

**Realizace činnosti veřejné správy,
správní řád (zákon č.500/2004 Sb., ve znění z.č. 413/2005 Sb.)
a základní zásady činnosti veřejné správy**

1. Formy realizace veřejné správy a správní řád

Správní řád(zákon č.500/2004 Sb., ve znění z.č. 413/2005 Sb.) obsahuje obecnou úpravu:

- **správního řízení** (= postup vedoucí k vydávání správních rozhodnutí /individuálních správních aktů/, kterými správní orgány rozhodují o právech a povinnostech individuálně určených osob – účastníků řízení), a to ve své *části druhé a třetí* (§ 9 – 153),
- **jiných úkonů správních orgánů** („vyjádření, osvědčení a sdělení“), a to v *části čtvrté* (§ 154 - § 158),
- **veřejnoprávních smluv**, uzavíraných ve věcech výkonu veřejné správy mezi správními orgány (např. mezi obcemi k zajištění výkonu přenesené působnosti), resp. mezi správními orgány a dalšími osobami, a takovými osobami navzájem, a to v *části páté* (§ 160 - § 70),
- **a opatření obecné povahy** (smíšených správních aktů, nesoucích některé znaky právního předpisu a některé znaky rozhodnutí), a to v *části šesté* (§ 171 – 174).

Ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (např. stavební zákon, živnostenský zákon, zákon o přestupcích, a další), jsou obvykle obsažena ještě speciální ustanovení, upravujících tytéž postupy (zejména správní řízení). Tato speciální ustanovení ze zvláštních zákonů se použijí přednostně. Ustanovení správního řádu se použijí, pokud zvláštní zákon pro daný postup nemá svou speciální úpravu.

Tak to určuje správní řád (§ 1 odst. 2). Správní řád má tedy *podpůrnou (subsidiární) působnost*.

Ve správním řádu **nejsou konkrétně upraveny** ještě další právní formy činnosti veřejné správy, a to vydávání právních předpisů (**normativních správních aktů**) a dále realizace tzv. **faktických úkonů** s přímými právními důsledky (jimi jsou nejčastěji bezprostřední zákroky policistů nebo strážníků), které nemají procesní stránku a jde u nich o přímou realizaci pravomoci a oprávnění příslušných osob.

Vedle shora uvedených právních forem realizace (činnosti) správních orgánů rozlišujeme také **neprávní formy činnosti** – různé organizační a technické činnosti, které veřejná správa zajišťuje a provádí. Řada z těchto činností má doplňkovou, obslužnou funkci ve vztahu k formám právním.

Základním *rozlišujícím znakem právních forem činnosti* – jejich přímý dopad do právní sféry (práv, oprávněných zájmů, povinností) adresátů působení veřejné správy, který se u neprávních forem neprojevuje.

AVŠAK - na všechny formy realizace veřejné správy (na „výkon veřejné správy“, tedy na činnosti veřejné správy působících navenek, ve vztahu k adresátům veřejné správy) se vztahují

2. Základní zásady činnosti správních orgánů:

Rozsah působnosti a význam základních zásad činnosti správních orgánů - Rozsah působnosti základních zásad

Než přistoupíme k pojednání o jednotlivých zásadách a jejich vztazích obsažených v první části správního řádu¹, bude vhodné pokusit se objasnit otázku **rozsahu působnosti základních zásad a význam a způsob uplatnění** uvedených zásad.

Jak název příslušného oddílu části první zákona uvádí, jde vskutku o *zásady činnosti správních orgánů*. Širšímu uplatnění zmíněných zásad vskutku nasvědčuje jejich znění a obsah, které u většiny zásad překračuje tradiční rámec zásad ryze procesních.

Obdobného zaměření byly již některé zásady, resp. tzv. „základní pravidla řízení“, zařazená do úpravy předchozí². V cit. předpise však šlo o nastavení zásad (pouze) pro tzv. klasický správní proces, tj. pro správní řízení, zatímco u novější úpravy jsou základní zásady nastaveny pro širší okruh činností – postupů veřejné správy, než je klasické správní řízení, jak jsou správním řádem upraveny.³

Z tzv. společných ustanovení zákona⁴ vyplývá, že mají být použity také v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použité správního řádu vylučuje, aniž by sám úpravu odpovídající těmto zásadám obsahoval.

