

**Aktuality v právu****Zásada zákonnosti veřejné správy  
mění svůj obsah**

SOŇA SKULOVÁ

Již jednou jsme se v tomto časopise (č. 3 /2000) zabývali z (převážně) právního hlediska problematikou reformy veřejné správy v České republice. Tenkrát byla zdůrazněna nutnost chápat reformu veřejné správy jako široký proces, který se zdaleka netýká pouze nejčastěji prezentované a nejzřetelnější části či aspektu reformy, tj. změna struktury tzv. územní správy. Probíhají totiž také reformní procesy měnící obsahovou stránku, resp. promítající se do kvality činnosti veřejné správy.

Kvalita činnosti veřejné správy je však pojem příliš široký a může být chápán rozdílně. Pro postupně vytvářený a sdílený civilizační a hodnotový evropský prostor v jeho administrativní dimenzi se užívá označení „evropský správní prostor“, který lze definovat jako souhrn principů, pravidel a opatření, jež jsou jednotně uplatňována ve správní činnosti členských států Evropské unie.

Uvedený prostor se vyznačuje prosazováním nikoliv jednotných konkrétních pravidel pro každodenní fungování veřejné správy v členských zemích Evropské unie, nebo v zemích ucházejících se o členství, ale formulací a prosazováním určitých sdílených, společných standardů, jež vycházejí ze zmíněných společných hodnot (pro naše podmínky jsou vyjádřeny zejména v Ústavě a Listině základních práv a svobod) a z nich vycházejících principů, které by – pokud jde o veřejnou správu – měly určovat její kvalitu v jednotlivých zemích, a také kvalitu administrativy „bruselské“.

Postupem času se vyprofilovaly určité pilíře, na kterých by měl uvedený evropský správní prostor spočívat. Představují vlastně čtyři okruhy obsahových kritérií, jimž by veřejná správa měla být schopna dostát a naplňovat je na potřebné úrovni, a to v celém zmíněném prostoru. Těmito kritérii jsou jednak *spolehlivost a předvídatelnost*, dále *otevřenost a transparentnost* veřejné správy, další kritérium vyžaduje *odpovědnost* veřejné správy za přijatá rozhodnutí (včetně odpovědnosti za způsobenou škodu), v neposlední řadě se volá po potřebné *efektivnosti* veřejné správy.

Ve zmíněné předchozí stati jsme poukázali na některé reformní kroky znamenající v rovině právních úprav posun směrem k naplnění uvedených standardů. Šlo o přijetí zejména takových zákonů, jako je úprava svobodného přístupu k informacím, zákon o ochraně osobních údajů, zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezá-

konným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zákon o veřejném ochránci práv.

Tím však zdaleka nebyly naplněny všechny požadavky kladené na naši veřejnou správu, ani oprávněná očekávání občanů na řádný výkon veřejné správy a jejich jednotlivých složek a všech každodenních činností, jak zřejmě každý může potvrdit z vlastní zkušenosti.

Požadavky na řádný a spravedlivý výkon veřejné správy a jejich výsledků jsou totiž hlubší a náročnější. Směrem k jejich naplnění nutně postupoval a dále směřuje právní vývoj ve sledované oblasti i v období po sepsání zmíněné stati v roce 2000.

Odehrály se některé významné změny, jejichž dopad představuje nastavení náročnějších požadavků na naši veřejnou správu. V souhrnu jde nebo má jít o určitý ucelený komplex vzájemně propojených změn, které bych chtěla alespoň rámcově nastínit. Všechny jeho články zatím nebyly realizovány. Mám na mysli zejména skutečnost, že doposud nebyla schválena nová úprava správního řádu jako základní a *pro futuro* univerzálněji než dosavadní úprava působící základní procesní norma upravující rozhodování všech subjektů veřejné správy.

Uvedené změny, ať již přijaté, účinné, nebo pouze ve stadiu návrhu, jsou podstatné, neboť ve svém důsledku přinášejí skutečné znáročnění kritérií pro činnost veřejné správy, a prohlubují dosavadní chápání *zásady zákonnosti*, resp. *legality*, jak je jako základní zásada pro veřejnou správu v právním státě stanovena.

