

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

MAGISTERSKÉ
PREZENČNÍ STUDIUM
2013 - 2015

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Jan Kredba

Principy dobré správy

Praha 2015

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

MASTER
FULL-TIME STUDIES
2013 - 2015

DIPLOMA THESIS

Jan Kredba

Principles of the good governance

Prague 2015

The Diploma Thesis Work Supervisor:

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená diplomová práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne

Jan Kredba

Anotace

Diplomová práce se zabývá tématem principů dobré správy. Úvodní část se zaměřuje na oblast veřejné správy v České republice. Těžištěm celé práce je pak deset vybraných principů či zásad podle správního řádu, které jsou detailně popsány a případně demonstrovány pomocí konkrétních příkladů. Celá práce je doplněna o historické kořeny dobré správy a také o vytváření moderních koncepcí pro řízení veřejné správy. Důležitou součástí je i Evropská unie a Rada Evropy, jejichž činnost přispívá ke sjednocení správ členských států.

Klíčová slova

Dobrá správa, Evropská unie, Evropský kodex řádné správní praxe, new public management, princip, správní řád, zásada.

Annotation

The thesis deals with the topic of good governance. The first part of the paper is focused on public administration in Czech Republic. The core of the thesis consists of a detailed description of ten chosen principles of the administrative procedure which are also demonstrated on specific cases. In addition to that, the thesis describes the historical fundamentals of good governance together with the historical development of modern concepts of public administration. An important part is also the role of the European Union and Council of Europe in the process of unification of the models of public administration among the member states.

Key words

Administrative procedure code, European Code of Good Administrative Behaviour, European union, good governance, new public management, principle.

Obsah

	Úvod	8
1	Veřejná správa	10
1.1	Dělení veřejné správy	11
1.2	Orgány státní správy	12
1.2.1	Vláda.....	12
1.2.2	Ministerstva	13
1.2.3	Jiné správní úřady	14
1.3	Samospráva	14
1.4	Princip	17
1.5	Dobrá správa	19
2	Zásady podle správního řádu	21
2.1	Zásada legality	22
2.2	Zásada proporcionality.....	23
2.3	Zákaz zneužití správního uvážení	24
2.4	Zásada legitimního očekávání.....	25
2.5	Zásada ochrany dobré víry	27
2.6	Zásada souladu s veřejným zájmem.....	29
2.7	Zásada subsidiarity.....	30
2.8	Zásada materiální pravdy	32
2.9	Zásada rovnosti a nestrannosti	33
2.10	Zásada procesní ekonomie	35
3	Konflikty mezi vybranými zásadami	37
3.1	Princip materiální pravdy a princip rychlosti.....	37
3.2	Veřejný zájem a soukromý zájem	38
4	Změny v přístupu k řízení veřejné správy	40

4.1	New public management.....	41
5	Evropská veřejná správa	44
5.1	Prameny práva EU	44
5.1.1	Sekundární prameny práva EU.....	44
5.2	Evropské správní právo.....	46
5.3	Správní principy Evropské unie	47
5.3.1	Politiky Evropské unie.....	48
5.3.2	Evropský kodex řádné správní praxe.....	50
6	Rada Evropy	54
7	Pojednání o principech.....	57
8	Závěr	60
9	Zdroje	63

Úvod

Tato práce se věnuje principům dobré správy. V úvodní části je charakterizována veřejná správa neboli prostředí ve, kterém se toto téma pohybuje. Nejprve se zabývá standardním dělení veřejné správy, tedy na státní správu a samosprávu. Jsou zde také uvedeny orgány veřejné správy, jejichž výkon uvádí ony principy do praxe. Další části se týkají pojmu „princip“ a „dobrá správa“, které jsou úvodem pro další bližší specifikaci.

Dělení této práce je strukturováno na popis dobré správy a na principy. Dobrá správa není tvořena jen jimi, ale je dána vývojem, který sahá až do 30. let 20. století. Vznik koncepčních změn se řídil především v zájmu zvyšování efektivity. Největší význam pak toto téma získalo v 70. letech, kdy vlivem tzv. ropné krize došlo k tlaku na snižování nákladů. Jak se postupně ukázalo, tak vhodné nástroje se nacházely v soukromém sektoru. Kromě manažerského řízení se také změnil celkový přístup k adresátům veřejné správy, kteří se dnes považují za její klienty. Tím je podtržena celá koncepce vývoje, která se zaměřuje nejen na šetření a zvýšení efektivity, ale také na kvalitativní stránku. Asi nejznámějším přístupem se stal „new public management“, což je souhrn nástrojů umožňujících proměnu původně byrokratické veřejné správy na správu moderní, chcete-li manažerskou.

Těžištěm celé práce jsou principy dobré správy či spíše zásady, pokud budeme dodržovat názvosloví správního řádu. Pro ně je vymezena celá kapitola 2. Správní řád obsahuje mnoho zásad, proto byly vybrány jen ty nejvýznamnější. Každé z nich je věnována kapitola obsahující detailní rozbor. V některých případech je fungování zásady doplněno praktickým příkladem či obdobným způsobem, který má za úkol lépe osvětlit danou problematiku.

Navazující kapitolou je srovnání typicky konfliktních zásad jako je například zjišťování materiální pravdy a rychlosti řízení. Druhá se zabývá veřejným a soukromým zájmem, jejichž vztah je velmi komplikovaný, protože už samotné vymezení veřejného zájmu nenabízí uspokojivý výsledek.

Důležitou roli v budování kvalitní veřejné správy má také Evropská unie a Rada Evropy. Těmto významným organizacím jsou věnovány závěrečné kapitoly. Evropská unie je společenství členských států, které delegovaly mnohé pravomoci a skrze ně

dochází k vytváření a zlepšování činností v rámci veřejné správy jak na vnitrostátní tak i na mezinárodní úrovni, čímž je myšlen správní prostor Evropské unie. Principy na nichž celý tento systém postaven je v podstatě totožný. Rozdíl spočívá pak v tom, že na úrovni Evropské unie jsou obohaceny ještě o jeden prvek a tím je funkce nástroje integrace. Důvody jsou vcelku zřejmé. V průběhu minulých let se stále více prohlubovala spolupráce členských států a ta se projevila i ve veřejné správě. Je důležité, aby i systémy správ členských států byly kompaktní a nedocházelo k přílišným rozdílům, které by tuto spolupráci brzdily. Nutno zdůraznit, že naprostá jednota veřejných správ je prakticky nemožná, protože každý členský stát má určitá specifika, jimž je systém veřejné správy přizpůsoben. Z toho důvodu se k integraci používají ony principy, které tvoří určitý rámec minimálních požadavků na fungování veřejných správ členských států.

Cílem této práce je zjistit co je dobrá správa a čím je tvořena. Proto je pozornost věnována především principům, které jsou tím právním základem, což je jenom jedna z částí. Důležitým aktérem v rámci dobré správy se v průběhu let stala také Evropská unie, mezi jejíž činnosti patří i dohled a pomoc při budování kvalitní veřejné správy. A nakonec vliv technik a nástrojů soukromého sektoru, které se v průběhu let implementovaly do veřejné správy a vytvořily tak nový model fungování.

1 Veřejná správa

Veřejnou správu není jednoduché charakterizovat, ačkoli definic je mnoho. Některé se pokoušejí definovat ji pozitivně, kdy se snaží o popis základních vlastností. Bohužel takto komplikovaný jev nelze spolehlivě popsat, aniž by se při bližším zkoumání nedaly nalézt určité nesrovnalosti a nedostatky. V podstatě se dá říci, že žádná z charakteristik není dokonalá a pravděpodobně ani být nemůže. Z toho důvodu se někteří autoři či právní teoretici pokoušeli o negativní definici (například odlišení veřejné a soukromé správy), tedy co veřejná správa není, ale ani zde nelze vyvodit jednoznačné závěry. Důvodů je mnoho, odlišení veřejné správy a soukromé v podstatě není možné, protože obě jsou velmi provázané. Veřejná správa používá soukromé právo a některé její činnosti jsou směřovány podobně jako v soukromé sféře (rentabilita, efektivita, apod.). Naopak existují činnosti, které jsou nebo již byly privatizované, takže soukromé osoby vykonávají činnosti do té doby v pravomoci státu, atd. Stejně tak nelze jednoznačně odlišit veřejnou správu (moc výkonnou) od moci zákonodárné a soudní, protože existují některé zvláštní situace, při nichž dochází k překrývání vymezených pravomocí. Už jen z toho lze vyvodit, že veřejná správa může být jako celek charakterizována jen velmi těžko a taková definice by pravděpodobně byla velice dlouhá a komplikovaná.

Nicméně z mnoha definic, ať pozitivních či negativních lze přesto nalézt určité znaky, které jsou pro veřejnou správu typické. Jedním z nejdůležitějších je jistě organizace. Veřejná správa má určitou hierarchii, kdy každý orgán má své místo v tomto systému. Od toho se také odvozují pravomoci, které daný orgán má k dispozici a samozřejmě také odpovědnost za svěřenou činnost. Organizace veřejné správy nemusí být vždy stálá. Jsou orgány, u nichž se nepředpokládají nějaké změny, zejména ty na vyšších úrovních. Na těch nižších může ovšem docházet k proměnám, které se odvíjejí od potřeb veřejné správy. Hierarchie tedy může být proměnlivá. Nejedná se ale o rychle reagující proces, protože změny a vznik nových správních orgánů jsou totiž možné jen na základě zákona.¹ Lze tedy říci, že organizace veřejné správy je závislá na principu legality.

Legalita neboli vázanost právem, je také další podstatnou zásadou pro celý systém veřejné správy. Každý subjekt veřejné správy je totiž povinen jednat v souladu

¹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 79 odst. 1.

se zákonem. Také se používá zásada „secundum et intra legem“. Opakem je pak zásada pro soukromé osoby – „praeter legem“. Tím se vyrovnává nepoměr postavení veřejné správy a soukromých osob. Orgány veřejné správy mají vůči adresátům větší moc a toto je mechanismus, který chrání občany a další soukromoprávní subjekty před zneužitím veřejné moci.

Některé definice hovoří také o cíli jako typickém znaku veřejné správy. Cíl ovšem nelze nějak jasně charakterizovat. Jedná se spíše o jev teoretický, kdy by se mohl za cíl veřejné správy považovat jakýsi optimální stav. Pod tím si lze představit maximální efektivitu, tedy minimální náklady a maximální užitek, odbornost, rychlost a další. Cíl veřejné správy jako celku je tedy spíše utopií, protože v podstatě ani není možné zjistit míru jeho dosažení a tak v tomto smyslu nelze posoudit aktuální stav. Cíl by byl dynamický jev, který by byl v podstatě nedosažitelný. Jako lepší faktor pro definici veřejné správy se jeví spíše účel. Proč vlastně veřejná správa existuje. Jejím účelem je služba veřejnosti. Pod tím si lze představit mnoho různých činností poskytovaných občanům, ale je třeba sem zahrnout i ty, které udržují vlastní chod systému, protože bez nich by nemohla veřejná správa fungovat. Takové činnosti plní jakousi podpůrnou funkci. Cíle si lze představit jen u dílčích činností veřejné správy, ale nikoli jako celku. Dalo by konstatovat, že souhrn všech cílů tvoří účel veřejné správy a jsou jemu také podřízeny.

1.1 Dělení veřejné správy

Veřejná správa se rozděluje na státní správu a samosprávu. Státní správa je činností prováděnou jménem státu a v jeho zájmu. Jejím úkolem je realizace moci výkonné státu. Odlišuje se od moci zákonodárné a soudní, ačkoli jak již bylo řečeno, existují některé situace, při nichž to není jednoznačné. Nicméně lze obecně konstatovat, že moc výkonná realizovaná státní správou (respektive veřejnou správou) se od zákonodárné liší, tím, že má podzákonný charakter. Zákonodárná moc tvoří „primární“ právní předpisy a orgány veřejné správy se podle nich musí řídit a aplikovat je do praxe. Od soudní moci se liší zejména tím, že sleduje veřejný zájem. Soudci musí každý případ řešit individuálně a nezávisle, což není typická vlastnost veřejné správy.

Státní správa stejně jako správa veřejná může být brána v organizačním pojetí, tedy jako orgány státu, které jsou součástí hierarchie a kdy platí princip nadřízenosti a podřízenosti. Stejně tak je možné nahlížet na ni z funkčního hlediska, v němž je státní

správa činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací. Orgány státní správy pak vystupují jako mocenský subjekt, který vykovává činnosti jménem státu vůči ostatním subjektům.

Prováděcí činnost je zajišťování legislativy a k tomu je vybavena také adekvátními nástroji. Typickou činností je pak provádění zákonů, k čemuž se používají prováděcí právní předpisy. Ty může vydávat ústřední správní orgán, kterým je třeba ministerstvo nebo vláda a další orgány, které jsou k tomu zmocněné na základě právních předpisů. Úkolem tohoto správního aktu je upřesnění daného zákona a jakýsi návod na jeho aplikaci. Prováděcí předpis je tímto zákonem limitován a nesmí stanovit podmínky pro jeho plnění, které vybočují z jeho rámce. Takto přijatý prováděcí předpis by měl zajistit jednotnou aplikaci. Zde je také dobré poznamenat, že se to týká zákonů, které jsou konstruovány tak, že existuje více možností jak jej vyložit. Některé zákony mohou například obsahovat jen určité základní zásady a je pak na správním orgánu, aby výklad a realizaci zákona sjednotil.

Podzákonný charakter veřejné správy (potažmo i státní správy) je dán Ústavou² i Listinou základních práv svobod³. Nařizovací charakter znamená, že správní orgány mají pravomoc vydávat správní akty, které jsou vůči adresátům závazné. Zde můžeme rozlišovat správní akty individuální, normativní či smíšené anebo také interní – zavazující samotné správní orgány a jejich členy a externí, které působí vně správního orgánu, což mohou být například prováděcí předpisy.

1.2 Orgány státní správy

1.2.1 Vláda

Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné.⁴ Skládá se z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky, který na návrh předsedy jmenuje nebo odvolává ostatní členy vlády. Vláda je odpovědná poslanecké sněmovně, která vyslovuje důvěru či nedůvěru vládě. K vyslovení důvěry je potřeba nadpoloviční většina všech poslanců, totéž platí i opačně. Vláda je kolegiální orgán a usnesení přijímá nadpoloviční většinou všech členů. Vláda může vydávat nařízení,

² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 3. „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 2 odst. 2. „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.

⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 67.

kteře podepisuje předseda vlády a příslušný ministr, do jehož působnosti daný právní akt spadá. Řídí, koordinuje a reguluje také činnosti ministerstev a dalších orgánů, které jsou vládě podřízené. Vláda má k dispozici také podpůrné orgány, jako je Legislativní rada vlády, která je složena z odborníků z různých oblastí, kteří zpracovávají různé právní koncepce do budoucna a spolupracují s dalšími orgány zabývající se legislativou a také kompatibilitou s evropským právem či jinými mezinárodními smlouvami a dokumenty. Technické a organizační zázemí zajišťuje Úřad vlády České republiky. Pomocné orgány vlády mohou být jak trvalé, tak i dočasné. Bývají zpravidla tvořeny odborníky z různých oborů, ale může se jednat i o samostatnou fyzickou osobu.⁵

1.2.2 Ministerstva

Ministerstva jsou monokratické orgány, které mají celostátní (územní) působnost a dílčí věcnou působnost. Stejně jako ostatní orgány veřejné správy je jejich existence dána ústavou⁶, dalšími zákony⁷ a usneseními vlády. Ministerstva se zabývají veškerými činnostmi, které spadají do rámce jejich působnosti (zemědělství, obrana, školství, atd.), případně se jejich činnosti dotýkají. Zkoumají a analyzují klíčové oblasti jejich působnosti a na základě zjištění upravují či vytváří nové koncepce rozvoje. K tomu může využít nařízení, které samozřejmě musí být v souladu s předpisy vyšší právní síly, a které se týkají pouze oblasti, v níž je ministerstvo oprávněné tato nařízení vydávat. V případě, že nařízení nemůže dosáhnout daného cíle, je možné iniciovat změnu nebo vytvoření návrhu zákona.

Ministr může delegovat některé své pravomoci na své podřízené pracovníky, stále ovšem zůstává odpovědný za veškerou, tedy i delegovanou činnost v rámci ministerstva. Hierarchie, která je provázána celou veřejnou správou, také stanovuje, že vyšší správní úřady (ministerstva) regulují činnost nižších správních úřadů. K tomu se využívají tzv. interní směrnice ministerstev. Ty zavazují pouze správní orgány, nikoli subjekty mimo veřejnou správu. Nižší správní orgány jsou zase povinné pravidelným podáváním zpráv o jejich činnosti a sdělují nadřízenému orgánu informace, které si od něj vyžádá. Ministerstva také vykonávají dohled nad podřízenými správními úřady a zjišťují plnění činností, které jim jsou svěřené.

