

PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Sborník příspěvků přednesených
na pracovní konferenci



Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv

Brno, 22. března 2006

© Masarykova univerzita, 2006
ISBN 80-210-4001-7

Obsah

Otakar Motejl: Několik slov k zahájení konference	7
Karel Černín: Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv	11
Souhrn hlavních principů dobré správy	15
Pozdrav předsedy Senátu Parlamentu České republiky	19
Stanislav Balík: Maximy vezíra Ptahotepa – starověký etický kodex úředníka	21
Eduard Bárány: Princípy dobrej správy ako právne princípy?	27
Pavel Kandráč: Úvahy o zásadách a princípech dobrej správy	35
Vladimír Sládeček: Zákon o Veřejném ochránci práv a dobrá správa	41
Jozef Prusák: Zásady dobrej správy a verejný diskurz	47
Soňa Skulová: Právní principy dobré správy?	61
Richard Pomahač: Je špatná správa opakem dobré správy?	69
Taisia Čebišová: Úsilí o dobrou správu	73
Jiří Marek: Evropské principy dobré veřejné správy	91
Maxim Tomoszek: Principy dobré správy v zemích EU – srovnání .	97
Květoslav Kramář: Principy dobré správy a kontrolní činnost veřejné správy	107
Filip Dienstbier: Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy.....	111
Vladimír Mikule: Nepodjatost ve veřejné správě jako jeden z principů dobré správy	115
Miloš Matula: Několik poznámek ke společenskému přesahu principů dobré správy	121
Simeona Zikmundová: Cesty ke správnému rozhodování úředníků v systému spojené veřejné správy	123

Jiří Kaucký: Několik poznámek o „dobré správě“ ve správním řádu	125
Daniel Trnka: Principy kvalitní regulace	127
Petr Šimerka: Dodržování principů dobré správy v legislativním procesu	131
Josef Postránecký: Principy dobré veřejné správy a reforma územní veřejné správy.....	135
Eva Kaprasová: Aplikace principů dobré správy v návaznosti na realizaci reformy veřejné správy	141
Tomáš Pösl: Dobrá správa v oblasti dozoru a kontroly prováděné orgány veřejné správy.....	145
Jitka Novotná: Informační technologie a jejich vliv na prosazování principů dobré správy do praxe.....	151
Simeona Zikmundová a kol.: Otevřený úřad a principy dobré správy „Zavíráme?“	157
Jan Slanina: Přiměřenost požadavků na účastníky řízení jako jeden z principů dobré správy	179
Veronika Vlčková: Aarhuská úmluva a principy dobré správy	183
Magdaléna Peterková: Právo na informace o životním prostředí jako součást principu otevřenosti	195
Eva Hamplová: Ke konkurenci principu zákonnosti a principu právní jistoty	201
Filip Dienstbier: Ještě k postavení a roli občanských sdružení ve správním řízení	203
Jan Slanina: K postupům při využívání opravných prostředků ve správním řízení	205
Martin Mikš: Zkušenosti s uplatňováním principů dobré správy	207
Jiří Grospič: K principům dobré správy a jejich koncepci	209
Marie Tauferová, Květoslava Skalská: Zkušenosti se vzděláváním příslušníků HZS ČR při výkonu státní správy na úseku požární ochrany	215

Karel Šimka: Ústavní principy a principy dobré správy v daňovém právu	217
Jaroslav Kobík: Problémy s uplatňováním principů dobré správy v daňovém řízení	237
David Bauer: Význam základních zásad řízení pro naplnění principů dobré správy zejména v daňovém řízení	243
Vladimír Plášil: Exekuční řízení i v souvislosti s principy dobré správy	247
Olga Pouperová: Právo na spravedlivý proces	251
Několik slov veřejného ochránce práv závěrem... ..	265

Několik slov k zahájení konference

Otakar Motejl *

Vážené dámy a vážení pánové,

zjistíte pro vás nebude překvapením, že jsem před vás v tuto chvíli předstoupil, abych zahájil v pořadí již čtvrtou konferenci, na kterou jste v tak hojném počtu přijali moje pozvání, a současně abych Vás na ní všechny srdečně a opravdu upřímně uvítal.

Než se však jednání konference naplno rozběhne, je mojí povinností Vás upozornit, že oproti programu, který máte k dispozici, došlo k některým změnám, vyvolaným neúčastí některých hostů. Především mi dovoluňte, abych omluvil pana doktora Sobotku, předsedu Senátu Parlamentu ČR, který přislíbil svoji účast, leč jeho povinnost vykonat pracovní cestu do Asie, mu v ní zabránily. Poslal nám však velmi milý omluvný dopis, který je současně jakousi zdravicí pro účastníky této konference. Protože jsme jeho dopis každému z vás přiložili k materiálům, které jste obdrželi při prezenci, nebudu ho na tomto místě předčítat. Omlouvám také tradičního příznivce těchto konferencí a našeho milého hosta, pana doktora Eduarda Barányho, místopředsedu Ústavního soudu SR, kterému v účasti zabránily rodinné důvody. Jako tradičního zahraničního hosta tak mohu mezi námi uvítat svého kolegu, slovenského veřejného ochránce práv docenta Kandráče, vítám také všechny ostatní milé a významné osobnosti a účastníky konference. Omlouvám se, že v této chvíli tak neučiním jmenovitě, protože bychom tím vzhledem k jejich počtu strávili podstatnou část doby, která je jednání dnešní konference vymezena.

Tuto konferenci jsem svolal po dohodě se svými spolupracovníky v upřímném přesvědčení, že je nám jí třeba. Moudrý zákonodárce nás v zákoně o veřejném ochránci práv postavil před problém, abychom zkoumali činnost orgánů státní správy nejen z hlediska principu legality a poctivosti, ale výslovně nám uložil, abychom interpretovali a vážili, do jaké míry jednání orgánů, vůči kterým může ochránce uplatňovat svoji působnost, ale i chování jejich jednotlivých úředníků, odpovídá principům dobré správy. Zákonodárce se dále neobtěžoval tím, že by tyto principy nějakým způsobem definoval, a uložil této svého času zcela

* JUDr. Otakar Motejl, veřejný ochránce práv

nové a snad i mladicky nerozvážné instituci, aby si s tímto termínem poradila sama. Nám tato myšlenka sledování principů dobré správy dala v počátcích křídla. V situaci, kdy jsme nevěděli, jak bychom vytkli pochybení úřadu, který sice zákon neporušil ale přesto jsme jeho jednání viděli jako nesprávné, jsme možnost, že jde o porušení principů dobré správy, uvítali. Leč uvědomili jsme si časem, že přece jen i tento pojem musí být chápán a vyjadřován podle určitých pravidel. Začali jsme hodnotit a srovnávat to, čemu v jednotlivých případech říkáme, že byly respektovány principy dobré správy, a co označujeme za jejich porušení. Těch dvacet pět tisíc stížností, které jsme museli v dosavadní agendě konfrontovat s problémem, zda a do jaké míry ten který jednotlivý případ odpovídá našim představám, nás nicméně přivedlo k tomu, že jsme principy dobré správy přinejmenším pro naši aplikační praxi vydefinovali. A tak se stalo to, co se stalo. Dnes se tady scházíme, abychom vám nabídli, jak jsem ostatně učinil už ve svém osobním písemném pozvání, představu o tom, jak je možno principy dobré správy definovat. Zejména však očekáváme, že poté, kdy vám tuto představu předneseme, staneme se skutečně pouze vašimi posluchači. Chceme čerpat z vašich vystoupení a z názorů poučení, zda se naše představa té vaší blíží nebo se s ní dokonce shoduje. To je smysl a cíl této konference.

Upřímně řečeno, mimořádně velký zájem o tuto konferenci, který do jisté míry překonal naše předpoklady, mě velmi mile překvapil. Současně nás však jako svolavatele a organizátory této konference vedl k potřebě nějakým způsobem počet účastníků a zejména těch, kteří na ní vystoupí, redukovat. Protože jsem si byl vědom, že není únosné, aby tato konference přesáhla jeden pracovní den, byli jsme z technických důvodů nuceni neumožnit některým zájemcům, zejména těm, kteří se přihlásili poté, kdy byl již program sestaven, aby zde vystoupili. Nicméně ani tato privilegovaná skupina na tom není ideálně, neboť budu naléhat na každého referujícího, aby se pokusil omezit své vystoupení na dobu přibližně desetiminutovou tak, abychom se nějakým způsobem do toho poněkud předimenzovaného programu vešli. Chci Vás však ubezpečit, že nejen přednesené příspěvky, ale i ty nepřednesené, pokud nám budou dány k dispozici, se stanou součástí sborníku, který vzápětí vydáme a který dovolí v plném rozsahu uplatnit všechno to, co se zde pro nedostatek času nestačilo říci.

Snad to nejpodstatnější, co jsem měl na srdci na úvod, již bylo řečeno. Za této situace mi dovoluňte, abych před zahájením projednávání vlastního programu této konference požádal Mgr. Karla Černína, aby ve svém

úvodním přednesu připomněl principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. Dřív, než se však ujme slova, ještě několik slov na vysvětlenou. To, co bude předneseno, nejsou pouze myšlenky Mgr. Černína. Stál u zrodu myšlenky principy dobré správy formulovat, je autorem nápadu, že by těch bodů mělo být deset, tedy jakési desatero, ale byl vybrán, mimo jiné i z důvodů exteriérových, aby přednesl to, co je společným dílem intelektuální kapacity této kanceláře. Dávám tedy slovo kolegovi Černínovi...

Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv

Karel Černín *

I když nemohu konkurovat ostatním řečníkům co do vážnosti ani zkušeností, pokusím se jim být přesto příkladem alespoň v jedné věci, totiž v tom, že dodržím stanovený čas. Ve svých deseti minutách chci pomoci několika otázek načrtnout, proč a jak vznikl v Kanceláři veřejného ochránce práv Souhrn hlavních principů dobré správy, který máte před sebou.

Co je dobrá správa?

Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Pojem dobré správy, jako souhrnu požadavků kladených navíc nad rámec zákona na provádění správy věcí veřejných, používá již tradičně anglosaský právní systém. I na kontinentě se ale dnes objevuje v celé řadě dokumentů, především z dílny Rady Evropy a Evropské Unie. Připomenu v této souvislosti jen iniciativu poslance Evropského Parlamentu Roye Perryho, která vedla v roce 2002 k přijetí Evropského kodexu řádné správní praxe vypracovaného Evropským ombudsmanem. Tento kodex byl pro nás určitou inspirací.

Je dobrá správa normou?

Pro naši diskusi je podstatné, že pojem dobré správy je obsažen hned v úvodním ustanovení českého zákona o veřejném ochránci práv. Zákon zde zavazuje ochránce, aby chránil osoby nejen tam, kde je postup úřadů vůči nim v rozporu s právem, ale také tam, kde je úřední postup v rozporu s principy dobré správy. Co je to dobrá správa a co představuje rozpor s ní, však zákon o veřejném ochránci práv výslovně neříká. Pojem dobré správy není vysvětlen ani v žádném jiném zákoně, pouze nový správní řád jej ve svém § 8 používá, avšak nedefinuje ho. Je tedy zjevné, že principy dobré správy nejsou plnohodnotnou právní normou. Jde spíše o neurčitý právní pojem, kterému mají dávat obsah teprve ti, kdo je budou v praxi uplatňovat.

* Mgr. Karel Černín, vedoucí sekretariátu veřejného ochránce práv

Dalo by se s určitou nadsázkou říci, že principy dobré správy jsou jakýmisi „dobrymi mravy“ veřejného práva. Stejně jako dobré mravy v právu občanském, i principy dobré správy by totiž měly být pojmem živým, nikoliv statickým. Jejich obsah se nutně mění v závislosti na vývoji společnosti a práva. Jestliže bychom například ještě před deseti lety mohli těžko po úřadech požadovat, aby přijímaly elektronická podání, dnes již je takový požadavek možný. Za několik let pak může představa o dobré správě zahrnovat i vydávání autorizovaných elektronických rozhodnutí. Jako všechny principy, i tyto musí zůstat pružné a jejich výčet nemůže být konečný.

Proč dobrou správu konkretizovat?

Cílem veřejného ochránce práv není dosáhnout toho, aby byly principy dobré správy vymezeny zákonem. Považujeme prosím za rozumné, že tak obecný a široce chápaný pojem, jakým dobrá správa je, není v právním řádu výslovně a beze zbytku popsán. Veřejný ochránce práv ale s principy dobré správy při svých šetřeních vůči úřadům operuje a cítí se být zavázán – a to nejen vůči občanům, ale i vůči úřadům – povinností učinit své postupy předvídatelnými. Ostatně předvídatelnost rozhodování je jeden z požadavků, které sám na úřady klade. Proto je jeho záměrem principy dobré správy alespoň v hrubých obrysech načrtnout tak, jak je svou činností dosud uváděl a nadále hodlá uvádět v život.

K jakému cíli ochránce směřuje?

Ochránce má v úmyslu dopracovat předložený Souhrn hlavních principů dobré správy do konečné podoby, mimo jiné i na základě výsledků této konference, a předložit jej ještě letos Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky jako zvláštní informaci ze své činnosti spolu s žádostí, aby s tímto dokumentem vyslovila Sněmovna souhlas. Stane-li se tak, bude se ochránce snažit, aby principy dobré správy a probované Sněmovnou vešly ve známost mezi úřady a bude nadále pokračovat ve své snaze prosazovat je v jednotlivých případech, které řeší. Konečným cílem by měla být kultivace české státní správy a předcházení konfliktům mezi osobami a úřady.

Jak principy vznikly?

Souhrn hlavních principů dobré správy, který leží před vámi, je výsledkem společné práce veřejného ochránce práv a zaměstnanců jeho Kanceláře. Byl sestaven na základě poznatků z jednotlivých šetření. Je

šitý na míru českému prostředí a měl by vypovídat o tom, co jsou bolavá místa české státní správy. Některá z jeho pravidel již jsou v českém právním řádu v nejrůznější podobě obsažena – například v základních zásadách správního řízení nebo v judikatuře Ústavního soudu – jiná však vycházejí výhradně ze zkušeností ochránce. Hledali jsme formulace natolik obecné, aby pokryly nejrůznější případy, které se mohou v praxi vyskytnout a poskytovaly i určitou míru flexibility do budoucna. Zároveň jsme se ale snažili o to, aby formulace byly tak konkrétní, že se nestanou pouhými prázdnými proklamacemi slušného chování úředníků. Praktická použitelnost principů dobré správy v jednotlivých případech je ostatně naším nejvlastnějším zájmem. Ochránce hodlá jednotlivými principy dobré správy v budoucnu argumentovat, chce z jejich porušení dovozovat konkrétní pochybení konkrétních úřadů a naše dosavadní zkušenosti jasně říkají, že pro tento účel s abstraktními a povšechnými formulacemi nevystačíme.

Jaká je forma principů?

Aby byly principy přehledné a dobře zapamatovatelné, zvolili jsme model deseti zastřešujících pojmů, jakými jsou například „Předvídatelnost“, „Včasnost“ či „Přesvědčivost“. Každý z pojmů je rozveden několika větami. Věty jsou formulovány pozitivně, popisují tedy žádoucí chování úřadu. Jednání či nečinnost, které jsou v rozporu s těmito pozitivními zásadami, lze považovat – podle terminologie zákona o veřejném ochránci práv – za porušení principů dobré správy.

Je pochopitelné, že ani po pěti letech zkušeností nemůže být výčet principů stanovených ochráncem vyčerpávající. Přesto jsme se snažili vytvořit z nich jakýsi systém, kterým by se mohl úřad řídit jako celkem. Proto jsme mezi ně ostatně zařadili i některé zásady, které jsou již obsaženy jinde. Dovoluji si tvrdit, že ačkoliv se nejedná o veškeré mimoprávní požadavky kladené na výkon státní správy, přesto je vysoká pravděpodobnost, že bude-li se uvedenými principy úřad beze zbytku řídit, pak jeho postup bude označen za korektní a nebude vzbuzovat stížností, byť by třeba úřad žadateli v plném rozsahu nevyhověl.

Co je úkolem konference?

Ochránce si nepřejí, aby jím definované principy dobré správy byly jakýmsi jednostranným kázáním. Má zájem, aby byly vstřícně přijaty jak občany, tak i samotnou státní správou, a aby se případně staly inspirací

pro rozhodování soudů. Proto se rozhodl vést o těchto principech a jejich definicích diskuzi. Polem pro ni je tato konference.

Mohu snad na tomto místě prozradit malou perličku, že vzhledem k jejich počtu se pro hlavní principy dobré správy v Kanceláři veřejného ochránce práv již vžilo pracovní označení „desatero“. Desatero, které leží před vámi, není však na rozdíl od svého biblického předobrazu vte-sáno do kamenných desek a je možné o něm diskutovat. Chtěl bych proto povzbudit všechny, aby se nevyhýbali jakýmkoliv názorům a připomínkám, od korekcí či doplnění jednotlivých vět až kupříkladu po zdůvodnění, proč by principy dobré správy vůbec definovány být neměly. Na rozdíl od dávných Hebrejců my si totiž můžeme dovolit odnést naše desatero zpátky na Sinaj s tím, že by potřebovalo – řekněme – trochu přepracovat.

Souhrn hlavních principů dobré správy

První verze sestavená veřejným ochráncem práv pro potřeby pracovní konference, konané dne 22. března 2006 v Brně

1. Dodržování právního řádu

Princip obsahuje povinnost úřadu postupovat v souladu s právním řádem ČR jako celkem a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízeného úřadu a konstantní judikatuře soudů. Nadřízený úřad zavazuje k poskytování jednoznačných a srozumitelných právních stanovisek podřízeným úřadům. Úředníky zavazuje, aby využívali své pravomoci pouze k účelu, ke kterému jsou jim zákonem svěřeny a aby při užití správního uvážení zohledňovali výhradně objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.

2. Nestrannost

Princip požaduje rovné zacházení se všemi osobami, především aby všem byla dána možnost se vyjádřit. Pokud se úřad rozhodne k některému vyjádření v dalším řízení nepřihlížet, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník, než proti kterému stížnost směřuje, a to na základě porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

3. Včasnost

Princip zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto jiného řízení. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení neodkladně poté, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení a dokončí ho v takovém čase, aby bylo plně dosaženo jeho účelu.

4. Předvídatelnost

Princip požaduje po úřadu, aby rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnil, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil. Úřad také používá

v obdobných případech obdobné postupy. Při užití správního uvážení se úřad drží předem daných obecných měřítek a vychází ze spolehlivě zjištěných skutečností. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená tak, aby se osoby mohly v těchto dokumentech snadno orientovat.

5. Přesvědčivost

Princip předpokládá, že úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Úředník přihlíží ve svém ústním a písemném vyjadřování ke komunikačním a intelektuálním schopnostem osoby. Každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil. Úřad poučí osobu v rozhodnutí o možnosti použití opravných prostředků, a to včetně soudního přezkumu. Úřad podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla.

6. Přiměřenost

Na základě tohoto principu úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý. Úřad se vždy snaží volit takové prostředky, které co nejméně zatěžují osoby zúčastněné na řízení a jsou vůči nim šetrné a hospodárné. Z možných řešení k dosažení účelu řízení upřednostňuje úřad to, které nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy osob. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytně nutná.

7. Součinnost

Podle tohoto principu úřad vždy usiluje o komplexní řešení problému osoby. Za tímto účelem naváže v případě potřeby kontakt s jinými úřady, případně zajistí vzájemnou komunikaci a předávání informací mezi svými vlastními odbory či organizačními jednotkami. Úřad je důsledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřešení.

8. Odpovědnost

Princip požaduje po úřadu, aby se nevyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti.

Ke všem námitkám a návrhům osob se úřad ve svém rozhodnutí jednoznačně vyjádří. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a přijme účinná opatření k nápravě.

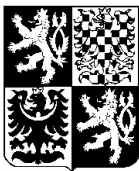
9. Otevřenost

Princip, podle něhož úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Toto oprávnění osob omezi pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných skutečností, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek a vede záznamy o příchozí a odchozí poště, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Na dokumentech úřadu je vždy uvedeno jméno úředníka, který dokument vypracoval, a telefonický či e-mailový kontakt na něj. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který umožňuje snadnou orientaci osob uvnitř a zaručuje možnost identifikace jednotlivých úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska úřadu je umístěna na snadno dostupném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10. Vstřícnost

Princip zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí. Úřad se vždy snaží pomoci osobě dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním, a teprve v případě, že to není možné, protože tomu brání zákon nebo oprávněný zájem jiné osoby, úřad podání odmítne. Úřad věnuje všem sdělením osob náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání opakovaných a nepřinášejících nové skutečnosti a podání anonymních.

Pozdrav předsedy Senátu Parlamentu České republiky



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
SENÁT

PŘEMYSL SOBOTKA
PŘEDSEDA

Vážené dámy, vážení pánové,

dovolte mi, abych vás srdečně pozdravil v souvislosti s dnešním konáním pracovní konference veřejného ochránce práv „Principy dobré správy“. Jsem velice rád, že konference právě s touto tematikou se koná z iniciativy ombudsmana pana dr. Otakara Motejla. Nejde zde jen o mé sympatie k jeho osobě, ale také k jeho práci, která funkci veřejného ochránce práv postavila, přestože u nás šlo o úřad bez návaznosti na jakékoliv tradice a zkušenosti, mezi opravdu důvěryhodné instituce našeho demokratického systému. Jsem přesvědčen, že tato situace je opravdu nastolena právě zásluhou životních zkušeností a přirozené lidské autority dr. Motejla.

Nyní mi dovoluji, abych se zmínil několika slovy o samotné konferenci. S velkým zájmem jsem studoval jména přednášejících a hlavně názvy témat jejich vystoupení. Uvědomil jsem si znovu, že pojem dobrá správa a její principy nejsou v českém právním řádu výslovně definovány a že tedy zákon ponechává jejich realizaci na výkladové praxi. Znamená to, zjednodušeně řečeno, že bude vždy záležet na lidském faktoru a úrovni politické kultury v naší zemi. Kvalita a vstřícnost státní správy vůči občanům je logickým základem kvalitní demokratické společnosti. Ta však nesmí ustrnout a musí se snažit využít všech moderních metod, například těch kterým si u nás zvykáme říkat eStát, ve snaze co nejlépe propojit správu věcí veřejných s životem řadového občana.

Státní správa musí pomáhat spravovat občanskou společnost a nikoliv hledat formy, jak náš život zarámovat do nové, byť třeba zdánlivě efektní, strnulosti, která by však rychle začala plodit nové mutace byrokratismu. Proto věřím, že jednání této konference bude i v tomto směru pro nás všechny inspirativní a těším se na jeho podněty a závěry.

Dámy a pánové, děkuji vám za pozornost...

A handwritten signature in blue ink, reading "Přemysl Sobotka".

Maximy vezíra Ptahotepa – starověký etický kodex úředníka

Stanislav Balík *

Důvodem, pro který jsem se rozhodl podělit se na této konferenci právě o dojmy z četby Naučení vezíra Ptahotepa, je úvaha, že každé setkání tohoto druhu by mělo začínat ab ovo.

Staroegyptský první ministr předposledního panovníka 5. dynastie Džedkarea Isesiho Ptahotep, jehož vyobrazení snadno nalistujeme v knize egyptologa Břetislava Vachaty Moudrost starého Egypta¹ se pro takové otevření debaty nabízí z mnoha důvodů. Vzpomínající památky tohoto vynikajícího úředníka a soudce z období Staré říše – přičemž by určitě nemělo vadit, že tak nečiníme u Ptahotepovy hrobky v Sakkáře² – se totiž stěží ubráníme nejen působivosti a čtivosti myšlenek autora textu Prisseova papyru³ zvaného „nejstarší kniha světa“, ale i úchvatnému pocitu z monumentality organizace veřejného života ve starém Egyptě.

Pramen, kterému se hodlám dále věnovat, byl novodobě zpřístupněn před 95 lety v Jéquierově publikaci *Le Papyrus Prisse et ses variantes*.⁴ Kdy přesně upadla v dávné minulosti Ptahotepova naučení v zapomenutí se asi nedá určit. Text vznikl v první polovině 24. století před n. l., Prisseův papyrus je opisem z období 11. nebo 12. dynastie, byl pořízen přibližně okolo roku 2000 před n. l., našlo se však i několik opisů mladších. Ptahotepovo naučení však bylo předáváno nejen v písemné podobě, žáci v písárských školách se jej museli učit také z paměti.⁵

Z uvedeného lze dovodit, že dílo, po mnohá staletí zcela zapomenuté, bylo minimálně – a to zdůrazňuji – po dobu půl tisíciletí významnou učebnicí, pragmatikou a pomůckou staroegyptských úředníků.

* JUDr. Stanislav Balík, soudce Ústavního soudu

¹ Srv. B. Vachala, *Moudrost starého Egypta*, Praha 1992 (foto Milan Zemina), str. (35).

² Francouzský archeolog Auguste Mariette ji označil číslem D62. Srov. Vachala, *Moudrost*, str. 10.

³ Papyrus obsahující Ptahotepovy maximy a část naučení „Pro Kagemního“ koupil v první třetině 19. století v Luxoru Prisse d’Avenue. Nyní je papyrus uložen v pařížské Bibliothéque nationale. Blíže srov. Z. Žába, *Papyrus vezíra Ptahotepa*, Praha 1971, str. 68–69.

⁴ Srv. G. Jéquier, *Le Papyrus Prisse et ses variantes*, Paris 1911.

⁵ Srv. Vachala, *Moudrost*, str. 10.

Česká egyptologie věnovala ve 20. století Ptahotepově spisu pozornost v několika generacích, české překlady pořídili postupně přední představitelé tohoto oboru František Lexa⁶ (1878–1960), Zbyněk Žába⁷ (1917–1971) a Břetislav Vachala⁸. Nutno poznamenat, že pramen neunikl pozornosti ani autorům učebních pomůcek v podobě textů ke studiu právních dějin⁹ a že je – alespoň podle mých vědomostí – o něm podáván výklad v rámci výuky jak obecných právních dějin, tak v povinně volitelném předmětu o právních dějinách mimoevropských zemích na právnických fakultách v Plzni a Praze.

Nenaskýtá se nyní otázka, zda tento referát může přinést něco nového, či naopak, zda text z období východních samovlád může být ještě dnes aktuálním?

Mezi staroegyptskými úředníky se – obdobně jako je tomu dnes mezi francouzskými advokáty či advokáty a advokátními koncipienty používalo pro vyjádření vzájemného vztahu terminologie rodinných vztahů. „Otec“ měl i v úřednické vrstvě povinnost vychovávat, „syna“. Není proto divu, že Ptahotepovo naučení je pouze jednou z mnoha otázek bohaté právně etické staroegyptské literatury.

Dnešní doba je – řečeno možná trochu obrazně – obdobím, v němž doplácíme na to, že v totalitním období „otcové“ učili „syny“ špatným návykům, eventuálně je nevychovávali vůbec. Proto se dnes část uvědomělejších „otců“ schází, aby znovu objevovali a sepisovali etická pravidla. Nepochybně lze jenom doufat, že zároveň nebude zapomínáno na výchovu mladší generace, neboť, řečeno slovy Ptahotepovými o budoucím nástupci:

*„Nauč ho tedy nejdříve správně mluvit,
aby se stal vzorem dětí vysokých hodnostářů,
až jim prostoupí všechna ta poslušnost a upřímnost
toho, kdo k němu teď bude promlouvat;
vždyť nikdo se nenarodil Učený!“*

⁶ Srv. F. Lexa, *Obecné mravní nauky staroegyptské*, sv. 2, Praha 1928, str. 19–46; týž *Výbor ze starší literatury egyptské*, Praha 1947, str. 45–61.

⁷ Srv. Z. Žába, *Papyrus vezíra Ptahotepa*, Praha 1971. Z tohoto překladu cituji v dalším textu.

⁸ Srv. B. Vachala, *Moudrost starého Egypta*, Praha 1992, str. 11–28.

⁹ Poprvé srv. J. Tureček a kolektiv, *Výbor z textů ke studiu obecných dějin státu a práva*, Praha 1956, str. 9 an., nejnověji S. Balík, S. Balík ml., *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*, Plzeň 2005, str. 19–20.

Právní etika je oborem, který svádí k esejistickým úvahám. Ty se nemohou obejít bez jisté dávky všeobecného rozhledu, zkušenosti i vytříbeného jazyka. Má-li tato právněhistorická úvaha přispět do diskuse o představeném „Souhrnu hlavních principů dobré správy“, nemůže tomu být jinak, než citací oněch pasáží Ptahotepova textu, které se – pokud tomu tak je – předkládaných deseti bodů dotýkají, event. vybrat k citaci ta místa, jež jsou věnována takovým principům dobré správy, které „souhrn“ zatím nereflektuje. Na druhé straně nutno podotknout, že v Ptahotepově spisu nenalezneme nic o včasnosti a otevřenosti, což lze jistě odůvodnit dobovými souvislostmi.

Výběr příslušných pasáží a jejich seřazení podle systematiky „Souhrnu hlavních principů dobré správy“ necht' není vnímáno jako důvod k tomu, aby čtenář nesáhl ad fontes a nechal se okouzlit aktuálností celého textu.

Nyní tedy slibovaná citace¹⁰.

1. Dodržování právního řádu

*„Jsi-li mužem na vedoucím místě,
jenž řídí osudy velkého počtu lidí,
snaž se, aby každý tvůj čin byl tak dokonalý,
až v tvém jednání nebude ani chybičky.
Spravedlnost je nádherná
a její znamenitost je trvalá,
nemění se od nepamětných dob počátků království
a ten, jenž nedbá zákonů, je trestán.“*

*„Jsi-li mužem na vedoucím místě
a tvé úmysly mají moc proměnit se v rozkazy
– tu pokaždé máš vykonat jen něco znamenitého;
pomysli na dny, které přijdou potom!
Že se nic nemůže přibodit uprostřed poct?
Ó, krokodýl se rád vynoří znenadání
– i neoblíbenost!“*

¹⁰ Mezititulky jsem si dovolil vložit podle „Souhrnu hlavních principů dobré správy“ evtl. dle obsahu vybraného citátu. Číslování odpovídá „Souhrnu“, nově zařazené mezititulky jsou označeny číslicí a písmenem.

2. Nestrannost

*„Jsi-li synem člena soudního sboru,
pověřeným udržovat klid veřejnosti,
vždycky ochraňuj nestrannost práva.
Mluvíš-li, nepřidávej se ke jedné straně;
chraň se, aby otec nemusil upozornit:
„Úředníci, on se v své řeči přidává
ke jedné ze stran!“
Proto zaměř se v jednání vždy k správnosti rozsudku.“*

2a. Neúplatnost

*„Jestliže si přeješ, aby tvé poměry byly dobré,
chraň se toho, co je ze všeho nejhorší:
střež se lačné touhy po tisku.
To je ta nevyléčitelná, bolestivá nemoc,
kterou (lékař) nemůže rozpoznat;
ona je to, jež odcizuje otce a matky
a strýce z matčiny strany,
ona způsobuje, že manžel zapuzuje manželku.
Je to snůška vsí špatnosti,
je to nádoba plná všeho, co je odporné.
Jen ten člověk přežívá,
který spravedlnosti přesně dbá,
a jenom kdo podle něho své kroky řídí,
získá i majetek – člověk po zisku lačníci
nebude mít ani na hrobenku.“*

4., 6. Předvídatelnost, přiměřenost

*„Ukládej tresty a vyžaduj úplnou nápravu,
aby potlačení zla za příklad sloužilo budoucím.
Jinak se stane, že zločin jen zčásti ztrestaný
pokud nedošlo k němu jen nešťastnou náhodou,
změní postiženého v tvého odpůrce.“*

5. Přesvědčivost

*„Jestliže se utkáš s řečníkem,
který je slabý a zřejmě se ti nevyrovná,
nerozčiluj se nad jeho chybami,
nech ho být a on sám sebe vytrestá.“*

*Neoslovuj ho jen proto, aby sis ulebčil,
ani se neposmívej odpůrcově hlouposti
zby je ten, kdo ničí člověka slabého rozumu.
Stejně se provede to, co ty si přeješ,
takže ho překonáš odporem vysokých hodnostářů.“*

5a. Rozvážnost

*„Jestliže už jsi mocný, tu si máš získávat vážnost
svým věděním a klidem své řeči.
Až na některé případy nedávej rozkazy ihned –
člověk unáhlený často upadne do neštěstí.
Nepovyšuj proto svůj rozum, aby nebyl ponížěn,
Nebud' sice zamlklý, za to se stráž klopýtnout
když odpovídáš s příliš velkým zápalem.
Raději odvrát' svou tvář a ovládni se;
vzplanutí z horka nakevašeného byvají udušena,
kdežto přívětivý člověk má před sebou volnou cestu.“*

7. Součinnost

*„Vyříd' poselství, aniž bys co zamlčel,
v poradním sboru svého pána; i svou radu dej.
Když ovšem (pán) stále opakuje „Ne!“;
tu je obtížné, aby posel vyřídil poselství,
aniž by na to řekl: „Kdo ví?“
Velmož, jenž odporuje poslově zprávě, chybuje,
jestliže ho za ni chce kárat.
Tu nezbyvá než se odmlčet slovy: „Já domluvil“.
„Nechlub se svým věděním,
porad' se s člověkem neučeným stejně jako s učeným
(vždyť hranic umění nelze dosáhnout
a není umělce, který by dospěl celého mistrovství)
dobrá rada bývá skrytější než drabokam
a přece ji najdeš i u otrokyň drticích obilí.“*

8. Odpovědnost a kompetentnost

*„Jestliže jsi vynikajícím mužem,
který zasedá v poradní místnosti svého pána,
tu napni nejvíce svou pozornost,
Mlč – je to užitečnější než jen žvástat;*

*mluvit máš tehdy, když dobře znáš, cokoli proneseš.
Kdo mluví na poradě, má být znalcem;
vždyť řeč je obtížnější než jakákoli jiná práce
a kdo ji pronáší, má mluvit jako autorita.“*

10. Vstřícnost

*„Jsi-li mužem na vedoucím místě,
poklidně vyslechni slova žadatele
a neodmítni ho dříve, než si uleví
tím, co si předsevzal ti povědět.
Ten, komu se ukřivdilo, má výlevy svého srdce raději
než splnění toho, kvůli čemu přišel.
O tom však, kdo zamítá žádosti, se říká:
„Pročpak je odmítá?
„I když se nemůže splnit vše, o co se žádá,
„jaká úleva, když je člověk aspoň vyslechnut!“*

Závěrem nezbývá než dodat, že děkuji za vyslechnutí.

Princípy dobrej správy ako právne princípy? ¹

Eduard Bárány *

Princípy dobrej správy majú veľa spoločných charakteristík s právnymi princípmi a plnia v rámci normatívnej regulácie verejnej správy úlohu pripomínajúcu právne princípy. A tak sa stáva aktuálnou otázka či keď niečo vyzerá ako kačica a chová sa to ako kačica to snáď nie je kačica. Nie sú teda princípy verejnej správy, alebo aspoň niektoré z nich právnymi princípmi? Kladná odpoveď na túto otázku by pripomenula, že aspoň niektoré princípy dobrej správy sú súčasťou platného práva, čo by samozrejme malo dôsledky pre charakter ich záväznosti, uplatňovania, vymáhateľnosti, ochrany, etc.

Už bežný pohľad na princípy dobrej správy umožňuje tvrdenie, že ide o pravidlá správania vysokej miery všeobecnosti, uplatňujúce sa (aj) vo verejnej správe, a to nie spôsobom buď – alebo, ale vždy vzhľadom na faktické a čo je v kontexte úvah o (ne)právnom charaktere princíпов dobrej správy zvlášť dôležité, právne možnosti. Vysoká miera všeobecnosti a spôsob uplatňovania spájajú právne princípy s princípmi dobrej správy. Nestačia však ešte pre odpoveď na otázku, či sú princípy dobrej správy právnymi princípmi, lebo ide o vlastnosti právnych i neprávnych pravidiel správania, ktoré obvykle nazývame princípmi.

Právne princípy navyše charakterizuje ich spojenie s právom². Právne princípy sú buď explicitnou súčasťou pozitívneho práva, alebo ich z jeho možno vyvodit', čiže sú v pozitívnom práve aspoň implicitne prítomné. V tejto súvislosti nie je rozhodujúce ináč významné a inšpiratívne Van Hoekovo rozlíšenie štrukturálnych a ideologických právnych princíпов, lebo aj ideologické princípy sa stávajú právnymi až zahrnutím do pozitívneho práva, a to buď jeho zmenou (doplnením) alebo jeho

¹ Príspevek nebol pro omlúvanou neúčast autora na konferenci prednesen.

* JUDr. Eduard Bárány, DrSc., podpredseda Ústavného súdu SR

² „Princíp je právny v tej miere ako často sa používa v právnom uvažovaní a rozhodovaní. Vychádzajúc z uvedeného sa nemožno diviť, že Dworkin neposkytol žiadne prostriedky pre objasnenie tohto tenkého rozlíšenia. To, či princíp je alebo nie je právny, sa zdá byť vecou náhody ... a miery.“

Schiller, A.: Legal and Extra – Legal Principles. Jurisprudence, W/01, Prof. David O. Brink, 3/19/01. <http://home.earthlink.net/~aschil/LegalPrinciples.pdf>, 28. II. 2003, s. 13.

v ý k l a d o m . Problém, či sú správnymi aj princípy, ktoré (zatiaľ alebo už) nie sú explicitne ani implicitne obsiahnuté v platnom práve, ale ich zjavnou ambíciou, či presnejšie zjavnou ambíciou ich presadzovateľov je, aby pôsobili a (alebo) prostredníctvom pozitívneho práva alebo v minulosti boli súčasťou platného práva, je pre tieto úvahy relevantný.

Na tomto mieste prospeje pripomenúť samozrejmosť, že zmyslom právnych princíпов rovnako ako všetkého práva je koniec koncov regulovať ľudské správanie. Rovnako i zmyslom princíпов dobrej správy je regulovať ľudské správanie, určitú organizovanú ľudskú činnosť a to správu. Z hľadiska otázky, či sú princípy dobrej správy právnymi má význam hlavne ich pôsobenie vo verejnej a nie v súkromnej správe.

Aj doterajšie poznámky snáď umožňujú predbežný záver, že v charaktere či obsahu princíпов dobrej správy nie je nič, čo by bránilo, aby mali kvalitu právnych princíпов. Ostáva teda otázka, či možno v pozitívnom práve nájsť základ pre tvrdenie, že aspoň niektoré z princíпов dobrej správy sú právnymi princípmi.

V charakteristike Českej republiky i Slovenskej republiky ako právneho štátu obsiahnutej v úvodných ustanoveniach ich ústav, sú implicitne zahrnuté viaceré z princíпов dobrej správy. Ďalšie možno subsumovať pod iné ustanovenia ústavy a mnohé sú obsahom administratívneho práva.

Neexistuje právne záväzný katalóg princíпов dobrej správy rovnako ako niet právne záväzných zoznamov princíпов právneho štátu a právnych princíпов³. Pokus o právnu záväznosť niektorého z nich by bol protizmyselný a tak ich formulácia ostáva na pleciah judikatúry, právnej vedy a doktríny.

Na argumentáciu v prospech základnej tézy tejto úvahy, že aspoň niektoré princípy dobrej správy sú aj právnymi princípmi je vhodné desatoro princíпов verejnej správy zostavené verejným ochrancom práv pre potreby tohto stretnutia. Existujú však aj iné racionálne formulácie princíпов verejnej správy.

Hneď prvý princíp z desatora nazvaný Dodržovanie právneho poriadku predstavuje silný a presvedčivý príklad princípu verejnej správy

³ „Právne princípy nie sú večné a nemenné ‚zovšeobecnené múdrosti vekov‘. Sú objektívnej povahy a zároveň historicky podmienené, a teda aj premenlivé...“ Dobrovičová, G. – Kanárik, J.: Vplyv doktrín Ústavného súdu SR na právne princípy. Právny obzor, 2003, č. 3, s. 258.

zakotveného v právnom poriadku. Ide o kvintesenciu formálneho právneho štátu vyjadrenú v čl. 2 ods. 2 Ústavy Českej republiky a Ústavy Slovenskej republiky. Zároveň vyplýva z charakteristiky štátu ako právneho obsiahnutia v čl. 1 ods. 1 Ústav Českej a Slovenskej republiky. Výslovné zakotvenie v platnom práve nie je v prípade dodržiavania právneho poriadku orgánmi verejnej správy problémom. Tým sa stáva jeho charakter ako princípu, ktorého podstatnou súčasťou okrem vysokého stupňa všeobecnosti a uplatňovania v celom právnom poriadku alebo v jeho časti je podľa Dworkina a hlavne Alexyho⁴ jeho uplatňovanie nie spôsobom buď – alebo, ale v miere faktických a právnych možností. Právo nemôže požadovať nemožné, a tak je zohľadnenie faktických možností prirodzenou hranicou jeho uplatňovania. Formulácia, že orgán verejnej správy má dodržiavať právny poriadok v rámci právnych možností, či v miere, ktorú umožňuje platné právo nepôsobí pri prvom počutí príliš rozumne. Právnik je navyše zvyknutý na binárny kód. Niečo buď je alebo nie je v súlade s právom.

V skutočnosti postmodernej situácie však uvedená požiadavka žiaľ obstoje, a tak možno dodržiavanie právneho poriadku uznať za právny princíp. Vo chvíli, keď na tom istom území vládne právny včítane ústavného pluralizmu, vzt'ahy právnych predpisov a ich častí sa spravujú zároveň moderným kritériom právnej sily i postmoderným kritériom aplikačnej prednosti⁵ sa už síce v súvislosti s právom zdá neadekvátnym

⁴ „Naproti tomu sú princípy *prikazy optimalizácie*. Ako také sú normami, ktoré prikazujú, aby sa niečo uskutočnilo v čím vyššej miere podľa faktických a právnych možností. To znamená, že môžu byť splnené v rôznej miere, a že prikázaná miera ich splnenia nezávisí len od skutkových, ale aj od právnych možností. Právne možnosti splnenia princípu budú okrem pravidiel podstatne určené protismernými princípmi. Toto znamená, že princípy sú spôsobilé zvažovania a vyžadujú zvažovania. Zvažovanie je charakteristickou formou aplikácie princípu.“

Alexy, R.: *Begriff und Geltung des Rechts* Freiburg – München. Verlag Karl Alber, 1992, s. 120.

„Kolízia princípu v Dworkinovom a v Alexyho výklade je preto komponentom inej oblasti normatívneho uvažovania ako konflikt pravidiel; je otázkou skúmania subsumpčných podmienok obsiahnutých v hypotéze a nie riešením rozporu dvoch dispozícií.“

Holländer, P.: *Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepcie logického vymezování právních principů*. In.: *Právní principy*. Pelhřimov, Vydavatelství 999, s. 15.

⁵ “National courts are required to give immediate effect to the provisions of directly effective EC law (of whatever rank) in cases which arise before them, and to ignore or to set aside any national law (of whatever rank) which could impede the application of EC law.”

výraz poriadok, ale dodržiavanie jednotlivej právnej normy v rámci, či v miere právnych možností sa predovšetkým vzhľadom aj ku kritériu aplikačnej prednosti stáva bežným. V Brne ako v jednom z dvoch „hlavných miest“ normativizmu Weyra a Kelsena však toto tvrdenie pôsobí akosi nenáležito.

Druhým z desatora princípov dobrej správy Dr. Motejla je nestrannosť. Dovolím si vysloviť názor, že ide o nevyhnutný dôsledok rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach zakotvenej v čl. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vo vzťahu orgánu verejnej správy k človeku sa rovnosť ľudí v dôstojnosti a v právach realizuje práve jeho nestrannosťou, čiže rovnakým zaobchádzaním s každým. Princíp nestrannosti úzko súvisí aj s ústavným zákazom diskriminácie, ale ho prekračuje, lebo i tam kde právo umožňuje, ba prikazuje rozlišovať medzi ľuďmi podľa určitého kritéria musí orgán verejnej moci pristupovať ku všetkým bez osobnej náklonnosti a nevraživosti. Preto je jeho ústavným základom aj rovnosť v dôstojnosti a v právach a nie len zákaz diskriminácie. Orgán verejnej správy má teda podľa ústavy pristupovať ku každému s rovnakým odstupom i rovnakou ústretovosťou bez zjavných či skrytých sympatií či antipatií. Orgán verejnej správy tvoria ľudia a títo majú vždy určité pocity sympatií či antipatií. Základnou faktickou mierou uplatnenia tohto princípu je teda ľudská (ne)schopnosť konať bez ohľadu na vlastné postoje k druhým. Právnou mierou možnosti jeho uplatňovania sú nespočetné kritériá rozlišovania ľudí obsiahnuté v právnom poriadku každej krajiny.

Nestrannosť orgánu verejnej správy sa uplatňuje v neustálom napätí s niektorými ďalšími princípmi dobrej správy napríklad s princípmi primeranosti a ústretovosti. Pôsobenie vo vzájomnom napätí a vyrovnávaní patrí ku základným charakteristikám právnych princípov.

Už z uvedených poznámok možno vyvodiť záver, že v demokratickom právnom štáte sú prinajmenej niektoré a možno skoro všetky princípy dobrej správy aj právnymi princípmi, niektoré dokonca princípmi

IV. The requirement to ‘set aside’ conflicting national law does not entail an obligation to nullify national law, which may continue to apply in any situation which is not covered by a conflicting provision of Community law.” Craig, P. – De Búrca, G.: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press 2003, s. 245.

Aplikačná prednosť práva EÚ pred právom jej členských krajín predstavuje extrémnu, i keď možno najvýznamnejšiu podobu aplikačnej prednosti. Jej tradičné a miernejšie formy upravujú vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva podľa niektorých ústav (napr. čl. 7 ods. 5 a čl. 154c Ústavy SR).

ústavnými. Uznanie niektorého princípu dobrej správy za právny princíp vplýva na spôsob jeho uplatňovania. Pritom možno rozlíšiť medzi dôsledkami vyplývajúcimi z jeho právnosti a z toho, že ide o princíp.

Právnosť niektorých princípov dobrej správy znamená predovšetkým ich právnu záväznosť, čiže ich dodržiavanie je právnou povinnosťou orgánov verejnej správy. Jednotlivci i právnické osoby majú právny nárok, aby voči nim boli tieto princípy dobrej správy dodržiavané a v právnom štáte by mali mať v prípade ich porušenia k dispozícii dostupné a účinné prostriedky nápravy včítane prostriedkov súdnej ochrany.

Z toho, že princípy verejnej správy sú princípmi vyplýva, že sa uplatňujú v zásade v celom systéme či vo všetkých systémoch verejnej správy demokratického právneho štátu. Snáď aspoň niektoré z nich možno označiť aj ako vedúce idey verejnej správy. Nepôsobia však spôsobom buď – alebo, ale, ako už bolo uvedené, podľa faktických a právnych možností ich konkrétneho uplatnenia, čo neraz sťažuje zodpovedanie otázky, či boli v danom prípade zachované a vytvára, snáď tvorivé, napätie s ich právnou záväznosťou. Spojenie „právnosti“ s „principiálnosťou“ môže vyústiť do zvláštneho rozdvojenia jednotlivých princípov dobrej správy, keď budú pôsobiť zároveň ako minimálne štandardy aj ako príkazy optimalizácie verejnej správy. Európsky ombudsman v predhovore ku Európskemu kódexu dobrej správnej praxe v tejto súvislosti uviedol: „Ombudsman používa Kódex pri vyšetrovaní, či dochádza k nesprávnemu úradnému postupu a pri svojej kontrolnej činnosti sa teda spolieha na jeho ustanovenia. Kódex však rovnako slúži aj ako užitočná príručka a zdroj poznatkov pre úradníkov tým, že podporuje najvyššie štandardy správnej praxe.“⁶ Za porušenie práva sa bude považovať „len“ klesnutie verejnej správy pod určité minimum, ale právne nevypracovaný ideál bude oveľa vyšší. Už dnes existuje rozdiel medzi úrovňou ne-včasnosti verejnej správy proti ktorej sa možno brániť súdnou cestou a optimálnym tempom jej činnosti. Vo vzťahu ku tzv. Zbytočným priesťahom v súdnom konaní Ústavný súd Slovenskej republiky používa aj formulácie typu: „... doterajšia doba konania okresného súdu síce nie je optimálna ..., ale spolu s doteraz vykonanými úkonmi súdu vylučuje, aby v konaní ... došlo ku zbytočným priesťahom znamenajúcim porušenie sťažovateľovho namietaného ústavného práva“ (III. ÚS 194/05) a niet

⁶ Diamendouras, P. N.: Predhovor Európskeho ombudsmana. In.: Európsky kódex dobrej správnej praxe. Luxemburg, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenských, 2005, s. 4.

dôvodu, aby sa obdobný spôsob argumentácie neuplatnil aj voči tempu správneho konania.

V prípade právnych princípov uplatňovaných aj vzhľadom na právne možnosti má zvláštny význam a je veľmi náročnou otázkou ich právnej sily. Ak sa právne princípy vzájomne vyvažujú, tak aký má v procese ich vyvažovania význam rozdiel v právnej sile vyvažovaných princípov? Ako sa zistí alebo snáď určí právna sila princípu, ktorý je „iba“ implicitne obsiahnutý v normatívnom texte? O právnej sile má význam uvažovať iba a v prípadoch právnych princípov, ktoré sú buď výslovne uvedené v pozitívnom práve alebo sú v normatívnom texte pozitívneho práva implicitne obsiahnuté. „Právnosť“ ideologických právnych princípov, ktoré nie sú (zatiaľ) výslovne ani implicitne obsiahnuté v pozitívnom práve vyplýva z ich obsahu a zamerania na pozitívne právo, ale neznamená, že sú jeho súčasťou. Preto v ich prípade nie je kategória právnej sily použiteľná.

Právny princíp explicitne alebo implicitne prítomný v normatívnom texte má právnu silu tohto textu. Ak je prítomný v normatívnych textoch rôznej právnej sily, tak má právnu silu textu s najvyššou právnou silou. Problém vzniká, ak je právny princíp vyjadrený explicitne v normatívnom právnom akte nižšej právnej sily a implicitne v normatívnom právnom akte vyššej právnej sily. Z ústavnej charakteristiky štátu ako demokratického a právneho možno vyvodit' veľa právnych princípov, ktoré sú výslovne uvedené v „bežných“ zákonoch.

Princípy dobrej správy sú asi obsahom práva na dobrú správu, ktoré je výslovne uvedené v čl. 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie vyhlásenej 7. decembra 2000 na summite v Nice ako politický dokument. Na Charte základných práv EÚ zatiaľ súdny orgán, a to Súd prvého stupňa Európskych spoločenstiev odkázal len v bode 48 svojho rozhodnutia T-54/99 max. mobil Telekomunikation Service GmbH v. Commission of the European Communities z 30. januára 2002, čím jej snáď dodal neurčitý právny charakter. Odkázal pritom práve na čl. 41 ods. 1 a právo na dobrú správu (right to sound administration) označil za jeden zo všeobecných princípov dodržiavaných v právnom štáte (in a State governed by the rule of law), ktoré sú spoločné ústavným tradíciám členských štátov. Tu treba poznamenať, že v judikatúre Súdneho dvora Európskych spoločenstiev bola dobrá správa už dávnejšie považovaná za

všeobecnú správnu zásadu, a tým i za súčasť práva EÚ⁷. Otázkou ostáva obsah práva na dobrú správu. Súčasťou odpovede sú princípy dobrej správy a treba dodať, že na úrovni EÚ už majú výrazne právny charakter, lebo Charta základných práv EÚ síce stále nepatrí do ríše „hard law“, ale z masy práva EÚ by už bolo možné vyvodit' a zostaviť určitý katalóg p r á v n y c h princíпов dobrej správy. Ich oficiálnym, i keď nie skutočne právne záväzným vyjadrením je Európsky kódex dobrej správnej praxe schválený 6. septembra 2001 uznesením Európskeho parlamentu. Pokusy dodať tomuto dokumentu právnu záväznosť sú z praktického hľadiska pochopiteľné a zároveň predstavujú ďalší argument v prospech tézy, že princípy dobrej správy sú právnymi princípmi.

Vyústením týchto neusporiadaných poznámok je priklonenie sa ku tvrdeniu, že princípy dobrej správy sú právnymi princípmi. Na úrovni EÚ majú pevný a zjavný základ v súdnych rozhodnutiach v Charte základných práv EÚ a v chápaní zlej správy ako správy, ktorá ich porušuje európskym ombudsmanom.

V právnom poriadku SR sú výslovne alebo implicitne obsiahnuté v mnohých ustanoveniach platného práva, čo sťažuje ich nájdenie, ale zároveň uľahčuje, aby sa uplatňovali v súlade s povahou daného prípadu.

⁷ Napr. rozhodnutie C-255/90 P, Burban (1999) Zb. rozh. 1992, I-2253.

Úvahy o zásadách a princípoch dobrej správy

Pavel Kandráč *

I.

Téma „Princípy dobrej správy“ je veľmi aktuálna a zaujímavá nielen pre teóriu verejnej správy, jej aplikačnú prax, ale celý spoločenský a politický život. Verejná správa je dôležitou súčasťou verejných služieb, ktoré sú orientované na plnenie funkcií štátu. Mnohé z nich sa bezprostredne týkajú občana a to nielen ako objektu výkonu verejnej moci, ale aj ako subjektu práv, ktorých sa môže občan dovolať práve prostredníctvom orgánov verejnej správy.

Verejná správa vo svojej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Verejná správa – ako správa verejných záležitostí – je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ju ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia ako verejnoprávnych subjektov. Čiže z pohľadu funkčného poňatia v prípade verejnej správy ide o výkonnú činnosť štátu ako základného verejnoprávneho subjektu, zabezpečovanú prostredníctvom jeho orgánov, ako aj výkonnú činnosť ďalších verejnoprávnych subjektov (ich orgánov) pri spravovaní verejných záležitostí a realizovanú ako prejav výkonnej moci v štáte.

II.

Verejná správa neraz nefunguje tak ako si občania predstavujú. Iste, že je potrebné ju modernizovať tak, aby sa stala efektívnejšou a mohla plniť svoj účel. Aj Európska komisia považuje za nevyhnutné za účelom zlepšenia kvality života obyvateľstva rozvíjať a modernizovať verejnú správu.

Verejná správa by mala rešpektovať určité pravidlá. Predovšetkým musí byť flexibilná, musí sa prispôsobovať meniacim sa potrebám hospodárskeho rozvoja a hlavne občanov. Musí sa vyvíjať a modernizovať. Musí platiť, že je konštituovaná na princípe občianstva. To znamená, že v občianskej spoločnosti, ktorá sa usiluje svoj občiansky status upevniť a zdokonaľiť patrí k najzákladnejším princípom verejnej správy princíp subsidiarity, podľa ktorého sa verejné záležitosti primárne riešia

* Doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc., Verejný ochranca práv SR

v základnej občianskej komunite a až v tých prípadoch, v ktorých miestne sily nestačia, zasahujú vyššie samosprávne orgány, alebo orgány štátnej správy v otázkach, ktoré sú im zákonnou úpravou zverené do ich právomoci a pôsobnosti. Ďalej musí podporovať humánnu a spravodlivú spoločnosť, ktorá zabezpečuje ochranu základných práv a slobôd bez akejkoľvek diskriminácie. Musí byť efektívna, výkonná a dobre fungujúca. Jednoducho musí byť dobrá.

Podľa Charty základných práv EÚ, jej čl. 41 je právo na dobrú správu základným právom. Už to nasvedčuje na jeho významnosť, ktorá v budúcich rokoch ešte porastie.

III.

Vo svojich dnes prezentovaných úvahách si dovoľm poukázať i na jednu z východiskových skutočností, ktorá pre osvetlenie pojmu princípy dobrej správy si zaslúži určitú mieru našej pozornosti. Je to poukázanie na charakteristiku pojmov princípy a zásada.

Charakteristika uvedených pojmov nám umožní aspoň pokus o formuláciu niektorých podstatných pojmotvorných prvkov súvisiacich s princípom dobrej správy. Táto problematika patrí medzi významné otázky v oblasti verejnej správy. Okrem spomínaných pojmov princípy, zásada, sú to navyše aj pojmy pravidlo, požiadavka, metóda, o ktorých sa však zmieňovať nebudem. S používaním uvedených pojmov sa raz stretávame ako so synonymom, inokedy sa používajú vo viacerých významoch bez toho, aby sme si boli vedomí problematickosti ich významu. Subjekt poznávania sa môže orientovať buď na prakticko-poznávaciú, alebo teoreticko-poznávaciú činnosť. Toto určenie smeru poznávania je dôležité aj pre vymedzenie jeho predmetu, obsahu a jeho podstaty, ako aj vzťahov medzi ostatnými javmi.

Ďalej len o probléme princípy a zásada. V starších slovníkoch cudzích slov sa princípy považoval za zásadu. V novších filozofických slovníkoch sa princípy vysvetľuje ako základ, prvopočiatok, vedúca idea. V antickej filozofii nimi bol vzduch, oheň, voda, zem. Princípy už vtedy skúmali ako prejav nevyhnutnosti. V logickom zmysle je princípy centrálnym pojmom, základom systému, ktorý predstavuje zovšeobecnenie a rozšírenie určitého stavu na všetky javy oblasti, z ktorej je daný princípy abstrahovaný. Princípy obsahuje nevyhnutné poznatky z určitej oblasti, zjednocuje iné v rámci systému z určitého hľadiska. Vymedzenie obsahu a funkcie princípy je však aj vo filozofickej literatúre viacvýznamové. Napríklad:

„najvšeobecnejšie určenie princípu spočíva v jeho prvopočiatku..., princíp ako objektívna realita..., princíp ako jedna z foriem vedeckého poznávania..., princíp ako pravidlo uskutočňovania operácií poznávania.“

Princíp na najvšeobecnejšej úrovni je podľa nášho názoru nadržadným pojmom zákona javov, pretože v určitom zmysle tieto zjednocuje ako rozhodujúca dynamická sila, prejavujúca sa aj v zákonitostiach a tendenciách vývinu.

Princíp súvisí aj s praktickým poznávaním a je preverením zákona javov v praxi. Na rozdiel od princípu, zásada (direktíva) vychádza z princípu, obsahuje niektoré stránky, znaky, vlastnosti princípu a vyjadruje požadované vlastnosti, vzor, normu. Podľa nášho názoru medzi princípom a zásadou nie je znamienko rovnosti a zásada nie je preklad cudzieho slova princípu, ako sa to traduje a používa aj v oblasti verejnej správy.

V oblasti verejnej správy sa neuplatňujú len princípy právne, ale aj filozofické, etické, ekonomické a politické. Viaceré princípy sa realizujú sprostredkované a nie sú zahrnuté do pojmoslovia zákonodarstva. Pri systematizácii princíпов zohráva významnú úlohu ich kvalifikácia na politické a právne, ako aj určovanie ich hodnôt.

Z toho čo sme uviedli, sa ukazuje, že systematika jednotlivých pojmov je náročná činnosť a zaslúži si pozornosť aj od teórie štátu a práva aj oblasti verejnej správy. Keby sa podarilo vypracovať a určiť hodnoty jednotlivých pojmov, dosiahla by sa jednota v obsahovom vymedzení a v praktickom používaní s rovnoznačným obsahom a významom. Výsledkom záujmu teórie štátu a práva o túto problematiku by mohla byť aj taká kvalifikácia pojmov, v ktorej by právne princípy vyjadrovali zákony a zákonitosti s platnosťou pre všetky právne odvetvia a z nich by sa rozpracovali právne zásady, pravidlá a požiadavky.

Moje úvahy, že je potrebné obsahovo rozlíšiť pojmy princíp a zásada podporuje viacero autorov, ale aj praktické skúsenosti. Viacerí uvádzajú, že verejná správa vychádza z niekoľkých princíпов. Ďalej tvrdia, že to však nie sú len princípy, ktoré musí dobrá správa rešpektovať, ale je tu i celý rad ďalších zásad, celkom nevyhnutných pre zaistenie optimálneho stavu verejnej správy a teda aj pre dobrú správu.

IV.

Na uplatňovanie princípu dobrej správy, na jeho opodstatnenosť ukazuje sám život. Je to princíp dlhotrvajúco, historicky daný, pretože jeho „predobraz“ vznikol a bol uplatňovaný dávno v minulosti. Dobré

spravovať je činnosť, ktorá je žiadaná pre každú oblasť spoločenského života. Je to prioritný princíp verejnej moci, od ktorého sa odvíjajú viaceré zásady napomáhajúce jeho uplatňovanie či uskutočňovanie. Je to méta, ktorú musíme dosiahnuť, ak má určitá komunita dobre fungovať.

Ďalej princíp dobrej správy je nevyhnutnosť pre dobré fungovanie spoločnosti, pre jej prosperosť, pre to, aby sa občan v nej dobre cítil. Aby sme toto dosiahli, nutne musíme uplatňovať také prostriedky, ktorými to orgány verejnej správy zabezpečia.

Je potrebné neopomenúť i ten fakt, že sme dodnes plne nedokázali pochopiť princípy činnosti samosprávnej demokracie. V radoch úradníctva ešte prevláda realita, že sa s poňatím verejnej správy ako služby občanovi ešte celkom nestotožnili. Z ich strany sú občania vnímaní skôr ako prosebníci a nie ako suverénni klienti. I medzi občanmi je veľa takých, ktorí si nie vždy uvedomujú svoje práva, ale aj občianske povinnosti.

Verejný ochranca práv ako kontrolný orgán „sui generis“ koná ako vonkajší mechanizmus kontroly – zisťuje a namieta nesprávny úradný postup – upozorňuje na oblasti, ktoré je potrebné zlepšiť a samozrejme, že i odporúča kroky na nápravu a tým pomáha zlepšovať činnosť orgánov verejnej správy. Účelom je zlepšiť služby poskytované občanom.

Vzťah verejná správa – občan sa formuje dlhodobo pod vplyvom formálnych a neformálnych pravidiel. Tieto sa od seba nemôžu veľmi vzdialiť, pretože ak formálne pravidlá nemajú svojich nositeľov, nebudú rešpektované.

Z hľadiska formálnych pravidiel možno konštatovať, že nie v každom prípade existujú základné etické normy (etické kódexy) pracovníka verejnej správy. Nie vždy sú pokryté zákonom. Čiastočne sú obsiahnuté vo viacerých normách (napr. v Zákonníku práce), alebo sú obsahom interných predpisov na jednotlivých inštitúciách (pracovné poriadky). Absencia základných etických morálnych pravidiel, ktoré by definovali štandardné a žiaduce správanie pracovníkov verejnej správy, neumožňuje ich vynucovanie a následne kultivovanie prostredia. Sankčné mechanizmy nie sú dostatočne účinné.

V.

Otázka dobrej správy, či jej princípov, je veľmi horúcou témou na národnej a európskej úrovni a stáva sa predmetom mnohých diskusií. Ukazuje sa, a to aj v najvyspelejších krajinách, že dobré spravovanie

predchádza mnohým problémom, škandalom, sporom i tzv. „zákopovým vojnám“ medzi občanmi a orgánmi verejnej správy. Vlády jednotlivých krajín premýšľajú o tom, ako zabezpečiť dobré spravovanie krajiny a ako sa vyhnúť určitým problémom. Napr. vláda USA schválila zákon, ktorý prísne určuje, akým spôsobom sa spoločnosť má spravovať.

V Európe sa zvolila forma určovania pravidiel prostredníctvom Kódexov dobrej správy. Treba pripomenúť, že ide o menej záväzné normy, ktoré určujú jednotlivé organizačné zložky spoločnosti, alebo spoločnosť ako taká. Kódexy dobrej správy, ich ustanovenia by mali byť meradlom správneho, či nesprávneho úradného postupu (ako meradlo pre uplatňovanie princípu dobrej správy). Boli by to aj príručky pre úradníkov. Kódexy dobrej správy podporujú najvyššie štandardy správnej praxe. Zohľadňujú zásady vnútroštátneho práva i práva európskeho. Ich obsah má aj úlohu minimalizovať riziko konfliktu záujmov. Aj keď etické kódexy majú rôzne podoby – niektoré detailne vymedzujú pravidlá správania, iné sú deklaráciou fundamentálnych morálnych hodnôt – vychádzajú z hodnôt. Vo všeobecnosti však možno konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky sa doposiaľ nepodarilo vytvoriť základné predpoklady pre úspešnú etickú reformu.

Dodržiavanie princíпов a z nich vychádzajúcich zásad prispieva ku kvalitnejšiemu spravovaniu spoločnosti i k zvýšenej transparentnosti konaní orgánov verejnej správy. Ide o stanovenie určitých mechanizmov brzd a protiváh, stanovenie pravidiel fungovania orgánov a inštitúcií verejnej správy, definovanie ich úloh i zodpovednosti.

Dôležitou súčasťou dobrej správy je aj to, aby jej orgány pravidelne vyhodnocovali spôsoby svojho fungovania a prijímali opatrenia na jej skvalitňovanie. Obsahom takého hodnotenia by malo byť to, ako správny orgán pracoval, čo riešil, ako postupoval a aké výsledky dosiahol. Takáto pravidelná a profesionálna kontrola prispieva k postupnému zlepšovaniu a efektívnejšiemu fungovaniu v budúcnosti. Táto by mala byť posilňovaná nezávislými odborníkmi, neprepojenými na vedúce štruktúry orgánov a inštitúcií verejnej správy. Okrem iného by mali sledovať záujmy verejnosti, mali by byť nezávislí v záväzkoch a myslení. Do orgánov verejnej správy by mali vnášať nestrannosť, nové pohľady a kvalitu, ak v nich je nedostatočná.

V celej spoločnosti by mala byť kvalita dobrej správy prioritná. Štát musí mať záujem, aby sa stanovené princípy a zásady dobrej správy uplatňovali v orgánoch verejnej správy verejnosti a tak posilňovali kvalitu

verejných služieb, služieb občanovi. Dobrú správu potrebujeme tak v súkromnom ako aj verejnom živote, sektore.

VI.

Nepochybne správne je tvrdenie, že orgány verejnej správy by mali pri všetkých činnostiach rešpektovať všeobecne uznané princípy a zásady administratívy. V tejto súvislosti si dovoľím pripomenúť slová Senecu – citujem: „Dobré zásady, ktoré vychádzajú z ľudského srdca sú rovnako užitočné ako dobré príklady.“

Z poznania, ktoré verejný ochranca práv nadobudol pri svojej činnosti jednoznačne vyplýva, že verejní zamestnanci vo svojej každodennej práci potrebujú podrobnejšie pravidlá, ktoré jasne definujú hranice akceptovateľného správania.

Zákon o Veřejném ochránci práv a dobrá správa

Vladimír Sládeček *

I.

Spojení „dobrá správa“ nebo „principy dobré správy“ se v posledních letech stalo takřka zaklínadlem, bez kterého se neobejde žádný jen trochu významnější obecněji zaměřený dokument či studie o veřejné správě. Přiznám se, že se téměř již trochu obávám, když otvírám publikaci zabývající se veřejnou správou, zda požadavek na „dobrou správu“ bude zdůrazněn již v předmluvě, nebo až na stránkách dalších, nepochybně se však objeví, v „horším“ případě alespoň v poznámce pod čarou.