Z použité dikce lze dokonce dovozovat, že nastavení rozsahu působnosti základních zásad činnosti může být event. širší, než je rozsah forem činností upravených správním řádem, neboť se zde hovoří o jejich použití *při výkonu veřejné správy*.⁵ Základní zásady činnosti ze správního řádu proto připadají v úvahu jako závazná vodítka také pro formy

¹ Srov. §§ 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb.

² Např. povinnost správních orgánů chránit zájmy státu a společnosti, práva a zájmy občanů a organizací, nebo povinnost dát příležitost občanům a organizacím, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit a uplatnit své návrhy. Srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb.

³ Mimo vlastní rámec správního řízení měla být ustanovení o základních pravidlech řízení přiměřeně použita při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření (tedy pro obdobné činnosti - postupy, jaké jsou v zákoně č. 500/2004 Sb. upraveny v části čtvrté). Takto nastavená „univerzální“ působnost základních zásad odpovídá jejich povaze (u mnohých ze zde zařazených zásad) vskutku základních principů, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v moderním právním státě, a jsou projevem příslušných principů ústavních pro oblast moci výkonné.

⁴ Srov. § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

⁵ Jen pro úplnost zopakujeme, že dle cit. ust. se základní zásady činnosti uvedené v § 2 – 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu a sám nemá úpravu odpovídající těmto zásadám.

činnosti správních orgánů ve správním řádu konkrétně neupravené, resp. na něž nastavení rozsahu působnosti cit. zákona obecně nedopadá.

Význam a závaznost základních zásad

než přistoupíme k přiblížení jednotlivých zásad činnosti správních orgánů, nejprve několik vět majících za cíl ozřejmit význam zásad a jejich širší právní základ.

Účelem a cílem nastavení základních zásad činnosti správních orgánů, s jejich široce založenou působností – vlivem na výkon veřejné správy, je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy.

Požadavky na kvalitu činností a rozhodování veřejné správy se v uplynulých desetiletích podstatně zvýšily, a to zvláště u těch činností, jimiž se veřejná správa dotýká práv a svobod jednotlivců, či do nich zasahuje, a jimiž závazným způsobem ovlivňuje život jednotlivců a také společnosti.

Dalším stupňujícím požadavkem ze strany společnosti je požadavek na efektivnost správních činností, jež má v podmínkách veřejné správy značně široké, mnohdy právní, souvislosti či důsledky (spočívající např. v založení odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným či nesprávným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem⁶)

Prosazování a intenzita uvedených požadavků souvisela m.j. se vzrůstajícími požadavky na úroveň a záruky právního státu v oblasti moci výkonné, a také se vzrůstajícím rozsahem veřejných úkolů, prostředků k jejich naplňování a v neposlední řadě také rozsahu a četnosti právních agend, jež byly veřejné správě svěřeny ke správě a k rozhodnutí.

Zásady činnosti zařazené do úvodní části správního řádu tedy vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy, jež bývají souhrnně označovány jako principy „dobré správy“ (*Good Governance, Good Administration*). Uvedené principy či požadavky nejsou striktně vymezeny či definovány, nicméně panuje obecnější shoda (v literatuře, judikatuře zejména, některých dokumentech, zejména rady Evropy nebo EU⁷) o tom, jaké vlastnosti by měl mít, či jaká kritéria by měla naplňovat řádný výkon veřejné správy v podmínkách moderního právního státu.

Rovněž pokud jde o *označení jednotlivých zásad*, není v mnoha případech normativně stanoveno. Správní řád rovněž nepoužívá pro jednotlivé zásady či požadavky konkrétní označení, „pouze“ je závazně stanoví.

Pro určité druhy či oblasti požadovaných kritérií na kvalitní veřejnou správu se však již vžily určité názvy, které budou dále v textu používány.

Znovu je nutno připomenout nastavení rozsahu základních zásad. Jak již bylo uvedeno, jde o *zásady činnosti* správních orgánů. Nejsou tedy nastaveny (pouze) pro účely správního řízení (tj. klasického správního procesu, resp. formalizovaného postupu vydávání konkrétních správních aktů), jak tomu bylo u úpravy předchozí⁸).⁹ Některé ze zařazených

⁶ V našich podmínkách viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění.