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 95.

⁶ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 79.

⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

1.2.3 Jiné správní úřady

Tato kategorie je poměrně široká. Zpravidla se rozděluje na úřady s celostátní působností (ústřední správní úřady) a úřady s omezenou působností (například územní správní úřady). Jedná se o monokratické orgány, které se specializují na určitou oblast veřejné správy. V jejich čele by měli být osoby, které nejsou ovlivněny politickými stranami a jejich jmenování do funkce by se mělo odvíjet čistě na základě jejich odbornosti a zkušenosti. Ředitelé těchto úřadů jsou zpravidla jmenováni a odvoláváni řediteli nadřízených správních úřadů. Většina těchto úřadů je přímo podřízená příslušnému ministerstvu, které na ně dohlíží a reguluje jejich činnost, některé jsou podřízené jiným ústředním správním úřadům, které v podstatě plní tutéž činnost ve vztahu k podřízeným jako ministerstvo.

Na nižších úrovních veřejné správy se pak nacházejí úřady s omezenou působností, jak věcně, tak místně. Jedná se o úzce specializované útvary, které se někdy označují jako dekoncentráty. Tento výraz vychází z vertikální dekoncentrace státní správy. Věcná působnost těchto úřadů se odvíjí od nadřízených úřadů, od nichž se osamostatnily.⁸ Místní působnost zpravidla kopíruje rozdělení státu (například krajské úřady), ale není to pravidlem.

Existují také úřady, které nejsou součástí hierarchie státní správy. Takové úřady se nazývají jako nezávislé. Jejich nezávislost znamená, že nejsou podřízené ministerstvům ani jiným správním úřadům. Je jim svěřena určitá pravomoc ve specifických oblastech a za svou činnost nesou odpovědnost. Tyto úřady jsou také financovány ze státního rozpočtu. Mezi takové nezávislé úřady patří například Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

1.3 Samospráva

Samospráva se rozlišuje na územní, osobní a věcnou. Z hlediska této práce je nejdůležitější územní samospráva. Ta je vykonávána veřejnoprávními korporacemi, což jsou obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územní samosprávné celky). Pojem veřejnoprávní korporace definuje Hendrych jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.⁹

⁸ KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Brno, 2009, s. 10.

⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 82.

Tyto subjekty mají pravomoc vykonávat úkoly veřejné správy v rámci své působnosti. Veřejnoprávní korporace mají právní subjektivitu, která se odvozuje od státu.¹⁰ Samospráva jak již název napovídá, znamená, že subjekty si mohou nezávisle na státu či jiných orgánech státu do jisté míry sami rozhodovat o vlastních činnostech. K tomu využívá vlastních prostředků.

Existence územních samosprávních celků je dána Ústavou. Detailní úprava se nachází v hlavě VII. Ústava dále stanovuje další znaky těchto subjektů. Jedná se o společenství občanů na přesně vymezeném území. Každá obec je také součástí vyššího územního samosprávného celku – kraje. Výjimkou je hlavní město Praha, které je současně krajem. Vznik nebo zrušení vyššího územně samosprávného celku je možné jen ústavním zákonem. Dále jsou také uvedeny orgány, které spravují územní samosprávy. Každá část České republiky je pokryta obcemi a kraji, výjimku tvoří pouze vojenské újezdy, což jsou specifická území, určená pro výcvik ozbrojených sil státu. Obce mohou měnit své území. Existují v podstatě tři základní způsoby, jimiž jsou rozdělení (oddělení části obce)¹¹, sloučení (vznik nové obce a současně zánik dvou nebo více slučovaných obcí, nové jméno pak schvaluje Ministerstvo vnitra)¹² nebo připojení obce (jedna obec se rozšiřuje o území a prostředky jiné obce, připojovaná obec zaniká)¹³. Taková změna je možná pouze dobrovolně po dohodě dotčených obcí a se souhlasem občanů, kteří se k tomu vyjadřují v referendu.¹⁴

Obce a kraje v samostatné působnosti mohou řešit vlastní záležitosti, týkající se věcí majetkových, administrativních, obchodních a dalších. Obec může vykonávat takové činnosti, pokud nejsou zvláštními zákony svěřeny kraji nebo jinému správnímu úřadu.¹⁵ Samosprávné celky mají také právo vydávat podzákoné předpisy, které jsou závazné jen na jejich území (obecně závazné vyhlášky obce). Zde je také třeba poznamenat, že ačkoli se samosprávné celky považují jako subjekty odlišné od státu a s vlastní autonomií, jejich nezávislost není absolutní. Obce i kraje jsou vůči státu považovány jako rovnocenní partneři. Do jisté míry na to lze takto nahlížet, ovšem stát (skrže jeho orgány) je stále ve vrchnostenském postavení vůči samosprávným celkům. Platí zde také hierarchie, i když spíše ve smyslu právní síly, podle níž je například právo

¹⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 20.

¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 20a a § 21.

¹² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 19.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 19 odst. 4 a § 21 odst. 1.

¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 35 odst. 1.

vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné nebo nařízení v přenesené působnosti podřízeno právním předpisům vyšší právní síly, tedy i těm, které byly vydány správními úřady a jinými orgány státní správy. Dalším případem, kdy jsou orgány státu v nadřazeném postavení, je dozorová činnost, která je vykonávána vůči obcím ministerstvem vnitra v záležitostech samostatné působnosti. V přenesené působnosti takový dozor zajišťují krajské úřady.¹⁶ Obecně lze říci, že obce a kraje mohou v rámci samostatné působnosti (totéž platí i pro přenesenou působnost) dělat jen to, co jim umožňuje zákon, což jen dokazuje, že i samospráva je podřízena principu legality.

Obce a kraje vystupují jako právnické osoby, což znamená, že mohou disponovat volně svým majetkem, tedy prodávat, pronajímat, nakupovat nebo s ním nakládat jiným způsobem. Mají také vlastní rozpočet, podle něhož hospodaří se svým majetkem. Mohou také zřizovat právnické osoby za účelem podnikání, fondy, školy a další. Také platí, že za své závazky jsou obce i kraje odpovědné. Jak je vidět činností, které mohou samosprávní celky dělat je mnoho. Šíře těchto činností je poměrně relativní. *„Vymezení rozsahu samostatné působnosti by mělo vycházet ze zásady proporcionality mezi zájmy a schopnostmi územních společenství řešit místní záležitosti relativně samostatně a potřebou jednotné regulace a výkonu záležitostí celostátního významu při respektování ústavně jednotně garantovaného okruhu základních práv a svobod, který nemůže být činností samosprávných celků měněn.“*¹⁷ Obecně platí, že by to měly být činnosti spadající jak věcně, tak místně do záležitostí samosprávního celku vedoucí k rozvoji svého společenství. Pakliže by došlo k odchylce, může zasáhnout stát – respektive Ministerstvo vnitra, případně jiný správní orgán.¹⁸

Přenesená působnost, která zde byla již několikrát zmíněna, představuje úkoly, jejichž plnění není pro samosprávné celky typické, respektive není součástí výkonu samostatné působnosti. Jedná se o výraz dekoncentrace činností státní správy, kdy se stát vzdává určité činnosti a povinnost vykonávat danou činnost svěří obci či kraji. Zákon o obcích a zákon o krajích stanovují, pokud není uvedeno zvláštními zákony, že vykonávaná činnost spadá do přenesené působnosti, považuje se

¹⁶ BŘEŇ, Jan. *Dozor nad obcemi*. Deník veřejné správy [online]. 2008 [cit. 2015-02-13].

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 117.

¹⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 101 odst. 4. *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*

za působnost samostatnou.¹⁹ Z toho také vyplývá, že povinnost plnit úkoly v přenesené působnosti lze pouze na základě zákona.

Obecné zásady pro výkon činnosti spadajících do přenesené působnosti jsou v podstatě totožné jak u obcí, tak u krajů. Hlavním nástrojem pro řešení těchto záležitostí je nařízení obce či kraje. Zákon ukládá, že samosprávné celky se musí řídit při výkonu přenesené působnosti a také při vydávání nařízení zákony a jinými právními předpisy. Závazné jsou pro ně i usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů. Platí, že usnesení a směrnice nesmí ukládat povinnosti, které nemají oporu v zákonech. Platnost je podmíněna zveřejněním ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí. V případě kontroly příslušnými orgány státní správy, jsou závazná i opatření přijatá na základě této kontroly.²⁰ Za výkon činností v přenesené působnosti pak náleží příspěvek ze státního rozpočtu, který se stanovuje v dohodě mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem financí.²¹

V případě přenesené působnosti u obcí je zákon rozděluje na tři kategorie. Do první kategorie spadají všechny obce s klasickým obecním úřadem. Obec druhé kategorie se nazývají jako obce s pověřeným obecním úřadem.²² Jedná se o přenesenou působnost, která je stanovena zvláštním zákonem a prováděná ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem - vyhláškou Ministerstva vnitra. Obec třetí kategorie mají obecní úřad s rozšířenou působností.²³ Platí zde téměř stejná pravidla jako u obcí s pověřeným obecním úřadem. Rozdíl spočívá v rozsahu pravomocí pro takto vykonávanou činnost, kdy obce třetí kategorie mají více možností a nástrojů pro výkon těchto svěřených úkolů, jejichž agenda je také širší než u obcí s pověřeným obecním úřadem.

1.4 Princip

Princip lze charakterizovat jako základ určitého systému. Jedná se myšlenku spojující všechny prvky systému nebo jejich určité části. Je tedy zřejmé, že princip je jakýmsi zobecněním a výchozím pravidlem pro jeho konstrukci. Míra obecnosti může být ovšem různá a to podle toho jakou část celku se snaží princip zachytit. Z hlediska

¹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 4 a Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 8.

²⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 30 a Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 61 odst. 2.

²¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 29 odst. 2 a Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 62.

²² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 64.

²³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 66.

práva lze rozlišovat princip, který má vysokou míru obecnosti a jehož význam platí pro celý právní systém nebo dílčí principy, které platí pro jeho určité části (například pro některá odvětví práva). V některých případech může být ale obtížné rozlišovat jejich míru obecnosti a vztah, kdy by byl jeden z principů nadřazený druhému nebo by jej doplňoval. Nejen že principy obsahují obecné konstatování některých faktů či cílů, které by měl právní systém splňovat, ale někdy se přímo vážou na určité právní předpisy. V takovém případě by aplikace principu měla být odůvodnitelná příslušnými právními předpisy.²⁴ Z toho také vyplývá, že princip má právní sílu a je také považován za pramen práva, jak konstatoval Ústavní soud: „*Pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.*“²⁵ Kromě shrnutí aspektů právního systému a jeho návaznosti na něj mají také principy význam z hlediska nalézání práva v oblastech, které nejsou upraveny právními předpisy nebo je jejich úprava nedostatečná (například oproti ostatním oblastem práva). Potom lze vyplňovat mezery za pomoci principů, k čemuž dochází skrze praxi soudů či správních orgánů. Rozhodovací orgán musí rozhodnout v souladu se základními principy demokratického státu, aniž by bylo potřeba jejich použití zdůvodňovat, pouze se předpokládá jejich faktická existence.²⁶

Pojem principu je možné vysvětlit i z jiného než právního hlediska a to zejména z etického. Principy nejen že shrnují fungování právního systému, ale současně vytváří základ pro jeho další vývoj. Tím se zabraňuje jejich vybočení od určitých cílů, které jsou důležité pro fungování státu a reflektují také základní morální pravidla. Z tohoto důvodu lze také některé principy považovat za „nadzákonné“, protože je nutné brát je úvahu a řídit se jimi i při vytváření nových právních předpisů. Hranice, které určují (ačkoli jejich význam může být spíše subjektivní) by měly bránit negativnímu vývoji práva a stejně tak i jeho nesprávné aplikaci. Fungování principů by mělo být imunní vůči vlivům vlád a zajistit tak kontinuitu právního systému jako celku. Morální stránku principů ovšem nelze považovat za znak, který je typický jen pro ně, protože morální aspekt je obsažen i v jiných právních předpisech.²⁷ Z hlediska práva Evropské unie tvoří základní principy spojovací prvek mezi právními systémy

²⁴ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 136.

²⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 163/1997 – III., sv. 9.

²⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 53.

²⁷ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 79.

členských států. Vzhledem k jejich odlišnostem je důležité zajistit určitá společná pravidla, která budou platná pro všechny a bude se jich tak moci dovolávat každý subjekt ve všech státech Evropské unie. Principy tedy fungují také jako nástroj integrace.

1.5 Dobrá správa

Pojem „dobrá správa“ se v dnešní době objevuje stále častěji. Jeho význam se zdá být velmi obecný a subjektivní a tak si lze těžko představit jeho fungování v praxi. Mezi důvody vzniku principů dobré správy, lze jistě zařadit „nadbytek“ právních norem, který je možné pozorovat v různých oborech práva. Optimální stav je takový, kdy rychlost vývoje práva bude odrážet stejnou rychlost vývoje společnosti. Pak lze jistě chápat změny v právu, které samozřejmě musí reagovat. Bohužel dochází spíše k neustálému doplňování, které se zabývá až zbytečnými předpisy doprovázené příliš častými změnami pramenící z nekvalitního zpracování předcházejících právních norem. Takový přístup k vývoji práva poukazuje na nedostatky tvůrců a vykonavatelů práva.²⁸ Na základě tohoto stavu je jistě přínosné, aby existovali instituty, které by fungovaly jako pilíře právního řádu a které by byli srozumitelné i široké veřejnosti. Jedním s přínosů může pak být i lepší vzájemná interakce mnoha subjektů skrze zpětnou vazbu, jelikož takto komplikovaný systém je příliš nepřehledný a těžko si lze představit, že se v něm někdo skutečně dobře orientuje. Principy dobré správy jsou velmi obecné cíle, které stanovují základní priority fungování veřejné správy.

Dříve bylo nahlíženo na veřejnou správu jako na byrokratický aparát s přesně danými pravomocemi fungující podle prakticky neměnných norem. Dnes je ovšem přístup trochu jiný. Přirozeně nelze opomenout systematickosti a jasné rozdělení kompetencí, ale veřejná správa je také chápána jako služba veřejnosti a tedy musí dosahovat jistých kvalit. Spojení byrokratického systému a manažerského řízení dává mnohem více možností jak lépe využít potenciál veřejné správy a také jak zvýšit její efektivitu. Rozšiřování působnosti veřejné správy novými předpisy a jejich častými změnami ji velmi zatěžuje, takže vzrůstá potřeba kvalitnějšího řízení, koordinace a kooperace při dosahování jejích cílů.

²⁸ ŠTURMA, Pavel. *Nové jevy v právu na počátku 21. století: Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 305.

Tato situace je rovněž komplikací pro subjekty, které podléhají daným předpisům a jejich neustálý nárůst a časté změny jim mohou způsobovat zbytečné obtíže, z čehož vznikají spory, které mohou mít finanční dopady na obě strany. Firmám takto narůstají náklady na přizpůsobování se změnám a stát se stává skrze tyto změny terčem mnohých žalob, které jsou někdy oprávněné a zatěžují tak státní rozpočet.

Principy dobré správy vytvářejí rámec, podle něhož by měly správní orgány fungovat. Jejich obecný význam má výhodu v tom, že může být aplikován na všechny složky a úrovně správních orgánů. Současně platí i pro právní předpisy a to i v případě že se jedná o speciální úpravu. Ve správním řádu je přímo uvedeno, že principy (zásady) uvedené v paragrafech 2 – 8 se použijí i v případech kdy je vyloučeno použití správního řádu, což znamená, že fungování veřejné správy je podřízeno právě oněm principům.²⁹

²⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 177 odst. 1. „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 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.*“

2 Zásady podle správního řádu

Tato kapitola bude věnována principům podle správního řádu. Základem je hlava II, která je nazývá jako „zásady činnosti správních orgánů“, proto budou jako zásady dále nazývány. Jejich množství je poměrně značné, takže pozornost bude věnována těm nejdůležitějším.

Správní řád je základem fungování veřejné správy. V platnost vstoupil v roce 2004, avšak účinný se stal až 1. 1. 2006. Tato legisvakance lhůta umožnila připravit nejen adresáty veřejné správy, ale především samotné orgány na změny oproti předchozímu správnímu řádu.

