

K otázce argumentace principy dobré správy v rozhodování správních orgánů

doc.JUDr.Soňa Skulová, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

1. Úvodem: principy dobré správy jako katalyzátor evropeizace správního práva a veřejné správy

Principy dobré správy se v moderní veřejné správě staly pojmem již vcelku zažitým, i když stále nikoliv přesně definovaným, a ne vždy obsahem a rozsahem stejně chápaným.

Nastavení a působení principů dobré správy nacházíme jednak v oblasti právních základů, konkrétních úprav a samozřejmě také v aplikační praxi veřejné správy a rovněž té části soudnictví, jež se veřejnou správou zabývá. Nejde tedy pouze o právo správní (v celé jeho šíři, kam lze řadit m.j. správu finanční a správu environmentální), ale také právo ústavní a právo evropské, a to nejen na úrovni Evropské Unie, ale také jako *ius commune*, zejména na bázi Rady Evropy¹.

Principy dobré správy se však staly také důležitým fenoménem správní vědy, a to nejen pro ta její témata, jež se zabývají dalšími (neprávními) jednotlivými aspekty veřejné správy, jako např. etika veřejné správy, rozhodování veřejné správy nebo personální stránka a státní služba. Principy dobré správy nezanedbatelně souvisí také s celkovým hlavním posláním správní vědy, a to je přispívat k celkové efektivnosti veřejné správy, a to i s možnou (a žádoucí) projekcí do oblasti právní úpravy organizace a činnosti veřejné správy, jak bývá vztah správní vědy a správního práva charakterizován².

Otázka intenzity uplatňování, resp. využívání poznatků správní vědy pro účely zkvalitňování právní úpravy veřejné správy může být chápána jako ryze teoretická, pokud jí vůbec je věnována bližší pozornost. Správní věda však není disciplínou prvořadě teoretickou, když její existence a význam historicky vznikly a doposud se odvíjejí právě od přínosnosti pro praxi veřejné správy.

Jsme si toho v našich podmínkách dostatečně vědomi, resp. je dostatečně pro současné podmínky a nároky moderní veřejné správy, a také společnosti využíván potenciál správní vědy?

Právě zamyšlení nad uvedenými aspekty, a zatím podle mého názoru ne zcela odkrytým potenciálem principů dobré správy stalo se inspirací tohoto příspěvku.³

Evropské základy a původ principů dobré správy⁴, jakož i jejich obecné uznání a aplikace dovolují označit principy dobré správy za určitý *katalyzátor*⁵ evropeizačních procesů ve správních systémech evropských zemí, a také za činitel vytváření společného evropského správního prostoru, založeného na sdílených hodnotách. V konkrétnějším pohledu lze v principech dobré správy spatřovat činitel unifikace, resp. standardizace postupů, řešení úkolů veřejné správy, a přístupu k adresátům působení veřejné správy v evropských zemích a v EU.⁶

Domnívám se, že pro současnou etapu, a možná i pro delší horizont (či vůbec ?) jsou, resp. mohou být uvedené principy přijatelnou a správnou formou a mírou možného sblížení či sjednocování, zejména pro oblast nastavení vztahu veřejné správy k jejím adresátům, a to nejen v otázkách přímo upravených právem EU.

Účinnějšímu působení principů dobré správy by mohlo dle mého názoru zdatelně napomoci jejich důslednější a zřetelnější (explicitní) využívání. Jde o to učinit působení principů dobré správy více zjevným, a také systematickým, a to nejen v soudním přezkumu činnosti i nečinnosti veřejné správy, kde se s ním v našich podmínkách setkáváme zatím nejčastěji, ale také přímo v rozhodnutích a v rozhodovacích postupech správních orgánů.

Uvedený požadavek nemá být formálním samoučelem. Zřetelná argumentace principy dobré správy má potenciál zvýšení transparentnosti uvedeného rozhodování a přezkumu; podporuje předvídatelnost rozhodování a tím právní jistotu. Uvedený trend lze již zaznamenat v působení argumentačního aparátu soudů ve správním soudnictví⁷. V rámci podaných

¹ Viz např. POMAHAČ, R. in HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo, obecná část. 7. Vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s.769, 775.