Někdy se výstižněji hovoří o *zásadě právnosti*, neboť ve skutečnosti jde o respektování nejen zákonů, ale vázanost celým právním řádem. V této souvislosti nelze zapomínat, že součástí právního řádu České republiky jsou také vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament ČR a jimiž je ČR vázána, jak to vyplývá z tzv. *euro-novely Ústavy ČR* (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.).

Pro veřejnou správu respektující a naplňující (zejména) shora uvedené standardy (které mají profilovat nejen správní prostor evropský, ale všech civilizovaných zemí, jak se můžeme dočíst mj. v dokumentech OSN, OECD a dalších organizací) se v literatuře i praxi vžilo označení „*dobrá správa*“. Pro činnost veřejné správy, zejména její nejvýznamnější část, tedy činnost rozhodovací, jsou na tomto základě formulovány a konkretizovány tzv. „*principy dobré správy*“.

Právě v posledním ze shora příkladmo uvedených novějších zákonů, tedy v zákoně o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb.) se (zatím) poprvé setkáváme s výslovným použitím termínu „*principy dobré správy*“, které mají – vedle požadavku zákonnosti a respektování principů demokratického a právního státu – sloužit jako kritérium ombudsmanova hodnocení činnosti veřejné správy. Nepochybně tedy náleží k zákonným kritériím pro činnost veřejné správy. Pojem dobré správy však ani v citovaném zákoně, ani v jiném právním předpise není definován.

Tím, že cit. zákon uvedený pojem v rovině požadavku na kvalitu jednání úřadů staví *vedle* požadavku zákonnosti, lze dovodit, a obvyklá praxe ombudsmanských institucí tomu nasvědčuje, že pod pojem dobré správy se řadí nejen hlediska právní, ale i jiná, zejména z oblasti etické nebo oblasti ekonomické, např. požadavky na slušnost, zdvořilost, ochotu, hospodárnost, úspornost apod.

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

Náš zájem je však zaměřen na principy, které jsou právně závazné. V nastíněném kontextu bychom mohli hovořit o *principech dobré správy v užším pojetí* nebo snad výstižněji o *právních principech dobré správy*, které bývají řazeny k obecným principům ovládajícím správní právo.

Kde a jak tedy hledat obsah pojmu a položky, které jej mají naplňovat? Jaké jsou principy dobré správy a jak je to u nás s jejich závazností? To jsou otázky, na něž by měl znát odpověď nejen ombudsman, ale také veřejné správy, jakož i soudy, jež jsou povolány činnost veřejné správy kontrolovat. Povědomost by o nich měla mít také veřejnost a občané jako subjekty, kterým veřejná správa slouží.

V oblasti formulování a prosazování obecných principů pro veřejnou správu, obecných principů správního práva, naplňuje se v našem právním kontextu úloha především vyšších soudů, zejména pak Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (a vzhledem k procesu sbližování práva a přístupu našeho Ústavního soudu k jeho judikatuře také již Evropského soudního dvora), které rozhodují zejména na základě takových dokumentů, jako jsou ústavní dokumenty, především katalogy základních práv a svobod a mezinárodních smluv o lidských právech, zejména evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), a z nich obecné zásady vyvozují nebo je formulují a nacházejí pro ně výstižná označení (která se pak uplatňují mezinárodně a univerzálně) a poté se o ně ve svých rozhodnutích opírají.

Soudy pak – zvláště soudy v rámci správního soudnictví – z těchto existujících principů veřejné správy vycházejí při své přezkumné činnosti vzhledem k rozhodnutím správních orgánů a konkretizují svou aplikační činností tyto principy a zásady pro podmínky jednotlivých případů.

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

Hodnotovou základnou či zdrojem je přirozeně již zmíněná Úmluva, která vychází z Všeobecné deklarace lidských práv a která se stala celoevropským měřítkem pro akty veřejné moci.