„Dobrá správa“ se tak mj. dostala i do návrhu Charty základních práv Evropské unie (čl. 41), dokonce se v poněkud podivné souvislosti objevila i v novém správním řádu, neboť se v něm dočteme, že správní orgány „spolupracují v zájmu dobré správy“ (§ 8 odst. 2). Příliš tomuto spojení nerozumím, podle mého názoru měla být „dobrá správa“ (pokud vůbec) spíše zmíněna v souvislosti s pojímáním veřejné správy jakožto služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 spr. řádu).¹

Vzhledem ke značné oblíbenosti a rozsáhlému využívání spojení „dobrá správa“ v právních dokumentech či studiích jednotlivých států nebo v aktech evropských institucí ovšem dochází nezbytně k tomu, že je obsah slovního spojení chápán a vykládán značně odlišně. Při vztažení některých principů dobré správy na naše podmínky tak někdy s překvapením zjišťujeme, že se „dobrou správu“ rozumějí z velké míry procesní principy, které jsme již měly zakotveny jak v právě dosloužilém správním řádu, tak jsou obsaženy (extenzivněji) i ve správním řádu novém.

V příspěvku se nebudu pokoušet „dobrou správu“ či její principy blíže vymezit, to bude zřejmě obsahem některých vystoupení dalších. Mám proto ostatně svoje důvody: chci totiž stručně objasnit jakým způsobem se vlastně „dobrá správa“, resp. principy dobré správy do textu zákona dostaly a jaký byl záměr zpracovatelů návrhu zákona,² resp. jak vlastně výklad a použití tohoto spojení chápali či předpokládali. Považuji proto

* Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

¹ S tímto ustanovením souvisí nutně např. i § 175 odst. 1 spr. řádu, který umožňuje podávat stížnosti pro „nevhodnému chování úředních osob“.

² Tedy kromě mé osoby i kolegy *V. Mikule*.

také za důležité poukázat na vývoj dikce ustanovení o působnosti Veřejného ochránce práv, jak se postupně objevovala v jednotlivých verzích návrhu zákona.

II.

První zveřejněnou verzí byl *návrh zásad zákona, připravený pro ČHV v r. 1993*.³ V této době jsme poněkud podlehlí „objednávce“, ve které se kladl zásadní (a ne zcela přiměřený) důraz na ochranu základních práv a svobod. Snad proto se nám v návrhu nijak nepodařilo vyjádřit hlavní smysl instituce, tj. sledovat zejména jakékoliv „závady“ v jednání veřejné správy, které nemají charakter zásahu do základních práv a svobod.⁴ Prakticky stejné znění obsahoval i poslanecký návrh zásad zákona, který se uvedeným návrhem inspiroval (*Poslanecká sněmovna 1995, tisk 1789*).

Jistým přelomem se zdá další poslanecká zákonodárná iniciativa; podle tohoto návrhu měl Veřejný ochránce práv mj. působit „při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů“

³ Materiál byl připraven na mezinárodní seminář, kde byl také přednesen a komentován. K tomu srov. sborník *Proč ombudsman v České republice? Záznam ze semináře konaného ve dnech 24.–25. 6. 1993 v Praze*. Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993.

⁴ Příslušné ustanovení návrhu (§ 1 odst. 1) znělo: „Veřejný ochránce práv působí k ochraně základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.“ K omylu s prosazování především ochrany základních práv a svobod srov. podrobněji např. *Sládeček, V.* Aplikace Listiny základních práv a svobod: Ústavní soud a Veřejný ochránce práv (vztahy a souvislosti). In: *Dančák, B. – Šimíček, V.* (eds.) Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, s. 134–143. Základní vysvětlení podává ovšem i důvodová zpráva k návrhu zákona: *Na rozdíl od předchozích návrhů je poněkud potlačena působnost Ochránce ve vztahu ke základním lidských právům a svobodám. Je totiž jistým omylem chápat ombudsmana především jako Ochránce základních práv a svobod, který by tak mohl konkurovat soudnictví (především ústavnímu) (...). Je si však třeba uvědomit, že vlastní a prapůvodní účel instituce spočíval v dohlázení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky či později (zvláště v anglo-americké oblasti) v ochraně před „špatnou správou“, před byrokratickými, necitlivými či „nespravedlivými“ postupy úředníků a veřejné správy vůbec. Přebližlivé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvornost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce atp. můžeme uvést jako postupy, jež většinou nelze subsumovat pod porušení základních lidských práv a svobod, někdy jsou dokonce právně v pořádku.*

a zabývat se „jinými pochybeními“.⁵ Obdobným způsobem byla formulována působnost i v dalším poslaneckém návrhu.⁶

Pro úplnost je třeba podotknout, že v různých mezitímních pracovních verzích návrhu zákona jsme si pohrávali i s jinými spojeními, které měly vyjádřit působnost Veřejného ochránce práv, např. „jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo jinak nesprávné nebo nespravedlivé“ apod.

V roce 1998 jsme byli požádáni, abychom připravili expertní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Pokud jde o vymezení působnosti Veřejného ochránce práv, nebyli jsme spokojeni právě s formulací obsaženou v návrzích předchozích, s působením Veřejného ochránce práv „při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů“, a s tím související zjišťování „jiných pochybení“, tedy s postižením takových nežádoucích postupů veřejné správy, které nezasahují do základních práv a ani nejsou v rozporu s právními předpisy. Formulace se nám nezdála dosti výstižná, resp. taková, aby obsáhla různé nešvary vyskytující se ve veřejné správě. Určitou inspiraci – zejména mně – poskytla britská úprava, kde se mluvilo (a mluví stále) o „špatné správě“ („maladministration“).⁷ Navíc v řadě dalších úprav ombudsmana bylo

⁵ Jde o návrh z r. 1997 (*Poslanecká sněmovna 1995, tisk 2007*), ve kterém je působnost Veřejného ochránce práv vymezena následovně (§ 11): „Ochránce působí a/ při ochraně práv zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, závaznými pro Českou republiku, b/ při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů, c/ při zdokonalování právního řádu v oblasti práv a svobod fyzických a právnických osob (§ 25) a při jeho účinném uplatňování v činnosti veřejné správy.“ Důležité je ovšem i související ustanovení § 21, které stanovilo: „Jestliže ochránce na základě šetření nezjistí porušení zákona nebo jiného právního předpisu ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí pisatele i úřad.“ Pro úplnost je třeba říci, že jsme – byť ne vždy ve stejné míře – podíleli na přípravě všech poslaneckých návrhů.

⁶ Jde o návrh z r. 1996 (*Poslanecká sněmovna 1996, tisk 25*). Podle § 10 „Ochránce působí a/ při ochraně práv zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, závaznými pro Českou republiku, b/ při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů, c/ při zdokonalování právního řádu v oblasti práv a svobod fyzických a právnických osob (§ 24) a při jeho účinném uplatňování v činnosti orgánů veřejné moci a veřejné správy.“ Ustanovení § 20 vymezení působnosti doplňovalo: „Jestliže ochránce na základě šetření nezjistí porušení zákona nebo jiného právního předpisu ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí pisatele i úřad.“

⁷ Zákon o ombudsmanovi (Parliamentary Commissioner Act 1967) stanoví, že „ombudsman šetří jednání úřadů, které osoba shledává nespravedlivým jako důsledek špatné

možné nalézt příkladné výčty konkrétních projevů „špatné správy“, zvláště v USA, ale i v některých „vzorových úpravách“ zákona o ombudsmanovi. Jednu dobu jsme proto uvažovali o tom, že bychom některá závažná jednání v návrhu zákona příkladmo uvedli.

Myslím, že to ovšem byl právě *Vladimír Mikule* koho napadl spásný nápad: proč vymezovat příklady „špatné správy“, když můžeme naopak na veřejné správě požadovat, aby se chovala v souladu s principy „dobré správy“? Již v pracovním návrhu z července 1998 se proto objevilo vymezení působnosti,⁸ které jen s drobnými formulačními změnami zůstalo ve vládním návrhu zákona (*Poslanecká sněmovna 1999, tisk 199*) a posléze bylo i schváleno Parlamentem České republiky.

Je snad zřejmé, že bylo úmyslně použito „střechového“, značně obecného (a obsažného) vymezení pochybení v jednání veřejné správy, spojení, které obsahuje neurčité právní pojmy, a tedy poskytuje i prakticky neomezené výkladové možnosti. Navíc se výklad může přizpůsobit „dobře“, tj. může mít různý rozsah i obsah.⁹ Jsem sice vždy poněkud zaskočen, když čtu v souhrnné zprávě Veřejného ochránce práv, že nějakým jednáním správního úřadu byly porušeny principy dobré správy, ale zpravidla to odpovídá právě našemu záměru.

III.

Proto pokud se v dalších příspěvcích budete snažit o vypočtení či charakteristiku principů dobré správy, v podstatě – z našeho pohledu – všichni budete mít pravdu, neboť ani nebylo úmyslem zpracovatelů návrhu zákona a snad ani zákonodárce, tento pojem přesněji či dokonce legálně definovat. Existuje tedy co nejširší prostor k výkladu, nicméně se dvěma výhradami, které jsou dány právě kontextem právního textu. Jestliže má totiž Veřejný ochránce práv působit k ochraně před jednáním

správy“ (čl. 5). Srov. též např. Callaghan, A. J. *Maladministration. Ombudsman Journal*, 1988, č. 7, s. 1–36.

⁸ Navrhovalo se toto znění § 1 odst. 1: „(1) Veřejný ochránce práv působí k ochraně před jednáním úřadů (odst. 2), které je v rozporu s právními předpisy, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách...“

⁹ Kupř. chování, které se třeba dnes považuje za jednání (ještě) v souladu s principy dobré správy, již za pár let takto být klasifikováno nemusí, a bude Veřejným ochráncem práv pranýřováno.

úřadů a dalších institucí, „pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností“, porušením principů dobré správy nemůže být jednání úřední osoby, kterým neplní nějakou povinnost stanovenou zákonem nebo jiným právním předpisem (jde o jednání „v rozporu s právem“) ani nečinnost. Na závěr snad poznámku k *Soubrnu hlavních principů dobré správy*, předloženému Veřejným ochráncem práv. Spíše to na mě působí jako vymezení některých (základních) principů činnosti veřejné správy, kombinují se zde jak principy právem upravené (zejména ve správním řádu, v § 2–8), tak i principy právními předpisy neregulované. Je to sice možný přístup, ale, jak naznačeno výše, neodpovídá tomu, jak jsou (či původně byly) principy dobré správy pojímány v zákoně o Veřejném ochránci práv.¹⁰

¹⁰ K problematice srov. též mé tehdejší názory, které snad nedoznaly významnějšího posunu: *Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 21 an.

Zásady dobrej správy a verejný diskurz ¹

Jozef Prusák *

Princípy dobrej správy, dobro, bonum a obecné dobro

Platné právo najmä v jednotlivých štátoch Európskej únie sa odvoláva na princípy dobrej správy, prípadne a okrem toho, upravuje výkon dobrej správy na základe konkrétnych noriem či princíпов dobrej správy, ku ktorým patrí právo každého na prístup k spisovým dokumentom rešpektíve listinám, ktoré sa ho týkajú, povinnosť orgánov verejnej správy zdôvodňovať svoje rozhodnutia a iné princípy². Aj národné právo jednotlivých štátov odkazuje na princípy dobrej správy a pristupuje k ich akceptácii a realizácii. Dôvodom je aj skutočnosť, že v tejto oblasti pôsobí kódex profesijnej deontológie a okrem toho, Európsky parlament prijal právny dokument upravujúci dobrú administratívu³. Medzi princípom dobrej správy či konkrétnymi princípmi dobrej správy a inými princípmi práva je z hľadiska odvetví práva vzťah interferencie a súčasne vzťahy príslušnosti k osobitným právnym normám, ktoré na rozdiel od iných právnych noriem plnia funkciou právnych princíпов. Vecne i osobne pôsobia v celom príslušnom právnom inštitúte či odvetví práva, prípadne úplne v priestore všetkého platného práva, a to bez ohľadu na príslušnosť konkrétnych noriem k súkromnému právu alebo k verejnému právu.

V podmienkach formovania národných právnych systémov na európskom kontinente dochádzalo v historickom procese romanizácie aj k transformáciám princíпов i terminológie rímskeho súkromného práva na oblasť princíпов a terminológie verejného práva. Táto cesta je aj bránou prechodu princípu dobra zo súkromného práva do verejného práva a do verejnoprávnej terminológie. Dobro (bonum) ako súčasť poňatia

¹ Referát je rozšírenou podobou vystoupení autora v rámci diskuse.

* Prof. JUDr. Jozef Prusák, CSc., dekan fakulty, Právnická fakulta Trnavskej univerzity

² Návrh smlouvy o založení Ústavy pro Evropu. Úřad pro úřední tisky Evropských společenství. Lucemburk 2003, s. 69.

³ Code of Ethic for Administrative Professional bol prijatý v júli 1980 a novelizovaný v auguste 1998 a to zo strany International Association of Administrative Professionals. The European Code of Good Administrative Behaviour bol prijatý dňa 6.9.2001. Prameň: <http://www.euro-ombudsman.en.int/code/>

spravodlivosti nachádzame v diele Aristotela⁴. Pojem a princíp dobra v gréckej filozofii našli uplatnenie, zjednodušene vyjadrené, v rímskom sú-kromnom práve. Rímskoprávne bonum, teda to čo je dobro, znamená opak entity predstavujúcej zlo (malum). Princíp bona fide označuje skutok, ľudské správanie vykonané dobromyseľne, v dobrej viere. Bona fide je súčasťou nielen súkromného práva vyjadrenej Občianskym zákonníkom ale aj verejnoprávnou zásadou medzinárodného zmluvného práva⁵. Platné právo tiež odkazuje na dobré mravy (boni mores) a prípadne postihuje konanie proti dobrým mravom. Právnou maximou je aj požiadavka bonum et aequum. Spojenie dobrého so slušným predstavuje dokonca akýsi „zákon zákonov“ (aequum et bonum est lex legum), pričom „slušnosť“ – „aequitas“ sa interpretuje a prekladá okrem iného aj jazykovými výrazmi akými sú slová „spravodlivosť“ alebo „nestrannosť“.

Dobrá správa je verejná správa upravená verejným právom, vrátane a potenciaľne aj verejnoprávnymi princípmi. Na dobrý výkon verejnej správy s pôsobnosťou na ľudí a občanov sa vzťahujú nielen právne ale aj neprávne, morálne respektíve profesijné požiadavky právnickej deontológie vyjadrené v etických kódexoch orgánov verejnej správy. Tie zakotvujú požiadavky výkonu dobrej správy ako aj ich kontrolu tak zo strany verejnosti, ale aj z pozície pracovnoprávných úloh spolupracovníkov a zodpovedných úradných osôb⁶.

⁴ ARISTOTELES: Etika Nikomachova. Bratislava 1979, s. 19n.

⁵ Čl. 31 odsek 1 vyhlášky č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve; ustanovenie § 35 odsek 3 Občianskeho zákonníka.

⁶ Podľa elektronických informácií Úradu pre štátnu službu Slovenskej republiky, a to v súlade so zákonom o štátnej službe č. 312/2001 Z. z. v platnom znení, sa pri kontrole dodržiavania zákona o štátnej službe a najmä etického kódexu zamestnanca hodnotí miera dodržiavania tohto kódexu a z neho vyplývajúcich povinností ako jeho aplikácia pri výkone štátnej služby. Súčasťou etického kódexu v čl. IV. odsek 3 je napríklad nasledujúca norma: „Štátny zamestnanec nepripustí, aby sa v súvislosti so svojim zamestnaním v štátnej službe dostal do postavenia, v ktorom by bol zaviazaný odplatiť preukázanú službu, alebo akúkoľvek inú ponúknutú výhodu, čím by sa narušila nestrannosť a objektivita jeho konania a rozhodovania. Citovaný zákon o štátnej službe č. 312/2001 Z. z. v platnom znení bol rozhodnutím slovenského parlamentu zo dňa 16. 3. 2006 zrušený, tesne pred konaním parlamentných volieb, ktoré sú plánované na 17.6.2006. Ak prezident zákon podpíše znamená to, že Úrad pre štátnu službu Slovenskej republiky, ktorého prioritou bola profesionalizácia a depolitizácia štátnej služby zanikne k 1.5.2006. Štátna správa sa tak znovu dostane do rúk politických strán.

Porov.: <http://www.upss.sk> Otázkam právnickej deontológie sa trvalo venuje tak v praxeologickej, teoretickej, vedeckej a pedagogickej rovine A. Krsková. Pozri najmä: KRSKOVÁ, A.: Etika právnického povolania. Bratislava 1994, ako aj analýzu jednotlivých

Pre dobrú správu sa používa v anglickom jazyku výraz *good administration*, pričom slovo *good* je nesporne prekladom výrazu „bonus“ „bonum“ (dobro, úžitok, osoh a tiež majetok) i keď v *Black's Law Dictionary* sa používa iba pendant *good administration* a síce slovo/slová *maladministration/misadministration* pod čím sa rozumie „*wrong administration*“ to znamená nie dobrá, ale naopak zlá administrácia verejných vecí.

Podstata dobrej správy vo verejnej správe je založená na rešpektovaní riadnej procedúry, dôsledného postupu podľa správneho poriadku⁷. Princípy dobrej správy sa jednak prelínajú so zásadami správneho poriadku, takže majú právne záväzný základ. Tiež s princípmi právnymi, ako aj s princípmi politickej etiky, takými akým je princíp obecného dobra vychádzajúci so solidarity, ktorá zakazuje sebeckú izoláciu jednotlivca a presadzovanie čiastkových záujmov, keďže „naše dobro súvisí s dobrom druhého“⁸. K hodnotám a princípom tohto druhu patrí tiež politická statočnosť a miernosť, ako aj múdrosť a svedomie v politike a vo verejnej správe. Tie musia rovnako ako v starovekých Aténach či v období zrodu občianskej spoločnosti stáť v popredí záujmu ľudu. Občan má predovšetkým povinnosť starať o veci verejné, nepripustiť aby ho súkromné záujmy odvádzali od záujmu a participácie na verejných občianskych veciach a záujmoch štátu a obce⁹. Starat' sa o svoje veci, bola v Aténach výčitka¹⁰.

Aj keď zásady dobrej správy sú predovšetkým zásadami či princípmi profesijnej deontológie, vyjadrenej najmä v etických kódexov zamestnancov verejnej správy, predsa sú ony aj princípmi verejnej správy, vykonávanej iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Týmto sa deklaruje, že k základným podmienkam účinného pôsobenia princíпов dobrej správy v súlade s deontológiou verejnej správy je fungujúci režim dodržiavania a kontroly zákonnosti a ústavnosti. V štáte a každej obci musí byť nastolená a stále udržiavaná

vých situácii pri výkone právnických povolani, vrátane povolania advokáta na stránkach časopisu *Bulletin Slovenskej advokácie*.

⁷ Principles of Good Administration, s. 75. In: URL:<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer>

⁸ SUTOR, B.: Politická etika. Praha 1996. s. 36.

⁹ ORWIN, C.: Občanství a občanský étos jako součást liberální demokracie. In: *Občanské enosti*. Red.: Banfield, E. C. Praha 1995, s. 71.

¹⁰ ORWIN, C.: Dielo citované v poznámke č. 6.

hodnota spravodlivého poriadku podľa požiadaviek zákonnosti a ústavnosti spolu s rešpektovaním hodnoty občana a občianskej slobody a tým aj jeho trvalej účasti na správe verejných vecí.

Ústavné a zákonné predpoklady realizácie princípov dobrej správy

Podmienkami výkonu dobrej správy z hľadiska práva, zákonnosti a ústavnosti je jednak tvorba kvalitného práva a jednak jeho riadne, to znamená zákonne a ústavné používanie a interpretácia. Pod kvalitným právom sa v prvom rade myslí súbor právnych noriem, ktorý má všetky znaky platného a záväzného práva. Platné právo je základným predpokladom naplňovania cieľov a princípov dobrej správy prostriedkami práva. V prostredí „veľkej tvorby práva“ na úrovni primárnej legislatívy parlamentu a sekundárnej legislatívy v delegovanej normotvorbe vlády, ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy ako aj „malej tvorby práva“ orgánmi územnej samosprávy vznikajú a aj pôsobia predpisy, ktoré neraz nespĺňajú požiadavky na platné právo. Napriek tomu sa používajú v mene zákona a zákonnosti. Kým v minulosti sa zvyrazňovalo najmä fyzické donútenie, ktorému zodpovedá špecifický znak sankcie a exekúcie, v súčasnosti sa zvyrazňujú aj iné znaky platného práva, ktoré sa v minulosti viac alebo menej nepridávali k pojmovým znakom *lex perfecta*.

Ak sa princípy dobrej správy odvodzujú aj z právnych princípov, musia byť nutne vyjadrené platným právom. Pritom nepostačuje sankcia a exekúcia ale sú nutné ďalšie znaky platnosti a záväznosti práva.

Aké sú základné podmienky platnosti práva a každej právnej normy alebo právneho predpisu a tým aj podmienky prináležitosti právnej normy k právnemu systému štátu? Čím sa jasne odlišuje platné právo od neplatného práva vo forme univerzálneho i lokálneho práva a akými znakmi sa právo približuje k štrukturálnym premenám spoločnosti, ktoré tvoria základ verejnej komunikácie a diskurzu vo verejnej správe? Z odpovedí na túto základnú otázku treba odvodiť požiadavky na uplatňovanie princípov práva pri verejnoprávnom diskurze dobrej správy v akejkolvek verejnej veci.

Aké sú základné formálne a materiálne podmienky platnosti platného práva a tým aj právnych princípov dobrej správy so zreteľom na ich uplatnenie vo verejnej komunikácii a verejnoprávnom diskurze?

Ide o tieto podmienky platného práva:

1. Určitosť práv a povinností a určitosť komunikačných aktov verejnej správy

V súčasnosti pôsobí u nás značná pluralita práva, ktorá sa prejavuje aj spolupôsobením vnútroštátneho práva najmä na univerzálnej úrovni, medzinárodného práva a európskeho práva. Slovenská ústava v náväznosti na vymedzenie pôsobnosti európskeho práva aj cestou judikatúry ako aj na medzinárodne právo, stanovuje podmienky prednosti európskeho práva a medzinárodného práva pred vnútroštátnym právom¹¹. Obsahy týchto normatívnych súborov, ale aj ich vzťahy môžu byť nielen určité, jasné alebo naopak aj neurčité, zamotané alebo vágne. Podmienkou platnosti každého súboru právnych noriem a každej právnej normy osobitne je však aj požiadavka, aby sa právo vyznačovalo *určitosťou* vo význame zrozumiteľnosti, jasnosti a to najmä pri ukladaní príkazov a zákazov. Požiadavku a nárok určitosti sformulovalo v minulosti pregnantne rímske právo, pričom neurčitosť právnej normy bola prekážkou vzniku či trvania platnosti a záväznosti nejasného práva alebo konkrétnej právnej normy¹². Neurčité právo nie je platné právo, takže právne nezaväzuje. Z toho vyplýva požiadavka na určitosť aj verejnej správy. Musí byť určitá tak z hľadiska práva a hlbšia pri komunikácii významov jej činnosti ako dobrej správy pre verejnosť.

2. Publicita práva

Podmienkou platného práva je publicita, to znamená nutnosť vyhlásiť verejne zákon alebo iný všeobecnezáväzný právny predpis v oficiálnej, zákonom zriadenej úradnej Zbierke zákonov alebo v inej štátom ustanovenej forme tak, aby bol prístupný všetkým povinnostným subjektom. Princíp publicity sa vzťahuje aj na všeobecne záväzné právne predpisy orgánov územnej samosprávy a záujmovej samosprávy. Publicita je príkazom aj vo vzťahu k európskemu právu a medzinárodnému právu pôsobiacemu na štátnom teritóriu. Veď aj vnútroštátny zákon ak nie je vyhlásený ustanoveným spôsobom po prvé, nie je platným zákonom, právom a po druhé, nevyplývajú z neho nijaké práva ani povinnosti a najmä vôbec právne nezaväzuje nijakú osobu alebo režim posúdenia konkrétnej veci. Rovnako ako v prípade neurčitosti či nejasnosti právnej

¹¹ KARAS, V./ KRÁLIK, A.: Európske právo. Bratislava 2004, s. 112. Porov. k tomu čl. 7, čl. 13 a čl. 120 odsek 2 slovenskej ústavy.

¹² *Ubi ius incertum, ibi ius nullum* – kde je právo neurčité, tam niet práva.

normy ide jednoznačne o neplatnú, neexistujúcu normu. Takáto norma je *norma nulla*. Faktom pritom je, že celý rad právne záväzných európskych právnych aktov nebol doteraz u nás publikovaný v štátnom jazyku, čiže zo strany štátu sa nespĺnila podmienka publicity, ktorá je predpokladom platnosti a záväznosti nielen vnútroštátneho práva ale aj európskeho práva.

Publicita vo význame verejná činnosť týkajúca sa verejnosti ako aj verejnej správy, verejných vecí na rozdiel od súkromných je organicky spojená tak s občianskou spoločnosťou ako aj s účasťou verejnosti na správe štátu a jej štruktúrnou premenou tak v podmienkach moderného právneho štátu, ako aj a najmä v podmienkach postmoderéného štátu. V postmodernej situácii sa zásada publicita vzťahuje nielen na obec, štát, európsky región, ale pri pokračujúcej globalizácii na celý svet, a to nielen z hľadiska udržiavania mieru a ochrany životného prostredia.

3. Zákaz ukladať nespĺniteľné povinnosti

Požiadavkou platného práva je zákaz ukladať prostredníctvom práva nespĺniteľné právne povinnosti, nútiť adresáta práva, právnej normy k tomu, aby konal čo je vonkoncom nemožné. Na margo zákonov požadujúcich nemožné poukazuje Fuller na existenciu „bezprávnej neobmedzenej moci“, ktorá môže prepadnúť zmätku či preludu a namýšľať si, že neexistuje nič čo by nemohla vo svojej všemoci od adresáta právnej normy požadovať, takže ten by mal byť pripravený na všetko¹³. Mimochodom, Fuller takúto požiadavku zaraďuje medzi nároky morality práva, aj keď z hľadiska tradícií právneho normativizmu u nás sa zdá, že ide o právne pozitivisticky formulovaný príkaz respektíve zákaz, v minulosti vyjadrený celkom presne a opätovne v rímskom práve¹⁴. Jedným z prejavov nespĺniteľnej právnej povinnosti v súčasnosti je práve konflikt dvoch právnych povinností, pri ktorom splnenie jednej právnej povinnosti znamená nesplnenie, porušenie druhej a inej povinnosti uloženej platným právom povinnostnému subjektu. Trvalý rozpor môžu generovať vzťahy medzi vnútroštátnym právom a európskym právom, medzi súčasnou verejnosťou, ktorá nemá možnosť kontrolovať beh verejných vecí na európskej a globálnej úrovni a mocenskými vrstvami globálnej a európskej heteroarchie. To vedie k postupnému ľudskému komunikačnému vzdialovaniu národnej verejnosti od nadnárodných orgánov. Strata

¹³ FULLER, L. L.: Morálka práva. Praha 1988, s. 70.

¹⁴ *Lex non cogit ad impossibilia* – zákon nenúti na nemožné.

komunikačnej blízkosti ľudí je narastajúcim základom ľudského neporozumenia i cudzoty a tým aj ukladania nesplniteľných povinností z dôvodu zániku ľudskej komunikácie na verejnosti a jej nahradzovania inštitucionálnou komunikáciou.

4. Všeobecná záväznosť právnych predpisov a v nich vyjadrených právnych noriem

Známou podmienkou platnosti a záväznosti práva alebo ktorejkoľvek právnej normy je, aby sa právny predpis, právna norma vyznačovali všeobecnou záväznosťou a nie individuálnou záväznosťou v jednom konkrétnom prípade. Zákon sa vzťahuje aj na budúce a nepredvídané prípady. To znamená *lex semper loquitur*. Zákon alebo akákoľvek právna norma, ak má mať atribút platnosti nesmie zaväzovať individuálne, len v jednom konkrétnom prípade, v ktorom sa vyčerpá ich regulačná funkcia. Normotvorca na úrovni štátu, alebo Európskej únie či na lokálnom stupni orgánu územnej samosprávy musí vyjadriť a vymedziť najmä vecnú a osobnú pôsobnosť normy výlučne všeobecne záväzným spôsobom, to znamená generálne a tomu zodpovedajúcimi znakmi jazyka práva. Okrem toho sa musí každá právna norma vyznačovať tým, že jej časová pôsobnosť sa nevyčerpáva jedným použitím. Prijaté a vyhlásené právne predpisy musia pôsobiť stále, trvalo a osobitne dovtedy, dokiaľ nie sú zrušené riadnym a určitým spôsobom, ktorý je ustanovený platným právom štátu, únie alebo samosprávy¹⁵.

Príkladom ústavného zákona, v ktorom znak generality, všeobecnej záväznosti nahradila individualita je ústavný zákon prijatý v skrátanom legislatívnom konaní Národnou radou Slovenskej republiky dňa 10.2.2006. Ide o ústavný zákon o skrátaní volebného obdobia tejto národnej rady. Na tomto základe sa uskutočnila predčasné voľby 17.7.2006. Uvedený zákon je príkladom právneho predpisu, ktorý sa použije iba jednorázovo. Je „zákonom“ pre jednu vec. Po vyhlásení a konaní predčasných volieb je jeho použitie v budúcnosti vylúčené. Ide o príklad paktu. Jeho obsahom nie je platné právo. Spôsob vyjadrenia právnych povinností a oprávnení ako aj jeho účel nenapĺňujú podmienku všeobecnej záväznosti právnych noriem. Tento ústavný zákon rovnako ako obdobný ústavný zákon prijatý s rovnakým účelom v minulosti sú od začiatku

¹⁵ Lex semper loquitur – zákon stále hovorí t.j. zákon sa vzťahuje aj na budúce a nepredvídané prípady.

neplatné a bez všeobecne právnej záväznosti¹⁶. Z hľadiska štrukturálnym premien verejnosti je takýto jav prejavom narušovania legitimity verejnej moci, osobitne jej zákonodarnej zložky.

5. Legitimita normotvorného orgánu

Pod legitimitou v oblasti tvorby právnych predpisov máme na mysli oprávnenosť orgánu moci navrhovať, rokovať a hlasovať o návrhoch právnych predpisov. Táto oprávnenosť v spojení so súhlasom s obsahom prijatých návrhov sa na strane verejnosti prejavuje najmä tým, že takéto zákony alebo vôbec právo sa v prevažnej miere rešpektuje.

Nedostatok legitimity parlamentu a narušenie základných princípov konštitucionalizmu možno identifikovať v činnosti zákonodarného zboru najmä pri prijímaní návrhov zákonov účelovo zloženou majoritou, vytvorenou *ad hoc*. Jednak z poslancov vládnej koalície ako aj z tzv. nezávislých poslancov, ktorí v rámci príslušného volebného obdobia získali mandát a zložili poslanecký sľub. Avšak neskôr vystúpili z vládnej koalície alebo z opozičných strán. Nadobudli tým postavenie tzv. nezávislých poslancov, ktorí sa v dôsledku uvedenej skutočnosti zbavili viazanosti politickými normami koalície ako aj povinnosti člena príslušnej politickej strany, ktorého orgány rozhodli pred konaním volieb o zaradení takého- to člena politickej strany na kandidačnú listinu. Nezávislí poslanci môžu potom na základe rôznych skrytých dohôd hlasovať za návrhy koalície alebo opozície, to znamená hlasovať bez ohľadu na program vlády schválený na začiatku funkčného obdobia, ktorý parlament potrebnou

¹⁶ V legislatívnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky sa takýto neústavný postup už vyskytol v minulosti. Napríklad ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Postup národnej rady je neústavnou praxou aj z toho hľadiska, že slovenská ústava zakotvuje spôsob riešenia politickej respektívne ústavnopolitickej krízy v čl. 102 písmeno e) kde sa ustanovuje, že prezident môže rozpuštiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky o. i. nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznať sa, hoci jej zasadnutie nebolo prerušené a aj keď bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadnutie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Toto právo nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Pozri stanovisko k uvedenému neústavnému postupu spojeného s prijatím osobitného ústavného zákona o skrátení volebného obdobia národnej rady, ktorý nespĺňa podmienku ústavného zákona ako všeobecne záväzného právneho predpisu a je o.i. v rozpore s právnym princípom *lex semper loquitur*. PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In: Zákon v kontinentálnom práve. Ed. Gerloch, A./Maršálek, P. Praha 2005, s. 140.

väčšinou prijal a v spojení s tým podľa čl. 113 slovenskej ústavy vyslovil vláde následne dôveru. Takýto postup odporuje požiadavkám na konštitucionalizmus a legitimitu štátnej moci ako aj na legitimitu každého tzv. nezávislého poslanca, a postihuje účinky jeho konania, ktoré nie sú v takej skutkovej situácii ústavné dôvodné a ústavne oprávnené. Poslanec stráca v tomto prípade materiálnu podstatu mandátu, ktorá je súčasťou legitimity právneho štátu nielen v zmysle formálneho právneho štátu, ale aj materiálneho právneho štátu. Aj na tomto poli sa štrukturálna premena verejnosti tiež prejavuje v oslabovaní legitimity štátu v spojení s privatizáciou funkcií štátu.

Princíp otvorenosti dobrej správy a verejnoprávny diskurz

Dobrá správa si vyžaduje princíp otvorenosti a publicity verejnej správy vo vzťahu k verejnosti, a to z hľadiska jej účasti na správe verejných vecí. Ak verejné veci nie sú jednoduché, vyžaduje sa diskurz verejnosti a všestranne uplatňovanie zásady publicity, legitimity, určitosti verejnej správy aj so zreteľom na špecifické znaky práva. Ak máme princípy dobrej správy na strane správcu a vykonávateľa verejnej moci, mali by sme mať aj princípy dobrej verejnosti. Princípom by bol verejný diskurz, to znamená spôsob a metódy prerokovania i riešenia zložitých verejných otázok za účasti verejnosti a preto aj širšieho chápania zásady publicity, ktorú sme zvýraznili aj na úrovni platného práva. Lebo aj pri dobrej správe verejných vecí sa musí táto zásada publicity uplatniť¹⁷.

Pod termínom diskurz rozumieme debatu, diskusiu, rozpravu v spoločnosti, na univerzite, vo verejnej správe, v dokazovaní najmä pri kontradiktórnom procese, v správnom konaní a osobitne v súdnej praxi pri interpretácii skutkového stavu a právnych noriem a interpretácii subsumpcie individuálnej a jedinečnej situácie pod generálne znaky skutkovej podstaty právnej normy vyjadrenej v jej otvorenej jazykovej textúre.

Dôležité v ľudskej komunikácii je najmä porozumenie, ktoré je obsahom komunikatív. Ak pri hľadaní dorozumenia medzi ľuďmi, medzi občianskou verejnosťou a verejnou správou štátu a jeho administratívno-správnymi a samosprávnymi časťami sa nenájde zhoda, napriek orientácii na dorozumenie, je potrebné prejsť k diskurzu. Verejnosť sa stala dôležitým objektom skúmania, pretože práve ona a to cestou verejných debát, diskurzov na rozmanité otázky verejného záujmu musí kontrolovať

¹⁷ Bližšie k otázke publicity a jej transformácii: HABERMAS, J.: Strukturální přeměna veřejnosti. Praha 2004, s. 299n.

verejnú moc na každej úrovni a potvrdzovať jej legitimitu, alebo aj naopak. V súčasnej spoločnosti sa tak uskutočňuje nielen v tlači ale aj v ďalších médiách, kde sa však vývojom prelínajú verejné a súkromnoprávne prvky verejnosti a preto aj štrukturálne premeny verejnosti, tiež tlače a iných médií¹⁸. Verejná správa, to znamená tak štátna správa ako aj územná a záujmová samospráva sa stále viac vyvíja ako verejná inštitúcia s funkciou služby občanom. Rozhodnutia verejnej správy nie sú však pre verejnosť dostatočne transparentné, najmä ak ide o dôvody rozhodnutia ani merit veci, pretože ich zrozumiteľnosť aj zámerne znižuje odborný jazyk a to nielen právnický jazyk. Pri súčasnej investičnej výstavbe a vlastňovacom a stavebnom konaní je to aj jazyk developerov, poradcov privatizačných zámerov, finančníkov, bánk, energetikov, statikov, architektov, informatikov, personalistov a poradcov rozmanitého druhu. Rozhodnutia orgánov verejnej správy sú pre bežného občana nezrozumiteľné a ak áno, diskusia sa vedie v niekoľkých jazykovo-sématických a interpretačných vrstvách, kde každá strana rozpráva iným jazykom, vedená neraz aj zámerom nezverejniť svoje skutočné zámyery a plány. Možnosť verejnosti eliminovať tento jav môže viesť najmä cez diskurz, ktorý musí mať vopred určené pravidlá, argumenty, jazyk a iné podmienky komunikácie.

Ak sú tieto nároky občanov, orgánov verejnej správy a iných subjektov problematické, potom zaisťuje komunikatívne podmienky jednania diskurz, ktorého funkciou je konsens. Teória komunikácie v tejto oblasti hovorí o ideálnych podmienkach diskurzu, ktorý sa vedie v prípade, ak nie je vec jednoduchá. Takéto ideálne podmienky sa označujú aj v teórii a filozofii práva ako procesné podmienky diskurzu. Každý účastník diskurzu má mať napríklad rovnakú príležitosť participovať na diskurze, otvárať ho a opakovane doň vstupovať. Každý má mať rovnakú možnosť podať svoj výklad, objasnenie a uplatňovať rovnaké rečové akty.

Praktický právnický diskurz pri posudzovaní sporných právnych a právnických otázok alebo praktický verejnoprávny diskurz pri posudzovaní verejných vecí pozostáva z dvoch skupín pravidiel. Jednak sú pre diskurz stanovené a akceptované, prípadne dohodnuté pravidla upravujúce samotný priebeh, proces praktického diskurzu a jednak sa v samotnom diskurze argumentuje, a na tento účel sa používajú argumenty tzv. aristotelovskej topiky a súbežne, tiež ako argumenty sa používajú právne

¹⁸ HABERMAS, J.: Cit. dielo, s. 284, 290n.

princípy. Aristotelovské argumenty plus právne princípy v diskurznej argumentácii sa tiež spolu označujú výrazom „topiky“¹⁹.

Pokiaľ ide o procesné pravidlá diskurzu, to znamená ako má právnický diskurz či diskurz pri uplatňovaní dobrej správy prebiehať, ich súčasťou sú napríklad tieto zásady²⁰.

Praktický diskurz sa musí uskutočniť:

- s presvedčením o jeho slušnosti; metódy ako aj dosiahnutý cieľ musia byť slušné a racionálne aj v zmysle axiologickom,
- s podmienkou zachovania zásady pravdovravnosti; pri diskurze nie je možné klamať, alebo hovoriť nepravdu či predstierať niečo ako pravdu; klamstvo nie je pritom ničím ospravedlniteľné,
- pri zachovaní zásady slobody a rovnosti, takže každému účastníkovi diskurzu sa priznávajú tie isté výhody ako aj obmedzenia a každý musí odpovedať na položenú otázku,
- s rešpektovaním základných zásad jazykovej komunikácie pri používaní bežného jazyka a rovnoznačného používania konkrétnych jazykových výrazov,
- so zameraním priamo na cieľ, keďže ide o ekonomiku argumentácie ako aj o bezprostrednosť diskurzu; pritom nikto nesmie hlásať anti tézy, ktoré nie sú v súlade s prijatými tézami,
- s akceptáciou všeobecne uznávaných štandardov, postupov a obyčají, takže ani tézu prijatú v priebehu diskurzu nie je možné bez dostatočných dôvodov odmietnuť alebo zmeniť.

Pokiaľ ide o právne argumenty, používajú sa tie, ktoré sú všeobecne známe a akceptované, alebo sa jedná o argumenty legitimizované

¹⁹ V tejto oblasti sú to najmä aplikácie diela Aristotela: 5. Zv. Organon „Topiky“, ktorý je metodický návod ako skúmať podstatu vecí určením príslušných definícií a 6. Zv. Organon „O sofistických dôkazoch“, ktorý ich v 1. časti vymedzuje a v 2. časti uvádza ako sa týmto sofistickým dôkazom brániť. Známe je tiež nato nadväzujúce dielo A. Schopenhauera, Eristická dialektika (2001). V tejto oblasti sa tiež uplatňujú klasické diela rétoriky a to najmä: Quintilianus: Základy rétoriky, Praha 1985, Aristoteles: Rétorika, Praha 1999, Cicerove reči pred súdom (genus iudiciale) a politické reči (genus deliberativum), ktorými žaluje a obhajuje, jeho slávne procesy a reči proti Verrovi a štyri politické reči Cícera ako konzula proti Catiliovii, ktorý sa o konzulát neúspešne uchádzal a po neúspechu sa sprisahal proti štátu. Tieto slávne procesy a reči vid': KINCL, J.: Deset slavných procesů Marka Tullia. Praha 1997. K tomu tiež: HRABOVSKÝ, J.: Marcus Tullius Cicero prvý nejlepší řečník v Evropě. Bratislava. Veda 1996.

²⁰ STELMACH, J./BROŽEK, B.: Metody prawnicze. Kraków 2004, s. 205n

právnickou tradíciou, ktorá je v Európe založená na recepcii rímskeho práva. Jedná sa najmä o známe argumenty, ktoré sa uvádzajú takmer vo všetkých publikáciách venovaných právnej argumentácii, prípadne aj právnej teórii²¹.

Na prvom mieste je argumentum per analogiam, argumentum a simili, podľa podobnosti. Argumentum per analogiam legis a argumentum per analogiam iuris. K známym a často používaným patrí argumentum a contrario, argumentum per eliminationem, čiže dôkaz z opaku alebo vylučovací výklad. V aplikácii práva si aj u nás našiel miesto argumentum a fortiori respektíve a potiori, najčastejšie vo forme argumentu a maiori ad minus alebo argumentu a minori ad maius. Keďže v oblasti práva sa nestretávame len s múdrosťou, miernosťou a ostrovtipom je niekedy nutné použiť aj argumentáciu ad absurdum, alebo reductio ad absurdum prípadne aj ad impossibile.

Aby sa presadila judikatúra vyšších súdov, no najmä najvyššieho súdu nie je zriedkavý argumentum ab exemplo, ale oproti tomu stojí strohý protiargument, ktorý má však povahu právneho princípu, a síce iudicandum est legibus, non exemplis, to znamená treba súdiť, rozhodovať podľa zákonov a nie podľa príkladov, prípadne podobný princíp, ktorý znie takto iudicis est ius dicere, non dare. To znamená, že sudcovou povinnosťou je súdiť podľa práva, nie právo tvoriť.

Topiku, ako sme uviedli spolutvorí tak argumenty ako aj princípy. K všeobecným princípom patrí najmä zásada, pacta sunt servanda. Pokiaľ ide o špecifické princípy, je možné napríklad poukázať v trestnom práve na známe in dubio pro reo alebo nullum crimen sine lege. A napokon, k intepretáčnym princípom prináleží napríklad lex retro non agit alebo aj známe derogáčné pravidlá.

Treba záverom konštatovať, že realizácia princíпов dobrej verejnej správy musí byť v súlade tak s požiadavkami na platného právo ak aj nárokmi na uplatnenie európskej právnickej deontológie²². Okrem toho musí vychádza z požiadaviek na verejnoprávny diskurz. Bez toho sa svet verejnej správy na strane orgánov verejnej moci a svet účasti verejnosti na správe verejných vecí na strane občianskej spoločnosti nemôžu spojiť a prelínať. Najmä nie bez požiadavky na lex perfecta, vrátane určitosti a

²¹ Napr. KNAPP, V.: Teorie práva. Praha 1995, s. 167n. PAVČNIK, M.: Argumentacija v pravu. Ljubljana 2004, s. 133n.

²² KRŠKOVÁ, A.: Slovenské právnictvo a európska deontológia. Právny obzor 6/1993.

publicity práva a požiadavky na komunikačné porozumenie a konsens výkonu dobrej správy. Dôležité teda je spájať svet ľudí, obecného dobra a dobre spravovanej moci správne uplatňovanými prostriedkami a účelmi verejnoprávneho diskurzu a výlučne na základe práva, ktoré vyhovuje všetkým podmienkam platnosti a záväznosti.

Právní principy dobré správy?

Soňa Skulová *

Míním se zabývat nejednoduchou problematikou právní stránky principů dobré správy, a to v limitovaném čase. Pokusím se tedy o několik poznámek či úvah zaměřených na otázku, jak je to s právní závazností principů dobré správy, již lze (nebo nelze?) dovodit z jejich právní (či také mimoprávní?) povahy. Zavádí-li však zákon o veřejném ochránci práv¹, a později nový správní řád² pojem dobrá správa, resp. principy dobré správy, je nutno zkoumat uvedené principy jako pojmy práva. Je to však pojem nejednoznačný, s nestejnorodým obsahem.

Úvodem několik nutných (a nutně také zjednodušujících) úvodních poznámek k otázce právních principů (u prvních dvou si půjčuji od Dworkina³ a Filipa⁴, u třetí u Boguszaka⁵):

1. Principy jsou standardy, které se mají dodržovat z toho důvodu, že to požaduje spravedlnost (*justice*), slušnost (*fairness*) nebo jiná dimenze morálky (*morality*).
2. Zatímco konkrétní právní pravidla se aplikují metodou všechno nebo nic (pravidlo se buď použije nebo nepoužije), u principů se současné použití nevyklučuje, rozpor principů je možný a při jeho řešení se bude přihlížet k relativní závažnosti každého z nich (např. princip ochrany veřejného zájmu vs. princip právní jistoty adresátů rozhodnutí veřejné správy).
3. Vedle právních principů v textu právních předpisů výslovně formulovaných nebo z textu předpisů přímo dovoditelných (implicitních) existují také principy, jichž se právo dovolává jako pramenů pravidel rozhodování. Pocházejí z oblasti etiky nebo přirozených

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity

¹ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.

² Srov. § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění z.č. 413/2005 Sb., zde ovšem v diskutabilní formulaci, jež navozuje dojem, že existuje jakási „zásada dobré správy“, jež znamená spolupráci správních orgánů, jak jsem se s tímto výkladem v praxi již setkala.

³ Dworkin, R. M.: Když se práva berou vážně, Oikoymenh, Praha, 2001, str. 44 a 49.

⁴ Filip, J.: „Listina deset let poté – úvodní slovo konference“, in Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 21.

⁵ Boguszak, J: Právní principy, hodnoty, finalita, in Právní principy, Rechtsprinzipien, principles of law, Pelhřimov 1999, str. 24–24.

práv. Pokud je však zákony „vstřebají“, tedy výslovně stanoví, posunují se do první kategorie.

Uvedené posuny můžeme u nás v posledních letech sledovat (např. ve způsobu stanovení respektu k pravidlům slušnosti a zdvořilosti v jednání úředníků).

4. Principy se při výkonu veřejné správy uplatňují v procesu aplikace práva jako výkladové pravidlo. Principy výslovně stanovené působí přímo jako pravidlo, a to pravidlo obecnější povahy.
5. Specifického významu nabývají principy tehdy, když se konkrétní ustanovení zákona k rozhodované věci nebo jejímu podstatnému aspektu nevyslovuje – zákon mlčí, nebo věc výslovně svěřuje do volné úvahy správního orgánu, a to bez toho, že by stanovil konkrétní hlediska pro rozhodnutí, nebo ne všechna potřebná hlediska. Pak nastávají pro principy jejich slavné chvíle. Napomáhají tedy správnímu užití, a zejména nezneužití správního uvážení.⁶

Nyní již k vlastnímu problému právní povahy principů dobré správy, zejména ve vztahu k předloženému „Souhrnu hlavních principů dobré správy“ (dle jen „Souhrn“), zpracovanému z píle a také z pohledu veřejného ochránce práv.

Z dosud sledovatelné činnosti veřejného ochránce práv, a z recentního vývoje právní regulace veřejné správy (k níž se ještě vrátím) je zřejmé, že **souladnost s principy dobré správy není kategorií či entitou zcela samostatnou** a odlišnou od kategorie „souladnosti“ s právem a „souladnosti“ s principy demokratického právního státu (a také s ochranou před nečinností), jež v souhrnu se zkoumanými principy dobré správy naplňují rozsah ochranného působení ombudsmana ve smyslu § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších změn a doplnění.

Nejde tedy v případě jednotlivých položek tohoto „ochranného“ působení o okruhy požadavků či hledisek souřadné. Naopak – překrývají se (např. pod pojem protiprávností spadá také nezákonná nečinnost, která je zároveň porušením dobré správy, když současně specifickým způsobem narušuje ústavní princip právní jistoty).

⁶ Více k problematice správního uvážení a úlohy právních principů při jeho aplikaci viz Skulová, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu, Masarykova univerzita, Brno, 2003.

Rovněž v podkladovém materiálu ke konferenci předložený „Souhrn hlavních principů dobré správy“ (dále jen „Souhrn“) dokládá, že většina položek v něm uvedených, tedy principů dobré správy, má nepominutelné obsahové vazby na další shora zmíněné oblasti požadavků – tedy soulad s požadavky právnosti, či s kautelami demokratického právního státu, nebo oběma zároveň, s částečným překrytím s poslední oblastí, tedy ochranou před nečinností.

V tomto směru je nejdiskutabilnější, resp. podle mého názoru hoden nejintenzivnějšího zkoumání **vztah principu** uvedeného jako první v pořadí (zřejmě nikoliv náhodou) – tedy principu **dodržování právního řádu, k ostatním, dále uváděným principům dobré správy.**

V souvislosti s tím se vnučuje série otázek:

- Co vše náleží z pohledu správních orgánů pod pojem „právního řádu České republiky“, zejména s ohledem na existenci principů (některých přímo ústavních – např. rovnost)?
- Co vše znamená „rozpor s právem“, jak to formuluje úvodní ustanovení zákona o veřejném ochránci práv?
- Několik principů plynoucích z ústavních předpisů a mezinárodních smluv je promítnuto do dalších uvedených zásad dobré správy. Disponují však všechny stejnou mírou závaznosti a důležitosti?
- Jak vhodně a správně vymezit úlohu „stanovisek nadřízených úřadů“, jak je u prvního principu nacházíme uvedena rovnocenně (?) vedle principů dobré správy a vedle konstantní judikatury soudní?

Uvedené a další otázky možná navozují podle mého mínění potřebnost určitého zpřesnění či strukturace předloženého „Souhrnu“ v tomto směru.

Další důvody pro důkladné zkoumání problematiky bych spatřovala v jiných rovinách – a to ve skutečnosti, že nový **správní řád**, zákon č. 500/2004 Sb., vnesl **explicitně do našeho právního řádu svůj rejstřík „základních zásad činnosti“** (§ 2–8), a učinil z nich univerzálně platné zásady pro veškerý výkon veřejné správy (srov. dikci § 177 odst. 1 cit. zákona⁷).

Správní řád rovněž naplno, v nastavení přezkumné pravomoci odvolacího orgánu (§ 89 odst. 2), řadí **vedle tradičního požadavku na**

⁷ „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2–8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

zákonosti, resp. právnosti (s historicky rozšiřujícím se spektrem pramenů) rozhodnutí, také **požadavek na „správnost“ rozhodnutí**, a také požadavky na kvalitu předcházejícího řízení (pojem „**vady řízení**“, jež mohou a jež nemohou způsobit nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí).

Kritérium „správnosti“ rozhodnutí je tím, o kterém se bude, nebo by se mělo psát a hovořit. Bude je nutno (nejen pro správní praxi) potřebným způsobem ojudikovat, a podle mého názoru také dostatečně ozřejmit jeho souvztažnost s pojmem „zneužití správního uvážení“⁸ (tedy nesprávným použitím pravomoci správního orgánu).

„*Správnost*“ rozhodnutí v sobě jistě nese (vedle požadavku na dostatečné skutkové zjištění a jeho správné zhodnocení) také kritéria spravedlnosti rozhodnutí, tedy vhodnost, přiměřenost, oprávněnou očekávatelnost („předvídatelnost“), šetrnost k právům nabytým v dobré víře a dále respekt k veřejnému zájmu (jak je koncentrované a závazně přináší již zmíněné § 2 odst. 2–4 správního řádu, když přitom většina zmíněných „položek“ představuje přímo ústavní principy právního státu).

Správnost rozhodnutí je zřejmě součástí *dobré správy*. „Dobrá správa“ by vždy měla být také „správně rozhodující správa“.

Postup uvedeným směrem, tedy **výslovným zaváděním požadavků na kvalitu veřejné správy**, resp. činnost jejich vykonavatelů (úředníků) jsme mohli sledovat již déle, a to např. nepřímou, v rovině odpovědnosti (již i pro územní samosprávu) v přijetí zákona 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (princip odpovědnosti, s aktuálně doplněným poskytováním náhrady nemateriální újmy v případě nečinnosti), přijetím zákonů „informačních“ – zákon č. 123/1998 Sb. a z.č. 106/1999 Sb. (princip otevřenosti), zákony o úřednících státních a územních samosprávných celků – z.č. 218/2002 Sb. a z.č. 312/2002 Sb., s širokou paletou povinností povahy právní i etické.

Zajímavé souvislosti navozuje zmínka o „úřednických“ zákonech, které znamenaly významný posun, či spíše přesun požadavků etických do roviny povinností právních. Lze porovnat znění povinností úředníků v nich obsažených s obsahem etického kodexu zaměstnanců veřejné

⁸ „Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán **překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil**.“ (zdůr. aut.) – § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění.

správy, schváleného usnesením vlády ČR č. 270 v roce 2001. Už jen zbývá, aby oba zákony byly v uvedených nárocích účinné, což dosud neplatí pro režim úředníků státních.

Významným posunem ve **vymezení mantinelů pro veřejnou správu z „druhé strany“ – tedy kontrolní**, bylo m.j. přijetí zákona o veřejném ochránci práv, s jeho principy dobré správy, a o něco později, ale o to nutněji, v novém, hlubším nastavení přezkumné pravomoci soudů správních a obecných v roce 2002⁹.

Posun ve vztahu k uplatnění, resp. prosazování principů dobré správy, resp. právních principů dobré správy v z pohledu pravomoci správních soudů patrný zejména v posuzování zjištění skutkového stavu a možnosti jeho doplnění, nastavení kontroly nezneužití správního uvážení (jak jsem již zmínila), možnosti substituce sankčního rozhodnutí soudem, ochrana před nečinností či jiným nezákonným zásahem či úkonem.

Podle části páté o.s.ř. pak je namístě v této souvislosti zmínit možnost nahrazení nesprávného rozhodnutí veřejné správy rozhodnutím soudním ve věcech vzešlých ze soukromoprávních vztahů. Opět (zejména z pohledu již dříve vyzdvížených principů přiměřenosti a legitimního očekávání) tajnosubný prostor správnosti, resp. nesprávnosti rozhodnutí.

Vzhledem k nastíněnému vývoji pozitivních úprav není již pro „běžné“ vykonavatele veřejné správy stejně intenzivně nutné, jako tomu bylo před přijetím uvedených zákonných úprav (pokud to vůbec činili, nebo tušili, že by činit měli¹⁰, širokým systematickým výkladem **dovozovat právní závaznost hlavních zásad** řádného a spravedlivého rozhodování a řádných postupů správních orgánů, jež nacházíme v předloženém „Souhrnu“ (opět mám zejména na mysli přiměřenost a legitimní očekávání, včetně jejich složky zákazu zneužití správního uvážení), z předpisů ústavních, z mezinárodních smluv, *soft-law* Rady Evropy, judikatury Ústavního soudu, jakož i ESLP a ESD.¹¹

⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění, zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.

¹⁰ Jejich tušení uvedeným směrem měla zřejmě nastolit na prvním místě v katalogu povinností úředníka uvedená povinnost „*dodržovat ústavní pořádek České republiky*“ (zduř. aut.) – § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2002, o úředních územních samosprávných celcích, ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹¹ K tomu více in Skulová, S., cit. dílo, str. 153–171.

Uvedené „vnější“ nebo „vyšší“ prameny principů však budou mít významné slovo při nacházení konkrétní náplně a významů jednotlivých principů a jejich event. vztahů. Nadále také zůstanou potřebným (a také širším) fundamentem a zdrojem pro oblast principů.¹²

Obdobný posun, tedy jejich právní formalizaci, lze pozorovat také ve vztahu k zásadám řádného („slušného“, „zvořilého“) chování úředních osob vůči dotčeným osobám, jak je zavádějí oba „úřednické“ zákony, a také § 4 odst. 1 správního řádu. Někdy je až s podivem, co vše je u nás nutno do zákonů zařazovat.

V obecnějším pohledu na **povahu závaznosti principů zařazených do „Souhrnu“** je nutno konstatovat, že mnohé jsou již výslovně v zákonné úpravě uváděny (pokud tedy pro aplikační praxi podle názoru zákonodárce nebylo dostačující jejich, třeba nikoliv přímo a výslovně označené, zakotvení v rovině principů ústavních, jako je tomu u principu legitimního očekávání a nestrannosti).

Pak tedy mnohé z dalších principů jsou již vlastně „konzumovány“ širokým nastavením principu „dodržování právního řádu.“

Tak bychom to mohli shledat např. u principu č. 2 – nestrannosti, jež je zakotven pro procesní postavení dotčených osob v § 7 správního řádu, a pokud jde o jeho složku spočívající v požadavku garance možnosti osob vyjádřit se ke své věci, je pokrýván zněním § 4 odst. 4 téhož zákona, kde je založena povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Pro účastníky správního řízení je pak rozvinut v § 36 odst. 1 až 3).

Navazující „hmotněprávní“ rovnost v zacházení, vyjádřená principem legitimního očekávání – „předvídatelnosti“ (princip 4. v pořadí), našla svůj výraz v § 2 odst. 4 správního řádu. Pod uvedeným bodem se však „ukrývají“ ještě další dva principy, a to princip – požadavek řádného odůvodnění (zejména pro případ odchýlení se od ustálené rozhodovací

¹² V posledních letech se rozvinuvší intenzivní zájem Rady Evropy, a to i pragmatický, k prosazování ustanovení Evropské úmluvy a case-law ESLP z posledních let. Viz např. Doporučení č. (2004)5 k ověřování kompatibility návrhů zákonů, platného práva a administrativní praxe se standardy založenými Evropskou úmluvou o lidských právech, Doporučení č. (2002)58 k publikaci a šíření case-law Evropského soudu pro lidská práva, Doporučení č. (2002)13k publikaci a šíření v členských státech textu Evropské úmluvy o lidských právech a case-law Evropského soudu pro lidská práva, Doporučení č. (2004)20 k soudní kontrole správních aktů, Doporučení č. (2004)6 ke zlepšení systému přezkumných prostředků v domácím právu. (<http://wcd.coe.int>)

práce) – pojednán obecně v § 68 odst. 3 pro účely správního řízení, a pro další úkony správních orgánů v § 155 odst. 3 pro případy nevydání požadovaného úkonu. Dále je to požadavek, který je předpokladem pro řádné rozhodování, a to dostatečné zjištění skutkového stavu – neboli zásada materiální pravdy, kterou nacházíme vyjádřenu v § 3 a pro účely správního řízení rozvedenu v § 50 odst. 3 správního řádu.

Nebudu již pokračovat v dalším konkrétním členění nastolených principů na „prvosoučástky“ a hledání jejich ekvivalentů ve správním řádu nebo jiném zákoně. Jako určité konkrétnější nebo praktičtější vyústění svých poněkud „lehce nahozených“, ale vážně míněných úvah bych spatřovala v nanesení určitého námětu.

Velmi oceňuji předložený „Souhrn principů dobré správy“ jako určitý stručný návod, jehož body je možno si osvojit. Pro účely správní praxe (provozované převážně osobami bez právnického vzdělání) by však možná nebylo od věci **roztřídit principy do více úrovní, výrazněji strukturovat složky jednotlivých zásad.**

Zdůraznit to podstatné. Tedy vytvořit určité schéma „principů“, jehož aplikace na konkrétní případ může umožnit konkrétnější posuzování eventuálních pochybení úřadu, a klasifikaci těchto pochybení, což by mohlo zjednodušit praktické prosazování principů dobré správy v každodenní praxi veřejné správy.

Nosnými liniemi uvedeného schématu by mohla být např. kritéria jednak pro posouzení řádného postupu správního orgánu, dále kritéria spravedlivého a správného rozhodnutí, a dále kritéria řádného chování a přístupu úředních osob k adresátům správy. Napříč těmito stránkami či aspekty činnosti a přístupu úřadů a úředních osob by se vinula linie intenzity právní závaznosti (právní síly principů, resp. pravidel, kde nejde o skutečný princip), nebo jejich „pouhá“ etická dimenze.

Uvedené schéma pak, kde pro to existuje konkrétní základ, provázat odkazy s příslušnými ustanoveními správního řádu a dalších právních předpisů, včetně těch, které upravují prezkumné režimy a odpovědnostní režimy (opět pro praktickou orientaci, a také nutně jistě značně zjednodušující).

Nejsem si však jista, zda je to úkol právě pro tuto příležitost a pro instituci ombudsmanskou. S tím souvisí ještě dílčí poznámka, v níž chci zdůraznit zřejmý fakt, že jde o souhrn principů řešících vztah veřejná správa – adresát (občan). Nenacházíme proto v tomto souhrnu takové principy dobré správy, jako je ochrana veřejného zájmu, nebo princip

efektivnosti veřejné správy, jež by do navrhovaného schématu nastavenému moderní a dobré správě nutně měly náležet.

Zkoumání struktury a způsobu a míry překrývání se požadavků demokratického právního státu, právnosti, principů dobré správy a také ochrany před nečinností, je úkolem velmi rozsáhlým, překračujícím rámec tohoto příspěvku, a vlastně také záběr dnešní konference.

Nastíněné otázky a souvislosti však mají svůj odraz v rovině formulace, a zejména pak souvisí s řešením otázky povahy a právní závaznosti jednotlivých principů dobré správy. Časem bude nutné se i s tímto požadavkem konkrétně a důstojně vypořádat.

Jako důležitý motivaci k této činnosti si dovoluji citovat výrok prof. Klokočky:

„Stát se má chovat nejen zákonně, ale současně i spravedlivě, protože právo je jen prostředkem k dosažení spravedlnosti princip spravedlnosti již není pouhým kritériem pro morální přijatelnost nebo nepřijatelnost právní normy, rozsudku, nálezu či rozhodnutí správního orgánu, ale stává se kritériem pro jejich právní přijatelnost a jako součást právního státu klade i pozitivnímu právu meze, které nesmějí být překročeny.“¹³

Na závěr bych chtěla vyslovit uznání za dosavadní činnost veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře, již setrvale prokazují užitečnost a přímo nutnost své existence.

¹³ Klokočka, V.: Ústavní zřízení České republiky, Vyšehrad, Praha, 1997, str. 11.

Je špatná správa opakem dobré správy?

Richard Pomahač *

Zdá se, že dobrá správa stále nemá v české právní terminologii příliš dobrou pověst. Patří sice k dobrým mravům, aby se autoři učebnic správního práva a teoretických statí dobrou správou výslovně zabývali – patrně v dobré víře, že jde o pojem významný – jejich snažení má však zatím jen okrajový vliv na rozhodovací praxi.

Čtenář se může velmi snadno přesvědčit pomocí vyhledávačů slov v našich soudních databázích, že zatímco není problém nalézt „dobrou pověst“, „dobré mravy“ či „dobrou víru“, je naopak velkým problémem přesvědčit se takto o existenci „dobré správy“. Spravit si náladu mohou přívrženci slovně fundovaného kvalitativního výzkumu tím, že zadají frázi „good administration“ například do databází evropských soudů. HUDOC vrátí pro v něm evidované dokumenty Evropského soudu pro lidská práva 69 výskytů této fráze, což naznačuje, že má smysl vyhledávat dál pomocí poněkud sofistikovanejších dotazů. V případě Evropského soudního dvora nalezneme, že existuje 99 rozsudků za posledních deset let, v nichž se s pomocí uvedené fráze argumentuje, a už jen letmý pohled do některých z nich ukáže, že se s tímto pojmem pracuje i v prejudikatuře od samotného počátku soudní činnosti ESD.

Co je vlastně příčinou nedůvěry našich právníků k pojmu dobrá správa?

Někde se autoři patrně ohrazují proti tomuto pojmu jako proti něčemu, co nepatří do standardní pojmové výbavy. Dobře je to vidět například v Ondrušově komentáři ke správnímu řádu (Linde, Praha 2005), kde se na straně 47 uvádí: *Povinnost správních úřadů spolupracovat navzájem v rámci tzv. „dobré správy“ je zákonem výslovně uložena povinností.* Vidíme, že se v této větě nejenom dává dobrá správa do uvozovek, ale že se tu pro jistotu píše jen o takzvané dobré správě. Na takzvanosti nic nemění skutečnost, že zákonodárce použil v § 8 správního řádu dobrou správu jako legální termín a zjevně bez uvozovek. Co si má pak čtenář citovaného komentáře odnést za poučení? Asi to, že zákonodárce použil vědomě či z nedbalosti nevhodný termín.

* Doc. JUDr. Richard Pomahač, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Jinde se setkáváme s rezignovaným přístupem – dobrou správu nelze v kontextu obecného správního práva ignorovat, je ovšem slušné naznačit jistý odstup korektním překladem do češtiny. Tak například právo z Listiny základních práv EU vtělené i do článku II-101 *Římské smlouvy z roku 2004 (Ústava pro Evropu)* je označeno ve francouzštině *droit à une bonne administration*, v angličtině *right to good administration*, v němčině *Recht auf eine gute Verwaltung*, ve španělštině *derecho a una buena administración*, či v italštině *diritto ad una buona amministrazione*. To se bez velkých rozpaků oficiálně překládá ve slovenštině jako *právo na dobrú správu vecí verejných*, či v polštině jako *prawo do dobrej administracji*. Český překlad hovoří o *právu na řádnou správu*. Co si má pak uživatel citovaného českého překladu vštípit do paměti? Asi to, že správa nemůže být dobrá, nanejvýše může být řádná, pořádná, pravidelná.

Voltaire napsal, že lidé myslí pouze proto, aby ospravedlnili své špatné činy, a hovoří, jen aby maskovali své myšlenky. Je-li tomu skutečně tak, pak je celá tradice uvažování o principech dobré správy – stejně tak jako o všem, co se musí dávat do uvozovek a co se musí korektně překládat – povážlivá.

Principy dobré správy arcíže figurovaly již ve starém Egyptě nebo ve staré Číně. S principy dobré správy je v evropské právní tradici spojeno dokonce i barbarství, a to v nepřeneseném slova smyslu. Z ostrogótské Itálie se nám – zejména díky Cassiodorovi – zachovalo mnoho úvah o principech, které měly zachránit tuto zemi před gótským dopuštěním. Dobrá správa – uvěříme-li těmto slovům – téměř splývala s *civilitas*, byla jednou ze základních civilizačních hodnot.

Přeskočíme-li vývojové peripetie evropského veřejného práva až do současnosti, neměli bychom zapomenout na jeden příklad z francouzského práva. Platný ústavní text ve znění *Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789* konstatuje, že zajištění základních práv vyžaduje existenci veřejné moci, připomíná nezbytnost hradit náklady a výdaje veřejné správy a stanoví povinnost odpovídat se společností za výkon veřejné správy (*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*). Pro mnoho francouzských publicistů je příznačné, že interpretují tato ustanovení i jako vklad pro *Code de bonne administration*, o němž se uvažuje jako o doporučení Rady Evropy. Otázka, která se v této souvislosti také často diskutuje, zní: Kolik ze 46 členských států Rady Evropy má vlastní ústavní tradici, v níž je zahrnuto kolektivní právo na „odpovídající se“ vykonavatele veřejné správy?

Bylo by možná dobré uvést konkrétní příklad.