Subjekty veřejné správy jsou vymezeny v § 1 a to jak pozitivně, tak i negativně. Správní řád se použije pro činnosti orgánů moci výkonné (ministerstva, správní úřady), samosprávy (územní, osobní věcné), jiných orgánů a také právnických a fyzických osob při výkonu veřejné správy.³⁰ Negativním vymezením (tedy kdy se správní řád nepoužije) jsou pak úkony v rámci občanskoprávních, obchodněprávních a pracovněprávních vztahů jak správních orgánů, tak i samosprávy.³¹ Správní řád (nebo jeho část) se také vztahuje na ustanovení zvláštních zákonů, pokud nestanovují jiný postup.³² Místní působnost lze odvodit z ústavy, kde je v článku 11 uvedeno, že Česká republika je nedílný celek, což se může lišit například u federativních států.

Činnosti správních orgánů, na které se správní řád vztahuje, jsou poměrně široké. Zejména se jedná o správní řízení, kde jsou stanoveny různá pravidla jako například lhůty, postup při odvolání, doručování a exekuce další. Kromě procesních pravidel se týká i veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy, atd.

Základní správní zásady jsou uvedené v § 2 – 8. Mezi ně patří například zásada legality, proporcionality, ochrana dobré víry, rovnost účastníků řízení, soulad s veřejným zájmem atd. Tyto zásady mají za úkol formovat činnosti správních orgánů, aby jejich fungování odpovídalo určitým právním standardům, zejména v porovnání s právními předpisy Evropské unie. Také je zde zmíněn pojem dobré správy, který je blíže upraven v Evropském kodexu řádné správní praxe, jehož ustanovení jsou obdobná jako u správního řádu.

³⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 1 odst. 1.

³¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 1 odst. 3

³² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 1 odst. 2.

Správní řád také obsahuje i práva osob mimo veřejnou správu. Především se jedná o účastníky řízení, jejichž práva jsou upravena v hlavě III. Mezi taková základní práva pak jistě patří být vyslyšen, mít možnost nahlédnout do spisu, zvolit si svého zástupce, mít možnost se odvolat a mnoho dalších.

2.1 Zásada legality

Zásadu legality lze považovat za nejvýznamnější princip, na kterém funguje nejen veřejná správa, ale platí i pro další subjekty. Její existence je dána ústavou, listinou práv a svobod a dalšími mezinárodními dokumenty, i když není přímo jako „zásada“ nebo „princip legality“ pojmenována. Její charakteristiku lze najít ve správním řádu, kde se píše, že jakýkoli správní orgán musí vždy jednat podle zákona, tedy dle obecné zásady *secundum et intra legem*.³³ Jedná se o základ demokratického státu, mezi jehož charakteristiky patří i vázanost právem.³⁴ Je tedy zřejmé, že nelze tento princip nijak opomenout a to jak při procesu, tak i při samotném rozhodování.³⁵

Pod zásadou zákonnosti proto můžeme rozumět veškeré právní předpisy, které se používají při výkonu veřejné správy, což ukazuje její obecnou povahu a současně také její závaznost, jelikož je vlastně odkazem na příslušné právní předpisy. Pod zásadu zákonnosti spadá nejen shoda správního orgánu s procesními předpisy, ale také hmotněprávními a kompetenčními. Což znamená, že vyjadřuje i práva a povinnosti stanovené v zákonech a dalších právních předpisech a také příslušnost správního orgánu, který vydává rozhodnutí v dané věci, čímž může odkazovat i na vnitřní předpisy správních orgánů. Porušení zásady legality lze tedy použít v případě, kdy došlo k nezákonnému postupu správního orgánu (porušení procesních pravidel) a nesprávnému rozhodnutí, kdy došlo k chybnému posouzení skutkové podstaty, jestliže měl správní orgán možnost rozhodovat mezi více variantami a zvolil tu nejméně vhodnou nebo rozhodl jinak, než měl na základě důkazních prostředků. Mezi další subjekty, na které se vztahuje princip legality, také patří i dotčené orgány, účastníci řízení, znalci, tlumočníci a ostatní subjekty, u nichž je možnost, že jsou dotčeny jejich

³³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 2 odst. 1. „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řád, kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“

³⁴ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 4 odst. 1. „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“

³⁵ Rozsudek Vrchního soudu, č. j. 7 A 506/93 – 22. „*Zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.*“

práva nebo jiné zájmy.³⁶ Podobně tomu je i u subjektů stojících mimo veřejnou moc, na které se samozřejmě vztahují právní předpisy, ale s rozdílem, že mohou činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nuceni činit to, co zákon neukládá.³⁷

Je také potřeba poznamenat, že ani tento princip není absolutní, ačkoli se tak může zdát. Orgány veřejné správy smí dělat jen to, co jim umožňují právní předpisy. Výjimka z této zásady pak spočívá v situaci, kdy je potřeba rozhodnout o věci, která nemá jasně vymezenou oporu v právních předpisech nebo není vůbec nijak upravena. Jedná se spíše o teoretickou možnost, ale přesto ji nelze úplně vyloučit. Pakliže je správnímu orgánu předložena daná věc k řešení, nemůže ji odmítnout z důvodu chybějící právní úpravy a musí rozhodnout. Pak je nutné řídit se ostatními právními principy a dojít k výsledku, který bude odpovídat rozumnému řešení a který bude především v souladu se základními lidskými právy a svobodami.

2.2 Zásada proporcionality

Zásada proporcionality neboli přiměřenosti je principem kombinujícím několik dalších zásad. Mezi ně patří zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry oprávněných zájmů, zásada subsidiarity a veřejný zájem.³⁸ Tyto zásady si ovšem mohou v některých případech odporovat, což je také jeden z typických znaků pro principy dobré správy. Použití některého z principů nebrání aplikování ostatních, pokud jejich povaha není protichůdná, což záleží na konkrétním případě.

Podstatou tohoto principu je zajištění optimálního stavu, kdy je dosaženo cílů správního orgánu, veřejného zájmu a zájmu subjektů o kterých je rozhodováno. V některých případech je ovšem nemožné dosáhnout takového stavu a pak záleží na správním orgánu, jakým způsobem rozhodne. Obecně lze říci, že by měl správní orgán rozhodnout tak, aby nebyla porušena práva žádného z účastníků a to i vedlejších, případně aby se zásah do jejich práv omezil na minimum a také aby byly způsobeny co nejmenší možné „škody“.³⁹ Je nutné vycházet z daných cílů a použít přiměřený způsob pro jejich dosažení.

³⁶ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 59.

³⁷ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 2 odst. 4.

³⁸ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 61.

³⁹ Judikatura Soudního dvora Evropské unie, 182/85 Lütticke, C-8/89 Zardi.

Ústavní soud stanovil určité vodítko, podle něhož by mělo být postupováno. Pokud se jedná o konflikt mezi základními právy a svobodami, je nutné určit, kterému z nich bude v daném případě přiřazen větší význam. Ústavní soud tento postup rozděluje do tří kritérií, kterým se souhrnně říká „test proporcionality“. Tím prvním je kritérium vhodnosti, kdy je třeba posoudit, zdali omezením jednoho práva bude dosaženo sledovaného cíle (ochrana jiného práva). Druhým je kritérium potřebnosti, což je porovnávání legislativních prostředků a hledání toho, který omezí na minimum zasahování do ostatních práv. Třetím a posledním kritériem je porovnávání závažnosti, kdy se porovnává kolize obou práv a je nutné jedno z nich vybrat.⁴⁰

2.3 Zákaz zneužití správního uvážení

O správním uvážení lze mluvit v případě, kdy existuje více možností, jak může správní orgán rozhodnout. Je na jeho posouzení, jakou variantu vybere s tím, že je třeba zvolit tu, která nejlépe odpovídá danému cíli. Správní orgán může uvážit způsob jednání, tedy jaký postup použije, aby dosáhl řešení dané věci nebo samotného rozhodnutí. Nelze ovšem považovat správní uvážení za libovůli orgánu, který v daném řízení rozhoduje, neboť je vždy limitován právními předpisy. Správní orgán musí nejprve vzít v úvahu, jestli jeho rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a zejména se základními lidskými právy a svobodami. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba porovnat skutkový stav s právní normou, a pokud nestanoví jediný právní následek nebo je výčet pouze demonstrativní, může správní orgán zvolit řešení, jaké odpovídá danému právnímu předpisu.⁴¹ Je tedy nutné zohlednit smysl daného předpisu a také judikaturu, pokud v dané věci již taková existuje.

Jednu z charakteristik zneužití správního uvážení popisuje také Ústavní soud: „*Porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny se dopustí orgán veřejné moci tím, že uloží jednotlivci povinnost nad rozsah stanovený zákonem, ať už se jedná o situaci flagrantního nerespektování kogentní normy jednoduchého práva či uplatnění extenzivního výkladu právní normy. Týká-li se stanovení povinnosti peněžitého či nepeněžitého plnění z majetku jednotlivce, zasáhne tak orgán veřejné moci také do vlastnického práva jednotlivce garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny.*“⁴² Zde je shrnut princip legality, tedy postupování a rozhodování podle právních norem a princip

⁴⁰ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 Ads 14/2007-74.

⁴² Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 672/03.

proporcionality, který se uplatňuje jak u peněžitého, tak u nepeněžitého plnění. Znaky správního uvážení shrnuje Sládeček v 6. bodech:

- Musí existovat volnost pro správní uvážení,
- správní orgán postupuje v souladu s právními předpisy,
- nejedná se o samozřejmou funkci veřejné správy,
- jsou dány hranice pro rozhodování,
- správní orgán je povinen správní uvážení aplikovat (rozhodnout),
- své rozhodnutí musí ve správním aktu odůvodnit.⁴³

Dojde-li k pochybení správního orgánu, nastává přezkumné řízení. V něm je nutné posoudit důkazy předložené během řízení, které vedly k vydání rozhodnutí, zejména jejich relevance, způsob získání a provedení. Dále se určuje, zdali správní orgán neporušil právní předpisy, zdali jeho rozhodnutí vychází z logického myšlenkového procesu a pohybuje se v zákonných mezích.⁴⁴

Přezkum můžeme rozdělit podle toho, kdo jej provádí a to na přezkum správního orgánu a soudu. Přezkumné řízení se zahajuje na základě řádného opravného prostředku (odvolání). V rámci odvolacího řízení rozhoduje nadřízený správní orgán o zákonnosti a správnosti. Hledisko zákonnosti je posuzováno vždy a to i tehdy nebylo-li uvedeno jako důvod pro odvolání. Pokud nadřízený správní orgán dojde k závěru, že byly porušeny právní předpisy nebo se rozhodnutí pohybuje mimo meze stanovené právními předpisy (tedy taktéž porušení právních předpisů), může dané rozhodnutí zrušit. Co se týče správnosti, tak se přezkoumává pouze, zažádá-li o to účastník řízení podle námitek uvedených v žádosti o přezkum. Soudní přezkumné řízení posuzuje pouze zákonnost a překročení zákonných limitů správního uvážení. Stejně jako v případě přezkumu nadřízeným orgánem, je soud oprávněn takové rozhodnutí zrušit.⁴⁵

2.4 Zásada legitimního očekávání

Tato zásada je opět upravena správním řádem, který říká, že správní orgán musí dbát, aby při jeho rozhodování nevznikaly bezdůvodné rozdíly při skutkově podobných

⁴³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3.; aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 151 – 152.

⁴⁴ MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. In: [online]. 2010.

⁴⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3.; aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 156 – 158.

případech.⁴⁶ Jedná se o jeden ze znaků demokratického státu, jehož plnění by mělo posilovat důvěru občanů v právní systém. Podstatou je ochrana před libovůlí správního orgánu, který by měl rozhodovat relativně stejně a zbytečně se neodchylovat od zavedené správní praxe. Pokud by tato zásada neplatila, bylo by možné posuzovat stejné případy různě, což by znamenalo porušení rovnosti před zákonem, tedy jednoho ze základních lidských práv.

Smyslem zásady legitimního očekávání však nemusí být jednotné rozhodování, ale jedná se především o rozhodování, které by se nemělo odchylovat u skutkově podobných případů, ale současně bere v potaz i okolnosti daného případu. Jinými slovy rozhodnutí nemusí být vždy stejné, pokud v něm hraje roli určitý faktor, který nemění skutkovou podstatu (například osoba účastníka řízení), nicméně je nutné brát ho v potaz. Taková odchylka pak nemůže být brána jako porušení této zásady. Pokud správní orgán takto rozhodne, musí to být řádně zdůvodněné legitimními důvody.⁴⁷

Důležitým předpokladem pro uplatnění této zásady je také volnost správního uvážení. Záleží tedy na právní úpravě vztahující se k danému případu. Jestliže správní orgán rozhoduje v rámci právních předpisů, které mu umožňují rozhodovat v dané věci v určitých mezích, musí dbát na tuto zásadu a přiměřeně ji aplikovat. Účastník řízení by tak měl mít možnost předvídat rozhodnutí správního orgánu. Samozřejmě, že to neznamena přesný výsledek, ale takový, který je rozumný a v mezích zákona.

Legitimní očekávání bude muset být vždy naplněno v případě formalizované právní úpravy. Jakákoli odchylka pak bude znamenat nejen porušení zásady legitimního očekávání, ale současně i zásady legality. Pak by se jednalo o čistě chybné rozhodnutí, nikoli jen nepřiměřené či neopodstatněně odchýlené.

Zásada legitimního očekávání se výrazně prolíná i s dalšími zásadami. Již byla zmíněna zásada legality, která jí je vždy nadřazená. Jsou zde ale i jiné, zejména proporcionalita. Rozhodnutí vydané správním orgánem se může lišit v souvislosti s okolnostmi pramenící z individuality posuzovaného případu. Odlišnost tak může spočívat v míře zásahu do práv či povinností, které je přizpůsobeno všem aspektům případu. Mimo výše uvedené zásady, je třeba vzít v potaz i všechny další vztahující se k procesnímu řízení. Legitimní očekávání by se mělo totiž týkat nejen samotného

⁴⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 2 odst. 4.

⁴⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 57.

rozhodnutí, ale i procesu, během něhož se k rozhodnutí správní orgán dopracuje. Takovou zásadou je zejména rovnost účastníků, kteří by se měli vyjádřit k danému případu a mít tak možnost ovlivnit výsledek. Pokud by to nebylo dodrženo, dá se předpokládat, že rozhodnutí bude zvýhodňovat jednu ze stran a tedy nebude splňovat podmínku legitimního očekávání.

Tato zásada je jakýmsi kontrolním mechanismem, kdy se mohou nedostatky projevit při srovnání s jinými obdobnými případy. Rozhodující správní orgán by tedy měl brát v potaz předchozí rozhodnutí a také i ta, která vydávaly nadřízené orgány, případně k tomuto tématu existuje „správní judikatura“.

Legitimní očekávání je tedy poměrně široký pojem, do něhož lze zahrnout mnoho principů a který by měl chránit občany před zvláštními správními orgány. Současně neznamená neměnnost rozhodovací praxe, protože by mohla být v některých případech ke škodě účastníků. Vždy se musí vycházet ze specifík konkrétních případů a na jejich základě za pomoci ostatních principů zvolit ideální řešení.⁴⁸

2.5 Zásada ochrany dobré víry

Dobrá víra je důležitým aspektem v právním řádu. Obvykle se jedná o jev, který se vyskytuje především v obchodněprávních vztazích. Dobrá víra se ovšem týká i působení veřejné správy. Tento pojem je obsažen ve správním řádu § 2 odstavec 3, který říká, že správní orgán je povinen chránit práva nabytá v dobré víře.⁴⁹ Dobrá je neurčitý pojem upravený skrze judikaturu soudů, jak vnitrostátních, tak i mezinárodních (například judikatura SDEU). Nejvyšší soud dobrou víru charakterizuje jako vnitřní přesvědčení nabyvatele o jeho bezvadném jednání, když si přisvojuje určité právo nebo věc.⁵⁰ Obecně se dá říci, že jde o jednání konkrétní osoby, které je podle jejího nejlepšího vědomí a svědomí v souladu se zákonem, ovšem existují okolnosti, které tato osoba nezná a nemůže znát, které způsobují, že onen stav je v rozporu se zákonem. Typickým příkladem zejména pro soukromou sféru je nákup zboží. Kupují, který ho zcela v souladu se zákonem zakoupí, neví a nemůže vědět, že prodávajícímu toto

⁴⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 269, s. 53.