⁷ V literatuře se někdy setkáváme s pojmem „evropský správní prostor“. Lze jej definovat jako souhrn principů, pravidel a opatření, která jsou jednotně uplatňována ve správní činnosti členských států EU. Srov. Pomahač, R...: *Zásady správního řízení a evropské právo* (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č.3, str. 41.

⁸ Podle uvedené úpravy se vedle vlastního správního řízení měla ustanovení o základních zásadách dále pouze přiměřeně použít „při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření“. Srov. § 3 odst. 5 z.č. 71/1967 Sb.)

⁹ Ostatně zásady tradičně chápané jako klasické procesní principy jsou vždy spojeny s materiální stránkou věci, neboť jsou vůči ní v „obslužné“ úloze.

principů nejsou tedy principy ovládajícími pouze samotný proces - postup správních orgánů, ale zasahují rovněž do rovin hmotněprávních, neboť ovládají v některých ohledech obsah přijímaných rozhodnutí („řešení“), tedy nejde jen o procesní stránku aplikace norem práva hmotného.

Tím, že byly dále pojednané zásady výslovně zařazeny do textu zákona, není nutno hledat důvod jejich závaznosti v ústavních předpisech, mezinárodních smlouvách či dalších dokumentech (z nich zejména v tzv. *soft-law* Rady Evropy).¹⁰

Vedle přímé *právní závaznosti* mají základní zásady další tradiční úlohu, a to sloužit jako *interpretační pravidlo* pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona, resp. ustanovení upravujících postupy správních orgánů v jednotlivých zvláštních zákonech, jež jsou ve vztahu speciality k úpravám obsaženým ve správním řádu.

Základní zásady se staly nutně a logicky vodítkem pro zákonodárce, který jejich požadavky v řadě případů promítá do konkrétních ustanovení správního řádu řešících různé procesní situace a upravujících jednotlivé (nejen klasické procesní, neboť se vztahují také k dalším druhům postupů správních orgánů) pojmy a instituty. Propojenost zvláště některých ustanovení zákona se základními zásadami činnosti je zřejmě ještě více patrná, než tomu bylo v úpravě předchozí.

- K jednotlivým zásadám činnosti a jejich vtaům

Obdobně jako v úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., zásady činnosti správních orgánů zařazené v části první správního řádu nejsou úplným katalogem zásad (požadavků) kladených na správné, řádné postupy a rozhodování správních orgánů.

1. Zásada legality (zákonnosti)

je základem pro výkon jakékoliv veřejnomocenské povahy, a také pro výkon veřejné správy vůči dotčeným osobám.

Správní řád ukládá správním orgánům postupovat v souladu se *zákony* a *ostatními právními předpisy*, jakož i *mezinárodními smlouvami*, které jsou součástí právního řádu.¹¹ Pro tyto závazné prameny je v textu zákona používána legislativní zkratka "právní předpisy"¹².

Zásadu zákonosti je možno považovat za zásadu nejdůležitější, neboť pro veřejnou správy vykonávanou v podmínkách právního státu určuje podmínky, meze a způsob výkonu

¹⁰ Nutno však upozornit na to, že některé zásady- principy pro činnost či rozhodování veřejné správy zůstaly mimo okruh zásad výslovně nastavených v § 2 – 8 správního řádu. Jejich závaznost je u těchto dalších zásad v obecné rovině odvozována shora uvedenou „složitější“ cestou, resp. v některých případech jsou promítnuty do textu konkrétních ustanovení zákona.

Je tomu tak např. se zásadou řádného odůvodnění rozhodnutí, již však nacházíme zakotvenu zejména v § 68 odst. 3 a 4 (tedy v části II., a to ve vztahu k rozhodnutí vydanému ve správním řízení), ale také v § 155 odst. 3 (v části IV., ve vztahu k vydávání vyjádření osvědčení a posudků). Jinak m.j. vyplývá ze shora uvedeného *soft-law*, konkrétně Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.

Podle Statutu rady Evropy mohou mít závěry Výboru ministrů formu doporučení vládám členských zemí. Výbor může vlády členských států požádat, aby byl informován o tom, jaká opatření byla učiněna ve vztahu k těmto doporučením. Viz čl. 15 písm.b) Statutu rady Evropy, publikováno in Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, Prospektrum Praha 2001.

