⁵⁰ Čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993, Ústavy České republiky, ve znění změn a doplnění. K mechanismu působení uvedených smluv změněnému úst. zákonem č. 395/2001 Sb. více in Filip, J.: stať cit. v pozn.č. 22.

kromou sférou. Komponentami jedné nebo více z uvedených obecných hodnot mohou být hodnoty uvedené v předchozím nástinu. Tím lze doložit složitost vztahů a zmíněnou horizontální strukturovanost hodnot. Normování a hierarchizace hodnot jsou vskutku obtížné, ne-li nemožné. Není však nutné uvedené operace provádět. Pro legislativní i aplikační praxi postačuje existence jednotlivých hodnot jako taková a respekt k nim.

Obtížně se také dá dosáhnout úplnosti při formulování těchto hodnot, ani míníme-li se koncentrovat na hodnoty související s určitou výsečí určitého způsobu uplatňování veřejné moci, jakým je rozhodování orgánů veřejné správy na základě volné úvahy. Uvažujeme-li o soustavě nebo komplexu hodnot, nesmíme zapomínat na jeden znak spojený s jejich existencí, či spíš koexistencí, a to možnou vzájemnou nesouladnost až protikladnost⁵¹. Plyne už ze samé podstaty hodnot založené na chtění, zájmech, žádoucnosti, jež se přirozeně u různých jednotlivců, jejich skupin a politické reprezentace, které je prosazují, mohou odlišovat a také v čase vyvíjet a měnit.

O poznání uchopitelnější a konkrétnější kategorií hledisek, která působí na rozhodování a uvažování orgánů veřejné správy jsou právní principy a zásady, na něž se zaměříme v pokračování této stati.

⁵¹ Častým příkladem uplatnění takového sladování různých relevantních hodnot, v díce zákona „zájmů“ na úrovni správního rozhodování je proces projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, a pak konkrétní územní řízení a stavební řízení, resp. další řízení podle stavebního zákona, kde není nouze o konflikty hodnot, i když zde prosazovaných jako konkrétní zájem některé ze zainteresovaných stran nebo zájem veřejný hájený úřadem nebo územní korporací. Argumentace hodnotami zde není nijak výjimečná.