⁴⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 2 odst. 3. „*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 3 Cz 42/87.

zboží nepatří. Problém pak spočívá v onom vlastnictví zboží, protože patří svému původnímu majiteli a současně i danému kupujícímu, který jej nabytí dobré víře. Soud či správní orgán, který pak řeší případ, v němž je osoba jednající v dobré víře, musí tuto skutečnost zohlednit a rozhodnout tak, aby nezpůsobil zbytečnou újmu dané osobě. Proto je také zásada ochrany dobré víry úzce propojena se zásadou proporcionality.

V oblasti veřejné správy se může například jednat o oblast daní. K tomuto tématu lze nalézt mnoho rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a SDEU. Typickým případem je snížení základu daně o daň na vstupu na základě nákupu zboží od jiného obchodníka, který na zboží daň neodvedl a z toho důvodu je odečtení daně na vstupu nezákonné. Takové snížení základu daně, pokud kupující nevěděl a nemohl vědět, že prodávající daň neodvedl, nemůže být v neprospěch kupujícího, protože jednal v dobré víře.⁵¹ Tento způsob je typický pro tzv. karuselové podvody, kdy jsou součástí i podnikatelé, kteří jednají v souladu se zákonem a netuší, že jsou článkem v řetězci takového podvodu. Pokud se prokáže, že kupující jednal v dobré víře, může tento odpočet z daňového základu uplatnit. Toto byla pouze příkladná ukázka dobré víry ve veřejné správě. Je třeba podotknout, že dobrá víra se může vyskytovat i v dalších oborech, protože její uplatnění není v podstatě nijak omezeno.

Dobrá víra se dělí na dvě základní skupiny na subjektivní a objektivní dobrou víru. Subjektivní dobrá víra už byla částečně charakterizována. Jedná se o vnitřní stav konkrétní osoby, která se domnívá, že její jednání je bezvadné a zcela v souladu se zákonem. V tomto smyslu se její jednání považuje za omluvitelný omyl. Vychází se z tzv. presumpce poctivosti. Předpokládá se, že tato osoba jednala zcela v pořádku, pokud se neprokáže opak, tedy že se může jednat o podvodné jednání, které se také někdy označuje jako „zlá víra“. V některých případech může být postupováno tak, že nabyvatel, který se dovolává dobré víry a díky ní mu vzniká užitek, ji musí prokázat.⁵² Tento způsob je ovšem poněkud rozporuplný, protože se v podstatě jedná o „presumpci viny“.

V případech posuzování dobré víry, hraje také důležitou roli samotná osoba, která se jí dovolává. Je třeba posoudit její vlastnosti a z nich vyvodit schopnost odhalit určité

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Afs 18/2010-227. Srov. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech Axel Kittel proti Belgickému státu (C-439/04) a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL (C-440/04).

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky, sp. zn. 31 Cdo 3177/2005.

nekalé jednání. V první řadě se posuzuje věk. Lze předpokládat rozdílné zacházení a tudíž i odlišnou míru uplatnění dobré víry, u osob nezletilých oproti zletilým. Dalším velice významným faktorem je také vzdělání, jeho úroveň a také odborné zaměření. V případě osoby, která vystudovala práva, je pak možnost použití dobré víry, která se zejména zakládá na právních formalitách, minimální. Samostatná kategorie je míra svéprávnosti.

Spolu se subjektivní dobrou vírou pak souvisí i objektivní dobrá víra. Tento pojem lze ovšem těžko uvést do praxe, protože se jedná spíše o morální hledisko. Tato kategorie pak zahrnuje určité etické zásady, které lze očekávat především v obchodních závazcích. Spíše než o právní institut jde o nepsané pravidlo, které předpokládá mravní a právní ctnost, slušnost a spolehlivost.⁵³ Jako příklad mohou sloužit obecné zásady jako je dodržování daného slova, plnění smluvních závazků, nahrazení vzniklé škody apod.

Dobrá víra je tedy poměrně hodně obecný pojem, jehož definice je poměrně obtížná. V praxi se uplatňuje individuální přístup, kdy se řeší vlastnosti konkrétní osoby a jiné vnější okolnosti. Aplikace dobré víry je pak na posouzení soudu či správního orgánu. V podstatě neexistuje jednotný způsob pro uplatnění tohoto principu.

2.6 Zásada souladu s veřejným zájmem

Veřejný zájem je opět velmi obecný pojem, pod který lze zahrnout mnohé oblasti správního práva. Zohlednění veřejného zájmu souvisí také se správním uvážením a to tak, že je možné jej brát v úvahu jen tehdy, existuje-li jistá volnost v rozhodování. Problematické ovšem může být vyvažovat veřejný zájem se zájmy soukromými, které jsou zpravidla protichůdné. Zejména při tomto rozhodování je také nutné řešit věc přiměřeně (proporcionálně), aby nedocházelo k nadměrnému omezování práv dotčených subjektů.

Ústavní soud se k charakteristice veřejného zájmu vyjádřil následovně: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu*

⁵³ TELEČ, Ivo. *Poctivost a důvěra, dobrá víra, dobré mravy, veřejná morálka a veřejný pořádek*. Právní rozhledy, 2011, roč. 19, č. 1, s. 1.

*rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*⁵⁴ Toto rozhodnutí se týká právě zmíněného vyvlastňování pozemků z důvodu výstavby vzletové a přistávací dráhy letiště Ruzyně. Ústavní soud zde zdůrazňuje, že nelze „vytvořit“ veřejný zájem pouhým deklarováním správního orgánu. Stejně tak nepovažuje za relevantní důvod pro aplikaci veřejného zájmu modernizaci nebo technický pokrok. Daný zákon, ze kterého pochází výše uvedená citace, byl nakonec zamítnut nejen z důvodu věcného, ale i procesního.

Další negativní vymezení obsahuje nálezný ústavního soudu ve sporu o výstavbu bytových jednotek v oblasti Milíčova. Problém spočíval v tom, že zde sídlily mnohé druhy chráněných živočichů, které by tak byly vyhnány ze svého přirozeného prostředí. Společnost Skanska a.s., o jejíž zakázku se jednalo, se hájila tím, že výstavba nových bytů je veřejným zájmu neboť bude uspokojovat poptávku pražanů po bydlení. Nejvyšší správní soud, ale tento důvod neuznal. Výstavba bytů sice může být považována za veřejný zájem, ale zájem investora je především zisk. Dále konstatoval, že veřejný zájem je možné nadřadit ochraně přírody z hlediska sociálního a ekonomického či jiného, ale pak je nutné schválení orgánu ochrany přírody a jen za podmínky, že veřejný zájem výrazně převyšuje a není možné nalézt jiné řešení.⁵⁵

Obecně lze k této zásadě říci, že její použití lze aplikovat pouze v případech, kdy existuje prostor pro tento druh posouzení věci. V praxi se pak může jednat jakýsi druh smírného řešení, kdy jsou proti sobě zájmy správních orgánů nebo správních orgánů a soukromých subjektů. Veřejný zájem pak musí vyplynout z průběhu řízení a nesmí být vytvářen svévolně nebo jím nesmí být obhajovány jiné zájmy než ty, které lze skutečně považovat za zájmy ve prospěch veřejnosti.

2.7 Zásada subsidiarity

Pojem subsidiarita má v podstatě trojí význam. Jedním je minimální zásah správního orgánu do práv účastníků řízení, další znamená vyjádření vztahu mezi právními předpisy a poslední je subsidiarita ve smyslu práva a fungování Evropské unie.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 65/2012 – 161.

Ve smyslu vztahu právních předpisů jde zpravidla o doplnění či spíše nahrazení ustanovení zvláštního zákona ustanovením (nebo více ustanoveními) obecné právní úpravy. Jako příklad může posloužit zákon o přestupcích, který odkazuje na ustanovení správního řádu týkající se správního řízení.⁵⁶ Správní řád se tedy použije subsidiárně ve vztahu k zákonu o přestupcích.

Subsidiarita v právu Evropské unie je upravena ve Smlouvě o Evropské unii, která říká, že EU podle zásady subsidiarity může zasahovat do určitých oblastí, v nichž nemá výlučnou pravomoc, pokud nelze dosáhnout zamýšleného výsledku na vnitrostátní či regionální úrovni.⁵⁷ Toto ustanovení také souvisí se zásadou proporcionality. Evropská unie totiž může zasahovat do takových oblastí jen omezenými prostředky nezbytnými k dosažení daného cíle.

Poslední význam a z hlediska této práce nejdůležitější je subsidiarita ve smyslu správního řádu. Účelem této zásady je zejména „*smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci, pokud to povaha projednávané věci umožňuje*“.⁵⁸ Správní orgán by se měl ve sporném řízení pokusit o smírné řešení.⁵⁹ Jinými slovy snažit se o co nejmenší zasahování do procesu a určitým způsobem ho, v ideálním případě, pouze koordinovat. Zasahovat musí správní orgán jen, vyžadují-li to okolnosti (uplatnění procesních práv, překročení mezí právních předpisů, neschopnost účastníků nalézt smírné řešení, apod.)

V případě, že se účastníci řízení dohodnou, je nutné pořídit písemný záznam smírného řešení. Správní orgán musí přezkoumat, zdali je řešení navrhané účastníky v souladu s právními předpisy a s veřejným zájmem.⁶⁰ Poté v tomto písemném záznamu vyjádří souhlas. Takto vzniklý správní akt má stejný význam jako rozhodnutí.

V rámci zásady subsidiarity by se měla také naplnit i zásada procesní ekonomie. Vzhledem k omezování zásahů správního orgánu do řízení by taktéž měla být vyšší redukce nákladů. Správní orgán by se také měl snažit o co nejrychlejší vyřízení projednávané věci, což samozřejmě nesmí být na úkor veřejného zájmu a souladu s právními předpisy.

⁵⁶ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 51.

⁵⁷ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 5 odst. 3.

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 5.

⁵⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 141 odst. 8.

⁶⁰ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 67.

2.8 Zásada materiální pravdy

Správní orgány by měl vždy postupovat v souladu se zákonem a nesmí být zaujatý vůči žádné ze stran. K naplnění této ideje slouží také zásada materiální pravdy. Její úprava je obsažena v § 3 správního řádu, který říká, že správní orgán je povinen, zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁶¹ Správní orgán tedy musí zajistit dostatek relevantních důkazů vztahujících se k projednávané věci a to v rozsahu, který je nezbytně nutný pro účely šetření.⁶² V případě některých oblastí správního řízení mohou být stanoveny speciální požadavky jako například předložení určitých listin, výpisů, smluv apod.⁶³ Je třeba poznamenat, že takový požadavek musí být také v souladu se zásadou procesní ekonomie, tedy omezování přílišného zatěžování účastníků řízení (kapitola 2.10).

Správní orgán, který vede řízení, musí umožnit všem účastníkům uplatnit jejich procesní práva. Zásada materiální pravdy tuto skutečnost také předpokládá a počítá i se součinností účastníků. Ta spočívá v navrhování důkazů, které jsou podle jejich názoru pro řízení nezbytné. Totéž se týká například vyloučení svědků či použití jiných důkazních prostředků. Je pak na správním orgánu, zda připustí navržené důkazy nebo je odmítne s odůvodněním, že nejsou pro účely řízení nezbytné. S tím také souvisí zásada volného hodnocení důkazů, podle níž je na úvaze správního orgánu, kterému důkazu přiloží větší váhu.

Právo volně hodnotit a schvalovat navržené důkazy slouží i jako pojistka před možným narušováním procesu řízení. V praxi někteří účastníci mohou zvolit například zdržovací strategii, během níž navrhují zbytečné či zavádějící důkazy, lživá vyjádření, apod. Správnímu orgánu je tímto ztížena jeho schopnost rozhodnout v souladu se zásadou materiální pravdy, čímž může vzniknout chybné rozhodnutí, které poškodí ostatní účastníky.

Z toho důvodu může správní orgán vyloučit některé důkazy. Kromě toho není omezen ve své vlastní iniciativě (samozřejmě v rámci právních předpisů). V případě, že správní orgán nebude na základě navržených důkazů schopen vydat rozhodnutí odpovídající skutečnosti, může zahájit i vlastní šetření, tedy vyžadovat některé listiny, předvolávat svědky, apod. Nestrannost správního orgánu by měla vycházet i z důkazů,

⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 3.

⁶² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 2 odst. 2.

⁶³ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 71.

keré si sám zajistí, protože je povinen získávat důkazy jak ve prospěch, tak i v neprospěch některého z účastníků.⁶⁴ Pokud během tohoto šetření zjistí nové skutečnosti, musí je vzít v potaz při rozhodování a na jejich základě upravit postup řízení. Jestliže se objeví nové skutečnosti, které byly doposud správnímu orgánu neznámé, má možnost o tyto skutečnosti případ rozšířit.

Materiální pravda se používá v tzv. nesporném řízení, což právě proces, jehož výsledkem by měla být objektivní pravda. Opakem je formální pravda, která je typická pro sporné řízení. Zde hrají hlavní roli účastníci, kteří navrhnou důkazy podle vlastního uvážení, a soud podle nich rozhoduje. Materiální pravda by měla vyjít najevo pomocí právních předpisů a pravidel. Důležitým faktorem je zde rozhodující orgán, který aktivně zasahuje do procesu a sám jej ovlivňuje. Formální pravda by se měla přibližovat materiální pravdě, ale není to podmínkou. Tento postup je typický například pro občansko-soudní řízení, v němž je soudce nezávislý a vychází jen z navržených důkazů a objektivních skutečností.

2.9 Zásada rovnosti a nestrannosti

Rovnost před zákonem je jedním z hlavních principů demokratického státu. Její právní úpravu lze nalézt v Listině základních práv a svobod v článku 1, v listině základních práv a svobod EU článek 20, kde jsou také obsaženy další detaily v následujících článcích, v Mezinárodním paktu o občanských a lidských právech, kde je v článku 2 odstavci 1 uvedeno, že každý stát, který je smluvní stranou Paktu, musí respektovat práva všech osob bez ohledu na rasu, náboženské vyznání, pohlaví, apod. Existují i další dokumenty obsahující právo na rovné zacházení před zákonem, ale pro účely této práce jich již není zapotřebí.

Správní orgán je tedy povinen zajistit rovné podmínky všem zúčastněným stranám a jeho rozhodnutí nesmí být vůči nikomu zaujaté. Přirozeně existuje rozdíl mezi právy hlavních a vedlejších účastníků, který není na překážku danému ustanovení. Jedná se o možnost uplatňovat svá práva v rámci možností, které správní řízení nabízí především v souladu se zásadou legality a dalšími. Podle této zásady je vyloučena jakákoli diskriminace účastníků a správní orgán musí zajistit, aby bylo zajištěno řádné projednání věci a to nejen z hlediska procesního, ale i organizačního a technického.

⁶⁴ SPIRIT, Michal. *Úvod do studia práva*. České Budějovice: Grada Publishing, a.s., 2010, s. 126.

Současně také musí zohlednit některé překážky bránící řádnému projednání, jako například zdravotní postižení.⁶⁵

Z výše uvedeného lze odvodit, že právo na rovnost není absolutní, ale je naopak relativní.⁶⁶ Zásadu rovnosti je nutno chápat jako rovnost osob před zákonem, tedy v rovině právní, nikoli faktické. Podstata rovnosti ve smyslu jak jej vyjadřují výše uvedené dokumenty, není v rozporu s individuálním přístupem pro některé z účastníků řízení nebo s určitým zvýhodněním. Je také třeba dodat, že zásada rovnosti má akcesorický charakter a předchází jí porušení nějakého práva nebo svobody. V samotném řízení se pak projevuje ona relativita zásady rovnosti tím, že reálně nemusí mít všichni účastníci stejná práva a povinnosti. Jejich okruh může být ovlivněn celou řadou faktorů vyplývajících z lidské individuality. Správní orgán v průběhu řízení posuzuje vlastnosti účastníků (inteligenci, vzdělání, zdravotní stav, apod.) a další faktory, které mohou vyústit v nerovnost postavení účastníků jako například místo pobytu, sociální postavení, výkon určitých funkcí atd. V podstatě lze konstatovat, že správní orgán může rozšířit, a tedy i odlišit, okruh práv a povinností účastníků řízení za účelem vyrovnání jejich odlišného postavení. Samozřejmě, že správní orgán nesmí tyto činnosti vykonávat podle své libovůle, ale musí se řídit dvěma hlavními zásadami. První je odůvodnitelný cíl daného zásahu do práv a povinností, kdy musí být správní orgán schopen prokázat, že jednal v souladu s veřejným zájmem a s ohledem na objektivní a racionální rozdíly mezi účastníky. Druhou zásadou je proporcionální opatření ve vztahu k danému cíli.⁶⁷

Postavení účastníků je také rozdílné u právnických a fyzických osob. Na právnické osoby se z logiky věci nemohou vztahovat některá lidská práva a svobody. Ačkoli se v listině základních práv a svobod nemluví o právnických osobách, tak se na ně mohou přesto odvolávat. Je jasné, že i právnické osoby mohou být dotčeny na svých právech, zejména na právech majetkových. Ústavní soud také přiznal právnickým osobám některá základní práva jako: právo na spravedlivý proces⁶⁸, na zákonného soudce⁶⁹ aj. Podobně tomu je i u ostatních subjektů jako jsou neziskové organizace a církve. Je tedy patrné, že okruhy práv nejsou stejné. Z toho důvodu je

⁶⁵ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 72.