¹¹ § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

¹² *Ibid.*

jejích pravomocí zejména vůči spravovaným osobám. Je však také základem pro uplatnění dalších zásad, neboť zákonem je určován jejich obsah, způsob uplatnění a závaznost.¹³

Zásada zákonnosti nesleduje pouze soulad postupu správního orgánu s předpisy procesními, ale také hmotně právními (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a kompetenčními (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).

Zásada zákonnosti je pro podmínky veřejné správy konkrétním projevem a zároveň garancí ústavní zásady legality ve sféře veřejné správy, zakotvené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.¹⁴

Zásada zákonnosti představuje jednu ze záruk zákonnosti v oblasti veřejné správy. Mimo sféru jejího uplatnění by neměl zůstat žádný z postupů, kterými subjekty vykonávající veřejnou správu zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy nebo je ovlivňují. Rovněž z tohoto důvodu je zásada legality, a zároveň s ní další základní zásady činnosti správních orgánů, nastavena jako zásad univerzální, ovládající výkon veřejné správy¹⁵.

Dosah zásady zákonnosti nelze však ve správním řízení omezovat pouze na správní orgány. Respektovat příslušné právní úpravy jsou povinny všechny další subjekty, které v řízení vystupují, tedy i tzv. dotčené orgány, znalci, tlumočníci, účastníci řízení. Avšak pro subjekty, které nespádají do okruhu subjektů uplatňujících veřejnou moc se vázanost zákony projevuje v jiném rozsahu a intenzitě, a její podstata je vyjádřena v zásadě "Každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá"¹⁶, a tedy *vice versa* může být nucen činit, co zákon ukládá, jak navozuje ústavní úprava možnosti ukládat povinnosti na základě zákona.

Ve vztahu k postupům správní orgánů, jak je upravuje správní řád, je nutno zásadu zákonnosti vykládat širěji, neboť kromě souladu se zákony vyžaduje rovněž postup respektující ostatní právní předpisy¹⁷. Zákon dále stanoví, že pod pojmem „zákon“ je nutno rozumět též mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu.¹⁸

¹³ Za nejdůležitější zásadu je zásada legality /zákonnosti) označována také v důvodové zprávě k návrhu správního řádu. Viz sněmovní tisk č. 210/0 – <http://www.psp.cz>.

¹⁴ Čl.2 odst. 2 Listiny: "Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví." a dále čl.4 odst.1: "Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."

¹⁵ Srov. již cit. § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁶ Srov.čl.2 odst.3 Listiny.

¹⁷ Nejčastěji je tato kategorie naplňována tzv. prováděcími právními předpisy vydávanými ústředními správními orgány a předpisy vydávanými územními samosprávnými celky.

Pro správnou interpretaci a aplikaci norem správního práva je však nutno zdůraznit požadavek respektování předpisů tvořících tzv. ústavní pořádek České republiky. Ostatně výslovně je povinnost jednat v souladu s ústavními předpisy zakotvena v rámci úpravy povinností úředníků v zákoně č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (srov. § 16), a v zákoně č. 218/2002 Sb., o státní službě (srov. § 61). Ústavní předpisy jsou v mnoha případech zdrojem obecných principů, s nimiž se i v novém správním řádu setkáváme.

K otázce pramenů správního práva viz Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Masarykova univerzita, Brno 2004, str. 54 – 61.

¹⁸ § 2 odst. 1 zákona. Č. 500/2004 Sb.

Zásadě legality (zákonnosti) dostává se tedy výslovným způsobem rozsahu potřebného z pohledu ústavních předpisů, a také závazků plynoucích z příslušných mezinárodních smluv.¹⁹

Pro nastavení a naplňování zásady legality je významným činitelem také soudní judikatura, neboť soudní rozhodnutí napomáhají zpřesňovat její obsah. Závazně se tak děje ve vztahu ke konkrétnímu rozhodovanému případu. Faktická síla působení soudní judikatury je však širší, a ovlivňuje činnost veřejné správy také v dalších případech.

V tomto směru je nutno zdůraznit také působení Nejvyššího správního soudu ke sjednocování judikatury správních soudů, a ke kultivaci veřejné správy směrem k respektování názorů správních soudů na právní otázky vyslovených v soudních rozhodnutích²⁰.