² Srov. např. PRŮCHA, P. Správní právo, obecná část. 7. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, vydavatelství Doplněk. 2007, s. 83, HENDRYCH, D. Správní věda, teorie veřejné správy. 2. vydání Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s.55-56.

³ Jakož i spolupráce na studii k problematice „Effective Adjudication“ v rámci pracovní skupiny Právo a veřejná správa na bázi EGPA („European Group for Public Administration“) jakožto součásti IIAS („International Institute of Administrative Sciences“) se sídlem v Bruselu.

⁴ Podrobně viz SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Praha: vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, str.51-52.

⁵ V souvislosti s principy se hodí zdůraznit význam pojmu katalyzátor, který lze definovat jako látku, která urychluje příslušné procesy, avšak sama se při reakci s jinými látkami nespotebovává.

⁶ Rovněž Nejvyšší správní soud ČR odkazuje na „*minimální standardy správního práva přijaté Výborem ministrů Rady Evropy*“. (z rozsudku č.j. 5 As 41/2006-86 ze dne 30.1.2008, dostupné na www.nssoud.cz) .

⁷ V judikatuře správních soudů v ČR, a zejména Nejvyššího správního soudu, je patrné rozvinuté tohoto trendu v posledních letech (zejména od r. 2005, resp. 2006), s pozvolna se ustavující systematickostí. Srov. např. vývoj argumentace principem legitimního očekávání, principem proporcionality, ale i dalších, včetně argumentace principy dobré správy jako celku (spíše však ojedinělé (srov. např. rozsudek č.j. 7 As 21/2008 – 101 ze dne 18.12.2008, kde je v kontextu tohoto příspěvku

žalob a kasačních stížností se již také stále častěji argumentuje s odkazem na aplikaci principů v předchozí judikatuře, a to nejen ze strany účastníků řízení, resp. jejich advokátů, ale již také, ale podstatně méně často, ze strany správních orgánů.

Jak je tomu však v rozhodnutích správních orgánů? Jak důsledně, či vůbec, jsou v zájmu zákonnosti, správnosti, a také přesvědčivosti rozhodnutí veřejné správy potřebné principy argumentačně využívány? A představuje tato otázka předmět analytické činnosti, resp. zájmu odpovědných míst ve veřejné správě či legislativě?⁸

2. Správní orgány v labyrintu principů - věci zjevné a věci skryté

Námět k intenzivnější argumentační exploataci principů dobré správy nastoluje logicky otázku po praktické proveditelnosti. V případě principů dobré správy nejde o problém zanedbatelný, s ohledem na povahu, obsah a uspořádání jednotlivých principů dobré správy a jejich vzájemných vztahů.

Nemíním zde předestírat již mnohokrát pojednanou či diskutovanou problematiku samotného institutu principů dobré správy, s jejich rozdílným chápáním zejména co do obsahu a rozdílné míry právní závaznosti.⁹ Beze vší pochybnosti lze konstatovat, že principy dobré správy nepochybně nejsou stejnorodé a nepůsobí ani jednotně, ani se stejnou intenzitou.

Rozdílnosti nacházíme již v rovině jejich obsahu, kdy některé směřují do oblasti právních vztahů, na něž mají působit (např. upravit způsob výkonu veřejné správy vůči adresátům), a jiné řeší „pouze“ otázky etické (např. požadavek slušného chování či vstřícnosti nebo ochoty).

S uvedeným rozlišením může souviset také forma a míra jejich právní závaznosti, přičemž obě uvedená kritéria nestanoví dělicí čáru nutně stejně, neboť např. výslovně právně závaznou může se stát norma původu etického.¹⁰ V uvedeném případě silně vnímáme další rozdíl mezi jednotlivými principy, a to z hlediska míry právní vynutitelnosti, resp. také rozdíly v napadnutelnosti (nařikatelnosti) rozhodnutí pro případ porušení jednotlivých principů. V těchto otázkách existuje rozmanitost také mezi právními úpravami jednotlivých zemí¹¹, resp. právem EU, i když silná konvergence se projevuje v principech garantujících ochranu práv a svobod jednotlivých osob, jež mohou být působením správních orgánů dotčeny, a v otázkách spadajících do oblastí v pravomoci EU.