⁶⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 51.

⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 51.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 373/98.

⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. ÚS 79/2006 Usn., sv. 41.

správní orgán povinen dodržovat zásadu rovnosti účastníků pouze tehdy, umožňuje-li to povaha věci.

2.10 Zásada procesní ekonomie

Zásada procesní ekonomie je pojem, který je poměrně nový. Úprava se nachází v § 6 správního řádu. Procesní ekonomie se skládá ze dvou dílčích zásad – rychlosti a hospodárnosti. Impulsem byla jistě nadměra byrokracie, zbytečného zatěžování a komplikování procesního řízení. Jedná se výraz zefektivnění řízení, aby tak odpovídalo dnešním standardům. Zásada rychlosti znamená, že správní orgán by měl danou věc řešit v co nejkratší možné době a bez zbytečných průtahů. Současně slouží k ochraně před nečinností. Správní řád také obsahuje lhůty pro vydání rozhodnutí, které dávají správnímu orgánu určitý čas pro vyřízení dané věci.⁷⁰ V případě jednoduchých úkonů je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně. Týká se to zejména vydávání některých dokumentů, osvědčení apod. Pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně používá se standardní lhůta 30 dnů. Za stanovených podmínek je možné ji prodloužit až na 60 dnů.⁷¹ Pokud nejsou tyto lhůty dodrženy, musí zasáhnout nadřízený správní orgán, který může přikázat bezodkladné vydání rozhodnutí, převzít daný případ, pověřit řešením některý jiný správní orgán nebo prodloužit lhůtu o dalších 30 dnů, pokud se jedná o podmínky stanovené v § 71 odst. 3a.⁷²

Podle zásady hospodárnosti postupů nesmí správní orgán nadměrně zatěžovat účastníky řízení. Jedná se o mnoho procesů, které mohou být nějakým způsobem zjednodušeny. Typickým příkladem zbytečného zatěžování je například požadování některých dokumentů související s řízením, které si osoby musí obstarat od jiných správních orgánů. Účastník řízení pak při získávání těchto dokumentů je finančně zatížen, kvůli poplatkům, které s tím souvisejí. Současně je tento postup neefektivní z hlediska času a to jak samotných účastníků, kteří je musí získávat ve svém volném čase, tak celkově, protože pak je zde prodleva mezi požadavkem a jeho dodáním správnímu orgánu. V rámci zásady hospodárnosti pak platí, že pokud si dokumenty může správní orgán obstarat sám, tak to musí učinit. Tím se šetří čas i finanční prostředky účastníků. Současně je také třeba brát v potaz, že smí být vyžadovány jen ty

⁷⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 71.

⁷¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 71 odst. 3a. Lhůtu lze prodloužit, pokud správní orgán musí provádět místní šetření, doručování veřejnou vyhláškou, apod., nebo pokud se jedná o zvláště složitý případ.

⁷² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 80 odst. 4.

dokumenty, které s řízením bezprostředně souvisejí. Pokud jsou některé z nich v držení třetích osob, může je správní orgán vyžadovat, jen pokud to umožňují právní předpisy. Tyto osoby pak získávají statut dotčených osob.⁷³

V rámci procesní ekonomie je pak typické spojení řízení. To může být provedeno na žádost některého z účastníků nebo z moci úřední. Spojit řízení lze jen, pokud se týkají stejné věci nebo spolu jinak souvisejí. Musí být přihlédnuto také dalším okolnostem, jako je postavení účastníků. Spojením řízení nesmí být žádným způsobem omezena jejich práva či jiné oprávněné zájmy a nesmí být nikomu ke škodě. Správní řád umožňuje také spojit již probíhající řízení.⁷⁴ V některých případech může správní orgán spojit jen část řízení (například týká-li se většího množství osob) a o zbytku rozhodnout samostatně.⁷⁵

Jako příklad spojení řízení za účelem snižování nákladů může posloužit poměrně aktuální téma, kterým je slučování exekucí. Jedná se o případy kdy má dlužník více závazků, vůči jednomu či více věřitelům. Sloučení dojde ke sjednocení právních úkonů exekutora, který pak je placen „jen jednou“. Pokud je více dluhů u jednoho věřitele, sloučení provádí automaticky pověřený exekutor, jestliže tak neučiní, může mu to přikázat soud. Problematické jsou případy, kdy existuje více věřitelů a více exekutorů. O sloučení pak musí rozhodnout soud. Zde ovšem není jisté, jestli dojde ke snížení nákladů, protože pokud případ převezme jeden exekutor, nezaniká tím právo ostatních exekutorů na uhrazení jejich účelně vynaložených nákladů.⁷⁶

⁷³ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 75.

⁷⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 140 odst. 1.

⁷⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 140 odst. 3.

⁷⁶ Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, § 37 odst. 4 a 5.

3 Konflikty mezi vybranými zásadami

3.1 Princip materiální pravdy a princip rychlosti

Jako téměř typický a velmi častý konflikt mezi dvěma principy, lze zajisté považovat princip materiální pravdy a rychlosti. Již z logického úsudku můžeme vyvodit, že nelze ve všech případech splnit tyto dva požadavky na výkon rozhodnutí správního orgánu současně. Správní orgán má v určitých případech stanoveny konkrétní lhůty, během kterých musí rozhodnout s tím, že platí i obecné pravidlo, aby rozhodl „bez zbytečného odkladu“. V tomto případě se nebudeme dále zabývat jen naplňováním konkrétních lhůt, ale vztahu rychlosti procesu a jeho rozhodnutí obecně.

Důležitým prvkem je hlavně klauzule „bez zbytečného odkladu“, která dává správnímu orgánu možnost rozhodnout později, než mu určuje některá konkrétní lhůta, ale musí být uvedené řádné důvody, kvůli kterým ke zdržení došlo.

Ještě než se budeme věnovat interakci těchto dvou principů, je třeba zmínit i druhý z nich – princip materiální pravdy. Vzhledem k tomu, že již byl uveden, tak o něm jen krátce. Materiální pravda je pravdou objektivní a tedy odpovídající realitě. Zjišťování takového stavu věci se může stát pro vyšetřující správní orgán velmi obtížné, neboť mu mohou být kladeny mnohé překážky. V první řadě se jedná o samotné zjišťování relevantních důkazních materiálů, které si správní orgán může vyhledávat sám nebo na základě předložení zúčastněných osob. Už zde se mohou vyskytovat problémy, zejména pokud je projednávána věc komplikovanější a k jejímu rozuzlení je potřeba větší množství důkazních prostředků a pokud navíc během šetření vzniká potřeba dalších nebo dojde ke zjištění nových skutečností. Také jednou z komplikací může být strategie některého z účastníků, kdy se snaží o zdržování procesu a navrhuje zbytečné nebo dokonce zavádějící důkazy či jinak komplikuje šetření. Stejně tak někdy zdržují proces samotní účastníci a to tím, že se vyhýbají jednání pomocí různých legitimních způsobů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v takových případech je složité, ne-li nemožné vydat správné a objektivní rozhodnutí v daných lhůtách a nelze pak vinit příslušný správní orgán z nečinnosti a napadat řízení z důvodu porušení principu rychlosti. Ústavní soud, vědom si takové situace proto stanovil, že ne vždy musí být dodržen právě onen princip, na úkor zásadě materiální pravdy. „*Požadavek rychlosti řízení však*

*není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí. Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.*⁷⁷

3.2 Veřejný zájem a soukromý zájem

Veřejný zájem již byl charakterizován v kapitole 2.6 a zde bude podroben bližšímu zkoumání a polemice ve srovnání se soukromým zájmem. Právní úprava se nachází ve správním řádu, kde je řečeno, že správní orgán by měl přijímat rozhodnutí, které by bylo v souladu s veřejným zájmem.⁷⁸ Veřejný zájem je velmi neurčitý pojem a jeho charakteristika se opírá především o vnitrostátní či mezinárodní judikaturu. Jeho definici či spíše smysl je těžké najít a spíše bývá extrahován až na základě srovnání se soukromým zájmem.

Nejprve je třeba zabývat se pojmem soukromý zájem. Pod ním si lze představit situaci, která přináší prospěch určité osobě (právnícké či fyzické). Správní řád neobsahuje explicitní úpravu jako u veřejného zájmu (§ 2 odst. 4), ale přesto ji lze vyčíst z některých jeho ustanovení. Zejména § 2 odst. 3, v němž se píše o dobré víře, také říká, že musí být šetřeny oprávněné zájmy osob – tedy i zájmy soukromé. Pojem oprávněných zájmů je také zmíněn v § 4 odst. 4, jehož ustanovení umožňuje (soukromým) osobám uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy. Také stojí za zmínku článek 1 odst. 1 Ústavy, v němž se píše, že Česká republika je „*demokratický a právní stát založený na úctě k právům člověka a občana*“. Z těchto ustanovení lze minimálně vyvodit samotnou existenci soukromého zájmu.

Podle mého názoru jsou oba pojmy, ačkoli stojí „na opačných stranách“, v mnohém podobné a dokonce se překrývají. Soukromý zájem může být zájem jednotlivce, ale také společný zájem několika osob (například obchodní společnost). Totéž ale může platit i pro zájem veřejný, který je vlastně výrazem pro množinu o neurčitém počtu soukromých zájmů. Každá osoba má nějaký zájem, který pak má právo uplatňovat. Dalo by se říci, že jako veřejný zájem bývá zpravidla označován ten, na jehož straně je převaha soukromých zájmů. Potom se takové rozdělení zdá být poměrně problematické a do jisté míry i nespravedlivé, protože veřejný zájem má

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 22/2004 – 52.

⁷⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 2 odst. 4.

v podstatě větší váhu než ten soukromý. Ustanovení správního řádu § 2 odst. 3 přímo říká, že je nutný soulad s veřejným zájmem, kdy v podstatě přikazuje správnímu orgánu znevýhodnit jednu ze stran řízení, pokud tedy taková situace nastane. Podle judikatury je ovšem nutné, aby výjimka či omezení ve veřejném zájmu vyplynulo z relevantních okolností a aby bylo přiměřené.⁷⁹ Tím ovšem není popřena určitá přípustná nerovnost stran a můžeme tedy hovořit o porušení zásady rovnosti na úkor zásady veřejného zájmu.

Veřejný zájem nelze ani považovat za určitou ochranu nebo protiváhu k negativním následkům soukromé činnosti, jak by se mohlo zdát. Soukromý zájem by měl logicky přinést nějakou hodnotu (finanční či jinou) konkrétní osobě, veřejný zájem by pak měl přinášet nebo ochraňovat hodnoty společnosti jako celku, případně mimo ty soukromé. Ovšem takový závěr je velmi nejistý.

Při shrnutí jsem dospěl k závěru, že veřejný zájem lze velmi těžko, a při zvážení všemožných důsledků prakticky vůbec, odlišit od zájmu soukromého, protože téměř každý zájem je v podstatě soukromý, nehledě na formu nějakého přínosu. Také neobstojí ani množství zainteresovaných osob. V mnoha případech nelze ani zjistit kdo je v důsledku takového rozhodování dotčen na svých zájmech a právech. Přesto podle správního řádu má větší podporu než zájem soukromý. Riziko pak spočívá v jeho subjektivním výkladu. V praxi se může jednat o citlivé téma, které bude asi vždy rozdělovat veřejnost na dvě strany (zejména otázky vyvlastňování, prolamování těžebních limitů, apod.). Z hlediska právně teoretického jde o poměrně nejistý a tudíž i nebezpečný nástroj ovlivňující rozhodování správních orgánů. Je ale také třeba říci, že při posuzování zdali se jedná o veřejný zájem nebo ne, je judikatura poměrně přísná, čímž do jisté míry reguluje a vyrovnává onu nerovnost. Nicméně je na zvážení, zdali je veřejný zájem vhodný jako princip správního práva. Otázkou ovšem je, jaký důsledek by přinesla jeho neexistence.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

4 Změny v přístupu k řízení veřejné správy

Dřívější pojetí veřejné správy fungovalo jako tzv. byrokratický nebo také jako vrchnostenský model. Dnešní přístup dává důraz na změnu za pomoci znalostí a zkušeností ze soukromého sektoru. Veřejná správa a všechny její dílčí činnosti jsou vnímány především jako služba veřejnosti a musí mít podle toho i určitou kvalitu. Počátky zavádění manažerských principů do veřejné správy se dají najít ve 30. letech 20. století ve Spojených státech amerických a v Kanadě, kde se objevovaly spíše jen na úrovni municipalit.⁸⁰ V Evropě se pak tyto přístupy objevily o něco později a to v 60. letech a jejich systematický rozvoj v letech 70. Jako jednu z příčin lze jistě uvést tzv. ropnou krizi, která způsobila vážné ekonomické problémy a došlo tak k výraznému zvýšení všech nákladů, včetně nákladů na fungování veřejné správy. Vznikl tak tlak na snižování nákladů, ale vzhledem k tomu, že veřejná správa byla v mnoha státech založena stále na byrokratickém modelu, nebylo jednoduché provádět změny, aniž by se to podepsalo na celkové efektivitě. Bylo nutné hledat jinou cestu a tou bylo použití manažerských přístupů. Druhým důvodem, který vedl k nutné změně, byla stále užší spolupráce s orgány ostatních států (zejména členských států Evropské unie). Vlivem prohlubování integrace se tak začaly projevovat problémy v kompatibilitě systémů veřejných správ a jejich nedostatky (tzv. deficit managementu).⁸¹

Hlavním cílem se stalo zajištění plynulého chodu celého systému veřejné správy, tak aby se na něj vynakládalo co nejméně veřejných prostředků a dosahovalo se co nejvyššího výkonu. Proces přeměny spočíval především ve změně organizační struktury po vzoru velkých společností. Hlavní důraz byl kladen na dekoncentraci a decentralizaci, čímž měly vznikat specializované útvary s vyššími pravomocemi ve své oblasti, aby mohly flexibilně reagovat na změny a lépe řešit svou agendu. S tím také souvisí i vyšší požadavky na zaměstnance, zejména na vzdělání a praxi v daném oboru. Inspirace ze soukromého sektoru vycházela z flexibilních útvarů vytvářených pro určitý cíl (task force). Takový tým (orgán) má přesně vymezené pravomoci, rozpočet a harmonogram, podle něhož postupuje. Pochopitelně není vždy možné vytvářet orgány a nové složky a proto je možné využívat například poradenské služby. Vznik nových požadavků na veřejný sektor vyústil v hledání nových cest k dosahování cílů v oblasti

⁸⁰ KAFKA, Miroslav; et al. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2006, s. 46.

⁸¹ LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 62.

veřejné správy nejen na dílčích úrovních, ale i jako celku. Primárně se představitelé správních orgánů zaměřovali na zlepšení svých hlavních úkolů při aplikaci manažerských přístupů. Takový přístup se označuje jako „postmoderní manažerská revoluce“.⁸²

Jedním z přínosů budování nového a efektivního systému řízení veřejné správy je jistě kontrola. Nelze objektivně zhodnotit dosažení cílů bez odpovídajícího hodnocení změn. Klasickým způsobem je porovnávání nákladů a výnosů, které ale nemá dostatečnou výpovědní hodnotu o kvalitě služeb. Zejména tomu bylo u neziskových sektorů, kde nebyl odpovídající způsob hodnocení výstupů. Zde se tedy také projevil vliv manažerského přístupu. V soukromém sektoru je důležité budovat vztahy se zákazníky a reagovat na jejich požadavky. Totéž bylo nutné brát v potaz při reformách veřejné správy. Na občana bylo důležité nahlížet jako na příjemce služeb a skrze zpětnou vazbu hodnotit jejich kvalitu.

Požadavky na změny vyústily v potřebu vytvořit komplexní přístup k veřejné správě, který bude prostupovat celým systémem a bude také schopný pružně reagovat na změny. Jedním z nich může být koncepce tzv. „New public management“.