Pro účely *správního řízení*²¹ se logicky uplatňuje zejména *procesní stránka* zásady zákonosti. Prostupuje celou úpravou správního řízení. Objevuje se explicitě v obecné formě v ustanoveních o základních pravidlech řízení, a dále se opakovaně setkáváme s jejím zdůrazněním také v dalších jeho ustanoveních upravujících jednotlivé procesní instituty a průběh správního řízení. Naplnění zásady zákonosti nutně vyžaduje také respektování speciálních úprav správního řízení.

V novém správním řádu jsou však základní zásady činnosti nastaveny také v tomto ohledu šířeji, zde tedy v širším záběru než pro „pouhou“ procesní stránku jednotlivých postupů. Tento závěr lze odvodit z toho, jak jsou v novém správním řádu založeny některé požadavky – kritéria také pro obsahovou stránku rozhodnutí nebo zvolených řešení, jak to dokládá obsah a zaměření některých dalších zásad, jak budou návazně uvedeny.²²

2. Zásada přiměřenosti (proporcionality) a její komponenty

V novém správním řádu, konkrétně v jeho § 2 byly ve výslovné formě nově výslovnou formou uvedeny některé zásady, které se vztahují k obsahové stránce rozhodnutí či dalších úkonů, a také ke způsobu uplatňování jednotlivých procesních forem, tedy vlastně ke způsobu výkonu veřejné moci v oblasti veřejné správy.

¹⁹ Srov. čl. 10 Ústavy ČR: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu: stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

²⁰ K tomu srov. institut tzv. stanovisek a zásadních usnesení Nejvyššího správního soudu (§ 12, § 18 a § 19 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění).

²¹ Tedy část II. a III. zákona č. 500/2004 Sb.

²² Rovněž úprava a terminologie použitá na některých místech správního řádu vede k závěru, že je rozlišováno klasické porušení zákonosti, neboli postup či rozhodnutí nezákonné nebo nesprávné. (srov. zejména § 89 odst. 2, upravující rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu ve správním řízení).

Tzv. *nezákonnost* je v daných souvislostech zřejmě nutno vykládat jako označení pro ty případy, kdy bude porušeno pravidlo upravující postup správního orgánu jako tzv. činnost vázanou (tj. neumožňující použití správního uvážení nebo jinou). Postup a rozhodnutí tzv. *nesprávné* se bude zřejmě vztahovat na situace, kdy je zákonem ponechán správnímu orgánu prostor pro uplatnění určité volnosti, a to buď v posuzování skutkové stránky, nebo pro podřizovací činnost ve vztahu k tzv. neurčitým pojmům, nebo zejména pro případy tzv. správního uvážení, kdy s nastoupením určitých podmínek právní norma nespojuje jediný možný další postup nebo posouzení řešené otázky.

K otázkám vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy více viz např. in Skulová, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*, Masarykova univerzita, Brno 2003, str. 49 – 109.

Za hlavní z uvedených zásad můžeme označit *zásadu přiměřenosti*, která sestává z několika dílčích zásad, jež obstojí také samostatně, a tak budou dále přiblíženy. Další z uvedené dvojice představuje *zásada předvídatelnosti* (právní jistoty), na niž se změníme posléze.

3. Zákaz zneužití správního uvážení^{23 24}

²³ V *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2 týkajícím se správního uvážení* jsou formulovány požadavky zejména na obsah rozhodnutí ve správním uvážení. Jde vlastně o přehled hlavních principů ovládajících oblast správního uvážení, z nichž některé jsou jako princip označeny přímo, některé nikoliv, avšak příslušný princip zřetelně naplňují (uvádíme jej v závorce).

Orgán veřejné správy je 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*, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřené lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti - legitimního očekávání – právní jistoty*).

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

Opomenuta nezůstala ani klíčová otázka záruk řádného rozhodnutí se správním uvážením, neboť takový akt 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 Doporučení (80) 2 je zřejmé, že právě uvedené doporučení, zaměřené na vytváření standardu řádného správního uvážení, obsahuje obecná pravidla vztahující se zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým dosahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější.

Citované doporučení je zaměřeno prioritně na kvalitu obsahové stránky rozhodnutí orgánů veřejné správy, ovšem s využitím potřebných procesních a přezkumných prostředků a záruk. Potvrzují se tak klíčový význam správního uvážení pro (správné) rozhodování veřejné správy.