Otázka aplikovatelnosti, resp. snadnější uchopitelnosti principů dobré správy může být ovlivněna skutečností, zda relevantní princip je inkorporován do některého z katalogů základních požadavků na správný výkon veřejné správy, ať již se nazývají přímo principy dobré správy¹² nebo jinak.

Rozdílnost v tomto ohledu spatřujeme např. u principu transparentnosti, který je nastaven pro věci související s veřejným zájmem ve správním řádu slovenském¹³, přičemž nemá výslovný odraz mezi zásadami správního řádu českého,

významně konstatováno, že: „Povinnost sdělit důvody rozhodnutí, které může záporně ovlivnit práva nebo zájmy soukromé osoby, je také jedním z důležitých principů dobré správy.“), a to začasť se zdůrazněním evropského kontextu uvedených principů.

⁸ Pokud je autorce známo, nejsou v podmínkách ČR prováděna celková statistická zjištění ani analytické práce v tomto směru, a to ani v oblasti vlastního rozhodování ve správní řízení, včetně centrální analýzy přezkumných řízení, či vztahu k přezkumným rozhodnutím soudním.

⁹ Obdobně tuto situaci charakterizuje např. V. Sládeček in SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. str. 379.

¹⁰ Srov. např. povinnost úředních osob se k dotčeným osobám „chovat zdvořile“, jak to vyžaduje § 4 odst. 1 českého správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „správní řád“).

¹¹ V českém správním řádu např. nacházíme zásadu zákazu zneužití správního uvážení, resp. pravomoci explicitě vyjádřenou, na rozdíl od správního řádu slovenského (zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní /správný poriadok/, v platném znění), z čehož však nikterak nelze dovozovat, že by uvedený princip neplatil. Je však nutno jej dovodit z širšího právního kontextu, což klade podstatně vyšší nároky jak na orgán tento zákon aplikující, tak na přezkumné orgány, o povědomosti o tomto principu u uživatelské veřejnosti („dotčených osob“) nemluvě. Tak tomu bylo do přijetí „nového“ správního řádu českého.

¹² Název Principy dobré správy se uplatňuje přímo např. v případě katalogu vygenerovaného českým veřejným ochráncem práv. Charta základních práv EU uvádí určité základní nastavení principů pod názvem příslušného čl. 41 *Právo na dobrou správu*, Evropský ombudsman používá pro svůj obsáhlý katalog název Evropský kodex řádné správní praxe (*the European Code of Good Administrative Behaviour*). V českém správním řádu nacházíme „Základní zásady činnosti správních orgánů“, jakož i pravidlo pro jejich v podstatě univerzální použití (viz § 177 odst. 1 cit. zák.), zatímco ve slovenském správním řádu je použit (resp. zůstal původní) název „Základné zásady správneho konania“. Každý z uvedených katalogů, samozřejmě, s rozdílným konkrétním obsahem, i když se společnými prvky v podobě některých stěžejních principů, ovšem vždy poněkud jinak formulovaných.

¹³ Srov. § 3 odst. 5: „Správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na internete, ak majú k nemu prístup, prípadne aj jiným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať vetejnosc' o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon.“ Samozřejmě za podmínky ochrany práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení a dalších osob (ibid).

a není odvoditelný ani z dalších ustanovení správního řádu. Uvedený problém naopak výslovně řeší, a obecnou zásadu diskretnosti nastavují zásady včleněné do nového českého daňového řádu.¹⁴

Absence některého z principů v příslušném katalogu ještě nutně neznamená, že v zákoně se neprojevuje. Může být explicitně vyjádřen v rámci konkrétní zákonné úpravy v jiných ustanoveních, tedy mezi „běžnými“ pravidly. Takovým legislativním řešením může však být oslabena působnost takového principu jako skutečného principu (resp. zásady), který, jako pravidlo explicitně založené, se z úrovně principů jeví implicitním.