Příležitost nám dává porovnání případu Cressonová a případu Vyvadil. Oba případy přitahují pozornost odborné veřejnosti tím spíše, že zůstávají po právní stránce dosud otevřené, takže netřeba komentovat případné zklamání z toho, že věc skončila právně nedořešena. V obou případech se protagonisté nebáli vyjasňovat veřejnosti své pozice, takže je již těžko mohou měnit. Oba případy se týkají – i když každý trochu jinak – principů nezávislosti a nestrannosti. Aniž bych chtěl projevovat národní sebevědomí, myslím si, že český případ je zajímavější, protože nastoluje další problém: Kdo má povinnost říci „*No, Sir*“.

V případě Cressonová připomeňme, že bývalá členka Komise EU přesvědčila belgické orgány o neexistenci důvodů pro pokračování v trestním řízení týkajícím se údajného podvodu namířeného proti finančním zájmům ES. Její dnes již zesnulý přítel a poradce Berthelot dostával sice plat za tak mizerné služební zprávy, že jejich zveřejnění silně napomohlo ke kolektivnímu odstoupení Santerovy Komise, ale na to evropeizované trestní právo nepamatuje.

Pokud jde o komunitární právo samotné, to se omezuje na poměrně obecné ustanovení článku 213 odst. 2 SES: Členové komise vykonávají své funkce zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství... Zdrží se jakéhokoliv jednání neslučitelného s jejich funkcí. Komise v podstatě opřela svou žalobu proti Cressonové zvláště o to, že protekcionářství při výběru poradců je neslučitelné s funkcí komisaře, neboť ohrožuje jak princip nezávislosti, tak schopnost jednání vysokého funkcionáře v obecném zájmu.

Generální advokát Geelhoed doporučil Soudnímu dvoru EU, aby bylo rozhodnuto, že bývalá komisařka porušila svou výše zmíněnou povinnost. Musel se vyrovnat i s tím, že v době, kdy se Cressonová chovala protekcionářsky, nebyly ještě vypracované podrobné profesní standardy pro evropské komisaře. V bodě 78 jeho stanoviska čteme pozoruhodné věty: Není ani zcela možné, ani užitečné snažit se vyčerpávajícím způsobem vymezit standardy řádného (v anglickém originále použito slovo *proper*, nikoli *good*) chování veřejného úředníka. Vždy totiž zůstane nějaký prvek chování, který nebude jednoznačně podřaditelný pod vymezený standard, což je komplikováno i tím, že zvláště jde o neslučitelnost s obecným zájmem. Vzpomeňme si, jak Kenneth Clark popisuje civilizační fenomén: Co je to civilizace? Nevím. Prozatím to neumím abstraktně definovat. Ale myslím, že to poznám, když to uvidím.

I v případě Vyvadil jde především o to, jak se má veřejný úředník chovat. Nelekejme se slova veřejný úředník – v souvislostech tohoto případu určitě pan Vyvadil nejednal toliko v soukromém zájmu, byl náměstkem ministra atd. Slovo veřejný úředník je tedy plně namístě, i když shodou okolností šlo také o soudce, což patrně spád věci urychlilo.

Řešení sporné otázky, kdo má povinnost odmítnout práci pro premiéra, bylo na počátku tohoto případu svázáno především s článkem 82 Ústavy ČR, podle něhož nesmí ani předseda vlády ohrožovat nestrannost soudce při výkonu jeho funkce. Výklad tohoto ustanovení by byl neúnosně zužující, kdyby znamenal pouze to, že nikdo nesmí soudci určovat, koho má potrestat a koho osvobodit, čímž by se popíral jak princip nestrannosti, tak princip nezávislosti. Předseda vlády ani žádný jiný veřejný úředník by neměl – právě vzhledem k tomu, že nestrannost a nezávislost jsou vlastně dvě strany téže mince – vytěžovat žádného soudce během celé doby výkonu jeho soudcovské funkce. Je otázkou k právnímu zamýšlení i to, zda by zdrženlivost neměla v tomto případě trvat i po 30. červnu 2006, ač v té době již pomine souvislost s článkem 82 Ústavy ČR. Kdybychom si dokázali na takovouto otázku jednoznačně odpovědět, možná že bychom pak věděli více o tom, proč tolik právníků mluví jen o takzvané dobré správě. A znovu se nabízí otázka: víme, co je to právní civilizace? A nevíme-li to abstraktně, poznáme alespoň, když se děje něco podivného?

Vraťme se však k odpovědi na hlavní otázku, kterou si tento příspěvek klade.

Víme, že dobrá správa je pojem, jehož užitečnost může být snadno zpochybňována. Více než jako přesný legální termín se uplatňuje tam, kde se při řešení konkrétních sporů hledá to, co by dobrý (někdy jen pořádný, hlavně však civilizovaný) veřejný úředník neměl dělat.

Zmocní-li se konceptu dobré správy – alespoň v té tradici, kterou reprezentuje *Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789* – soudy, může to napomoci k tomu, aby byly v zájmu těch, kdo se na soudy s důvěrou obracejí, vyplněny mezery v předpisech, ukáže-li se to jako přiměřené a veřejnému zájmu odpovídající.

Protože se však principy dobré správy v praxi uplatňují přednostně jen tam, kde nevystačí či schází podrobná pravidla řádné správy, nemá v této souvislosti valný smysl tvrdit, že špatná správa je logickým opakem dobré správy, anebo že to, co nevychází z principů dobré správy, musí být ve veřejné správě vždy špatné.

Úsilí o dobrou správu

(též s přihlédnutím k novým dokumentům Rady Evropy)

Taisia Čebišová *

Do diskuse na konferenci bych chtěla přispět informací o nových počínech Rady Evropy (dále: RE), organizace, která se výrazně zasloužila o vyjádření evropského standardu dobré správy a jeho šíření. Dalším krokem má být Kodex dobré správy, připravovaný na základě Doporučení Parlamentního shromáždění (viz část II).

Nejprve však k výchozím pojmům a k podkladu pro tuto konferenci – k „Souhrnu hlavních principů dobré správy“ (dále „Souhrn“) a k záměru veřejného ochránce práv hledat *„naplnění všech aspektů tohoto pojmu“* (viz část I. a Závěr).

Sumarizace

„Souhrn“ může být užitečnou pomůckou pro vykonavatele a uživatele veřejné správy i pro výkon její kontroly. Má se také stát základem budoucího českého kodexu dobré správy? Potom by bylo namísto uvažovat o rozšíření principů dobré správy ve smyslu institucionálním (na poskytovatele veřejných služeb, nejen na „úřady“) a obsahovém (předpoklady, bez nichž riskujeme, že mnohé ze „Souhrnu“ zůstane spíše na papíře.) Pokouším se naznačit přednosti a slabiny naší veřejné správy z pohledu dobré správy.

Nebezpečí vidím mj. v tendenci produkovat (na mezinárodní i na národních úrovních) množství dokumentů týkajících se právních, etických či jiných požadavků na dobrou správu. Přínos bych viděla dnes spíše v soustředění tohoto úsilí a prosazování pravidel a principů, které by hovořily pokud možno „jednou řečí“.

I. Základní pojmy, přístupy

1. Dobrá správa

Dobrá správa bývá někdy spojována spíše s módním žargonem než se skutečným věcným přínosem. Bývá – alespoň v podtónu – kladena

* Doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

otázka: nevystačili bychom s požadavky legality a řádné, řádně vykonávané správy?

V zemi se solidní úpravou správního řízení, práva na přístup k informacím, správního soudnictví atd. se pochopitelně taková otázka může vyskytnout (vzdor tomu, že nyní jde u nás o pojem legální, explicitě zakotvený ve dvou zákonech¹). Ostatně mnohé z toho, co je uvedeno v „Souhrnu“, by mohlo být ve své podstatě pod uvedené požadavky zařazeno².

Co obecně vedlo k potřebě koncept dobré správy etablovat – právě v této univerzální podobě, v tomto čase?

Od dob klasického právního státu se změnil rozsah funkcí a úkolů státu (např. v sociální oblasti, v oblasti ochrany občanských a lidských práv); rozšířil se pojem práva; prosazuje se výkon správy novými prostředky, v horizontálních vazbách. Vytváří se „*nová rovnováha mezi předvídatelností/jistotou a pružností, požadavkem rovnosti a nutností respektovat individualitu, nepřijatelností arbitrárního jednání a nároky všesměry z orientace na uživatele správních služeb*“³. „Dobrá správa“ je tedy výrazem snahy hledat řešení pro nároky doby, které přesahují možnosti klasického modelu veřejné správy. A ještě pregnantněji: „*Občané moderní společnosti se dnes nespokojí jen zjištěním, že správní orgány dodržují zákony, nejednají svévolně. Vyžadují nejen jednání v souladu s právem, ale **dobrou** práci, a chtějí vědět, **jak** se dělá. Chtějí vysoký stupeň odpovědnosti, průhlednosti a kvality rozhodnutí... Chtějí vědět, že všechny relevantní skutečnosti byly spravedlivě zváženy...*“⁴

Tlak na efektivnost správy měl v posledních dekáдах za následek oslabení zřetele na jiné hodnoty a principy tradiční veřejné správy – jak se všeobecně uznává. Vzniká potřeba si tyto **hodnoty a principy** v nové situaci lépe ujasnit a prosazovat.

¹ Je třeba ocenit, že dobrá správa byla zakotvena do nového správního řádu. Zákonná formulace (§ 8 odst. 2 SR) se bezprostředně týká hlediska/účelu spolupráce správních orgánů mezi sebou. Zákonodárce však tímto způsobem také výslovně potvrzuje přínaléžitost tohoto pojmu, vyjádřeného již dříve v § 1 zákona o veřejném ochránci práv (dále: ZVO), do českého právního řádu.

² Jde samozřejmě o to, jaký obsah obecným pojmům přiřadíme. Termín „dobrá správa“ se již vžil a užívá se široce v evropských jazycích.

³ Prof. M. Oosting na varšavské konferenci, viz dále, část II.

⁴ European Rules on Good Administration, Statskontoret, the Swedish Agency for Public Management, Memo 2004-12-01.

A konečně můžeme (obdobně jako studie RE o principu subsidiarity) říci: „ukázala se potřeba dát jméno změnám, které se týkají mnoha oblastí života a jsou známkou všeobecných, hlubokých změn ve společnosti, vyznačujících se znovuoobjevením individua, jeho potřeb a možností.“⁵

Jaký je obsah konceptu dobré správy?

Naplnují jej dvě kategorie těsně souvisící, do značné míry propojené: právo na dobrou správu a principy dobré správy. „*Práva spojená s dobrou správou se od práv 1. a 2. generace liší tím, že se týkají organizace a především fungování správy. Jdou dále než formální svobody, v podstatě negativní povahy (nezasahování) a ekonomická a sociální práva, která vyúsťují do zajišťování služeb; určují způsob, jakým je činnost veřejných orgánů realizována.*“ Uznání tohoto práva v obecné formě vytváří kontext pro posuzování správní činnosti nebo pro výklad určitých právních ustanovení. Je užitečný jako klíč k posuzování některých práv, avšak nestačí samo o sobě, jako rámcové právo, k založení subjektivního práva.⁶ Totéž, tj. že jde přinejmenším o **vytvoření kontextu** pro chápání a uplatňování požadavků na činnost správy a práv jednotlivců dožadovat se určitého chování správy, lze říci i o principech, které jsou předmětem této konference (Obecně se dnes uznává, že hranice mezi pravidlem a principem není ostrá.).

Právo na dobrou správu není něčím umělým, vnášeným do systému „zvenci“. Je všeobecně dovozováno z principů právního státu, dlouhodobým vývojem zakořeněných v právní a správní kultuře moderních demokracií. Někdy bývá spojováno především s procesními standardy; doktrína však stále více odvozuje toto právo z hmotného práva nebo dokonce z právního systému jako celku („*from systemic law regulations*“).⁷

Principy dobré správy lze zakódovat do stručné formulace, například do práva každého, aby jeho záležitosti byly vyřízeny „*nestranně, spravedlivě a v rozumné době*“ a v jeho rozvedení do pěti následujících bodů (právo být slyšen, právo nahlížet do spisu, právo na odůvodnění rozhodnutí, na náhradu škody, způsobenou při výkonu správy a právo zvolit si pro korespondenci s institucemi Unie jednu z jejích řečí).⁸ – Existují také rozsáhlé dokumenty k tomuto tématu (viz dále).

⁵ Studie publikovaná jako dokument RE: CDLR (94) 3 App. II, s. 7.

⁶ Ze závěrečného referátu prof. Delvolvé na varšavské konferenci, viz část II.

⁷ Prof. Z. Newiadomski, soudce polského Nejvyššího správního soudu, na varšavské konferenci, viz část II.

⁸ Článek 41 Listiny základních práv, Deklarace EU z Nice.

Dobrá správa je považována za podstatnou složku dobré vlády/dobrého vládnutí.⁹ Koncept dobré vlády z hlediska ekonomického klade důraz na prostředky a metody k dosahování větší efektivity, z hlediska právního a politického na těsnější vazby politických a správních institucí na občany. Tedy: **vládnutí efektivní a participativní**. – Požadavky dobré správy se v tomto kontextu netýkají jen bezprostředně vztahů s občany, ale všech jejích funkcí; vždy jde o to, aby správa zaručovala odbornost, politickou neutralitu (odborné služby pro každou demokraticky legitimovanou vládu), efektivnost.

Dobrá správa je nepochybně taková, která je vykonávána **v souladu s právem**, principy/požadavky dobré správy se však tímto požadavkem nevyčerpávají. Nestačí pouze nebýt v rozporu se zákonem. Může se dokonce stát, že takový úřední postup bude hodnocen jako špatný výkon správy – příkladem je příliš formální přístup, který vede k oddalování řešení, i když jej nelze označit za nezákonný.¹⁰

Nemohu si odpustit terminologickou poznámku: Snaha převádět do češtiny výrazy z jiných jazyků tak, aby byly svedeny do řečiště naší vžitě, ne vždy překládanému pojmu plně ekvivalentní terminologie, má určité problémy. Někdy se dají přejít; jindy jde o zásahy, přesahující meze překladatelské licence. Příkladem je právě citovaná dikce. Jestliže text Listiny zní: „impartially, fairly and within a reasonable time“, pak ruka, která vedla překladatele ke stažení uvedených tří pojmů do dvou v oficiálním českém překladu („spravedlivě a v přiměřené lhůtě“), nebyla šťastná. Porovnejme: ve francouzštině: « *impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable* »; v němčině: „*unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist*“. Tím, že Listina uvedla požadavek nestranosti jako samostatný bod, usměrňuje k širší interpretaci požadavku „fairness“, které je komplexním a flexibilním hlediskem. Výklad s odkazy na judikaturu najdeme v každé relevantní učebnici. V souvislosti s naším tématem autorka publikace, od níž jsem si vypůjčila název svého příspěvku, D. Woodhouse („In pursuit of Good Administration. Ministers, Civil Servants and Judges“, Clarendon Press, Oxford 1979, s. 161), k pojmu „fairness“ poznamenává: „Nestrannost je atributem rovnosti. Použití obecného pravidla však může být vůči jednotlivci v jeho specifické situaci „unfair.“ Dobrá správa je zaměřena na „*vyrovnávání účinnosti [správní činnosti], férovosti ke jednotlivci a potřebné důvěryhodnosti systému*“.

⁹ Nikoli za její synonym (jak je mylně uvedeno v jednom českém článku). Termín „governance“, starší, „obřadnější“ výraz, v podstatě nyní používán jako synonym výrazu „government“; připouští uvedený dvojí překlad, tedy: vláda i vládnutí. Více k tomuto tématu „European Governance, A White Paper“, COM(2001) 428., v překladu: „Bílá kniha o evropském vládnutí“, www.vlada.cz nebo ww2.euroscop.cz.

¹⁰ Viz CJ-DA-GT (2004) 8 rev., s. 4.

Podobně Nehl, H.P.: Principles of Administrative Procedure in EC Law, s. 19: „Sotva nutno dovozovat, že výkon exekutivní moci v souladu s právem nevyklučuje

Úřední obstrukce s využitím litery zákona, odmítání návrhů z procedurálních důvodů, snaha pod záminkou procedurálních vad se vyhýbat meritornímu rozhodování, jsou praktiky nám, žel, dostatečně známé. Odtud důraz na požadavek dobré správy: hledat **skutečné řešení problému**; neutíkat se k vytáčkám, k formálním řešením. Píše se, že dobrá správa je správa užitečná.

Definice dobré správy?

Připomeňme si **genezi** pojmu, který má tradici v anglosaském systému.¹¹ Od dobré správy se vyžaduje, aby byla v souladu s právem, „reasonable“ a „fair“.¹² S nárůstem rozsahu a významu veřejné správy stoupá **všobecně**, tedy i v systému, spočívajícím na klasickém weberianském modelu (výkon správy založený na neosobních pravidlech, nestranně uplatňovaných odborně školenými úředníky) potřeba lépe (a adekvátně době) vymezit a interpretovat požadavky na správu kladené.

Velká úloha zde připadá soudům – na domácí půdě a v evropském měřítku (ESLP, soudy Evropských společenství¹³). Na mezivládní úrovni v RE jsou od 70. let minulého století formulovány principy, kterými se

sociálně relevantní neregulérní jednání nebo nepatřičné či «nespravedlivé» odchylky od pravidel.“

11 Uvádí se např. výrok Al. Hamiltona, člena Filadelfského konventu, z r. 1787: „Můžeme s jistotou tvrdit, že skutečným testem dobré vlády je její schopnost a odhodlání vykonávat dobrou správu.“

12 Srov. mj. čl. 11 Evropského kodexu (viz pozn. 14).

Uvedené pojmy lépe než překlad objasní kontext. K pojmu „**fairness**“ viz pozn. 8.

„**Reasonable**“ podle slovníku znamená jednak opodstatněný, jednak rozumný. Jak uvádí Wade – s odkazy na judikaturu v souvislosti s výkladem o diskreční pravomoci: „*jednání podle pravidel, založených na reasonableness a spravedlnosti, nikoli podle soukromého názoru; tedy nikoli arbitrárně, vágně a kapriciózně, ale legálně a standardně*“. Úřad má jednat čestně, v dobré víře, „*v mezích, které si má ukládat čestný muž schopný zastávat svůj úřad*“ (judikát z r. 1891). „*Chyby často pramení z toho, že se věnuje příliš pozornosti pouze slovním zákonu a příliš málo jeho obecnému pojetí a účelu. Nejde jen o absurditu nebo svévoli, ale o sledování nelegitímních důvodů či účelů*.“ Srov. Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F.: Administrative Law, Oxford 1994, s. 397n. – Termíny dobrá, zdravá, „reasonable“, regulérní atp. správa a (nyní zejména v komunitárním procesním právu) „náležitá péče“ („due care“) jsou používány namnoze synonymicky.

13 Termín „dobrá správa“ se podle literatury vyskytl v judikatuře ESD poprvé v r. 1957, více frekventovaný je od 80. let. Jde nad rámec tohoto příspěvku zabývat se otázkou, nakolik soudy ES používají pojmů dobrá správa nebo náležitá péče jako obecných referenčních pojmů a nakolik se uchylují ve svém rozhodování přímo k řešení otázky, zda a v jaké míře byly porušeny jednotlivé principy do tohoto rámce spadající (legitímní očekávání, přiměřenost, právo být slyšen, právo na přístup k informacím atd.).

mají správní orgány řídit „v zájmu dobré a efektivní správy“ (viz dále, část II). – V Evropské unii: je deklarováno právo na dobrou správu [srov. výše, 1.3 c)]; Evropský parlament schválil „Evropský kodex řádné správní praxe“ (dále: „Evropský kodex“)¹⁴ a také definici „špatné správy“ („maladministration“), obojí z pera Evropského ombudsmana. Ke špatné správě dochází, když veřejný orgán „*nejedná v souladu s pravidlem nebo principem, který je pro něj závazný*“. Třídění špatné správy dle Evropského ombudsmana (příkladný výčet): zneužití pravomoci; zbytečné průtahy; záležitosti obhajoby; diskriminace; nesplnění povinností; neposkytnutí nebo odmítnutí poskytnout informace; nedostatek právních náležitostí; nedbalost; chybějící odůvodnění; procesní vady.

Existuje tudíž mnoho vymezení (pokusů o vymezení) dobré správy, do jejího rámce spadajících principů a práv. Nejde o vyčerpávající právní definice¹⁵. „Dobrá správa“ je otevřený a dynamický koncept. I v tomto případě lze obdobně jako o principu subsidiarity říci: „...*dynamický princip v obecné podobě zdůrazňující daný trend. Neměl by proto být vyjadřován v příliš rigidních termínech.*“¹⁶ Neboli: „*Pojem «dobré správy» v širokém smyslu slova má za účel popsat soubor stále se vyvíjejících – právně vymahatelných i nevymahatelných – procesních a materiálních požadavků, kterým musí moderní správa vyhovovat.*“¹⁷ Jde o dodržování určitého standardu dobré správní praxe. K uchopení tohoto standardu přistupují jednotlivé instituce (zákonodárci, vláda, ombudsman, úřady, soudy) nutně **ze svého pohledu**, v rámci své pravomoci, působnosti, odpovědnosti.

Co nového přináší koncept dobré správy?

To „navíc“ (v dnešním ekonomickými kategoriemi poznamenaném slovníku bychom mohli říci „přidaná hodnota“) spočívá, jak lze i na textu „Souhrnu“ doložit, někdy v drobných posunech, v rozvinutí existujícího právního pravidla či principu, možná jen v jejich lepším vysvětlení jazykem srozumitelným pro úředníky a občany. Dalším aspektem jsou nově položené a rozestavěné důrazy. Úřad je například nejen povinen dodržo-

¹⁴ Rezoluce Evropského parlamentu ze 6. 9. 2001. Kodex obsahuje principy, kterými se mají řídit vztahy mezi institucemi EU/jejich úředníky a veřejností. Jeho skutečný vliv jako vzorového dokumentu je ovšem mnohem širší.

¹⁵ Z hlediska právní nauky jde o tzv. neurčitý právní pojem, který je třeba vyložit vždy v konkrétní souvislosti.

¹⁶ Viz studie citovaná v poznámce 5.

¹⁷ Nehlova práce cit. v pozn. 10, s. 15.

vat zákonné lhůty, ale **má myslet** na konsekvence – „*dokončí řízení v takovém čase, aby bylo plně dosaženo jeho účelu*“.¹⁸

A konečně je třeba vzít v úvahu synergický efekt – souhrnné, koncizní vyjádření principů, čerpající z oblasti práva, etiky, teorie řízení aj. přináší – má šanci přinést – vyšší kvalitu, lepší, plnější vyjádření toho, co se správe ukládá a co mohou jednotlivci a veřejnost od ní očekávat, čeho se mohou různými cestami domáhat. Odpovídá to „*statusu občana ve vztazích se správou, který se konstituoval jako integrální součást moderního konceptu občanství*“.¹⁹

Sumárně lze tedy **přínos konceptu dobré správy** vyjádřit zejména v těchto bodech:

- celostní přístup, lepší propojení právních, etických, ekonomických, řídicích a dalších aspektů dobré, rozumné, férové správy; synergický efekt těchto faktorů,
- artikulování práva na dobrou správu (dnes již výslovně i v ústavách či zákonech),
- jasnější, srozumitelnější vyjádření požadavků na správu – pomůcka pro úřady a poskytovatele veřejných služeb, informace (a poselství) pro občany,
- zaměření na skutečná řešení, výsledky, nejen na formálně správnou činnost správy,
- často jen zdánlivě drobné posuny, dopracování, zvýraznění požadavků, které ovšem mohou znamenat mnoho pro občany, přicházející do styku se správou.

2. Principy dobré správy podle „Souhrnu“ a v širším vymezení

Souhrn se zaměřuje na jednu stránku dobré správy: **na vztahy institucí a jednotlivců**, tedy na problematiku ochrany jednotlivců, jak vyplývá z části druhé ZVO. To odpovídá jádru věci a také hlavnímu zaměření našeho stejně jako Evropského ombudsmana. Základním měřítkem dobré správy je pak **spokojenost občanů**. – Ti ji hodnotí především podle toho, jak se vyřizují jejich záležitosti; také však podle kvality a dostupnosti veřejných služeb – a to je pohled mnohem širší.

¹⁸ Viz bod 3 „Souhrnu“. Krásně to koresponduje s moderními metodami řízení a správy podle cílů a s požadavky hodnocení správy a veřejných úředníků podle výsledků jejich činnosti – kdybychom chtěli uvažovat v souvislostech.

¹⁹ Braibant, *Droits vis-à-vis de l'Administration?* Citace – Nehlova práce uvedená v pozn. 10, s. 17.

Návrh „Souhrnu“ je třeba ocenit – je výstižný, jasný, stručný a zapamatovatelný. Obecné principy jsou zde navíc formulovány s ohledem na specifickou zkušenost, odrážející bolavá místa naší praxe. Lze vést diskusi o tom, zda Souhrn nepotřebuje v něčem doplnit, zda obsah ve všech případech odpovídá názvu principu a zda jej nelze vyjádřit lépe.

K textu Souhrnu:

ad 1. Dodržování právního řádu

Není zcela jasné, co se rozumí „objektivními kritérii“ při uplatňování správního uvážení. Jde o to, aby správní orgán při výběru z více právně přípustných řešení postupoval nestranně a vyvaroval se svévolného jednání. (Jinak řečeno, aby neupřednostňoval nebo neznevýhodňoval některé osoby či zájmy, aniž by pro to uvedl obhájitelné důvody. Aby neuplatňoval prospěch svůj či třetích osob na úkor zájmů veřejných.)²⁰ V této souvislosti se též uvádí **požadavek, aby úřad/úředník jednal v dobré víře** (srv. dále, dokumenty RE). – Nestrannosti je ovšem věnován následující bod.

ad 2. Nestrannost

Obvykle se užívá formulace „nestranně a neutrálně“; („neutral“ je ustálený pojem v legislativě a teorii státní, resp. veřejné služby a znamená politickou neutralitu) nebo „nestranně a nezávisle“ (srov. kodex Evropského ombudsmana, který pod tento název řadí mj. pokyn „vystříhat se jednání pod politickým tlakem“). – Doporučuji doplnit explicitě „zákaz diskriminace“. Byť to někomu může připadat (vzhledem k principu rovnosti a požadavku nestrannosti) nadbytečné, s ohledem na životní realitu si tento princip i u nás zaslouží výslovné zdůraznění.

ad 4. Předvídatelnost

„Předem daná obecná měřítka“ – to je spíše apel na normotvůrce (resp. nadřízené, pokud jde o interní směrnice)?

²⁰ Objektivita je např. v Evropském kodexu – v čl. 9 – definována jako povinnost brát do úvahy jen relevantní faktory a dát každému z nich patřičnou váhu. Obdobně princip objektivity a nestrannosti v Evropských principech Rady Evropy (viz odkaz v části II); podrobněji než Evropský ombudsman rozvádějí povinnost nepřihlížet k nerelevantním faktorům – vyloučit ovlivnění soukromými nebo osobními zájmy, zaujatostí, podjatostí. – Mimoходом, „relevantní faktory“ se u nás překládají někdy nepřesně jako „relevantní skutečnosti“. V komentářích – např. RE – se však tento pojem interpretuje širě – jako relevantní „skutečnosti, právní základ a právní úvahy“.

ad 5. Přesvědčivost

Poučení o opravných prostředcích do tohoto principu nezapadá. Patří pojmově do komunikace úřadu s jednotlivci – do povinnosti součinnosti s nimi, poučovací povinnosti.

ad 7. Přiměřenost

Obávám se, že již řazení požadavků je zkreslující. Viz Evropský kodex (čl. 6), který klasicky vystihuje ve dvou stručných bodech tento princip: opatření přiměřená cíli, požadavek vyvarovat se zásahů do práv, které jsou ve vztahu k jejich účelu v nepoměru; spravedlivá rovnováha mezi soukromými a veřejnými zájmy. – Poté doplnit o to, co je v Souhrnu podrobněji rozvedeno.

ad 8. Odpovědnost

Název „odpovědnost“ pro tento bod je poněkud matoucí. Zatímco text se týká spíše povinnosti zabývat se každým případem s náležitou péčí, tedy odpovědností v obecném smyslu slova, poslední věta se blíží klasickému institutu právní odpovědnosti (důsledku porušení právní povinnosti). Lze dodat účinných „**a rychlých**“ opatření k nápravě.

Omluvu řadí Evropský ombudsman pod heslo „zdvořilost“, kam, myslím, patří spíš než do odpovědnosti.

Dobrá správa nezačíná až na výstupu – v přímém kontaktu s občany. Katalogy principů dobré správy bývají proto logicky **doplňovány** o požadavky na:

- organizaci a fungování správy,
- egislativu („dobré zákony“),
- odborné a etické kvality veřejných zaměstnanců a
- náležitý vztah politiky a správy.

At' již jsou tyto požadavky vyjadřovány jako principy dobré správy nebo její infrastruktura, bez těchto předpokladů nemohou principy dobré správy dojít patřičného uplatnění.²¹

²¹ Příklad: bod 4 „Souhrnu“ požaduje po úřadu, aby dodržoval princip legitimního očekávání. Jeho zabezpečení v rámci jednotlivého úřadu – jakkoli důležité – může splňovat jen omezenou úlohu. Podstatné je, aby konzistence rozhodování byla uplatněna v širším, např. resortním měřítku. Princip tedy musí být zakomponován mj. do ministerských a jiných vnitřních směrnic. K jejich zveřejňování, změnám, účinnosti aj. viz principy RE a zejména doporučení Výboru ministrů RE R (80) 2, týkající se výkonu diskreční pravomoci.

Takový **širší přístup** se nevymyká ani působnosti českého ombudsmána – (podle § 22 odst. 1 a odst. 2 ZVO) může doporučit vydání, změnu nebo zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo interních předpisů. I tímto způsobem může iniciovat vytvoření lepších předpokladů dobré správy (např. plédovat ve prospěch lepší dostupnosti úřadů a veřejných služeb obecně pro občany – v prostorovém, ale i organizačním smyslu, pro využití komunikačních technologií aj. způsobů redukce byrokratické zátěže). Připomeňme, že [(podle § 19 c)] je také veřejný ochránce práv oprávněn navrhopvat zahájení disciplinárního řízení (kdyby u nás existovalo, nejen na papíře; viz dále).

„Souhrn“ počítá na straně povinného s úřady a úředníky – jak vyplývá z díkce jednotlivých principů. Myslí na subjekty, podléhající dozoru našeho ombudsmána (podle § 2 ZVO). Upozorňuji na návrh Kodexu dobré správy, připravovaného v RE (viz část II, úvod bodu 4), který vztahuje většinu principů **i na poskytovatele veřejných služeb** – bez ohledu na to, zda disponují pravomocí a zda jde o osoby veřejného či soukromého práva. Takové pojetí (možná realizovatelné jako další krok) zasluhuje, myslím, pozornost.

Jaký je **účel „Souhrnu“**? Co dál?

Souhrn má být zřejmě jedním ze stavebních kamenů na naší cestě k vytváření a upevňování lepší správní kultury. – Je Souhrn případně zamýšlen také jako **základ** pro budoucí komplexnější **kodex dobré správy**? (Jak je předvídáno mj. v doporučení Parlamentního shromáždění RE, na něž v textu upozorňuji?)

V obou případech pro architektky české veřejné správy (zákonodárce, vládu, orgány veřejné samosprávy, politické strany a další účastníky společenských aktivit na tomto poli, autory reformních a jiných koncepcí, návrhů zákonů, strategií) je, myslím, důležité, věnovat pozornost jak základním principům dobré správy, tak předpokladům pro jejich reálné uplatnění. Pro takový účel by měla být provedena **analýza naší veřejné správy** z hlediska principů dobré správy.

Lze zvažovat její:

Přednosti:

- principy zakotvené v Ústavě a Listině (jmenovitě veřejná moc jako služba, vázanost správy zákonem, ukládání povinností jen na základě zákona, rovnost v důstojnosti a právech a zákaz diskriminace, právo petiční, právo na informace, právo participovat na správě věcí

veřejných a rovný přístup k veřejným funkcím, soudní ochrana proti zásahům správy do práv);

- poměrně slušná právní úprava zejména procesních principů dobré správy, vycházející mj. z dlouholeté tradice;
- obnovené správní soudnictví;
- fungující instituce ombudsmana (pokud vím, jsme snad jedinou evropskou zemí, kde se o účelnosti této instituce stále ještě ozývají pochybnosti – snad ze setrvačnosti a neznalosti).

Slabiny (projevy „špatné správy“):

- nedostatek „dobrých zákonů“ a celkově kvalitní právní regulace. (Mnohdy je těžké chtít jasné, nevyhýbavé rady od úředníků, když se v předpisech nevyznají renomovaní právníci);
- přehnané spoléhání na předpisy; alibismus (úředníků a politiků, odpovědných za výkon správy);
- přehnaný formalismus nejen v úřadování, ale i ve školení a hodnocení úředníků; podceňování jejich vedení;
- odkládaná reforma/modernizace státní správy a státní služby²²;
- nedostatečná obrana jednotlivců proti nezákonným normativním správním aktům²³;
- malý tlak veřejnosti; její rezignace, vyvolaná špatnou zkušeností, mj. vytáčkami, bagatelizací a odbýváním stížností či kritiky, arogantními reakcemi z oficiálních míst. (Příliš se smířujeme s tím, že co není „proti právu“ či dokonce co není trestné, je jakoby v pořádku.)

II. Dobrá správa v diskusi a dokumentech Rady Evropy (dále RE)

RE vydala v r. 1996 publikaci, shrnující principy správního práva, týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami²⁴. Jejich

²² Máme služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb., o státní službě), platný, ale s účinností stanovenou pro většinu jeho ustanovení až k 1.1.2007, tedy s téměř 5letou legi-svakancí. Ohlášena je jeho modernizace, dosud však nebyly zveřejněny žádné návrhy na jeho novelizaci – dobrá správa ovšem předpokládá širší odbornou diskusi k zákonu takové závažnosti. Právo ombudsmana navrhopvat zahájení disciplinárního řízení, zjistí-li porušení povinností či principů dobré správy, zůstává zatím obsoletním.

²³ Srov. evropský standard: Doporučení RE Rec (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních aktů. Obdobně: Závěry z konference prezidentů nejvyšších správních soudů v Evropě: „First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe, CAS/SAC-1 (2002).

zdrojem jsou ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, judikatura ESLP a „úmluvy, doporučení a rezoluce Rady Evropy, týkající se správního práva“.²⁵ V poslední dekádě byla přijata další doporučení, zejména (2000)6 o postavení veřejných zaměstnanců, (2000)10, vzorový kodex chování veřejných zaměstnanců a (2003) 16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva. Požadavky obsažené v citovaných dokumentech tvoří základ evropského standardu dobré správy. (Samotný termín ve starších dokumentech ovšem najdeme sporadicky – např. podle Doporučení (80) 2 k výkonu diskreční pravomoci mají správní orgány brát náležitě do úvahy „požadavky dobré a účinné správy“.)

Parlamentní shromáždění v Doporučení 1615 (2003) vyzvalo Výbor ministrů RE k přípravě vzorového dokumentu o základním subjektivním právu na dobrou správu a „jednotného, zevrubného, konsolidovaného vzorového kodexu dobré správy“. V prosinci 2003 se uskutečnila ve Varšavě **konference** na téma „právo na dobrou správu“. Rozsáhlý dokument z konference²⁶ obsahuje (vedle národních referátů) projevy známých administrativistů a vysokých představitelů zejména soudnictví a exekutivy členských zemí, představitelů RE a ESLP. Na některé myšlenky z konference jsem poukázala již v části I.

Dodatkem několik glos:

Prof. M. Oosting: *Klasický koncept právního státu nás vrací do 19./počátku 20. století, kdy mj.*

- rozsah státních úkolů byl limitovaný,
- právo bylo definováno jako psané právo,
- předpokládala se téměř mechanická aplikace práva správou,
- vztah jednotlivce a správy byl v podstatě vertikální.

Weberův koncept byrokracie: neosobní výkon, bez ohledu na osoby (*sine ira et studio*), v souladu s požadavkem rovnosti; důraz na předvídatelnost (přesně podle předpisů) v zájmu právní jistoty; formalismus – úředník byl v zájmu spravedlnosti povinen zdržet se úvah; racionálně právní typ

²⁴ „Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook.“ Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996.

²⁵ Tato doporučení a rezoluce (označení v zásadě rovnocenná) byla vydávána od r. 1976.

²⁶ The right to good administration, Council of Europe, Conf. (2003) 1, 225 s.

autority – na rozdíl od předchozího typu založeného na tradici nebo charismatu.

Moderní správa (od 2. pol. 20. stol.)

- úloha státu: rozvinutí základních lidských práv – jejich ochrana je povinností vlády,
- sociální stát: hledání nové rovnováhy mezi politickými ambicemi a rozpočtovým pnutím,
- vztahy mezi státem a společností: vrchnostenská správa ustupuje, prosazuje se správa v horizontálních vazbách,
- emancipovanější postavení občana vůči správě,
- vláda jako problém; debata koncem 20. stol. srovnává vládu a trh jako poskytovatele služeb. Zároveň se ukázaly nedostatky a rizika privatizace; stát nadále v mnoha ohledech hraje unikátní roli, také v oblasti záruk a dozoru řádného fungování trhu.

Weberův koncept má stále své místo, ale potřebuje sladit se situací moderní společnosti. Na pořadu je *nová rovnováha*... (viz výše, část I, bod 1).

W. Okresek (generální ředitel odboru ústavního práva, rakouské federální kancléřství) věnoval rozsáhlý příspěvek nebezpečí politizace správy, které se týká její schopnosti jednat nestranně a fěr, jak to vyžaduje „dobrá správa“. Za záruku těchto požadavků byli v klasické novodobé správě považováni politicky neutrální veřejní zaměstnanci, kteří „vykonávali právo v souladu s vůlí celé populace reprezentované parlamentem“, jednající v obecném zájmu. Úlohou vysokých úředníků jako poradců vládních politiků je poskytovat odborné znalosti a zkušenosti a zejména upozorňovat na konsekvence politických záměrů. V rozporu s principy dělby moci a dobré správy je stranicko-politické zasahování

- do nábory a služebního postupu úředníků,
- do správního rozhodování,
- zneužívání informací a možností, vyplývajících ze služební pozice (prostředků správy) např. pro přípravu stranických programů.

Nejde o eliminaci vztahů správy s politikou, které v moderní pluralitní společnosti patří k věci. Pléduje se pro jejich jasné uspořádání, např. v podobě kategorie politických úředníků, kteří mají přesně ohraničené úkoly a kompetence.

Na konferenci vícekrát zazněl požadavek, aby principy dobré správy byly zachovávány též ve vztahu úřady – veřejní zaměstnanci. Patří sem i

otázky politických práv zaměstnanců, jejich svoboda projevu versus závazek loajality aj. Připomíná se známý (u nás málo frekventovaný) poznatek správní teorie i praxe: úzká souvislost mezi chováním správy uvnitř a navenek.

Ze závěrů konference: Právo na dobrou správu našlo své vyjádření v zákonných nebo i ústavních normách, týkajících se správního řízení – ukládajících povinnosti správě vůči uživatelům jejích služeb. Vedle existujících právních nástrojů k ochraně jednotlivců ve vztazích s veřejnou správou (v EU, RE, judikatuře evropských soudů) lze dalšího pokroku dosáhnout přijetím právního nástroje obecné povahy. Účelem je posílit úlohu požadavků dobré správy, na niž má každý v demokratické společnosti právo.

Tyto požadavky jsou spojeny se základními principy právního státu, jako jsou: rovnost, nediskriminace, politická neutralita, nestrannost, právo na obhajobu, otevřenost, proporcionalita a efektivnost. To vyžaduje přijmout adekvátní procedurální předpisy a zaručit přístup k informacím; aby správa konala v rozumných lhůtách; aby bylo možno správu sankcionovat a účinněji kontrolovat (soudy, ombudsmany apod.). Dobrá správa „*není jen záležitostí právní. Jde o kvalitu řízení, o řešení lidských zdrojů, školení veřejných zaměstnanců a změny v myšlení.*“

V Memorandu, které bylo v RE zpracováno na základě jednání varšavské konference²⁷, se konstatuje, že se potvrdila shoda zúčastněných států o **užitečnosti instituce ombudsmana**. Národní referáty ji oceňují jako záruku rychlého a účinného prošetření neoprávněných zásahů správy do práv. Úloha ombudsmana na poli posilování odpovědnosti správy, jejího vstřícného jednání s občany, uplatňování principu rovnosti občanů před právem, a tedy posilování právního státu, je nezpochybnitelná. Upozorňuje se dále na nutnost respektovat rozlišení politických a správních záležitostí a nezávislost úředních osob – vyvarovat se politických tlaků při vyřizování správních záležitostí.

V souladu s výše citovaným Doporučením Parlamentního shromáždění je v RE na expertní úrovni dokončován **návrh Doporučení Výboru ministrů a Kodexu dobré správy** jako jeho nedílné součásti. – Pro porovnání, i když dokument teprve prochází schvalovacím procesem, několik poznámek k jeho pojetí a obsahu. Návrh vedle sady hmotně-

²⁷ Memorandum on the principle of good administration in Council of Europe member states, CJ-DA-GT (2004) 5.

právních a procesních principů a záruk, tedy právních náležitostí, zdůrazňuje další faktory – kvalitu řízení, lidských zdrojů, postojů zaměstnanců a jejich školení. Vychází z **širokého pojetí správních institucí**, na které se má Kodex vztahovat. Rozlišuje:

- veřejné instituce („public authorities“), kam řadí nejen úřady, ale poskytovatele veřejných služeb (osoby veřejného či soukromého práva, které poskytují veřejné služby nebo jsou činné ve veřejném zájmu, bez ohledu na to, zda disponují pravomocí),
- v užším smyslu – správní orgány („administrative authorities“), které jsou vybaveny rozhodovací pravomocí.

Principy řadí do čtyř kategorií:

- základní principy dobré správy
- procesní principy, vztahující se ke správnímu rozhodování,
- principy, týkající se vyřizování žádostí soukromých osob,
- principy, vztahující se k nápravě důsledků špatného výkonu správy.

Právo je standardně chápáno v rozšířeném smyslu, tedy vyžaduje se též soulad s nepsanými obecnými právními principy. Stanoví se *požadavek neutrality* vedle požadavku nestrannosti, čímž se dává politické nestrannosti samostatné místo. Proti *střetu zájmů* směřuje široká formulace – úředníci nesmějí zasahovat do věcí, na nichž jsou přímo či nepřímo, finančně či jinak zainteresováni. Silnější formulace *proporcionality a vyloučení svévolného (arbitrárního) jednání: povinnosti ukládat jen v nezbytném rozsahu*; vystríhat se *zjevně nadbytečných opatření*. Vyžaduje se *patřičný ohled na soukromí a rodinný život* – zásahy pouze v zájmu ochrany veřejného pořádku, ochrana osobních údajů; právo osob dožadovat se pomoci v záležitostech informací, které se týkají jejich osoby, opravy nesprávných údajů nebo vypuštění údajů, které jsou neoprávněně registrovány.

Ochrana tzv. *kolektivních zájmů či práv*. Osobám, které mohou být kolektivně dotčeny rozhodnutím správních orgánů, je nutno nejprve dát příležitost zúčastnit se příslušného řízení ve formě konzultací nebo veřejného slyšení. Musí být v tomto řízení jasně informovány o návrzích rozhodnutí, dostat plnou možnost vyjádřit své názory; řízení má proběhnout v rozumné době. Vyjádřené názory mají být podchyceny způsobem, který umožní rozhodujícím orgánům vzít je v potaz.

Právní jistota je rozvedena na více místech, v souvislosti: se zákazem retroaktivity; s povinností předem informovat osoby o jednáních, která se jich mohou týkat; s časově omezenou možností změnit rozhodnutí;

ochranou práv nabytých v dobré víře. Do této skupiny je zařazena i povinnost úřadů vyjadřovat se jasně, jednoduše, srozumitelně.

Rozvedena jsou pravidla, týkající se vyhlášení a účinnosti *správních předpisů*, jejich změn a rušení; dostupnosti právních a ostatních předpisů, včetně interních instrukcí, oběžníků apod.

Právo na přístup ke správním dokumentům se musí týkat výslovně i zpráv, studií, záznamů, direktiv, instrukcí, stanovisek a prognóz zpracovávaných správními orgány nebo na jejich žádost – ve všech formách (s obvyklými výjimkami – např. dokumentace v přípravné fázi rozhodování). Nečinnost úřadu má být zásadně spojena s *fikcí pozitivního či negativního vyřízení žádosti*. Zdůrazňuje se zákaz šikany proti odvolateli a uplatňování disciplinární odpovědnosti.

III. Závěrem

Evropské úsilí na poli zajištění dobré správy se ubírá po dvou (úzce souvisejících) liniích:

- jedna se váže k právu na dobrou správu – jeho lepšímu zakotvení např. v právu EU či na národní úrovni. Jde o právní vymezení tohoto práva, o jeho normativně vyjádřený obsah a o právní záruky;
- druhá linie k tomuto úkolu přistupuje z širší perspektivy – i když základním či finálním měřítkem je opět postavení jednotlivce ve vztahu ke správě. Při vytváření kodexů dobré správy (či jinak nazvaných dokumentů) jde o vytvoření vzorů chování a jednání úřadů (úředníků, zaměstnanců veřejných služeb), postihujících právní, ale i další aspekty veřejné správy (etické, organizační, řídicí, kontrolní atd.).

Principy obsažené v „Souhrnu“ vyjadřují základní požadavky, kladené na výkon „dobré správy“ ve vztahu k jednotlivcům. Zahrnují jak povinnosti úřadů a úředníků výslovně právními předpisy stanovené či z příslušných ustanovení dovoditelné, tak ty, které vyplývají z principů právního státu, resp. z právního řádu jako celku. Formulace uvedená ombudsmanem (ve zvacím dopise ke konferenci) věc přesně vystihuje: „Jednotlivé principy... mají být (jak podle zákona o veřejném ochránci práv, tak např. podle nového správního řádu) právním měřítkem posuzování výkonu veřejné správy.“

Jaký je účel „Souhrnu“? Uvažuje se nad obdobou Evropského kodexu? Dokumentu silného vahou parlamentu, který jej schválí? Souhrnný, sevřený kodex by byl dobrý už proto, že by umožnil vyvarovat se určité

konfúznosti, vyplývající z tendence přijímat přemíru dokumentů na téma dobrého chování a jednání správy a úředníků.

V evropských zemích (a v dokumentech EU, OECD, RE) je tendence učinit principy/pravidla tohoto druhu závaznými též tím, že povinnost uplatňovat je stanoví služební zákony nebo ustanovení pracovních smluv (zvláštních dodatků k nim).

Principy by bylo potřebné vztáhnout nejen na úřady, ale na celou škálu poskytovatelů veřejných služeb.

Nemají-li principy zůstat jen krásnou četbou, musí být vytvořeny **předpoklady** pro jejich reálné působení. **Hlavními překážkami** z tohoto hlediska po mém soudu jsou:

- stav naší legislativy (v obojím smyslu, tedy tvorba zákonů i její výsledky);
- odkládaná reforma zejména ústřední státní správy; odkládaná účinnost zákona o státní službě; nejasná koncepce právního postavení státních úředníků a řízení lidských zdrojů, které jsou dlouhodobě zanedbávány, ponechány samospádu. V důsledku toho:
- nedostatečné zábrany proti politizaci správy – se všemi nebezpečími (především korupce), vyplývajících z politického zasahování do přijímání, povyšování atd. úředníků, v rozporu s evropskými standardy.

Evropské principy dobré veřejné správy^{1 2}

Jiří Marek*

Pro veřejnou správu nebylo v Bruselu zřízeno žádné DG – Directorate Generale, veřejná správa jako taková není předmětem *acquis communautaire*, veřejná správa a její uspořádání je vnitřní záležitostí každého státu. Uvedu několik výroků, se kterými se lze setkat při řadě příležitostí, které však reflektují realitu jenom zčásti. I když v Bruselu není pro veřejnou správu zvláštní generální direktoriát, přesto bylo fungování veřejné správy z Bruselu velmi pečlivě sledováno v období před vstupem (nejen) České republiky do Evropské unie. Prakticky celý Národní program byl o vytváření odpovídajících kapacit a procesů, aby česká veřejná správa mohla být ostatním členskými státy dobrým partnerem, aby byla schopna administrovat pomoc z unijních fondů.

Pro pomoc kandidátským zemím byla Evropskou komisí a OECD zřízena (a také financována) společná iniciativa (organizace) SIGMA, jejímž posláním bylo mj. metodicky pomáhat s transformací veřejné správy kandidátských zemí konzultacemi, metodikou i monitorováním jejich pokroku. V roce 1999 vydala SIGMA „metodický pokyn č. 27“ pod názvem „Evropské principy pro veřejnou správu“, cílem mého příspěvku je připomenutí principů uvedených v tomto dokumentu, který byl brán v úvahu při koncipování reformy územní veřejné správy v České republice, pro eventuelní zvážení, nakolik jsou zde uvedené principy nadále platné a aktuální a nakolik jsou naplněny veřejnou správou v České republice.

Přes zmiňovanou neexistenci přímého *acquis communautaire* existuje podle studie všeobecný konsensus o klíčových prvcích dobrého vládnutí v demokratických státech. Tyto prvky obsahují pravidla právních principů hodnověrnosti, předvídatelnosti, zodpovědnosti a transparentnosti, ale také technické a manažerské kompetence, organizační kapacitu a občanskou participaci. Principy se vytvořily ve státech s různou právní tradicí a rozdílnými systémy fungování a uspořádání veřejné správy,

¹ 1 European Principles for Public Administration, Sigma Papers 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1

² Přihlášený referát, který nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* Doc. Ing. Jiří Marek, CSc., ředitel odboru Ministerstva vnitra ČR

časem byly tyto principy prakticky definovány v rozhodnutích národních jurisdikcí, příp. Evropského soudního dvoru.

Sdílení principů dobré veřejné správy mezi členskými státy vytváří podmínky pro vznik Evropského správního prostoru, který obsahuje – je vytvářen sestavou běžných standardů v rámci veřejné správy, které jsou definovány zákonem a které jsou prosazovány v praxi prostřednictvím postupů správního řízení a kontrolních mechanismů. Ve většině států Evropské unie jsou principy dobré veřejné správy zakotveny ve správním řádu, občanském soudním řádu, zákoně o svobodném přístupu k informacím a služebním zákonu. Mělo se za to, že správné uplatnění principů či standardů Evropského správního prostoru umožní vytvoření odpovídající národní administrativní kapacity, schopné efektivně implementovat *acquis communautaire* ve shodě a na podporu naplnění kritérií stanovených Evropskou radou v Kodani a Madridu. Zajímavým závěrem lze shledat úvahu o postavení státních úředníků – nejsou považováni jen za zaměstnance státu, ale je jim přisuzováno postavení vyplývající z ústavy a považuje se za neodpovídající regulovat vztahy mezi státem/státními institucemi a státními úředníky všeobecným zákoníkem práce.

Evropský soudní dvůr vymezil řadu správních principů, které musí být uplatňovány členskými státy při aplikaci evropského práva³:

- princip proporcionality (přiměřenosti),
- právní jistoty,
- ochrany legitimních (oprávněných) očekávání,
- nediskriminace,
- práva na slyšení v procesu správního rozhodování,
- spravedlivé podmínky pro přístup jednotlivců ke správním soudům,
- nesmluvní povinnost veřejné správy.

Materiál SIGMA systemizuje hlavní správní principy běžné v západoevropských státech do následujících skupin:

1. hodnověrnost a předvídatelnost (právní jistota),
2. otevřenost a transparentnost,
3. zodpovědnost,
4. efektivnost a hospodárnost (účelnost).

³ J. Schwarze, *European Administrative Law*, London, 1992.

Ad 1. Princip právní jistoty (hodnověrnost a předvídatelnost veřejné správy)

zároveň zmiňuje relativitu prakticky všech principů, např. profesionální loajalita k vládě může být v rozporu s profesionální integritou a politickou neutralitou a tzv. přístup „blank concepts“ – „nepopsaného listu“ – kdy uplatnění principů je naplňováno a zpřesňováno správními soudy případ od případu.

První princip – pravidlo práva – správy podle práva – **právního státu** představuje mnohostranný mechanismus pro hodnověrnost a předvídatelnost, což představuje skutečnost, že veřejná správa má zodpovědnost postupovat podle zákona, veřejná správa činí svá rozhodnutí podle stanoveného principu vůči každému stejným způsobem (při stejných podmínkách). Důraz je kladen na **neutralitu a všeobecnost** postupu veřejné správy (**princip nediskriminace**). Souvisícím principem je **právní kompetence** – veřejná správa může rozhodovat jen o věcech, které má ve své jurisdikci. V tomto smyslu se kompetence či jurisdikce rovná také zodpovědnosti za vymezenou oblast.

Hodnověrnost a předvídatelnost nejsou nutně v rozporu s **diskrečí** – prostorem pro volné uvážení. Volné uvážení není totéž co neomezené rozhodovací právo. **Volné uvážení** je poskytnuto veřejné správě v přesně vymezených případech z mnoha důvodů – např. z důvodu zvážení všech souvisejících okolností.

Souvisejícím principem je i proporcionalita či **přiměřenost**. Proporcionalita či přiměřenost jsou blízko principu racionality, tím je míněno, že je proti zákonu jeho striktní uplatnění, pokud je smyslu zákona dosaženo a striktní uplatnění by přineslo neadekvátní důsledky.

Dalším ze souvisejících principů je princip **spravedlivého řízení** – nikdo by neměl být vylučován z projednávání vlastních záležitostí, zainteresované osoby by měly být informovány, že běží správní řízení, které se dotýká jejich zájmů.

Včasnost je dalším uváděným principem a podstatně ovlivňuje veřejné mínění o hodnověrnosti a předvídatelnosti veřejné správy.

Profesionalita a profesionální **integrita** úředníků veřejné správy do značné míry závisí na profesionální nezávislosti. Problémem je politizace veřejné správy i absence protikorupčních kontrolních mechanismů.

K nastavení profesionální nezávislosti SIGMA doporučuje následující přístupy:

- oddělení veřejné a soukromé sféry,
- oddělení politické a správní úrovně,
- upřednostnění osobní zodpovědnosti úředníků veřejné správy před kolektivním rozhodováním,
- dostatečná ochrana pozice úředníka, stabilita a úroveň odměňování a jasně definovaná práva a povinnosti,
- průhledné výběrové řízení na obsazení odpovídajících pozic.

Ad 2. Otevřenost a transparentnost

Veřejná správa by jako všeobecně platné pravidlo, měla být otevřená a transparentní, protože jen velmi málo údajů by mělo být drženo v tajnosti či nezveřejňováno. Mezi ně samozřejmě patří osobní údaje a údaje související s národní bezpečností.

Princip otevřenosti a transparentnosti ve veřejné správě slouží dvěma specifickým účelům:

- ochraňuje veřejný zájem a redukuje korupci,
- je podstatný pro ochranu individuálních práv.

Otevřenost lze vyložit mnoha způsoby, otevřenost umožňuje poznat způsob, pravidla a podmínky rozhodování, pod tento princip lze zahrnout definování a veřejné projednávání záměrů, vytváření partnerství pro řešení problémů. Pro transparentnost pak např. ve správním řízení jasně definované rozhodnutí a zdůvodnění, aby bylo rozhodnutí jednoznačně přezkoumatelné.

Uplatnění principu otevřenosti – právní rozhodnutí vstoupí v platnost až po svém zveřejnění a není vykonatelné bez jeho doručení adresátovi – se stalo standardem západních demokracií až v 60. letech minulého století.

Transparentnost je neméně důležitá a projevuje se např. tím, že správní řízení může být vedeno jen odpovídající autoritou. Veřejné registry jsou dostupné veřejnosti. Představitel veřejné správy nezůstává v anonymitě. Úředník veřejné správy se musí smířit s omezením příjmů ze soukromých aktivit. Podstatným prvkem je i povinnost veřejné správy zdůvodňovat svá rozhodnutí.

Ad 3. Zodpovědnost

Všeobecně se zodpovědností jako principu dobré veřejné správy rozumí, že osoba či autorita je povinna jiné autoritě vysvětlit a obhájit svoji

činnost. Ve veřejné správě to tedy znamená, že jedna administrativní jednotka by měla být zodpovědná za svoji činnost jiné správní, legislativní či soudní autoritě. Princip zodpovědnosti také vyžaduje, aby žádná administrativní jednotka nebyla tohoto mechanismu zproštěna. Zodpovědnost je nástrojem ukazujícím jak jiné principy – princip právního státu, otevřenosti, transparentnosti, neutrality, rovného zacházení před zákonem jsou naplňovány.

Supervize je potřebná k tomu, aby byla veřejná správa zodpovědná. Účelem supervize je, aby bylo ověřeno, zda veřejná správa vykonává své funkce efektivně, hospodárně a v odpovídajícím čase. Jinými slovy supervize prosazuje, aby byla správa zabezpečena v souladu se zákony, aby byly chráněny jak veřejný zájem, tak i práva jednotlivců.

Ad 4. Efektivnost a účelnost

Princip efektivnosti představuje specifický rozměr principu zodpovědnosti a je relativně nově formulovaným principem. Efektivnost představuje významnou manažerskou hodnotu při doručování veřejných služeb v „dobrém“ poměru mezi získanými výsledky a vynaloženými zdroji. Souvisícím principem je účelnost – posuzující dosažení cílů či řešení zadaných problémů s dostupnými zdroji. Problém efektivnosti se může dostávat do rozporu s důsledky působení právních předpisů – měl by být naplňován v jejich rámci, ale samozřejmě může a zřejmě by také měl zpětně ovlivňovat jejich podobu.

Závěrem

Hodnocení naplnění výše uvedených evropských principů dobré veřejné správy veřejnou správou v České republice jde nad rámec tohoto příspěvku, prakticky by mohlo být předmětem samostatné a možná ne jednodenní konference. Před několika lety se Česká republika zúčastnila hloubkového hodnocení regulatorních mechanismů OECD a jedním z významných závěrů vedle řady dílčích doporučení bylo, že řešíme řádově stejné problémy jako většina členských států OECD, tím bylo prakticky významnou mezinárodní institucí stvrzeno, že proces transformace byl úspěšně zakončen. Podobný závěr může platit i pro veřejnou správu – dle porovnání s prezentacemi problémů kolegů z jiných členských států Evropské unie řešíme obdobné problémy. Naše veřejná správa není řádově horší, ale ani výrazně lepší. Ale samozřejmě může být významně lepší, pokud se nám do života podaří lépe prosadit i v tomto příspěvku citované principy dobré evropské veřejné správy.

Principy dobré správy v zemích EU – srovnání

Maxim Tomoszek *

Primárním záměrem sledovaným v tomto příspěvku je pokusit se o vymezení vlivů, které se nejvíce podílejí na současné podobě pojmu dobré správy v členských státech EU. Za tím účelem bude nejprve krátce shrnuto, co definuje pojem dobré správy na evropské úrovni, poté bude následovat analýza evropských tradic správy a správního práva. Na tato východiska naváže nastínění výsledků analýz provedených v oblasti dobré správy v rámci členských států Rady Evropy a EU. To vše bude prováděno úvahami o významu a vzájemných vztazích těchto vlivů. Nakonec pak budou vyvozeny konkrétní závěry pro dobrou správu v ČR.

Dobrá správa je pojem, který je relativně mladý a který se vyvíjí, musí být tudíž vnímán dynamicky, v kontextu okolností, které jeho vývoj ovlivňují. Chceme-li v souladu se zaměřením této konference definovat principy dobré správy, musíme vycházet z toho, jak tento pojem vznikl a které vlivy se nejvíce podílely na jeho současné podobě. Na prvním místě mezi nimi stojí skutečnost, že pojem dobré správy vzniká v evropském prostoru, v souvislosti s evropskou integrací a ochranou základních práv. Právě status základního práva je nejspíše cílem, k němuž právo na dobrou správu směřuje.

Hned v úvodu však musí být zdůrazněno, že až do současnosti neexistuje na evropské úrovni žádný závazný dokument, který by definoval principy dobré správy, ačkoliv lze jak v komunitárním právu, tak v právním rámci Rady Evropy nalézt řadu dokumentů, které se dobrou správou zabývají – jako nejvýznamnější příklady lze uvést Chartu základních práv EU, Smlouvu o Ústavě pro Evropu a evropským ombudsmanem vytvořený Evropský kodex dobré správy¹, v rámci Rady Evropy pak např. Rezoluce č. (77) 31 O ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů² a další³. Zásadní změnu by v této oblasti mohla přinést ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Vzhledem k tomu, že obsah a povaha

* JUDr. Maxim Tomoszek, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

¹ European Code of Good Administrative Behavior, http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code2005_en.pdf

² Usnesení přijaté Výborem ministrů 28.9.1977.

³ Podrobnější výčet souvisejících dokumentů Rady Evropy viz např. Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, 2005, s. 357–362.

zmíněných dokumentů jsou již téměř notoricky známy, není nutné se jim v tomto příspěvku dále věnovat.

Rovněž není možné opomenout činnost evropských soudních orgánů, ať již se jedná o Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně nebo Evropský soud pro lidská práva. V jejich judikatuře je možné nalézt celou řadu případů, kdy se některý ze soudů pojmem dobré správy obecně, či některým z principů, které pod tento zastřešující pojem spadají, zabýval⁴. Jako příklady lze uvést:

- Soud prvního stupně, 30. ledna 2002, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission of the E.C.*, T-54/99, kde Soud založil své rozhodnutí na čl. 41 odst. 1 (právo na dobrou správu) a čl. 47 (soudní přezkum) Charty,
- případy Evropského soudního dvora, které tvůrci Charty označili⁵ jako zdroje, z nichž vychází její článek 41, tedy právo na dobrou správu – např. C-255/90, *Burban*, ECR (1992), I-2253; T-167/94, *Nölle*, ECR (1995), II-2589; T-231/97, *New Europe Consulting e.a.*, Rec (1999) II-2403; 222/86, *Heylens*, ECR (1987), 4097, no. 15; 374/87, *Orkem*, ECR (1989), 3283; C-269/90, *TU München*, ECR 1991, I-5469; T-450/93, *Lisrestal*, ECR (1994), II-1177,
- případy Evropského soudu pro lidská práva *Engel* z 8.6.1976, A22 (princip legality a *rule of law*); *Winterwerp v. Netherlands* z 25.10.1979, A33 (zákaz arbitrárních opatření); *Kruslin v. France* z 14.4.1990, A176-1 (princip legality a pojem práva); *Malone* z 2.8.1984, A82; *Sporrong and Lonnroth v. Sweden* z 23.9.1982, A52 (k principu proporcionality); *Vasilopoulou* z 21.3.2002 (k tomu, co se rozumí pojmem včasnosti).

Evropské soudy tedy nepřikládají velkou důležitost skutečnosti, že pojem dobré správy není definován v *hard law*⁶, s tímto pojmem pracují a snaží se mu dát určitý obsah. V této souvislosti se tedy jeví jako logické, že by pojem dobré správy měl být zakotven i ve formě právně závazného předpisu, což bylo např. také jedním ze závěrů konference k principům dobré správy uspořádané Radou Evropy v prosinci roku 2003 ve Varšavě.

⁴ V podstatě je možné říci, že judikatura evropských soudů se dotýká všech podstatných součástí dobré správy.

⁵ How the Charter was drawn up – The sources of rights, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charte02.html

⁶ Tedy v závazných právních dokumentech.

vě⁷. Tento požadavek také odráží současný stav, kdy je dobrá správa pojmem vágním, rychle se rozvíjejícím, který existuje v různých podobách v celé řadě právních řádů, takže je leckdy složité nejen určit její obsah, ale dokonce alespoň rozhodnout, zda daný správní akt je či není v souladu s jejími principy.⁸ Je ovšem otázkou, zda by závazná právní úprava nebyla překážkou rychlého rozvoje principů dobré správy, který stále probíhá a nutno říct, že s velmi pozitivními výsledky, a zda by příliš nesvazovala soudní orgány při interpretaci pojmu dobré správy⁹.

Co však ze zmíněných východisek vyplývá jednoznačně, je skutečnost, že základní pilíře evropského systému ochrany základních práv, tedy Rada Evropy a Evropská unie, mají nepochybně také zásadní vliv na formování pojmu dobré správy, jak ostatně ukazuje i zaměření příspěvků uvedených v programu této konference. Pro zmíněné organizace je charakteristické, že při svém vzniku nenavazovaly na žádného historického předchůdce. V tom spočívá zásadní odlišnost jejich práva od práva státního útvaru, neboť to vždy navazuje na právo předchůdce a na tradice, které na daném území dlouhým historickým vývojem vznikly a které se k danému státu úzce váží, a také jejich význam pro vznik a vývoj pojmu dobré správy.

Domnívám se totiž, že pojem dobré správy je pojmem nadnárodním, který není založen na tradici pouze jednoho či několika států, ale že se jedná o pojem, který v sobě kumuluje ty nejdůležitější, nejzákladnější a nejobecnější principy, které jsou společné pro všechny členské státy EU, či dokonce všechny evropské demokracie. Tento pojem tedy nemohl vzniknout ve své skutečné podobě, pokud by neexistovalo fórum, kde by se mohly jednotlivé evropské kulturní a právní tradice mísit, prolínat, ovlivňovat, a konečně skládat v určitý dokonalejší celek.

Přesto, že zmíněné tradice jsou z velké části pro celou Evropu společné, existují určité zvláštnosti typické pro určité oblasti či státy, které

⁷ Viz Right to Good Administration – European Conference – Proceedings, s. 136, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Conferences/Proceedings%20Warsaw%20Conference%202003%20E.pdf

⁸ Fisher, E. Precaution, Uncertainty and Principles of Good Administration. Příspěvek proslouvený na mezinárodním symposiu Uncertainty and Precaution in Environmental Management v Kodani dne 7.6.2004, s. 3, <http://upem.er.dtu.dk/files/L%20Fisher.pdf>

⁹ Požadavek na určitý průlom do zásady pozitivismu v této oblasti byl vysloven např. v Křenová, J. Neurčitě uvážení a (s)právní pojem. In: Působení ombudsmána v demokratické společnosti – Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003 v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 134.

nezřídka bývají inspirací a impulsem pro vývoj ve zbytku Evropy, jak je to viditelné např. na instituci ombudsmana. Přistoupíme-li tedy k principu dobré správy v evropském kontextu, např. členských států Rady Evropy či EU, otevírá se nám široké pole pro analýzu dosavadního vývoje dobré správy, ale také pro srovnání principů uplatňovaných v různých systémech, pro hledání těch z nich, které jsou pro tyto systémy společné a které se zároveň ukážou jako přínosné pro další rozvoj práva na dobrou správu.

