

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Dominik Plšek

Veřejná správa jako služba veřejnosti – jeden z projevů
principů dobré správy

Bakalářská práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Veřejná správa jako služba veřejnosti – jeden z projevů principů dobré správy* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 3. 2021

Mgr. Dominik Plšek

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Soni Pospíšilové, Ph. D., a to za odborné vedení a užitečné rady, které mi pomohly při vypracování této bakalářské práce.

Obsah

Úvod	5
1 Principy dobré správy.....	7
1.1 Dobrá správa v dokumentech EU a Rady Evropy	7
1.2 Principy dobré správy podle veřejného ochránce práv	10
1.3 Projev principů dobré správy ve správním řízení	10
2 Veřejná správa jako služba veřejnosti.....	12
2.1 Charakteristika veřejné správy.....	12
2.2 Veřejná správa jako služba	12
2.3 Princip zdvořilosti a vstřícnosti	13
3 Prostředky ochrany proti porušení zásady veřejné správy jako služby.....	15
3.1 Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob	17
3.2 Stížnost proti postupu správního orgánu	19
4 Vybraná judikatura zabývající se interpretací principů dobré správy a jejich použití správními orgány	21
4.1 Konkrétní soudní rozhodnutí zabývající se principy dobré správy	21
Závěr.....	26
Seznam použitých zdrojů.....	28
Shrnutí	31
Seznam klíčových slov	32

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si zvolil „*Veřejná správa jako služba veřejnosti – jeden z projevů principů dobré správy*“. Jak již samotný název naznačuje, v práci bude pojednáno o principech dobré správy se zaměřením na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti. Cílem této bakalářské práce je jednak teoreticky vymezit základní pojmy týkající se tématu (veřejná správa, principy dobré správy, veřejná správa jako služba apod.), a to za pomoci definic, které nalezneme zčásti v právních předpisech a zčásti v doktríně, s přihlédnutím k judikatorním závěrům. Hlavním cílem bakalářské práce však bude poukázat na promítnutí principu dobré správy do textu právních předpisů a hlavně do praxe správních orgánů, s následnou analýzou možností ochrany dotčených osob při nedodržování těchto obecných principů. Práce je zaměřena zejména na zásadu „*veřejná správa jako služba veřejnosti*“, jelikož není možné v této bakalářské práci obsáhnout všechny (ostatní) projevy principů dobré správy.

Vzhledem ke skutečnosti, že pojem dobré správy, resp. principů dobré správy není v žádné právním předpise definován, bude v této práci popsáno, jak tento pojem vykládá a aplikuje doktrína či zda a jak jej vykládá judikatura. O definici tohoto pojmu se pokoušela řada autorů, jejichž definice uvádím, porovnávám a komentuji v této bakalářské práci. Pojem dobré správy je pojmem dynamicky se vyvíjejícím, který v čase získává jiné rozměry a jiný význam, a proto si myslím, že tato práce může být za nějaký čas doplněna o nové poznatky.

Co se týče použitých zdrojů, při zpracování bakalářské práce vycházím z řady monografií, zejména učebnic správního práva, dále komentářů k jednotlivým právním předpisům, z odborných článků, samotných textů právních předpisů a v poslední kapitole výlučně z judikatury. V bakalářské práci jsou použity okrajově rovněž internetové zdroje.

Bakalářská práce je členěna do čtyř kapitol, přičemž v první kapitole bude definován pojem principů dobré správy, následně budou uvedeny nadnárodní prameny zakotvující tyto principy (dokumenty Rady Evropy a Evropské unie) a v neposlední řadě také definice principů dobré správy českým veřejným ochráncem práv, který je formuloval poprvé v roce 2006.

Ve druhé kapitole se zaměřuji na jeden z projevů principů dobré správy v českém správním řízení, a to na zásadu veřejné správy jako služby, konkrétně tedy na princip vstřícnosti a zdvořilosti. Opět není opomenuta ani obecná definice veřejné správy z pohledu právní nauky.