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

Doporučení Rady Evropy adresovaná vládám členských států a přijímaná od 2. poloviny 70. let postupně systematicky vyjadřují zásady obecné činnosti veřejné správy, a to se zvláštním zřetelem k ochraně fyzických a právnických osob, jejichž práv právem chráněných zájmů se může správní činnost dotýkat. Právní povahou jde o *soft-law*: Výbor ministrů RE může vlády členských států požádat, aby byl informován o tom, jaká opatření byla učiněna ve vztahu k těmto doporučením, avšak existuje možnost složení výhrady k některým doporučením nebo jejich ustanovením. Těchto doporučení se však lze v kterémkoliv členském státě, i když nepřímo, dovolávat, neboť jde o dokumenty obecně považované za vodítko pro domácí legislativu i pro administrativní praxi.

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

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

Zmíním tedy principy hlavní, mířící na kvalitu obsahové stránky rozhodnutí. Ty již ustáleně používané budou v textu zvýrazněny:

Orgán veřejné správy je především povinen nesledovat jiný než předepsaný účel, vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ při současném zachování objektivitu a nestrannosti (*princip sledování stanoveného účelu* a *princip nezneužití uvážení*), dodržování *principu rovnosti před právem* a *zákazu diskriminace*, dodržování *principu proporcionality* (tedy *přiměřenosti* zásahu či postupu orgánu veřejné moci vzhledem k zákonem předpokládanému a sledovanému účelu), včetně

požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřené lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání, právní jistoty*).

Vedle těchto požadavků na obsahovou stránku rozhodování nacházíme další požadavky zaměřené spíše na *procesní stránku* nebo *garantující* naplnění shora cit. požadavků obsahových, jako je *zveřejnit obecné směrnice* ovládající správní uvážení, požadavek na *odůvodnění odchýlení se od směrnic*, kteréžto oba požadavky směřují zejména k naplnění principu předvídatelnosti, a dále požadavek zajištění práva *seznámit se s odůvodněním* správního aktu a práva *být poučen* o postupu při odvolání proti správnímu aktu.

Správní akt vydaný s použitím volné úvahy správního orgánu musí být *vždy přezkoumatelný soudem* nebo jiným nezávislým orgánem, aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska účelnosti.

Ze stručného přiblížení obsahu předmětných dokumentů je zřejmé, že obsahují obecná pravidla vztahující se zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit *spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování*, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým dosahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější.

Takto formulované principy dobré správy jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu“ v členských zemích Rady Evropy. Vzhledem k specifikům našeho právního řádu, veřejné správy s její konkrétní tradicí a současnou situací je nutno tuto základní „sít“, která je určena k zachycování a eliminaci prohrěšků proti minimálnímu standardu spravedlnosti a řádnosti výkonu správy, podle nich dopřesňovat a doplňovat.

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

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

Efekt uvedených dokumentů a účinnost principů v nich založených je zásadním způsobem posilována rozhodovací činností *Evropského soudu pro lidská práva* (ESLP), který ve své judikatuře vytváří, resp. dotvárí a precizuje jednotlivé principy dobré správy. Příkladem může být často uváděný princip proporcionality (přiměřenosti), předvídatelnosti (právní jistoty), odůvodňování.

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

Pro administrativu členských států Evropské unie je totiž uvedený efekt působení Rady Evropy a ESLP posilován působením *Evropského soudního dvora* (ESD) v tomto směru. Jde o proces v evropském kontextu vyvíjející se již delší období, jehož výstupy a směry mají pro naše podmínky značný význam vzhledem k začleňování do evropského správního prostoru uvedenými principy ovládaného.

V činnosti ESD je patrná snaha formulovat pravidla odlišující dobrý výkon správní činnosti od špatného. K nejfrekventovanějším principům patří princip rovnosti, princip vázanosti správy zákony, popř. právem, princip omezené volnosti správního rozhodování, popř. diskreční pravomoci, princip odpovědnosti správy, princip proporcionality a princip legitimního očekávání.

Zejména *princip legitimního očekávání (právní jistoty)* a *princip proporcionality* lze pro správný výkon diskreční pravomoci veřejné správy považovat za rozhodné, neboť směřují k zajištění správnosti a spravedlnosti obsahové stránky rozhodnutí ve správním uvážení vydaných. Oba uvedené principy jsou považovány za „principy na vzestupu“, neboť se předpokládá růst jejich významu a dosahu.