Ve vztahu k pojmání veřejné správy, správního práva a právní ochrany ve správě lze v rámci členských států EU nalézt čtyři různé tradice¹⁰:

1. **Tradice zaměřená na správu jako takovou** vnímá správní právo pouze jako nástroj k efektivnímu výkonu správy a naplňování vládní politiky. Cílem právní ochrany ve správě není ochrana práv jednotlivce, nýbrž zajištění toho, aby správní orgány vždy postupovaly na základě práva a v souladu s ním. Obvyklá je pro tento přístup existence zvláštní soustavy správních soudů, které plní soudní i správní funkci. Tato tradice je typická pro Francii a země, které byly francouzskými právními tradicemi výrazně ovlivněny.
2. **Tradice zaměřená na jednotlivce** vnímá správní právo jako nástroj k omezení a kontrole veřejné moci a ochraně základních práv jednotlivce, tedy v podstatě k regulaci vztahu mezi občanem a státem.¹¹ Tato tradice je typická pro země angloamerické právní kultury, v nichž zpravidla neexistuje zvláštní oddělená soustava správních soudů. Dále je pro tuto tradici typické, že soudnictví vytváří poměrně velký tlak na veřejnou správu, který je založen zejména na soudních precedentech a doktrínách.
3. **Tradice zaměřená na zákonodárce** je orientovaná na velice podrobnou právní úpravu správního řízení. Je založená na ideji právního

¹⁰ Principles of Good Administration in the member states of the European Union, s. 74–75, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; první dvě z popsaných tradic jsou rovněž podrobněji charakterizovány v Harlow, C. European Administrative Law and the Global Challenge. European University Institute, Working Paper RSC No 98/23, 1998, s. 3–4.

¹¹ Jako ilustrace tohoto přístupu může sloužit také skutečnost, že v zemích anglosaské právní tradice, pro něž je tento přístup typický, jsou obvykle ústavní a správní právo vnímáno jako jedno odvětví či jako dvě velice si blízka a velice silně provázaná odvětví.

státu v pojetí německé právní teorie (*Rechtsstaat*)¹²; jedná se o velice formalistický přístup, podle nějž je správa pouhým vykonáváním práva. Tato tradice je typická pro Německo, ČR a některé další nové členské státy EU.

4. **Tradice zaměřená na ombudsmana** je založená na principu existence ombudsmana, tedy nezávislé osoby stojící mimo systém veřejné správy, která dohlíží na její řádný výkon. Jedná se o spíše pragmatický a neformální přístup, který obvykle nepodněcuje vznik správního soudnictví či jiné účinné soudní ochrany v oblasti správy, protože to ani není nutné. Tato tradice je typická pro skandinávské země. Rovněž je třeba zmínit, že pojem dobré správy se začal formovat právě v zemích, v nichž převládá tento typ správní tradice.

Tyto tradice mají pochopitelně zásadní vliv i na pojmání dobré správy v daných zemích, stejně tak jsou základem pro dobrou správu na evropské úrovni. Vzájemný vliv těchto tradic je těžké přesně určit, neboť snad v žádné zemi nelze nalézt některou z těchto tradic v čisté podobě, spíše se vždy jedná o kombinaci těchto tradic, přičemž jedna z nich obvykle převládá. Vzhledem k tomu, co bylo řečeno dříve o potřebě právně závazného podrobnějšího zakotvení práva na dobrou správu, je nutné podotknout, že vzhledem k existenci takto rozdílných tradic v oblasti veřejné správy je nejspíše nemožné tento pojem zcela unifikovat na úrovni jednotlivých členských států EU, neboť každá tradice klade důraz na jiné otázky. Přestože původně byly v členských státech ES zastoupeny pouze dvě z těchto tradic, nyní již jsou všechny čtyři, čemuž také odpovídá vývoj v oblasti evropského správního práva.

Je přinejmenším symbolické, že první evropský ombudsman byl zvolen v roce 1995, tedy v roce, kdy se členy EU staly Švédsko, tedy země, kde institut ombudsmana v roce 1809 vznikl, a Finsko, které v roce 1919 tento institut jako první převzalo.¹³ Od roku 1995 se také datuje počátek

¹² Do jisté míry je tento pojem podobný pojmu rule of law, nicméně podle některých teoretiků je širší, neboť zahrnuje více obecných garancí, jako např. princip legality či proporcionality – viz např. Currie, D.P. *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. 1st ed. University of Chicago Press: 1994, Chicago, London, s. 18–19.

¹³ Je však třeba poznamenat, že k masovému rozšíření této instituce mimo skandinávské země došlo až teprve poté, co ji jako třetí země v pořadí zavedlo roku 1955 Dánsko. V průběhu následujících třiceti let (tedy do roku 1985) byla instituce ombudsmana zavedena do právních řádů jednadvaceti zemí světa. Blíže k těmto otázkám viz Fernhout, R. *Establishment of the Institution of Ombudsman*. Příspěvek prosloušený na Konferenci o roli a instituci ombudsmana konané v Praze ve dnech 27.–28. dubna

vývoje pojmu dobré správy v komunitárním právu, a to právě zásluhou působení evropského ombudsmana.

Lze se zamyslet nad tím, proč právě instituce ombudsmana tak úzce souvisí s dobrou správou. Vyplývá to zejména z jeho neformálnosti a zaměření na vyhledávání, zkoumání a navrhování nápravy případů, kdy správní orgán způsobil občanovi újmu, tedy v podstatě o definování případů špatné správy (v angličtině tzv. *maladministration*), což je předstupněm vzniku souboru zásad, kterými se má správní orgán při výkonu správy řídit. Zásady dobré správy jsou pro instituci ombudsmana o to důležitější, že vlastně definují sféru jeho působnosti, neboť právě při porušení těchto zásad by měl ombudsman zasáhnout; nezřídka však právní úprava principy obsažené v pojmu dobré správy neuvádí, a proto je na ombudsmanovi, aby je svou činností vymezil.¹⁴

Přestože pojem dobré správy pochází a je úzce spjat právě se správní tradicí zaměřenou na ombudsmana¹⁵, ukazuje se jako velice aktuální a životný i v ostatních tradicích. Působením těchto jiných tradic však do pojmu dobré správy pronikají nové prvky, které jsou tradici zaměřené na ombudsmana cizí. Dochází tak k rozšíření tohoto pojmu a k jeho

2000, zdroj: http://www.nationaleombudsman.nl/english/ombudsman/publications/_prague.asp

¹⁴ Jako příklad lze zde uvést britský zákon o ombudsmanovi z roku 1967 (Parliamentary Commissioner Act 1967), který stanoví, že ombudsman se má zabývat stížnostmi občanů, kterým byla způsobena újma v důsledku špatné správy (*maladministration*). Vzhledem k tomu, že zmíněný zákon dále neřeší, co se pod tímto pojmem rozumí, vychází dnes britská teorie zejména ze soudních precedentů v této oblasti – z nich plyne, že špatnou správou se rozumí např. liknavost, nepozornost, průtahy, nekompetentnost, nesprávné poučení o věcech daňových či sociálního pojištění, či dokonce zavádějící výroky ministra v parlamentu – blíže viz Bradley, A.W. – Ewing, K.D. *Constitutional and Administrative Law*. 12th ed. Longman: London and New York, 1998, s. 761.

¹⁵ Nelze však pomíjet význam evropských nadnárodních organizací, který vynikne např. ve srovnání s USA, kde je instituce ombudsmana sice poměrně rozšířená, ale pojem dobré správy se v souvislosti s ombudsmanem nepoužívá; základními principy jeho činnosti jsou nezávislost, nestrannost, právo svobodně nakládat se získanými údaji (confidentiality) a důvěryhodnost – viz *Governmental Ombudsman Standards* (2003) a *Model Ombudsman Act for State Governments* (2004), jak byly schváleny United States Ombudsman Association's Board of Directors, viz http://usoanonprofitsites.biz/documents/PDF/References/USOA_MODEL_ACT.pdf, http://usoanonprofitsites.biz/documents/PDF/References/USOA_STANDARDS.pdf; z toho je třeba vyvozovat, že existence institutu ombudsmana neznamená automatickou existenci principu dobré správy, ale že spíše je tento pojem zvláštností evropské správní tradice.

rychlému vývoji, proto je nutné jako velice kladnou hodnotit aktivitu Švédska¹⁶, které prostřednictvím své Agentury pro veřejnou správu zmapovalo stav dobré správy v zemích EU, když prostřednictvím svých ambasad rozeslalo do všech členských států EU zvláštní dotazníky týkající se garancí principů dobré správy¹⁷. Tato analýza nebyla samozřejmě jedinou, neocenitelný díl práce v této oblasti odvádí rovněž Rada Evropy, která iniciovala obdobný projekt zaměřený na členské státy Rady Evropy v roce 2003, a některé instituce EU, jako evropský ombudsman nebo Evropský parlament.

Vydeme-li z těchto studií a snah o určitou kodifikaci principů dobré správy, při porovnání toho, co se v jednotlivých členských státech EU rozumí pod pojmem principy dobré správy a jak tyto otázky souvisejí s různými tradicemi správního práva, lze dospět k mnoha zajímavým závěrům.

Nejprve se lze zamyslet nad tím, zda vůbec existuje nějaký rozdíl mezi dobrou správou v rámci EU a Rady Evropy. Není možná až tolik překvapivé, že Rada Evropy do svého pojetí¹⁸ zařazuje někdy pro nás samozřejmé záležitosti, jako např. právo na odvolání proti správnímu rozhodnutí, oddělení politiky a správy apod., což odráží skutečnost, že velkou část členských států Rady Evropy tvoří státy, které teprve v nedávné době přešly od totality k demokracii a zmíněné principy pro ně tolik samozřejmé ještě nejsou, nebo nejsou plně zabezpečovány. U mnoha z principů dobré správy navíc Rada Evropy ve své zprávě¹⁹ konstatuje, že v některých členských státech nejsou dostatečně zajištěny.

¹⁶ Opět nelze nezmínit úzkou vazbu mezi tradicí ombudsmana a pojmem dobré správy.

¹⁷ New publication on Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, http://www.statskontoret.se/Statskontoret/Templates/NewsPage_2355.aspx; výsledky výzkumu jsou shrnuty v publikaci Principles of Good Administration in the member states of the European Union, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

¹⁸ Viz Note on the Principle of Good Administration in Council of Europe Member States z 13.9.2004, CJ-DA-GT (2004) 5, který byl vypracován Pracovní skupinou projektové skupiny pro správní právo Rady Evropy v návaznosti na konferenci, která v prosinci 2003 k otázkám dobré správy proběhla pod patronací Rady Evropy ve Varšavě, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT\(2004\)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf)

¹⁹ Note on the Principle of Good Administration in Council of Europe Member States z 13.9.2004, CJ-DA-GT (2004) 5, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-

Na druhé straně však jsou ve výčtu zahrnuty prvky, které jsou výzvou i pro země, v nichž je dobrá správa obecně uznávaným principem. Jako příklad takových „solistikovanějších“ principů lze uvést např. právo na ochranu osobních údajů a soukromí ve správním řízení, princip právní jistoty a legitimních očekávání, flexibilitu výkonu správy vzhledem ke kulturnímu a sociálnímu vývoji ve společnosti a další.

V rámci EU lze hodnotit jako známku poměrně vysoké úrovně ochrany principů dobré správy, že otázky, jejichž řešení se jeví jako důležité, jsou např. preciznost zakotvení těchto principů v právní úpravě, možnost pořizování kopií ze spisů atd.²⁰, tedy otázky prohlubující nebo navazující na základní principy dobré správy²¹, jejichž dostatečné zajištění je v členských státech EU považováno za samozřejmost.

Přesto však je zajímavé, že obě pojetí se v určitých bodech protínají. Z pohledu Rady Evropy patří mezi základní součásti dobré správy existence instituce ombudsmana, a kromě tohoto základního prvku dalších 28 součástí práva na dobrou správu. V EU lze v souladu se závěry, které vyplývají z analýzy provedené švédskou Agenturou pro veřejnou správu, za základní prvky práva na dobrou správu považovat 12 principů. Při porovnání výčtů obsažených v dokumentu Rady Evropy a v analýze úrovně zajištění principů dobré správy v členských státech EU zjistíme, že společné pro oba systémy jsou následující zásady:

1. panství práva (*rule of law*), zákonnost (*lawfulness*),
2. nestrannost,
3. proporcionalita,
4. rovnost, nediskriminace,
5. právo na přístup k informacím,
6. povinnost odůvodnit správní rozhodnutí,
7. povinnost oznámit dotčeným osobám správní rozhodnutí,
8. rychlost a včasnost,
9. některé součásti práva na spravedlivý proces.

Výčet principů, jimž je věnována pozornost v členských státech EU je sice užší než v rámci Rady Evropy, nicméně lze obecně shrnout, že

operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf

²⁰ Blíže viz Principles of Good Administration in the member states of the European Union, s. 19–70, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

²¹ Zde ve vztahu k pořizování kopií ze spisu by základním principem bylo samotné zajištění možnosti nahlížet do spisu.

úroveň zajištění těchto principů je v členských státech EU vyšší. Základní sledované prvky dobré správy jsou v těchto státech obecně respektovány, většina z nich je dokonce zakotvena ve formě ústavních nebo zákonných norem. Kde však existují zásadní odlišnosti, způsobené ve velké míře právě různými tradicemi správy, je obsah těchto jednotlivých principů.²² Kromě analýzy obsahu pojmu dobré správy se tedy jeví jako stejně důležité analyzovat i obsah jejích jednotlivých součástí, který by nepochybně bylo rovněž vhodné alespoň na evropské úrovni sjednotit. Do jisté míry již tento úkol ve své judikatuře začaly naplňovat evropské soudy (viz výše), s ohledem na nesystematičnost to však nelze považovat za dostačující.

Vrátím-li se zpět k různým správním tradicím, které jsou naznačeny výše, je zajímavé, že země, v nichž daná tradice převládá, si nemusí být výrazně geograficky blízké. Je tak např. pochopitelné, že Švédsko a Finsko, nebo Německo, ČR a Rakousko si budou velice blízké, avšak velice podobné pojetí některých principů jako země legislativně orientované tradice vykazuje např. také Estonsko. Společné rysy lze také nalézt při srovnání zemí, v nichž již po delší dobu působí ombudsman, tedy např. Dánsko, Finsko, Švédsko, Velká Británie; pro ně je typická menší orientace na právní předpisy, která je typická pro legislativně orientovanou tradici, a větší důraz na kontrolu veřejné správy právě ze strany ombudsmana a na soudní interpretaci obecných principů dobré správy.

Návrhy principů dobré správy, které v pracovním materiálu k této konferenci rozeslal JUDr. Otakar Motejl, veřejný ochránce práv, jsou jen mírně širší než výše učiněný výčet²³, a to o předvídatelnost, odpovědnost a otevřenost, v určitých aspektech také přesvědčivost a součinnost. Jedná se o zásady, které zatím nepatří mezi obecně akceptované součásti dobré správy upravené v obecně závazných právních normách, nicméně např. pracovní skupina Rady Evropy pro otázky správního práva je mezi principy dobré správy zařadila.²⁴ Vzhledem k výše uvedenému se

²² Principles of Good Administration in the member states of the European Union, s. 7, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

²³ JUDr. Otakar Motejl se jako odpovědná osoba za ČR podílel i na zmiňovaném průzkumu iniciovaném švédskou Agenturou pro veřejnou správu.

²⁴ Viz Note on the Principle of Good Administration in Council of Europe Member States z 13.9.2004, CJ-DA-GT (2004) 5, s. 3–7, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT\(2004\)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf)

domnívám, že není otázkou, zda by měly být uznány jako principy dobré správy, ale spíše jaký bude těmto principům dán obsah.

Co se týče principů dobré správy společných pro členské státy EU, které jsou obsažené ve výše učiněném výčtu, většina principů, které jsou v ČR vnímány jako principy dobré správy, koresponduje s prvky tohoto pojmu v jiných evropských zemích, případně s dokumenty existujícími na úrovni EU či Rady Evropy. Tomu koneckonců odpovídá i velice kladné hodnocení ČR v této oblasti Radou Evropy²⁵, a stejně tak mezi členskými státy EU patří ČR mezi státy s kvalitní úpravou principů dobré správy a v některých otázkách dokonce patří k nejlepším, např.:

- pevné stanovení lhůt pro vydání správního rozhodnutí, které jsou v některých zemích nepřiměřeně dlouhé, či dokonce vůbec nejsou definovány,
- minimální omezení práva být slyšen ve správním řízení,
- úzké vymezení částí spisu, které nemohou zpřístupněny,
- podrobná úprava obsahu odůvodnění správního rozhodnutí atd.

Naopak oblasti, kde by se ČR mohla inspirovat v právu ostatních členských států EU, jsou dostupnost správy (*accessibility*), tj. např. podrobnější úprava úředních hodin či možnosti využívání elektronických komunikačních prostředků nebo prostředků dálkové komunikace při jednání se správními orgány, a neformálnější přístup k adresátům správy. Také by zřejmě bylo vhodné zvýšit odpovědnost úředníků za kvalitní či nekvalitní výkon veřejné správy.

To, že v ČR je již dodržování principů dobré správy poměrně kvalitně zabezpečeno, avšak ve značné míře v návaznosti na legislativně orientovanou tradici správy, znamená, že při dalším rozvoji pojmu dobré správy v ČR by měla být pozornost věnována především chápání dobré správy ostatními třemi správními tradicemi. Nemusí přitom jít ani tak o vnášení nových principů dobré správy, když stejně účinným a možná vhodnějším postupem může být posun či rozšíření chápání již zavedených principů dobré správy.

²⁵ Viz Note on the Principle of Good Administration in Council of Europe Member States z 13.9.2004, CJ-DA-GT (2004) 5, s. 2, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/CJ-DA-GT\(2004\)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/CJ-DA-GT(2004)5%20E%20Principle%20of%20good%20administration.pdf)

Principy dobré správy a kontrolní činnost veřejné správy

Květoslav Kramář*

Dnešní občanská společnost si je ve vztahu k veřejné moci velmi výrazně vědoma svých práv, čemuž odpovídá i její očekávání, že veřejná správa bude uskutečňována v souladu s určitými kvalitativně vyššími hodnotovými měřítky. To se týká nepochybně všech oblastí veřejné správy, včetně sféry tzv. veřejných služeb. Patrně ale i dnes stále platí, že případné nerespektování principů dobré správy je nejcitlivěji vnímáno především v oblasti správy zásahové, která spočívá v právně mocenském ukládání povinností včetně sankcí. Čím je zásah veřejné správy do sféry subjektivních práv osob závažnější pro adresáta z hlediska jeho nutnosti něco konat či něco strpět, tím více očekává, že úřední osoba vykonávající pravomoc bude odpovědně zvažovat, zda její zásah je nejen legální, ale také dostatečně přiměřený, vyvážený, spravedlivý a podobně.

Zajímavou oblastí zásahové správy, v níž dodržování principů dobré správy představuje trvale aktuální problém, jsou kontrolní činnosti veřejné správy. Jde o kontrolní činnosti nikoliv těch, kdož zvenčí kontrolují veřejnou správu, jako je kupříkladu veřejný ochránce práv, nýbrž správních úřadů, které uskutečňují kontrolu na základě zákona vůči jim jinak nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám. Pro obsah těchto činností veřejné správy, které zákony označují výrazy jako dozor, státní dozor, státní odborný dozor, státní inspekce apod., je charakteristické, že jeho značná část se uskutečňuje mimo formalizovaná pravidla vyjádřená v právních normách. Zákon samozřejmě musí ve všech případech závazně stanovit, kdo je oprávněn vykonávat vůči komu kontrolu v jakých věcech a určuje i základní procedurální pravidla výkonu takové kontroly (postupu při výkonu kontrolního zjišťování). Nicméně možnosti právních předpisů přesně určit způsob chování a postup kontrolujících v jednotlivých případech kontrolních akcí jsou objektivně značně limitovány. Je to dáno řadou okolností, mj. i tím, že převládajícím druhem právních úkonů činěných vůči kontrolovaným osobám jsou tzv. faktické zásahy, zejména faktické pokyny, tedy úkony většinou neformální a bezprostředně právně zavazující.

* JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D., Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

To, jakým způsobem kontrolující organizují průběh kontrolního zjišťování, jakým způsobem vedou kontrolní rozhovory, po jakou dobu se u kontrolované osoby zdržují, jaké doklady a písemnosti si nechají předložit a nakonec i to, které kontrolované osoby vůbec vyberou pro provedení kontroly či které naopak zcela ponechají stranou své pozornosti, záleží v mnoha případech do značné míry na jejich volné úvaze. Přitom taková volná úvaha se uplatňuje v podmínkách, kdy mezi úřední osobou a subjektem občanské společnosti dochází k mimořádně intenzivní interakci ve srovnání s jinými druhy činnosti správy, k bezprostřední osobní komunikaci, a to za situace, která je již ze své podstaty konfliktní, je charakteristická zvýšenou psychologickou zátěží. Kontrolní činnost bývá v řadě případů také uskutečňována po delší časové období; často nejde o interakci jednorázovou, jako je tomu kupř. u kontroly prováděné dopravní policií, ale o komunikaci trvající po dobu několika dnů či i týdnů.

O to významnější úlohu proto v této oblasti sehrává existence principů dobré správy, které ve srovnání s pravidly právních předpisů hrají roli sice ne vždy explicitně vyjádřených, ale přesto existujících obecnějších „vyšších“ vodítek pro jednání kontrolujících, pro jejich úvahu o tom, co je v dané chvíli ještě vhodné učinit a co nikoliv, má-li být jednání veřejné správy nejen legální, ale i legitimní. Přičemž právě legitimita, správnost či přiměřenost kontroly a veškerého jednání činěného kontrolujícím bývá mnohdy klíčovým předpokladem pro dosažení potřebného efektu kontroly, tedy i toho, aby cíl kontroly – zjištění objektivního stavu věci a odstranění případného nedostatku – byl společně sdílen oběma stranami kontrolního vztahu.

Praxe přináší dostatek poznatků, že ovládání a uplatňování principů dobré správy není vždy samozřejmou součástí profesionálních dovedností úředních osob pověřených výkonem kontrolní činnosti. Řada kontrolorů ve své činnosti uznává jen ta pravidla pro výkon kontrolování, která jsou explicitně vyjádřena v určitých předpisech. Existenci jiných pravidel, jako právě obecnějších principů dobré správy, eventuelně určitým způsobem reflektují, ale necítí se jimi být právně vázáni ve své konkrétní činnosti. Proto se také lze setkat s velmi rozdílnou úrovní výkonu určitých stejnorodých druhů kontrolních činností. Zvyklosti některých kontrolních orgánů (např. těch, které vykonávají daňovou kontrolu) a jejich přístup ke kontrolovaným osobám jsou v některých sousedních krajích či okresech natolik pověstně rozdílné, že to podnikatele podléhající kontrolní pravomoci těchto institucí vede někdy k účelovým změnám sídla jejich firmy nebo bydliště.

V tomto kontextu je jistě možno považovat za pozitivní, že v našem státě se bezprostředně po roce 1989 v oblasti úprav kontrolní činnosti veřejné správy prosadila tendence k vytvoření obecných procesních pravidel výkonu kontrolního zjišťování, z nichž do dnešního dne jsou v platnosti pravidla obsažená v tzv. kontrolním řádu zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. I když je tato úprava zatížena řadou legislativních nedostatků, jejím obecným přínosem je, že většinově sjednocuje postupy při výkonu nejrozmanitějších správně dozorčích činností, čímž zvyšuje právní jistotu kontrolujících i kontrolovaných.

Na druhé straně je však skutečností, že v legislativním vývoji v této oblasti v období 90. let i na počátku tohoto století se nepodařilo zabránit leckterým negativním tendencím. Došlo a nadále dochází k přijímání velké řady zvláštních, od obecné procesní úpravy kontrolního zjišťování odchylných procesních úprav, jejichž odlišnosti často postrádají jakékoliv objektivní zdůvodnění. Je tomu tak například, pokud jde o různé modely tzv. řízení o námitkách proti kontrolnímu protokolu či jinému výslednému kontrolnímu dokumentu, o různé formy těchto výsledných kontrolních dokumentů anebo o úpravy, které zavádějícím způsobem směšují procesní pravidla kontrolního zjišťování s hmotněprávními úpravami navazujících opatření k nápravě, čímž znejasňují právní povahu některých kontrolních úkonů.

To vše má samozřejmě za následek vytváření obecně horších legislativních předpokladů pro uplatňování principů dobré správy v oblasti kontrolních činností. Kontrolované osoby, mezi něž nepatří jen podnikatelé, ale také subjekty veřejné správy – obce a kraje, jsou zatěžovány různorodými, bezdůvodně roztržštěnými a mnohočetnými kontrolními postupy správy, čím se snižuje i předvídatelnost chování různých správních úřadů v typově shodných situacích a ve vztahu k druhově stejnorodému chování kontrolovaných osob.

V tomto smyslu je jistě namíste ocenit nedávnou iniciativu vlády, která příslušným ústředním správním úřadům uložila úkol připravit věcný záměr nového zákona o kontrole ve veřejné správě, který by měl mimo jiné přinést výrazné sjednocení a zpřehlednění právních úprav kontrolních postupů veřejné správy.

Tato nová zákonná úprava by měla vytvořit i výraznější předpoklady pro uplatňování obecných principů dobré správy v oblasti správně dozorčích a jiných obdobných činností, včetně zásad vzájemné spolupráce kontrolních institucí. K tomuto cíli by mohla napomoci podstatně

strukturovanější a propracovanější obecná procedurální úprava kontrolního zjišťování. Ta by přinášela ve srovnání s dosavadní úpravou poněkud podrobnější návody pro postupy kontrolorů v jednotlivých dílčích fázích kontrolního zjišťování, čímž by do jisté míry zužovala prostor pro značně volnou úvahu kontrolujících, pokud jde o možnosti jejich chování v konkrétních situacích, a tím i vnášela více prvků jistoty do kontrolních vztahů. V tomto smyslu by proto bylo vhodné uvažovat například o nových samostatných ustanoveních věnovaných účelu kontroly a přípravě kontroly, oznámení o zahájení kontroly, povinností k ochraně zájmů kontrolovaných osob, včetně řešení stížností kontrolovaných osob, prostředkům kontrolního zjišťování, záznamům činěným nejen po skončení kontrolního zjišťování, ale i v jeho průběhu, doplňování kontrolního zjišťování, nakládání s výsledky kontrolního zjištění včetně jejich využití v navazujícím správním řízení a podobně.

K rozpracování koncepce této nové zákonné úpravy, nepochybně významné z hlediska uplatňování principů dobré správy, bude možno jistě využít i námětů z dnešní odborné konference.

Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy

Filip Dienstbier *

V souvislosti s přijetím nového správního řádu¹ se ožívuje otázka aplikace zásady legitimního očekávání² v oblasti veřejné správy a její právní regulace. Přinejmenším z pohledu teorie správního práva přitom rozhodně nejde o nový jev. Požadavek stejného či obdobného rozhodování nebo postupu za stejných či obdobných podmínek byl již dříve chápán jako jeden z principů správního práva, případně jako jeden z projevů obecné zásady rovnosti.³ Explicitně je však tento princip vyjádřen v platné právní úpravě činnosti veřejné správy poprvé. To by nemělo zůstat a pravděpodobně ani nezůstane bez odezvy v praxi zejména správních orgánů. Příspěvek se pokouší poukázat alespoň na nejvýznamnější aspekty nové právní úpravy, včetně některých problémů, které mohou v této souvislosti vyvstat.

Jaký je vlastně obsah principu legitimního očekávání ve vztahu k veřejné správě? Správní řád ukládá správnímu orgánu povinnost dbát na to, „*aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“⁴. Nemá-li být tato zásada pouhou nezávaznou proklamací (a to nemá⁵), nelze ji chápat jinak, než-li jako zakotvení subjektivního veřejného práva adresátů veřejné správy, aby v jejich konkrétních záležitostech bylo postupováno a rozhodováno stejně či obdobně, jako tomu bylo v dřívějších shodných či obdobných případech.⁶ Správní orgán je

* JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² Z širšího významu principu legitimního očekávání v právním státě vychází i četná judikatura Ústavního soudu České republiky, např. stanovisko pléna ÚS č. Pl. ÚS-st. 21/05 (publikováno jako č. 477/2005 Sb.), náleží č. I. ÚS 287/04 (publikováno jako č. 174 Sb.n.u.ÚS, svazek č.35, str.331), nejnověji snad náleží ze dne 12. ledna 2006 č. I. ÚS 437/03.

³ Např. Vopálka, V. in Hendrych a kol.: Správní právo – obecná část. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003 s. 83 a násl.; Pomahač, R.: tamtéž, s. 723 a další.

⁴ § 2 odst. 4 in fine správního řádu

⁵ Viz Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní. 1. vyd. Praha: Eurolex, 2005, s. 35 a násl.

⁶ Jako základní zásada činnosti správních orgánů se požadavek legitimního očekávání vztahuje na všechny formy činnosti veřejné správy regulované správním řádem. Nejtypičtější situace je přesto v oblasti správního řízení.

tak při své činnosti vázán nejen zákonnými kritérii pro rozhodování v určité věci, ale též svou vlastní dosavadní rozhodovací či jinou praxí, pokud jde o aplikaci těchto kritérií a váhu, jež jim je přisuzována. Klíčová je přitom právě míra shody či podobnosti relevantních okolností.

Povinnost konzistentní praxe zahrnuje i případy, kdy je správní orgán nadán možností správního uvážení.⁷ Nutno dokonce konstatovat, že právě v těchto případech nabývá na svém plném významu pro ochranu práv adresátů, když do jisté míry nahrazuje absentující přesnější určení rozhodovacích hledisek samotným zákonem.⁸

Princip legitimního očekávání se nevztahuje pouze na posuzování a rozhodování meritorních otázek, ale též na postup správního orgánu v určitých procesních situacích. I zde se nejvýznamněji prosadí v případech, kdy zákon ponechává na uvážení správního orgánu, jaký procesní postup v určité situaci zvolí.⁹ Když už správní řád ponechává takový prostor pro úvahu správního orgánu v procesních otázkách¹⁰, často i významně ovlivňujících práva účastníků řízení, je právo legitimního očekávání žádoucím korektivem resp. limitem takového oprávnění.

Z principu legitimního očekávání jistě nelze dovozovat požadavek absolutní neměnnosti rozhodovací praxe. Spíše výjimkou by měly být případy jednotlivých odchylek. Ty jsou ospravedlnitelné jedině nějakými zvláště závažnými okolnostmi, jimiž musí být odlišný postup také řádně odůvodněn.¹¹ Větší význam mají změny rozhodovací a jiné správní praxe v čase, její určitý vývoj. Ten samozřejmě nelze vyloučit, i tyto změny by

⁷ Vopálka, V.: opus cit. sub 2, s. 84.

⁸ V této souvislosti bývá opakovaně poukazováno na Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 z 11. března 1980, o uplatňování správního uvážení správními orgány; podle jehož čl. II. odst. 6 musí správní orgán při uplatňování správního uvážení, mj., „*aplikovat konzistentním způsobem obecné směrnice při zohlednění specifických okolností každého případu*“ („*applies any general administrative guidelines in a consistent manner while at the same time taking account of the particular circumstances of each case*“); (citováno dle www.coe.int).

⁹ Správní řád poskytuje možnost správního uvážení u celé řady procesních institutů, včetně takových, které mají bezprostřední a významný dopad do práv účastníků řízení, jako je např. vyloučení odkladných účinků odvolání (§ 85 odst. 2) a jiné.

¹⁰ Tento rys nové právní úpravy považují s ohledem na obecnou úroveň české veřejné správy za jeden z nejvýznamnějších rizikových prvků.

¹¹ R. Pomahač uvádí jako příklad rozsudek Evropského soudního dvora v případě Crispoltoni II. Zde skutečně šlo o značně specifický případ stanovování kvót produkce (tabáku) a na ně navazující dotační politiky. Pomahač, R. in opus cit. sub 2, s. 771; blíže viz Pomahač, R. Pítrová, L.: Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora. 2. díl. Praha: Linde, 2001, s. 76 a násled.

však měly plynout z nějakých relevantních okolností. Vedle změny právní úpravy to nejčastěji bude změna veřejné politiky v dané problematice. V takovém případě by však měla být zajištěna transparentnost změny, zejména včasným zveřejněním a odůvodněním nové politiky. Dodržení její náležité formy a řádného procesu přijetí, pokud je zákon předepisuje, je samozřejmostí.¹²

Jaké jsou záruky práva legitimního očekávání ve veřejné správě? Zmíním dvě, vztahující se ke správnímu řízení jako jednomu z nejvýznamnějších postupů veřejné správy. První se týká samotného postupu správního orgánu a druhá přezkoumávání rozhodnutí.

Má-li každý účastník správního řízení subjektivní právo na to, aby správní orgán v dané věci rozhodl stejně či obdobně jako v předchozích shodných či podobných případech, musí mít také prostředek, jak se o splnění tohoto požadavku přesvědčit. Takovým prostředkem může být právo nahlédnutí do spisu nebo spisů oněch předchozích případů. Správní řád podmiňuje zpřístupnění spisu jiným osobám než účastníkům daného řízení (nebo jejich zástupcům) mj. prokázáním právního zájmu, nebo jiného vážného důvodu.¹³ Zjištění o dodržení práva legitimního očekávání takovým důvodem nepochybně je.¹⁴ Obdobnou funkci mají i další instituty zajišťující transparentnost veřejné správy, zejména svobodný přístup k informacím.¹⁵

Postupy či rozhodnutí správního orgánu v rozporu s legitimním očekáváním jsou nezákonné. To se musí promítnout i do výsledku případného přezkoumávání správních rozhodnutí, a to včetně přezkumu ve správním soudnictví. Zejména příslušné správní orgány by tak měly, v rámci řízení o opravných či dozorcích prostředcích, zkoumat právě i soulad přezkoumávaného rozhodnutí s postupy a rozhodnutími správního orgánu v dalších, stejných či podobných případech. Tuto úlohu

¹² Může jít jak o obecnou politiku (např. státní politika životního prostředí, státní energetická koncepce aj.), tak zejména o konkrétnější koncepční nástroje (územní plány, plány odpadového hospodářství, apod.), mající často charakter (i závazných) podkladů pro rozhodování a další činnost správních orgánů.

¹³ § 38 odst. 2 správního řádu

¹⁴ Tento závěr bude nepochybně ve správní praxi přijímán se značnou nevolí, zejména pak v takových oblastech, jako je správní trestání, kde dosud převažuje spíše diskrétní pojetí správy. To však ostře kontrastuje nejen s požadavky na transparentnost moderní veřejné správy, ale též s otevřeným přístupem soudů v oblasti trestního práva.

¹⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

v konkrétních věcech může nadřazeným správním orgánům významně usnadnit řádně a systematicky prováděný dozor. Pokud jde o soudní přezkum, jeví se jako nejzajímavější otázka ochrany práva legitimního očekávání v již zmiňovaných případech rozhodování na základě správního uvážení. Z toho, co již bylo uvedeno, jednoznačně vyplývá, že případné odchýlení se od obvyklé rozhodovací praxe je v těchto případech třeba chápat jako překročení mezí správního uvážení, resp. jeho zneužití, a musí být správním soudem hodnoceno jako důvod pro zrušení správního rozhodnutí pro jeho nezákonnost.^{16, 17}

Zásada legitimního očekávání je významným nástrojem ochrany adresátů veřejné správy před svévolným či dokonce diskriminačním přístupem. Přispívá však k jejich ochraně i v dalších směrech, zejména posiluje jejich právní jistotu, když činí postup a rozhodování veřejné správy předvídatelné. Naopak, další z prvků komplexního principu dobré správy, kterým je transparentnost veřejné správy, je důležitým prostředkem zajištění práva legitimního očekávání.

¹⁶ § 78 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹⁷ Čl. IV. odst. 9 Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 z 11. března 1980: „Zákonnost úkonu správního orgánu, učiněného s uplatněním správního uvážení je předmětem kontroly soudem nebo jiným nezávislým orgánem.“ („An act taken in the exercise of a discretionary power is subject to control of legality by a court or other independent body.“); cit. sub 8.

Nepodjatost ve veřejné správě jako jeden z principů dobré správy

Vladimír Mikule *

I. Nepodjatost osob podílejících se na výkonu pravomoci správních orgánů

je nepochybně jedním z požadavků na „dobrou správu“. Nelze přece připustit, aby se na výkonu pravomoci správního orgánu bezprostředně podílela osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má na postupu a jeho výsledku jiný zájem, než zájem, aby byl důsledně respektován právní řád. Pokud by měla takový či onaký zájem osobní, byla by ohrožována důvěryhodnost veřejné správy, v demokratickém právním státě oprávněně očekávaná, vyžadovaná a podložena i ústavní direktivou, že „státní moc slouží všem občanům“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy). V tomto příspěvku se nehodlám zabývat nepodjatostí (či podjatostí) obecně, nýbrž jen jedním z aspektů jejího uplatnění, který souvisí s určitými důsledky tzv. reformy veřejné správy, v jejímž rámci je orgánům obcí a krajů v širokém rozsahu svěřován výkon státní správy (čl. 105 Ústavy).

Důsledky podjatosti úředních orgánů upravoval podrobně již správní řád z roku 1928 (§ 11), vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu z projednávání a rozhodování věci z důvodu pochybností o jejich nepodjatosti bylo poměrně podrobně upraveno i správním řádem z roku 1967 (§ 9–13) a nový právní řád z roku 2004 je patrně ještě úplnější a přesnější (§ 14). Požadavek nepodjatosti je však leckdy zákonem vyjádřen i pro jiné formy činnosti veřejné správy, např. pro výkon správního dozoru.¹

Ani znalec nesmí podat posudek, jestliže lze mít pro jeho poměr k věci, k orgánům provádějícím řízení, k účastníkům nebo jejich zástupcům pochybnost o jeho nepodjatosti.² Na toto pole se dočasně ve svých úvahách přesouvám, protože důvody pochybností o nepodjatosti znalce

* Doc. JUDr. Vladimír Mikule, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

¹ Např. ustanovení § 10 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

² §11 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících

se zabýval Ústavní soud.³ a jeho závěry jsou uplatnitelné i v oblasti veřejné správy nebo přinejmenším jsou pro ni inspirativní.

Ústavní soud na základě ústavní stížnosti přezkoumával rozsudky okresního a krajského soudu v soukromoprávním sporu: České dráhy se domáhaly náhrady škody. Oba soudy vycházely ze znaleckého posudku znalce, který byl v době vypracování posudku zaměstnancem žalobce (pracovníkem Generální inspekce Českých drah). Ústavní soud dospěl k závěru, že znalec byl z podání posudku vyloučen a pro tuto zásadní procesní vadu oba rozsudky zrušil. V odůvodnění nálezu pak mj. uvedl, že jedním z důvodů „kdy lze zcela důvodně pochybovat o nepodjatosti znalce pro poměr k účastníkovi řízení, je v případě, že mezi nimi existuje pracovní poměr“. V takovém případě jde totiž o vztah ekonomické závislosti, nelze vyloučit ani možnost, že přístup znalce při vypracování znaleckého posudku mohou (vědomě či nevědomě) ovlivnit pocity kolegiality a loajality či obavy před nepříznivými pracovní – společenskými dopady.

II. Princip nepodjatosti v judikatuře správních soudů

V publikované judikatuře správních soudů jsme se dvakrát mohli seznámit s jejich názorem na podjatost pracovníků obecního úřadu, kteří jsou v pracovněprávním vztahu k obci X, jejímž orgánem obecní úřad je, a kteří se v tomto postavení podílejí na projednávání a rozhodování věci státní správy, v níž je navrhovatelem nebo jiným účastníkem právě obec X jakožto veřejnoprávní korporace a jde proto o její subjektivní práva nebo povinnosti. V obou případech byla přezkoumávána rozhodnutí správních orgánů vydaná podle správního řádu 1967.

Prvním z těchto rozhodnutí (chce se říci „průkopnickým“) byl rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002,⁴ v němž byl mj. vyjádřen právní názor, že pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něj odvislý majetkový přínos pro obec (šlo o skládku

³ Nález Ústavního soudu z 25.6.2003 uveřejněný pod č. 102 ve svazku 30 Sbírký nálezů a usnesení ÚS.

⁴ Uveřejněný v soukromé sbírce Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 2002, č. 1058. V té době nebyl ještě v účinnosti ani soudní řád správní ani zákon č. 312/2002 Sb., u úředních územních samosprávních celků.

tuhého komunálního odpadu a žalobci mj. namítali, že „vlastní skládku si tak město povolilo samo sobě a skládka je jeho vlastnictvím“). Soud zdůraznil, že zaměstnanci městského úřadu jsou v pozici podřízenosti a závislosti vůči orgánům města, zejména vůči starostovi a radě, a právě proto lze mít důvodné obavy, že nejsou a nemohou být zcela nestraní a nezaujetí; to se týká všech těchto zaměstnanců.

Obdobně odůvodnil svůj zrušovací rozsudek tentýž krajský soud i v pozdější jiné věci (žádost obce o povolení pokácet strom). Tento rozsudek byl vydán 5. 1. 2004, tedy již za účinnosti soudního řádu správního, a protože byl napaden kasační stížností, zabýval se věcí Nejvyšší správní soud.⁵ Ten se však s paušálním přístupem krajského soudu neztotožnil a jeho rozsudek zrušil. Pouze pro úplnost v odůvodnění svého rozsudku poukázal mj. na povinnost úředníků územních samosprávných celků podle zákona č. 312/2002 Sb., které platí i při výkonu státní správy, což je třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. „Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územního samosprávného celku, a to i přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

Osobně toto stanovisko NSS docela chápu, protože v době účinnosti správního řádu z roku 1967, který s podobnými situacemi nepočítal, by důsledný přístup po vzoru Ústavního soudu mohl konečkonců přivodit kolaps veřejné správy.

Podívejme se však, jak se tímto problémem hodlal vypořádat vládní návrh nového správního řádu a jak to nakonec dopadlo.

III. Princip nepodjatosti a nový správní řád

Vládní návrh zákona – správního řádu (PS 2003, tisk 201) v § 15 stanovil:

⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo uveřejněno pod č. 503 Sbírky rozhodnutí NSS (sešit č. 4/2005).

„(1) Má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.

(2) Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“

V témže znění byla tato ustanovení obsažena i v návrhu zákona, který Poslanecká sněmovna schválila (pouze byla v zákoně jinak zařazena – jako odst. 1 a 2 v § 131). Poslanecká sněmovna tedy patrně akceptovala argumenty uvedené v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona (s. 99), že je z hlediska „ochrany zájmů účastníků nebo veřejného zájmu vhodnější, aby řízení provedl jiný správní orgán“ a že „přechodem příslušnosti se má zabránit střetu zájmů při rozhodování“.

Při projednávání návrhu zákona v Senátu byly sice motivy této úpravy víceméně uznávány, řečníci k této otázce však vyslovovali obavu ze situace, která by při zachování navržené úpravy nastala u obcí. Protože se v době, která byla k dispozici, jiné řešení nepodařilo nalézt, Senát se nakonec usnesl tak, že návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy spočívajícími v podstatě ve vypuštění odstavců 1 a 2 z § 131. Když potom v Poslanecké sněmovně na návrh zástupce vlády S. Grosse (motivovaný snad snahou „zachránit“ Správní řád jako celek) bylo znění schválené Senátem akceptováno, uvedená ustanovení se součástí nového správního řádu nestala.⁶

Ve správním řádu však přece jen zůstalo ustanovení, které uvedené problémy s podjatostí zaměstnanců obcí a krajů v jistém smyslu reflektuje (a které předchází správní řád neobsahoval). Podle § 131 odst. 4 totiž platí: „Nadřízený správní orgán⁷ usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vylou-

⁶ Těžký porodní proces, vedoucí nakonec přece jen k přijetí nového správního řádu, nastiňuji v článku Nový správní řád je konečně na světě, Právní zpravodaj č. 9/2004.

⁷ Podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad, nadřízeným správním orgánem orgánu kraje v řízení vedeném v přenesené působnosti (výkon státní správy) se rozumí věcně příslušný ústřední správní úřad.

čení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (...), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“

Oproti stavu za účinnosti správního řádu z roku 1967 je tedy nyní závažná změna spočívající v tom, že nový správní řád výslovně počítá s případem, že budou vyloučeny všechny úřední osoby správního orgánu, resp. všichni členové orgánu kolegiálního. Otevírá se tedy cesta legálnímu procesnímu řešení situací, k nimž Krajský soud v Hradci Králové svého času zaujal stanovisko, nicméně postup podle § 131 odst. 4 správního řádu by mohl v praxi vyvolávat i různé problémy.

Ostře formulovaná otázka zní, zda dát přednost řešení, které alespoň v zásadě odstraní pochybnosti o nestrannosti úředníků obcí a krajů při rozhodování ve věcech státní správy nebo naopak vycházet z představy, že jejich pracovněprávní vztah k obci nebo kraji sám o sobě (a priori) jejich nepodjatost (nestrannost) nijak neohrožuje. Diskusi o této otázce jsem chtěl tímto příspěvkem podnítit v důvěře, že i správní soudy brzy zaujmou stanovisko.

Několik poznámek ke společenskému přesahu principů dobré správy¹

Miloš Matula *

Principy dobré správy, jak byly vymezeny veřejným ochráncem práv, mají patrně širší charakter a bylo by možné vztáhnout je alespoň ve většině případů také k činnosti jiných institucí státu, resp. veřejné moci všeobecně. Jestliže se totiž podíváme na všechny tyto principy, můžeme si položit otázku, zda platí pouze pro správu, protože by vlastně měly platit ve své podstatě také pro činnost soudů, pro přístup zákonodárce k realizaci jeho pravomocí, ale i pro další činnosti. Jsou to principy, které se vztahují k jakémukoliv veřejnému rozhodování a nikoliv pouze ke správě. Samozřejmě některé z nich by musely z tohoto hlediska být modifikovány, ale domnívám se, že určitý, a to dosti významný, přesah tu skutečně je. Není důvod k tomu, aby např. transparentnost rozhodování, vstřícnost nebo věcná správnost na základě objektivní analýzy se neuplatňovala ve veřejném rozhodování všeobecně.

Některé přesahy se vztahují k jednotlivým principům dobré správy v poměru k jiným principům. Největší problém spočívá často nikoliv v dodržení jednoho určitého principu, nýbrž v možném rozporu principů za předpokladu, že by byly dovedeny do důsledků. Takto se může dostat do rozporu princip součinnosti např. s principem nestrannosti. Obdobná rizika mohou vyplývat z flexibility při uplatňování zmíněných principů, i když je pochopitelně v jistém rozsahu potřebná. Vzájemný vztah jednotlivých principů dobré správy a jeho vliv na limity jejich aplikace by z těchto hledisek měl být podroben dalšímu zkoumání.

Dodržování principů dobré správy je závislé také na stavu příslušné společnosti jako celku. Důvodem toho, proč se principy neaplikují nebo nedodržují, nebývá totiž pouze jejich neznalost. Dovolím si tvrdit, že většina zde definovaných principů je taková, že jejich dodržování by mělo vyplývat z pouhého etického a racionálního přístupu k výkonu určitých činností. Příčinou nedodržování však bývá často i určitý skrytý zájem nebo jiný důvod. Správní kultura nemůže bohužel výrazně překročit kulturu mezilidských vztahů, která je v té které společnosti obecná.

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Miloš Matula, CSc., Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Cesty ke správnému rozhodování úředníků v systému spojené veřejné správy ¹

Simeona Zikmundová *

I když mám v úmyslu přispět k dnešní diskusi konkrétní věci, dovoluji malou reakci na jeden z předchozích příspěvků, který ve mě vyvolal potřebu zůstat nejprve chvíli v biblických pojmech. Jestliže desatero darované Židům z hory Sinaj Hospodínem představuje pozitivně právní materii a my se nyní zabýváme principy dobré správy, které mají sloužit jako jakýsi výkladový prvek, jako vodítko, jak pozitivní právní materii naplnit, připomínám dvojí přikázání lásky, které Ježíš uvedl slovy: „Přicházím zákon nikoliv rušit, ale naplnit.“ Ta pravidla by tedy mohla být pouze dvě, a mohla by doplnit Desatero dobré správy, které máme pře sebou.

Hlavně jsem však chtěla reagovat na diskusní příspěvek pana docenta Mikuleho. Velmi silně vnímám obavy akademické obce o správnosti či legalnosti rozhodování úředníků v systému spojené veřejné správy. Myslím, že občané to ještě tak nevnímají, neboť se v něm díky složitosti celého systému bohužel neorientují. Ale samozřejmě, že se tím problémem vážně zabývám.

Posuzuji, zda rozhodování mých kolegů na úřadě je v souladu se zákonem nebo zda je vedeno jakýmsi zadáním. Především, že mluvím z pozice zastávce toho spojeného modelu veřejné správy, ale nikdy jsem dosud nebyla konfrontována s tím, že bychom museli, resp. byli jakkoliv nuceni, rozhodovat určitým způsobem. Je však otázkou, zda rovina krajských úřadů není trochu jiná, než je tomu u obecních úřadů. Kdykoliv o tom přemýšlím, říkám si, že cesta, kterou jsme nastoupili, ale nepokročili jsme v ní dostatečně daleko, je podle mého soudu cesta posilování postavení úředníků. Jsem si na jednu stranu vědoma, že to, co tady říkám, tedy že by úředník měl být ve svém postavení ještě posílen, by vyvolalo negativní reakci ve veřejnosti, když stejně, jako většina kolegů z praxe vnímám, že slovo úředník se v povědomí veřejnosti rovná slovu byrokrat a je téměř slovem vulgárním. Přesto si ale myslím, že cesta správným směrem je posilování nezávislosti a kvality úředníků.

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Simeona Zikmundová, ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina

Je ovšem otázkou, jakým právním nástrojem toho docílit. Zda použít zákon č. 312/1992 Sb., o úřednících ÚSC, zda zřídit komoru se systémem akreditací a pravidelných zkoušek či vytvořit jakýsi bodový systém. Zda úředníky zcela vyjmout ze Zákoníku práce nebo je podřídít řízení ve zcela zvláštního režimu – nevím. To je jeden předpoklad nebo jedna cesta, kterou bychom se mohli vydat, aby principy dobré správy pronikly do dennodenní praxe.

Druhým, podle mne neméně důležitým, předpokladem řádné správní praxe je, aby rozhodování úřednictva bylo předvídatelné, a to je v současném českém právním řádu obtížné. Dokonce velmi obtížné, když si představím výsledky rozhodovací činnosti soudů. Dál to na tomto místě raději nebudu komentovat.

A tím třetím předpokladem, který již asi může ovlivnit každý z nás, kteří správní praxi vykonáváme, je nepochybně osobní statečný přístup ke každodennímu konkrétnímu správnímu rozhodování.

Několik poznámek o „dobré správě“ ve správním řádu ¹

Jiří Kaucký *

Dovolil bych si pozastavit se nad příspěvky, které nacházely princip dobré správy v novém správním řádu v § 8, odstavec 2., což je skutečně jediné místo, které se o dobré správě ve správním řádu výslovně zmiňuje. Pokud něco napíšeš nebo se spolupodílím na tom, že se něco napíšeš, a člověk, který to čte, to nepochopí, mohu si pyšně myslet, že to je chyba onoho čtenáře. Pokud to ovšem nepochopí všichni, pak mi nezbyvá nic jiného, než chybu hledat u sebe. Dovolil bych si tedy pokusit se o výklad toho, jak bylo ustanovení § 8, odstavce druhého, míněno.

„Principy dobré správy“ – a já se mohu ztotožnit se „souhrnem“ těch hlavních principů dobré správy, tak, jak byl na této konferenci rozdán – přece najdu ve správním řádu v ustanoveních §§ 2–8 rozesety; není to rozhodně tak, že bych je musel dovozovat pouze z ustanovení § 8, odstavce druhého. Podívejme se např. do prvního odstavce § 177, který pod vlivem Ústavního soudu dokonce dává základním zásadám v ustanoveních §§ 2–8 uvedeným, jakousi nadzákonnou platnost (i když bohužel pouze teoreticky). Toto ustanovení je přeci výrazem principu dobré správy, chápeme-li ji jako službu veřejnosti. V tomto případě dobrou správu vymezujeme k formě legality (v ústavním smyslu dle čl. 2 Ústavy), resp. legální legitimacy postupu veřejné správy (uvažujeme-li ještě preambuli Ústavy a to v tom smyslu, že *způsob* jednání orgánu veřejné správy musí odrážet jeho *důvod*).

Jako další příklad dobré správy v návaznosti na předchozí příspěvky mohu uvést pro aplikaci práva dle správního řádu to, co právo jinak zná např. jako *aequitas canonica* (resp. *ars boni et aequi*). Jinak řečeno – máme psané právo, jeho pozitivní výklad, ale vedle toho máme ještě tuto „umírněnost“, ekvitu. Tento princip můžeme dovozovat z většiny ustanovení základních zásad – zejména § 4 odst. 1, § 2 odst. 2, 3, 4, § 4 odst. 4, § 5, § 6, § 7 odst. 2, § 8 (a je třeba i uvědomit, že tyto zásady nemají být jen mrtvým uvodem ke správnímu řízení, který se nečte – viz např. § 177 odst. 2, § 154, § 6 odst. 1 věta druhá) – ale také (neplánovaně) z výsledného textu zákona po redakci v legislativním procesu – teleologický výklad je třeba minimálně zrovnoprávnit s výkladem jazykovým.

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Mgr. Jiří Kaucký, ředitel odboru Ministerstva vnitra ČR

Lze tedy konstatovat, že citované ustanovení druhého odstavce § 8 je pouze jakousi reakcí na odstavec první téhož paragrafu, kde se dává možnost správním orgánům, aby vzájemně spolupracovaly při výkonu veřejné správy v konkrétním případě. Zde se jako by předvídají „zlí úředníci“ a eliminují jejich budoucí protiargumenty proti spolupráci. Protože koneckonců jsem jeden z nich, znám tyto argumenty a triky: „*Jak já mohu s někým spolupracovat? Kde mám ve svém zákoně napsáno, že bych mohl s někým spolupracovat, to by bylo přece protiústavní, protože státní moc, respektive veřejnou moc, lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon?!*“ Většinou se ale necituje počátek čl. 2 odst. 3 Ústavy – „*Státní moc slouží všem občanům.*“ Tyto důvody byly základem snahy o to, aby § 8, odstavec 2, byl hmotně-právním ustanovením, které dává správním orgánům oprávnění (kompetenci) ke vzájemné spolupráci. Toto ustanovení samozřejmě nemůže být zneužíváno k posilování státu vůči adresátům jeho mocenského působení, tuto kompetenci lze využít **pouze v zájmu dobré správy**, kterou máme (jak jsem již uvedl) **vymezenu ustanoveních §§ 2–8**. Pokud bych tedy v hmotném právu neměl kompetenční normu opravňující správní orgány ke vzájemné spolupráci, mohu ji najít právě v ustanovení § 8, odstavec 2, tak, aby správní orgány mohly vzájemně spolupracovat **ve prospěch adresátů veřejné správy**, nikoliv k jejich škodě.

Principy kvalitní regulace

Daniel Trnka *

Regulace je jedním z nejdůležitějších nástrojů, kterými stát vykonává svou základní funkci, jíž je ochrana základních společenských hodnot – především bezpečnosti, zdraví a životního prostředí. Z toho vyplývá, že kvalitní regulace je jednou ze základních podmínek dobré správy věcí veřejných a principy kvalitní regulace pak mohou být považovány za jakousi podmnožinu principů dobré správy.

Pro potřeby tohoto referátu považujeme za regulaci veškeré nástroje, instituce a procesy, jejichž prostřednictvím stát ovlivňuje chování občanů, organizací apod. Nástroji rozumíme především právní předpisy, ale i různé kodexy, dohody, ekonomické incentivy apod., institucemi pak ty orgány veřejné správy, které mají pravomoc regulovat. Je nezbytné se vždy zabývat také procesy tvorby regulace a jejich formální úpravou (povinnost konzultací, povinnost hodnocení dopadů apod.).

1. Principy kvalitní regulace dle Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

Na mezinárodním poli se problematikou kvality regulace a jejího zvyšování dlouhodobě systematicky zabývá především Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj. Již v roce 1995 se v Doporučení Rady OECD o zlepšení kvality vládní regulace objevuje tzv. kontrolní seznam ve formě otázek pro posuzování kvality regulace. Jde o první mezinárodní standard kvality regulace. OECD doporučuje členským zemím zkoumat kvalitu a výkonnost administrativních a politických procesů pro vytváření, implementaci, vyhodnocování a přezkoumávání regulace s využitím principů obsažených v kontrolním seznamu. Otázky znějí:

10. Je problém správně definován?
11. Je činnost vlády odůvodnitelná?
12. Je regulace nejlepší formou zásahu?
13. Existuje právní základ pro regulaci?
14. Jaká je vhodná úroveň státní (veřejné) správy pro zásah?
15. Je užitek plynoucí z regulace alespoň v rovnováze s náklady?
16. Je rozdělení dopadů ve společnosti transparentní?

* Ing. Daniel Trnka, zástupce ředitele odboru, Úřad vlády ČR

17. Je regulace jasná, konzistentní, srozumitelná a přístupná pro uživatele?

18. Měly všechny zainteresované strany příležitost uplatnit svoje názory?

19. Jak bude dosaženo dodržování regulace?

Hlavním přínosem tohoto textu bylo skutečně spíše poskytnutí vodítka pro posuzování regulace úředníkům, kteří se regulací a její kvalitou zabývají. Nicméně soubor deseti otázek lze jen těžko považovat za skutečné principy tak, jak se je tu dnes pokoušíme nadefinovat my.

2. Principy kvalitní regulace platné ve vybraných vyspělých zemích

Pro takové příklady musíme pátrat v některých státech, které mají s problematikou zlepšování regulace dlouhodobé zkušenosti. Asi nejvíce jsou to USA, Spojené Království a Irsko. Pokusil jsem se sestavit jakýsi kompilát jednotlivých principů, které si ta která země stanovila, byť se jejich počet a přesný obsah liší, většinou se z větší části překrývají. Těmito principy jsou především:

Nezbytnost

Stát by měl regulovat pouze v případech, kdy je to nezbytně nutné a není jiná možnost, jak řešit daný problém.

Proporcionálnost

Rozsah řešení by vždy měl odpovídat rozsahu problému a možných rizik. Musí být zváženy všechny alternativy řešení, včetně ne-regulatorních. Je třeba brát v úvahu i dopady na malé a střední podniky.

Účinnost

V úvahu je třeba brát míru podřízení se požadavkům regulace, zvážit možnosti vynucování (např. inspekce). Účinnost regulace by měla být pravidelně posuzována.

Transparentnost, otevřenost

Proces tvorby regulace musí být zcela otevřený a transparentní, je třeba dát včas (!) možnost se vyjádřit všem zainteresovaným subjektům. S tím souvisí i jasné stanovení cílů regulace a jejich komunikace.

Odpovědnost

Regulátoři musí být schopní obhájit svá rozhodnutí a podrobovat se veřejné kontrole. Musí být jasně vysvětleno, proč a jakým způsobem dospěli k danému řešení a proč případně nereflaktovali na připomínky

některých subjektů. Pro kvalitu regulace by měly být definovány standardy, ne jejichž základě bude tato posuzována. Důležitá je možnost stížností/odvolání).

Konzistentnost

Regulace prováděná státem musí být konzistentní, přinášet synergický efekt. Nová regulace musí vycházet z regulace existující. Roztříštěnost regulatorního prostředí vede k nesrozumitelnosti.

Adresnost

Regulace by se měla soustředit na řešení problému a vyhnout se postranním efektům. Je možné regulovaným subjektům ponechat určitou volnost při naplňování stanovených cílů. Inspekce by se měla soustředit především na ty regulované subjekty, z jejichž chování plyne vysoké potenciální riziko.

Jasnost

Regulace musí být jasná, srozumitelná, správní orgány by měly poskytovat poradenství, včetně výkladů právních předpisů apod. Důležitá je také dostupnost regulace.

Spolehlivost, předvídatelnost

Regulace musí být konzistentní také v čase, být vytvářena systematicky na základě středně- a dlouhodobých koncepcí a plánů.

3. Způsoby naplňování uvedených principů

Ve stručnosti se ještě dotkneme způsobů, jak výše uvedené principy naplňovat. Vrátime-li se na začátek tohoto referátu, je zde zmínka o jakési „trojjednotnosti“ regulace – nástroje, instituce a procesy. Na kvalitu všech těchto aspektů regulace je třeba brát zřetel.

V první řadě je třeba dbát na kvalitu nástrojů regulace, tedy především právních předpisů. Právní prostředí má zásadní vliv nejen na výkonnost ekonomiky, ale i na kvalitu života občanů. Proto musí být veškeré právní předpisy neustále podrobovány přísnému hodnocení z hlediska naplňování výše zmíněných principů. Rovněž ale musí být v maximální možné míře využíváno k regulaci i jiných nástrojů, než jsou právní předpisy.

Ještě důležitější, než kvalita právních předpisů, je zajištění kvality procesů, které vedou k jejich vytváření. Výsledkem nekvalitního procesu tvorby může totiž jen ztěžít být kvalitní produkt. V zajištění kvality procesů tvorby regulace zaujímá klíčovou pozici tzv. RIA – Regulatory Impact

Assessment (hodnocení dopadu regulace). Zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny. V rámci jednotlivých kroků jsou uplatňována jednak různá procesní pravidla (např. konzultace, alternativní formy řešení) a jednak různé analytické kroky. Metoda hodnocení dopadů podporuje transparentnost a zapojování široké veřejnosti (zejména zainteresovaných stran) do celého procesu přípravy regulace. Metoda je v současnosti zaváděna také v ČR.

V neposlední řadě je samozřejmě důležité klást důraz i na kvalitu institucí, které regulaci provádějí. Není zde prostor se tímto problémem širěji zabývat zmínil bych zde pouze problematiku tzv. sektorálních regulátorů (regulační úřady v oblasti telekomunikací, energetiky, apod.), která je v odborné literatuře velmi dobře zpracována a zabýváme se jí i na Úřadu vlády.

Dodržování principů dobré správy v legislativním procesu

Petr Šimerka *

Pojem dobré správy zahrnuje podle mého názoru, mého přesvědčení i působnost státní správy v oblasti legislativní, zejména pokud jde o ústřední orgány státní správy a podíl státní správy na legislativě je velmi významný.

Za prvé, pokud jde o podzákoné předpisy, nařízení vlády, vyhlášky, kdy je výlučný, nebo téměř výlučný (od přípravy přes schválení, vydání a většinou až po aplikaci) a za druhé, pokud jde o zákonné normy, o zákony, ústavní zákony, kde má exekutiva přímý podíl pouze na přípravě a aplikaci, ne už tak na schválení. Zdůrazňuji a podtrhuji slovo **přímý** podíl. Tomu samozřejmě odpovídá i míra odpovědnosti, která v případě podzákoných norem je rovněž výlučná a v zásadě adresná, neboť odpovídá vždy vláda nebo alespoň premiér, anebo příslušný ministr (pokud jde o vyhlášky), v tom druhém případě, pokud jde o zákony, je výrazně menší, neboť zákon, jak známo, schvaluje Parlament a jeho odpovědnost je, řekl bych, kolektivní. Všech deset principů dobré správy, které tu byly prezentovány, a jak o nich zde dnes diskutujeme, lze podle mého názoru více či méně aplikovat i na činnost státní správy v oblasti legislativy.

Pokud jde o uplatňování principů dobré správy v legislativě, máme naštěstí docela dobré pomůcky – máme legislativní pravidla vlády, metodické pokyny pro přípravu legislativních i dokonce nelegislativních materiálů, pro implementaci evropského práva a další. Čili v zásadě víme, jak na to. Pravidla dobré praxe jsou, existují, ale nabízí se otázka, zda stav přípravy právních předpisů v současné nebo nedávno minulé době byl uspokojivý. Odpovím na ni rovnou a velmi otevřeně – není. Jsem o tom hluboce přesvědčen a všechna předchozí vystoupení, nebo většina z nich, to myslím jenom potvrzovala. Nabízí se samozřejmě další otázka – proč tomu tak je? V čem se principy dobré správy v praxi porušují? Vzpomněl jsem si, když jsem si připravoval poznámky k tomuto vystoupení, na několik z nich, a určitě si nečiním nárok na to, že jejich výčet bude vyčerpávající, nejsou to všechny, na které bych si byl schopen vzpomenout a samozřejmě i vy byste to ještě obohatili o řadu dalších důvodů.

* JUDr. Petr Šimerka, první náměstek ministra, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

Za prvé – podstatný problém podle mého názoru spočívá v tom, že není **dodržován předepsaný „technologický“ postup přípravy právních předpisů**, to jest ona cesta od myšlenky, zadání, společenské objednávky, která vyplývá z programového prohlášení vlády, z koaliční dohody, opoziční smlouvy, z dohody koaličních partnerů, z politických jednání nebo ten zdroj může být samozřejmě i jiný, přes analýzu současného stavu, tedy posouzení nezbytnosti nové či novelizované úpravy, zasazení do kontextu právního řádu, posouzení z hlediska harmonizace s evropských právem atd. Dál to pokračuje někdy přes rozhodovací materiál, například na jednání vlády, s uvedením variant řešení – a to si myslím, že velmi často chybí, je to spíše výjimkou. To je právě jeden ze základních problémů, který já vidím, protože objevují-li se varianty teprve v průběhu legislativního procesu, zbrzdňuje a deformuje to tento proces, varianty by měly být obsaženy už v rozhodovacím materiálu, popřípadě na samém začátku legislativního procesu, přes věcný záměr až po parafrávané znění. Vynechá-li se jedna nebo dokonce více forem, těch zastavení, která jsem tu zmínil, pak často vznikají problémy. Z toho vyplývá nutnost novelizace, z častých, novelizací pak zahlcenost právního řádu (který už, jak známo, je neúměrně košatý), někdy z toho dokonce vzniká neaplikovatelnost v praxi; když se postihne ještě v průběhu legislativního procesu, je možné pozměňovacím návrhem to napravit, někdy se stává, že se na to přijde skutečně až v praxi, pak se to snažíme řešit výklady, metodikami apod., čili jinými než právními prostředky, což nikdy není dobře, způsobuje to problémy ve vymahatelnosti práva, v nalézání práva, v justiční praxi, a ve svých důsledcích to samozřejmě vede ke snižování právní jistoty, právního vědomí a respektu k právu vůbec.

Druhý problém – chybí koncepčnost. Častá jsou spíše nesystémová zadání, někdy politicky motivovaná, v určitých obdobích je to častější (například před volbami), popřípadě určitá nahodilost či účelovost těchto zadání, z čehož samozřejmě zase vyplývá nutnost novelizací a opakovaného otevírání téhož zákona ve velice krátkém čase. A přitom každé otevření zákona, s sebou přináší nejenom to kladné v řadě případů, ale i určité riziko, že současně s tím se uplatní další pozměňovací návrhy, které ten stav změni nežádoucím směrem. Čili další riziko, které tu je a které se bohužel v praxi často vyskytuje.

Za třetí – malá otevřenost nebo veřejnost přípravy zákonů. Mám tím na mysli zejména rychlé, nedostatečné nebo dokonce chybějící nebo nevypořádané připomínkové řízení.

Čtvrtým problémem je chybějící nebo nedostatečná koordinace s jinými předkladateli souvisejících zákonů. Teď hlavně mluvím o ministerstvech. Příliš přežívá resortizmus, přestože existuje legislativní plán vlády. Víme, že ne vždycky se dodržuje, víme také, že jsou často předkládány materiály mimo legislativní plán vlády a podobně, čili chybí věcná a časová sladěnost a provázanost při přípravě právních norem, a to už dokonce v počátečních stádiích. Z vlastní zkušenosti mohu uvést jako příklad neprovázanost věcné i časové přípravy zákoníku práce a občanského zákoníku.