Pro danou problematiku nemusí být nevýznamná ani další stránka legislativního řešení, a to, zda principy uvedené v katalogu jsou, či nikoliv (jak je tomu v českém správním řádu) označeny příslušnými, již relativně zažitými názvy, jež je činí snadněji poznatelnými a uchopitelnými, a umožňují snadnější propojení na jejich základě řešených věcí s širším právním kontextem, ať již ústavním nebo evropským. Preventivní působení principů a argumentačního potenciálu tak zřejmě zůstávají ne zcela využity. Situace je pro veřejnou správu méně přehledná. Opět je nutno spoléhat se na doktrínu, a také (stále častěji, jak je zmíněno jinde) na judikaturu.

3. Každému principu, co jeho jest, a to proporcionálně

Argumentace právními principy, resp. principy dobré správy, je organicky spojena s problematikou odůvodnění správních rozhodnutí. Řádné odůvodnění považují za jeden z důležitých principů¹⁵, a uvedený závěr nachází svůj odraz také v judikatuře, i když původně byl nastolen pro rozhodnutí soudní¹⁶. Pro postupy správních orgánů je v podmínkách ČR ošetřen pouze v rovině konkrétních pravidel¹⁷. Principiální úloha řádného odůvodnění zatím není, především z pohledu správních orgánů plně doceňována, o čemž svědčí množství případů, kdy rozhodnutí jsou shledána nepřezkoumatelnými právě pro nedostatek důvodů.¹⁸

Řádné odůvodnění rozhodnutí je součástí práva na spravedlivý proces, a to nejen pro rozhodovací činnost soudů, ale také správních orgánů.

Pokud správní orgány svými postupy a rozhodnutími, event. také svou nečinností, zasahují do sféry práv a zájmů dotčených osob, z nichž některé jsou chráněny ústavně či mezinárodními smlouvami, musí být schopny dostát požadovaným standardům, jako všechny orgány vykonávající veřejnou moc. Z pohledu práva nehraje roli, zda si je příslušná úřední osoba vědoma, zda rozhoduje o právu takto zvýšeně chráněném, či o právu nebo povinnosti založených „obyčejným“ zákonem. K respektu k právům nabytým v dobré víře a oprávněným zájmům osob dotčených působením veřejné správy je ostatně nastaven princip proporcionality, jako jeden ze silně a výslovně zakomponovaných do českého (§ 2 odst. 2 až 4, § 5) i slovenského (§ 3 odst. 1 a 3) správního řádu.

Na nutnost zajistit respektování lidských práv „v každodenní praxi“ apeluje m.j. čl. 9 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2004)5, které dále požaduje, aby „odpovědné osoby v místních i centrálních úřadech přihlížely k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, aby nedocházelo k porušení Úmluvy“ (čl. 26 in fine).

Nelze pochybovat o tom, že jednou z úloh, ne-li tou hlavní, principů dobré správy, zejména těch s právním základem a závazností, je právě přiblížit veřejné správě to podstatné, co pro jejich činnost (zejména vrchnostenské – mocenské povahy) zakládají ústavní předpisy a mezinárodní smlouvy, resp. které hodnoty právního státu a demokracie (včetně ochrany právům jednotlivých osob) je nutno respektovat.

Explicitní inkorporace hlavních zásad činnosti správních orgánů do českého (a obdobně do slovenského) správního řádu tomuto účelu slouží, a to ve formě pro veřejnou právu vhodné, i když bez využití jejich obvyklého označení, jako jsou princip proporcionality, princip legitimního očekávání, princip ochrany práv nabytých v dobré víře, princip ochrany veřejného zájmu,...

V předchozím oddíle naznačené rozdílnosti v nastavení či začlenění principů dobré správy do rámce právního řádu, a zejména těch z nich, které trasují činnost veřejné správy v intencích kritérií a hodnot právního státu, nemusí mít nikterak fatální důsledky pro kvalitu veřejné správy. Mohou však její výkon komplikovat, zdržovat, činit méně efektivním.

Ukazuje se, že nastavení tak principiálních a široce působících kritérií je otázkou nadměrně složitou a citlivou. Zvláštní uvážlivosti je pak dle mého mínění zapotřebí, pokud vedle určitého již existujícího obecného katalogu principů jsou

¹⁴ Srov. § 9 odst. 1 z.č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁵ V podrobnostech odkazují na příspěvek „Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR s akcentem na zásadu řádného odůvodnění“, in sborník „Rada Evropy a veřejná správa“. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. p. 143-157.