Principy dobré správy vyjádřené v Doporučení (80)2 jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu“ v členských zemích Rady Evropy.

²⁴ Správní uvážení, resp. volné uvážení správního orgánu lze dle Z.Bažila charakterizovat tak, že jde o zákonem založenou volnost tohoto orgánu zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí, přičemž volná úvaha může být založena pouze zákonem, resp. z něho vyvozenou právní normou. (Bažil, Z.: Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, AUCI, Praha 1992, str. 58)

„*Správní uvážení...nelze zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.*“ – Vrchní soud v Praze, č. j. 6 A 6/92-3 (in Mazanec, M.: Soudní judikatura ve věcech správních 1003 – 1997, Linde, Praha 1999, str. 10).

Správní uvážení se v právních normách objevuje ve dvou formách, které označujeme jako „uvážení jednání“ (možnost úvahy o tom, zda daný postup bude použit či nikoliv) nebo „uvážení volby“ (tedy volby jednoho z více možných postupů či řešení). Správní uvážení není samozřejmě zakládáno pouze pro řešení otázek hmotněprávních, ale také procesněprávních. Jde však vždy o volnost relativní, neboť vždy v intencích právního řádu, když *l.* (více viz in Skulová, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu, Masarykova univerzita, Brno 2003, str. 105 – 109).

S mnoha takovými případy se setkáváme rovněž ve správním řádu, a obecně možno konstatovat že tak činí častěji než úprava předchozí, který tak v mnoha ohledech ponechává na úvaze

Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm *účelům*, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v *rozsahu*, v jakém mu byla svěřena.²⁵

Zásada napomáhá *správně realizovat* zásadu legality, když zdůrazňuje její obsahovou stránku (účel pravomoci stanovený zákonem), zároveň navazuje na požadavek jednat vždy (resp. „přijmout řešení, jež bude“) v souladu s veřejným zájmem.

4. Zásada souladu s veřejným zájmem²⁶

obstojí také jako samostatná zásada.

Pojem „veřejný zájem“, jakožto pojem neurčitý, může být naplněn či určen právě s pomocí účelů, jež zákonodárce pro výkon pravomoci správních orgánů na jednotlivých úsecích správy v příslušných zákonech stanovil.²⁷

Dále na zásadu zákazu zneužití pravomoci navazují a zásadu proporcionality organicky doplňují:

5. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Správní orgán šetří *práva nabytá v dobré víře*, jakož i *oprávněné zájmy* osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může *zasahovat* do těchto práv *jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*.²⁸

Požadavek zdůrazněný v závěru předchozí věty bývá někdy označován jako

- **zásada subsidiarity (6.)**,

a to spolu s požadavkem, aby

- **přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu²⁹**.

7. Zásada preference smírného odstranění rozporů³⁰

správního orgánu, zda a jaké konkrétní kroky v rámci svých postupů použije. (Srov. např. míru dispozitivnosti v úpravě přerušení řízení podle předchozí úpravy / zejm. § 29 odst. 1 a 2/ a v zákoně č.500/2004 Sb. / srov. zejm. § 64 odst. 1 a 3/).

²⁵ § 2 odst. 2 cit. zákona.

²⁶ § 2 odst. 4 cit. zákona: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem....“

²⁷ V rozhodování veřejné správy vždy nalézáme jednak prvek právní a jednak prvek účelový. Účel je v nejobecnější rovině představován veřejným zájmem.

Dle V.Vopálky kategorie účelu zabraňuje zneužívání pravomoci (in Hendrych, D. a kol.: Správní právo obecná část, 5. vydání, C.H.Beck, Praha 2004, str. 85).

„Účel zákona“ slouží jako důležité interpretační pravidlo napomáhá správně naplnit prostor založený pro správní uvážení.

„Veřejný zájem“, výslovně či implicitně začleněný do právních předpisů, je pak hlavním kritériem určujícím obsahové zaměření veřejné správy. Z právního řádu lze extrahovat celou strukturu veřejných zájmů, jež nemusí být vždy souladné, a při rozhodování je nutno je vhodně vyvažovat či sladřovat (*zásada spolupráce správních orgánů* - § 8 odst. 2 z.č. 500/2004 Sb.), a zároveň sledovat soulad s legitimními zájmy soukromými (o nich hovoří § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., resp. *zásada subsidiarity*, tj. minimalizace zásahů), či zabraňovat vlivu soukromých zájmů nelegitimních.