Za páté – malá odbornost zpracovatelů. To je velice rozvětvené téma, o kterém by se dalo dlouze hovořit. Poukážu jen heslovitě na to, že ne ve všech zpracovatelských místech, zejména ministerstvech, je dostatečně silné postavení legislativních útvarů. Obecně lze říci, že existuje velký nedostatek kvalifikovaných legislativců, což vede v některých případech k tomu, že zákony se zadávají psát někam jinam, tak říkajíc na zakázku, a z toho plyne nebezpečný lobbismus, nedostatečná znalost věcné materie, atd. A na druhou stranu, i když je dostatek nebo určité množství kvalifikovaných pracovníků, kvalifikovaných legislativců, tak zas ne vždy je dostatečně jejich hlasu, jejich názoru nasloucháno. A samozřejmě většinou převáží hlas politiků, v konečné fázi zákonodárců a zákon je potom schválen v podobě, která by v praxi mohla činit a také činí potíže, ačkoliv určitá rizika byla známa už v průběhu legislativního procesu, ale nebyla dostatečně zohledněna. Tady už několikrát bylo zmiňováno, že chybí zákon o státní službě. On nechybí, on je součástí platného právního řádu, ale nenabyl zatím účinnosti, ta se již opakovaně posunula; uvidíme, zda se dočkáme 1. ledna 2007 – to je zatím poslední předpokládané datum, nebo zda bude opět právní účinnost posunuta. To samozřejmě vede k nestabilitě vedoucích úředníků, zejména ředitelů odborů, chybí kontinuita, chybí dostatečná úřednická erudice, nejenom ta právní – legislativní, ale běžná úřednická způsobilost, která je velmi potřebná při jakémkoliv výkonu státní správy, tedy i v legislativní činnosti.

Za šesté – velkým nešvarem je zahlcenost ústředních orgánů státní správy operativou v důsledku např. příliš extenzivního výkladu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. My, alespoň na našem ministerstvu, jsme zahlceni přímými on-line dotazy, kterých někdy dochází desítky i stovky denně. Úředníci, kteří by měli pracovat na koncepcích, metodikách, legislativě atd., zodpovídají neskutěčné množství otázek, a to nejenom občanů, ale i právních útvarů

z podniků, odborových funkcionářů, advokátních kanceláří atd. To znamená, že převažuje v práci některých z nich operativa na úkor koncepční, a tedy i legislativní, činnosti.

V neposlední řadě – nároky na úředníky a zejména legislativce jsou obrovské, ale jejich motivační zabezpečení, ať už pokud jde o určitou „definitivu“, která u nás není, tak pokud jde o finanční ohodnocení, je takové, že samozřejmě tak velkým nárokům neodpovídá. Za těchto podmínek je velmi obtížné schopného odborníka ve státním sektoru udržet, neboť soukromá sféra ho několikanásobně přelátí.

Společným jmenovatelem všech těchto a dalších úskalí je **nedostatek času**. Pracujeme při přípravě právních předpisů velmi často s velmi závažnými dopady do budoucna, pro mnoho příštích let, např. v oblasti důchodových a pojistných systémů, v oblasti odměňování, v oblasti pracovního práva atd. (a to mluvím pouze o našem resortu, ale je to obdobné i v jiných resortech), v podstatě v situaci, kdy je na to bohužel téměř vždy příliš málo času. Při vědomí, že důsledky mohou být obrovské, jak pokud jde o dopad na množství lidí, tak pokud jde o dobu, kdy by měly platit, z hlediska právní jistoty a stability právního řádu, jsou takové situace pro zpracovatele právních úprav přímo stresující. Já jsem přesvědčen po sedmi letech svého působení v legislativě Ministerstva práce a sociálních věcí, a to tvrdím naprosto jednoznačně, že zákony se dají psát buď rychle, anebo dobře. A jenom ojediněle se podaří, že se napíší rychle, a přesto dobře, nebo – chcete-li dobře, přestože byly napsány rychle.

U zákonů odpovědnost státní správy v zásadě končí na úrovni vlády; v okamžiku, kdy vláda návrh odevzdá do Poslanecké sněmovny, už nemá přímou možnost jeho podobu ovlivňovat. Na půdě Parlamentu legislativní proces pokračuje – ve sněmovně, ve výborech, v Senátu, v jeho výborech, popř. opětovně ve sněmovně a je samozřejmé, že tam dochází velmi často k podávání pozměňovacích návrhů, které bez analýzy, bez harmonizační kontroly atd. ten právní předpis změní způsobem, který někdy jde i proti smyslu tohoto zákona. Objektivně ale musím říci, že ho někdy naopak vylepší. Nemluvím už o tzv. přílepících, kdy se do zákona o něčem přidává něco úplně jiného apod. Každá chyba v tomto směru se nám může později vymstít.

Hovořil jsem zde převážně kriticky, ale ne vždy se to dělá takto. Je přirozeně celá řada případů, kdy legislativní proces probíhá jak by probíhat měl.

Principy dobré veřejné správy a reforma územní veřejné správy

Josef Postránecký *

Dovolte mi, abych v úvodu svého vystoupení poděkoval veřejnému ochránci práv panu JUDr. Motejlovi a pracovníkům jeho kanceláře za přípravu a uspořádání této významné konference, která je věnována zajímavé problematice principů dobré správy, a to nejen z hlediska jejich teoretických východisek, ale i z pohledu aplikační praxe. Je mi ctí a potěšením, že se mohu účastnit této konference a aktivně se zapojit do debaty následujícím příspěvkem, zaměřeným na aplikaci principů dobré správy v procesu reformy územní veřejné správy.

Územní veřejná správa v České republice prošla v průběhu posledních 15 let rozsáhlou reformou, jejímž hlavním cílem byla zásadní transformace v moderní a demokratickou veřejnou správu. Tento proces v sobě zahrnoval nutnou demokratickou legitimitaci celého systému veřejné správy, znovuoostavení územní samosprávy, postupné přibližování výkonu veřejné správy občanům, rovněž zlepšení efektivity jejího fungování a dosažení větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu k občanům. V širším kontextu jsou všechny tyto cíle v souladu s dnešním hlavním tématem – principy dobré správy.

Nyní blíže k jednotlivým hlavním principům, z nichž reforma územní veřejné správy vycházela a vychází:

Za prvé se jedná o **princip právní jistoty**. Prioritním předpokladem dobře fungující veřejné správy je, aby legislativní a administrativní opatření upravující její uspořádání a činnost byly definovány jednoznačně a srozumitelně v souladu s právním řádem České republiky. Je nezbytné, aby úředníci veřejné správy mohli činit svá rozhodnutí nestranně a ve shodě se zákony a obecnými pravidly. Proto prvním krokem reformy byla změna legislativních pravidel a budování nového právního rámce, ve kterém by orgány veřejné správy mohly účinně a odpovědně plnit funkce jim určené. Při tvorbě těchto legislativních opatření byly brány na zřetel především následující zásady a aspekty.

Na prvo počátku reformy veřejné správy bylo nezbytné provést **demokratizaci orgánů veřejné správy a působení společenské**

* RNDr. Josef Postránecký, náměstek ministra, Ministerstvo vnitra ČR

regulace jejím podmínkám, po politických změnách roku 1989 bylo jedním ze základních požadavků znovuustavení veřejné správy vycházející z demokratického systému založeného na svobodných volbách. Primárním úkolem bylo zrušení paralelního mocenského uspořádání orgánů veřejné správy a orgánů Komunistické strany. Mezník představovaly první svobodné parlamentní volby v červnu 1990, které daly celému systému veřejné správy základní demokratický rámec, zejména vzhledem ke skutečnosti, že samotný obsah a způsob výkonu veřejné správy je primárně určován právě zákony a orgány moci vládní. Součástí procesu demokratizace byly i následující principy decentralizace a dekoncentrace státní správy.

Dalším výraznou součástí reformy byl **proces decentralizace**. Jak již bylo zmíněno, právo na samosprávu bylo jedním z nejnaléhavějších požadavků reformy územní veřejné správy bezprostředně po roce 1989. Již v následujícím roce bylo rozhodnuto, že dosavadní nedemokratický systém národních výborů postrádající skutečnou samostatnou působnost bude zrušen a nahrazen **obecní samosprávou**. Potřeba obecní samosprávy vycházela z dlouhodobé tradice v českých zemích. Tato obecní samospráva byla ustavena v listopadu 1990 po volbách do obecních zastupitelstev a následně byl samosprávě vrácen její majetek. Obce získaly vlastní příjmy, čímž byly naplněny nutné předpoklady skutečné demokratičnosti a nezávislosti územní samosprávy. Demokratický princip byl dále v roce 1992 podpořen přijetím zákona o obecním referendu. Vývoj veřejné správy v západních zemích v druhé polovině 20. stol. ukazoval na potřebu zavedení rovněž vyššího stupně územní samosprávy na **regionální úrovni**. Tento stupeň samosprávy měl dále podpořit demokratičnost výkonu správy a podpořit i vzájemnou vyváženost dělby moci ve státě. Dalším významným impulsem pro zavedení regionální samosprávy byl sílící tlak na její ustavení z Evropské unie. Zřízení vyššího stupně územní samosprávy předpokládala od počátku také Ústava České republiky. Avšak pro rozporuplnost tohoto tématu bylo dosaženo politické shody až v druhé polovině 90. let, krajské samosprávy tak byly ustaveny až na konci roku 2000. Samotné naplňování práva na samosprávu a hledání si vlastního místa krajských samospráv v našem ústavním systému probíhá v podstatě dodnes. Krajské samosprávy získávají postupem času vyšší finanční autonomii, probíhá diskuse o zavedení institutu krajského referenda.

Vedle decentralizace je nutno zmínit i **dekoncentraci** jakožto důležitý reformní proces směřující k přiblížení státní správy občanům. Tento

princip reformy územní veřejné správy vycházel z předchozích dvou zmíněných principů, jednalo se o nosné principy tzv. II. etapy reformy územní veřejné správy, kterou můžeme charakterizovat zrušením okresních úřadů a vznikem 205 obcí s rozšířenou působností v roce 2003. Stěžejním úkolem této etapy byl přesun výkonu územní státní správy z okresních úřadů na obce s rozšířenou působností a na kraje v rámci přenesené působnosti. Správní obvod obce s rozšířenou působností byl shledán jako optimální jednotkou pro výkon státní správy v základním rozsahu z hlediska zajištění její přiměřené odbornosti, dosažitelnosti pro občany i přiměřených nákladů na výkon státní správy v území.

Princip transparentnosti, vstřícnosti a otevřenosti veřejné správy je a byl jedním z hlavních principů a podstatou reformy územní veřejné správy. Tento princip je implicitně zahrnut v právu občanů volit své zastupitele ve volbách do zastupitelstev územních samosprávných celků, právu účastnit se jednání zastupitelstev, hlasovat v místním referendu apod. Tyto principy dobré správy byly hlavním podnětem pro přijetí zákona 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, který zaručuje každé fyzické a právnické osobě právo na informace nejen o činnosti všech orgánů veřejné správy, ale i jiných osob pověřených výkonem veřejné správy či osob hospodařících s veřejnými prostředky. Na principu větší transparentnosti, vstřícnosti a otevřenosti veřejné správy je postaven také zákon 500/2004 Sb., *správní řád*, který např. nově v par. 4 odst. 1 říká, že „veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně“. Významným krokem bylo i přijetí zákona č. 150/2002 Sb., *soudního řádu správního*, který umožnil obracet se na soud v případě, že fyzická či právnická osoba vyčerpá všechny opravné prostředky v rámci systému veřejné správy. V oblasti územní veřejné správy se jedná zejména o oblast žalob proti nezákonnému rozhodnutí správních orgánů, nezákonnému zásahu správního orgánu, proti jeho nečinnosti, v oblasti místního referenda aj.

Dalším důležitým principem je **princip odbornosti veřejné správy**, který byl jedním z rozhodujících kritérií reformy územní veřejné správy, v I. a II. fázi se rozhodovalo, jaké kompetence přenechat na územních orgánech s všeobecnou působností (krajských úřadech, obcích s rozšířenou působností) a jaké ponechat na specializovaných orgánech územní státní správy. V souvislosti s II. etapou reformy územní veřejné správy byl přijat zákon č. 312/2002 Sb., *o úřednících územních samosprávných celků*,

jenž stanovil podmínky pro práci a vzdělávání úředníků územních samosprávných celků. Cílem tohoto zákona je zajištění odbornosti výkonu veřejné správy v území. Tento zákon má na zřeteli odbornou způsobilost zaměstnanců ve veřejné správě, přispívá k rozvoji principů dobré správy jako je např. striktní dodržování právního řádu, včasnost, větší vstřícnost a předvídatelnost veřejné správy.

Stranou nemůže zůstat ani **princip efektivnosti výkonu veřejné správy**. Efektivnost byla jedním ze základních principů celé reformy územní veřejné správy, proti kvalitě a rozsahu veřejné správy stojí vždy požadavek na její přiměřené náklady. Ekonomické hledisko hrálo významnou roli pro přijetí tzv. spojeného modelu výkonu územní veřejné správy na úrovni krajů a mikroregionů. V rámci tohoto modelu výkonu územní veřejné správy vykonávají podstatnou část státní správy orgány samosprávy v rámci tzv. přenesené působnosti. Spojený model se jevil při odpovídajícím rozsahu přenesených působností jako levnější, byl podporován územními samosprávami a umožňoval lepší koordinaci státní správy a samosprávy.

Dalším důležitým aspektem, o němž bych se chtěl zmínit, je **koordinace výkonu státní správy v území**. Sjednocování správních obvodů územní státní správy je naléhavým problémem. Jedná se zejména o důsledné sjednocení správních obvodů okresů a obcí s rozšířenou působností a postupnou koncentrací většiny orgánů státu v území do sídel obcí s rozšířenou působností. Výsledkem tohoto procesu bude čitelnější a přehlednější výkon státní správy v území, sjednocení obvodů následně přispěje ke zvýšení koordinace výkonu státní správy v území. Tyto procesy povedou k efektivnějšímu výkonu státní správy, podpoří mnoho ze zde uvedených principů dobré správy, mj. zlepší vstřícnost státní správy k občanům a institucím a součinnost orgánů při řešení problémů občanů.

Nedílnou součástí celého procesu reformy územní veřejné správy byly principy subsidiarity a proporcionality. Ty byly brány v úvahu zejména při řešení těch situací, kdy se v rámci procesu decentralizace a dekoncentrace zvažovalo, zda tu či onu kompetenci ponechat na vyšší či nižší úrovni resp. ponechat ji v rámci systému státní správy či ji předat samosprávám. Zavedení principu subsidiarity a proporcionality do veřejné správy významně přispělo k jejímu efektivnějšímu fungování, neboť správa může být dobrá pouze v případě, že se o záležitostech rozhoduje tam, kde je to nejvhodnější, tedy nejbliže k řešeným problémům, a zároveň se rozhoduje pouze o těch záležitostech, které regulaci vyžadují resp.

kde jsou přínosy této regulace v rozumném poměru k jejím společenským nákladům.

Vedle koordinace výkonu státní správy v území je žádoucí podporovat a rozvíjet proces spolupráce obecních samospráv. Velmi vysoký počet obcí má za následek relativní nedostatek materiálních, finančních i lidských zdrojů pro výkon samosprávy, nehledě na výkon státní správy. Z tohoto důvodu jsou obecní samosprávy podporovány různými formami dobrovolného sdružování obcí, velmi rozšířenou formou spolupráce se během posledních let staly dobrovolné svazky obcí, v rámci nichž obce spolupracují. V oblasti státní správy mohou dnes obce spolupracovat na základě uzavření tzv. veřejnoprávních smluv. V současné době se uvažuje i o rozšíření možností spolupráce obcí při výkonu státní správy.

Závěrem bych chtěl říci, že hlavní cíle realizované reformy územní veřejné správy spočívaly v demokratizaci výkonu veřejné správy, v přiblížení správy občanům a v přizpůsobení výkonu správy měnícím se společenským požadavkům, které jsou mj. obsaženy ve zmíněných principech dobré správy. Ve výsledku pak bylo účelem celou veřejnou správu výrazně zefektivnit. Jedná o proces kontinuální a nikdy nekončící a nyní probírané principy dobré správy jsou a budou nedílnou součástí dalších úvah o její reformě. Záměrem je učinit veřejnou správu pro občana příjemnější, srozumitelnější a přínosnější a vzbudit v občanovi pocit, že veřejná správa je zde pro něj a ne naopak.

Aplikace principů dobré správy v návaznosti na realizaci reformy veřejné správy

Eva Kaprasová *

V úvodu bych chtěla upozornit, že můj příspěvek bude stručný a vychází z praktických zkušeností při realizaci reformy územní veřejné správy. Hned při jejím zahájení byli na žádost Ministerstva vnitra jmenováni na každém rezortu příslušným ministrem „manažeri pro reformu veřejné správy“. Vznikla skupina lidí, která spolupracuje pod vedením Ministerstva vnitra již od roku 2000 do dnešní doby. Úkolem zástupců jednotlivých ministerstev bylo koordinovat činnosti, týkající se reformy na každém příslušném ministerstvu. Jednalo se o převody kompetencí, převody majetku, tvorbu nových zákonů a pod. Přicházeli jsme (mluvím jako jeden z manažerů) opravdu blízko k problematice veřejné územní správy a řešili jsme řadu nečekaných otázek. Změny v organizaci územní veřejné správy byly tak významné, že bylo nutné především zajistit funkčnost celého systému. Navržené principy dobré správy vnímám proto jako další stupeň provedených změn, vedoucí vlastně k dovršení celé reformy.

Tato konference se zabývá předloženým nástinem principů dobré správy, které mají sloužit, k dobré činnosti všech pracovníků veřejné správy, tak často kritizované. Uvedené body principů dobré správy jsou souhrnem toho, co by mělo dovést veřejnou správu téměř k dokonalosti. Jako jednu z prvních připomínek mám tu, že je potřebné pro aplikaci těchto zásad vytvořit podmínky.

Předkládané principy dobré správy mají z mého hlediska dvojí obsah. Některé body vycházejí přímo ze zákonných povinností úředníků, některé body apelují především na schopnosti a charakter příslušných pracovníků. Jeden bod, který považuji za důležitý, v seznamu postrádám a to je **odbornost**.

Odbornost na všech úrovních bylo již porevoluční heslo. Nejsem si jista, jestli bylo do dnešní doby dostatečně naplněno. Domnívám se, že právě hluboká profesionalita, podložená příslušnými znalostmi, je hlavním základem pro všechny další uvedené principy dobré správy. A ještě možná jedna věc je potřebná a to je dobrá informovanost. Ta je i součástí toho, čemu říkám vytvořit podmínky pro dodržování uvedených principů.

* RNDr. Eva Kaprasová, CSc., manažer, Ministerstvo dopravy ČR

Pokud pracovníci nemají včasné a dobré informace, nutné k jejich činnosti, vznikají různá nedorozumění. Částečně je to asi obsaženo v bodě součinnost.

Při aplikaci těchto principů v rámci reformy veřejné správy bylo právě důležité vytvoření potřebných podmínek s ohledem na nově vzniklé orgány veřejné správy, jako prioritu považují principy jako dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost a odpovědnost. Tyto principy považují za základ dobré funkce příslušného úřadu.

V přednášce RNDr. J. Postráneckého byla představena reforma územní veřejné správy ve své konstrukci, z hlediska účelu i základních činností jednotlivých orgánů. Ministerstvo vnitra jako gestor reformy je nejpovolanějším orgánem pro představení reformy a jejích výsledků. Já bych zde chtěla prezentovat pohled na aplikaci principů dobré správy při realizaci reformy veřejné správy ze strany manažera pro reformu veřejné správy jednoho z resortů a přednést zkušenosti o činnosti veřejné správy, které mám od začátku zavádění reformy.

Především si myslím, že souhrn principů dobré správy, který je nyní předkládán, by jistě byl velmi prospěšný už v době zahájení reformy. Vznikaly nové orgány, pověřované různými činnostmi, docházelo k převodu kompetencí ve velkém rozsahu, nastupovali noví zaměstnanci. V důsledku toho docházelo často k různým nesrovnalostem. Všechny problémy byly sice průběžně řešeny, ale některé měly původ právě v nesrovnalostech popsaných principů.

První fáze reformy – vznik krajů

Vytvoření krajů, budování krajských úřadů, to byla velká změna ve veřejné správě. A zde se hned potýkáme s prvním odstavcem principů dobré správy – dodržování právního řádu. V rámci této první fáze reformy došlo k převodu určitých kompetencí na kraje a v souvislosti s tím byli delimitováni i pracovníci, především z okresních úřadů. Došlo i k majetkovým převodům. Pro Ministerstvo dopravy to znamenalo, že byly převedeny všechny Správy a údržby silnic s veškerými právy a povinnostmi i majetkem. Tento převod souvisel s převedením všech silnic II. a III. třídy do vlastnictví krajů.

Dle navržených principů dobré správy – prvního odstavce – dodržování právního řádu, má nadřízený úřad poskytovat jednoznačná a srozumitelná právní stanoviska podřízeným útvarům. V této době velkých změn a také častých novel zákonů bylo pro příslušné orgány, tj. krajské

úřady, velmi obtížné respektovat tento princip. Trvalá metodická pomoc Ministerstva dopravy i pravidelné kontakty s příslušnými pracovníky (porady ředitelů krajských úřadů), organizované Ministerstvem vnitra pomáhaly upřesnit jednotlivé postupy a usměrnit využívání příslušných pravomocí. Jednou ze závažných otázek byla působnost na úseku státního odborného dozoru v silniční dopravě. Zde byl nutný výrazný nátlak na „dodržování právního řádu“. V rámci realizace této části reformy lze se vyjádřit ještě ke dvěma principům, a to součinnosti a odpovědnosti. Součinnost byla nutná především mezi jednotlivými orgány samosprávy a to hlavně s ohledem na upřesňování jednotlivých kompetencí. Odpovědnost, tak jak je popsána v návrhu principů, se vytvářela pomalu ale byla nezbytná.

Druhá fáze reformy – zrušení okresů

Okresní úřady jako součást státní správy byly základním kamenem pro činnost státní správy a služby občanům. Zrušením okresních úřadů došlo k převodu jejich kompetencí buď na kraje ale většinou na tzv. pověřené obce třetího typu. Tento převod si vyžádal technické vybavení těchto obcí a především zabezpečení výkonu státní správy kvalifikovanými pracovníky.

Z hlediska Ministerstva dopravy byl nejzávažnější převod dopravně správních agend. Tato činnost vyžaduje příslušné odborné znalosti a na jejich základě je teprve možné rozvíjet další principy dobré správy. Pouze úředník, který ví, co má dělat, to může dělat nestranně, včas, odpovědně, přesvědčivě a vstřícně. Vstupem ČR do Evropské unie stoupla náročnost činností v oblasti dopravně správních agend a novelizace řady zákonů vyvolala další požadavky na personální obsazení příslušných obcí. Toto vše demonstruje poměrně neklidné období při realizaci reformy i nepříznivé podmínky pro dodržování navrhovaných principů. S postupem doby se situace zlepšuje, zaměstnanci příslušných úřadů získávají potřebné kvalifikace a jejich činnost má vyšší úroveň. Neustále ale zůstává nutnost zvyšování kvalifikace pracovníků a zlepšování jejich výkonu. Trvale probíhající novelizace zákonů, případně vznik zákonů nových, zatěžuje ovšem pracovníky na obcích dalšími úkoly a samozřejmě vznikají požadavky i na finanční zajištění těchto činností. Uvedené principy dobré správy by přesto měly být určitým desaterem pro pracovníky veřejné správy a časem se stát samozřejmostí pro styk pracovníků s občany i pro vzájemnou spolupráci jednotlivých orgánů státní správy.

Dovolím si ještě poznámku ke **třetí fázi reformy**, tj. reformě ústřední státní správy, která probíhá v současnosti. Doufám (chtěla jsem původně uvést věřím), že uvedené principy budou zakotveny i v činnosti těch orgánů nejvyšších a to jak ve vztahu k občanům, tak ve vzájemné spolupráci.

Závěrem bych chtěla konstatovat, že je dobře, že byly principy dobré správy tímto způsobem definovány a věřím, že budou uplatňovány a že k tomu přispěje i tato konference.

Dobrá správa v oblasti dozoru a kontroly prováděné orgány veřejné správy

Tomáš Pösl *

Hledisko tzv. dobré správy je třeba brát na zřetel nejen ve vztahu k právníkům a fyzickým osobám, vůči nimž veřejná správa působí, ale rovněž i při vztazích mezi jednotlivými orgány veřejné správy. K takovýmto činnostem patří i dozorová a kontrolní činnost. Nutno úvodem poznamenat, že dozorovou činností, o které bude v dalším výkladu pojednáno, se rozumí dozor nad přenesenou a samostatnou působností územních samosprávných celků, zejména tedy posuzování zákonnosti právních předpisů obcí a krajů.

Realizováním obecných zásad vycházejících ze správního řádu, které jsou pro každodenní dozorovou a kontrolní činnost podstatné, je naplňován princip dobré správy.

- Umožňuje-li to charakter dozorového případu, je kladen důraz na prevenci před represí (zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem, snaha o smírné vyřešení rozporů), tzn. orgán dozoru sdělí obci výhrady k dozorovanému dokumentu a vyzve ji k nápravě v kompetenci orgánu, který dokument vydal, případně k tomu poskytne další metodickou pomoc. Metodickou pomoc, směřující k nápravě nedostatků dozorovaného dokumentu, orgán dozoru na požádání poskytne i kdykoliv po zahájení řízení, systaci dokumentu nebo po podání návrhu k soudu – až do rozhodnutí soudu.
- Orgán dozoru působí vůči obcím preventivně (metodicky) i mimo konkrétní dozorové případy vytvářením soustavné metodiky k problémovým oblastem normotvorby orgánů veřejné správy, a prezentuje tuto metodiku způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na žádost poskytuje metodickou pomoc též při tvorbě právních předpisů konkrétních obcí.
- Z hlediska formálních aspektů postupů podléhajících režimu správního řádu **orgán dozoru důsledně respektuje zákon (zásada legality)**, tzn. dodržuje stanovené lhůty (včetně pořádkových), vede řádně a přehledně dozorové spisy, poskytuje obcím prostor pro uplatnění jejich procesních práv atd. Při provádění kontrolní činnosti dodržuje

* Ing. Tomáš Pösl, zástupce ředitele odboru, Ministerstvo vnitra ČR

všechna procesní ustanovení. V zájmu výše zmíněné prevence komunikuje s obcemi i nad rámec zákonné povinnosti (dobrá správa v širším smyslu).

- Dalším podstatným prvkem je ***součinnost správních orgánů a vzájemný soulad jejich postupů*** (možno chápat jako zúžené pojetí zásady dobré správy). Tento aspekt činnosti je aktuální i v oblasti dozoru, který v řadě případů nelze zodpovědně vykonávat bez součinnosti správních orgánů. Součinnost (byť ve zvláštních zákonech výslovně nezmiňovaná) je nezbytná především mezi orgány, které vykonávají dozor stejného typu – příkladem je souběžná aktivita krajských úřadů a Ministerstva vnitra při počátku dozoru nad právními předpisy obcí a nad jejich samostatnou působností. Proto v zájmu dobré správy Ministerstvo vnitra uplatňuje řadu koordinačních mechanismů (porady, stanoviska, vzájemnou informovanost) jejichž cílem je zabránit vzniku duplicit při výkonu dozoru a sjednotit i odborně přístup obou partnerů k výkonu dozoru.
- Podstatným aspektem je i spolupráce mezi orgánem dozoru a věcně příslušným ústředním správním úřadem (ministerstvem), kdy dochází k výměně odborných stanovisek k vybraným dozorovým případům orgánem a další spolupráci např. formou pořádání odborných seminářů.
- Z obecného pohledu (nejen v dozoru) bude náročné uplatňovat princip dobré správy v situacích, při jejichž řešení je nutné využít správního uvážení (***zásada zákazu zneužití správního uvážení***). To jsou např. postupy, kdy je třeba brát zřetel na dobrou víru nebo na veřejný zájem, jejichž obsah je nutné hledat v každém konkrétním případě dle charakteru věci.
- Při provádění kontrolní činnosti je nutno cítit také ***princip rovného postavení*** při uplatňování procesních práv.

Kromě dodržování uvedených „každodenních“ zásad je třeba také v dozorové a kontrolní oblasti systém neustále zkvalitňovat.

Projekty realizované Ministerstvem vnitra v této oblasti, které by měly přispět k efektivnějšímu a kvalitnějšímu výkonu veřejné správy a naplnit tak již zmíněný princip dobré správy:

1. Oblast dozoru

Novelizace některých ustanovení zákonů o územních samosprávných celcích

Ministerstvo vnitra připravilo na základě výsledků analýzy fungování současného dozorového a kontrolního systému návrh novelizace některých ustanovení zákonů o územních samosprávných celcích.

Vládní novela novely zákonů o územních samosprávných celcích, kterou Ministerstvo vnitra zpracovalo na základě schváleného **plánu legislativních prací vlády**, je v současnosti předmětem projednávání v Senátu.

Návrh novely, jejímž předmětem je zejména změna právní úpravy dozoru a kontroly nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků, vychází z **praktických zkušeností Ministerstva vnitra při výkonu dozoru a kontroly** po 1. lednu 2003, kdy byla ukončena činnost okresních úřadů, a **reaguje na mnohé náměty ze strany jak dozorovaných a kontrolovaných subjektů, tak i občanů.**

Novela **vychází ze současného pojetí dozoru a kontroly** nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků, tento proces však díky **zpřesnění vymezení působnosti dozorových orgánů**, tj. Ministerstva vnitra a krajských úřadů, významným způsobem **zjednodušuje.**

Současně dochází **k oddělení institutů dozoru a kontroly**, které byly doposud často nesprávně vnímány jako zaměnitelné. Cílem změn je dosažení **vyšší transparentnosti** systému dozoru a kontroly pro obce a kraje a **snížení jejich administrativní zátěže.**

Dle předloženého návrhu by v oblasti dozoru mělo dojít k následujícím stěžejním změnám:

- **Dozor nad samostatnou působností všech územních samosprávných celků** (tj. nad obecně závaznými vyhláškami, usneseními a dalšími obdobnými akty) bude vykonávat pouze Ministerstvo vnitra.
- **Dozor nad přenesenou působností obcí** (tj. nad nařízeními a dalšími akty v přenesené působnosti) budou vykonávat pouze krajské úřady. Pro případ jejich nečinnosti se umožňuje, aby dozor vykonalo věcně příslušné ministerstvo. Nově se proto zavádí pravomoc ředitelů krajských úřadů pozastavovat účinnost nařízení obcí a podávat návrh na jejich zrušení Ústavnímu soudu.

V tomto smyslu novela posílí dozorovou úlohu krajských úřadů nad přenesenou působností obcí a osamostatní dozorovou úlohu Ministerstva vnitra nad samostatnou působností obcí.

Projekt analýzy zákonných zmocnění k vydávání právních předpisů obcí a krajů

Na základě četných kritických podnětů, zejména obcí a praktických poznatků z dozorové a metodické činnosti, poukazujících na nedostatky zákonných zmocnění k vydávání právních předpisů obcí a krajů, které mají za následek přijímání vadných právních předpisů. Zákonná zmocnění byla hodnocena zejména z hlediska frekvence jejich využití, předmětu a účelu, jednoznačnosti a srozumitelnosti právního textu a kolizí s jinými právními předpisy. Na projektu spolupracovali zástupci krajských úřadů a věcně příslušných ministerstev.

Výsledkem je materiál, který vláda schválila usnesením č. 1624 ze dne 14. prosince 2005. Na základě přijatého usnesení vlády bude ve spolupráci Ministerstva vnitra a příslušných resortů přistoupeno k řešení zejména legislativní cestou, které by mělo vést k větší srozumitelnosti a jednoznačnosti zákonných zmocnění a rovněž k tomu, aby byly obce zmocněny k právním regulacím v těch oblastech, v nichž to opravdu potřebují.

2. Oblast kontroly

Sjednocení právního prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy

Proces *sjednocování zejména procesní stránky kontroly prováděné orgány veřejné správy* byl nastartován již v minulém roce a bude se týkat většiny orgánů veřejné správy. Z časového hlediska jej lze označit jako úkol střednědobý.

Ministru vnitra bylo usnesením vlády č. 70 ze dne 18. ledna 2006 uloženo zpracovat za spolupráce dalších resortů a vládě do 30. června 2006 předložit návrh věcného záměru zákona o kontrole. (Tímto usnesením byl rovněž vzat na vědomí materiál Možnosti sjednocení právního prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy v České republice).

Cílem tohoto úkolu je připravit zastřešující zákon, který by jednotlivé obsahově odlišné formy kontrolní činnosti pojmově označil a definoval, stanovil by jejich základní postupy a upravoval instituty, které jsou jim

společné. Instituty kontrolní činnosti, které sjednotit nelze, by byly upraveny ve zvláštních zákonech.

Jedná se tedy o nový zákon, který by sjednocoval zejména procesní instituty kontrolní činnosti a díky kterému by již nemělo docházet k situacím, kdy jednu kontrolovanou osobu kontrolovalo více subjektů, ale vždy dle jiných procesních pravidel.

Novela zákonů o územních samosprávných celcích

Další rovínou jsou změny v oblasti *kontroly výkonu přenesené působnosti*, tedy již úžeji zaměřené oblasti, a to za předpokladu přijetí novel zákonů o územních samosprávných celcích. Novela je v současné době v projednávání v Senátu.

Přijetí této novely by v oblasti kontroly znamenalo:

- jednoznačné oddělení institutu kontroly a dozoru,
- kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí budou nadále vykonávat krajské úřady,
- kontrolu výkonu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy budou nadále vykonávat věcně příslušná ministerstva,
- kontrolu povinností všech územních samosprávných celků v samostatné působnosti, která je novým institutem, bude vykonávat Ministerstvo vnitra.

Zpráva o vyhodnocení výsledků kontrol výkonu přenesené působnosti krajů a hl. města Prahy v letech 2004–2005

Výše uvedenou zprávu předkládá vládě vždy ve dvouletých intervalech Ministerstvo vnitra, které má v této oblasti koordinační roli. Zpráva bude předložena i v dubnu letošního roku a jejím obsahem je hodnocení:

- výkonu přenesené působnosti krajských úřadů na základě zjištění kontrol provedených jednotlivými ústředními správními úřady,
- návrh opatření v případech, kde jsou rezervy v kvalitě výkonu přenesené působnosti a upozorňuje na další okolnosti, které mohou mít vliv na kvalitu výkonu přenesené působnosti,
- postupu a organizace kontrol provedených jednotlivými ústředními správními úřady, kdy cílem je zkvalitnění kontrolní činnosti,
- zpráva také nově využívá poznatků z oblasti kontroly přenesené působnosti od krajských úřadů.

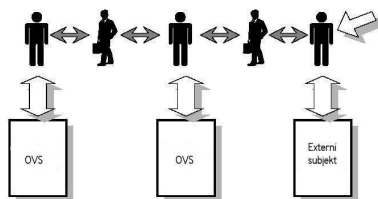
Informační technologie a jejich vliv na prosazování principů dobré správy do praxe

Jitka Novotná *

Komunikace mezi veřejnou správou a občany se vyvíjela po staletí. Tento proces byl původně ve značné míře důsledkem nutnosti výběru daní. Později vznikaly nové informační potřeby veřejné správy a veřejnost se postupně stávala stále významnějším zdrojem informací. Přestože tedy historie využívání výpočetní techniky sahá do 60.–70. let 20. století, kdy si centrální banky, statistické úřady, ministerstva apod. pořizovaly první sálové počítače, k jejich masovému využívání však došlo až koncem 20. století. Paradoxně jsou trochu ve výhodě země, které začaly se zaváděním výpočetní techniky později, protože nejsou tolik zatíženy zastaralým technickým vybavením a nemusí řešit složité přechody na technologie nové.

Nutno však říct, že nasazování výpočetní techniky do veřejné správy se zpočátku soustředilo na zavádění informačních systémů jednotlivých správních agend veřejné správy bez jednotné koordinace této činnosti a bez zavedení pravidel pro spolupráci těchto informačních systémů jak v rámci rezortu, tak mezi rezorty navzájem.

Přenos informací ve veřejné správě je pak mnohdy řešen buď elektronickým přenosem (preferovaný způsob, který se začíná v mnoha agendách prosazovat) nebo je k šíření informace využíván občan, který například při změně trvalého bydliště je nucen navštívit několik správních orgánů a tuto skutečnost oznámit sám.



Obrázek – Občan jako „nositel“ informací mezi jednotlivými orgány veřejné správy (OVS)

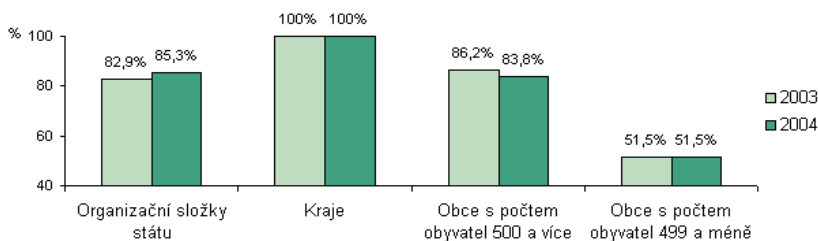
* Ing. Jitka Novotná, Ph.D., ředitelka odboru, Ministerstvo informatiky ČR

Problematika informačních systémů veřejné správy nebyla v podstatě až do roku 2000 žádným obecným zákonem upravena. Existovaly jen speciální zákony upravující případy konkrétních informačních systémů, registrů, evidencí atd. Základem obecné právní úpravy se stal zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Vymezuje práva a povinnosti orgánů veřejné správy, co se týče vytváření, užívání a provozování informačních systémů. Povinností je dodržovat obecné požadavky společné všem orgánům veřejné správy, které zajišťují možnost bezproblémového předávání informací mezi orgány veřejné správy.

Mezi nové legislativní úpravy umožňující nebo usnadňující využívání informačních technologií ve veřejné správě patří mj. i:

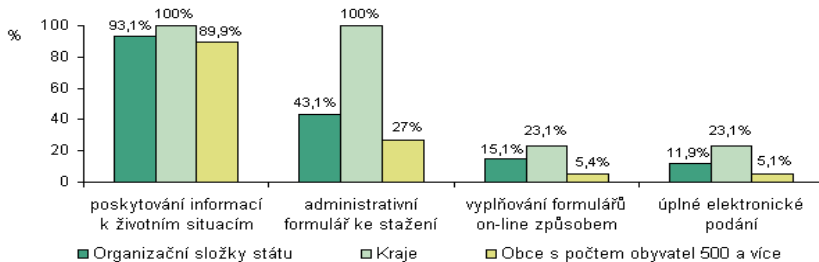
- nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) účinný od 1. 1. 2006 – jednotlivé úkony ve správním řízení je možno uskutečnit elektronicky;
- daňové a účetní předpisy – postupně lze podávat daňová priznání elektronicky, stejně tak lze účetní doklady vést elektronicky;
- zákon o správních poplatcích (č. 634/2004 Sb.) – stanoví, že od správního poplatku jsou osvobozeny úkony, které jsou uskutečněny dálkovým přístupem a u kterých výše poplatku nepřevyšuje 2000 Kč;
- elektronické zadávací řízení a internetové aukce – rovnoprávné využití elektronických prostředků a nástrojů v zadávání veřejných zakázek.

Nutno poznamenat, že skutečné využívání nových technologií ve veřejné správě i veřejností však zdaleka zatím nedosahuje očekávání, která se do informačních a komunikačních technologií vkládala. Zejména pokud jde o aktivní využívání, bližší informace poskytují následující grafy¹.

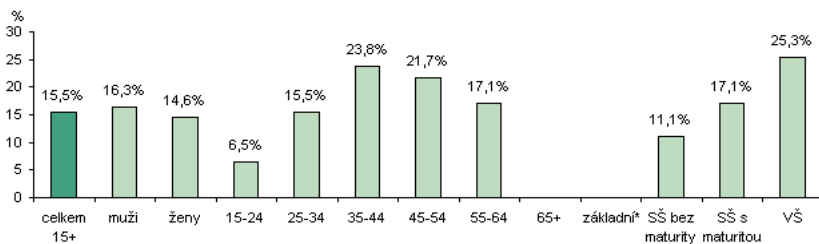


Graf – Procento orgánů veřejné správy s webovými stránkami, podle právní formy organizace, k 31. 12. sledovaného roku

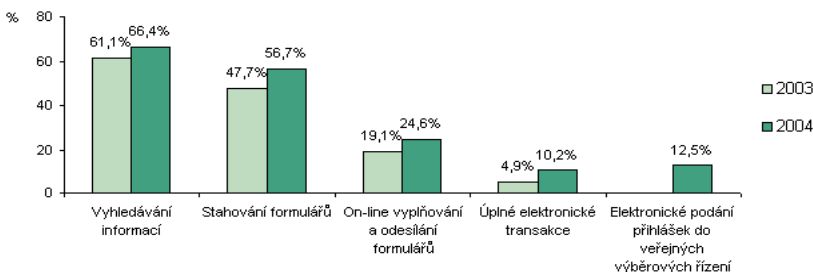
¹ Zdroj: Šetření o využívání ICT ve veřejné správě za rok 2004 (2003), ČSÚ, http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/verejna_sprava



Graf – Procento orgánů veřejné správy** nabízejících on-line služby na webových stránkách, podle stupně interakce nabízených služeb a právní formy organizace, k 31. 12. 2004



Graf – Procento uživatelů internetu (jednotlivců), kteří použili internet ve vztahu k veřejné správě, podle pohlaví, věku a vzdělání (r. 2005)*



** z orgánů veřejné správy s vlastní webovou stránkou

* bez studentů SŠ

Graf – Procento ekonomických subjektů, které použily internet ve vztahu k veřejné správě, podle účelu použití (z celkového počtu ekonomických subjektů s počtem zaměstnaných osob 5 a více)

V této souvislosti je potřeba také upozornit na překážky, které dle mého názoru brání optimálnímu (nebo alespoň lepšímu) využití informačních technologií pro tzv. „dobrou správu“:

- neochota veřejné správy (úředníků) měnit procesy a postupy, strach ze změny apod.,
- mnohé legislativní a organizační překážky (rozvoj nových technologií je mnohem rychlejší než legislativní proces a zároveň většina současného legislativního rámce vznikla v době před příchodem nových technologií do praxe),
- zjednodušování „využívání nových technologií“ jen na nákup výpočetní techniky,
- podceňování nutnosti zvyšování počítačové gramotnosti úředníků, ale i občanů,
- nedostatečná komunikace a snaha hledat společná řešení napříč veřejnou správou.

Osobně zastávám názor, že informační a komunikační technologie ve veřejné správě by měly hrát především roli

- účinného nástroje pro transformaci vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy s cílem optimalizovat služby a interní procesy veřejné správy,
- přispívat ke zvýšení průhlednosti procesů ve státní správě a
- sloužit k lepší a přehlednější evidenci, zejména pak k možnosti zpětné a přesné kontroly.

Tyto závěry podporují i výstupy Evropského projektu², které se zaměřily právě na přínosy zavádění (a využívání) informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě. Některé z výsledků ukazuje následující tabulka, kdy za největší přínos je považována možnost zvýšení kvality poskytovaných služeb. Zaujala mě mj. i různost odpovědí zástupců nových členských zemí, kteří na rozdíl od zástupců tzv. starých členských zemí velmi často zmiňovali také o zvýšení transparentnosti výkonu veřejné správy.

² Zdroj: Top of The Web: Survey on quality and usage of public e-services, 2003, [http:// europa.eu.int/idabc/en/document/3581/5665](http://europa.eu.int/idabc/en/document/3581/5665)

	EU 15	EU 10	Celkem
Zvýšení kvality veřejných služeb	62 %	65 %	63 %
Zlepšení přístupu k veřejným informacím	44 %	40 %	43 %
Větší transparentnost výkonu veřejné správy	35 %	51 %	40 %
Zvýšení efektivity výkonu veřejné správy	33 %	35 %	34 %
Přístup k veřejným službám 24 hodin denně	35 %	23 %	31 %
Vyšší efektivita využívání finančních prostředků	30 %	25 %	28 %
Rovný přístup pro všechny občany	28 %	15 %	24 %
Možnost zapojení veřejnosti do spolořozhodování veřejné správy	17 %	15 %	17 %

Tabulka – Přínosy využívání informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě³

Za cíl zavádění informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě nepovažují maximalizaci digitalizace komunikace občana s veřejnou správou, nýbrž naopak minimalizaci této komunikace. Jednotlivé úřady by měl obíhat dokument nikoliv občan a komunikace občana s veřejnou správou by se postupně měla limitně blížit nule, protože, obzřetně řečeno, „občan rád svého oblíbeného úředníka navštíví“, pokud je to jednou ročně a vše vyřídí na jednom místě⁴.

³ byla možnost několika odpovědí

⁴ Většina občanů mívá během roku pouze jeden či několik málo kontaktů s veřejnou správou. V případě žádosti o nový cestovní doklad, občanských průkazů či řidičské oprávnění se jedná o periodu jednou za 5–12 let. Kdo podává daňová přiznání, přichází s veřejnou správou do kontaktu průměrně jednou až dvakrát ročně. Do častějšího kontaktu s veřejnou správou přicházejí žadatelé o sociální dávky, kdy se četnost návštěv úřadu(ů) pohybuje mezi roční a měsíční frekvencí až po úřady práce, kdy uchazeč dochází na úřad v týdenní periodicitě. Lze tedy zjednodušeně vyjádřit nepřímou úměru mezi příjmem občana/rodiny a frekvencí potřeby jeho kontaktu s veřejnou správou.

Otevřený úřad a principy dobré správy „Zavíráme?“

Simeona Zikmundová a kol. *

V úvodu svého příspěvku si dovolím nejprve vyrovnat se s pojmy veřejné správy a principů dobré správy, po té se zaměřím na problematiku principů dobré správy ve vztahu k územním samosprávným celkům a rozeberu zejména třetí plochy mezi přístupem veřejnosti k informacím a zákonným limitům otevřenosti krajského úřadu.

Co si představíte pod pojmem správa? O jakou správu se v tomto kontextu jedná? Co je to veřejná správa? A pokusím se odpovědět na klíčovou otázku, na jakých principech veřejná správa funguje, potažmo fungovat má?

1. Správa a veřejná správa

Podle slovníku spisovné češtiny¹ *správa* znamená vedení, řízení, péči, ale též označení orgánu či osoby vykonávající je. Pražák² *správu* v obecném smyslu definoval jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“.³

Pojem *veřejná správa* je vnímán v tom nejobecnějším smyslu jako „správa veřejných záležitostí“⁴, tj. plnění veřejných úkolů a veřejné služby sui generis⁵ ve veřejném zájmu. Podle Hendrycha⁶ *veřejná správa* označuje „činnost, kterou vykonávají správní úřady a orgány územní samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení“. Vzhledem k tomu, že veřejná správa je termínem polysémantickým, lze jej chápat v pojetí organizačním (institucionálním) jako určitou instituci či úřad (správní

* JUDr. Simeona Zikmundová, ředitelka Krajského úřadu kraje Vysočina

¹ Filípec, J. a kol., Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost, Academia, Praha, 2001, s. 408.

² Pražák, J., Právo veřejné, Díl druhý Právo správní, Praha, 1905, s. 1.

³ Blíže viz Hendrych, D. a kol., Správní právo, obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, marg. č. 1.

⁴ Pojem veřejná správa se objevuje již v právu římském, jeho slovní základ „administratio rei publicae“ se stal východiskem pro vyjádření v jiných jazycích (např. fr. Administration publique, angl. Administration)

⁵ Blíže viz Polián, M., Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv, Veřejná správa č. 2000/46.

⁶ Hendrych, D. a kol., Právní slovník, 2. rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 1113.

orgán) nebo v pojetí funkčním jako výkon určité činnosti (např. podzákoné a nařizovací činnosti správního orgánu).

Základní problém pozitivněprávního vymezení pojmu veřejné správy spočívá v neustále se měnícím objemu a formě správních činností podle úkolů v dané chvíli veřejné správě přisuzovaných. Nejjednodušší definicí se v tomto směru jeví negativní vymezení tohoto pojmu vycházející z institucionalizované dělby moci ve státě a z poznatku, že moc zákonodárnou a moc soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit.⁷ Veřejnou správou je tak činnost státních a jiných veřejných orgánů, jejímž obsahem není ani zákonodárství ani soudnictví.⁸

Nositelům veřejné správy je především stát, a donedávna byl proto v teorii i praxi důsledně používán termín státní správa.⁹ Dnes vedle státu působí v oblasti veřejné správy další státem aprobované subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí (typicky orgány územních samosprávných celků, ale i jiné právnické nebo fyzické osoby¹⁰).

Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) prohlašuje v Čl. 1 Českou republiku za svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodě člověka a občana. Stát je na jedné straně tvůrcem práva, na straně druhé je právním řádem zároveň vázán. Atribut právní jistoty občana tvoří záruka, že občan (fyzická osoba) ve vztahu ke státu (veřejné správě) je oprávněn ke všemu, co mu není zákonem zakázáno a stát (veřejná správa) může uplatňovat moc jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to pouze způsobem, který zákon stanoví (Čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)).

Subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, označujeme jako adresáty veřejnosprávního působení. V souladu se zásadou, že veřejná správa je především službou občanům, se stále častěji i mezi laickou veřejností vžívá termín „klienti veřejné správy“.

⁷ Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 2. rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 1113.

⁸ Blíže viz Hendrych, D. a kol., Správní právo, obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, marg. č. 5 a 6.

⁹ Blíže viz Hendrych, D. a kol., Správní právo, obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, marg. č. 2.

¹⁰ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

2. Princip – zásada – pravidlo

Ačkoli by se mohlo zdát, že princip je to samé co zásada, oba pojmy nejsou totožné. Mají sice mnoho společných rysů, ale i patrné odlišnosti. Avšak i přes své rozdíly nelze mezi nimi určit striktně hranice. Princip chápeme jako základní, původní zásadu, ze které vychází další zásady či předpoklady, funguje jako hlavní pravidlo jednání. Zásada je na rozdíl od principu konkrétnější, nevyznačuje se tak vysokou mírou abstraktnosti. Obvykle se zásada uplatňuje u skupiny určitého druhu případů, vztahuje se k určité oblasti právní úpravy nebo činnosti veřejné správy. Pravidla jsou charakterizována svou jednoznačností pro adresáty, neboť nemohou současně platit dvě vzájemně si odporující pravidla. Pokud se vyskytne kolize, má právo prostředky k řešení. Na rozdíl od pravidel principy mohou být ve vzájemném konfliktu, přičemž nemusí jít o nelogičnost systému práva. Principy však nemohou převážit nad zákony, uplatní se v případě, že zákon v daném případě mlčí.

Vzájemný vztah mezi pojmy princip, zásada a pravidlo, co se týče obecnosti, lze jednoduše vyjádřit rovnicí: princip > zásada > konkrétní pravidlo.

Výrazy „právní princip“ a „právní zásada“ zde budu používat jako synonyma, pro naše potřeby není důležité a ani vhodné oba pojmy rozlišovat. Principů je celá řada, nelze je však chápat izolovaně, protože mezi nimi existují vzájemné vazby, podpora či konkurence.

3. Právní principy

Právní věda v poslední době věnuje zvýšenou pozornost problematice právních principů. Je to bezpochyby odraz složitosti a nepřehlednosti práva a rostoucího teoretického i praktického významu soudního rozhodování. Právo (a především právo správní) se stejně jako společenské vztahy vyvíjí, mění a stává se obsáhlejším a komplikovanějším. Orientaci a přiblížení se obsahu platného práva by měly usnadnit základní zásady (principy) právního odvětví, které slouží především jako interpretační pravidla.¹¹

Pramenem práva obecně, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti, nutno připomenout, že samostatným pramenem práva jsou v daném systému práva pouze praetex legem,

¹¹ Podrobně viz Knapp, V., Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1995, marg. č. 338.

tedy pokud psané právo nestanoví jinak.¹² Správní věda i správní právo zformulovaly řadu principů týkajících se organizace a činnosti veřejné správy, obecně správního rozhodování, konkrétněji správního řízení.

Principy správního práva jsou založeny na demokratických základech právních řádů a odvětví práva – správního práva. Principy správního práva mají základ vycházející z ústavních principů a v oblasti rozhodovacích procesů veřejné moci dlouhou tradici.

4. Principy dobré správy

Principy dobré správy vytváří dlouhodobější (trvalou) záruku ochrany subjektivních práv adresátů veřejné správy a především záruku ochrany práv a svobod náležejících do katalogu základních práv a svobod. Jedná se o okruh principů, které jsou základními pro výkon řádné a spravedlivé veřejné správy. Podle mého názoru principy dobré správy představují významné limity tradičního chápání fungování veřejné správy jako vrchnosti a tzv. standardy dobré správy (standards of good administration) tak vytvářejí novou dimenzi aplikace správního práva.

Principy dobré správy lze chápat ve dvou významech. Jsou to jednak principy dobré správy v užším smyslu, tedy ty, které ovládají správní uvážení a jsou právně závazné, a jednak principy dobré správy v širším významu, které zahrnují navíc i hlediska neprávní, která mohou a nemusí být právně závazná (což závisí na jejich zakotvení v právním řádu).¹³ Z pohledu adresáta právních norem (klienta veřejné správy) je dobrá správa zejména naplněním ústavního principu ochrany oprávněné důvěry občana v právo, tj. v důvěru v předem státem stanovené podmínky (záhada legitimního očekávání).

Po formální stránce lze legitimní očekávání občana vůči veřejné správě v nejširším slova smyslu vymezit jako jednání orgánů veřejné správy v souladu se zákonem. Veřejná správa musí být pro adresáta veřejno-právního působení předvídatelná, laicky řečeno – veřejná správa „dělá to, co má“, a to i v případě, že zákon nestanoví sankce pro případ, kdy se nechová, tak jak má (příkladem může být realizace Listinou zaručeného práva na přístup k informacím prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb.).

¹² Podrobně Nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 30/1998 (Pl. ÚS 33/97).

¹³ Podrobně Skulová, S.: Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu, MU Brno, 2003.

V materiálně právní rovině dobrá správa přesahuje pouhé plnění zákonných povinností. Jde o nadstavbu, kterou lze jednoduše pojmenovat jako zákaz šikany občana (neminem leadere). Konkrétními projevy jsou vstřícnost a otevřenost veřejné správy, součinnost jednotlivých orgánů veřejné správy,¹⁴ přiměřenost, jakou správní orgán uplatňuje svou pravomoc, a neposlední v řadě také zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech (osobních údajích nebo majetkových poměrech fyzických osob), které se správní orgány při své činnosti dozví.

Pozitivně právně vymezit pojem dobré správy je velmi obtížné, neboť jde o rozsáhlý komplex hmotněprávních i procesněprávních principů ovládajících postupy celé veřejné správy. Otázkou rovněž zůstává, do jaké míry má smysl princip konkretizovat do příslušného pravidla. Důležitým momentem je volba vhodné legislativní techniky, tj. dovednost dát (při zachování potřebného stupně abstrakce) právním normám správnou formu a vdechnout jim srozumitelný obsah. Cílem právní úpravy snad ani nemá být absolutní konkrétnost, i když se o to stále pokoušíme, ale správnost a spravedlivost rozhodování si vyžaduje zachování určitého volného prostoru pro úvahu veřejné správy.

Donedávna byl v České republice jediným platným a účinným předpisem, který obsahoval pojem principy dobré správy, zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv¹⁵. Principy dobré správy zde slouží veřejnému ochránci práv k posouzení a hodnocení činnosti veřejné správy. Skutečností, že donedávna žádný právní předpis principy dobré správy pozitivně nevymezoval, pochopitelně neznamená, že takové principy

¹⁴ Veřejný ochránce práv v tiskové zprávě ze dne 7. 9. 2005 uvedl, že „k řešení stížností občanů je třeba přistupovat zvláště pečlivě a vždy posoudit celý obsah podání, kam stížnost směřuje, čeho chce občan svým podáním dosáhnout“ a setkává se „s tím, že úřady odmítají působnost a odkazují občany na jiný správní úřad [...] toto jednání [...] nesvědčí o dobré kvalitě veřejné správy, když správní úřady mezi sebou nekoordinují a nesnaží se dostatečně aktivně kompetenční konflikty odstranit. Takový přístup vede k prodávám při řešení situace občana a je **v rozporu s principy dobré správy**, mezi které bezpochyby patří **„projednání jakéhokoliv podnětu občana bez zbytečných průtahů a ve vzájemné koordinaci dotčených úřadů“**“
Tisková zpráva „Když je sousedem restaurace...“ k dispozici na <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/index.php&doc=240>

¹⁵ § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: „Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“

neexistovaly. Zákon sice nepodal jejich definici, ale potvrdil, že principy dobré správy existují a tím pádem je musí veřejná správa brát v úvahu a respektovat, a to i v případě, že je právní předpis pozitivně nevymezuje.

Přestože právní principy existovaly, neprosazovaly se a nerespektovaly v dostatečné míře. Příčinou je zcela určitě skutečnost, že nebyly nikde jasně definovány, formulovány na straně jedné, a na druhé straně také jistě skutečnost, že se o nich jen málo vědělo a byla patrná i určitá neochota snažit se je hledat a používat.

O zlepšení situace se snaží nový správní řád, který zařadil principy dobré správy do základních zásad činnosti správních úřadů s tím cílem, že se principy v rovině legislativní i aplikačně právní stanou zřetelnějšími a jejich prosazování zlepší úroveň rozhodování veřejné správy. Jakýsi náznak pokusu o normativní zakotvení principu dobré správy nalezneme v § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Smyslem tohoto ustanovení je docílit takového stavu, kdy by jednotlivé správní orgány svou kvalitní činností přispívaly k tomu, aby veřejná správa působila navenek profesionálním, kompaktním dojmem, aby byla vnímána jako dobře fungující systém. Jedním z projevů takto fungujícího systému by mělo být i to, že bude samozřejmé, že správní orgány budou řešit podobné případy podobně a stejně stejně tak, jak to ostatně stanoví i další ze základních ustanovení správního řádu – § 2 odst. 4. Jinými slovy pokud budou správní orgány vykonávat svou působnost na požadované kvalitativní výši, mělo by být samozřejmé, že příslušné ustanovení zákona bude stejným způsobem aplikováno pracovníkem magistrátu statutárního města i neuvolněným starostou nejmenší obce v kraji. Tato představa je v současné době na hony vzdálena běžné praxi. Náprava tohoto neutěšeného stavu leží dílem i na bedrech nás pracovníků krajských úřadů, kteří plní v zásadě roli odvolacích a metodických orgánů, které mají při své rozhodovací činnosti možnost sledovat výstupy jednotlivých správních orgánů v rámci celého území kraje. Do budoucna bychom tedy měli přispívat k tomu, že rozhodnutí a postupy správních orgánů budou skutečně předvídatelná, a pokud byla určitá věc již dříve určitým způsobem řešena, měl by mít účastník řízení, které vykazuje vysokou míru obdobnosti, možnost učinit si představu o tom, jak bude vypadat řešení „jeho“ věci ještě před tím, než správní orgán rozhodne, přičemž tato jeho představa by se neměla od tohoto řešení příliš lišit.

Správní řád na rozdíl od minulé úpravy správního řízení poskytuje účastníkům řízení či dotčeným osobám v řadě případů možnost na lecčems se se správním orgánem dohodnout. Dohoda jako institut typický pro právo soukromé tak proniká do sféry, která je tradičně vyhrazena pro úpravu veřejnoprávními normami. Domnívám se, že i tato ustanovení svým způsobem prolamují zažitě způsoby často značně byrokratického fungování správních orgánů a dávají, v případě, že budou v praxi plnohodnotně realizována, příslib zlepšení obecných představ o naprosté neschopnosti flexibilního fungování správních orgánů. Poměrně širokou škálu takových ustanovení obsahuje díl čtvrtý části druhé, který obsahuje komplexní úpravu doručování. Jedná se zejména o možnost elektronického doručování, doručování na jiné místo než je adresa trvalého pobytu, ale třeba i možnost účastníka požádat správní orgán, aby jej neobtěžoval doručováním písemností do vlastních rukou a třeba i rozhodnutí ve věci mu zaslal „obyčejnou poštou“.

Správní řád jde však ještě dál a v § 161 zakotvuje institut subordinačních veřejnoprávních smluv. Využitím tohoto institutu, který dosud čeká na oživení zvláštními zákony by mohlo být tradiční rozhodnutí ve věci jako úkon, kterým správní orgán jednostranně autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení, postupně v určitých zákonem stanovených případech nahrazováno smlouvami, ve kterých by si potenciaální účastníci řízení mohli se správním orgánem smluvně upravit záležitosti, které jsou tradičním předmětem rozhodování ve správním řízení. Lze očekávat, že zvláštní zákony třeba na úseku památkové péče budou postupně tento institut oživovat a s tím je nezbytně spojena nutnost přizpůsobení se správních orgánů takové situaci a schopnost umět na tyto změny reagovat.

Ovšem i nejpreciznější právní úprava může ztroskotat na byrokracii, aroganci či necitlivém přístupu úředníků a veřejné správy vůbec. Významným předpokladem naplnění principů dobré správy je tedy nastavení požadavků na kvalitu a kvalifikaci těch, kdo veřejnou správu uskutečňují, tedy lidí, kteří právní normy aplikují a o právech a povinnostech či oprávněných zájmech, o něž jde, rozhodují. Požadavky na chování a vzdělávání úředníků územních samosprávních celků stanoví zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jejich povinné vstupní vzdělávání mj. zahrnuje i pravidla etiky úředníka.

Nové požadavky na kvalitu chování správních orgánů zavádí také správní řád. Tato poměrně složitá procesní norma, jejíž zvládnutí představuje a jistou dobu ještě určitě bude představovat pro správní orgány zejména z řad malých obcí nepřekonatelný problém, zakotvuje v § 4 princip veřejné správy jako služby veřejnosti. Na první pohled spíše proklamativní ustanovení zakládá v obecné rovině příslušníkům úřednického stavu povinnosti, které by měly být alespoň na dobrém a otevřeném úřadu samozřejmostí. Obecný rámec právní úpravy jakoby byl předurčen k tomu, čeho jsme doposud byli svědky spíše ve velkých zahraničních firmách tedy, aby i správní orgány vytvářely pro své úředníky kodexy slušného chování či desatera základních pravidel při styku s veřejností apod.

Byť je i tato zásada stejně jako všechny ostatní „nové“ základní zásady činnosti správních orgánů vtělena do psaného textu zákona a má tedy nepochybně normativní charakter, lze si podle mého názoru stěžít představit situaci, kdy by určitý úkon správního orgánu byl považován za nezákonný jen proto, že pracovník správního orgánu se vůči účastníkovi řízení choval úsečně, nedodržel pravidla zdvořilého chování nebo mu vyšel vstříc jen na půl cesty. Pokud by však porušení těchto pravidel překročilo hranice pouhé nezdvořilosti či neochoty, má správní řád nástroje k tomu, aby došlo ke zjednání nápravy. Takovým nástrojem může být například vyloučení více než nezdvořilého úředníka pro podjatost v případě, že by jeho chování zavdávalo příčinu k pochybnostem o nestrannosti jeho rozhodování.

Pracovníci správních orgánů by při čtení citovaného ustanovení, ale zejména při jeho naplňování v praxi, měli mít na paměti jednu ze základních podstat fungování celého systému veřejné správy. Je to ona známá a tolikrát opakovaná výtka, kterou (byť ve značně zdeformované podobě) slychají úředníci z úst z nejrůznějších důvodů nespokojených či neuspokojených žadatelů, účastníků, poškozených a dalších klientů správních orgánů. Neoddiskutovatelnou je totiž skutečnost, že celá veřejná správa je financována z prostředků státního rozpočtu, jehož příjmy se opravdu z převážné části tvoří z „jejich“ daní. Velice zjednodušeně řečeno má tedy pravdu účastník řízení, který úředníkovi vytýká jeho liknavost či byrokratický přístup a neopomene dodat, že je přece placen z jeho daní. Tento člověk je skutečně abonentem veřejné správy a za své předplatné má právo očekávat profesionální, vstřícné a podle možností rychlé řešení své záležitosti. V této souvislosti je potom lhostejno, zda je předplatitelem osoba, která řádně platí všechny daně a odvody či zda se jedná

o notorického stěžovatele, který ostentativním způsobem zneužívá systém sociálních dávek a za několik posledních let nepřispěl do příjmové kapitoly státního rozpočtu žádným příspěvkem. Pracovník správního orgánu musí vyřizovat všechny věci standardním nestranným a stejně kvalitním způsobem bez ohledu na to, kdo je v daném případě dotčenou osobou či adresátem výkonu veřejné správy.

5. Princip otevřenosti, princip transparentnosti a právo na přístup k informacím

Jedním z pilířů vytvářejících tzv. otevřenou vládu tvoří **princip otevřenosti**, který vyjadřuje skutečnost, že adresáti veřejné správy mají prostřednictvím jednoduchého postupu zajištěn přístup k informacím veřejné správy. Druhým z pilířů fungování veřejné správy tvoří **princip (politické) transparentnosti**, neboť teprve tím je zajištěna kontrola pravdivosti obrazu veřejné správy.¹⁶ Získávání a šíření informací o činnosti veřejné správy je základním prostředkem v rukou občana, jak veřejnou správu kontrolovat.

Čl. 2 odst. 1 Ústavy stanoví, že zdrojem veškeré státní moci je lid. Jednotlivci musí být dobře seznámeni se systémem fungování složek veřejné moci, aby byli schopni posoudit, zda je veřejná moc vykonávána řádně. Spíše však než přímou vládu mám na mysli potencionální kontrolu veřejné moci ze strany jakéhokoli jednotlivce (princip rovnosti, nediskriminace). Výkladem tohoto ustanovení lze dojít ke konstatování, že stát má být ve vztahu ke svým občanům otevřený. Občan musí mít k dispozici všechny relevantní informace, které má stát, stát nemůže nic zatajovat, to by bylo popřením legitimacy demokratického právního státu. Právo na informace zaručuje článek 17 Listiny. Právě přijetí Listiny byl průlomový okamžik, znamenající přechod od důvěrnosti (diskrétnosti) veřejné správy k principu otevřenosti.

Ke vztahu stát – občan Ústava dále stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Vztáhneme-li to na princip otevřenosti, musí platit, že i otevřenost státní moci vůči občanům může být omezena jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Právo na přístup k informacím funguje jako pojistka proti libovůli veřejné správy.

¹⁶ Podrobně Špaček, D., Právo na informace ve veřejné správě, dostupné na adrese http://www.otevrete.cz/files/html/verejna_sprava.html

Každý občan by měl být oprávněn kontrolovat orgány veřejné správy nejen tím, že má možnost získat informace, ale zejména tím, že sám bude mít možnost se přímo zúčastnit jednání, sám může vnímat a jen na základě toho si utvoří určitý poznatek. Musíme si uvědomit, že pokud orgán veřejné správy podává informaci, nelze zabránit vzniku určitého rizika zkreslení dané informace, pokud jednotlivec nemá možnost osobně se zúčastnit, nezná podklady a další okolnosti, týkající se dané věci. Maximální otevřenost je prostě v demokratickém zřízení nezbytností.