¹⁶ K této otázce Nejvyšší správní soud v již shora cit. rozsudku 7 As 21/2008 – 101: „Právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů právního státu a je nástrojem k zajištění předvídatelnosti aplikace práva, právní jistoty a vyloučení libovůle.“ Obdobně, ve vztahu k rozhodování správních soudů, v rozsudku As 44/2008-116 ze dne 2.7.2008.

¹⁷ Srov. § 68 odst. 3 ve vztahu k rozhodnutí vydanému ve správním řízení, v redukované formě § 155 odst. 2 pro jiné úkony správních orgánů podle části čtvrté, a § 173 odst. 1 pro opatření obecné povahy v rámci části šesté zákona.

¹⁸ Což je dle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (z.č.150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále jen „soudní řád správní“) důvodem pro zrušení rozhodnutí, a to bez jednání.

přijímány další katalogy principů pro konkrétní výšece (odvětví) veřejné správy, aby nedocházelo k nejasným vztahům mezi principy, jako např. neodůvodněným překryvům (např. tentýž princip pokaždé formulován poněkud jinak), nebo nepodloženým odlišnostem, pokud základní požadavky jsou společné. V tomto směru bude jistě v českých podmínkách zajímavé sledovat působení a event. interakce katalogů zásad ze správního řádu a nového daňového řádu.

Pouze pro úplnost připomínám notoriu nutnosti čerpat relevantní principy, nezařazené do právně závazného katalogu, ani výslovně neprojevené v na jiných místech právních předpisů, z pramenů ústavních a příslušných mezinárodních smluv, přičemž u principů dobré správy převládá evropské zakotvení. Tedy jít zpět ke společným a sjednocujícím základům. Důležitou interpretační pomůckou mohou být, vedle judikatury, rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.¹⁹ Uvedené interpretační postupy však nejsou správním orgánům vlastní, zejména na základní úrovni (stupni) běžně očekávatelné, resp. cílevědomě využívané v aplikační praxi.

Dosud předestřený nástin situace vede k závěru, že principy dobré správy nejsou nastaveny pro veřejnou správu uživatelsky jednoduchým způsobem, a nejsou všechny snadno dostupné, resp. identifikovatelné. Nehledě již na nutnost relevantní principy pro každý případ nejen správně rozeznat, ale je také je nutno správně aplikovat, a to v jejich někdy poměrně složitých, až konkurenčních vztazích.

Jak se s touto situací vypořádá úředník, který poměrně často nedisponuje právníkou erudicí. Lze se setkat s velmi rozdílnými přístupy, přičemž nezáleží vždy na zmíněné odborné kvalifikaci, ani na stupni konkrétního orgánu ve správní hierarchii. I na nejvyšších úrovních se objevují frapantní porušení elementárních principů (např. legitimního očekávání, často ve spojení s vcelku logickými nedostatky v odůvodnění, jež v některých případech skutečnou motivací vskutku nemohou obsahovat).

Variantnost problémových situací v nakládání s principy může se projevit např. jako naprostá absence respektu k principům, začasť spojená s formalistickým přístupem k právu (v důsledku nezalosti, nedostatku zkušeností, ale také odvahy, někdy pouze rutinního přístupu).

Příznivější opak situace, kdy interpretační operace s principy realizována byla, ale pouze implicitě, bez konkrétního odrazu v odůvodnění rozhodnutí.

Důsledkem obou shora popsaných variant může být jednak nedostatečnost skutečného odůvodnění, dále nevyužití prostoru pro zajištění důvěryhodnosti rozhodnutí, jen částečné uplatnění rozhodovací pravomoci správního orgánu (či správního uvážení), netransparentnost rozhodnutí, snížená právní jistota účastníka (dotčené osoby), a s tím spojené riziko nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Jiným pochybením se pak stává nedostatečné zohlednění všech relevantních principů pro daný případ, nebo nesprávná struktura aplikovaných principů, nebo také nesprávné poměrování²⁰ principů, kdy převládá ten méně závažný.

Uvedená pochybení představují problém doslova „zásadní“, a to v rovině zákonnosti a/nebo správnosti rozhodnutí, včetně event. rozhodnutí zůstat nečinným v případě tzv. uvážení jednání, kdy nečinnost nebyla na místě.