4.1 New public management

Systém řízení veřejné správy je v zemích Evropské unie ve své podstatě stejný. Princip spočívá v legalistickém řízení státu, kdy je celá veřejná správa podřízená právu a její řízení probíhá od nadřízených státních útvarů k těm podřízeným. Nadřízené orgány vytvářejí různé právní a jiné normy, podle nichž se musí podřízené orgány řídit. Existuje zde jasně daná hierarchie orgánů a podle ní jsou také jasně dané kompetence, jak orgánů jako celků, tak i jejich zaměstnanců. Tento byrokratický model ovšem pomalu začíná být doplňován, případně částečně nahrazován novým pojetím fungování veřejné správy. Tímto modelem je „New public management“. Jedná se o zavádění podnikatelského, či manažerského řízení do veřejné správy. Manažerské procesy jak fungují ve firmách lze totiž převést do některých oblastí veřejné správy, aby se tak zvýšila efektivita, zlepšila se komunikace nejen mezi orgány veřejné správy jednoho státu, ale států ostatních, což samozřejmě souvisí s užšími vztahy v rámci členských států EU.

⁸² LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 63.

Ačkoli jsou počátky používání manažerských přístupů do veřejné správy v USA, samotná koncepce NPM vznikla na Novém Zélandu a později se zaváděla v Austrálii a také ve Velké Británii. Postupně se z reformu veřejných správ těchto států stal poměrně komplexní model. Na novém Zélandu se změna projevila ve fungování veřejné správy tak, že resorty zavedly řízení podle cílů. Ty pak byly hodnoceny podle určitých výkonnostních ukazatelů. Ministr se pak stal manažerem odpovědným za plnění činností svého resortu. Dohled vykonávala Komise státní služby, mezi jejíž pravomoci patřil výběr výkonných ředitelů a hodnocení resortu a ministra. Ten se mohl na tuto komisi obrátit v případě, že jeho podřízení výkonní ředitelé neplnili svou funkci nebo byl jejich výkon nedostatečný, což pak musel obhájit před parlamentem. Financování ministerstev se odvíjelo od nákladově užitkové analýzy, která vycházela z porovnávání nákladů sledovaných v interním účetnictví a z výkonu (plnění cílů) zaměstnanců ministerstva. Po zavedení tohoto systému došlo k zásadnímu snížení nákladů (zejména propouštěním zaměstnanců) a zvýšení efektivity veřejné správy. Na stranu druhou pak vznikly problémy s koordinací některých dílčích činností, protože v důsledku plnění plánů vznikaly příliš úzce zaměřené útvary, kterým chybělo centrální řízení činnosti v rámci celkové koncepce ministerstva. Nejčastější komplikací, která se projevila až v delším časovém horizontu, bylo hlavně překrývání kompetencí.⁸³

NPM se u států, které jej zavedly nebo zavádí, liší, což je dáno mnoha faktory jako vliv a síla dané vlády, vzdělání obyvatel, kultura, apod. Proto se dále budeme zabývat NPM obecně. Zvyšování efektivity a snižování nákladů lze provádět různými způsoby a mezi ty nejčastější patří i privatizace služeb. V literatuře to lze nalézt také jako „vyprazdňování státu“, kdy se některé služby privatizují nebo se jejich výkon postoupí na základě veřejnoprávních smluv. Mezi nejčastější případy privatizovaných služeb patří hlavně letecká a železniční doprava nebo pošta. Podle charakteru se dané služby dostaly do rukou podnikatelského nebo neziskového sektoru. Důsledkem toho pak vznikla také potřeba vytvořit určité standardy, aby nedošlo k poklesu kvality těchto služeb, což bylo v některých odvětvích dáno i vlivem EU.⁸⁴

Mezi další typické znaky patří i delegování výkonných pravomocí na nižší stupně veřejné správy. Problém je pak řešen rychleji, což přispívá ke snížení

⁸³ KLOUDOVA, Jitka. *Kreativní ekonomika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 101.

⁸⁴ KAFKA, Miroslav; et al. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2006, s. 50.

administrativní zátěže a mnohdy zbytečné komunikaci s nadřízenými orgány. Na druhou stranu je potřeba vyšší odbornosti úředníků, což může znamenat nejen úroveň vzdělání, ale i další školení v rámci konkrétní profese. Nadřízené orgány pak musí dohlížet na správnou realizaci jim svěřených činností.

V podstatě lze říci, že do koncepce new public managementu se dá zařadit veškerá snaha o modernizaci či zefektivnění procesů a služeb. Nejedná se ale jen o jednorázové kroky, bez nějakého dalšího plánování. Naopak všechny prováděné změny musí být důsledně připraveny, aby co nejlépe zapadaly do celkového fungování systému. S tím totiž souvisí další činnosti, jako je kontrola, jejíž podoba může být různá (interní, externí, z hlediska finančních nákladů, benchmarking či jiné ukazatele výkonnosti a kvality), kooperace k dosahování udržitelného vývoje a strategických cílů celé organizace či dílčích cílů některých sektorů a nakonec samozřejmě financování. Zavedení new public managementu by mělo snižovat náklady na fungování a také přispět k lepší kvalitě procesů a služeb. Financování se odvíjí od celkového množství finančních prostředků a jeho vyhrazeném podílu pro veřejnou správu. Vlivem této koncepce by se proto měly alokovat finance tak, aby bylo dosaženo nejlepšího výkonu celé veřejné správy.

5 Evropská veřejná správa

5.1 Prameny práva EU

Právo Evropské unie je specifický právní řád, který se stal součástí všech členských států. Má také vlastní prameny práva, mezi nimiž je také stanovena přesně daná hierarchie. Na prvním místě jsou zakládací smlouvy – Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), dále pak Listina základních práv Evropské unie a mezinárodní smlouvy uzavřené na úrovni EU. Výše uvedené prameny se označují jako primární. Sekundární právo tvoří nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanovisko. Všech pět aktů je uvedeno v článku 288 SFEU, kde je také jejich charakteristika.⁸⁵

Orgány EU je mohou přijímat pouze, mají-li k tomu pravomoc uvedenou v článku 5 odst. 1. Podle Lisabonské smlouvy se rozdělují pravomoci EU na výlučné, sdílené a doplňkové. Ty jsou uvedeny v člancích 3,4 a 6. Pokud je ovšem nezbytné přijmout určitý právní předpis, ke kterému však není potřebná pravomoc, může tak být učiněno zvláštním legislativním postupem. Rada pak může daný předpis přijmout na základě návrhu Komise a s jednomyslným schválením Parlamentu. Komise pak musí o návrzích ve smyslu článku 352 upozornit vnitrostátní parlamenty.⁸⁶ Pravomoci EU se dotýkají téměř všech oblastí, kromě společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Ty fungují stále na základě mezivládní spolupráce.

5.1.1 Sekundární prameny práva EU

V této kapitole se můžeme podívat blíže na jednotlivé sekundární právní akty, skrze které EU využívá svou pravomoc na vytváření společných politik a úpravu právního rámce veřejných správ členských států.

Prvním právním aktem je nařízení. Nařízení má všeobecnou působnost, zavazuje tedy kohokoli, komu je určené, což mohou být jednotlivci, členské státy i samotné orgány EU. Závazné je v celém rozsahu a je přímo použitelné ve všech členských státech. U nařízení není nutné implementovat jej do vnitrostátní úpravy, protože může fungovat jako samostatný právní předpis. Pokud je ovšem vnitrostátní úprava v rozporu

⁸⁵ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 288.

⁸⁶ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 352.

s vydaným nařízením, musí se neprodleně odstranit nebo přizpůsobit. Platnost může být stanovena ke konkrétnímu datu nebo po dvacátém dni zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Vzhledem k povaze tohoto právního aktu se označuje jako nástroj unifikace.

Směrnice se liší od nařízení mimo jiné tím, že má vlastně jen jednoho adresáta a tím může být jeden členský stát, několik nebo všechny. Směrnice je závazná a obsahuje určitý cíl, kterého musí být dosaženo do stanovené lhůty (například 2 roky). Zákonodárci daného státu pak musí vydat vnitrostátní prováděcí opatření, podle něhož dojde k implementaci směrnice. Členské státy mohou do jisté míry ovlivnit práva či povinnosti vyplývající ze směrnice, ale nesmí tím být narušen daný cíl. Existuje tak jistá volnost, která zohledňuje národní specifika, dává státům šanci si předpisy přizpůsobit podle svých představ. Směrnice se proto označuje jako nástroj harmonizace. Práva a povinnosti jsou přiznána občanům či jiným subjektům, až tehdy, kdy je přijat prováděcí akt.

Směrnice je závazná pouze pro členský stát, což znamená, že má nepřímý účinek. Podle judikatury SDEU může ovšem mít i přímý účinek, ale jen ve výjimečných případech. Tím může být nesprávné nebo nedostatečné provedení, případně to, že směrnice nebyla provedena vůbec. Přímý účinek také může mít, pokud jsou ustanovení dostatečně přesná a jednoznačná a pokud přiznává práva nebo povinnosti jednotlivcům. Soudy či orgány veřejné správy pak musí ustanovení daných směrnic zohlednit, ačkoli nebyly řádně provedeny. Osoby, které jsou dotčeny na svých právech, nebo jim v důsledku špatné implementace směrnice vznikla škoda, mají právo na odškodnění, pokud existuje příčinná souvislost mezi konáním poškozeného a provedením směrnice, která zakládá nebo mění některá práva a povinnosti.

Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu a adresátem je konkrétní fyzická, právnická osoba nebo členský stát. Vychází se z individuální situace, na jejímž základě se přiznávají určitá práva či povinnosti. V případě, že adresátem je členský stát a rozhodnutí mu přiznává nějaká práva nebo povinnosti, mohou se jich občané dovolávat po přijetí prováděcího aktu. Rozhodnutí může mít také přímý účinek a to za stejných podmínek jako u směrnice.

Doporučení a stanoviska nejsou závazná, ovšem mohou sloužit jako způsob vykládání některých právních norem EU.

5.2 Evropské správní právo

Samotný pojem evropské správní právo lze dle Hendrycha rozdělit do tří kategorií. V prvním významu se jedná o právo vytvořené Evropskou unií, tedy to, co označujeme jako komunitární právo. Ve druhém významu jde o právo vytvářené mezi členskými státy, které se tím snaží o větší míru kooperace administrativy či jinou formu spolupráce. Třetím pojetím je v podstatě myšlena právní kultura evropských zemí, které mají určité společné základní principy platné pro demokratický režim.

S výše uvedeným také souvisí pojem evropeizace, kdy se adaptuje vnitrostátní úprava pro potřeby EU, a to na jakékoli úrovni veřejné správy. Provázanost právních systémů členských států se také projevuje i v institucionální struktuře EU. Ovšem oproti typické dělbě moci na tři části (moc zákonodárnou, výkonnou a soudní), zde dochází k dělbě na části čtyři (*quadripartisme communautaire*). Exekutiva Evropské unie je dvojitá – Rada a Komise. Aby došlo k vyrovnání mocí těchto orgánů, je tedy dvojitá i jejich kontrola, která je prováděna Parlamentem a Soudním dvorem Evropské unie. Důvod této podvojnosti je kvůli zastoupení členských států a EU při rozhodovacím procesu. Zástupci členských států jsou v Radě a v Komisi jsou eurokomisaři, kteří zastupují EU. V lisabonské smlouvě je také uvedeno, že všechny orgány EU a také ostatní subjekty se mohou opírat o nezávislou veřejnou evropskou správu. Tím je stanovena neutralita správy vůči politickým vlivům.

Problematika kolize vnitrostátního práva a práva EU je vyřešena pravidlem aplikační přednosti. Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že právo EU je nadřazeno vnitrostátnímu právu, čemuž se říká aplikační přednost. Pokud dojde k rozporu, musí členský stát danou právní normu bezodkladně odstranit. V případě, že EU vydá nějaký právní akt, musí být na vnitrostátní úrovni přijat v co nejkratší možné době, jestliže tak členský stát neučiní, může mu být udělena pokuta. Otázku přiměřené lhůty pak řeší orgány EU. Vydaného právního aktu se pak mohou občané či jiné subjekty dovolávat, i když není implementován na vnitrostátní úrovni. Členský stát také nesmí vykládat nebo dotvářet evropské právo jinak, než je zamýšleno jeho tvůrci. Často tomu tak bývá u směrnic, kdy pak musí zasáhnout SDEU, který judikuje smysl právního aktu. Implementace právních aktů EU tedy musí splňovat určitá pravidla. Podle judikatury se jedná o zřetelnost a dostatečnou přesnost, která by měla zabránit mylnému výkladu, nezávanost na jiné právní normy členského státu, které by upravovaly nějaké zvláštní

podmínky a nezávislost pro správní uvážení, tedy striktní vymezení použití právní normy tak, aby správní orgány nemohly vytvářet nevhodnou rozhodovací praxi.⁸⁷

5.3 Správní principy Evropské unie

Evropská unie má také své principy, které by měly dodržovat její správní orgány. Jak již bylo uvedeno, tyto principy mají za úkol především sjednocení správ členských států skrze určení základních standardů. Ovšem sama evropská správa je musí taktéž dodržovat určitý stupeň kvality služeb a být také vzorem pro členské státy.

Základní principy fungování můžeme nalézt v několika evropských dokumentech. Těmi nejdůležitějšími jsou Listina základních práv a svobod Evropské unie, Bílá kniha o evropském vládnutí a také Evropský kodex řádné správní praxe. Všechny tyto dokumenty jsou i vzorem pro členské státy podle jejich charakteru jsou závazné či jen doporučující. Význam sjednocení správ vyplývá ze samotného členství v EU a podílení se na vývoji práva a celého fungování EU. V některých oblastech je spolupráce velmi důležitá a to zejména oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Orgány, které plní takto důležité funkce spolu musí pravidelně komunikovat, sdílet řadu informací a spolupracovat. Stejně důležité jsou i orgány, které se podílejí na tvorbě evropské legislativy, kdy je potřeba vytvářet konsenzus pro danou oblast zájmu a přijímat právní předpisy a návrhy, na kterých se shodnou pokud možno všechny členské státy. Je tedy důležité sjednocovat správy, aby se tato spolupráce nekomplikovala a také aby se přizpůsobovala potřebám EU. Oblast vnitřní bezpečnosti, justice, policejní spolupráce a výkon trestní spravedlnosti se začala na úrovni EU blíže zabývat Amsterodamská smlouva, která vymezovala procedury pro tvorbu opatření, včetně těch, které mají povahu normativních rozhodnutí, čímž došlo ke sblížení práva členských států. Návrhy na dohody v daných oblastech pak byly samozřejmě podrobeny přijímání na vnitrostátní úrovni a posléze přijaté na úrovni EU. Lisabonská smlouva zase zavedla zásadu vzájemného uznávání i mimosoudních rozhodnutí a také jak ve spolupráci s Komisí nestranně hodnotit dodržování této zásady. Také je zde způsob přijímání změn ve správní spolupráci, které mohou být iniciovány Komisí nebo alespoň čtvrtinou členských států.⁸⁸

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 717.

⁸⁸ TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 219 a 220.

Samotné správní principy se promítají jak do spolupráce, tak i fungování orgánů EU. Stejně jako ve všech členských státech i EU dbá především na dodržování lidských práv. Proto se principy dobré správy překrývají s těmi vnitrostátními (kapitola 2 – zásady podle správního řádu). Blíže specifikovány jsou v kapitole týkající se Kodexu řádné správní praxe (kapitola 5.3.2). Kromě toho je třeba dodat, že EU uplatňuje svůj vliv na členské státy z hlediska standardizace principů a jejich uvádění do praxe, kde je v tomto smyslu velmi významná judikatura Soudního dvora Evropské unie.

EU samozřejmě musí dodržovat principy dobré správy a totéž vyžaduje od členských států. Z toho důvodu je také důležité připomenout i rozdělení politik EU (Kapitola 5.3.1). Realizace veřejné a evropské správy může probíhat na různých úrovních (evropská, vnitrostátní, regionální). V každém případě musí být dodrženy základní standarty nehledě na to, kdo je vykonavatelem. V tomto smyslu je vlastně EU ve stejné pozici jako členské státy, tedy podřízená všem předpisům, které pravidla dobré správy upravují. Je zde ovšem rozdíl, který pramení z postavení EU vůči členským státům a tím je určitá nadřazenost. Z toho důvodu má možnost uplatňovat svůj vliv a tím pomáhat zlepšit situaci týkající se dobré správy. V podstatě to znamená, že mimo tlaku skrze závazné právní předpisy může pouze doporučovat a tím „nenásilně“ tlačit členské státy ke zlepšování. Mezi taková doporučení můžeme zařadit větší snahu o kontrolu. Členské státy by měly zjišťovat nastavení svých cílů a skrze různé ukazatele vyhodnotit míru naplnění a celkovou výkonnost jak celé veřejné správy, tak i dílčích správních orgánů. Měly by také hledat nové postupy, pokud se dosavadní zdají být příliš náročné nebo nákladné. EU také navrhuje nezávislou kontrolu, tedy nikoli jen pomocí interních kontrolních mechanismů, ale například i externích odborníků. Nabádá také k zavádění Evropského kodexu řádné správní praxe kamkoli je to vhodné.⁸⁹

5.3.1 Politiky Evropské unie

Evropská unie má však ještě další činnosti, kromě spravování svých orgánů a to oblast sjednocování správ členských států. K tomu jsou nejčastěji používané nařízení a směrnice. EU má určité kompetence v dílčích oblastech veřejné správy a podle jejich charakteru se dělí na politiky s výlučnými pravomocemi EU, společné nebo sdílené politiky a koordinované politiky.