Koncepce práva na přístup k informacím v České republice vychází z principu publicity správy a dává každému právní nárok na přístup k informacím. Svoboda projevu a právo šířit informace je neodmyslitelně spjata s právem vyhledávat a šířit informace. Právo vyhledávat informace je přímo zrcadlovým odrazem svobody projevu.¹⁷ Listina v Čl. 17 odst. 5 stanoví, že státní orgány a orgány územních samospráv jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Realizace této povinnosti veřejné správy je vázána na zákon – zákonodárce je výslovně zmocněn, aby zákonem za určitých podmínek, resp. z hlediska ústavně vymezených cílů, toto právo omezil. Čl. 4 odst. 4 Listiny vymezuje způsob, jakým zákonodárce může základní práva a svobody omezit, tj. stanoví požadavek, aby zákonodárce vždy šetřil podstatu a smysl omezovaného nebo vymezovaného základního práva resp. svobody.¹⁸ V Čl. 17 odst. 4 Listina předpokládá obecná omezení svobodného přístupu k informacím, a to z důvodu v demokratické společnosti nezbytných pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost a ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Předpokladem pro poskytování informací jsou jasně definovaná, srozumitelná, všeobecně platná a vynutitelná pravidla. Zájem na přístup k informacím, které má veřejná správa ve své dispozici, se ovšem poměrně často dostává do rozporu s veřejným zájmem na utajení těchto informací, popř. s obdobným zájmem soukromým.¹⁹ Jaké jsou tedy „zbraně“, které lze uplatnit vůči veřejné správě?

Obecnou právní úpravu přístupu k informacím nalezneme v ***zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím***, v platném

¹⁷ Podrobně viz prof. Jan Filip, Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU

¹⁸ Podrobně Pl. ÚS 15/96.

¹⁹ Míkule, V. Správní právo Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003, marg č. 795.

znění (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).²⁰ V zákoně 106/1999 Sb. chybí jak výslovná definice samotné informace, tak i definice informace, jež má být poskytnuta, tj. informace veřejné.²¹ Zákon ovšem obsahuje výčet informací, které se neposkytují, výkladem a contrario tak dojdeme k vymezení *veřejných informací*. Z ustanovení, které vymezuje množinu povinných subjektů, je zřejmé, že informací, jež má být po splnění zákonných předpokladů poskytnuta, je jakákoli informace vztahující se k působnosti těchto povinných subjektů, případně k jejich činnosti rozhodovací.

Přístup veřejnosti a sdělovacích prostředků k informacím o činnosti územních samosprávných celků je však upraven i *dalšími zvláštními právními předpisy*, kterými jsou např.:

- **Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích** (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), **zákon č. 129/2000 Sb., o krajích** (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), **zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“). Zákony zajišťují veřejnost zasedání zastupitelstva územních samosprávných celků, obce, stanoví práva občanů územních samosprávných celků, kteří jsou „zvýhodnění“ oproti jiným osobám v přístupu k informacím o činnosti orgánů „jejich“ územních celků.
- **Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**, ve znění pozdějších předpisů konkretizuje Listinou zaručené právo na včasné a úplné informace o stavu přírodního prostředí a přírodních zdrojů.
- **Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád**, ve znění pozdějších předpisů stanoví základní zásady činnosti správních orgánů – zásada legality, zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada součinnosti, zásada rovnosti a zákazu diskriminace, atd. a dále upravuje záležitosti související s problematikou doručování písemností, při kterém dochází k jejich zveřejňování na úřední desce.

²⁰ Dne 8. 3. 2006 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který do systému poskytování informací mj. zavádí nový institut „stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace“ (Sněmovní tisk 991/3).

²¹ Jiné právní úpravy legální definici „veřejné informace“ obsahují, např. švédská.

- **Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích**, ve znění pozdějších předpisů. Zákon mj. upravuje právo oznamovatele přestupku na informaci o způsobu vyřízení věci. Obdobné právo je upraveno i ve správním řádu.
- **Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně osobních údajů). Upravuje možnost přístupu k osobním údajům, zákon vyžaduje předvídatost správců osobních údajů a klade na něj mnoho povinností. Každý správce osobních údajů je povinen stanovit účel, k němuž mají být osobní údaje zpracovávány, stanovit si prostředky a způsob jejich zpracování. Obecně lze říci, že správce může zpracovávat pouze se souhlasem subjektu údajů (který musí být náležitě poučen). Výjimkou je např. poskytování osobních údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, pokud vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.
- **Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti**. Pokud je nějaká informace v zákoně stanovena jako utajovaná, podléhá ochraně a není jednotlivcům k dispozici. V této oblasti by neměly vznikat nesrovnalosti, odpovědnost je na zákonodárci v tom smyslu, aby stanovil za utajované jen ty informace, u kterých je to oprávněné a nezbytné.

Roztříštěnost režimů právní úpravy v oblasti (ne)veřejných informací klade velký důraz na odpovídající vzdělání jak na straně úředníků veřejné správy, tak i na straně veřejnosti. Co veřejná správa může udělat, aby vyšla svým klientům co nejvíce vstříc?

6. Uplatňování principů dobré správy v kraji Vysočina

Z výše uvedeného teoretického exkursu vyplývá, že pokud chce úřad uplatňovat principy dobré správy, jednou z podmínek, kterou musí na své cestě k principům dobré správy splnit, je podmínka otevřeného úřadu. Dá se dokonce říci, že otevřenost patří mezi základní principy dobré správy.

Kraj Vysočina měl od samotného prvopočátku své existence ambici vyprofilovat se jako moderní, efektivně fungující instituce, která bude přinejmenším na regionální úrovni etalonem dobré správy věcí veřejných. Logicky tedy jednou z oblastí, které orgány kraje věnovaly pozornost, byla

politika komunikace s veřejností, nebo jinými slovy problematika otevřenosti nově vznikající instituce.

Pokud se podíváte na organizační strukturu krajského úřadu, zjistíte, že za konkrétní činnosti směřující k podpoře otevřenosti krajského úřadu odpovídá odbor sekretariátu hejtmána, přesněji jedno z jeho oddělení – oddělení vnějších vztahů, kam je zařazena i tisková mluvčí kraje. Oddělení vnějších vztahů odpovídá nejen za obsahovou náplň a vzhled internetových stránek kraje, za tvorbu firemní identity, organizaci propagačních a informačních aktivit kraje, ale rovněž za komunikaci se zahraničními partnery kraje. Všechny výše uvedené činnosti nepochybně slouží k podpoře otevřenosti úřadu. Nicméně vedení úřadu si záhy uvědomilo, že pokud se má krajský úřad stát skutečně otevřeným, musí se stát myšlenka otevřenosti nedílnou součástí práce nejen jednoho oddělení, ale naprosto všech zaměstnanců kraje. Principy otevřenosti se totiž musí prolínat každodenní prací všech úředníků. Aktivity oddělení vnějších vztahů jsou pak do jisté míry pouze nadstavbou, jejímž smyslem je „prodat“ dobrou práci kolegů úředníků.

Díky výše uvedenému přístupu pak již úřad byl jen krůček od toho, aby se myšlenka otevřenosti jako princip dobré správy ukotvila ve všech aspektech strategického řízení úřadu. Proto lze zásadu otevřenosti nalézt ve vizi krajského úřadu kraje Vysočina²², právě proto lze naplňování otevřenosti vysledovat ve strategických cílech úřadu, právě proto je otevřenost úřadu jedním z důležitých parametrů, které jsou sledovány a vyhodnocovány v rámci systému řízení kvality (CAF). Tyto nástroje strategického řízení úřadu pak mají za výsledek řadu konkrétních činností a aktivit, o nichž pojednám v následujících odstavcích.

7. Pravidla komunikace krajského úřadu s novináři

Dobrym příkladem výše uvedeného přístupu jsou pravidla komunikace krajského úřadu s novináři. Již v prvním roce svého fungování Krajský úřad kraje Vysočina vytvořil jednotnou metodiku, jak postupovat při komunikaci s novináři. Metodika se snaží vytvořit takové postupy, které co nejvíce usnadňují přístup novinářské veřejnosti k informacím o práci krajského úřadu. V souladu s výše uvedenými východiskys nespočívá tíha

²² „Chceme být moderní respektovanou institucí, která bude efektivně, profesionálně a vstřícně vykonávat veřejnou správu. Naše služba je dostupná pro všechny v otevřeném a přívětivém úřadu. Zveme ke spolupráci na rozvoji zdravého a prosperujícího kraje Vysočina.“

komunikace s novináři výhradně na tiskové mluvčí, případně na několika vybraných členech nejvyššího managementu. Naopak se otevírá široká škála možností, jak novinář může hledat odpovědi na svůj dotaz přímo na jednotlivých odborech, které příslušné agendy vykonávají. Současně jsou pracovníci krajského úřadu v mediální oblasti vzděláváni tak, aby byli schopni práci novinářů a jejich potřebám porozumět. Existuje dlouhodobá strategie vedení krajského úřadu přesvědčit vlastní zaměstnance o tom, že komunikace s novináři je pro úřad vždy dobrou příležitostí zvýšit informovanost občanů a prodat vlastní práci. Jsou samozřejmě i mnohá negativní témata, která pro práci krajského úřadu nevyznívají dobře. I zde však krajský úřad razí zásadu, že je třeba o těchto tématech informovat transparentně, včas a nejlépe s předstihem tak, abychom zabránili vzniku fám a zkreslených informací.

Výsledkem výše popsaného přístupu je, že v rámci úřadu dokonce vzniká jakási zdravá atmosféra soutěživosti. Jednotlivé odbory krajského úřadu se totiž předhánjí v počtu a kvalitě mediálních výstupů. Dokonce již řadu let běží neformální soutěž – každé čtvrtletí vyhodnocuji jako ředitelka úřadu úspěšnost jednotlivých odborů v jejich komunikaci s médii. Nejlépe pracoviště je pak symbolicky oceněno.

8. Zdroje informací pro občany kraje Vysočina

Internetové stránky kraje

Naprostou zásadním nástrojem pro otevřenou komunikaci úřadu s veřejností jsou internetové stránky kraje. Krajský úřad si je dobře vědom potenciálu, který internet nabízí, a snaží se jej plně využít. I v případě internetových stránek kraje se uplatňuje všepřítomný princip otevřenosti. Díky velice kvalitnímu technickému a softwarovému vybavení (především kvalitnímu online redakčnímu systému umožňujícímu i běžnému úředníkovi zveřejňovat bez cizí pomoci informace na internetových stránkách) jsou internetové stránky kraje nástrojem, který může využít kterýkoliv úředník kraje pro předání informací veřejnosti. O tom, že je tento nástroj krajskými úředníky využíván hojně a s oblibou, svědčí neustále rostoucí počet dokumentů zveřejněných na internetových stránkách.

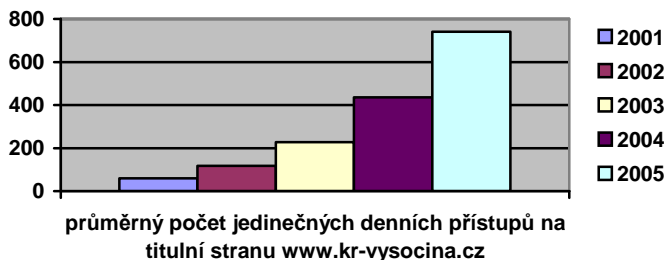
Počet dokumentů a souborů na internetových stránkách kraje Vysočina:

	červen 2004	leden 2006
dokumenty	4 309	8 007
soubory	16 523	34 807

Dobrym příkladem velice důkladného přístupu ke zveřejňování informací na internetu je agenda podkladových materiálů a zápisů z jednání samosprávných orgánů kraje. Ustanovení § 42 zákona o krajích, který tuto oblast upravuje, pouze říká, že „... krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem na místě obvyklým“. Praxe v kraji Vysočina je taková, že na jeho internetových stránkách najdete nejen pozvánky na jednání zastupitelstva, ale rovněž kompletní podkladové materiály pro jednání, včetně příloh, stejně tak celé zápisy, včetně navazujících dokumentů, přehledy usnesení a nejen to.

Stejně tak jsou k dispozici podkladové materiály a zápisy z jednání rady kraje, výborů a komisí. Tento obsáhlý informační zdroj je samozřejmě nabízen v takové struktuře, aby byl pro běžného uživatele maximálně srozumitelný.

Obdobný přístup, jaký byl demonstrován na příkladu agendy podkladových materiálů a zápisů z jednání samosprávných orgánů kraje, najdeme v řadě dalších oblastí. Za důkaz toho, že internetové stránky kraje jsou oblíbeným a kvalitním zdrojem informací, pak můžeme považovat jejich neustále rostoucí návštěvnost.



Výše uvedený způsob komunikace s novináři a způsob fungování internetových stránek kraje je třeba vnímat pouze jako dva konkrétní příklady naplnění vize transparentního a otevřeného úřadu. Konkrétních činností, které kraj realizuje v souladu se svojí vizí, je samozřejmě celá řada.

Měsíčník Kraj Vysočina a Zpravodaj krajského úřadu

Vedle komunikace s novináři a internetových stránek stojí určitě za zmínku vydávání měsíčníku Kraj Vysočina, který chodí zdarma do všech domácností v kraji Vysočina (celkem 216 000 kusů měsíčně) nebo vydávání zpravodaje krajského úřadu (1 700 kusů měsíčně), který je ceněným zdrojem přesných a srozumitelných informací především pro pracovníky obecních úřadů a příspěvkových organizací kraje.

Úřední deska

Naplněním myšlenky otevřenosti je nepochybně dobře umístěná a snadno dostupná úřední deska. S účinností nového správního řádu musí být úřední deska každého správního orgánu nepřetržitě veřejně přístupná po dobu 24 hodin denně, což v případě krajů nepředstavuje oproti stavu před 1.1.2006 žádnou změnu. V případě obcí však ke změně dochází, neboť v jejich případě dnes již zrušený § 112 zákona o obcích stanovil povinnost, aby úřední deska obecního úřadu byla umístěna na místě, které musí být veřejně přístupné *zpravidla* po 24 hodin denně. Do konce roku 2002 zákon o obcích dobu přístupnosti úřední desky vůbec nestanovil.

Vzhledem ke skutečnosti, že každý správní úřad musí od účinnosti nového správního řádu zřizovat i elektronickou verzi své úřední desky, měla by i „kamenná“ úřední deska obsahovat informaci, kde lze nalézt její elektronickou verzi.

Informační systém

Snadnou orientaci návštěvníků v budovách kraje umožňuje přehledný informační systém. Krajský úřad dbá, aby všichni jeho zaměstnanci používali při úředních jednáních jmenovky.

Spisová služba

Rovněž nezanedbatelnými prostředky otevřenosti úřadu jsou různé „interní“ nástroje. Mezi takové lze určitě zařadit kvalitní spisovou službu garantující, že se každá písemnost, každý požadavek klienta dostane co

nejrychleji ke správnému úředníkovi tak, aby na něj byl schopen v co nejkratším čase reagovat. Dokument je také na své cestě naším správním úřadem snadno identifikován a lze zjistit, kde došlo k případnému zdržení a kdo je za ně odpovědný.

Zpětná vazba

Velice důležitou podmínkou úspěchu při snaze o vybudování otevřeného úřadu je pak systematický sběr zpětné vazby od klientů úřadu a konzumentů poskytovaných informací. Kraj Vysočina provádí mezi běžnými občany kraje v pravidelných dvouletých cyklech rozsáhlý průzkum veřejného mínění. Rovněž v pravidelných dvouletých cyklech provádí anketu mezi starosty obcí a řediteli příspěvkových organizací, řediteli hospodářských komor, agrárních komor a představiteli krajských zastoupení státních institucí typu úřadů práce, finančních úřadů a podobně, týkající se jejich spokojenosti s úrovní informovanosti o práci krajského úřadu. Tato šetření jsou neobyčejným zdrojem inspirace a jsou velice důležitá pro revidování a plánování dalších aktivit krajského úřadu.

Platí, že snaha o otevřený přístup musí představovat komplex mnoha do sebe zapadajících činností. Tyto činnosti musí mít oporu v samotné vizi, kterou krajský úřad naplňuje. Navazující strategie pak vytvářejí vhodné podmínky pro vznik celé škály konkrétních aktivit směřujících k podpoře myšlenky otevřeného úřadu. Přístup vedení úřadu musí být současně takový, že systematicky podporuje všechny zaměstnance úřadu v jejich snaze naplnit vizi otevřenosti. V neposlední řadě je pak důležité ptát se samotných občanů a klientů na jejich názor a žádat zpětnou vazbu.

Současně platí, že naplňování myšlenky otevřeného úřadu si mimo jiné žádá určité nároky na finanční a personální zdroje úřadu. Srovnáme-li však tyto finanční a personální nároky s důležitostí poslání krajského úřadu a rozsahem jeho kompetencí, jsou tyto nároky zcela oprávněné. Odměnou za snahu o kvalitní výkon veřejné správy je pak zcela nepochybně ocenění ze strany partnerů kraje i běžných občanů. Zdrojem nemalého povzbuzení v další snaze o rozvoj otevřeného úřadu rovněž může být zisk ocenění v různých odborných soutěžích a anketách. V případě kraje Vysočina se můžeme pochlubit oceněním Zlatý erb 2003 za nejlepší krajské internetové stránky, oceněním Zlatý středník 2004 za nejlepší noviny veřejné správy, oceněním v projektu Infoliga za nejkvalitnější obsah internetových stránek a titulem Otevřeno uděleným kraji Vysočina v roce 2003.

9. „Zavíráme“, aneb zákonné „překážky“ na cestě k otevřenému úřadu

Výše popsané aktivity lze snad považovat za významné, byť pouze dílčí, úspěchy na cestě kraje Vysočina k vybudování otevřeného úřadu. Je však realitou, že díky současnému nepřehlednému a nejednoznačnému právnímu prostředí samotní představitelé krajského úřadu hledí na tyto dílčí úspěchy se smíšenými pocity. Rozsah informací zveřejňovaných v souvislosti s jednáním samosprávných orgánů kraje jednoznačně naplňuje koncepci otevřeného úřadu. Je zde ovšem „Ale“. Snaha po úplné otevřenosti se tady střetává s problematikou ochrany osobních údajů.

Co jsou to osobní údaje? Osobním údajem se podle § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů rozumí jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo nebo nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu. Ve Stanovisku Úřadu pro ochranu osobních údajů k problémům z praxe č. 1/2001, „jak určenost, tak určitelnost souvisejí s přiměřeností času, úsilí a materiálních prostředků, které je nutno vynaložit k identifikaci fyzické osoby. Jen pokud by čas, úsilí nebo materiální prostředky byly nepřiměřené a neadekvátní možnostem správce či zpracovatele, je možno hovořit o údajích, které nemají povahu osobních údajů, a takové údaje nepožívají ochrany podle zákona.“

„Obecně lze říci, že problémem uvádění osobních údajů v jakýchkoli dokumentech – tedy i usneseních rady a zastupitelstva [...] je možný zásah do práva na ochranu soukromí subjektu údajů. Uvádění osobních údajů v různých dokumentech by mělo být tedy vždy vázáno na souhlas subjektu údajů s takovýmto jednáním. Právo na ochranu soukromí však není jediné, které je třeba chránit, a proto zákonodárce v určitých případech umožňuje uveřejňovat osobní údaje i proti vůli subjektu údajů. Uveřejňování osobních údajů, jakožto jejich uvádění v různých dokumentech je zpracováním ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů [...]. Situace, kdy je možné zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů jsou upraveny v § 5 odst. 2 [...]“²³

²³ Šalomoun, M., dostupné na www.oou.cz

Problematikou *zpřístupňování a zveřejňování osobních údajů* z jednání zastupitelstev a rad obcí a krajů se na základě četných dotazů územních samosprávných celků zabýval Úřad na ochranu osobních údajů. Po konzultacích s Ministerstvem vnitra ČR vydal v lednu 2004 *Stanovisko č. 2/2004*.²⁴ Vzhledem k tomu, že krajský úřad respektuje právo na ochranu soukromí před neoprávněnými zásahy, jsou osobní údaje v dokumentech zveřejňovaných na internetu v souladu s cit. stanoviskem anonymizovány. Jak Úřad na ochranu osobních údajů uvedl „**i v tom, že pro získání osobních údajů je v některých případech třeba vyvinout určité úsilí, je prvek jejich ochrany**“.

Příklad anonymizace

Materiály obsahující osobní údaje jsou generovány formou neveřejných příloh. Místo zápisů z jednání a usnesení zastupitelstva nebo rady kraje obsahujících osobní údaje je zveřejněno následující odůvodnění:

„V souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, je zápis ze zasedání Zastupitelstva kraje Vysočina zveřejněn v upravené podobě, plné znění je v souladu s § 43 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) pro oprávněné osoby k dispozici na Krajském úřadu kraje Vysočina.“

Zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků jsou přístupná široké veřejnosti, není stanoveno žádné omezující kritérium, např. věková hranice, vlastnictví nemovitosti na území územního samosprávného celku (srov. § 12 a § 13 zákona o krajích).²⁵ Zjednodušení přístupu veřejnosti (a tedy i sdělovacím prostředkům) k informacím o veřejné správě by mohly přinést nové informační technologie. Kraj uvažoval o přímých zvukových přenosech z jednání zastupitelstva kraje a vytvoření archivu zvukových záznamů z jednání. Ovšem i tento proces předpokládá souhlas všech dotčených subjektů se zpracováním jejich osobních údajů, který v současné době nelze technicky zajistit. Proto se občané dychtící po informacích ze zastupitelstva archivu audiozáznamů v dohledné době nedočkají a i nadále se budou muset vydávat na strastiplnou cestou do místa jednání krajských zastupitelů namísto toho, aby si v pohodlí svého domova poslechli přímý přenos či doslovný záznam.

²⁴ K dispozici na http://www.uouu.cz/stanovisko_2004_2.pdf

²⁵ § 93 odst. 2 zákona o obcích, § 60 odst. 4 zákona o hl. m. Praze a § 42 zákona o krajích.

Mám k dispozici stanovisko Úřadu na ochranu osobních údajů ze dne 1. 3. 2006, podle kterého „zasedání, i když jsou v jejím průběhu osobní údaje používány, nenaplnuje pojmové znaky zpracování osobních údajů ve smyslu ustanovení § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů [...] a uskutečnění přímého přenosu z jednání zastupitelstva na internetu tak není možné zákonu o ochraně osobních údajů podřízovat a jakkoliv je z hlediska tohoto zákona omezovat.“

S tímto stanoviskem bohužel nemohu souhlasit, hlavním důvodem je, že zákonná definice „zpracování osobních údajů“ neobsahuje výčet taxativní, ale pouze výčet demonstrativní. Podíváme-li se do preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, vztahuje se s ohledem na význam současného rozvoje moderních technologií i na zpracování osobních údajů prostřednictvím příjmu, přenosu, úpravy, zaznamenávání, uchovávání či sdělování zvukových a obrazových údajů fyzických osob.

10. Shrnutí

S prosazováním principu otevřenosti mohou vznikat obavy, že se zvýší míra rizika zasahování do jiných chráněných zájmů. Takové obavy nejsou dostatečně opodstatněné. Tam, kde takový zásah hrozí, se uplatňuje další princip, a to princip proporcionality (přiměřenosti), podle kterého je nutno zhodnotit, zda má přednost právo na informace/na veřejné jednání anebo jiné ústavně zaručené právo.

Rozhodování orgánů veřejné správy mají být veřejná. Výjimku z této zásady je možné připustit jen tehdy, existují-li pro to legitimní důvody. Za „normální“ bychom měli považovat takový stav, kdy jsou informace dostupné všem jedincům. V opačném případě je nutné položit si otázku, proč informace k dispozici není, co nám v tom brání.

Je nutné zdůraznit, že přednost před právem na zpřístupnění informace má pouze takové právo, které zaručuje mezinárodní smlouva a Ústava nebo Listina jako součást ústavního pořádku. Pokud hrozí zásah do oprávněných zájmů jednotlivce nebo i státu, nelze trvat na publicitě. Typicky se jedná o problematiku osobních údajů. V zásadě jsou osobní údaje ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, (až na výjimky) vyloučeny ze zpřístupňování.

Na úrovni krajů se tato problematika týká zejména zveřejňování zápisů ze zasedání rady a zastupitelstva, kdy se zveřejňované zápisy musí

anonymizovat v důsledku dodržování zákona o ochraně osobních údajů. Otázkou také zůstává budoucnost vysílání průběhu zasedání zastupitelstva v přímém přenosu.

Ačkoli anonymizování osobních údajů zvyšuje požadavky na administrativní, technické a různé další činnosti, pravdou zůstává skutečnost, že zásah do ochrany osobnosti lze jen těžko napravit (zda-li vůbec), zatímco náprava zásahu do práva na informace je možná na základě opravných prostředků. Výše uvedené bychom mohli shrnout do zásady: v pochybnostech ve prospěch ochrany osobnosti.

V souvislosti s bariérami na cestě k otevřenosti přichází zdánlivě v úvahu institut mlčenlivosti. Pracovníci orgánu veřejné správy (fyzické osoby) mají povinnost mlčenlivosti. Je však žádoucí tento právní institut nestavět do kontradiktorního postavení s principem otevřenosti. Nejde zde totiž o vztah vylučovací, mlčenlivost není zábranou pro poskytování informací – pouze zabezpečuje to, aby byly informace poskytovány kontrolovatelným stanoveným způsobem.

Je patrné, že obyvatelům se veřejná správa stále jeví negativně, je chápána jako mocenský nástroj, jako byrokratická, liknavá a arrogantní. Příčinou je bezesporu přetrvávající vliv minulého režimu, kdy byla veřejná správa založena na principu diskrétnosti.

Občané dosud nevnímají veřejnou správu tak, jak je vymezena – tedy jako službu pro občany a veřejnost. Velkou roli hraje určitě i psychologický aspekt, jelikož občané mají zažitě určité zkrácené představy o chování pracovníků orgánů veřejné správy. Otevřený přístup přispívá k efektivnímu fungování veřejné správy, je základem důvěry.

Důsledné dodržování a prosazování principů dobré správy by mělo výraznou měrou přispět k tomu, že se obecné povědomí o veřejné správě zlepší a občané si uvědomí, že jsou v postavení partnera, že veřejná správa respektuje zákony a je pro občany pomocníkem, tak jak je to v moderních demokraciích chápáno. Česká republika z hlediska právního uspořádání patří k právní kultuře představované západoevropskými demokraciemi, kde je hlavním prvkem jedinec a kde se za hlavní hodnotu považuje svoboda. V takovém demokratickém právním státě je vyloučen primát státu nad jedincem.

Přiměřenost požadavků na účastníky řízení jako jeden z principů dobré správy

Jan Slanina *

Pojem dobré správy obsahuje nejen požadavky na mechanismus, postupy, formu, ale především na *obsah* veřejné správy. Ideálem dobré správy je správa jednoduchá, srozumitelná, otevřená dotčeným osobám, správa zbytečně nezatěžující a nezahlcená formalitami.

Jednotlivec již nestojí vůči státní moci v podřízeném postavení, ale je vybaven právy a zárukami pro hájení svých práv. Vývoj veřejné správy vyústil do současné koncepce správy participativní; byl opuštěn termín „adresát“ či „klient“ veřejné správy. Již prof. Hoetzel charakterizoval správní řízení jako „součinnost správních úřadů a stran k vytvoření správního aktu pro strany závazného...“ Věřím, že i nový správní řád bude hodnocen také podle toho, jak napomůže k dobré správě zejména ochranou práv a zájmů dotčených osob.

Podle § 2 odst. 3 nového správního řádu Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (tj. dotčených osob), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Dotčenými osobami jsou tedy osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Domnívám se však, že jde o ty, jichž se věc spíše týká než jen dotýká. Jde o aktivní účastníky rozhodovacího procesu. Doba pouhých „adresátů správy“, více či méně pasivních, již minula.

Správní řád přiznává dotčeným osobám při uplatňování jejich procesních práv rovné postavení. Správní orgán je povinen vůči nim postupovat nestranně a učinit opatření v případě, že by hrozilo nebezpečí diskriminace. V Listině základních práv a svobod je vyjádření rovnosti účastníků řízení zahrnuto v hlavě 5. V čl. 37 odst. 3 je stanoveno, že Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.

Tato rovnost je zajisté typická především pro řízení kontradiktorní, to však neznamená, že v jiných typech řízení či postupů by bylo možné připustit nerovnost účastníků. Ústava se k principu rovnosti účastníků správních řízení přímo nevyjadřuje; nastoluje princip rovnosti pouze ve

* Ing. Jan Slanina, náměstek ministra, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

vztahu k řízení soudnímu v hlavě 4, v čl. 96 odst. 1. Lze připomenout, že Ústavní soud se vyjádřil ke vztahu tohoto ustanovení Ústavy a ustanovení čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod mimo jiné takto: „... rovnost účastníků řízení je třeba vykládat tak, že musí být respektován stejný rozsah procesních práv a povinností v řízeních shodujících se stejným předmětem řízení. Je však nepřipustné, aby rozlišovacím kritériem byl namísto předmětu řízení účastník sám – byť například definovaný svým procesním postavením v jakémkoliv předchozím řízení. Ustanovení čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod stanoví, že všichni účastníci jsou si v řízení rovni. Toto ustanovení Listiny je třeba interpretovat tak, že jde o princip zaručující rovná procesní práva a povinnosti konkrétních účastníků v konkrétním řízení. Tím se toto ustanovení Listiny odlišuje od ustanovení čl. 96 odst. 1 Ústavy, které obecně předvídá rovnost účastníků v řízeních se shodným předmětem řízení.“

Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné chápat čl. 96 odst. 1 Ústavy širěji. V opačném případě by byl prostor pro absurdní výklad, že v jiných než soudních řízeních se obecně rovnost účastníků v řízeních se shodným předmětem řízení nepředvídá.

Připomeňme, že dosavadní správní řád – zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů – žádné kategorie účastníků řízení nerozlišoval. Z této skutečnosti vyplývaly v praxi mnohé problémy, namátkou aplikace ustanovení § 30 správního řádu a § 14 odst. 2 ve vazbě na § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Díky doslovnému, resp. jazykovému, výkladu § 30 správního řádu docházelo ke zcela kuriozním situacím, kdy např. navrhovatel územního rozhodnutí vzal svůj návrh kvalifikovaným způsobem zpět, ale zastavení řízení bránili další účastníci řízení tím, že k němu nedali souhlas. Účastníci např. územního řízení, kterými jsou též občanská sdružení, pokud splňují všechny předpoklady stanovené v dříve zmiňovaném § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, namítali v řízení porušení procesních či hmotných práv jiného účastníka řízení, vedeni snahou zabránit výsledku řízení (např. vydání územního rozhodnutí o umístění stavby), který by byl pro ně de facto nepříznivý.

Nový správní řád přináší v pojetí účastenství v řízení zásadní změnu. Lze v něm vystopovat zřetelnou snahu o zavedení určité relace mezi hmotnými a procesními právy dotčených osob, snahu vybavit každou kategorii (v uvozovkách) účastníků procesními právy, která jim umožní efektivně a dostatečně hájit svá práva v řízení bez toho, že by více než je

nutné narušovaly řádný průběh řízení a současně neblokovaly právo ostatních účastníků řízení na to, aby jejich věc byla vyřízena včas, resp. v přiměřené lhůtě. Nezakrývám však, že ani aplikace § 27 a navazujících ustanovení nového správního řádu nebude snadná, a to zejména tam, kde správní řád hovoří prostě jen o „účastnících“. Ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu, tedy ve „formálním“ správním řízení, snad kategorizace zavedená ustanovením § 27 správního řádu nebude přinášet výraznější problémy, pomineme-li právě probíhající počáteční období, v němž lze některé „porodní bolesti“ při aplikaci zcela nové právní úpravy považovat za přirozené či za ne zcela překvapující. Dosavadní zkušenosti naší správní praxe ukazují v tomto směru jako nejobtížnější aplikaci ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu (*Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon*).

Z hlediska přiměřenosti požadavků na účastníky řízení se jeví jako klíčové ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, v němž je vyjádřena zásada materiální ekvity (rovnosti) dotčených osob. Správní orgán je povinen dbát nejen na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, ale současně dbá také na to, aby při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V případě takových rozdílných výsledků nemůže být důvodem určitá dotčená osoba, její majetkové, osobní či jiné poměry nemohou být kritériem, nelze se jimi zabývat *ve vztahu k výsledku řízení*. Pokud v určitém správním řízení vlastnosti dotčené osoby hodnoceny jsou (jako jedno z hodnocených kritérií), je zde třeba hodnotit je vždy pod stejným zorným úhlem.

Zásada rovnosti dotčených osob je zakotvena v § 7 správního řádu; věta druhá v odstavci 1. tohoto ustanovení (Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.) vyjadřuje znatelný posun v chápání rovnosti dotčených osob – namísto výše zmíněného vyjádření v Listině základních práv a svobod, která na zásadu rovnosti účastníků pohlíží zorným úhlem účastníků, správní řád zde ukládá povinnost nestranného přístupu a přímo nařizuje správním orgánům, aby vyžadovaly od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Správní orgán je tedy povinen vyžadovat, tzn. že zde není místo ani pro nepřipustnou benevolenci či „změkčení“ požadavků vůči některé dotčené osobě, ani naopak pro její šikanování, bezdůvodné kladení požadavků, které nemají oporu v zákoně.

Aarhuská úmluva a principy dobré správy

Veronika Vlčková *

„Každá velká myšlenka je naprosto fascinující a zároveň naprosto zbytečná, dokud se ji nerozhodnete uskutečnit.“

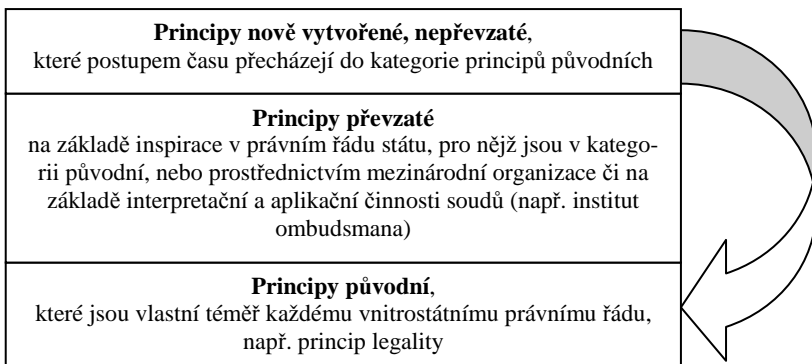
Richard Bach

Dobrá správa je konceptem dynamickým, s jehož vývojem jsou upevňovány principy dobré správy jako vůdčí myšlenky, na nichž je dobrá správa budována a z nichž se při její interpretaci vychází.

Principy dobré správy představují základní zásady moderní veřejné správy vyjadřující posun od konceptu vrchnostenské veřejné správy k veřejné správě jako službě veřejnosti. Bezpochyby jde o proces demokratizace veřejné správy a tím prosazování a prohlubování zásad demokracie zakotvených v ústavním pořádku ČR.

Níže uvedená tabulka znázorňuje původ principů dobré správy a ukazuje na to, že některé z principů dobré správy jsou obecnými právními principy, např. legalita či právnost nebo zásada legitimního očekávání. K převzetí některých principů dobré správy se inspiruje národní stát v právním řádu jiného národního státu, a to buď přímo nebo prostřednictvím aktivity mezinárodní organizace (viz následující tabulka) či na základě interpretační a aplikační činnosti soudů (zejména Evropského soudního dvora, Mezinárodního soudního dvora). Tabulka respektuje vnímání konceptu dobré správy jako vyvíjejícího se jevu, proto zahrnuje kategorii principů, které v souvislosti s vývojem veřejné správy vzniknou a nepatří do kategorie principů převzatých. Tyto principy přecházejí posléze do kategorie principů původních.

* JUDr. Veronika Vlčková, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci



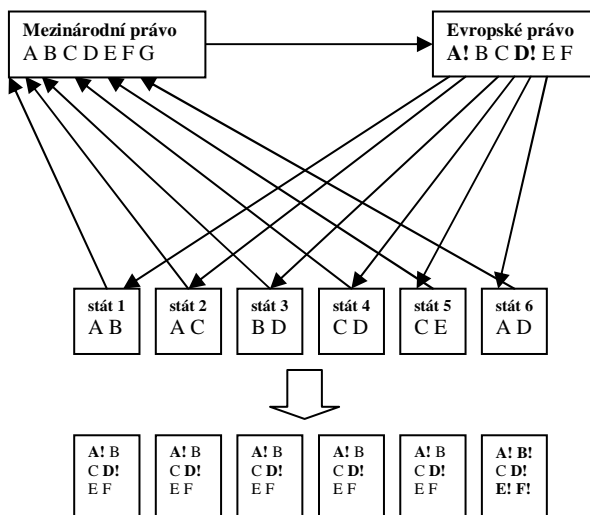
Veřejná správa je ve vztahu ke členství ČR v EU a v současné době také ve vztahu ke zvýšené míře mezinárodní integrace považována více méně za vnitrostátní záležitost, do níž komunitární právo, natož pak právo mezinárodní, zasahuje zřídka. Pokud se tak, zejména ze strany ES, děje, dotýká se vliv komunitárního práva spíše „různých oblastí zvláštní části správního práva“¹, než veřejné správy obecně. Veřejná správa v obecném smyslu je pak předmětem dokumentů doporučující povahy (např. dokumenty Rady Evropy).

V této souvislosti je zajímavé, jak se mezinárodní, komunitární právní řád a právní řády národních států navzájem ovlivňují. Pokud v právním řádu národního státu vznikne určitý právní institut jedinečný a typický pro právní řád tohoto národního státu, který se v právní praxi osvědčí, může jeho existence a fungování v rámci národního právního řádu být významnou inspirací pro ostatní národní státy, a to buď přímo nebo nepřímo, prostřednictvím mezinárodní organizace (např. OSN, Rada Evropy) nebo soudní aplikací a interpretací.

Příkladem může být obchodování s emisemi skleníkových plynů v režimu tzv. Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (viz níže). Zavedení obchodování s emisemi skleníkových plynů na mezinárodní úrovni bylo bezesporu inspirováno obdobnými instrumenty, které byly součástí národních právních řádů. Jedná se např. o programy obchodování s emisemi, které byly od počátku 70. let 20. století

¹ Sládeček, V.: Obecné správní právo. ASPI. Praha 2004, str. 368.

zaváděny v USA.² Národní státy se na úrovni mezinárodního společenství dohodly na použití nástroje obchodování s emisemi pro provedení Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Prostřednictvím mezinárodního práva se určité právní instituty dostávají do komunitárního a národních právních řádů.



Tato tabulka znázorňuje mechanismus přecházení vybraných právních institutů (A, B, C, D, E...) z právních řádů jednotlivých národních států na úroveň mezinárodní (konference, společná fóra), kde jsou zobecněny a převedeny do formy mezinárodní smlouvy (MS). Závazky z dané MS mohou převzít jak jednotlivé státy (není v tabulce naznačeno), ale také ES. Na úrovni ES mohou být závazky zpřísněny (A!) nebo nemusí být převzaty (chybějící G na straně ES). Prostřednictvím evropského práva pronikají dané instituty do právních řádů členských států EU. Členské státy mohou za určitých podmínek právní úpravu zpřísnit (B!, E! a F! u státu 6).

ES díky své právní povaze má také možnost přebrat závazky z mezinárodních úmluv. Tato pravomoc je zakotvena v primárním komunitárním právu, konkrétně v čl. 300 Smlouvy o založení Evropského spole-

² Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. Praha 2003, str. 96. Blíže k tomuto viz také: Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 3–4/2001. Praha 2002, str. 155.

členství.³ Závazky vyplývající z mezinárodních úmluv, k nimž ES přistoupí, se stávají součástí komunitárního práva, čímž dochází k jejich pronikání do vnitrostátních právních řádů členských států EU. Zajímavou skutečností je, že mezinárodní úmluvy jsou ES ratifikovány obvykle až po přijetí příslušné komunitární legislativy, která transponuje ustanovení dané mezinárodní úmluvy do sekundárního komunitárního práva. Tato praxe však není povinná a existují samozřejmě i mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány ještě před přijetím příslušné komunitární právní úpravy.⁴

V souvislosti vlivu komunitárního práva na právní řády členských států EU může nastat několik teoretických možností. Národní stát sám za sebe závazky z dané mezinárodní úmluvy nepřijme, tyto se však prostřednictvím komunitární legislativy do národního právního řádu přesto promítnou. Samozřejmě i pro ES platí dobrovolnost přijetí mezinárodního závazku, tzn. že ES nemusí k dané mezinárodní úmluvě vůbec přistoupit, pak již záleží na národním státu, zda bude chtít k předmětné mezinárodní úmluvě přistoupit či ne. V tom případě závazky vyplývající pro národní stát z mezinárodní úmluvy nesmí odporovat závazkům, které pro něj plynou z členství v EU.

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že pokud ES převezme mezinárodní závazky, vtělí je do své legislativy a má možnost je prostřednictvím svých orgánů vymáhat, posiluje vymahatelnost mezinárodního práva. ES má dokonce možnost právní úpravu vycházející z mezinárodních závazků zpřísnit.

Jednou z oblastí, kde komunitární právo výrazně posiluje vymahatelnost závazků z mezinárodních smluv, je ochrana životního prostředí. V této oblasti může docházet také k tomu, že komunitární legislativa při provádění mezinárodních závazků stanovuje přísnější (ovšem někdy

³ Čl. 300 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství se stanoví: Předpokládá-li tato smlouva uzavření dohod mezi Společenstvím a jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, předloží Komise doporučení Radě, která zmocní Komisi zahájit nezbytná jednání... Čl. 300 odst. 2 stanoví následující postup: S výhradou působnosti svěřené v této oblasti Komisi rozhoduje Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou o podpisu, který může být doplněn rozhodnutím o prozatímním uplatňovacím před vstupem v platnost...

⁴ Krämer, L.: Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In: Černý, P. – Dohnal, V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). ASPI. Praha 2004, str. 74.

mírnější) požadavky než ty, které vyplývají z předmětných mezinárodních úmluv.

Další možností je, že jak národní stát jako suverénní subjekt mezinárodního práva, tak ES k dané mezinárodní smlouvě přistoupí. Specifickým případem je již zmiňovaný Kjótský protokol, na jehož základě se strany zavázaly ke splnění kvantitativních redukčních emisních cílů vybraných skleníkových plynů v hodnotách stanovených v Dodatku I k Protokolu. Pro většinu členských států EU, stejně jako pro ES samotné platí hranice 8 %. Jelikož je však režim převzatých závazků dvojitý, tzn. stranou Protokolu jsou jak ES, tak členské státy, platí pro některé členské státy na základě komunitární legislativy redukční cíle přísnější oproti těm, které jim stanoví Dodatek I k Protokolu⁵. Naopak pro některé státy platí závazky mírnější.⁶

Ochrana životního prostředí je jednou z nejdynamičtěji se rozvíjejících oblastí veřejné správy. Jedná se o velmi komplexní oblast, jejíž zabezpečování není možné ponechat na jednotlivcích, je proto svěřeno do rukou státu, který jediný disponuje dostatečně širokou základnou nástrojů k ochraně tohoto veřejného zájmu.

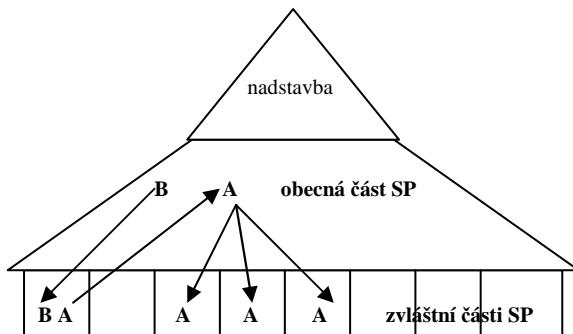
Ochrana životního prostředí má pro veřejnou správu jako celek nesporný význam, neboť jí přináší nové podněty v podobě specifických institutů a zásad. S rostoucím významem ochrany životního prostředí jsou některé specifické instituty a zásady zobecňovány a přejímány do jiných oblastí veřejné správy. Příkladem může být např. zakotvení institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu.⁷ Ochrana životního prostředí tak představuje v procesu vývoje veřejné správy důležitý zdroj inspirace.

Typickým příkladem zásady, která byla definována ve vztahu k ochraně životního prostředí a přešla jako obecný princip do dalších oblastí veřejné správy, stejně jako do obecných principů ovládajících veřejnou správu, je princip trvale udržitelného rozvoje.

⁵ Příkladem je Rakousko, které v rámci komunitárního režimu převzalo závazek snížit emise vybraných skleníkových plynů o 13 % oproti referenční hodnotě z roku 1990.

⁶ K tomuto blíže viz:
<http://www.env.cz/www/klima.nsf/defc72941c223d62c12564b30064fdcc/fd2a734b07153d4ec1256d8f00484008?OpenDocument>

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.



Toto schéma znázorňuje postavení a působení principů dobré správy. Nadstavbou se v tomto schématu rozumí obecné právní principy, které vyplývají např. z práva ústavního. Spodní část schématu zachycuje vzájemné působení obecného správního práva a zvláštních částí. Specifickým příkladem takové části je právo životního prostředí, příkladem principu dobré správy, který přechází z práva životního prostředí do správního práva obecně i do ostatních zvláštních částí správního práva, je princip trvale udržitelného rozvoje (A).

Princip trvale udržitelného rozvoje byl poprvé definován v roce 1987 ve zprávě Komise OSN „Naše společná budoucnost“ (*Our Common Future*). Mezinárodní společenství přijalo koncept trvale udržitelného rozvoje na mezinárodní konferenci o životním prostředí a rozvoji (*UNCED – United Nations Conference on Environment and Development*), která se konala v roce 1992 v Rio de Janeiro. O deset let později, v roce 2002 se v Johannesburgu konal Světový summit o udržitelném rozvoji.

V českém právu životního prostředí najdeme definici trvale udržitelného rozvoje, a to v § 6 zákona o životním prostředí⁸. Princip trvale udržitelného rozvoje prolíná také právní úpravou ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa ad. Příkladem jiné oblasti veřejné správy, do níž princip trvale udržitelného rozvoje výrazně proniká, je veřejná správa na úseku územního plánování a stavebního řádu. Zejména na úseku územního plánování má trvale udržitelný rozvoj své opodstatnění a jeho aplikace v procesu územního plánování má zprostředkovaně svůj význam i pro jiné oblasti veřejné správy. V současné době je možné říci, že koncept trvale udržitelného rozvoje se stal obecným měřítkem jakéhokoli lidského jednání a dle mého názoru je možné jej považovat rovněž za princip dobré správy.

⁸ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

Principy dobré správy v celé své šíři mají pro oblast ochrany životního prostředí nesporný význam, který je posilován významem ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu. Od počátku 90. let 20. století je na úrovni mezinárodního společenství reprezentovaného OSN a rovněž na úrovni EU patrná snaha upravit některá procesní práva jednotlivců, která by umožnila větší míru účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.⁹

Na úrovni EU se jednalo o přijetí Směrnice o volném přístupu k informacím o životním prostředí.¹⁰ Snaha OSN vyústila v roce 1998 v přijetí Úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách ochrany životního prostředí (Aarhuská úmluva)¹¹, a to na 4. ministerské konferenci v dánském Aarhusu jako součást procesu „Životní prostředí pro Evropu“. Přijetí Aarhuské úmluvy předcházela např. návrh listiny o environmentálních právech a povinnostech, v roce 1997 byla EHK pověřena vypracováním mezinárodní úmluvy.¹²

Aarhuská úmluva vstoupila v platnost 30. října 2001, poté co byla ratifikována dostatečným počtem signatářských států. Česká republika byla mezi prvními 35 signatáři Aarhuské úmluvy, její ratifikace byla původně plánována již na rok 2001, byla však dovršena až v roce 2004. Aarhuskou úmluvu podepsalo také všech tehdy ještě 15 členských států ES, stejně jako ES samotné. K ratifikaci na úrovni ES došlo až v květnu 2005, tedy až poté, co se součástí komunitárního právního řádu staly dvě směrnice

⁹ Zajímavou se v této souvislosti jeví skutečnost, že od 70. let 20. století, kdy vyšla najevo potřeba chránit životní prostředí a začalo se postupně vyvíjet právo životního prostředí, byla patrná snaha zakotvit lidské právo na příznivé životní prostředí. To se však nepodařilo, zejména vzhledem k nedostatečně precizované povinnosti států související se zabezpečením tohoto práva. Proto se zvolila cesta zakotvení ochrany životního prostředí jako cíle státní politiky a poslání státu, jednotlivcům daly právní řády především práva procesní povahy, jejichž účelem bylo umožnit jednotlivcům účastnit se na plnění cíle ochrany životního prostředí. Viz Krámer, L.: op. cit., str. 71.

¹⁰ Směrnice Rady č. 90/313/EHS ze dne 7. 6. 1990 o volném přístupu k informacím o životním prostředí, která byla v návaznosti na přijetí Aarhuské úmluvy ze strany ES nahrazena Směrnicí Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (OJ L 41 ze dne 14. 2. 2003, str. 26–32).

¹¹ Aarhuská úmluva byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s.

¹² Blíže k tomuto viz: Krámer, L.: op. cit., str. 72.

Rady a Evropského parlamentu, které transponují závazky vyplývající pro ES z Aarhuské úmluvy.¹³

Jak vyplývá z úplného názvu Aarhuské úmluvy je tato postavena na třech základních pilířích, a to přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu ke spravedlnosti. Česká republika transponovala již závazky pokrývající všechny tři pilíře Aarhuské úmluvy. Přístup k informacím o životním prostředí, zakotvený rovněž v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je proveden v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí není upravena jednotně, nýbrž ve vybraných zvláštních právních předpisech¹⁴. Pro většinu řízení ve věcech životního prostředí platí subsidiárně správní řád¹⁵, který obsahuje obecnou právní úpravu správního řízení včetně institutu účastenství.

Základem provedení třetího pilíře Aarhuské úmluvy – přístupu ke spravedlnosti neboli k právní ochraně je právní úprava správního soudnictví¹⁶, které v České republice vzniklo s účinností od 1. 1. 2003. Došlo tak zároveň k provedení ustanovení čl. 91 Ústavy ČR, které již od roku 1993 předvíдалo zřízení Nejvyššího správního soudu jako nejvyššího článku soustavy správních soudů.

Na úrovni komunitárního práva jsou prozatím provedeny pouze první dva pilíře Aarhuské úmluvy – přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti, a to ve formě výše již citovaných dvou směrnic Rady a Evropského parlamentu (viz pozn. 10). Ačkoli tyto dvě směrnice

¹³ Jedná se o Směrnici Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (OJ L 41 ze dne 14. 2. 2003, str. 26–32), která nahradila výše již citovanou Směrnici Rady č. 90/313/EHS ze dne 7. 6. 1990 o volném přístupu k informacím o životním prostředí. Dále jde o Směrnici Rady a Evropského parlamentu č. 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů majících vztah k životnímu prostředí (OJ L 156 ze dne 25. 6. 2003, str. 17–25).

¹⁴ § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění; § 115 odst. 6, 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, v platném znění; § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění; § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, v platném znění; § 13 zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií, v platném znění.

¹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, v platném znění.

obsahují také ustanovení týkající se přístupu k právní ochraně¹⁷, je snaha upravit třetí pilíř Aarhuské úmluvy v samostatném právním dokumentu.¹⁸ Právní úprava přístupu ke spravedlnosti obsažená v těchto dvou směrnících je totiž velmi omezená¹⁹, Směrnice Rady a Evropského parlamentu 2003/35/ES upravuje pouze přístup ke spravedlnosti ve vztahu k dalším dvěma směrnícím²⁰, které upravují proceduru posuzování vlivů na životní prostředí (*EIA – Environmental Impact Assessment*) a integrované povolování (*IPPC – Integrated Prevention and Pollution Control*). Tato snaha však naráží na jisté problémy, zejména na subsidiaritu jednání ES v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Společenství, zakotvenou v čl. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.²¹ Nesporné argumenty pro přijetí komunitární právní úpravy problematiky přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí uvádí Krämer:

- závazek ES jako strany Aarhuské úmluvy zajistit aplikaci zásad a požadavků vyplývajících z úmluvy na celém území EU,
- nejistota ratifikace Aarhuské úmluvy ze strany členských států EU,
- neexistence opatření na komunitární úrovni může vyústit v odlišnostech jednotlivých vnitrostátních právních úprav, tyto právní úpravy mohou také chybět,
- velké množství komunitární legislativy v oblasti ochrany životního prostředí, pro niž by ES měla stanovit potřebný procesní rámec,
- Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES a 2003/35/ES již některá ustanovení o přístupu k právní ochraně,
- přeshraniční dimenze některých environmentálních problémů,

¹⁷ Čl. 6 Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a čl. 1 písm. b) Směrnici Rady a Evropského parlamentu č. 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů majících vztah k životnímu prostředí (OJ L 156 ze dne 25. 6. 2003, str. 17–25).

¹⁸ Návrh Směrnice Rady a Evropského parlamentu o přístupu ke spravedlnosti ve věcech životního prostředí [COM (2003) 624].

¹⁹ De Sadeleer, N. – Roller, G. – Dross, M.: *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs – Empirical Findings and Legal Appraisal*. Europa Law Publishing. Groningen 2005, str. 205.

²⁰ Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

²¹ Blíže viz Krämer, L.: *op. cit.*, str. 79an.

- výrazné posílení aplikace stávajících komunitárních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí.²²

Aarhuská úmluva se stala jedním z nejvýznamnějších mezinárodně právních dokumentů přijatých v oblasti ochrany životního prostředí. Závazky z Aarhuské úmluvy převzaly jak členské státy EU, tak samotné Společenství, čímž je v souladu s tím, co bylo uvedeno výše, výrazně posílena vymahatelnost a efektivita tohoto mezinárodně právního nástroje. Ve vztahu k principům dobré správy je důležité, že Aarhuská úmluva poskytuje základ vybraným principům, např. principu odpovědnosti, včasnosti, vstřícnosti, otevřenosti a transparentnosti. Aarhuská úmluva se ve svých ustanoveních hlásí také k principu trvale udržitelného rozvoje.

V preambuli Úmluvy je vyjádřena myšlenka, že „mají-li občané uplatňovat... právo [právo žít v prostředí zajišťujícím zdraví a životní pohodu] a dostát... povinnosti [chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací], musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.“

Tyto základní pilíře či principy Aarhuské úmluvy zvýší dle preambule kvalitu rozhodování, jejich prosazování přispěje ke zvýšení povědomí veřejnosti v otázkách životního prostředí, poskytne veřejnosti efektivní možnost vyjádřit v této souvislosti své názory před orgány veřejné správy. Preambule dále stanoví, že „ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost“ a vyzývá „zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech“.

Preambule Aarhuské úmluvy pokládá za důležitou „plnou integraci environmentálních hledisek do rozhodování správních úřadů a z toho plynoucí nutnost, aby orgány veřejné správy měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí“ a zdůrazňuje, že „orgány veřejné správy spravují informace o životním prostředí v zájmu veřejnosti“.

Dle čl. 3 odst. 1 Aarhuské úmluvy stanoví povinnost stran Úmluvy přijmout nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení Úmluvy týkajících se všech třech pilířů s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení Úmluvy.

²² Blíže viz Krämer, L.: op. cit., str. 79–80.

Odstavec následující zakotvuje povinnost stran Úmluvy usilovat o zajištění vstřícnosti pracovníků úřadů veřejné správy, a to tím, že budou pomáhat veřejnosti v její snaze o přístup k informacím, poskytovat jí rady k usnadnění účasti veřejnosti na rozhodování a snahy o přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí.

Významnou skutečností při implementaci závazků z Aarhuské úmluva je možnost stran Úmluvy přijmout přísnější právní úpravu v oblasti třech pilířů Aarhuské úmluvy. Pokud je strana Aarhuské úmluvy rovněž členským státem EU, má sice povinnost transponovat příslušnou komunitární legislativu, avšak i komunitární právo připouští za určitých podmínek stanovených ve Smlouvě o založení Evropského společenství možnost členských států zachovat si nebo přijmout právní úpravu přísnější.²³

Zakotvení principu včasnosti podporuje Aarhuská úmluva, když stanoví, že informace, o něž je požádáno, musí být zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce od podání žádosti. Tato lhůta může být prodloužena o další měsíc, žadatel však musí být o prodloužení lhůty informován. V oblasti účasti na rozhodování ve věcech životního prostředí mají strany Úmluvy mj. povinnost zakotvit do své právní úpravy „rozumné“ lhůty pro jednotlivé fáze rozhodovacího procesu, které zabezpečí dostatek času pro informování veřejnosti, přípravu a účinnou účast na rozhodování.

Na závěr tohoto příspěvku na téma Aarhuská úmluva a principy dobré správy je třeba zdůraznit, že Aarhuská úmluva má pro koncept dobré správy nepochybný význam, neboť vytváří rámec pro zakotvení principů dobré správy do vnitrostátní právní úpravy v oblasti ochrany životního prostředí, prostřednictvím které jsou transponovány závazky vyplývající z Úmluvy samotné, ale i z příslušných komunitárních právních předpisů.

²³ Obě směrnice Rady a Evropského parlamentu, které implementují závazky z Aarhuské úmluvy (viz pozn. 13), byly přijaty na základě čl. 175 Smlouvy o založení Evropského společenství, podmínky pro přijetí přísnější právní úpravy jsou stanoveny v čl. 176.

Právo na informace o životním prostředí jako součást principu otevřenosti¹

Magdaléna Peterková *

Právo životního prostředí je nedílnou součástí odvětví práva správního, tudíž lze i při aplikaci předpisů směřujících k ochraně životního prostředí uplatnit požadavek souladu s principy dobré správy. Jedním z těchto principů je pak otevřenost, kterou bych se ve svém příspěvku ráda zabývala mimo jiné i v tom smyslu, do jaké míry je otevřenost upravena v jednotlivých předpisech, které se týkají ochrany životního prostředí.

Klíčovým institutem principu otevřenosti je bezesporu právo na informace. Toto je primárně zakotveno v Listině základních práv a svobod, konkrétně v čl. 17, odst. 1. Právo na informace v záležitostech týkajících se životního prostředí je pak zaručeno v čl. 35, odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z relevantních právních předpisů nelze nezmínit zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jehož poslední novela č. 6/2005 Sb. již plně zajistila soulad tohoto zákona s právem ES. Tato novela se opírá o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, když tato směrnice zrušila směrnici Rady 90/313/EHS o volném přístupu k informacím o životním prostředí. Směrnice 2003/4/ES byla přijata mimo jiné proto, že bylo nezbytné zajistit, aby fyzické a právnické osoby měly stejné právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo orgánům veřejné správy určených, aniž by tyto osoby musely prokazovat svůj oprávněný zájem, jakož i proto, že bylo nezbytné, aby orgány veřejné správy zpřístupnily široké veřejnosti informace o životním prostředí a šířily je v co největší možné míře, zejména prostřednictvím informačních a komunikačních technologií.²

Na ochraně životního prostředí se podle platné právní úpravy mohou, a dle mého názoru i mají, podílet občané republiky, nicméně tyto

¹ Přihlášený referát, který nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* Mgr. Magdaléna Peterková, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

² K dalším důvodům přijetí Směrnice viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

osoby nemohou plně uplatnit svá práva, pokud nemají dostatek relevantních informací.

Význam výše zmiňované směrnice nespočívá pouze v tom, že se na jejím základě změnil předmět úpravy zákona č. 123/1998 Sb. nebo definice informace o životním prostředí, ale zejména bych ráda zdůraznila skutečnost, že do zákona byla vtělena výslovná úprava aktivního zpřístupňování informací povinnými subjekty, tedy poskytování informací neomezenému okruhu subjektů bez nutnosti podat žádost. Neustálý vývoj moderních komunikačních technologií má za následek fakt, že se vedle aktivního zpřístupnění informací formou vlastní ediční a publikační činnosti příslušných subjektů již výslovně počítá s elektronickými databázemi informací přístupnými prostřednictvím zařízení, která umožňují dálkový přístup. Tuto úpravu osobně považuji za velmi vhodnou, neboť vysoké procento osob již většinu informací vyhledává prostřednictvím svých osobních počítačů pomocí mezinárodní datové sítě, internetu. V této souvislosti si dovoluji krátkou poznámku týkající se skutečnosti, že zejména mladí lidé pracují s internetem velmi často, a proto se mi zdá pravděpodobné, že pokud se jeho prostřednictvím dozví o informacích týkajících se životního prostředí a možnostech, jak se podílet na jeho ochraně, využijí těchto svých možností a účast veřejnosti na ochraně životního prostředí tak celkově nabude většího významu. Kromě toho, že je nově formulován institut aktivního zpřístupňování informací, zákon též obsahuje novou úpravu environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty. I toto je podle mého názoru ustanovení velkého významu a důležitosti, neboť bez dostatečných znalostí se osoby nemohou aktivně podílet na ochraně životního prostředí, ačkoliv je i v jejich zájmu takovou činnost vyvíjet. Poskytování relevantních informací povinnými subjekty, jakož i environmentální osvěta a vzdělávání, vedou ke zvyšování povědomí občanů o ochraně životního prostředí a usnadňují tak zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí a do ochrany životního prostředí jako takové. Pasivní zpřístupňování informací, tedy poskytnutí informace na základě žádosti, doznalo v souladu s uvedenou směrnicí rovněž několika změn, zejména v problematice omezení přístupu k informacím, nicméně to je již otázka výkladu zákona samotného a k tomu tento článek nesměřuje.

Pokud jsem se v předchozí části článku věnovala úpravě vnitrostátní (s ohledem na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES), nemohu opomenout ani úpravu mezinárodní, která je na úseku poskytování informací ve věcech životního prostředí zastoupena Úmluvou

o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuskou úmluvou“), která byla přijata v červnu 1998. Úmluva stanoví, že každá smluvní strana má povinnost zaručit právo na přístup k environmentálním informacím, dále podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, to vše s cílem chránit právo všech příslušníků současné generace, ale i generací budoucích, na život v prostředí příznivém pro jejich zdraví a životní pohodu³. Z názvu úmluvy plyne, že poskytování informací o životním prostředí, respektive úprava jejich poskytování, je jednou z priorit této úmluvy, jedním z pilířů, a tato problematika je upravena hned v jejích úvodních člancích. Považuji za důležité znovu zdůraznit, že informace mají být poskytovány, aniž by byl žadatel o informaci tázán na důvod nebo účel, pro něž informaci žádá.

Význam Aarhuské úmluvy pro českou právní úpravu ochrany životního prostředí je velmi vysoký. Od roku 1998, kdy byla Českou republikou podepsána, bylo posíleno postavení veřejnosti v záležitostech životního prostředí, neboť účast veřejnosti v rozhodovacích procesech vede k jejich větší transparentnosti a zvyšuje tak kvalitu rozhodování. V průběhu ratifikačního procesu, jenž byl završen v roce 2004, došlo k přijetí řady právních předpisů důležitých pro tuto problematiku. Za všechny tyto úpravy uvedu jednu – již zmiňovaný zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Ráda bych nyní několik slov věnovala české právní úpravě. Jak již bylo předesláno, právo na informace, jakož i právo na informace o životním prostředí patří k ústavně zaručeným právům. Klíčovým právním předpisem pro tuto oblast je pak již několikrát uvedený zákon o právu na informace o životním prostředí, který v souladu s komunitární právem a mezinárodními dokumenty vytváří rámec úpravy týkající se poskytování informací o životním prostředí. Je však nutné zdůraznit, že kromě této obecné úpravy se povinnost poskytovat informace objevuje i v jednotlivých složkových předpisech, které se zabývají ochranou životního prostředí.

Vzhledem ke skutečnosti, že složkových právních předpisů v oblasti životního prostředí je celá řada, vybrala jsem pro svůj příspěvek jen

³ Srov. Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

některé z nich, na nichž bych ráda ilustrovala, jakým způsobem je v nich upraven princip otevřenosti. Je potěšující, že v zákonech lze vysledovat snahu zákonodárců o to, aby otevřenost postupovala co možná největším počtem předpisů, a je zřejmé, že informovanost veřejnosti se stala jednou z priorit v ochraně životního prostředí. A nejen v ochraně životního prostředí, ale obyvatelstva samotného, jeho života, zdraví a bezpečnosti. Vzhledem k požadovanému rozsahu není možné zabývat se všemi ustanoveními, v nichž lze vysledovat princip otevřenosti, nicméně pro názornost se některým alespoň v několika větvích budu věnovat.

V **zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon**, v platném znění, stojí za zmínku zejména ustanovení § 115, odst. 6, 7. Tato ustanovení považuji za důležité z toho důvodu, že se v nich prolíná právo na informace s účastí veřejnosti. V souvislosti s občanskými sdruženími, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, zákon stanoví, že tato mají právo být informována o zahajovaných správních řízeních, pokud o poskytnutí takových informací požádají. V návaznosti na to je stanoveno, že požádá-li občanské sdružení o postavení účastníka řízení ve vodoprávním řízení, a učiní tak v zákonem stanovené lhůtě, bude mu toto postavení přiznáno. Veřejnost formovaná v občanském sdružení má pak významné postavení v řízení a z toho vyplývající práva a povinnosti.

Samostatnou kapitolu pak tvoří ustanovení o povodních, kdy se informace týkají zejména vyhlášení druhého nebo třetího stupně povodňové aktivity. Poskytnutí takové informace je významné především z důvodu ochrany životů a majetku všech osob.

V **zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší**, v platném znění, lze uvést jedno z úvodních ustanovení, které se dotýká zvláštní ochrany ovzduší (§ 7 odst. 7). Ke zlepšení kvality ovzduší se vydávají krajské a místní programy a informace o těchto programech musí být uvedeny na úředních deskách příslušného kraje a příslušné obce, a rovněž se tyto programy zveřejňují v elektronické podobě ve veřejně přístupném informačním systému. Provozovatelům zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů je tímto zákonem uložena povinnost zpřístupnit veřejnosti informaci o znečišťování ovzduší a opatřeních směřujících k omezení tohoto znečištění. V této souvislosti považuji za důležité uvést, že Ministerstvo životního prostředí vede Integrovaný registr znečišťování⁴, který byl poprvé zveřejněn 30.9.2005, a který obsahuje

⁴ Pro bližší informace viz <http://www.irz.cz>

konkrétní data o tom, jaké toxické látky a v jakém množství vypouštějí do ovzduší jednotlivé provozovny. V zákoně o ochraně ovzduší je pátá hlava první části věnována přímo zpřístupňování informací veřejnosti a mezinárodním organizacím.⁵

Rovněž **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, v platném znění, má svá ustanovení směřující k realizaci práva na informace a s tím spojené účasti veřejnosti. Šestá část tohoto zákona, konkrétně pak hlava třetí se touto problematikou zabývá. Zákon zde velmi podrobně stanoví, které údaje jsou součástí přehledu informací, který mají orgány státní správy na tomto úseku vést. Kromě normativních správních aktů, návrhů na zahájení řízení a vydaných rozhodnutí jsou to také všechny podklady pro rozhodnutí, vyjádření a další. Osobně to považuji za důležité a přínosné, protože tím, že veřejnost má k dispozici všechny tyto podklady společně s výsledky, které z nich vzešly, stává se rozhodování na tomto úseku transparentnějším a snadněji kontrolovatelným ze strany veřejnosti.

Ačkoliv další právní předpisy (například zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění, zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, v platném znění, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění), a jiné, neobsahují konkrétní úpravu poskytování informací orgány státní správy, neznamená tento fakt, že by nebylo možné se těchto informací dovolat. Existují jiné právní předpisy, jejichž prostřednictvím lze tyto informace získat (např. v souvislosti s ochranou zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti se uplatní zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění), mimo to je zde stále zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění. Na tento zákon je možné zpravidla vždy odkázat, neboť definice informace o životním prostředí uvedená v tomto zákoně je natolik široká, že pod ni lze ve většině případů požadované informace podřadit.