4. Závěrem: (nedoceněný) potenciál odůvodnění jako argumentačního prostoru

Nesprávná či nedostatečná aplikace principů však také způsobuje nesprávnost důvodů, o něž se rozhodnutí správního orgánu opírá. Uvedená nesprávnost může mít základ v oblasti skutkové, nebo v oblasti právní (včetně procesní), což odvisí od principů, jež zůstaly opomenuty či byly nesprávně použity nebo poměřeny (váženy).

Sama argumentace principy dobré správy posiluje význam principu odůvodnění správních rozhodnutí. V opačném pohledu zjišťujeme, že význam odůvodnění vyvolává vhodnost, resp. nutnost argumentačně principů využívat, pokud mají být uvedeny důvody podstatné, a také skutečné.²¹

¹⁹ Z nich zejména Doporučení VM RE (2007)7 o dobré správě, zahrnující podrobný katalog uvedených principů, včetně zásad zaměřených na správní rozhodnutí, včetně procesní stránky (část II cit. dokumentu).

²⁰ K problematice poměrování principů viz např. MELZER, F.: Metodologie nalézání práva. Praha: C.H. Beck. 2010, str. 171.

²¹ Kromě již shora uvedenému k principu odvodňovacímu připomeňme také bod IV Rezoluce Výboru ministrů RE č. (77)31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům: *„Dotčená osoba má právo znát odůvodnění správního aktu, pokud je způsobilý dotknout se nepříznivě jejích práv, svobod a zájmů. Odůvodnění je buď součástí správního aktu, nebo bude písemně této osobě k její žádosti sděleno v přiměřené lhůtě.“*, a také čl. 17, odst. 2, Oddíl II Doporučení Výboru ministrů RE č.(2007)7: *„Každé individuální rozhodnutí musí být dostatečně zdůvodněno, s uvedením právního a skutkového základu, ze kterého vycházelo, pokud se dotýká práv jednotlivé osoby.“* A také z již cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu: *„Minimální standardy správního práva, přijaté Výborem ministrů rady Evropy ve formě doporučení a odražené v českém pozitivním právu a konstantní judikatuře, zaručují účastníkům správního řízení mj. právo na řádné odůvodnění rozhodnutí,“* (z rozsudku sp.zn. 5 As 37/2006-67 ze dne 11.9.2007). Rovněž Soud první instance např. ve věci *Detlef Nölle* zdůraznil zásadu *„řádného odůvodnění a zákaz zneužití práva“* (T-167/94, Sb.Rozh. II-2589 (odst.45), dle ESD ve věci *Remia BV et al. proti Komisi* (rozsudek Soudního dvora ze dne 11.7.1885, 42/84, Sb. Rozh. 1985, 2545 (odst. 4) se

Pokusme se zjistit, jak se současná česká úprava staví k otázce argumentace principy dobré správy v odůvodnění správních rozhodnutí.

Správní řád formuluje požadavky na obsah odůvodnění v § 68 odst. 3 v námi sledovaném ohledu vyzývá k explicitnímu vyjádření v odůvodnění jednak důvodů výroku nebo výroků rozhodnutí, a dále uvedení podkladů pro vydání rozhodnutí. Oblastí rozhodnou pro aplikaci principů pak v cit. ustanovení jsou jednak úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů (pro vydání výroku) a při výkladu právních předpisů, a dále informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

K nutnosti zabývat se principy (zde hlavními pro obsahovou stránku rozhodnutí, resp. výroku) nabádá implicitně rovněž zásada objektivní pravdy (§ 3 správního řádu), která stanoví, že *„Nevyplyvá-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.“* Jak již bylo shora uvedeno, jsou požadavky, resp. principy zařazenými v cit. ustanovení, princip proporcionality (s uvedením hlavních složek, včetně zákazu zneužití správního uvážení, a jednání v souladu s veřejným zájmem), a také princip legitimního očekávání.²²