⁸⁹ *Good governance - dobrá veřejná správa*. Deník veřejné správy [online]. 2008 [cit. 2015-02-13].

U výlučných politik jsou veškeré kompetence delegované členskými státy na EU. Ta má pak právo určovat vlastní pravidla na centrální úrovni. Jedná se o měnovou unii, celní unii, ochranu hospodářské soutěže, o společnou obchodní politiku a politiku zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky.⁹⁰ EU také může uzavírat mezinárodní smlouvy, pokud je to nutné pro zajištění výkonu její vnitřní působnosti.⁹¹ Převod kompetencí na EU je v těchto oblastech zcela pochopitelné, protože kdyby například ochrana hospodářské soutěže byla v kompetenci členských států, dala by se očekávat určitá míra protekcionismu a diskriminace, což není z hlediska principů EU přípustné. Navíc je zde potřeba centralizovaného řízení, což není v silách členských států. Tyto činnosti jsou proto vykonávány přímo orgány EU.

Sdílené politiky jsou mnohem širší kategorií a obsahuje různé oblasti z veřejné správy⁹² a také tzv. čtyř základních svobod (svoboda pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu). Členské státy i v tomto případě delegovaly své pravomoci na EU, ale mohou vydávat své právní předpisy. Zde ovšem platí podmínka, že předpisy vydané členským státem nesmí být v rozporu s evropskými. Je tedy možné upravovat jenom ty situace, které neřeší legislativa EU, případně ji doplnit, pokud je nedostatečná. Takto přijatý vnitrostátní akt musí být přezkoumán a odsouhlasen EU.

Posledním typem jsou koordinační politiky nebo také podpůrné, kde má EU jenom roli jakéhosi spojovacího článku, který by měl zajistit určitou míru sjednocení a vedení, ovšem nevystupuje zde jako nadřazená autorita, ale pouze koordinuje některé tyto činnosti jako je kultura, vzdělání, výzkum a jiné. Platí zde princip subsidiarity, podle něhož se mohou členské státy a jejich složky obracet na EU. Ta pak může pomoci v některých činnostech, které nemá ve své pravomoci, ale na žádost státu, některého orgánu, kraje nebo obce, má povinnost věnovat se dané věci. Bývá to v případě, kdy EU má možnost uspokojivě dosáhnout cílů kterého by na státní či regionální úrovni nemohlo být dosaženo.⁹³

⁹⁰ KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. *Změny po Lisabonské smlouvě*. Euroskop [online]. © 2005 - 2015 [cit. 2015-02-13].

⁹¹ TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 218.

⁹² Zemědělství, rybolov, energetika, doprava, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, ochrana veřejného zdraví, výzkum a další.

⁹³ TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 218.

5.3.2 Evropský kodex řádné správní praxe

Tento kodex byl vytvořen Evropským veřejným ochráncem práv – Evropským ombudsmanem. Hlavním důvodem pro jeho sepsání byla snaha o zvýšení kvality služeb poskytovaných veřejnou správou a její standardizaci v zemích Evropské unie. Tento dokument měl při svém vzniku spíše doporučující charakter, ale přesto se stal velmi významným měřítkem úrovně služeb veřejné správy. Ačkoli byl nezávazný mnoho členských států (i některé nečlenské) přijalo některá opatření pro zlepšení kvality veřejné správy. Je také třeba podotknout, že určitá pravidla v kodexu jsou závazná, protože vycházejí ze zakladatelských smluv nebo jiných právně závazných dokumentů, ovšem kodex jako celek je nezávazný.

V roce 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která obsahovala i Listinu základních práv a svobod Evropské unie, kde v článku 41 stanovuje „právo na uspokojivé právní řízení“.⁹⁴ Tím byl dán všem občanům Evropské unie právní nárok na řádnou správu ze strany evropských orgánů. Kodex řádné správní praxe konkretizuje požadavky, které vyplývají z uvedeného článku. Jsou v něm uvedena základní pravidla fungování správy a především řádné vyřizování požadavků od občanů. Mimo záležitosti právního charakteru je zde také zdůrazněno i etické hledisko, tedy že úředníci by měly reprezentovat EU i po stránce dobrého a slušného chování. V úvodních člancích je uvedena působnost kodexu. Kodex mají dodržovat úředníci, ostatní zaměstnanci všech evropských institucí i další osoby, které pracují pro tyto instituce na základě smluv (odborníci, stážisté, apod.). Kodex se naopak nepoužije ve vzájemných vztazích mezi evropskými institucemi a u těch orgánů, které se řídí zvláštními pravidly.⁹⁵ Sumarizovaná pravidla jsou rozdělena do 24 bodů, takže k nim jen krátké vysvětlení:

- **Zákonnost** – Každý úředník musí dbát, aby jeho rozhodnutí odpovídalo právním předpisům, jedná tedy v souladu s principem legality.
- **Nediskriminace** – Dodržování principu rovnosti, nehledě na pohlaví, rasu, náboženské vyznání či politické názory, apod. Rozdílné jednání se přípouští jen v případě relevantního důvodu pramenícího z daného případu.

⁹⁴ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 41.

⁹⁵ *Evropský kodex řádné správní praxe*. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2013praxe, s. 13.

- **Přiměřenost** – Prostředky musí odpovídat danému cíli, nesmí být zbytečně omezována práva účastníků řízení. Důležité je také vyvážení soukromých a veřejných zájmů.
- **Zákaz zneužití pravomoci** – Pravomoc úředníků smí být použita jen pro účely vykonávané činnosti. Nikdy nesmí být zneužity pro jiný než veřejný účel.
- **Nestrannost a nezávislost** – Každý úředník rozhoduje nestranně, nesmí být ovlivněn osobními, politickými nebo jinými důvody. Nesmí rozhodovat ve věci, v níž je nějakým způsobem zainteresován.
- **Objektivita** – Při řízení je potřeba zvážit všechny faktory a podle jejich relevance a důležitosti vyvodit správný závěr.
- **Oprávněná očekávání, důslednost a doporučení** – Při rozhodování musí úředník dbát obvyklých úředních postupů a také přihlížet k minulým rozhodnutím v podobných věcech.
- **Spravedlnost** – Rozhodnutí musí být nestranné, objektivní a zdůvodněné.
- **Zdvořilost** – Každý úředník by měl být ve styku s veřejností korektní a zdvořilý. Měl by být nápomocný občanům, odpovídat na otázky a řešit jejich problémy. Tento požadavek je z právního hlediska nad rámec povinností úředníků, nicméně je také důležitý pro reprezentaci EU a doplňuje pojem dobré správy.
- **Odpovědi na dopisy v jazyce občana** – Toto pravidlo se vztahuje nejen na občany EU, ale také na společnosti či různé organizace.
- **Potvrzení přijetí a označení odpovědného úředníka** – Pokud je vznesen jakýkoli dotaz či žádost na některý orgán EU, musí být jeho adresát do 14 dnů informován o přijetí a musí mu být sděleno který úředník (a z jakého úřadu) má žádost na starost.
- **Povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení instituce** – Pokud je žádost odeslána občanem EU k nesprávnému úřadu, musí být předána tomu, kdo je v dané věci kompetentní. Dále se postupuje podle předchozího bodu.
- **Právo být vyslechnut a činit prohlášení** – Zde se jedná o právo na spravedlivý proces. Každý účastník, kterého se řízení týká, má právo se k dané věci vyjádřit než bude vyneseno rozhodnutí.
- **Přiměřená lhůta pro rozhodování** – Úředníci mají povinnost řešit žádosti či stížnosti a to nejpozději do dvou měsíců od data přijetí. Přiměřenou lhůtu

pro rozhodování musí dodržovat i úředníci, kterým je daná žádost předána k rozhodnutí.

- **Povinnost sdělit důvody rozhodnutí** – Každé rozhodnutí musí být odůvodněné a také k němu musí být přiloženy dokumenty, podle nichž se rozhodnutí řídilo.
- **Uvedení možností odvolání** – Pokud rozhodnutí ovlivňuje negativně práva některých účastníků, musí jim být sdělena možnost podání opravných prostředků a lhůty pro jejich uplatnění. Také musí být uvedena možnost pro podání žaloby k soudu či stížnost k veřejnému ochránci práv.⁹⁶
- **Oznámení rozhodnutí** – Každý účastník procesu dotčený rozhodnutím orgánu EU, musí být řádně informován neprodleně po přijetí rozhodnutí.
- **Ochrana osobních údajů** – Úředník pracující s osobními údaji dbá na jejich ochranu. Tyto údaje nesmí být poskytnuty k nezákonným účelům nebo být poskytnuty neoprávněným osobám.
- **Žádost o informace** – Úředníci musí odpovídat veřejnosti na jejich dotazy a to jasně a srozumitelně. Jestliže se jedná o dotaz na důvěrnou informaci, úředník uvede důvody, kvůli kterým ji nesmí prozradit.
- **Žádosti o veřejný přístup k dokumentům** – každý občan má právo nahlížet do dokumentů EU. Úředník je povinen zajistit přístup k požadovaným dokumentům nebo jej odkázat na umístění dokumentu například v úředním věstníku.
- **Vedení dostatečných záznamů** – Veškeré přijaté a odeslané dokumenty musí být zaznamenány.
- **Propagace kodexu** – Instituce EU by měly zveřejňovat kodex na svých webových stránkách nebo je poskytovat ve formě brožury. EU tak informuje občany o jejich právech, které pak mohou uplatňovat.
- **Právo podat stížnost Evropskému veřejnému ochránci práv** – Každý kdo se setká s porušením zásad uvedeným v tomto kodexu, se může obrátit na veřejného ochránce práv.⁹⁷
- **Kontrola činnosti** – Každá instituce, která zavede kodex, po dvou letech provede kontrolu uplatnění v praxi a o výsledcích informuje veřejného ochránce práv.

⁹⁶ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 263 a 228.

⁹⁷ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 228.

Výše uvedená pravidla jsou uplatňována ve všech orgánech EU. Současně se staly i vzorem pro ombudsmany jiných členských států nevyjímaje českou republiku. Český ombudsman vytvořil tzv. „desatero“ dobré správy, mezi které patří: Soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Mnoho z těchto pravidel a principů jsou čerpány více dokumentů, podle toho se také odvíjí jejich závaznost. Je jasné, že všechny principy a další pravidla, která se uvádějí v souvislosti s dobrou správou, jsou více méně stejná. To je ovšem správně, protože jejich cílem je sjednocení práva a praktik ve veřejné správě.

6 Rada Evropy

Rada Evropy je mezinárodní organizace sídlící ve Štrasburku, která byla založena 5. května 1949. Mezi hlavní cíle patří rozvoj demokracie a demokratických hodnot, což znamená především ochranu lidských práv a využívání vlastního vlivu k jejich prosazování ve státech, kde je jejich ochrana a dodržování nedostatečné. Dále se zavazuje k podpoře rozvoje evropské kulturní identity a hledání řešení v dalších oblastech jako je xenofobie, diskriminace, ochrana životního prostředí, drogy a podobně.⁹⁸ To je výčet hlavních témat, kterým se tato organizace zabývá. Existuje ovšem mnohem více dalších otázek, k nimž se Rada Evropy vyjadřuje a dává různé podněty, ale ty už nejsou tolik podstatné.

Postavení Rady Evropy je do jisté míry podobné jako v případě Evropské unie a tak se nabízí i obdobný způsob sjednocování pravidel pro členské státy, tedy na základě principů. Rada Evropy se kromě tohoto postupu snaží o uzavírání bilaterálních a multilaterálních smluv mezi členskými, případně i jinými státy týkající se výše uvedených témat. Mezi nejvýznamnější dokumenty patří jistě Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, charta sociálních práv. Rada Evropy používá vlastní nástroje, k nimž patří rezoluce, doporučení a deklarace. Ačkoli nejsou závazné, jejich význam je natolik veliký, že je lze jako závazné de facto považovat.

Rada Evropy se také věnuje otázkám veřejné správy, jejího sjednocení napříč členskými státy, což společně i pro Evropskou unii a mnohá pravidla tak jsou v podstatě stejná. Je třeba nutno podotknout, že se jedná často o pravidla obecná, jak například důraz na dodržování lidských práv v rámci procesního řízení a další.

Rada Evropy využívá svůj značný vliv na evropské státy a snaží se vytvářet standarty v oblasti veřejné správy. Nejčastěji vydává doporučení, která lze rozdělovat na tři body: „1. *Rozvíjet dobrou veřejnou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie, 2. Rozvíjet dobrou veřejnou správu organizací a fungováním veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležitě využívání vynaložených prostředků, 3. Podporovat právo na dobrou veřejnou správu v zájmu všech a to přijímáním – tam, kde je to vhodné – norem uvedených v kodexu připojenému k tomuto doporučení.*“⁹⁹

⁹⁸ *Statute of the Council of Europe*, London, 5th May, 1949. Dublin: Stationery Office, [1949], 21 p.

⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*: 3. Aktualizované a upravené vydání, s. 469.

Tím kodexem je myšlen Evropský kodex řádné správní praxe. Z toho je vidět i určitá propojenost Evropské unie a Rady Evropy, jejichž cíle jsou prakticky totožné.

Rada Evropy při vydávání svých doporučení, či rezolucí zabývala především dílčími částmi veřejné správy. Těmi jsou například doporučení o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů¹⁰⁰, doporučení týkající se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem¹⁰¹, doporučení ohledně správních aktů přijatých na základě správního uvážení¹⁰² apod. O něco širší oblast zaujímal Evropská charta místní samosprávy. V ní jsou uvedené různé základní požadavky, jako je vymezení ve vnitrostátních právních předpisech, finanční zdroje, hranice, dozor a další. Je třeba poznamenat, že tato charta nebyla ihned přijata všemi členskými státy, protože některé mají trochu jiný model samosprávy (například Velká Británie), založený na historickém vývoji a tak přijímání tohoto dokumentu trvalo několik let.

Asi nejvýznamnějším dokumentem Rady Evropy je z hlediska veřejné správy Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě. Zde se to dá považovat za určité vyvrcholení trendu, který vedl od dokumentů s užším zaměřením k dokumentům upravujícím širší oblast své působnosti. Toto doporučení také obsahuje pojem dobrá veřejná správa, který je dále rozvíjen pomocí hlavních znaků nebo spíše zásad tvořících právo na dobrou správu. Součástí je i odkaz na Evropský kodex řádné správní praxe, který je také oficiálním dodatkem.¹⁰³ Z něj si vybírá 9 základních zásad, které již jsou v této práci blíže specifikovány a tak budou jen vyjmenovány: Zásada zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené časové lhůtě, soukromí, transparentnosti a participace.¹⁰⁴ Z tohoto je také patrné jak se obecná pravidla Evropské unie a Rady Evropy překrývají, což je samozřejmě dáno společnými cíli a ideami. Jistě v tom hraje i vzájemný vliv těchto organizací, ale hlavní je, že mezi nimi nedochází k rozdílům v pohledu tuto problematiku.

Jedná se ovšem o poměrně obecné zásady či chcete-li principy, které sdílejí, a v této rovině by bylo nepravděpodobné, že by se nějaký rozpor vyskytl. Navíc těžištěm jsou lidská práva a základní svobody, jejichž existence je dána společným vývojem,

¹⁰⁰ Doporučení Výboru ministrů, R(81)19.

¹⁰¹ Doporučení Výboru ministrů, R(84)15.

¹⁰² Doporučení Výboru ministrů, R(80)2.

¹⁰³ *Good governance - dobrá veřejná správa*. Deník veřejné správy [online]. 2008 [cit. 2015-02-13].

¹⁰⁴ *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*. Council of Europe [online]. © 2014 [cit. 2015-02-13].

k němuž v určité míře dospěli či dospívají všechny státy Evropské unie a Evropy. Odlišnost už pak spočívá spíše v míře dodržování a praxi.