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

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

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

Existence, závaznost a cesty formulování a prosazování principů dobré správy jsou z dosud uvedeného snad dostatečně patrné, avšak přesto nepůsobí a nejsou respektovány bezproblémově či automaticky, jak tomu nasvědčuje situace v této oblasti v České republice.

Problémy či postupně zaplňovaná bílá místa lze spatřovat v rovině právních úprav, jež by principy dobré správy měly vhodným způsobem zavádět, ale také v aplikační praxi, včetně soudního přezkoumání.

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

V dosud shora nastíněném prostředí evropského správního prostoru (a širěji založené sféře dosahu Rady Evropy) je nutno chápat pojem „právnosti“ („zákonnosti“) vskutku v širších dimenzích, než tomu bylo či doposud je u nás zvykem. Takto pojatá právnost totiž znamená soulad s ústavou, s obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou, obyčejovými pravidly mezinárodního práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, se soudcovským právem a s interními směrnici, pokud se jich lze dovolat před soudem.

Pro potřebnou kultivaci prostoru rozhodování správních orgánů, odpovídající uvedenému širšímu kritériálnímu rámci právnosti, je nutno také pro naše podmínky nalézt odpovídající cesty a způsoby.

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

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

Dosavadní úprava základních zásad správního řízení (zejména §§ 3 a 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení – správního řádu) směřuje především k procesní stránce rozhodování, a pokud jde o vlastní obsah rozhodnutí, jeho kvalitu (spravedlnost, účelnost) výslovně neřeší.

Kvalitativní posun potřebným směrem, tedy včlenění, resp. doplnění zásad dobré správy do tzv. **základních zásad správního řízení**, měla by přinést navrhovaná nová základní procesní norma – správní řád. Podle důvodové zprávy vychází tento návrh nejen z tradic úpravy správního řízení na našem území, ale také z judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu, a z dosavadní judikatury obecných soudů ve správním soudnictví; čerpá rovněž ze zdrojů zahraničních, jako jsou úpravy správního řízení v některých zemích (Polsko, SRN, Rakousko, Nizozemsko), jakož i z judikatury ESD a ESLP, a využívá též dříve zmíněné dokumenty a Rady Evropy.

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

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

Zásada uvedená na posledním místě, tedy zákaz zneužití správního uvážení, nemá svůj vlastní samostatný obsah<sup>1</sup>, ale bude naplněna řádným uplatňováním zásad dříve uvedených, resp. obecněji respektováním principů dobré správy a principů právního státu, které rozhodování ovládají.

Konkrétní profilace této zásady je do značné míry úkolem pro nově konstituované správní soudnictví, které z tohoto hlediska bude rozhodování veřejné správy přezkoumávat (vycházíme ze znění § 78 odst.1 zákona č. 150/2002 Sb., správního řádu soudního, in fine).

Důležité je, že se citované zásady mají podle návrhu promítnout také do jednotlivých konkrétních ustanovení navrhovaného znění správního řádu. Tím by měla být v potřebné a dosažitelné míře prohloubena jistota správních orgánů, pokud jde o správné používání obecných principů.

Jeden z hlavních přínosů navrhované úpravy správního řízení lze spatřovat právě v tom, že zásady bude výslovně formulovat zákon a že dále budou konkretizovány v jeho jednotlivých ustanoveních (zda dostatečně či nikoliv, to ukáže praxe, event. soudní přezkoumání), čímž by měly odpadnout případné pochybnosti o závaznosti uvedených zásad nebo dokonce jejich neznalost ze strany těch, kteří ve veřejné správě rozhodují.

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

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

Příslušné principy dobré správy již ovlivňují a nadále budou ovlivňovat správní uvažování vykonavatelů veřejné správy a působit tak k její kulti-

<sup>1</sup> Jak již bylo dříve uvedeno v souvislosti s obdobnou zásadou „vygenerovanou“ na bázi Rady Evropy a judikaturou ESLP.



vaci směrem (od „prosté“ zákonnosti) k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti rozhodnutí veřejné správy.