Pokud tedy projednávaná věc vyžaduje provedení takového zjištění (tedy v zájmu zajištění souladu rozhodnutí s cit. zásadami), měl by správní orgán pravidelně příslušná zjištění, a poté hodnocení těchto podstatných okolností stanovených pro zákonnost a správnost svého rozhodnutí, zařazovat do odůvodnění svého rozhodnutí. Zcela v intencích požadavku, aby byly v odůvodnění uvedeny *skutečné* důvody rozhodnutí²³, neboť pouze za splnění této podmínky může jít o řádné odůvodnění, jež se o takové důvody opírá. Riziko nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je minimalizováno. Na druhé straně, použití příslušných principů není v procesu aplikace práva nepodložené a neodůvodněné.²⁴

Pro řešení nelehkého problému spojeného s řádnou, dostatečnou argumentací, včetně argumentací s pomocí principů dobré správy, může správním orgánům významně napomoci jednak doktrína, jež se opírá jak o principy v jejich obecném působení, tak specificky pro jednotlivá odvětví správy. Úloha judikatury byla již zmíněna vícekrát, a její potenciál ještě zdaleka není ve správní praxi adekvátně využit, resp. také respektován.

Celkovému řešení problému, včetně familiárnosti správních orgánů s judikaturou, zejména správního soudnictví, by mohla významně napomoci metodika nadřazených správních orgánů, kde výraz „rezervy“ je spíše eufemismem; zde jsme spíše na počátku cesty.

přezkum správního uvážení omezuje na posouzení, zda byla dodržena relevantní procesní pravidla, dostatečně zjištěn skutkový stav, zda bylo rozhodnutí řádně odůvodněno, a zda nedošlo ke zneužití pravomoci.

²² Tím bude naplněn i snad až příliš restriktivní požadavek vyslovený Nejvyšším správním soudem, aby v rozhodnutí bylo odkázáno na *„konkrétní zákonné ustanovení, do nichž byly tyto principy a zásady transponovány“*, pokud se o ně má rozhodnutí opírat (srov. rozsudek čj. 2 As 20/2008-73 z 22.7.2008).

Autorčinu názoru v otázce explicity, resp. nutnosti transpozice principů do konkrétních ustanovení konvenuje spíše názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v jiné věci, a sice že: *„samotný princip může být v právním předpise expressis verbis vyjádřen, ale také vyjádřen být nemusí. Většinou principy práva v pozitivním právu vyjádřeny nebývají a lze na ně usuzovat mimo jiné na základě analýzy. Proto je zjištění a formulování těchto principů úkolem právní teorie a subjektů a orgánů aplikujících právo, v první řadě tedy soudů.“* (z rozsudku čj. 9 As 8/2008 – 80 ze dne 29. října 2008).

²³ K této otázce Nejvyšší správní soud: *„...je třeba, aby nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů byla vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Proto také každý z orgánů, které se otázkou přezkoumatelnosti zabývají, je povinen postupovat tak, aby se v co největší možné míře zabýval podstatou těchto důvodů.“* (usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 7 Afs 212/2006-74 ze dne 19.2.2008).

²⁴ Srov. např. shora cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 8/2008 – 80.

Vhodným instrumentem pro zlepšení situace zdá se m.j. být prosazování „ustálené rozhodovací (správní) praxe“, jak byl tento požadavek založen principem legitimního očekávání²⁵, a podpořen aktuální judikaturou.²⁶ Naplnění požadavku ustálenosti rozhodování obdobných případů obdobným způsobem nebývá zpravidla výslovně zohledněno v odůvodnění rozhodnutí. Spíše až jako reakce odvolacího orgánu či soudu na námitku účastníka, vznesenou v tomto směru.

Mělo by se však stát pravidlem, že pokud ustálená rozhodovací praxe v řešené agendě je nastolena, a řešená věc se může dotknout práv a zájmů účastníka, měl by být odkaz na tuto praxi v odůvodnění automaticky obsažen, tedy v rovině principů vyjádřeno naplnění legitimního očekávání.

Z uvedeného, a také ze znění příslušného založení tohoto principu v zákoně²⁷ lze dovodit požadavek celkové ustálenosti, předvídatelnosti, a to nejen v rámci rozhodování jednoho správního orgánu, s výjimkou subjektů samosprávných, nepodléhajících subordinační hierarchii, ale vždy ve všech věcech, rozhodovaných podle konkrétní právní úpravy dané výšece veřejné, přesněji tomto případě státní správy.