Je ovšem třeba dodat, že doporučení o dobré veřejné správě (a další dokumenty Rady Evropy) má širší okruh adresátů, což je dáno členy Rady Evropy, než Evropská unie. V tomto smyslu lze také podotknout, že Evropská unie má jistě ve svém zájmu úzkou spolupráci s Radou Evropy, protože zaváděním pravidel nezbytných pro demokratické státy se může stát sjednocujícím nástrojem i pro země, které nejsou členy Evropské unie, ale v budoucnu se jimi mohou stát. Takto přijatá pravidla pak usnadní propojení základních legislativních prvků a také i praxi soudů a orgánů veřejné správy.

Radu Evropy lze z výše uvedených důvodů jistě zařadit mezi organizace, které se významně zasadily o rozvoj nejen lidských práv a svobod, ale i o další zlepšení situace v dalších oblastech práva, veřejné správy a jiných činností. Soulad Rady Evropy a Evropské unie jen dokazuje stálost principů práva, na nichž je vystaven systém mnoha států. Integrace v obou případech začíná od obecných pravidel, jelikož to je nejspíš jediný způsob, jak dosáhnout žádoucího stavu a další jejich upřesnění a zavádění v praxi je už na daných státech. Ta by měla být také v souladu s obecnými principy, protože i proces jejich tvorby je podmíněn pravidly stanovenými Radou Evropy i Evropské unie.

7 Pojednání o principech

Principy – zásady dobré správy jsou velmi zajímavým tématem, které podněcuje diskuzi o právním systému jako takovém. Je jisté, že základ v lidských právech je nejvyšší normou, podle níž se podřizují ostatní právní předpisy. Existují dvě základní nejasnosti principů. Tou první je vlastně jejich množství. Je mnoho práv či procesních předpisů, které jsou označovány jako principy. Některé principy nejsou v podstatě nic jiného než základní lidské právo (například rovnost). Evropský kodex řádné správní praxe obsahuje 24 principů dobré správy, Evropský ombudsman stanovil 10 principů, kterému se také říká „desatero“ a u správního řádu ani nelze s jistotou říci, kolik jich obsahuje.

Není proto jisté co lze za princip považovat a co už ne. Čím víc se ale jejich okruh bude rozšiřovat, tím pak budou ztrácet na exkluzivitu a tím také bude vznikat více rozporů mezi nimi. Na druhou stranu větší množství principů bude moci vytvářet stavební prvky právního systému i pro dílčí oblasti, což podle mého názoru přispěje k lepší orientaci pro občany a také pro vytváření správní praxe tam, kde se objevují nedostatky.

Zajímavou vlastností principů jsou také jejich vztahy, které se různě mění podle situace. Některé se navzájem podporují či doplňují, ale také jsou případy, kdy jsou vyloženy proti sobě a musí se zvážit, který dostane přednost. Částečně je to demonstrováno v kapitole 3. Problém je, že tyto vztahy zatím nejsou nijak vymezené a je pravděpodobné, že k tomu ani nikdy nedojde. V této práci se proto chci pokusit alespoň o některá základní kritéria pro jejich rozdělení a vytvořit určitý základ možné hierarchie mezi nimi.

První předpokladem je oblast, pro níž daný princip platí, tedy jestli se jedná o princip, které se vztahuje pro celý systém správního práva nebo jen pro jeho část. Pro tyto účely budou použity princip (zásady) uvedené v kapitole 2. Z nich lze vybrat dva principy, které splňují kritérium plného rozsahu – rovnost a legalitu. Oba jsou vlastně základními právy popsány v Listině základních práv a svobod¹⁰⁵ a v Ústavě¹⁰⁶ (mimo jiné), takže je můžeme nazývat jako ústavní principy. Neomezují se totiž jen na správní právo, ale na právo jako celek a jsou také stavebními kameny

¹⁰⁵ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 1 a čl. 2 odst. 2.

¹⁰⁶ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 3 a odst. 4.

demokratického státu. Ostatní pak lze považovat za dílčí či odvozené. Jak ale bylo řečeno, žádný princip není absolutní a tak je potřeba přistupovat k situacím, kdy jsou tyto principy doplňovány nebo do jisté míry nahrazovány jako mimořádné výjimky nemající vliv na podstatu a postavení daných principů. Proto je potřeba se od těchto výjimek oprostít. Ostatní principy jsou pak jako podpůrné, které pak řeší dílčí situace a musí být v souladu s principy rovnosti a legality. Poněkud zvláštní postavení lze přisoudit dvěma principům a to proporcionalitě a legitimnímu očekávání.

Proporcionalita je taktéž princip procházející celým právním systémem, ovšem použít se smí jen v souladu s principem legality a rovněž nesmí být porušena rovnost stran, protože pak by se jednalo o diskriminaci. Legitimní očekávání je spíše oním podpůrným typem. Podstatou je určitá stálost práva a rozhodovací praxe. Každá osoba by měla mít možnost na základě právních předpisů a judikatury, vyvodit alespoň přibližný výsledek rozhodnutí, ať už správního orgánu nebo soudu. V obou případech se ale jedná pouze o odvozené principy, které nemohou mít takovou právní sílu jako princip legality a rovnosti.

U zbylých principů je téměř jasné, že se zaměřují na specifické situace. Například zákaz zneužití správního uvážení se týká především té části, v níž správní orgán vydává rozhodnutí. Musí se vždy držet právních předpisů a pohybovat se v jeho mezích, pokud se odchýlí od ustanovení vztahující se k danému případu, znamená to také porušení principu legality. Procesní ekonomie, jak již název napovídá, se týká procesní části řízení, v němž musí být postupováno v rámci právních předpisů a zachovat rovnost účastníků, aby mohli využívat a uplatňovat svá procesní práva.

Zajímavé postavení mají některá ustanovení Evropského kodexu řádné správní praxe. V něm je mimo jiné také zmíněna slušnost a zdvořilost. Domnívám se, že je nelze nazvat jako principy, protože nemají vymezenou oporu v zákonech. Dovolávat se jich samozřejmě lze, ale není možné se jich dovolávat například žalobou, nanejvýše stížností k nadřízené osobě. Tyto ustanovení se vztahují spíše k pojmu dobré správy, jako části, která by měla být vyžadována v rámci určité kvality služeb pro občany.

V podstatě lze konstatovat, že rozlišování mezi principy a určení jejich místa v hierarchii, se odvíjí od právních předpisů, na jejichž základě byly vytvořeny. Jinými slovy princip, který má původ v Listině základních práv a svobod musí mít větší právní

sílu než princip ze správního řádu. Domnívám se, že tento způsob určení umožní lépe pochopit vztahy mezi principy a tím přispěje k jasnějšímu určení i jejich podstaty a myšlenky, kterou představují.

Co se týče principů na úrovni Evropské unie a vnitrostátních, tak tento vztah podle mého názoru nepředstavuje komplikaci. Jak již bylo řečeno, tak v rámci integrace došlo k harmonizaci případně i unifikaci některých principů. Právo členských států a komunitární právo je propojeno téměř na všech úrovních a tak vnitrostátní úprava zpravidla, v tomto smyslu, odpovídá té evropské. Pokud by došlo k rozporu, platí princip aplikační přednosti, kdy má komunitární právo vyšší právní sílu nežli ustanovení ve vnitrostátních předpisech, které pak musí být upraveno či odstraněno. Nicméně v rámci principů je taková situace nepravděpodobná. Rozdíl pak může spočívat spíše v komplexnosti, která může být dána jak samotnými právními předpisy, z nichž se odvozuje, nebo tomu bude na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie.

8 Závěr

V této práci jsem se zaměřil na principy dobré správy. Jedná se o poměrně nové téma, které je předmětem diskusí. Proto bych rád touto prací přispěl k této problematice a pokusil se zachytit základní prvky, které se týkají dnešního pojetí dobré správy.

Dobrá správa je celkem neurčitý pojem, který lze vykládat mnoha způsoby. Je možné považovat ji za nevyhnutelný pokrok v oblasti veřejné správy. Dobrá správa by měla reflektovat fungování demokratického státu, jehož reformy se vytvářely po celé 20. století a pokračují dodnes. Dá se předpokládat, že v budoucnu se vývoj veřejné správy bude dále přizpůsobovat moderní době, v níž jistě budou hrát významnou roli nové technologie, což lze pozorovat již dnes.

Dobrá správa také musí fungovat z hlediska ekonomického. Celý systém by měl spotřebovávat co nejméně finančních či jiných prostředků a vykazovat maximální efektivitu všech služeb a procesů. Nesmí se jen škrtat náklady, ale rozumně plánovat optimalizaci systému tak, aby nedocházelo k poklesu kvality či spíše aby se kvalita služeb vylepšovala. S tím jde také ruku v ruce i omezování byrokracie, což je pojem, který znamená mimo jiné i zbytečné „papírování“ a tedy zbytečné výdaje. Také rychlost řešení problémů v rámci veřejné správy je důležitým požadavkem na kvalitu služeb. V poslední době dochází k delegaci či dekoncentraci pravomocí, čímž se přesunuje rozhodování blíže k místu vzniku problémů. Tím se odstraňují mezičlánky, které brzdí celý tento proces. Je ovšem třeba říci, že to také znamená větší zodpovědnost pro dané správní orgány, vyšší požadavky na odbornost a také nutnost kooperace činností nižších správních orgánů, aby se neodchylovaly od celkové koncepce daného odvětví.

Velmi důležitou částí dobré správy je právní systém. Ten by měl být stejně kvalitní, jak se vyžaduje od služeb dobré správy, protože mezi tím je velmi úzká vazba a čím lepší bude právní systém, tím se dají očekávat také lepší výkony ve veřejné správě. Problémem je pak nadbytek právních předpisů, protože pak se celý systém stává nepřehledný a dá se v něm těžko orientovat. Často dochází ke změnám, které vlastně opravují předchozí nekvalitní úpravu a způsobují nejistotu a nedůvěru v právní systém. To je ale úkol především zákonodárců a různých odborníků, aby se snažili vytvářet koncepční vývoj v oblasti práva.

Podstatnou součástí je také Evropská unie, která se snaží také přispět ke zlepšení v oblasti veřejné správy členských států i správy vlastní. Jejím vlivem se vlastně stalo téma principů poměrně diskutované. Z hlediska Evropské unie totiž principy dobré správy představují nástroj integrace správ členských států, mezi nimiž existují mnohé rozdíly. Je jisté, že nelze sjednotit veřejné správy tak, aby existoval jen jednotný model, protože každý stát má určitá specifika, která jsou v jejich modelech zohledněna. Proto se začaly využívat principy jako nástroj sjednocení. Nehledě na rozdíly, musí v Evropské unii fungovat na zhruba stejné úrovni a zajišťovat služby odpovídající dnešní moderní době. Principy dobré správy jsou poměrně univerzální nástroj, jakým toho dosáhnout. Nezáleží na konkrétním uspořádání státu, ale každý, kdo se dostane do styku s nějakým úřadem, má právo aby jeho žádost byla vyřízena v souladu s platným právem, v co nejkratší možné době, s minimálními náklady řízení, aby byla daná osoba vyslechnuta a mohla uplatnit svá procesní práva, a tak dále. Právě skrze principy je možné harmonizovat veškeré činnosti a služby, aniž by docházelo k nějakým zásahům do správ členských států a je jim tak ponechána možnost přizpůsobit svůj systém jak požadavkům kladeným Evropskou unií, tak i specifickým své země.

Kromě dodržování právních předpisů je také vytvářen tlak i na kvalitní služby. Zajímavým dokumentem je Evropský kodex řádné správní praxe, který mimo právní principy obsahuje i požadavky na slušné zacházení. Je to další krok ke zlepšení a krok k tomu, co se dá nazývat dobrou správou.

Všechny výše uvedené informace se vážou k principům dobré správy obecně. Tento odstavec bude věnován shrnutí cílů práce. Úvodem jsem se zaměřil na popis veřejné správy a stejně jako mnozí autoři i já jsem se snažil vytvořit vlastní definici veřejné správy, alespoň skrze základní znaky, jimiž jsou hierarchie, vázanost právem a účel, nikoli cíl, ten je podle mého názoru pro charakteristiku veřejné správy nevhodný, jak již bylo vysvětleno v první kapitole. Tím hlavním cílem práce ale bylo zjištění podstaty principů dobré správy a toho získat určité vodítko, jakým způsobem a zdali je vůbec možné vytvořit mezi nimi nějaké vazby či hierarchie. Podle zjištění to je možné, ale pouze v omezené formě. Nejdůležitějším parametrem je původ principu, tedy původ v právním systému. Jinými slovy z jakého zákona či jiného právního předpisu ho lze odvodit. Na tomto základě jsem odlišil to, co se dá nazývat jako ústavní princip, tedy takový, která má původ v Ústavě nebo v Listině základních práv a svobod. Ten musí mít vyšší právní sílu oproti ostatním. Dílčí principy se mohou odlišovat podle toho,

k jaké činnosti se vážou. Poté jsou jejich vztahy závislé na konkrétním případě, kdy si mohou konkurovat anebo kdy mají funkci podpůrnou. Existují takové, které mají ze své podstaty protichůdnou povahu, jako například princip rychlosti a materiální pravdy. Domnívám se, že přesnější a jasnější rozdělení v podstatě není možné, protože jejich použití je individuální a vyvodit nějaké závěry lze jen pro konkrétní případ nebo případy podobné. I tak může docházet k nuancím, jejichž vlivem nelze některé principy blíže kategorizovat.

9 Zdroje

9.1 Knihy

- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- KLOUDOVÁ, Jitka. *Kreativní ekonomika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, 218 s. ISBN 978-80-247-3608-2.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0483-3.
- LACINA, Karel. *Evropská veřejná správa*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 85 s. ISBN 80-867-5410-3.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 241 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 269. ISBN 80-210-3237-5.
- SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3.; aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SPIRIT, Michal. *Úvod do studia práva*. České Budějovice: Grada Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3290-9.
- ŠTURMA, Pavel. *Nové jevy v právu na počátku 21. století: Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1662-9.
- TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 953 s. ISBN 978-807-4003-332.

9.2 Publikace

- KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Brno, 2009.
- KAFKA, Miroslav; et al. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2006.

- MATEŠ, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. Právní rádce, 2010, XVIII, č. 8, s. 36-40. ISSN 1210-4817.
- TELEČEK, Ivo. *Poctivost a důvěra, dobrá víra, dobré mravy, veřejná morálka a veřejný pořádek*. Právní rozhledy, 2011, roč. 19. ISSN 1210-6410.

9.3 Zákony

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

9.4 Judikatura

- Judikatura Soudního dvora Evropské unie, 182/85 Lutticke, C-8/89 Zardi
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 672/03.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 373/98.
- Rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 163/1997 – III., sv. 9.
- Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 3 Cz 42/87.
- Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 31 Cdo 3177/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 Ads 14/2007-74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 65/2012 – 161.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 22/2004 – 52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Afs 18/2010-227. Srov. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech Axel Kittel proti Belgickému státu (C-439/04) a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL (C-440/04).
- Rozsudek Vrchního soudu, č. j. 7 A 506/93 – 22.
- Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. ÚS 79/2006 Usn., sv. 41.

9.5 Internetové zdroje

- BŘEŇ, Jan. Dozor nad obcemi. *Deník veřejné správy*. In: [online]. 2008 [cit. 2015-01-31].
- Good governance - dobrá veřejná správa. *Deník veřejné správy* [online]. 2008 [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6341679>.
- KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. *Změny po Lisabonské smlouvě*. Euroskop [online]. © 2005 - 2015 [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>.
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe [online]. © 2014 [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.
- ÚSTAVNÍ SOUD. NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky [online]. [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>.

9.6 Ostatní zdroje

- *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie: Listina základních práv Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, 403 s. ISBN 978-928-2425-725.
- *Evropský kodex řádné správní praxe*. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2013, 23 s. ISBN 978-92-9212-349-9.
- Doporučení Výboru ministrů, R(81)19.
- Doporučení Výboru ministrů, R(84)15.
- Doporučení Výboru ministrů, R(80)2.
- *Statute of the Council of Europe*, London, 5th May, 1949. Dublin: Stationery Office, [1949], 21 p.

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Jan Kredba

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: Prezenční studium

Název práce: Principy dobré správy

Rok: 2015

Počet stran textu bez příloh: 56

Celkový počet stran příloh: 0

Počet titulů českých použitých zdrojů: 16

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 1

Počet internetových zdrojů: 5

Vedoucí práce: JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.