Jak bylo uvedeno již na začátku tohoto příspěvku, zákon o právu na informace o životním prostředí rozlišuje aktivní a pasivní poskytování informací ve vztahu k orgánům státní správy. Orgány samotné zveřejňují zákonem stanovené údaje, na druhou stranu poskytují informace na základě žádostí ze strany veřejnosti. Nelze však ani opomenout, že řadu údajů by tyto orgány nezískaly, kdyby je neobdržely od subjektů stanove-

⁵ Podrobnosti viz ustanovení § 36 a § 37 z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění.

ných zvláštními právními předpisy. Těmto subjektům je stanovena oznamovací povinnost, jejíž nesplnění je postíženo sankcemi. Příkladem takového subjektu je provozovatel zdroje znečištění ovzduší. Vzájemná výměna údajů mezi všemi povinnými subjekty je klíčovým předpokladem pro to, aby se relevantní informace dostaly až k široké veřejnosti. Pochopitelně se bude jednat o takové informace, jejichž sdělení je přípustné, neohrožuje osobní údaje, soukromí, oprávněné zájmy jiných osob, utajované skutečnosti, obchodní tajemství, případně jejich zveřejnění není jinak omezeno zákonem.

Považuji princip otevřenosti za velmi důležitý, zejména v otázkách životního prostředí. Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, jak již bylo několikrát zdůrazněno. Nicméně osobním zájmem každého je, resp. by mělo být, se na této ochraně podílet. Veřejnost nebude mít zájem se podílet tehdy, pokud nebude mít dostatek informací a pokud nebude mít možnost nahlédnout pod pokličku rozhodování jednotlivých orgánů v těchto záležitostech. Domnívám se, že ratifikace Aarhuské úmluvy, jakož i transpozice Směrnice Rady ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí do českého právního řádu, znovu víc otevřely hranice rozhodování ve státní správě veřejnosti, a zakotvením používání zařízení umožňujících dálkový přístup usnadnily získávání informací, a tím i zvýšily možnost všech uplatnit svá práva v ochraně životního prostředí. Nyní už jen zbývá doufat, že se široká veřejnost přestane bát s informacemi pracovat a využije své právo účasti ve věcech týkajících se životního prostředí.

Ke konkurenci principu zákonnosti a principu právní jistoty ¹

Eva Hamplová *

Dovolím si reagovat a navázat na příspěvek pana náměstka Slaniny, ve kterém vyzdvihl princip právní jistoty ve spojitosti s právní mocí správního rozhodnutí. Přírozeně respektuji princip právní jistoty jako jeden z vůdčích principů správního práva a práva vůbec. Nesouhlasím však s tím, že je možné jakýkoli z právních principů bez dalšího upřednostňovat. Nelze totiž zapomínat, že základní právní principy netvoří souladný celek, ale celek dynamický, když některé z nich si vzájemně konkurují. Příkladem je právě princip právní jistoty, který se mnohdy setkává, či spíše utkává, s principem zákonnosti a nelze říci, že by jeden byl nadřazený druhému. A v žádném případě nemůžeme vyvyšovat princip právní jistoty v okamžiku, kdy ho jakoby posílíme vlastní činností, resp. nečinností.

Pan náměstek ve svém referátu uvedl, že by se zásahy do pravomocného rozhodnutí měly omezit jen na ty případy, kde je to nezbytné. Právě v těchto případech přitom dochází ke konkurenci principu zákonnosti a principu právní jistoty a přitom s časem, který uplynul od právní moci rozhodnutí, se princip zákonnosti oslabuje a princip právní jistoty (ve spojení s ochranou práv nabytých v dobré víře) posiluje. Jak však můžeme argumentovat principem právní jistoty, jestliže podnět k přezkumu leží na příslušném úřadě i déle než rok než je vůbec posouzen? V takovém případě je velice jednoduché říci, že adresát správního rozhodnutí má právo spoléhat na právní jistotu s ohledem uplynulou dobu. Zvláště, pokud práva nabytá rozhodnutím již zrealizoval a, zmíníme-li stavební agendu panu náměstkovi blízkou, stavba již stojí. Jde-li přitom o rozsáhlé stavby spojené s realizací velkého investičního záměru, pak se administrativa mnohdy dostává do určitých rozpaků, má-li zasáhnout a investici ohrozit. V takovém případě je jistě princip právní jistoty vítán. Je to však poněkud alibistické. Na tomto místě si dovolím ještě poznámku směrem k moci soudní. Jde zejména o možnost přiznat žalobě odkladný účinek, který však klade značné nároky na rychlost rozhodování. I zde dochází k případům, kdy by přiznání odkladného účinku bylo namístě, než je

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Mgr. Eva Hamplová, právnička Kanceláře veřejného ochránce práv

však návrh projednán, stane se toto opatření v podstatě bezpředmětným. I zde skutečnost předběhla administrativu a stavba již zase stojí.

Nicméně, vrátím-li se k počátečnímu tématu, pak chci svoje diskusní vystoupení ukončit s tím, že jednotlivé právní principy, byť jsou různé, jsou v zásadě rovnocenné, a vždy je při jejich aplikaci zapotřebí zvážit specifika konkrétního případu a nepoužívat je šablonovitě.

Ještě k postavení a roli občanských sdružení ve správním řízení¹

Filip Dienstbier *

Aniž bych chtěl z tohoto dnešního setkání udělat konferenci o právu životního prostředí, budu reagovat na to, co bylo řečeno.

Nejprve malá poznámka k tomu, co řekl pan náměstek Postránecký. Jsem moc rád, že si i Ministerstvo vnitra na nejvyšší úrovni uvědomuje, že úředníci obcí a krajů, jestli citují správně, jsou pod kontrolou svých volených představitelů.

Podstatnější připomínku mám k obsahu příspěvku pana inženýra Slaniny. Ta organizace se jmenuje Ekologický právní servis, občanské sdružení. Tady vznikl jakýsi mýtus o občanských sdruženích, která brzdí či kazí jinak zcela bezproblémově fungující činnost veřejné správy. Oni ale v těch kauzách nejsou soudci, jenom žalobci, a jestli se svými žalobami uspějí, tak to usvědčuje ze špatné práce správní orgány a ne tato sdružení. Jsou tady přítomni reprezentanti justice; to oni jsou těmi, kdo ty kauzy soudí.

Mimochodem, a to promiňte, prosím, snad to není příliš drzé, ale musím říct, že justice je velmi často se sférou veřejné správy solidární. Jako jeden z dokladů bych připomněl koncept, který se objevil v poslední době v judikatuře třeba Nejvyššího správního soudu, totiž jakýsi princip proporcionality. Začíná se prosazovat názor, že míra přísnosti nad procesními pochybeními správního orgánu, má být závislá na složitosti toho řízení. Když to velmi zjednoduším, tak to znamená, že ve složitých velkých správních řízeních je možné udělat určité chyby, které by v jednoduchých řízeních nebylo možné udělat, aby ještě to rozhodnutí správního orgánu nebo jeho postup obstály. Je, a to doufám, zjevné, že se s tímto přístupem neztotožňuji.

Velmi oceňuji tu poznámku, že Hyundai předvídá případné problémy, a mrzí mě, že je pravděpodobně předvídá lépe, než česká vláda, protože jinak by pravděpodobně představitelé vlády, včetně toho nejvyššího, nemohli veřejně deklarovat přísliby toho typu, že „do půl roku se kopne“, „do dvou let to rozjedeme“ apod. I kdyby tu nebyla občanská

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

sdružení, i kdyby tu nebyl jediný zádrhel ve všech správních procesech, když si jenom poskládáme lhůty jednotlivých procedur, které jsou podle platných zákonů potřeba – jestli tam bude potřeba změna územního plánu, územní řízení, stavební řízení atp. – je zcela zjevné, že ty sliby jsou nesplnitelné. Ve chvíli, kdy jsem osobně poprvé slyšel o Nošovicích, říkal jsem si přesně v souladu s těmi příklady, které tady byly uvedeny, „ejhle, nový Nemač“, „ejhle, nový Phillips“! Chápu, že ten problém je složitější a nejsem ani ekologický aktivista, natož snad ekoterorista. Uvědomuji si, že jsou tady i jiné veřejné zájmy, které je třeba hájit. Tak to učíme, učíme to regulérní právní úpravou a její regulérní aplikací. Ale hlavně se nedovolávejme toho, že my všichni tady děláme dobrou práci a někdo nám ji kazí!

K postupům při využívání opravných prostředků ve správním řízení¹

Jan Slanina *

Jako při obdobné diskusi na loňské konferenci veřejného ochránce práv na téma Moderní veřejná správa, tak i dnes opět zdůrazňuji, že vůbec nezpochybňuji svobodu a právo všech sdružení občanů a těch, kteří k tomu mají legitimaci, zasáhnout do probíhajícího správního řízení. Co však hájím je to, aby se všechny problémy v tomto správním řízení vyřídky, aby se nečekalo, až je všechno hotové a až to skutečně nabude právní moci, a teprve pak se prostřednictvím soudů napadalo nikoliv to správní řízení jako celek, ale jednotlivá stanoviska. Vždyť v jednom kuse se napadá třeba to, že životní prostředí má vydat svoje stanovisko rozhodnutím. Proč, když tento orgán rozhodl a věc posoudil, že by to mělo být závazným stanoviskem, které je zrovna tak závazné jako ostatní? Jinak řečeno nám jde o to, aby se všechny problémy, at' již jsou ekologického či technického charakteru nebo se týkají vlastnických práv, vyřídky v průběhu mnohdy až dvouletého správního procesu a nezneužívala se justiční moc resp. Nejvyšší správní soud ke kasačním stížnostem, a to nikoliv ve věcných, ale zásadně jenom v procesních záležitostech. Tímto postupem se samozřejmě znejistí investoři. Jinak samozřejmě nezpochybňujeme rovnost a právo každého hájit svoje práva před soudem. Ale znovu opakují, nechejme tu kterou záležitost doběhnout do konce a respektujme rozhodnutí státního úřadu nebo správního orgánu. Především o toto nám jde.

Chtěl bych ještě říci, že nás čeká další velice složitá záležitost. Územní plán bude schvalován nebo celý proces jeho pořizování a schvalování bude ukončen opatřením ve veřejném zájmu. Toto opatření ve veřejném zájmu je znovu soudně napadnutelné, což znamená, výrok demokraticky voleného zastupitelstva se dostane před soud a uvidíme z jakých to bude důvodů. Zase očekávám, že po třeba dvouletém procesu přijetí územního plánu zase někdo přijde a soudně ho napadne, a ten územní plán bude nepoužitelný a čas bude ubíhat.

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Ing. Jan Slanina, náměstek ministra, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Závěrem bych chtěl ještě zmínit, co jsem nestačil říct v průběhu svého referátu. Jako reakci na vaši loňskou připomínku, pane ombudsmane, že územní plány nejsou dostatečně kvalitní po stránce formální a i proto neobstojí v soudním řízení, jsem přislíbil, že zabezpečíme nápravu. Už se to tak stalo. Bude jednotná legenda, jednotná barevnost a jednotný tisk, aby se podoba sjednotila a zjednodušila a jsem přesvědčen, že je to také úspěchem konference veřejného ochránce práv.

Zkušenosti s uplatňováním principů dobré správy ¹

Martin Mikš *

Dovolte mi, abych narušil postupné reakce na reakce a zmínil se o něčem, o čem tady doposud řeč nebyla. Jsem osobně velmi vděčný za tu konferenci, zmíním se o tom proč. Chtěl bych zde říci jenom asi dvě nebo jednu a půl glosy o tom, co naopak trápí úředníky při uplatňování principů dobré správy.

Přes náš odbor chodí jak veškeré žádosti a podání veřejného ochránce práv, které tak nějak trychtýřovitě filtrujeme do úřadu a zase z úřadu, tak i stížnosti občanů. A mnohdy se při vyřizování stížností i podání veřejného ochránce práv, setkávám ze strany úředníku krajského úřadu s tím, že, a mnohdy oprávněně, mnohdy neoprávněně, se odvolávají na platnou legislativu, která jim brání v uplatňování některých těch principů dobré správy, tak jak jsem se je dočetl v desateru nebo jak bych si je dovedl představit sám. Občan přijde na úřad s tím, že má nějaký problém, chce pomoci, ať už je to na úřad náš, na úřad veřejného ochránce práv nebo na nějaký jiný, a obtížně chápe, že princip závazný pro státní správu je ten, že státní správa může pouze to, co je jí výslovně dovoleno, a ne to, co by ráda, ale právní předpisy o tom nehovoří a tím pádem jí to neumožňují. Mnohdy se za tím schovává alibismus úředníků, mnohdy je to ovšem z mého pohledu zcela oprávněné, a tím, že vyhovím v rámci dobré správy jednomu občanovi, mohu porušit práva jiného občana. Situace v praxi je tak poněkud komplikovanější.

Doposud jsme si ty principy dobré správy skládali tak nějak jako střípky mozaiky z jednotlivých dopisů veřejného ochránce práv. Vždy nás každý další obohatil novou myšlenkou, co by mohlo být myšleno principem dobré správy. Proto jsem rád za tu konferenci i za desatero, neboť se budeme mít od čeho odpíchnout. A dovolil bych si na to zareagovat a zakončit to tou půl-glosou. Myslím si, že kdybychom to desatero dali přečíst většině úředníků, tak většina z nás řekne, no to je přece samozřejmé, to já dodržuji, to já dělám každý den. Kdybychom si udělali průzkum a zeptali se jich, co je to princip dobré správy a jak tento princip uplatnit, tak musím říct, že by asi mnozí, včetně mne před nedávnou dobou, měli problémy s nějakou odpovědí. Čili poté, co bude nějak

¹ Autorizovaný přepis záznamu diskusního vystoupení.

* Mgr. Martin Mikš, vedoucí odboru kontroly, Krajský úřad Jihomoravského kraje

definován nebo vydefinován princip dobré správy a posvěcen nebo neposvěcen z ještě vyšších míst, bude ten největší úkol bude aplikovat principy do praxe tak, aby si je úředníci mohli osvojit, aby se s nimi mohli ztotožnit a aby podle nich mohli pracovat. Děkuji za pozornost.

K principům dobré správy a jejich koncepci ¹

Jiří Grospič *

Koncepce dobré správy je součástí modernizačního úsilí v demokratické veřejné správě, která je vlastní jak vyspělým demokraciím severoatlantického společenství, tak novým členskými zemím EU, které prošly demokratickou transformací vládního a právního systému, popřípadě ještě tuto transformaci dovršují. Tato koncepce má **výrazné právní aspekty** zvláště významné na evropském kontinentě, jehož země se v organizaci a fungování politického a státního systému vyznačují uplatňováním **principu právního státu**. Dobrá správa v celkovém systému vládnutí (good governance) se považuje za nezbytnou výzvu, základní postulát pro udržitelný (harmonický) společenský rozvoj. Je požadována občany i podnikatelskými subjekty, a to zejména z hlediska **širší participace, větší transparentnosti, odpovědnosti a soutěže, jakož i redukce regulace**, zvláště právní. Jde zejména o nacházení nových způsobů a občanské participace na správním rozhodování, hodnocení odpovědnosti ve veřejné správě podle výsledků správní aktivity, o takové pojetí koordinace, která vychází ze skutečného souhlasu koordinovaných subjektů apod.² Odpovědnost veřejné správy má vést k transparentnosti správy, k omezování korupce, také však má sledovat hospodárnost, účinnost a efektivnost správy.

Přední představitel německé správní vědy Klaus König uvádí, že koncepce dobré správy je úzce spjata s institucionalizovanými hodnotami demokracie, zachovávání lidských práv a zvýšením efektivity veřejného sektoru. V probíhajícím modernizačním hnutí však tradiční principy demokracie a právního státu nejsou předmětem prvořadé pozornosti. Prioritně je sledováno **uplatnění manažerských technik ekonomického řízení ve veřejné správě**, sledující, nakolik a jak náklady odpoví-

¹ Referát je rozšířenou podobou diskusního vystoupení autora na konferenci.

* JUDr. Jiří Grospič, CSc., Ústav státu a práva Akademie věd ČR

² Denis Osborne, Governance, Partnership and Development in: Governance: Concepts + Applications, IISA/IIAS, Bruxelles/Brussels, 1999, s. 37 a násl. Charakteristiku dobré správy najdeme též v dokumentu OSN, kde se mj. uvádí, že dobrá správa je mj. participativní, transparentní a odpovědná. Dobrá správa zajišťuje, aby politické, sociální a ekonomické priority byly založeny na širokém společenském konsensu. (UNDP, Governance for Sustainable Human Development, N.York, United Nations Development Programme, 1997, s. 2–3.

dají dosaženým výsledkům ve veřejné správě. Přitom neefektivnosti ve veřejném sektoru nemohou být zhojeny tradičními metodami politického řízení a je nezbytné zavedení generálního systému, v němž se **oceňuje efektivní jednání z hlediska nákladů a penalizuje se neekonomické chování**. „Good governance“ se přitom chápe v širším smyslu jako „výkon politické moci ke spravování národních záležitostí“.³ Z tohoto hlediska veřejná správa je částí, byť z praktického hlediska velmi významnou, širšího pojetí „dobrého vládnutí (spravování)“.

Principy dobré správy v evropském kontinentálním systému práva, jehož je ČR součástí, mají významné a nepominutelné právní aspekty. Ty jsou adekvátně zdůrazněny jak v Souhrnu hlavních principů, sestavených veřejným ochráncem práv, tak v odeznlých referátech. Lze jen souhlasit s tézí Eduarda Baranyho, že nic nebrání „aby principy dobré správy měly kvalitu právních principů“. Přesto **principy dobré správy mají též neprávní charakter**. Vyplývá to z prosté skutečnosti, že veřejná správa a její mnohostranná činnost není jen aplikací právních předpisů a realizací procesně právních procedur. Právě ekonomizace a manažerializace veřejné správy je toho dokladem. Princip hospodárnosti a efektivnosti veřejné správy může být sice i právně vyjádřen, ale jeho uskutečňování bude mít vždy širší ekonomické a manažerialistické kontexty. Zcela oprávněně Taira Čebišová ve svém referátu na této pracovní konferenci uvádí, že právní principy a právně zakotvené procedurální postupy lze zneužít k tomu, aby úřední postup oddálil meritorní správní rozhodnutí nebo je dokonce eliminoval. Nevystačíme tudíž při prosazování zásad dobré správy s právními principy a jejich věcným neformálním pojetím, ale při vytváření kodexů dobré správy jde též jak uvádí citovaná autorka o stanovení vzorů chování a jednání úředníků, popřípadě zaměstnanců veřejných služeb, postihující též neprávní aspekty veřejné správy etické, organizační, řídicí a dodal bych ekonomické či manažerialistické, které sledují efektivnost správní činnosti jak z hlediska uspokojení práv jednotlivce, tak z hlediska zabezpečení veřejného zájmu.

Kodexy dobré správy jsou zaměřeny především na její profesionální aktéry – úředníky. Nejsou pouze principy odvozenými z teoretických postulátů, ale **jsou též zobecněním správní praxe v širokém smyslu**. O tom svědčí Kodex dobrého chování úředníků EU vypracovaný evropským ombudsmanem a schválený rezolucí Evropského parlamentu ze

³ Klaus König, Good Governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State in: c.d. v pozn. č. 1, s. 73.

6.9.2001. Jde zároveň o úsilí konkretizovat čl. 41 Charty základních práv EU, který zakotvuje a rámcově charakterizuje právo na dobrou správu. Přínos hlavních principů dobré správy předložený veřejným ochráncem pracovní konferenci je právě v tom, že **zobecňuje zkušenosti z vyřizování tisíců podnětů občanů** v relaci k rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy a zhodnocení jejích deficitů i pozitivních zkušeností. V posledním období je věnována pozornost problematice dobré správy i v české správní vědě.⁴

Problematika dobré správy a odpovídajících vzorů chování úředníků úzce souvisí s celkovým úsilím demokratických zemí o **zvýšení kvality veřejné správy na všech úrovních**, s celou problematikou politiky veřejné správy spjaté s modernizací veřejné správy, s formováním a uplatňováním strategického managementu a kritérií hodnocení kvality veřejného sektoru.⁵ Kodexy chování úředníků ve veřejné správě ať již na úrovni státní správy nebo územní samosprávy jsou významným přínosem k prosazování zásad dobré správy, i když jsou pouze „soft law“ a nemají právně závazný charakter. Jsou však svědectvím, že orgány veřejné správy si jsou vědomy morální odpovědnosti za realizaci demokratických principů a zásad právního státu i hospodárnosti a efektivnosti správní činnosti, což má svým způsobem hlubší dosah než litera právní povinnosti. **Základním předpokladem dobré správy je dobré zákonodárství** a snahy v tomto ohledu, jak ukazuje příspěvek Daniela Trnky, je zcela legitimní. Sebelepší úsilí veřejné správy a jejích aktérů nemůže překonat nedostatky či dokonce absenci právní úpravy. Metodika přípravy dobrých zákonů je již delší dobu důkladně rozpracována, a to jak po linii OECD usilující o regulační reformu, tak po linii EAL (Evropská asociace legislativy). Jde tu o rozsáhlé materiály spojené s empirickým výzkumem tvorby práva a rozpracováním dlouhodobé koncepce regulační reformy.⁶

⁴ Srov. např. Richard Pomahač – Olga Vidláková, *Veřejná správa*, C. H. Beck, Praha 2002.

⁵ Srov. např. Hermann Hill, *Die Good Practice – Verwaltung, Muster und Empfehlungen zur guten Verwaltungsführung*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 2002.

⁶ Tyto poznatky jsou teoreticky zpracovány a zčásti se promítly i do jednacího řádu Poslanecké sněmovny pokud jde o požadavky na návrhy zákonů a do aktuálního znění Legislativních pravidel vlády. Srov. k tomu studie: Jiří Grospič, *Cesty zvyšování úrovně tvorby práva ve světle testování legislativních návrhů a regulační reformy v zemích OECD*, *Právník* č. 9/1999, s. 793–819, Jiří Grospič, *Regulační a legislativní problé-*

Na výkon veřejné správy v této souvislosti působí přemíra právní regulace („overregulation“), která je negativním důsledkem evropské kontinentální koncepce právního státu sledující co nejpodrobnější právní úpravu nejen organizačních a kompetenčních vztahů ve veřejné správě, ale i způsobů a metod správní činnosti. K nadměrné intenzitě právní regulace přispívá též právo ES/EU, které obsahuje rozsáhlý soubor více než 22 tis. namnoze roztržštěných právních předpisů. (O roztržštěnosti evropské komunitární legislativy a potřebě depurace a kodifikace těchto evropských právních předpisů svědčí mj. zákon č. 169/1999 Sb., veterinární zákon, který řeší transpozici a adaptaci ve vztahu k 1016 předpisům ES/EU, zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon ve vztahu ke 190 předpisům ES/EU apod.⁷)

Za těchto podmínek a při rozsáhlé vnitrostátní legislativě je velmi obtížné realizovat požadavek právní deregulace. Každé připomínkové řízení k návrhům zákonů ukazuje, že v rezortech se spíše uplatňuje tendence k extenzitě právní úpravy než k jejímu omezení. V rámci účasti vlády a obou komor Parlamentu na tvorbě evropské komunitární legislativy by se měla uplatňovat iniciativa ČR k rozhodné depuraci a kodifikaci platných evropských právních předpisů k důslednějšímu uplatňování principu subsidiarity a proporcionality ve vztahu komunitární a národní legislativy.

Regulatoční politika v evropském i národním kontextu sleduje zvyšování **kvality legislativy**, což může jen příznivě ovlivňovat úroveň veřejné správy. Jsou tu však zároveň specifická legislativní hlediska pro ovlivňující veřejnou správu a její výkon v duchu dobré správy. Legislativa má v tomto ohledu dbát na snižování administrativní náročnosti realizace právních úprav, zjednodušování správních procedur, omezování rozsahu povolení a licencí.

Se zřetelem k rozsáhlým poznatkům z reálného fungování veřejné správy na základě analýzy a vyřizování tisíců podnětů signalizujících nedostatky a problémy v této sféře by po mém soudu měl být veřejný ochránce práv zahrnut do připomínkových míst v Legislativních pravidlech

my ve světle hodnocení OECD a Evropské asociace pro legislativu, Právník č. 9/2005, s. 945–981.

⁷ Jiří Palivec, Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem ES, Právník č. 1/2005, s. 46.

vlády. V rozsahu své působnosti by mohl svými stanovisky přispívat ke zvyšování úrovně návrhů zákonů.⁸

Empirický výzkum provedený na souboru 458 studentů středních škol v okrese Chomutov ukázal sice celkové povědomí studentů o existenci instituce veřejného ochránce práv a uznání její smysluplnosti v našem demokratickém zřízení, avšak zároveň odhalil, že informovanost o působnosti ombudsmana z hlediska nápravy zjištěných nedostatků v činnosti veřejné správy je velmi nízká.⁹ Z toho plyne též podnět k doplnění studijních programů na středních školách.

Dlužna zůstává instituci veřejného ochránce práv též právní věda. Souhrnné zprávy v činnosti veřejného ochránce práv, které každodenně předkládá Parlamentu a analýzy agend, které pracovní konferenci předložila Kancelář veřejného ochránce práv skýtají mnoho podnětů pro hlubší teoretické zpracování celé řady aktuálních otázek ve veřejné správě i v různých oborech práva.

⁸ Srov. Jiří Grospič, *Regulatorní a legislativní problémy ve světle hodnocení OECD a Evropská asociace pro legislativu*, s. 979.

⁹ V rámci své diplomové práce na právnické fakultě ZČU na téma *Veřejný ochránce práv* Nina Bachroňová provedla v lednu a únoru 2006 empirický výzkum o úrovni znalostí o ombudsmanovi na středních školách a učilištích okresu Chomutov na souboru 458 studentů.

Zkušenosti se vzděláváním příslušníků HZS ČR při výkonu státní správy na úseku požární ochrany

Marie Tauferová a Květoslava Skalská *

Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR v rámci povinného vzdělávání a přezkušování, které vychází ze zákona o požární ochraně, připravilo od roku 2003 doplňkové kurzy, které jsou zaměřeny na praktická cvičení k uplatňování teoretických znalostí. Jedná se o třídní intenzivní kurzy tématicky zaměřené do několika oblastí. Absolvování minimálně jednoho z těchto doplňkových kurzů je jednou z podmínek pro vydání osvědčení o odborné způsobilosti.

Kromě odborných znalostí nezbytných k výkonu dané funkce se v rámci těchto kurzů nacvičují i určité modelové situace a jejich zvládnutí. Zejména se jedná o minimalizaci resp. řešení konfliktů. Při jednání v rámci výkonu státní správy se konfliktní situace vyskytují a však je důležitý způsob a věcnost řešení a ne převaha emocí či iracionality. Důraz je kladen na schopnost vysvětlit občanovi nebo podnikateli postup orgánu státní správy, který je dán právním rámcem a který musí být dodržen. Přístup k občanovi nebo podnikateli jakožto laikovi v dané věci musí být přijatelný a srozumitelný. Jeden z těchto speciálních kurzů je výhradně zaměřen ke zdokonalování sociálních – zejména komunikačních dovedností a schopností. Kurz je rozdělen na dva bloky.

Cílem prvního, teoretického bloku, je seznámit účastníky kurzu s teoretickými poznatky o lidském komunikování s důrazem na verbální a neverbální poselství komunikace, zpětnou komunikační vazbu, komunikaci ve specifických situacích (stres, konflikt, frustrace) a využití transakční analýzy. Významnou součástí je seznámení se s modely vyjednávání, implicitním a explicitním sdělováním, s problematikou denotace a konotace a významem empatie při komunikaci.

Druhá část, praktický blok, je zaměřena na zvyšování komunikačních dovedností, nácviků pohotovosti, plynulosti a přesvědčivosti sdělení. Pozornost je věnována vzorcům adekvátního chování a reakcím. Podle potřeby jsou zařazeny i techniky vyjednávání, vedení dialogu a kladení otázek. Součástí praktického bloku je „mediální trénink“, kdy výkony

* Ing. Marie Tauferová, Ing. Květoslava Skalská, Ministerstvo vnitra, GR Hasičského a záchranného sboru ČR

posluchačů kurzu jsou zaznamenávány na video a posléze přehrávány posluchačům, přičemž jsou analyzovány žádoucí a nežádoucí prvky. Maximální počet posluchačů kurzu je stanoven na cca 10 osob, čímž je zajištěna individuální přístup a časový prostor pro výcvik jednotlivce – „nikdo se neschová“, každý se projeví.

V našich doplňkových kurzech využíváme výhradně lektory k řad HZS ČR. Máme vytvořeny stabilní lektorské týmy a jednotliví lektori se často i nad rámec svých povinností věnují této práci. Z vyhodnocení tříleté zkušenosti vyplynulo, že tato práce je pro posluchače přínosem.

Závěrem lze konstatovat, že tyto kurzy, zejména posledně jmenovaný se těší mezi příslušníky velké oblibě o čemž svědčí i ta skutečnost, že tyto kurzy jsou vždy plně obsazeny a že zájem o zařazení do těchto kurzů je i od vedoucích funkcionářů, kteří nemají povinnost tyto kurzy absolvovat.

Ústavní principy a principy dobré správy v daňovém právu^{1 2}

Karel Šimka *

Úvod

Právní systémy soudobých západních liberálních demokracií mají řadu institucionálních prostředků, jejichž prostřednictvím mohou fyzické a právnické osoby chránit svá ústavně zaručená subjektivní základní práva vůči státu – od správního řízení a jeho speciálních odnoží (v ČR je takovouto speciální odnoží správního řízení mj. i řízení daňové),³ pro něž platí principy spravedlivého procesu zásadně stejně jako pro řízení soudní, přes správní soudnictví⁴ až k soudnictví ústavnímu⁵ či řízením před mezinárodními soudními orgány na ochranu lidských práv⁶.

Klíčovou roli v praxi sehrává správní soudnictví, které, zvláště za nové úpravy podle soudního řádu správního, dokáže „odfiltrovat“ a nasměrovat k nápravě podstatnou část nezákonností, proti nimž účastníci řízení před správními orgány ve svých žalobách ke správním soudům brojí. Součástí katalogu kritérií, kterými správní soudnictví poměřuje zákonnost postupů veřejné správy, jsou přirozeně i ústavně zaručené záruky spravedlivého procesu a ústavní principy, jimiž se musí řídit každý orgán při interpretaci a aplikaci „jednoduchého“, tj. podústavního práva.

Lze diskutovat o tom, nakolik se konkrétní obsah principů dobré správy, které zformuloval veřejný ochránce práv jako výchozí teze pro

¹ Přihlášený referát, který nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

² Písemná verze příspěvku byla aktualizována podle stavu judikatury a právních předpisů ke dni 4. 5. 2006.

* JUDr. et PhDr. Karel Šimka, LL.M., soudce Nejvyššího správního soudu

³ V ČR zejména správní řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů [dříve podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu), ve znění pozdějších předpisů] a podle zákona č. 447/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Správní soudnictví je v ČR upraveno zejména v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, zejména zákona č. 151/2002 Sb., a v zákoně č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

⁵ Viz zejm. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁶ Zejména řízení před štrasburským Evropským soudem pro lidská práva (viz Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášená ČR od č. 209/1992 Sb., a další smluvní dokumenty na tuto úmluvu navazující).

pracovní konferenci, pro niž byl sepsán tento příspěvek, kryje s principy dobré správy, jak je pojímá zákon o veřejném ochránci práv⁷ (viz jeho § 1 odst. 1) a nový správní řád (viz zmínka o dobré správě v jeho § 8 odst. 2, viz však po obsahové stránce principů dobré správy všechny základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 až 8 tohoto zákona) a jak se prolínají s ústavními principy materiálního právního státu (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy). Nepochybně však často lze tuto obsahovou shodu nalézt. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, velmi často právě v daňových věcech, nezdědka používá ústavněprávní argumentaci, a proto lze mít za to, že se v řadě ohledů vyslovuje i o principech dobré správy. Soud zatím jistě nepoložil žádné základy vlastní ucelené judikatorní doktríny principů dobré správy, ovšem určité základní kontury jeho náhledu na to, jakým způsobem má veřejná správa, zvláště pak správa daňová, fungovat, aby ve světle ústavních kautel obstála, lze v jeho rozhodnutích vysledovat.

Smysl a účel daní a daňového práva

Nejvyšší správní soud vnímá daňové právo jako jeden z prostředků, kterými stát zajišťuje svůj vlastní chod a plnění funkcí státu. Daně nejsou samoučelné a při jejich stanovování a výběru nutno vždy mít na mysli účel, pro který stát existuje. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje současný stát za důsledek společenské smlouvy⁸, tzn. konkludentního konsensu společnosti o tom, že je racionální existence instituce, zajišťující veřejné zájmy. Jakkoliv proto má stát v řadě vztahů vrchnostenské postavení, je jeho prvotní podstata založena na smluvní bázi. To mimo jiné znamená, že každá fyzická i právnická osoba má ve vztahu ke státu nejen řadu povinností (souhrnně podřaditelných pod povinnost respektovat jeho právní řád), nýbrž rovněž řadu práv. Touto optikou nazíráno představuje daňový systém podle Nejvyššího správního soudu nejen nezbytný prostředek k materiální existenci státu, nýbrž především

⁷ Viz zákon č. 34/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004-70, zveřejněný pod č. 572/2005 Sb. NSS, v němž soud řešil problém daňového statutu tzv. „švarcsystému“. Viz též z obdobných principů vycházející rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, čj. 2 Afs 161/2004-131, zveřejněný pod č. 702/2005 Sb. NSS., v němž se soud zabýval problematikou „pronájmu“ pracovní síly z hlediska daně z příjmů a daně z přidané hodnoty. Viz též stejnou argumentací užívající rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000-55, zveřejněný na www.nssoud.cz.

jakýsi test legitimacy instituce státu. Soustava daní proto musí být z hlediska její koncepce i konkrétní aplikace transparentní, předvídatelná a přiměřená. V opačném případě zmíněnou legitimizační funkci nemůže splňovat a v konečném důsledku tak zpochybňuje samotný význam a funkce státu.

Nejvyšší správní soud v dalším svém judikátu připomněl⁹, že shora nastíněné vnímání daní plynule vychází z učení některých liberálně orientovaných myslitelů a nejedná se proto v žádném případě o intelektuální novum postindustriální společnosti.¹⁰

Nejasnost a nepřehlednost právního řádu

Moderní právní řády – a o daňovém právu to platí snad více než o jakémkoli jiném právním odvětví – se potýkají s problémem nepřehlednosti a nejasnosti. Zjednodušeně řečeno, právní předpisy daňového práva jsou příliš rozsáhlé, příliš navzájem propletené, nadměrně kasuistické, příliš často a nezřídka velmi chaoticky novelizované a vyznačují se zhusta nejasnostmi a nelogičnostmi v používané právní terminologii a v systematickém zařazení ustanovení o určitých právních institutech do těch kterých částí jednotlivých předpisů. Vzniká tak problém, co platí a jak to platí. Po osobách, jež mají plnit své daňové povinnosti, lze jistě vyžadovat, aby dodržovaly právo. Ovšem musí mít šanci vůbec zjistit, co právem je a jaké povinnosti mají dodržovat. Není-li stát schopen zajistit jim určitý minimální legislativní „komfort“, tj. přesáhne-li chaos v právním řádu určité meze, nelze po daňových subjektech spravedlivě požadovat, aby vždy vše splnily podle představ správce daně, neboť zkrátka a dobře často ani nemohou tušit, co že vlastně je jejich povinností.

⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 4/2005-56, zveřejněný na www.nssoud.cz.

¹⁰ Nejvyšší správní soud ve zmíněném judikátu poukázal na tzv. daňový kánon Adama Smitha (Blahobyt národů, Praha, 1928, str. 316 a násl.), podle něhož „(I.) poddaní každého státu mají přispívat k vydržování vlády pokud možno přesně úměrně k jejich příslušným schopnostem; to jest, v poměru k důchodu, kterému se každý těší pod ochranou státu. ... V zachování nebo nedbání této zásady spočívá stejnoměrnost nebo nerovnost zdanění. (II.) Daň, kterou každý jednotlivec jest zavázán platiti, má býti určitá a nikoli libovolná. ... (III.) Každá daň má býti vybírána v době i způsobem pro poplatníka pravděpodobně nejvýhodnějším. (IV.) Každá daň má býti tak vyměřena, aby vybírala z kapes lidí co možno nejméně nad to, co přináší do veřejné pokladny státu.“

Nejvyšší správní soud proto v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že ze základních principů daňového práva (a veřejného práva obecně), zejména principu legální licence a enumerativnosti státních pretenzí, principu právní jistoty a principu předvídatelnosti právní regulace, plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňujete vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce).¹¹

Judikatura Ústavního soudu jako pramen práva

Právní řád není ani v České republice, která patří ke středoevropskému typu kontinentálních právních systémů, založen toliko na právních normách obsažených v právních předpisech, nýbrž čím dále více i na jiných pramenech práva, zejména pak na právu soudcovském. Zvláštní povahu mezi soudcovským právem mají nálezy Ústavního soudu. Lze samozřejmě spekulovat o tom, do jaké míry je právní názor vyslovený Ústavním soudem skutečně pramenem práva, nicméně dikce čl. 89 odst. 2 Ústavy více než naznačuje, že rozhodnutí Ústavního soudu precedenční povahu mají, a fakticky se právní názor tímto soudem vyslovený zpravidla prosadí když už pro nic jiného, tak proto, že rozhodnutí obecných soudů, která by byla s judikaturou Ústavního soudu v rozporu a zasahovala do subjektivních základních práv osob, lze úspěšně napadnout ústavní stížností. Nejvyšší správní soud si je zvláštního postavení judikatury Ústavního soudu dobře vědom a ve svých rozhodnutích vícekrát jasně deklaroval, že nelze připustit stav „války“ mezi vrcholnou instancí jedné z větví obecného soudnictví, kterou je Nejvyšší správní soud, a Ústavním soudem a že právní názor Ústavního soudu nutno respektovat.

V souvislosti se sporem o výklad vztahu zákona o konkursu a vyrovnání¹² a zákona o správě daní a poplatků proto Nejvyšší správní soud

¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, zveřejněný pod č. 689/2005 Sb. NSS.

¹² Zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů. Ke sporu o vztah zákona o konkursu a vyrovnání a zákona o správě daní a poplatků srov. na jedné straně „Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu k výkladu vztahu § 64 zákona o správě daní poplatků a § 14 opdst. 1 písm. i) zákona o konkursu a

poukázal¹³ na to, že celý český vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání a že jeho jednotlivé vrstvy nelze vnímat relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. Podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nežádka v ústavních textech *expressis verbis* nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je namíste protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. Jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Jakkoliv tedy se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou podle Nejvyššího správního soudu obecné soudy *povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat* a v tomto smyslu je pro ně závazná. K odchylce od ní je či může být důvod přistoupit pouze ve výjimečných případech, typicky v souvislosti se změnou právní úpravy, dále pokud by judikatura Ústavního soudu byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu, též pokud by se tato judikatura nevypořádávala dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z jejího obsahu a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí, anebo pokud by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, kterou by bylo judikatorně reflektovat (obecný soud by samozřejmě ve svém rozhodnutí musel existenci takovéto situace dávající důvod k judikatornímu odklonu přesvědčivě odůvodnit). Nejvyšší správní soud tedy nevnímá setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazné interpretační vodítko při rozhodování ve skutkově a právně

vyrovnání“ ze dne 29. 4. 2004, čj. Sst 2/2003-225, zveřejněné pod č. 215/2004 Sb. NSS, na straně druhé náleží Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2005 ve věci sp. zn. III. ÚS 648/04, jakož i náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005 ve věci sp. zn. I. ÚS 544/02, kterými byl právní názor vyjádřený ve stanovisku Nejvyššího správního soudu popřen.

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, zveřejněný na www.nssoud.cz.

obdobných věcech, od něhož je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech.

Ani vnitřní rozpornost judikatury Ústavního soudu nemůže být podle Nejvyššího správního soudu důvodem její ignorance obecnými soudy. Jak Nejvyšší správní soud uvedl,¹⁴ rozhodovací praxe Ústavního soudu by zásadně měla být jednotná, aby nezavdávala příčinu k pochybnostem, jaký právní názor Ústavní soud zastává, tj. obdobné případy by měly být posuzovány obdobně. Ve skutečnosti tomu ovšem v některých případech tak není, zejména pak proto, že ne vždy se v praxi za situace, kdy by to bylo namístě, uplatní mechanismus pro sjednocování judikatury Ústavního soudu (viz zejm. § 23 zákona o Ústavním soudu) a navíc ne pro všechny obsahové kolize mezi rozhodnutími Ústavního soudu lze sjednocovací mechanismus uplatnit. Za takové situace musí obecný soud, má-li dostát své povinnosti ústavně konformní interpretace „jednoduchého“ práva, z různých v judikatuře Ústavního soudu obsažených právních názorů zvolit ten, který odpovídá náhledu Ústavního soudu na věc v době rozhodování obecného soudu. Judikatura Ústavního soudu se přirozeně v čase vyvíjí a určité názory jsou v průběhu doby opouštěny a nahrazovány názory jinými; podle Nejvyššího správního soudu je tedy závazný ten právní názor Ústavního soudu, který Ústavní soud zastává *v době rozhodování obecného soudu*. Pokud v době rozhodování obecného soudu existuje vícero vedle sebe stojících právních názorů Ústavního soudu, u nichž nelze zcela jednoznačně určit, který z nich je pozdější a který dřívější (to lze určit například podle toho, že názor dřívější byl pozdějším rozhodnutím opuštěn, zejména cestou užití mechanismu sjednocování judikatury – viz třeba judikaturu k otázce aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti, kdy byl dřívější názor obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, cestou mechanismu sjednocování judikatury výslovně opuštěn stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st.-9/99), je pro obecný soud závazný ten z nich, který lze s přihlédnutím ke všem okolnostem na základě racionální analýzy a úvahy považovat v judikatuře Ústavního soudu za *názor převažující*. Rozhodnými okolnostmi pro posouzení budou podle Nejvyššího správního soudu zejména četnost judikátů zastávajících ten či onen právní názor, jejich forma (plenární nález či stanovisko, nález, usnesení zabývající se meritem ústavní stížnosti,

¹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, čj. 2 Afs 37/2005-82, zveřejněný na www.nssoud.cz

usnesení striktně procesní povahy) míra propracovanosti argumentace k dané právní otázce obsažené v konkrétním analyzovaném judikátu a to, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky v tomto judikátu nosným důvodem rozhodnutí, anebo naopak argumentací podpůrnou, doplňkovou či argumentací obiter dictum.

Vázanost správního orgánu vlastní správní praxí

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rovněž dovodil, že závazná pro správní orgán (a tedy i pro správce daně) může být i jeho vlastní správní praxe. Soud zde v žádném případě „neobjevoval Ameriku“, pouze v českých poměrech aplikoval principy moderní západní ústavněprávní teorie.¹⁵

V judikátu,¹⁶ v němž se zabýval právní povahou pokynů ministerstva financí, konkrétně pokynu D-144¹⁷, soud uvedl, že tento pokyn není obecně závazným právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat finanční ředitelství a finanční úřady a že jako takový nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Uvedený vnitřní předpis však není podle Nejvyššího správního soudu pro soukromé osoby, jichž se činnost finančních úřadů dotýká, tj. pro daňové subjekty, bez právního významu. Pokyn D-144 totiž finančním úřadům konkrétně ukládá, v jakých časových dimenzích musí uzavírat vytykácí řízení. Pokyn stanovuje zcela konkrétní lhůty, v nichž se tak má stát, zcela konkrétní podmínky začátku běhu těchto lhůt a jejich přerušení, jakož i zcela konkrétní a jednoznačně formulované podmínky možného prodloužení základních lhůt pro uzavření vytykácího řízení, včetně specifikace orgánů, které o prodloužení lhůt rozhodují. Pokynem D-144 správní orgán sám sobě

¹⁵ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku příkladmo odkázal na německou ústavněprávní literaturu, konkrétně Eyermann: *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 11. vyd., C. H. Beck, München 2000, str. 1010-1011, Peine: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. vyd., C. F. Müller, Heidelberg 1998, zejm. str. 35-36, Sachs: *Grundgesetz, Kommentar*, 1. vyd., C. H. Beck, München 1996, str. 207-208, Maunz-Dürig, *Grundgesetz, Kommentar*, sv. I., 8. vyd., C. H. Beck, München 1999 (aktualizováno), komentář k čl. 3 Základního zákona, marg. č. 428-474.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, zveřejněný pod č. 605/2005 Sb. NSS.

¹⁷ Pokyn č. D-144 o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení, zveřejněný v č. 8/1996 Finančního zpravodaje.

v rámci pravomocí stanovených mu zákonem (který v době vydání citovaného rozsudku žádné konkrétní maximální lhůty pro uzavření vytykácího řízení neurčoval) a bez toho, aby se jakkoli dotkl zákonem zaručených práv soukromých osob, stanovil pro abstraktně definovaný okruh případů pravidla přísnější, než která na něj klade zákon, na základě nichž se vytvořila *správní praxe*, která spočívá v tom, že vytykácí řízení se uzavírají ve lhůtách a podle pravidel případného prodlužování těchto lhůt stanovených v pokynu D-144. Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se podle Nejvyššího správního soudu nemůže od ní v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá *princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila*; prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, v jaké lhůtě správní orgán ve věci rozhodne, není-li taková lhůta právním předpisem konkrétně stanovena. Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický – pokyn D-144 s takovou eventualitou sám počítá ve svém čl. I větách páté a šesté. *Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se prací zavedený postup správního orgánu týká.* Je tedy nepochybně možné, poznamenal Nejvyšší správní soud, změnit pokyn D-144 a stanovit pro uzavírání vytykácích řízení jiné lhůty a jiné podmínky jejich uplatnění resp. prodlužování, anebo nestanovit lhůty žádné, ovšem něco takového může platit pouze do budoucna (změna či zrušení lhůt by tedy nemohla zpětně ospravedlnit porušení povinnosti rozhodovat ve lhůtách podle pokynu D-144, ke kterému došlo v minulosti) a pro všechny případy uzavírání vytykácích řízení (nemohla by tedy obstát praxe, že v jednotlivých případech nelisících se typově od případů ostatních by lhůty nebyly dodržovány, třebaže v zásadě, tj. v převážné většině případů, ano).

Nejvyšší správní soud v citovaném judikátu na okraj poznamenal, že i v rámci lhůt podle pokynu D-144 musí správce daně ve vytykáčím řízení postupovat v každém jednotlivém případě účelně a tak, aby je skončil v přiměřené lhůtě – v řadě případů tedy i dříve než při plném vyčerpání lhůt podle pokynu D-144; vytykácí řízení nemůže svévolně přerušit a odložit jeho pokračování na pozdější dobu a jednotlivé kroky tohoto

řízení musí po sobě následovat v přiměřených časových intervalech. Uvedená pravidla nutno považovat za základní zásady daňového řízení, které plynou zejména z § 2 odst. 1 a 2 daň. ř., jež patří v daňovém řízení k ustanovením, v nichž se promítá a na rovině jednoduchého práva konkretizuje právo na spravedlivý proces garantované zejména v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.¹⁸

Zásadu vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí označil Nejvyšší správní soud v dalším svém judikátu¹⁹ za *jeden z vůdčích ústavních principů*, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat. Soud poukázal na to, že uvedený princip našel své legislativní vyjádření i na úrovni jednoduchého práva v § 2 odst. 4 in fine nového správního řádu, v němž se praví, že „správní orgán dbá, aby (...) při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. I před účinností nového správního řádu byl ovšem tento princip podle Nejvyššího správního soudu součástí českého práva s ohledem na výše již zmíněné ustanovení čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud zde dále rozvedl některé možné varianty odchýlení se správního orgánu od své vlastní správní praxe: Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací totiž musí nutně být libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Např. přesun pravomocí z jednoho správního orgánu na druhý nemusí ještě bez dalšího být důvodem k „vyvázání se“ nově příslušného správního orgánu z předchozí správní praxe, vytvořila-li se – k tomu by mohlo dojít pouze tehdy, došlo-li by současně s přesunem kompetencí k takovým implicitním či výslovným změnám v relevantní hmotněprávní či procesní úpravě, které by zakládaly racionální důvod k opuštění této praxe či její zachování dokonce přímo znevažovaly. Dále soud poznamenal, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, *účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržel svoji předchozí nezákonnou správní praxi* (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem), nýbrž se může domáhat toliko toho, aby správní

¹⁸ Viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 Afs 22/2003-109, zveřejněný na www.nssoud.cz, viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96, zveřejněný na www.nssoud.cz

¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-133, zveřejněný na www.nssoud.cz

orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.

Jednotící principy společné celému právnímu řádu či jeho významné části

Ve své judikatuře Nejvyšší správní soud vícekrát poukázal na to, že veřejné a soukromé právo nejsou odděleny „čínskou zdí“ a že na právní řád nutno vždy hledět jako na celek a na provázaný soubor právních institutů vycházejících v řadě ohledů ze shodných principů. Mlčí-li právní úprava určitého institutu veřejného práva, lze za určitých okolností při jejím výkladu užít úpravy obdobného institutu v právu soukromém; obdobně lze postupovat při výkladu různých procesních institutů – i u nich si lze za určitých okolností vypomoci srovnáním s obdobným procesním institutem v jiném procesním předpise.

Při výkladu institutu daňového ručitelství (§ 57 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků) uvedl Nejvyšší správní soud²⁰, že *je-li jeho právní úprava jako zvláštního veřejnoprávního institutu v daňových zákonech kusá*, nezbývá než si tam, kde daňové zákony mlčí a kde nelze užít analogii legis v rámci veřejného práva, zejm. procesního (jako např. u procesních práv ručitele), vypomoci analogií iuris ve vztahu k základním principům soukromoprávního institutu ručení, který je upraven zejména v § 546 až § 550 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“). Nejvyšší správní soud zde na podporu svého právního názoru poznamenal, že takto postupoval i Ústavní soud, hovořil-li o „podstatě institutu ručení“²¹, a že nutnost pohlížet na veřejnoprávní ručení prizmatem „obecných zásad obligačně-právních vztahů“ Ústavní soud zdůraznil v dalším svém souvisejícím rozhodnutí²².

²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Afs 51/2004-57, zveřejněný na www.nssoud.cz. Jen zdánlivě je v rozporu s uvedeným rozhodnutím o tři měsíce později vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, čj. 6 Afs 4/2004-70, zveřejněný na www.nssoud.cz – tento rozsudek obecně nevylučuje možnost analogického užití norem či principů některých soukromoprávních institutů, pouze konkrétně vyslovuje, že analogická aplikace § 549 občanského zákoníku nepřipadá u daňového ručitelství v úvahu.

²¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2002 ve věci sp. zn. I. ÚS 445/2000, zveřejněný pod č. 33 ve svazku č. 25 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu.

²² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004 ve věci sp. zn. I. ÚS 429/01, zveřejněný pod č. 134 ve svazku č. 34 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu.

Klíčovou byla argumentace opírající se o princip jednoty právního řádu v průlomovém judikátu Nejvyššího správního soudu, kterým byla připuštěna možnost soudního přezkumu procesu daňové kontroly.²³ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl, že proti nezákonné daňové kontrole se postižený daňový subjekt může bránit žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. soudního řádu správního). Jednou z dílčích otázek, na kterou musel soud v této souvislosti najít odpověď, bylo určení lhůty, v níž je nadřízený pracovník správce daně povinen rozhodnout o námitkách proti postupu pracovníka správce daně [§ 16 odst. 4 písm. d), odst. 6 zákona o správě daní a poplatků]. Tuto lhůtu zákon o správě daní a poplatků ani jiný zákon nestanovuje. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenal, že stav, kdy daňový řád váže pouze daňové subjekty lhůtami, s jejich nedodržením spojuje závažné právní následky, a přitom nestanoví lhůty pro rozhodování či jiné úkony správce daně nebo jeho pracovníků, evidentně není v souladu s požadavkem spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem na placení daní a imperativem ochrany základních práv a svobod. Tento stav jednoznačně, a navíc bez jakéhokoliv racionálního důvodu, zvýhodňuje správce daně oproti daňovému subjektu. Výklad, podle něhož by správce daně v rámci daňového řízení nebyl omezen žádnými lhůtami, je z tohoto pohledu zcela nepřijatelný. Absence lhůt pro rozhodnutí či jiné úkony správce daně nebo jeho pracovníků v daňovém řádu obecně, v daném případě potom absence lhůt pro rozhodnutí nadřízeného pracovníka o námitkách podle § 16 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, představuje proto podle Nejvyššího správního soudu mezeru v zákoně, kterou je nutno vyplnit analogií. Tuto mezeru však nelze vyplnit analogií legis, neboť v daňovém řádu chybí pro analogii vhodné ustanovení. Zákon o správě daní a poplatků navíc v § 99 vylučuje podpůrné použití správního řádu pro daňové řízení. V takovém případě je nutno podle Nejvyššího správního soudu vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie iuris, tedy podle obecných zásad daného právního odvětví. Daňové řízení je svou povahou zvláštním druhem správního řízení. Na tomto právně

²³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. 2 Afs 144/2004-110, zveřejněné pod č. 735/2006 Sb. K tomuto rozhodnutí na okraj poznamenejme, že ústavněprávní argumentace se v něm užívá při řešení víceméně všech sporných otázek (srov. zejm. argumentaci ke způsobilosti daňové kontroly zasahovat do subjektivních základních práv a svobod soukromých osob, což musí být s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod důvodem k zajištění její soudní kontroly).

teoretickém závěru nemůže pozitivně právní úprava – a zejména § 99 zákona o správě daní a poplatků – nic zvrátit. Obecnými právními zásadami, které se proto uplatní, budou obecné právní zásady správního práva procesního. Jak konstatoval Ústavní soud²⁴, definičním hlediskem pro vymezení obecného právního principu je obecné přesvědčení o potřebě jej dodržovat a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu. Oba tyto definiční znaky naplňuje pravidlo, obecně platné v oblasti správního řízení a jinak výslovně vyjádřené v § 49 (dřívějšího) správního řádu, podle něhož v jednoduchých případech rozhodne správní orgán bezodkladně; v ostatních, tedy nikoli jednoduchých a zároveň nikoliv složitých případech, je správní orgán povinen rozhodnout do třiceti dnů od zahájení řízení. Pokud se týká splnění obou výše vymezených definičních znaků, o dlouhodobém faktickém zachovávání tohoto pravidla, stejně jako o potřebě jej dodržovat, existující ve společenském vědomí, nemůže být podle Nejvyššího správního soudu pochyb. Z tohoto důvodu soud učinil závěr, že *lhůta třiceti dnů pro rozhodnutí má povahu obecné zásady právní a uplatní se v jakémkoliv řízení, pro nějž nelze ani podpůrně či analogicky použít správní řád, přičemž právní regulace daného řízení nestanoví odlišné lhůty.*

Komparaci různých procesních úprav a abstrahování určitých jednotlivých principů z nich Nejvyšší správní soud užil jako argumentační metodu ve svém rozhodnutí, v němž vymezil podmínky pro možnost opakování daňové kontroly v téže věci.²⁵ Nejvyšší správní soud úvodem poznamenal, že judikatura Ústavního soudu obecně ve svých závěrech nepopírá právo správce daně provádět daňovou kontrolu, a to i opakovaně, avšak z předmětu této opakované kontroly musí být podle Ústavního soudu jednoznačně patrné, že její zaměření není totožné s předmětem předcházející daňové kontroly, resp. musí být patrné, jaké důvody či skutečnosti, případně i dříve neznámé, správce daně k takovému postupu vedou.²⁶ Výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu nutno podle názoru

²⁴ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97, zveřejněný pod č. 163 ve svazku č. 9 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 30/1998 Sb.

²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, čj. 2 Afs 31/2005-57, zveřejněn na www.nssoud.cz; uvedený rozsudek navazuje na předchozí průlomový rozsudek Nejvyššího správního soudu k téže problematice (viz rozsudek ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 Afs 223/2004-89, zveřejněn na www.nssoud.cz).

²⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2003 ve věci sp. zn. III. ÚS 510/02, zveřejněný pod č. 64 ve sv. č. 30 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, viz též

Nejvyššího správního soudu chápat v tom smyslu, že *zásadu res iudicata* (tj. zákaz opakovaného řešení téže věci, tj. zákaz správnímu orgánu, aby se opakovaně zabýval toutéž věcí a aby opakovaně používal ve vztahu k ní procesní instrumenty, které mu zákon dává k dispozici) nutno *přiměřeně* použít i na institut daňové kontroly.

Opakovanou daňovou kontrolu totiž podle Nejvyššího správního soudu nelze striktně klást naroveň opakovanému rozhodnutí v téže věci; je však nezbytné na ni pohlížet prismatem stejných zásad. Není sporu, že zákon o správě daní a poplatků opakování daňové kontroly výslovně nezakazuje, na druhou stranu je ani výslovně neumožňuje. V právu veřejném je přitom nutno vycházet ze zásady legální licence a enumerativnosti státních pretenzí, výše již zmíněné. Správní orgán proto v daňovém řízení nemůže činit vše, co zákon nezakazuje, ale naopak pouze to, co mu zákon jako jeho oprávnění stanoví. Nelze rovněž přehlédnout, že *všechny základní procesní úpravy, at' již trestní řád, občanský soudní řád, správní řád nebo daňový řád, jsou postaveny na určitých základních principech, jejichž prostřednictvím do řízení, která jsou těmito procesními předpisy upravena, „prozařují“ principy spravedlivého procesu a materiálního právního státu.* Mezi uvedené principy zejména patří, že *o jedné věci se zásadně rozhoduje pouze jednou, v jediném řízení, a že výjimky z této zásady jsou relativně omezené a procesně přísně reglementované;* z toho pak vyplývá zásadní nemožnost vést o téže věci více řízení současně (litispentence) a znovu rozhodnout o věci již rozhodnuté (*res iudicata*). Uvedený princip není samoúčelný – naopak, jeho prostřednictvím je v procesním právu realizován požadavek právní jistoty účastníků řízení, který vyžaduje, aby od jistého okamžiku byl výsledek řízení (a tedy rozhodování o konkrétní věci) fixován a byl v zásadě nezměnitelný. Proto i zjišťování skutečností, o něž se má rozhodnutí, které je výsledkem řízení, skutkově opírat, nelze v jedné věci libovolně opakovat, nýbrž se má díť – nejsou-li dány vskutku závažné důvody pro opakování – zásadně toliko jednou; velmi intenzivní a naléhavý je tento požadavek za situace, že zjišťování skutkového stavu je vedeno způsobem, který pro účastníka řízení nebo třetí osoby znamená zátěž, zejména v podobě zásahu do jeho subjektivních práv. Z uvedeného principu pak pro orgány veřejné moci, které řízení provádějí, vyplývá *požadavek profesionality a patřičné odborné péče, se kterými jsou povinny každé řízení vést;* tyto orgány jsou tedy povinny v uvedených řízeních vynaložit patřičné úsilí, podložené

nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003 ve věci sp. zn. II. ÚS 334/02, zveřejněný pod č. 63 ve sv. č. 30 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu.

odborností a profesionalitou, k tomu, aby zjistily všechny pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti v rozsahu, v jakém jim to zákon ukládá. Neučiní-li tak a *vyjdou-li takové skutečnosti v důsledku neodborného nebo neprofesionálního postupu orgánu, který vede řízení, najevo teprve dodatečně, nemůže to být zásadně k tíži účastníka řízení, nýbrž pouze k tíži státu, jehož orgán řízení vedl.* Obzvláště naléhavá potřeba dodržení výše popsaných principů a požadavků je podle Nejvyššího správního soudu dána v řízení daňovém, v němž státní orgán rozhoduje výlučně o daňové povinnosti (soukromé) osoby vůči státu (tj. nikoli o právech a povinnostech ve vztahu mezi vícero soukromými osobami navzájem) a v němž tedy stát „chce“ po soukromé osobě zaplacení daně v určité výši. Správní orgán v daňovém řízení je tedy zásadně povinen zjistit a prověřit všechny okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně „napoprvé“, neboť lze zajisté předpokládat, že toho zpravidla bude vzhledem k procesním instrumentům a personálním a materiálním prostředkům, které má za tím účelem podle zákona k dispozici, také schopen – daňové kontroly jako procesního institutu určeného ke zjišťování a prověřování okolností rozhodných pro správní stanovení daně může proto správní orgán zásadně užít toliko jednou; výjimky z tohoto pravidla mohou být přípustné pouze za splnění vstupního (tj. nutného, ne však vždy dostačujícího) předpokladu, že přestože správní orgán postupoval při daňové kontrole profesionálně a s odbornou péčí, vyšly po skončení daňové kontroly najevo skutečnosti, které mohou vést ke změně pohledu na skutkový základ věci.

Spravedlnost a rovnost v materiálním právním státu a daňové právo

Již jedna vcelku krátká věta v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a sice, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický *právní stát založený na úctě ke právům a svobodám člověka a občana*, zavádí do jakéhokoli jednání státní moci (nejen moci zákonodárné, ale i dalších dvou mocí v systému dělby moci) požadavek, aby toto bylo v souladu s principy právního státu.²⁷

²⁷ Za „manifest“ doktríny materiálního právního státu, v němž je nepřipustná libovůle státní moci, její neodůvodněné nerovné zacházení s fyzickými či právnickými osobami, vrchnostenská zpupnost a nepřiměřenost mocenských zásahů státu ve vztahu k účelům, kterých je jimi dosahováno, lze v judikatuře Nejvyššího správního soudu považovat jeho nejnovější rozsudek ze dne 4. 5. 2006, č. 2 As 31/2005-76, zveřejněný na www.nssoud.cz. V této věci, která se sice nezabývá daňovým právem, nýbrž soudní přezkoumatelností správního rozhodnutí o neudělení státního občanství, Nejvyšší správní soud zřetelně deklaroval, že v materiálním právním státu nemá místo „absolutní volná úvaha“ správního orgánu jakožto ničím a nikým nekontrolovaný a neomezený projev státní suverenity. Uvedený závěr lze aplikovat na veškeré konání

Současná doktrína právního státu hovoří o jeho formální rovině a rovině materiální, přičemž vychází z toho, že samotný formální právní stát k účinné ochraně základních práv a svobod a elementárních principů spravedlnosti nemusí vždy stačit a že bezhodnotové vnímání práva, tj. jeho vnímání jako sumy hodnotově neutrálních pravidel chování, která nemají žádný vyšší smysl než ten, že jsou státem stanovena a vynucována, nestačí a že nutno formální právní stát doplnit materiálními principy.

Rysy materiálního právního státu se ve vztahu k daňovému právu projevují zejména v požadavku na spravedlnost daňového systému a procedury výběru daní, a to jak v rovině zákonné úpravy, tak při aplikaci zákona daňovými orgány a soudy. Požadavek, aby daňový systém byl spravedlivý, se může na první pohled zdát směšným akademismem, při bližším pohledu však zjistíme, že má řadu praktických důsledků. Spravedlnost úzce souvisí s rovností. Spravedlivý je takový daňový systém a spravedlivá je taková konkrétní daň, která odpovídá principu rovnosti. Rovnost, jak standardně judikuje český Ústavní soud²⁸, stejně jako řada dalších ústavních soudů v západních demokraciích, je charakterizována v první řadě vyloučením libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv. Je samozřejmě zásadně věcí státu stanovit podmínky, za kterých zvýhodňuje nebo naopak znevýhodňuje určitou skupinu osob, to ovšem za předpokladu, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho a že kritéria rozlišování mezi různými skupinami lidí, která zákonodárce používá, jsou rozumná a věcně oprávněná. V praxi daňových zákonů to znamená, že lze zkoumat, zda určité zákonodárcem zvolené rozlišovací kritérium a důsledky z něho plynoucí jsou ospravedlněny věcnými a racionálními důvody, a pokud nikoli, interpretovat dotyčná ustanovení zákona tak, aby neodůvodněná nerovnost byla kompenzována.

veřejné správy a v širším slova smyslu na jakékoli jednání veřejné moci. Zmíněný rozsudek navazuje na průlomové rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k problematice soudního přezkumu rozhodnutí o „nenárokových“ subjektivních veřejných právech (opět s dalekosáhlými implikacemi i do jiných odvětví správního práva, včetně práva daňového), viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, zveřejněné na www.nssoud.cz

²⁸ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 9/99, zveřejněný pod č. 135 ve svazku č. 16 Sbírkky nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 289/1999 Sb.; v tomto nálezu viz též odkazy na bohatou prejedikaturu.

Uvedený způsob interpretace zvolil Nejvyšší správní soud ve svém shora již zmiňovaném rozhodnutí, které se týkalo práv a povinností daňového ručitele²⁹. Podle § 57 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků jsou daňový nedoplatek povinni zaplatit také ručitelé, pokud jim zákon povinnost ručení ukládá a pokud jsou k plnění této platební povinnosti správcem daně vyzváni; proti této výzvě se může ručitel odvolat; v odvolání může ručitel namítat pouze skutečnost, že není ručitelem nebo že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu nebo že již bylo zapláceno. Daňový ručitel není daňovým subjektem (§ 6 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků a contrario), je tzv. třetí osobou zúčastňující se daňového řízení [§ 7 odst. 2 písm. d) zákona o správě daní a poplatků]. Postavení těchto tzv. třetích osob je v zákoně o správě daní a poplatků upraveno velmi kuse a zákon neobsahuje ustanovení, která by ručiteli explicitně přiznávala procesní postavení a s tím spojená procesní práva, srovnatelná s procesními právy daňového subjektu; naopak, ustanovení § 57 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, systematicky zařazené v části šesté tohoto zákona, nazvané „Placení daní“, na první pohled svádí k závěru, že ručitel nemá v daňovém řízení „nalézacím“, tj. při vyměrování daní, žádná práva a že určité možnosti procesní obrany proti správci daně má teprve ve fázi daňového řízení týkající se placení již pravomocně vyměřené daňové povinnosti, k určení jejíž výše se však ručitel nemohl žádným způsobem vyjadřovat. Toto je klíčový moment argumentace Nejvyššího správního soudu, právě v tom – v neodůvodněně omezeném procesním postavení daňového ručitele ve srovnání s postavením daňového dlužníka – totiž vidí Nejvyšší správní soud základní problém v podobě neodůvodněné nerovnosti, kterou je nutno kompenzovat výkladem.

Nejvyšší správní soud k tomu říká, že je nepochybné, že práva daňového ručitele by byla nejlépe chráněna tehdy, byl-li by od počátku daňového řízení s daňovým subjektem, jemuž má být ručitelem, účastníkem řízení se stejnými oprávněními a možnostmi procesní obrany, jaké má daňový subjekt. Platný daňový řád mu však takové možnosti nedává, ústavní kautely vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z čl. 1 odst. 1 Ústavy ovšem nepřipouštějí, aby daňovému ručiteli bylo v tak rozsáhlé míře, v jaké by k tomu sváděl doslovný výklad zákona o správě daní a poplatků, odepřeno právo na účinnou obranu jeho

²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Afs 51/2004-57, zveřejněný na www.nssoud.cz

subjektivních veřejných práv tím, že by mu bylo ve své podstatě zne-možněno namítat skutečnosti ovlivňující podstatu a výši jeho daňové povinnosti způsobem obdobným tomu, jakým to může činit ručitel v oboru soukromého práva, třebaže hmotněprávní postavení daňového ručitele není od ručitele soukromoprávního upraveno zásadně odlišným způsobem. S přihlédnutím k závěrům dosavadní judikatury Ústavního soudu³⁰ lze usuzovat, že jediným ústavně konformním výkladem zřejmě je „dodatečné vpuštění“ námitek, které by – kdyby byly uplatněny daňovým subjektem a nikoli ručitelem – byly vzneseny ve vyměřovacím řízení, do daňového řízení ve fázi placení daní, avšak samozřejmě jen potud, pokud nevybočí z mezí určených § 57 odst. 5 větou třetí zákona o správě daní a poplatků. Rozhodování o odvolání podle § 57 odst. 5 věty druhé a třetí zákona o správě daní a poplatků tedy bude ve své podstatě ve vztahu k daňovému ručiteli suplovat vyměřovací řízení, které předtím proběhlo ve vztahu k daňovému subjektu, jakkoli se ve formálním smyslu nepochybně o vyměřovací řízení nejedná.