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

Nyní jen v základních konturách uvedme, že se pro naše současné podmínky – s intenzivní potřebou kultivovat oblast správního uvažování – stala zásadním momentem a východiskem potřebných změn v tomto směru nová úprava **správního soudnictví** a činnost nově ustaveného Nejvyššího správního soudu. Vedle správního soudnictví je neméně významnou legislativní změnou vytvářející pro moc soudní další prostor pro kultivační působení uvedeným směrem nové znění části páté občanského soudního řádu.

Obě uvedené právní úpravy založily prostor pro formulování a prosazování principů dobré správy pro rozhodování veřejné správy se správním uvážením. Ze znění zmíněných úprav je patrné, že principy dobré správy mohou z pohledu příslušných soudů napomoci k posouzení event. „*zneužití správního uvážení*“ (již cit. § 78 odst. 1 soudního řádu správního), k posouzení „*přiměřenosti ukládaných administrativních sankcí*“ (odst. 2 téhož ustanovení), ale i „*správnosti rozhodnutí*“ v rámci přezkoumání podle **části páté o.s.ř.** (§ 250i zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1.1. 2003), tedy věcí, kdy o správní orgány rozhodovaly o otázkách občanskoprávní, obchodněprávní, pracovněprávní či rodinněprávní povahy, jak uvedené pojmy a režimy zmíněné úpravy zavádějí.

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

Z předpisů s obecným dosahem lze uvést např. úpravu vztahující se na široký okruh osob podílejících se přímo na výkonu veřejné správy. Pro závaznou aplikaci principů dobré správy byla poměrně nedávno založena povinnost tyto principy ve vlastní rozhodovací činnosti respektovat, a to novou **úpravou povinností státních zaměstnanců** (srov. § 61 zákona č. 218/2002 Sb., tzv. služebního zákona, jenž má obecně nabýt účinnosti 1.1. 2005) a **povinností pracovníků územních samospráv** (srov. § 16 již účinného zákona č. 312/2002 Sb.)

Jde o zajímavou změnu či posun také v tom směru, že řada ustanovení zajišťujících nestrannost a objektivnost rozhodování byla „převzata“ z Etického kodexu pracovníků veřejné správy, schváleného usnesením vlády v roce 2001. Zmíněná ustanovení tak přešla z roviny morálních pravidel na úroveň právních povinností.

K zavedení principů dobré správy jako závazné normy došlo tak, že uvedeným kategoriím osob byly stanoveny normy některých povinností,

jejichž naplnění vyžaduje respekt k principům dobré správy, a to z hlediska jejich provázanosti s principy demokratického právního státu uznávajícího základní práva a svobody.

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

Po obsahové stránce jde o vázanost mnohem širším spektrem hledisek, než je dodržování právních předpisů vztahujících se k výkonu služby a služebních předpisů.

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

Citovaným způsobem je v obou případech, i když formulačně odlišně řešených, pro činnost zaměstnanců veřejné správy stanovován širší rámec hledisek, jež mají respektovat, než jsou („pouze“) konkrétní aplikované zákony a prováděcí předpisy.

V případě všech dosud uvedených změn nejde o běžné posuny v právních úpravách, ale o zásadní změnu ve vytvoření podmínek pro kvalitnější rozhodování veřejné správy jako celku, pro „správnější“ veřejnou správu přibližující se standardům veřejné správy v moderním demokratickém a právním státě.

Závěrem se pokusme o shrnutí pojednaných souvislostí kritériálního prostředí pro činnost veřejné správy, jak je v současném období důkladněji nastavováno. Pro rozhodovací činnost správních orgánů se nastoluje celý existující rejstřík relevantních právních principů dobré správy, jak jsme se je pokusili přiblížit, včetně potřebného systému kontroly a záruk. Významným způsobem se tak zároveň svým rozsahem rozšiřuje a intenzitou vlivu na obsahovou stránku rozhodnutí prohlubuje pojem zákonnosti, právnosti jako jednoho ze základních kritérií veřejné správy, a to směrem k vytváření podmínek pro rozhodování s vyšší úrovní spravedlnosti a efektivnosti.

Očekávání v tomto směru jsou značná, jejich naplňování bychom měli bedlivě sledovat.