Argumentačním instrumentáři principů dobré správy lze předvídatelnost posilovat významně. V této problematice je založen, a zatím pouze minimálně²⁸ využít prostor pro sjednocující činnost ústředních správních orgánů v rámci posilování legality ve spravovaném odvětví.

Jak dalece je tato povinnost naplňována s ohledem na současné složité právní prostředí, a evropský správní prostor, tedy podstatně obohacené sféry legality ?

V pohledu správní vědy v důsledku takto navozeného předvídatelnějšího a transparentnějšího lze uvažovat o potenciálu vyšší efektivity rozhodovacích procesů veřejné správy a správních soudů, neboť bude zřejmě možno do určité míry eliminovat některá pochybení správních orgánů, a zároveň také některé nepodložené ambice a pokusy o přezkum rozhodnutí, resp. jejich opakování, a to jak na straně veřejné správy²⁹, tak u adresátů veřejné správy.

Jinými slovy, dle mého názoru nastal čas na ustálené a pravidelné (systematické) explicitní argumentační využívání relevantních principů dobré správy v rozhodnutích veřejné správy, jakož i v přezkumných rozhodnutích soudních, a také na analytickou a systematickou práci v tomto směru u příslušných, zejména ústředních, orgánů veřejné, resp. státní správy.

Na tomto poli se dle mého mínění vyprofiloval zajímavý prostor pro působení správní vědy, která za použití moderních metod a technických prostředků může významně přispívat ke zvyšování efektivity veřejné správy, a to v oblasti rozhodovací činnosti správních. Tak mohou poznatky správní vědy přinášet žádoucí a aktuální podněty pro oblast správního práva a také teorie tohoto právního odvětví, včetně roviny evropeizační.

Použitá literatura:

- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo, obecná část. 7. Vyd. Praha: C.H.Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.)
HENDRYCH, D. Správní věda, teorie veřejné správy. 2. vydání Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007. 211 s. ISBN 978-80-7357-248-2.
MELZER, F.: Metodologie nalézání práva, Praha: C.H.Beck, 2010. 276 s. ISBN 978-80-7400-149-9
PRŮCHA, P. Správní právo, obecná část. 7. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, vydavatelství Doplněk. 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6
SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Praha: vydavatelství Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6
SKULOVÁ, S.: Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR s akcentem na zásadu řádného odůvodnění. In: Rada Evropy a veřejná správa. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009. ISBN 978-80-8082-269-9, str. 143-157.

²⁵ Tento princip však nevyžaduje praxi absolutně neměnnou. Princip legitimního očekávání „hledá řešení základního konfliktu mezi přáním chránit důvěru jednotlivce v očekávání vytvořená jednáním (postupy) veřejné správy, a potřebou, aby byly naplňovány měnící se cíle veřejné správy.“, ovšem s tím, že v případě porušení těchto očekávání musí být „poskytnuty důvody, které si vynutily převahu veřejného zájmu“. Viz THOMAS, R.: Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2000. Str. 41.

²⁶ „Veřejná správa by měla ve své ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti / kontinuity/.“ - z usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21.7.2009.

²⁷ „Správní orgán dbá,aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ - § 2 odst. 4 správního řádu. Stejnou formulaci nacházíme také ve správním řádu slovenském (§ 3 odst. 4).

²⁸ Dle § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy (kompetenční zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění: „Ministerstva .. dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“.

²⁹ Jak jsou poměrně často uplatňovány formou kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu, jak to stanoví § 102 a n. soudního řádu správního.

SKULOVÁ, S.: Changes in the Content and Effects of the Criteria of Legality and Correctness in the Sphere of Administrative Decisions in the Czech Republic. In: Five Years of EU Membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law. Maribor : University of Maribor, 2009. ISBN 961-6399-58-6, str. 82-100.

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. Vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer. 2009. 464 stran. ISBN 987-7357-382-9

THOMAS, R.: Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2000. 129 s. ISBN 1 84113-086-9.

Kontaktné údaje:

doc.JUDr.Soňa Skulová, Ph.D.

sona.skulova@law.muni.cz

právnícká fakulta Masarykovy univerzity

Veveří 70

61180 Brno

Česká republika