K problematice účelu a veřejného zájmu více viz např. Skulová, S., cit. dílo, str. 91 – 100.

²⁸ § 2 odst. 3 cit. zákona.

²⁹ § 2 odst. 4 cit. zákona.

při projednávání a rozhodování věci obsahově navazuje na uvedené požadavky.

Zmíněné zásady také doplňují *obsah zásady přiměřenosti* v tom směru, aby prostředky veřejné moci byly uplatňovány pouze v nezbytném rozsahu, odůvodněném účelem výkonu této pravomoci, a pouze tam, kde se nezdaří v rámci postupů správních orgánů a v jejich rozhodnutí uplatnit řešení smírné. Přijaté řešení má pak, s přihlédnutím ke shora uvedeným hlediskům, adekvátní řešenému případu či situaci.

8. Zásada předvídatelnosti (legitimního očekávání)

je ve správním řádu navozena požadavkem pro správní orgán dbát, *aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*³¹

Jde o promítnutí zásady rovnosti a také právní jistoty na podmínky veřejné správy.

Představuje garanci ústavního principu rovnosti v právech a v důstojnosti, rovnosti před zákonem (a také zákazu diskriminace).³²

Uvedený požadavek bylo zatím spíše zvykem spojovat s rozhodováním soudů. To však nic nemění na jeho závaznosti pro správní orgány již před výslovným zakotvením do nového správního řádu, a to právě pro jeho ústavní (a mezinárodněprávní) platnost či uznání, jako jednoho z principů uplatňujících se při výkonu veřejné moci v právním státě.

Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). M.j. rovněž *explicitně* nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní.³³

Zásada legitimního očekávání neznamená absolutní neměnnost rozhodování. Jak plyne ze souběžně nastavené zásady přiměřenosti, existuje vždy také požadavek hledat vhodné, přiměřené řešení, a to v rovině hledání ještě vhodnějších řešení (dokonalejší vyvažování zájmů), či odůvodněné změny praxe.

Ve vztahu k vydávaným správní aktům se tak zároveň nastavuje požadavek **odůvodňovat** postupy a rozhodnutí, jež se dotýkají práv a povinností jednotlivců, a to zejména pokud jde o použití správního uvážení, pro situace změn v ustálené praxi či vůči legitimnímu očekávání.³⁴

9. Zásada materiální pravdy

Ve vztahu ke skutkové stránce je v zákoně založena ovšem v poněkud „racionalizované“ verzi, než ji formulovala předchozí úprava.

Zákon totiž v tomto ohledu stanoví, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn *stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.³⁵

Naplnění zásady materiální pravdy tedy bude vyžadovat, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásady legality,

³⁰ § 5 cit. zákona: „Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“

³¹ § 2 odst. 4 cit. zákona.

³² Srov. zejména čl. 1, čl. 3, čl. 5 Listiny základních práv a svobod.

³³ Ostatně s pojmem „ustálená rozhodovací praxe“ se setkáváme přímo v textu správního řádu, kdy by v takovémto kontextu, za „*obdobných skutkových okolností*“, měl být rozhodován stanovený okruh procesních otázek, přičemž „ustálenost“ posuzování těchto otázek u správního orgánu bude za obdobných skutkových okolností umožňovat vydání tzv. usnesení bez předchozího řízení. Srov. § 76 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

³⁴ Jak je obsaženo v Doporučení výboru ministrů Rady Evropy cit. v pozn.č....

³⁵ § 3 cit. zákona.

zásady přiměřenosti (včetně ochrany práv a zájmů jednotlivců před nadměrným nebo neúčelným zasahováním), zásady předvídatelnosti a řešení věcí v souladu s veřejným zájmem.

10. Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

zaručuje pro tzv. dotčené osoby (tedy osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká³⁶) při uplatňování procesních práv rovné postavení.

Správní orgán má postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.³⁷

11. Zásada veřejné správy jako služby

Z ústavní zásady služební povahy veřejné moci vůči občanům lze dovodit základ pro shora uvedenou zásadu. Prosazování chápání veřejné správy jako služby je však organickou součástí reformních procesů ve veřejné správě, jak probíhají v moderních právních státech již několik desetiletí, a jak se k nim Česká republika rovněž připojila.