Výklad zákona hledáním jeho smyslu a účelu – komunitární právo jako inspirační zdroj národního zákonodárce

Výklad zákona v souladu s jeho smyslem a účelem považuje Nejvyšší správní soud za jednu ze stěžejních interpretačních metod.³¹ Jednou z variant, jak smysl a účel zákona zjistit, je i zkoumání vůle historického zákonodárce, historických okolností stojících u zrodu zákona a inspiračních zdrojů, z nichž zákonodárce při tvorbě zákona vycházel. Uvedený způsob výkladu užil Nejvyšší správní soud³² při interpretaci ustanovení § 2b odst. 3 dřívějšího zákona o dani z přidané hodnoty³³. Uvedl, že při

³⁰ Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2002 ve věci sp. zn. I. ÚS 445/2000, zveřejněný pod č. 33 ve svazku č. 25 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu.

³¹ Z řady judikátů Ústavního soudu k pozici teleologického výkladu mezi různými interpretačními metodami srov. např. stanovisko Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp zn. Pl. ÚS-st.-1/96, zveřejněné ve svazku č. 9 na str. 471 a násl. Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu, či nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996 ve věci sp. zn. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2002 ve věci sp. zn. I. ÚS 445/2000, zveřejněný pod č. 104 ve svazku č. 6 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu, zveřejněné pod č. 33 ve svazku č. 25 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu.

³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, zveřejněný pod č. 741/2006 Sb. NSS.

³³ Viz zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů; tento zákon byl ke dni vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské

ní je nutno zohlednit všeobecně známou skutečnost, že zákon o dani z přidané hodnoty byl počátkem 90. let přijímán za situace, kdy osamostatňující se Česká republika po pádu komunistického režimu vytvářela v rámci provádění zásadních ekonomických reforem nový daňový systém, který měl svými parametry odpovídat daňovým systémům vyspělých západních demokracií, zejména pak států západní Evropy, neboť již v té době politická reprezentace počítala s budoucím začleněním České republiky do Evropských společenství; za tím účelem byly ostatně vyjednány nejprve prozatímní dohoda o obchodních vztazích a následně i asoiační dohoda.³⁴ Právní úprava daně z přidané hodnoty byla v tehdejších členských státech Evropských společenství již dlouhou dobu před politickými změnami ve střední a východní Evropě, k nimž došlo koncem 80. let 20. století, právně regulována a harmonizována na úrovni práva ES, a sice v první řadě „Šestou směrnicí Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS)“, která byla v průběhu doby vícekrát novelizována. Smyslem a účelem Šesté směrnice je především zajistit, aby společný systém daní z obratu nediskriminoval zboží ani služby podle původu, aby tak mohlo být konečně dosaženo společného trhu umožňujícího poctivou hospodářskou soutěž a podobajícího se skutečnému vnitřnímu trhu (viz 4. odstavec odůvodnění Šesté směrnice). Podle Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že při koncipování návrhu zákona o dani

unii (1. 5. 2004) zrušen; nahradil jej nový zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

34 Vyjednávání o dohodě o přidružení Československa k Evropským společenstvím započalo ještě dlouho před rozpadem společného federativního státu (20. 12. 1990) a vyústilo ve sjednání asoiační dohody, která však v důsledku rozpadu Československa nikdy nevstoupila v platnost; místo ní byla sjednána a dne 16. 12. 1991 podepsána Prozatímní dohoda o obchodu a otázkách s obchodem souvisejících mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na jedné straně a Evropským hospodářským společenstvím a Evropským společenstvím uhlí a oceli na straně druhé, která byla pozměněna výměnnými dopisy ze dne 15. prosince 1992 a která pro ČSFR vstoupila v platnost na základě svého článku 49 dnem 1. 3. 1992 (sdělení o sjednání dohody vyhlášeno pod č. 226/1994 Sb.). Tato dohoda upravovala vztahy mezi Českou republikou a ES i po rozpadu Československa, a to až do doby, kdy vstoupila v platnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (vyhlášena pod č. 7/1995 Sb.), podepsaná dne 4. 10. 1993, v níž se Česká republika mj. zavázala ke všeobecnému sblížení práva s právními předpisy Evropských společenství, čítaje v to i právo daňové (čl. 70 této dohody).

z přidané hodnoty (návrh tohoto zákona byl podán 4. 11. 1992, zákon přijat 24. 11. 1992 a účinným se stal 1. 1. 1993) byla hlavním inspiračním zdrojem právní úprava na úrovni práva ES a dále též národní právní úpravy členských států ES; zákonodárce zde měl zjevně v úmyslu přijmout takovou právní úpravu daně z přidané hodnoty, která by byla přinejmenším v základních rysech kompatibilní se Šestou směrnicí a s právními úpravami členských států Evropských společenství vycházejícími z této směrnice a která by smyslu a účelu směrnice odpovídala právě s ohledem na tedy nadcházející přidružení ČSFR a ČR k Evropským společenstvím s perspektivou budoucího členství v nich. O tom konkrétně ve vztahu k ustanovení § 2b odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty svědčí i skutečnost, že jeho textace je v řadě ohledů přesným převodem obsahu některých částí čl. 9 Šesté směrnice, který pro účely daně z přidané hodnoty upravuje místo plnění u služeb.

I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je proto nutno ustanovení českého právního předpisu, *přijaté nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství*, vykládat *konformně* s touto normou. *Odchytil se od takovéhoho výkladu je však zpravidla nezbytné v případě, že pro to existují zřejmé racionální důvody* kupříkladu dané tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla *úmyslně zvolena odlišná textace* nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm *jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství*.³⁵

Závěr

Nejvyšší správní soud se jako vrchol soustavy správního soudnictví – jak je patrné i z výše uvedeného přehledu některých jeho rozhodnutí – snaží plnit svoji ústavní roli soudní protiváhy veřejné správy v systému dělby moci tak, aby vedl veřejnou správu (tedy i správu daňovou) k postupům, jež budou v souladu nejen se zákonem v užším slova smyslu, nýbrž s právem jako takovým, do něhož patří také (a z hlediska hierarchie právního řádu především) psané ústavní normy, zásady a principy na

³⁵ Obecně k „prozařování“ komunitárního práva do českého právního řádu v období před vstupem České republiky do Evropské unie odkázal Nejvyšší správní soud zejm. na náleží Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. US 5/01, zveřejněný pod č. 410/2001 Sb. a pod č. 149 ve sv. č. 24 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu.

základě nich vyvinuté či s nimi neoddělitelně související a judikatura zejména Ústavního soudu, která se o ně opírá. Zda se mu to opravdu daří a zda tento soud svojí činností skutečně naplňuje účel, pro který byl jako ústavní instituce vytvořen, musí ovšem posoudit jiní, zejména adresáti jeho rozhodnutí, tedy fyzické a právnické osoby a orgány veřejné správy, a širší právnická veřejnost.

Problémy s uplatňováním principů dobré správy v daňovém řízení

Jaroslav Kobík *

Principy tzv. dobré správy směřují především k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy, zvláště těch práv a svobod, která náleží do katalogu základních práv a svobod. Doposud neexistuje ucelený komplexní katalog principů dobré správy a tyto nebyly ani uceleně stanoveny. Lze se však setkat s určitými katalogy požadavků na správnou činnost nebo správné rozhodování veřejné správy, přičemž tyto mají úzkou souvislost s kategorií principů dobré správy. O některých jednotlivých principech však již dokonce panuje shoda. Nutno ovšem zdůraznit, že s pojmem principů dobré správy se v našich právních předpisech setkáváme spíše výjimečně, např. v zákoně o veřejném ochránci práv a že z těchto principů vychází i nový správní řád.

Pro potřeby této konference sestavila Kancelář Veřejného ochránce práv nástin těchto principů. Ve svém příspěvku bych se chtěl zaměřit na aplikaci některých těchto principů v daňovém řízení, tedy v řízení, které je upraveno zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Úvodem připomínám, že tento 14 let starý zákon je poplatný době svého vzniku. Pokud jde o aplikaci některých hlavních principů dobré správy v daňovém řízení podle současné právní úpravy:

Princip dodržování právního řádu

- Tento princip je v zákoně o správě daní sice zakotven, ovšem v praxi není správci daně vždy dodržován. O tom svědčí poměrně vysoké procento nezákonných rozhodnutí správců daně (v loňském roce bylo v průběhu daňového a soudního řízení měněno či rušeno cca 65 % prvoinstančních rozhodnutí, napadených opravnými prostředky).
- O nerespektování principu dodržování právního řádu svědčí např. i absolutní nerespektování konstantní judikatury Ústavního soudu ze strany správců daně, pokud jde o nezákonnost uplatňování privilegovaného postavení státu jako věřitele, v případě vzniku přeplatku u daňového subjektu, v průběhu konkurzního řízení.

* JUDr. Jaroslav Kobík, daňový poradce

- Podle čl. 10 Ústavy platí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného nežli zákon, použije se mezinárodní smlouva. Právní předpisy EU, smlouvy a veškeré akty EU jsou pro Českou republiku závazné z hlediska našeho členství v této organizaci. Totéž platí i pokud jde o aplikaci 6. Směrnice Rady Evropy ohledně uplatňování daně z přidané hodnoty. Pokud je tedy odlišná úprava některých institutů v zákoně o DPH a v 6. Směrnici RE, jsou správci daně povinni postupovat podle této směrnice. To se v praxi neděje, když pracovníci prvoinstančních správců daně nejsou s textem Směrnice vůbec seznámeni.

Princip včasnosti

Povinnost správního orgánu vyřídit věci bez zbytečných průtahů vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V rozporu s tím zákon o správě daní a poplatků zavazuje lhůtami téměř výlučně daňové subjekty. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu *stav, kdy daňový řád váže pouze daňové subjekty lhůtami, s jejich nedodržením spojuje závažné právní následky, a přitom nestanoví lhůty pro rozhodování či jiné úkony správce daně nebo jeho pracovníků, evidentně není v souladu s nastiňným požadavkem spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem na placení daní a imperativem ochrany základních práv a svobod. Tento stav jednoznačně a navíc bez jakéhokoliv racionálního důvodu, zvyšhodňuje správce daně oproti daňovému subjektu. Výklad, podle něhož by správce daně v rámci daňového řízení nebyl omezen žádnými lhůtami, je z tohoto pohledu zcela nepřijatelný.* Tolik citát. Zákon o správě daní a poplatků stanovil správcům daně závaznou lhůtu v podstatě pouze pro vyměření daně, pro její vybrání a pro vrácení přeplatku. Nestanovil, jak dlouho může trvat daňová kontrola, za jak dlouho může správce daně zahájit tzv. vytykácí řízení, po dobu jehož trvání lhůta pro vrácení přeplatku neběží a nestanoví ani jak dlouho může trvat odvolací řízení, a to bez ohledu na skutečnost, že odvolání v daňovém řízení nemá odkladný účinek.

V současné době je v legislativním procesu návrh novely zákona o správě daní a poplatků, podle kterého by mohl daňový subjekt podat stížnost na nečinnost správce daně tehdy, jestliže ten vůči němu učinil poslední úkon před více než 6 měsíci, anebo tehdy, jestliže má již správce daně soustředěny všechny podklady k rozhodnutí a je nečinný. Z hlediska potřeb daňových subjektů je šestiměsíční lhůta pro nekonání správců daně vůči nim nepřiměřeně dlouhá a navíc tato novela nic neřeší, pokud jde o celkovou dobu daňového řízení. Navíc je pro daňové subjekty často nemožné zjistit, zda má správce daně soustředěny všechny podklady

pro rozhodnutí, a to vzhledem k obstrukcím pracovníků správců daně při nahlížení do spisu.

Princip přesvědčivosti

Daňové řízení je specifické, pokud jde o rozdělení důkazního břemene. Důkazní břemeno, pokud jde o prokázání skutečností uváděných daňovými subjekty v daňových přiznáních, stíhá tyto daňové subjekty. Zákon o správě daní a poplatků proto vycházel z toho, že přesvědčivé mají být právě tyto daňové subjekty při plnění tohoto důkazního břemene, a nikoliv správce daně v odůvodnění svého rozhodnutí. Zákon o správě daní a poplatků dokonce stanoví, že se daňová rozhodnutí – až na řídké výjimky – neodůvodňují. Rozhodnutí, která správci daně vydávají, nemusí dokonce ve svém výroku obsahovat ani odkaz na příslušné ustanovení právního předpisu, podle kterého správce daně rozhodnutí vydal. Princip přesvědčivosti je tak v daňovém řízení důsledně negován.

Princip součinnosti

I když je zásada součinnosti zařazena mezi základní zásady daňového řízení, v praxi bývá často porušována, a to nejen daňovými subjekty, ale i ze strany pracovníků správců daně. Není výjimkou, když se kontrolovaný daňový subjekt dozví teprve ze zprávy o kontrole, jejímž projednáním daňová kontrola končí, o čem vlastně správce daně pochybuje. Totéž platí i pokud jde o vytykáací řízení, které je založeno na vyvracení pochybností správce daně ohledně údajů uvedených v daňovém přiznání. Daňové subjekty se často marně snaží zjistit, o čem vlastně správce daně pochybuje. Běžná praxe je taková, že správce daně pouze proěřuje oprávněnost uplatnění vyššího odpočtu na dani z přidané hodnoty a v rámci toho vyzývá subjekt k odstranění nesdělených pochybností, které není schopen konkretizovat.

Správci daně si v průběhu kontrol obstarávají a provádějí důkazní prostředky bez vědomí kontrolovaného daňového subjektu a ten se o existenci těchto důkazních prostředků nedozví, pokud z nich správci daně nevycházejí při svém rozhodování. V daňovém spisu tak mohou být opomenuté důkazy, které správce daně při nahlížení subjektu do spisu zařadil do neveřejné části spisu, které neuvedl ve zprávě o kontrole a které svědčí ve prospěch daňového subjektu.

Stav, kdy správci daně nemají zákonnou povinnost vést rejstříky spisů a kdy ze strany daňových subjektů nekontrolovatelně určují, co patří do neveřejné části spisu a do čeho subjektu umožní nahlédnout, když

přítom ignorují názory Ústavního soudu na tento problém, nepochybně porušuje rovněž princip otevřenosti.

Princip odpovědnosti

Pracovníci správců daně na převážnou většinu problémů nepodávají závazná individuální stanoviska, neboť jim zákon takovouto povinnost neukládá a navíc se stejně jako daňové subjekty v nepřehledném stavu daňových předpisů dostatečně neorientují. To jim ovšem nebrání v tom, aby později, když už existují příslušné Pokyny ministerstva a judikатурní výklady k jednotlivým ustanovením daňových zákonů, daň nedoměřovali, a to včetně souběžného uplatňování sankcí. Stav, kdy se ministerstvo, po třinácti letech fungování stávající daňové soustavy, sice požadavku zavedení institutu závazného posouzení slovně nebrání, ovšem realizuje jej pouze ve velmi omezeném rozsahu, určitě není v souladu s uvedeným principem.

Závěr

Tyto a další principy dobré správy byly zakotveny do základních zásad správního řízení v novém Správním řádu. Podle mého názoru jde o přirozenoprávní zásady, které vycházejí z Listinou zaručeného práva na spravedlivý proces. Jsem toho názoru, že tyto principy musí být respektovány i v daňovém řízení, a to bez ohledu na jeho specifika. Jak judikoval Nejvyšší správní soud, *veřejný zájem na výběru daní nelze v obecné rovině spatřovat pouze v zájmu státu, ale rovněž v potřebě spravedlivě vymezit práva a povinnosti osob, které daňová povinnost stíhá. Zákonné vymezení rozsahu a obsahu podmínek pro stanovení daní je možno definovat jen zákonem, přitom je třeba zachovat požadavek přesnosti právní normy, právní jistoty a předvídatelnosti aktů veřejné moci.*

Jak jsem uvedl, principy dobré správy se promítly do základních zásad správního řízení, jak je upravuje správní řád ve svých ust. § 2 až 8. Aplikace těchto zásad v řízení daňovém naráží na ustanovení § 99 zákona o správě daní a poplatků, podle kterého se v daňovém řízení správní řád nepoužije.

Tento problém je řešitelný ve smyslu ust. § 177 správního řádu, který stanoví, že základní zásady činnosti správních orgánů se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Podle mého názoru proto nic nebrání aplikaci základních zásad správního řízení v daňovém řízení.

Ministerstvo ovšem připravilo návrh novely citovaného ustanovení § 99 zákona o správě daní a poplatků, podle které se v daňovém řízení správní řád, s výjimkou § 175, tj. s výjimkou ustanovení ohledně stížností v daňovém řízení, nepoužije.

Diskuse ohledně aplikace základních zásad správního řízení v řízení daňovém by měly být ukončeny přijetím Daňového řádu, tedy zákona, který má zákon o správě daní a poplatků nahradit. Návrh tohoto zákona, který se již v několika minulých letech stal předmětem široké odborné diskuse, a který akceptuje pouze některé z principů dobré správy, neprošel v loňském roce Legislativní radou vlády. V současné době Ministerstvo financí, jakožto předkladatel návrhu tohoto zákona, zahajuje další kolo jednání ohledně jeho definitivního znění. Věřím, že se zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv legislativního procesu při tvorbě tohoto zákona aktivně zúčastní.

Z toho, co jsem již uvedl, je patrné, že Ministerstvo financí považuje aplikaci některých principů dobré správy v daňovém řízení za nepřijatelnou. Na jedné straně se sice podle Daňového řádu mají rozhodnutí správce daně odůvodňovat, ovšem na straně druhé např. nemá mít daňový subjekt právo nahlížet do vyhledávací části spisu, s výjimkou těch důkazních prostředků, které se správce daně rozhodl v řízení použít. Obdobně bude správce daně postupovat i ve vztahu k soudu. Správce daně má být oprávněn vyslýchat ty svědky, které si opatřil sám, bez účasti daňového subjektu. Povinnost zopakovat takovýto výsledek za účasti subjektu má mít pouze v případě, že správce daně takovýto výsledek svědka uplatnil jako důkazní prostředek v daňovém řízení. Pokud tedy správce daně výběrem důkazních prostředků ovlivní důkazní situaci v neprospěch žalobce, soud nebude mít možnost takovouto skutečnost zjistit.

Změny takovýchto přístupů státních orgánů při správě daňových povinností nemůže dosáhnou pouze samotná Komora daňových poradců. Je třeba, aby v tomto směru měla Komora co nejširší podporu všech zainteresovaných orgánů a institucí. Podporu ze strany Veřejného ochránce práv považuje Komora daňových poradců za velmi významnou.

Význam základních zásad řízení pro naplnění principů dobré správy zejména v daňovém řízení¹

David Bauer *

Démokritos:² „Na chyby si lidé více pamatují než na správné činy. A věru je to tak spravedlivé: ten, kdo vrací svěřené peníze, nemusí být chválen, zato ten, kdo je nevrací, má mít špatnou pověst a být stíhán, stejně tak i úředník, neboť nebyl zvolen k tomu, aby jednal špatně, nýbrž dobře.“

Považujeme za nesporné, že účastníci daňového řízení, vnímají průběh daňového řízení, jeho korektnost, srozumitelnost a přesvědčivost, minimálně stejně intenzivně jako jeho samotný hmotně právní výsledek, tj. stanovení daňové povinnosti. V praxi se však setkáváme s dlouhodobou ignorací základních zásad daňového řízení správci daně ve všech stupních řízení, resp. s jejich neochotou či neschopností aplikovat tyto zásady v praxi, tj. v průběhu daňového řízení. Je však vhodné též uznat, že znění zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon“) je poplatné době, ve které zákon vznikl. Proto občasná či „více než občasná“ nedostatečnost výslovné zákonné úpravy jednotlivých úkonů správce daně v daňovém řízení, kterou nelze, na rozdíl od práva soukromého, překlenout analogií³, umožnila správcům daně praktikovat tzv. „správní sadismus“. Nejvýraznější následky tohoto „sadismu“ pak způsobuje institut stanovení daně podle pomůcek. Dovolují si zopakovat, že chyba není v samotném institutu stanovení daně „náhradním způsobem po té, co se daňový subjekt dostane do kontumace“, ale v nedostatečnosti výslovné úpravy rozhodných právních institutů, příp. celých částí

¹ Příspěvek vznikl za podpory z grantu č. 407/06/1467 Grantové agentury České republiky.

* JUDr. David Bauer, Ustav státu a práva Akademie věd ČR

² Zlomky před Sokratovských myslitelů. Nakladatelství Československé akademie věd, Praha, str. 154.

³ Jiného názoru je zejména Milan Kindl, který připouští analogii v daňovém řízení zásadně vždy ve prospěch poplatníka (v podr. srovnej např. *Kindl, M., Telecký, D., Válková, H.: Zákon o správě daní a poplatků – komentář*. 1. vydání. C. H. Beck, Praha, 2002, str. 7 nebo 88).

daňového řízení⁴, a v interpretaci a aplikaci ustanovení zákona, zejména pak základních zásad řízení, pracovníky správce daně.

Daňové řízení je specifické tím, že daňový subjekt zpravidla svoji daňovou povinnost vypočte a přizná a správce daně následně kontroluje „správnost“ takto přiznané daňové povinnosti. Při přezkoumávání (kontrolu) plnění hmotně právních (daňových) povinností musí mít správce daně na zřeteli nejen přezkoumávanou daňovou povinnost, ale též budoucí daňové povinnosti. Zřetel na budoucí daňové povinnosti – jejich dobrovolné a včasné plnění, včetně udržení či progresu předmětu zdanění – je jedním z atributů principu „dobré správy“ v daňovém řízení, jako teleologického přístupu „ze strany státu“.

Zaměříme-li se na vztah (interakci) mezi správcem daně a daňovým subjektem, tak má-li správce daně vykonávat „správu plnění daňových povinností“ řádně (dobře), musí dodržovat určitá základní pravidla tohoto vztahu. Vedle prvotního předpokladu zákonnosti, jsou zde též další nepostradatelná pravidla, jenž nejen právní teorie, ale též zákon nazývá „základní zásady řízení“. V kontextu s celým daňovým řízením, resp. s celým zákonem je nezbytné zodpovědět otázku: Platí základní zásady v daňovém řízení bezvýjimečně? Samozřejmě neplatí a dalšími ustanoveními zákona jsou buď naplňovány (konkretizovány) nebo potlačovány.

Pro nalezení mezi základních zásad daňového řízení, lze např. podrobit zákon jednoduchému základnímu výzkumu. Tento výzkum je vhodné zaměřit nejen na vztah základních zásad daňového řízení k pravidlům obsaženým v dalších ustanoveních zákona, ale též na vztah celého zákona k ostatním zásadám správního řízení, jenž rozlišuje právní doktrína. Nahlédneme-li tedy na uvedený zákon z pohledu zákonodárce, lze hodnotit, jakou zásadou byl v konkrétním případě zákonodárce veden, nebo jaká zásada byla zákonodárcem k daném případě úmyslně potlačena či modifikována. Konkrétním případem lze chápat jednotlivé instituty nebo části daňového řízení, např. daňové přiznání, vytykácí řízení, daňová kontrola či projednání zprávy o daňové kontrole. Je však možné podrobit zkoumání zákon až na jednotlivé právní věty, které v sobě obsahují určité pravidlo chování.

⁴ Zejména vytykácí řízení, daňová kontrola i samotné stanovení daně podle pomůcek. Pro ilustraci lze srovnat např. právní úpravu danou zákonem č. 76/1927 Sb. z. a n., o přímých daních (např. srovnaj *Freudenfeld, F, Kovanda, F: Zákon o přímých daních s komentářem*. 2. vydání. V. Linhart, Praha, 1937).

Po provedení takového „výzkumu“ zjistíme, že kromě deseti základních zásad daňového řízení vyjmenovaných v § 2 zákona, je zde zhruba třicet zásad správního řízení a obdobných základních pravidel, jenž ovládají konkrétní úkony či části daňového řízení. Jako příklad lze uvést „kontumaci pro nepodání daňového přiznání“ podle § 44 zákona. V tomto případě je stanovena:

- výjimka ze zásady součinnosti,
- výjimka ze zásady spolupráce a
- zakotvena zásada oficiality.

Můžeme tedy přijmout zjištění, že konkrétní ustanovení zákona vždy buď naplňují nebo potlačují základní či jinou zásadu řízení. Toto naplnění nebo potlačení zásady řízení je tudíž *ratio legis* dané výslovné úpravy. Za nejvýznamnější však považuji, že za použití argumentu *ratio legis*, lze překlenout nedostatečnost nebo nejednoznačnost výslovné právní úpravy, a to tak, aby prováděné daňové řízení odpovídalo principům řádné (dobré) správy.

Pokusím-li se shrnout interpretační význam základních zásad daňového řízení, tak tyto by měly napomáhat dodržování principů „dobré správy“ tam, kde hmotně právní a někdy i procesně právní úprava je nedostatečná, nejednoznačná či dokonce zmatečná. Nastíněné teoretické „prolnutí“ základních zásad daňového řízení s *rationem legis* je jednou z cest, jak v mezích situací ještě vykonávat správu daní řádně a nečekat až na rozhodnutí ve správním soudnictví.

Dalším možným krokem ke zlepšení stávajícího stavu je vedle nového daňového řádu též, výslovné zakotvení základních interpretačních pravidel do textu zákona. Interpretační pravidla tím získají na transparentnosti a budou srozumitelná jak daňovým subjektům, tak i pracovníkům správce daně. Inspiraci lze hledat např. v připravované osnově nového občanského zákoníku, vypracované pod vedením Karla Eliáše. Zároveň by bylo možné výslovně stanovit vztah základních zásad řízení k ostatním částem zákona (k jeho jednotlivým ustanovením), resp. zakotvit jejich interpretační význam, a to s akcentem na zajištění řádné (dobré) správy. V daňovém řízení dnes totiž bohužel platí – *fortior est custodia legis quam hominis*⁵.

⁵ „silnější je ochrana od zákona než-li od člověka“

Exekuční řízení i v souvislosti s principy dobré správy

Vladimír Plášil *

Úvodem svého vystoupení bych chtěl ocenit smysl pro realitu u organizátorů této akce, protože životní zkušenosti nám říkají, že nakonec zpravidla přichází exekutor...

Chtěl bych Vás seznámit s některými problémy, které Exekutorská komora České republiky reflektuje ve vztahu k principům „dobré správy“, kterými se dnešní konference zabývá a které zde od rána projednáváme. Přesto, že veřejný ochránce práv nemůže vzhledem ke svému zákonnému vymezení zasahovat do činnosti Exekutorské komory České republiky, může velice aktivně a řekl bych i kvalitně poskytnout radu a informaci veřejnosti, pokud se týká rychlosti exekučního řízení, případných průtahů v exekučním řízení. Má samozřejmě i plné právo sledovat, zda orgány státního dohledu, v daném případě Ministerstvo spravedlnosti ČR, kontrolují činnost, a zejména tu údajně špatnou činnost, pokud k ní má docházet u soudních exekutorů. Zde bych podotkl, že z takto signalizovaných poznatků jsou, vždy po prošetření jejich důvodnosti, Komorou i ministerstvem spravedlnosti jako orgánem státního dohledu vyvozovány konkrétní důsledky a konkrétní opatření.

V letošním roce v měsíci září oslavíme již pátý rok plné účinnosti zákona o soudních exekutorech a exekuční činnosti. Domnívám se, že za těch skoro pět let se Exekutorská komora plně etablovala na tuzemském trhu právních služeb a v podstatě se tak Česká republika připojila k většině zemí Evropské unie, kde tento institut funguje – v některých zemích dokonce již od 14. století.

Pokud se týká některých tzv. „klasických problémů“, evergreenem je právě princip „dobré správy“, který byl ve vztahu k exekučnímu řízení velmi často ventilován právě ve služební agendě kanceláře pana doktora Motejla a jeho podřízených. Zde bylo poukázáno na realizaci principu údajně „dobré správy“, ale v konečném důsledku fakticky spíše „nedobré správy“. Například u některých obcí, resp. obecních či městských úřadů, pokud nevyužívaly svých zákonných oprávnění, aby si samy prováděly správní exekuce a tyto exekuce zadávaly namísto toho proto, aby se třeba nedostaly do konfliktu s místními obyvateli, soudním exekutorům, čímž

* JUDr. Vladimír Plášil, člen prezidia Exekutorské komory ČR

mimo vymožení vlastní pohledávky docházelo logicky i k dalšímu zatížení účastníků exekučního řízení.

Já sám například mohu ze své vlastní služební činnosti doložit, že jedním konkrétním stavebním úřadem, byl podán soudu návrh, abych provedl, resp. byl pověřen provedením exekuce odstraněním stavby z titulu pravomocného a vykonatelného rozhodnutí tohoto stavebního úřadu. Takže tento úřad vlastně vystupoval v procesním postavení oprávněného. Když se moji pracovníci dostavili za účelem realizace odstranění stavby, pan povinný předložil pravomocné kolaudačním rozhodnutí téhož stavebního úřadu, kterým legalizoval tu původně nepovolenou stavbu. Takže zde vidím ve vztahu k osvětové činnosti a ke školicím akcím orgánů státní správy, respektive územní samosprávy, jeden z podnětů a jednu z možností, jak potřebu principu „dobré správy“ prezentovat i ve vztahu k těmto orgánům, protože soudní exekutor nemůže, pokud je soudem pověřen provedením exekuce, nemůže tento úkon odmítnout, leda že by odporoval zákonu a nebo že by od oprávněného neobdržel zálohu na provedení exekuce.

Chtěl bych Vás dále ve vztahu k bilanci Komory za téměř pětileté období informovat o několika statistických údajích.

Za rok 2005 je **meziroční nárůst počtu nařízených exekucí** prezentován navýšením 74 %. To znamená, že v roce 2005 bylo nově soudy nařízeno 270 480 tzv. „privátních“ soudních exekucí. Celostátní nárůst nejlépe porovnáme s počtem 155 156 exekucí nařízených v roce 2004.

Pokud se týká zrychlení, zefektivnění činnosti a zejména korektního asertivního přístupu soudních exekutorů k účastníkům řízení, Exekutorská komora České republiky může konstatovat v současné době 2 nová pozitiva:

Již v minulém roce byla přijata **novela předpisu upravujícího výběrové řízení** na neobsazené exekutorské úřady, kde povinnou součástí tohoto výběrového řízení je psychotest, stejně tak jako je tomu u soudců z povolání. Mohu říci, a není to nic tajného, že to je velký přínos pro naši profesní komoru. Například v loňském roce, kdy výběrového řízení na neobsazené exekutorské úřady se zúčastnilo 14 uchazečů, bylo 12 psychologem vyřazeno pro absolutní rizikovitost, a tedy i absolutní nezpůsobilost. To si myslím velmi dobré. Povolání soudního exekutora je velice zátěžové povolání. O to smutnější je naše zjištění, že jedna psychologem vyřazená uchazečka o funkci soudního exekutora byla jmenována soudkyní z povolání. Ale to není starostí Exekutorské komory ČR.

Pokud se týká dalšího pozitiva, je jím skutečnost, že 28. února letošního roku zde v Brně sněm Exekutorské komory ČR konečně přijal v plném znění tzv. „**Etický kodex soudního exekutora**“. Je to interní norma naší profesní komory, upravující nad rámec zákona pravidla chování soudních exekutorů. Domnívám se, že byla velice potřebná, bude určitým regulativem v každodenní služební činnosti soudních exekutorů a doufám a chtěl bych věřit, že se to promítne i v počtu řešených stížností a podnětů. Zde bych chtěl konstatovat, že nastal, aspoň podle našich statistik, velmi příznivý vývoj v počtu stížností a podnětů, kterými si účastníci řízení stěžují na postupy soudního exekutora. Za loňský rok bylo proti postupu soudního exekutora podáno pouze 658 stížností nebo podnětů, což znamená, že v poměru počtu nařízených exekucí to představuje oproti předloňskému roku pokles o 21 %. V roce 2005 bylo stěžovateli napadeno pouze 0,24 % všech nařízených soudních exekucí. Takže domnívám se, že zde uvedený počet stížností není vzhledem k počtu vyřizovaných exekucí rozhodně alarmující a lze tak konstatovat velké zlepšení. Podstatné je, že v roce 2005 bylo podle evidencí Exekutorské komory podáno celkem 28 kárných žalob oproti 13 kárným žalobám v roce 2004, což představuje nárůst o 115 %. Důvodem tohoto pouze zdánlivě negativního vývoje je skutečnost, že Exekutorská komora ČR si zřídila další kontrolní orgán, konkrétně Kontrolní komisi, jako poradní orgán prezidia. Podle plánu kontrol, který je, z hlediska počtu kontrol velmi rozsáhlý, lze očekávat vyšší množství případně objevených pochybení. Zde bych chtěl přítomnému zástupci odboru dohledu Ministerstva spravedlnosti poděkovat za součinnost, poskytovanou orgánům naší profesní komory, protože některé kontroly jsou Komorou prováděny přímo v součinnosti s pracovníky odboru dohledu a stížností Ministerstva spravedlnosti. Tím je podle mého názoru zajištěna i větší objektivita těchto šetření, protože kontrolní činnosti se účastní i orgán státního dohledu.

Závěrem bych chtěl též upozornit na některé „legislativní bolesti“, které podle názoru Exekutorské komory ČR velice tíží v nejbližším období vymahatelnost práva.

Je to díky některým legislativním aktivitám konkrétních poslanců Parlamentu České republiky. První případ, který nás bude velmi tížit a bude tížit zejména věřitele, je schválené znění insolvenčního zákona, který teď je v současné době před projednáním v Senátu. Velký problém oproti dosavadnímu zákonu o konkursu a vyrovnání, kde podle dosud platných ustanovení § 14 zákona o konkursu a vyrovnání „exekuci po prohlášení

konkursu lze nařídit, ale nelze ji provést“. Ztěžuje to exekuční řízení, ale budiž. Ovšem podle nového znění návrhu insolvenčního zákona každým podáním návrhu na insolvenční řízení, každým jeho zadáním, se přerušují ze zákona všechny již nařízené exekuce. To znamená, že každý notorický neplatič, jakmile zjistí, že má obstaven účet nebo jakmile mu bude doručeno usnesení o nařízení exekuce, bude této exekuci efektivně bránit tím způsobem, že podá sám na sebe nebo po dohodě s třetí osobou jejím prostřednictvím návrh na zahájení insolvenčního řízení. Tak vlastně bez ohledu na skutečnost, zda v této věci bude rozhodnuto kladně, všechny exekuce a všechny výkony rozhodnutí jsou ze zákona přerušeny. Přestože Exekutorská komora ČR prostřednictvím své právní a legislativní komise tento legislativní nedostatek důrazně připomínkovala, bohužel Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR na tyto připomínky nerefletovala.

Pokud se týká ještě různých problémů vztahujících se k principům „dobré správy“, nemohu si odpustit odkázat na novelu zákona o daních z příjmů č. 545/2005 Sb., kde vlastně souborem sběrných paragrafů byl stanoven správní poplatek soudním exekutorům za dožádání finančnímu úřadu, týkající se majetku povinného, který je vyměřován ve výši 2 000 Kč. Je to astronomická částka, přičemž přijetí takovéto zákonné úpravy je v rozporu se speciálním zákonem 120/2001 Sb., kde se uvádí v ustanoveních §§ 33 a 34, že soudní exekutor je osvobozen od správních poplatků. Věc je v řešení Komory a Ministerstva financí. Je samozřejmě otázkou, jak tomu bude nadále, ale v každém případě takovýto postup zákonodárce i jednotlivých finančních úřadů je v rozporu s principy „dobré správy“.

Právo na spravedlivý proces¹

Olga Pouperová *

Prameny práva na „fair process“

Právu na spravedlivý proces se věnuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod² (dále jen „Úmluva“). „Každý má právo, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu požadovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu spravedlnosti.“

Ust. čl. 6 odst. 1 Úmluvy tak stanoví atributy práva na spravedlivý proces a dílčí požadavky na řízení, které musí být splněny, aby řízení mohlo být dle daného měřítka považováno za spravedlivé. Podstatou práva na spravedlivý proces není právo na příznivý výsledek řízení, nýbrž zachování uvedených atributů a požadavků.

Listina základních práv a svobod³ (dále jen „Listina“) právo na spravedlivý proces vymezuje prostřednictvím dílčích práv postupně v několika ustanoveních, počínaje ust. čl. 36 odst. 1 a ust. čl. 38. odst. 2 konče. Ust. čl. 36 odst. 1 zaručuje právo na přístup ke státním orgánům, právo na právní ochranu vůbec. „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ V právním státě je nezbytné zaručit nejen dodržování stanovených procesních pravidel, aby řízení mohlo být označeno za spravedlivé, resp. řádné, nýbrž také zaručit, že řízení bude moci

¹ Přihlášený referát, který nebyl z časových důvodů na konferenci přednesen.

* Mgr. Olga Pouperová, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

² Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

³ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

být vůbec zahájeno, neznemožňovat a neztěžovat přístup k orgánům, které mají poskytovat ochranu právům jednotlivců, tj. neodpírat přístup k spravedlnosti. Ust. čl. 36 odst. 1 Listiny tak tvoří základ práva na spravedlivý proces, neboť principiální podmínkou realizace tohoto práva je umožnit jedinci vůbec přístup k orgánu veřejné moci. Listina na rozdíl od Úmluvy, resp. jejího úředního překladu výslovně zmiňuje také řízení před jiným orgánem než soudem.⁴

Ústavní soud ČR obohatil interpretaci ust. čl. 36 Listiny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva s argumentací, že je nutné ust. čl. 36 Listiny vykládat širěji a v přímé spojitosti s ust. čl. 6 Evropské úmluvy, neboť Česká republika se zavázala k její přímé aplikaci. Ústavní soud za právo na spravedlivý proces považuje celou pátou část Listiny (nazvanou Právo na soudní a jinou právní ochranu).⁵

Pojmy spravedlnost, spravedlivý a „fair“

Spravedlnost vystupuje jako etický postulát a morální ctnost. Přestože je však spravedlnost především kategorií etickou, je také uznávaným pojmem normativním. Ve smyslu spravedlnosti se existující stav věcí charakterizuje jako něco přípustného, resp. žádoucího, co odpovídá podstatě a právům člověka v kontextu dané lidské společnosti, co je v souladu s požadavkem obecného blaha. Známým vymezením spravedlnosti je Hartova definice, podle níž je třeba se stejnými případy nakládat stejně a různými různě.⁶ Tento princip je vyjádřen zásadou legitimního očekávání neboli zásadou předvídatelnosti v novém správním řádu⁷ již výslovně zakotvenou, jejímž smyslem je eliminovat zdroje právní nejistoty. Zásada předvídatelnosti konkretizuje ústavní princip rovnosti v právech a důstojnosti, rovnosti před zákonem a také zákazu diskriminace.⁸

⁴ Např. D. Hendrych v překladu čl. 6 originálního textu Úmluvy používá pojem (nezávislý a nestranný) „orgán“, neboť podle něj stanovené podmínky mohou splňovat i jiné orgány než soudy ve smyslu našeho ústavního vymezení, viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 358, nicméně text implementace Úmluvy do českého právního řádu používá pojem „soud“, viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., čl. 6 odst. 1 věta první.

⁵ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a k Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 900.

⁶ Srov. Madar, Z.: Slovník českého práva, P–Z, II. díl, Linde, Praha, 1999, 2. vyd., s. 1355.

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (v textu dále jen „správní řád“).

⁸ Viz Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, s. 45.

Podstatnou vlastností spravedlnosti je také rovnost.⁹ Rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle ust. čl. 1 Listiny je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo.¹⁰ Ve správním řízení se rovnost ve smyslu procesní rovnosti, tzv. rovnosti zbraní uplatňuje pouze ve vztahu mezi účastníky navzájem, nikoli ve vztahu mezi správním orgánem jakožto vykonavatelem veřejné správy a účastníkem řízení jakožto jejím adresátem. Postavení správního orgánu je při rozhodování velmi silné, je subjektem, který jednostranně, autoritativně rozhoduje ve věci. Soudní řád správní¹¹ procesní rovnost rovněž garantuje.¹² Nespravedlnost bývá ztotožňována s bezprávím, a *contrario* by tedy spravedlivé mělo být to, co je po právu, stanovené právními normami, co je legální a legitimní. Neumíme-li obecně a objektivně stanovit, co je spravedlivé, můžeme jen určit, co bude legální.

Judikatura Evropského soudu právo na spravedlivý proces vymezuje jako právo jednotlivce předložit svou věc nezávislému soudu za podmínek, které neznevýhodňují zásadním způsobem ani jednu stranu procesu.¹³

Ústavní soud ČR se k obsahu práva na spravedlivý proces vyjádřil v tom smyslu, že rozsah práva na spravedlivý proces, jak je upraveno Listinou i Úmluvou, není možné vykládat tak, jako by se garantoval úspěch v řízení, tj. že by jednotlivci bylo zaručováno přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí, dle jeho názoru odpovídající skutečným hmotněprávním poměrům. Právo na spravedlivý proces znamená zajištění práva na spravedlivé právní řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správního rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy.¹⁴

⁹ Viz ust. čl. 37 odst. 3 Listiny.

¹⁰ Viz náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/02 svazek č. 29, náleží č. 11.

¹¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, dále jen „soudní řád správní“.

¹² Viz ust. § 36 odst. 1 soudního řádu správního; k zajištění rovnosti má přispět také poučovací povinnost soudu.

¹³ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Brandstetter versus Rakousko, 1991, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

¹⁴ Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 530/01, in Sládeček, V.: Obecné správní právo, Aspi, Praha, 2005, s. 340.

Vzhledem k nevymezitelnosti pojmu „spravedlivý“ mi připadá vhodnější používat cizojazyčný, originální termín „fair process“.¹⁵ Slovo „fair“ není sice o nic jednoznačnější, ale spravedlnost se podle mého názoru vztahuje spíše k jakémusi statickému stavu, kdežto „fairness“ (férovost) může spíše vyjadřovat kvalitu děje, procesu vedoucího k žádoucímu výsledku. Slovo „fair“ bývá překládáno pomocí mnoha různých, i když obsahově příbuzných adjektiv, např. jako poctivý, čestný, nestranný, regulérní, zdvořilý a v neposlední řadě také spravedlivý. Z uvedeného vyplývá, že pojem „fair“ je širší než „spravedlivý“ a sám v sobě, bez bližší specifikace již zahrnuje dílčí atributy přiřazované k právu na spravedlivý proces. Používání termínu „spravedlivý proces“ tak dle mého názoru obsah tohoto práva zbytečně zužuje. Nicméně jde však jen o jakési jazykové puntičkářství. Listina, správní řád i soudní řád správní upravují jednotlivá dílčí práva v řízení garantovaná a ani jeden z těchto normativních textů „zkratku“ právo na spravedlivý proces výslovně nepoužívá. Co je důležité, je implementace tohoto práva, ať již nazývaného právem na spravedlivý proces, právem na řádný proces či právem na „fair process“, jeho respektování a uplatňování v reálných řízeních.

Nezávislý a nestranný orgán

Ačkoli to dikce ustanovení zcela přesvědčivě nenaznačuje, v průměrné podobě se ust. čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje i na rozhodování veřejné správy. Potvrzuje to především judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V oblasti veřejné správy nejde o to, aby v každém stupni rozhodoval o věci nezávislý a nestranný „soud“, nýbrž aby existovala možnost přezkoumání rozhodnutí závislého správního úřadu orgánem nezávislým, který věc posoudí v plné jurisdikci.¹⁶ To ostatně zdůrazňuje i Evropský soud: „Tam, kde rozhodnutí správního orgánu, který rozhoduje o občanských právech a závazcích, samo o sobě nesplňuje požadavky ust. čl. 6 Úmluvy, je nezbytné, aby taková rozhodnutí podléhala

¹⁵ Např. V. Sládeček používání pojmu spravedlivý („fair“) rovněž nepovažuje za zcela výstižný a za adekvátnější považuje překlad „řádný“, viz Sládeček, V.: *Obecné správní právo*, Aspi, Praha, 2005, s. 340, k tomu je možné poznamenat, že i angličtina používá spojení „due process“ (řádný proces), a to jako synonymum k „fair process“.

¹⁶ Srov. ust. čl. 36 odst. 2 Listiny, které zakotvuje požadavek přezkoumávání (pouhé) zákonnosti rozhodnutí veřejné správy, jímž byl jednotlivec zkrácen na svých právech.

následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí, který záruku ochrany ve smyslu ust. čl. 6 poskytuje.“¹⁷

Obdobnou argumentací lze pak vyřešit i námitky, že správní řízení samo o sobě nesplňuje ani požadavek veřejnosti řízení.¹⁸ Správní řízení jsou sice zásadně nevěřejná, ale v procesech správního soudnictví se již zásada veřejnosti uplatňuje. Veřejnost právního procesu je jedním z nástrojů veřejné kontroly. Nevěřejnost správních řízení vyplývá mimo jiné z tradice vedení spisů, v nichž jsou shromažďovány nebo do nichž jsou zaznamenávány důkazy, návrhy a žádosti účastníků a další podklady pro rozhodnutí. Nevěřejná jsou obecně i svolaná ústní jednání. Veřejnost se tedy v plném rozsahu uplatňuje pouze ve vztahu k účastníkům řízení a jejich zástupcům, resp. opatrovníkům. Přesto nový správní řád oproti předchozí právní úpravě požadavek veřejnosti řízení alespoň částečně zohledňuje, a to právem tzv. neopominutelného účastníka dosáhnout konání ústního jednání veřejně, nebrání-li tomu zákonná překážka.¹⁹

Nezávislým a nestranným orgánem může být jen orgán zřízený zákonem, který je v nezávislém postavení jak ve vztahu k moci výkonné, tak ve vztahu k moci zákonodárné, ve vztazích ke stranám sporu i vůči nátlakovým skupinám stojícím vně. Nestrannost implikuje jak nestrannost subjektivní, tedy nepředpojatý osobní postoj soudce, tak nestrannost objektivní, tedy jakési obecné záruky profesionality rozhodujícího subjektu, a zkráceně se dá říci, že je dána tehdy, když chybí důvodné pochybnosti o podjatosti. Požadavek zřízení orgánu zákonem, nikoli předpisem nižší právní síly, má zamezit libovolnému rušení a vytváření procesních orgánů a manipulování jejich kompetencemi.²⁰

Ust. čl. 36 odst. 3 Listiny zakotvuje právo každého jedince na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem státního orgánu.²¹ Je to právo, které zároveň slouží

¹⁷ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert a Le Compte versus Belgie*, 1983, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

¹⁸ Viz ust. čl. 38 odst. 2 Listiny.

¹⁹ Viz Skulová, S. a kol.: *Správní právo procesní*, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, s. 52.

²⁰ Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a k Listině*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 904.

²¹ Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění.

k ochraně jiných základních práv a svobod a k omezování státního impéria.²²

„Občanská práva a závazky“ a „trestní obvinění“

Pro zjištění, zda a do jaké míry se právo na spravedlivý proces uplatňuje také ve veřejnoprávní sféře, je třeba vyložit, co je ve smyslu Úmluvy občanskými právy a závazky. V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva se projevuje tendence obsah spojení „občanská práva a závazky“ interpretací rozšiřovat a v současné době tak zahrnuje nejen věci typicky civilistické, nýbrž také řadu otázek správních, většinou s ohledem na majetkoprávní souvislosti (např. v souvislosti s vyvlastněním, problematikou poškozování majetkových práv hlukem nebo znečištěním, právy hospodářskými a sociálními atp.). Ochrana podle ust. čl. 6 Úmluvy bude tedy v konkrétním případě podmíněna tím, do jaké míry jsou rozhodnutím dotčena práva osobního a majetkového charakteru. Např. také autorizace k určité činnosti, která je jednou z podmínek k výkonu určité profese, je těsně spojena s právem užívat vlastní majetek a nabývá tak rovněž majetkového charakteru. Do skupiny veřejných práv, na která se režim čl. 6 Úmluvy nevztahuje, judikatura zahrnuje zejména policii ve vztahu k cizincům některé věci plynoucí z daňového práva a celního práva, spory týkající se vojenské služby, válečné škody, válečné penze a další práva, která uplatňuje jednotlivec vůči státu z hlediska svého postavení jako občana.²³

Další podmínkou pro aplikovatelnost režimu podle čl. 6 Úmluvy je kromě podřazení věci pod „občanská práva a závazky“ také to, že tato práva jsou předmětem skutečného a vážného sporu.²⁴

Také formulace „jakékoli trestní obvinění“ bývá vykládáno extenzivně a zahrnuje i obvinění ze správních deliktů. V návaznosti na širší výklad pojmu trestní obvinění se na projednávání správních deliktů přiměřeně vztahují i principy upravené v ust. čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy;

²² Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a k Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 925.

²³ Viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 362.

²⁴ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sporrong a Loennroth versus Švédsko, 1982, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

zásada presumpce nevinoty a tzv. zvláštní práva obviněného včetně práva odepřít výpověď.²⁵

Pro posouzení, zda konkrétní skutek je správním deliktem či trestným činem, se aplikují kritéria objasnění faktického obsahu vztahu, povaha samotného deliktu, která vyplývá z normy a jejího předmětu, a případně též tvrdost sankce. Kritéria povahy deliktu a tvrdosti sankce se uplatňují alternativně. V rozhodnutí ve věci *Öztürk versus SRN* Evropský soud mj. konstatoval, že ve vnitrostátním právu neexistuje nepřekročitelná hranice mezi trestním právem a úpravou přestupků a zařazení deliktu do příslušné kategorie podle vnitrostátního práva má tak jen relativní hodnotu. Úvaha, že trestní obvinění ve smyslu Úmluvy musí nutně zahrnovat určitý stupeň závažnosti, není podložena. Bylo by v rozporu s předmětem a cílem ust. čl. 6 Úmluvy umožnit státu, aby odstranil z jeho dosahu celou skupinu obvinění tím, že je bude kvalifikovat jako bagatelní.²⁶

Režimu ust. čl. 6 Úmluvy podléhá také ukládání pořádkových pokut.²⁷

Rozhodování v přiměřené lhůtě

Požadavek rozhodování v přiměřené lhůtě omezuje dobu právní nejistoty a zmírňuje negativní dopady na osobu hájící svá práva.²⁸ Z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz např. rozhodnutí ve věci *Proszaková versus Polsko*²⁹) vyplývá, že přiměřenost délky řízení se posuzuje komplexně podle konkrétních okolností, zejména podle složitosti věci, operativnosti postupu orgánů příslušných k řízení a chování zúčastněných osob, jejich upřímné snahy o urychlení procesu. K závěru, že přiměřená lhůta pro vydání rozhodnutí dodržena nebyla, může vést pouze prodlení způsobené pochybením nebo liknavostí příslušného orgánu, nikoli prodlení způsobené chováním žalobce nebo žalovaného. Takový pohled by byl nespravedlivý naopak vůči státům.

²⁵ Viz ust. čl. 37 odst. 1 Listiny, viz též ust. § 73 odst. 1 a 2 zák. č. 200/1990 Sb, o přestupcích, v platném znění.

²⁶ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Öztürk versus SRN*, 1984, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

²⁷ Viz Hendrych, D. a kol.: *Správní právo*. Obecná část. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 363.

²⁸ Viz též ust. čl. 38 odst. 2 věta první Listiny.

²⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ve věci *Proszaková versus Polsko*, 1997, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

Úmluva vyžaduje respektování přiměřené lhůty a přitom klade důraz i na to, aby při výkonu spravedlnosti nedocházelo k průtahům, které by ohrozily její účinnost a věrohodnost.³⁰

Porušení práva na spravedlivý proces, konkrétně práva na vyřízení věci bez průtahů je nejčastějším důvodem stížností k Evropskému soudu pro lidská práva vůbec a také nejčastějším důvodem stížností podaných proti České republice. Právo jednotlivce na vyřízení věci v přiměřené lhůtě implikuje povinnost států umožnit realizaci tohoto práva, jednak vnitrostátní implementací a jednak vytvořením faktických podmínek pro efektivní fungování rozhodovacích orgánů. Podle názoru Evropského soudu nedostatek personálu, špatná organizace nebo přetíženost soudů nejsou oprávněným důvodem pro nepřiměřené prodlužování právního procesu.³¹

Zásada rychlosti je jednou z výslovně vyjádřených zásad, jimiž je veškerá činnost správních orgánů ovládána.³² Konkretizací požadavku na vyřízení věci ve správním řízení v přiměřené lhůtě je stanovení lhůt pro rozhodnutí.³³ Správní orgán je v první řadě povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, pak do 30 dnů od zahájení správního řízení. Tato třicetidenní lhůta může být dále prodloužena v případech rámcově stanovených správním řádem buď o dalších 30 dní, nebo na dobu potřebnou např. pro provedení dožádání.

Výše uvedená kritéria Evropského soudu pro lidská práva pro posuzování přiměřenosti délky právního procesu nový správní řád reflektuje např. tím, že povoluje prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí „v případech zvláště složitých“ a stanoví, že nedodržení lhůt pro rozhodnutí se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Rozlišování veřejných a soukromých subjektivních práv, koncepce správního soudnictví po novele z roku 2001

Podle jednoho z nálezu Ústavního soudu³⁴ nebyl nesoulad právního řádu České republiky před přijetím soudního řádu správního a novelizací

³⁰ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Koktavá versus Česká republika*, 2003, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

³¹ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *De Michelis versus Itálie*, 1993, dostupný z <http://www.echr.coe.int>

³² Viz ust. § 6 odst. 1 správního řádu.

³³ Viz ust. § 71 správního řádu.

³⁴ Viz nálezu ÚS č. 126/1996 Sb. n. u., svazek č. 6.

občanského soudního řádu³⁵ s ust. čl. 6 odst. 1 Úmluvy dán tím, že by Úmluva vylučovala kompetence správních orgánů rozhodovat ve věci občanských práv, závazků nebo trestních obvinění občana, nýbrž tím že neexistoval zákonný předpis, jímž by bylo explicitně založeno právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v plné jurisdikci orgánem, který požadavky nezávislosti a nestrannosti splňovat bude. Předchozí koncepce správního soudnictví byla založena na přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, nikoli také jejich věcné správnosti. Uplatňoval se kasační princip. Soud mohl rozhodnutí pouze zrušit, nikoli změnit, a to pokud zjištění skutkového stavu, z něhož rozhodnutí správního orgánu vycházelo, bylo v rozporu s obsahem spisu, nebo pokud zjištění skutkového stavu bylo k posouzení věci nedostačující. Uvedené nedostatky právní úpravy byly jedním z důvodů pro zrušení celé části páte občanského soudního řádu nálezem Ústavního soudu.³⁶

Současný systém správního soudnictví v podobě, v jaké existuje od 1. 1. 2003, jde v podstatě nad rámec požadavků stanovených Listinou³⁷, ale požadavkům Úmluvy již vyhovuje lépe. Až na výjimky stanovené zákonem se lze obrátit na nezávislý a nestranný soud, který rozhoduje v plné jurisdikci a zpravidla veřejně.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výlučka³⁸, je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu; v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výlučky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti.³⁹

Správní soudy mohou při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů provádět dokazování, přitom mohou zopakovat nebo doplnit důkazy doplněné před správním orgánem⁴⁰. Správní orgány jsou vázány právním názorem vysloveným správním soudem ve zrušujícím rozsudku, příp. v rozsudku vyslovujícím nicotnost a výsledky dokazování před správním

³⁵ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění, v textu jen „občanský soudní řád“.

³⁶ Nálezem ÚS č. 96/2001-II. Sb. n. u., svazek č. 22.

³⁷ Viz ust. čl. 36 odst. 2 Listiny, které stanovuje požadavek přezkoumávání „pouhé“ zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

³⁸ Viz ust. § 70 soudního řádu správního.

³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 28/2005-89.

⁴⁰ Viz ust. § 77 soudního řádu správního.

soudem jsou povinny zahrnout v dalším řízení mezi podklady svého rozhodnutí. Pokud je předmětem přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o deliktu, může se žalobce domáhat též upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Správní soudy mají též pravomoc k ochraně před nečinností správních orgánů při vydávání rozhodnutí a osvědčení.⁴¹

Právo na spravedlivý proces v EU

Právní úprava spravedlivého procesu tvoří víceúrovňový systém. Vedle vnitrostátních katalogů lidských práv a Úmluvy přijaté v rámci aktivit Rady Evropy upravují specifickým způsobem lidská práva, včetně práva na spravedlivý proces také Evropská společenství.⁴² Přestože byla Evropská společenství založena původně k dosahování ryze ekonomických cílů, s postupným rozšiřováním pole působnosti a pravomocí orgánů Společenství dospíval Evropský soudní dvůr k názoru, že hospodářské vztahy a lidská práva nejsou bez souvislostí a respekt k lidským právům se stal jednou z podmínek legality všech aktů Společenství.

Ust. čl. 7 Ústavní smlouvy Evropské unie stanovuje, že ES/EU bude usilovat o přistoupení k Úmluvě.

Právo na spravedlivý proces je společně s právem na účinnou právní ochranu zakotveno také v Chartě základních práv Evropské unie, ust. čl. 47, presumpce nevinny a právo na obhajobu jakožto specifická dílčí práva obecnějšího práva na spravedlivý proces pak zaručuje ust. čl. 48 Charty. Charta obsahuje hodnoty, které jsou obecně respektovány, je to dokument spíše morální povahy než dokument právní. Prozatím je tedy Charta pouze jakousi deklarací práv bez vlastního kontrolního mechanismu. Kapitola nazvaná Spravedlnost rekonstruuje klasické procesní zásady a upravuje záruky procedurálního charakteru, které by měly být příznačné pro právní stát, mezi jinými tedy i právo na spravedlivý proces.

Charta zakotvuje rovněž právo na dobrou správu („right for good administration“⁴³). Tato norma reguluje problematiku, která patří k tzv.

⁴¹ Viz ust. § 79 a násl. soudního řádu správního.

⁴² Blíže viz Šimáčková, K. – Kolářková, J.: Právo na spravedlivý proces v prostoru Evropských společenství, Právní fórum: český právnícký měsíčník, 11/2005, s. 421–430.

⁴³ Podle J. Blahože je toto právo třeba chápat velmi široce, jako práva na dobré řízení ve věcech veřejných, nikoli pouze jako právo na dobře fungující úřady, viz Blahož, J.:

evropskému správnímu právu. Má obecný dosah, neboť deklaruje právo, aby záležitost kterékoli osoby byla projednána nestranně a spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Evropské unie. Demonstrativní výčet dílčích prvků tohoto práva je uveden v odstavci druhém, v němž jsou vymezeny atributy moderního a efektivního fungování správních orgánů ve vztahu k adresátům veřejné správy. Odstavec třetí pak garantuje právo na náhradu škody způsobené výkonem funkce orgánem Evropských společenství nebo jejich zaměstnanců v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. Odstavec čtvrtý pak zaručuje právo jednotlivce obrátit se na orgány Evropských společenství v jednom ze smluvních jazyků a v tomtéž jazyce obdržet odpověď.⁴⁴

Shrnutí ústavních limitů činnosti správních orgánů podle správního řádu:

Správní orgán je povinen poskytovat poučení. Správní orgán poskytnutí dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.⁴⁵

Správní orgán musí být v rozhodovacím procesu nestranný a musí zajistit rovné procesní postavení. Dotčené osoby tedy mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení; správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.⁴⁶

Z výkonu pravomoci správního orgánu, resp. ze všech úkonů, při jejichž provádění by mohla ovlivnit výsledek řízení, je vyloučena úřední osoba, která má na výsledku řízení takový zájem, pro nějž lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. Úřední osoba, která se dozví o skutečnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučena, je povinna o tom uvědomit svého představeného, a účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví.⁴⁷

Recenze k publikaci: Naděžda Šišková, *Evropská unijní ochrana lidských práv*, Právník, 4/2002, s. 490.

44 Viz Šišková, N.: *Evropská unijní ochrana lidských práv*, Aspi, Praha, 2003, s. 189–192.

45 Viz ust. § 4 odst. 2 a k tomu viz též ust. § 4 odst. 3 správního řádu.

46 Viz ust. § 7 odst. 1 správního řádu.

47 Viz ust. § 14 a násl. správního řádu.

Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, v němž se jednání ve správním řízení vede⁴⁸, má právo na tlumočníka, kterého si obstará na své náklady; v řízení o žádosti žadatel, který není občanem České republiky, je povinen si tlumočníka obstarat.⁴⁹ Občanům České republiky příslušejícím k národnostní menšině je garantováno právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Stejně tak osobám neslyšícím správní řád zaručuje ustanovení tlumočníka do znakové řeči, event. prostředníka pro případ, že znakovou řeč neovládají.⁵⁰

Účastník si k řízení před správním orgánem může zvolit zástupce, který mu poskytne právní pomoc.⁵¹

Účastníci správního řízení jsou oprávněni, resp. povinni navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení a jsou oprávněni vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, včetně provedených důkazů.⁵² Správní orgán je povinen o návrzích na provedení důkazu rozhodnout, a nevyhoví-li jim, v rozhodnutí zdůvodnit, proč tak neučinil.⁵³

Jednou za základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí vyhovujícího požadavkům spravedlivého procesu je požadavek řádného a vyčerpávajícího odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci.⁵⁴

Nevydá-li příslušný správní orgán v zákonné lhůtě rozhodnutí nebo dokonce nezahájí-li včas řízení, ačkoli jsou mu známy skutečnosti odůvodňující zahájení řízení ex offio, nadřízený správní orgán je povinen učinit opatření k nečinnosti. Nadřízený správní orgán může opatření

⁴⁸ Podle ust. § 16 odst. 1 správního řádu se ve správním řízení jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce, účastníci řízení mohou jednat a písemnosti vyhotovovat také v jazyce slovenském.

⁴⁹ Viz ust. § 16 odst. 3 správního řádu, k povinnosti žadatele, který není občanem ČR srov. ustanovení o zásadě hospodárnosti, ust. § 6 odst. 2 správního řádu, viz též ust. čl. 37 odst. 4 Listiny.

⁵⁰ Viz ust. § 16 odst. 4 a 5 správního řádu.

⁵¹ Viz ust. § 33 správního řádu a viz též ust. čl. 37 odst. 2 Listiny.

⁵² Viz ust. § 51 a násl. správního řádu.

⁵³ Viz nález ÚS sp. zn. II. ÚS 58/2000 Sb. n. u. ÚS, svazek č. 20 in Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, s. 106; k povinnosti správního orgánu umožnit vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 A 130/2002-28.

⁵⁴ Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 103/99 Sb. n. u. ÚS, svazek č. 17.

proti nečinnosti učinit již tehdy, kdy okolnosti nasvědčují tomu, že příslušný správní orgán stanovenou lhůtu nedodrží.⁵⁵

Účastník může v zásadě proti každému rozhodnutí správního orgánu 1. stupně podat odvolání. Možnost podat odvolání může vyloučit pouze zákon. Proti rozhodnutí, které v prvním stupni vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, může účastník správního řízení podat rozklad.⁵⁶

Lze-li důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí, které již nabylo právní moci, je v souladu s právními předpisy, bude z moci úřední přezkoumáno v přezkumném řízení (pokud přezkum daného potenciálně nezákonného, resp. protiprávního rozhodnutí není zákonem vyloučen). Účastník řízení může dát k přezkumu podnět.⁵⁷

Řízení skončené pravomocným rozhodnutím může být také za určitých okolností obnoveno, a to buď na žádost účastníka, nebo z moci úřední, je-li na novém řízení veřejný zájem.⁵⁸

Z uvedeného shrnutí vyplývá, že nová úprava správního řízení minimálním ústavním standardům, které jsou na řízení před orgánem moci veřejné z hlediska práva na spravedlivý proces kladeny, vyhovuje.⁵⁹

Závěrem

Spravedlivý proces představuje základní právo každého jednotlivce, právo, aby jeho věc byla projednána v procesu, který splňuje zákonná ústavní pravidla spravedlnosti, a právo na rozhodnutí, které by z ústavně souladného procesu mělo vzejít a které bude moci být považováno za spravedlivé. Zaručit spravedlnost každému podle jeho představ možné není, ale je nezbytné při zachování rovnosti zajistit řádný průběh právního procesu, v němž budou garantována procesní práva. Například v kontradiktorním řízení rozhodnutí, které bude vítězným účastníkem řízení považováno za „spravedlivé“ (tj. subjektivně vyhovující), bude pravděpodobně účastníkem, který ve sporu úspěšný nebyl, považováno za nespravedlivé. V zájmu spravedlnosti tedy není přípustné ani zmírňování právních následků nad rámec umožněný právními normami, jelikož

⁵⁵ Viz ust. § 80 správního řádu.

⁵⁶ Viz ust. § 81 a násl. a ust. § 152 a násl. správního řádu.

⁵⁷ Viz ust. § 94 a násl. správního řádu.

⁵⁸ Viz ust. § 100 a násl. správního řádu.

⁵⁹ Viz Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a k Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 924.

by tím (paradoxně) mohla být zapříčiněna nespravedlnost vůči oponujícímu účastníkovi, vůči účastníkům v obdobném postavení v obdobných správních řízeních, eventuálně i vůči státu. V právním státě kritéria spravedlnosti stanoví zákon, přičemž pro případy extrémních excesů budou přípustné jisté korektivy v zájmu jakési vyšší, přirozené, správné spravedlnosti. Jen právní proces a z něho vzešlé rozhodnutí, které je v souladu s požadavky a pravidly stanovenými zákonem, mohou být považovány za spravedlivé.

Z jednotlivých úrovní ochrany práva na spravedlivý proces má asi největší váhu Úmluva, což vyplývá z jejího postavení, jakožto ratifikované mezinárodní smlouvy, v hierarchii právních předpisů a její přednostní aplikovatelnosti.

Několik slov veřejného ochránce práv závěrem...

Vážené dámy, vážení pánové,

děkuji všem, kteří se pracovní konference k problematice principů dobré správy zúčastnili, všem kdo na ní hovořili a zejména děkuji všem, z jejichž příspěvků byl sestaven tento sborník. Je dokumentem názorů a myšlenek, které na konferenci zazněly, ale i těch, které pro časovou tíseň zaznít nemohly. Co do obsahu jsou jednotlivé příspěvky ve sborníku začleněny v podobě, v níž nám je jednotliví autoři zaslali a je mým přáním, aby se nejen pro nás, ale i pro jeho čtenáře stal v určitém smyslu studijním materiálem. Z jednání konference i z obsahu tohoto sborníku totiž vyplynulo, že vedle shodných či myšlenkově příbuzných, mohou být také jiné, dokonce diametrálně odlišné pohledy na to, jakým způsobem by se mělo chování v oblasti státní správy, fenoménu, který je alfou i omegou našeho snažení, ovlivnit.

Cíl konference, jak byl definován v mém úvodním vystoupení, byl naplněn. Nyní se ještě jednou zamyslíme nad principy dobré správy a celým desaterem ve světle názorů, které obsahuje tento sborník, a potom půjdeme naznačenou cestou dál.



Principy dobré správy

Sborník příspěvků přednesených
na pracovní konferenci

Editor: JUDr. Dana Hrabcová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita
pro Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2006
1. vydání, 2006 náklad 300 výtisků
Sazba a tisk Vydavatelství MU, Brno-Kraví Hora

55-986-2006 02/58 6/RMU

ISBN 80-210-4001-7