V tomto směru zákon stanoví, že každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu³⁸, má povinnost se k dotčeným osobám chovat *zdvořile* a podle možností jim *vycházet vstříc*.³⁹

Další součástí uvedené zásady je tzv. *poučovací povinnost*, tj. v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

K dané zásadě náleží rovněž *povinnost uvědomovací*. Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, pokud je to potřebné k hájení jejich práv. Nesmí tím však být ohrožen účel úkonu, o němž má být dotčená osoba uvědomena.

Až možná příliš nenápadně je zařazena velmi důležitá součást zásady veřejné správy jako služby, která ukládá správnímu orgánu umožnit dotčeným osobám *uplatňovat* jejich *práva a oprávněné zájmy*. Uvedený požadavek je poměrně důsledně sledován v jednotlivých ustanoveních upravujících zejména průběh správního řízení.⁴⁰

12. Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů

Součástí principů dobré správy je zajištění jednotného, systematického a koordinovaného postupu správních orgánů vůči dotčeným osobám, což má m.j. posilovat důvěryhodnost veřejné správy.

S tímto záměrem mají správní orgány dbát *vzájemného souladu všech postupů*, které probíhají současně a souvisejí s tímiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby.

³⁶ § 2 odst. 3 cit. zákona.

³⁷ § 7 cit. zákona.

³⁸ Správní řád takové osoby označuje jako *úřední osoby* (viz § 14 odst. 1), resp. *oprávněné úřední osoby* (viz § 15 odst. 2).

³⁹ Obdobně stanovené povinnosti nacházíme také v rámci úpravy povinnosti úředníků státních (srov. § 61 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/, v platném znění), nebo § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, v platném znění).

⁴⁰ Srov. zejména § 36 odst. 1 – 3, § 42, § 49 odst. 1, § 51 odst. 2, § 68 odst. 3 (zde včetně nově takto široce zařazené povinnosti správního orgánu vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí m.j. *s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí*).

Avšak ze strany dotčené osoby má být bezodkladně upozorněno, na to, že současně probíhá vůči ní více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci.

Součástí uvedené zásady je rovněž povinnost správních orgánů *vzájemně spolupracovat*.⁴¹

Zákona v této souvislosti hovoří o tom, že se tak děje *v zájmu dobré správy*.

Na tomto místě je však nutno zdůraznit, že **principy dobré správy**, ve svém širokém záběru a ne zcela přesně definovaném obsahu a struktuře, jsou podporovány či naplňovány celým spektrem zásad činnosti správních orgánů, z nichž mnohé byly zařazeny do nového správního řádu, jak jsme se jim doposud věnovali.

13. Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)

Podle této zásady správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností⁴², které má postupy nastavenými efektivněji než v předchozí úpravě zajistit nápravu tohoto nezákonného stavu.

Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

Pokud je možno potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit.

Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje, nemůže tedy těchto údajů využívat neomezeně.⁴³

Dosud uvedené základní zásady činnosti správních orgánů se uplatňují ve vztahu k celému výkonu veřejné správy, jak již bylo s odkazem na znění § 177 odst. 1 správního řádu zdůrazněno. Pro jednotlivé formy činnosti upravené v dalších částech správního řádu (II. – VI.) se pak použití zásad obsažených v první části zákona stanoví k použití *obdobnému*, resp. *přiměřenému*⁴⁴.

⁴¹ Uvedená „spolupráce“ správních orgánů však v zákoně nabývá také dimenzí určité *upozorňovací (signalizační) povinnosti* v případě zjištění postupů či rozhodnutí jsoucích v rozporu s právními předpisy u jiných správních orgánů (srov. např. § 13 odst. 4 a 5 v rámci úpravy dožadání, nebo v souvislosti s tzv. závaznými stanovisky dotčených orgánů § 136 odst. 4, nebo v souvislosti s tzv. nicotnými rozhodnutími § 78 odst. 3).

⁴² Úprava ochrany před nečinností je obsažena v § 80 správního řádu.

⁴³ Např. s ohledem na úpravu ochrany osobních údajů, obchodního tajemství nebo autorského práva.

⁴⁴ Uplatňuje se zde tzv. *analogia legis* (analogie zákona), jež obecně znamená použití konkrétního ustanovení právního předpisu na případ tímto předpisem výslovně neupravený, ale obdobný.