Třetí kapitola je stěžejní kapitolou této práci a je v ní podrobně rozebráno, jakým způsobem se lze konkrétně bránit proti porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti ze strany správního orgánu, kapitola se zaměřuje na analýzu právní úpravy institutu stížnosti dle správního řádu. Třetí kapitola má sloužit jako jakýsi návod pro potenciální stěžovatele

(dotčené osoby), pokud vůči nim správní orgán jedná v rozporu s touto zásadou či obecně principy dobré správy.

V poslední kapitole bude zodpovězena stanovená výzkumná otázka, a to zda správní soudy při své rozhodovací činnosti využívají argumentace principy dobré správy. Bude tedy uvedena relevantní judikatura (zejména) Nejvyššího správního soudu, která pracuje s principy dobré správy a poskytuje výklad k jejich užití.

Při zpracování práce je při definování pojmů použita metoda popisná, dále je využita metoda analytická, která je využita u rozboru judikatury, přičemž judikatura je vybrána selektivní metodou na základě mého vlastního uvážení s přihlédnutím k předchozím pasážím bakalářské práce. Tato práce je zpracována dle právního stavu ke dni 31.3.2021.

1 Principy dobré správy

Na úvod této kapitoly a samotné bakalářské práce považuji za nutné vymezit či alespoň se pokusit o vymezení pojmu dobrá správa, resp. principy dobré správy (Good Governance, Good Administration). Vzhledem ke skutečnosti, že absentuje jakákoliv zákonná definice tohoto pojmu¹, definici musíme hledat v doktríně, judikatuře a evropských právních dokumentech. Obecně vzato se jedná o soubor zásad, kterými by se správní orgány měly řídit při své činnosti, aby byl jejich postup nejen zákonný, ale také komfortní a srozumitelný pro adresáty veřejné správy. Jedná se o takové chování orgánů státní správy, které sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat². Dobrá správa je vyjádřena jednotlivými principy, které tvoří širokou oblast, nicméně jako základní lze uvést zákonnost, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.³

Dobrá správa celkově, resp. v podobě jejích principů nemůže být konkrétně a exaktně popsána, protože se jedná o pojem neustále se měnící, stejně tak, jak se mění naše společnost a naše požadavky na správu věcí veřejných.⁴ Jak bude zmíněno níže v této práci, principy dobré správy se pokusil definovat například veřejný ochránce práv či evropské a komunitární předpisy.

1.1 Dobrá správa v dokumentech EU a Rady Evropy

Na úrovni Evropské Unie i Rady Evropy dochází k definování pojmu dobrá správa. Opět se nejedná o legální definici, ale jedná se o vymezení tohoto pojmu pomocí jednotlivých součástí, které směřují k jeho naplňování.⁵

Požadavek dobré správy je na úrovni EU zmiňován v Listině základních práv EU, konkrétně v článku 41. Tento článek nazvaný jako Právo na řádnou správu zakládá právo na vyřešení záležitosti nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, a to orgány, institucemi a jinými subjekty Unie. Obsahem tohoto práva je právo být vyslechnut před přijetím individuálního opatření, právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká a povinnost správních orgánů na

¹ Navzdory tomu, že v § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb, správního řádu, je uvedeno „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy*“, jedná se pouze o obecnou abstraktní normu.

² ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy (Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci)*. Brno: Vydavatelství MU, 2006, s. 11 – 14.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 54-61.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, s. 151.

⁵ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 2008, č. 12, s. 7.

náležitě odůvodnění svých rozhodnutí. Dále článek hovoří i o náhradě škody způsobené při výkonu funkce a možnosti písemně se obracet na orgány Unie jazykem Smluv s obdržáním odpovědi ve stejném jazyce.⁶

V návaznosti na čl. 41 Listiny základních práv EU vznikl Evropský kodex řádné správní praxe, kterým byl vypracován Evropským veřejným ochráncem práv. Nejedná se o právně závazný dokument (hard law), avšak jednotlivým občanům pomáhá pochopit a uplatnit svá práva a prosazuje veřejný zájem na otevřené, účinné a nezávislé evropské správě. Občanům pomáhá zjistit, jaký postup mohou očekávat ze strany orgánů EU, pro úředníky zase slouží jako jisté vodítko v jejich vztazích s veřejností.⁷ Dále v této práci bude pojednáno o principu zdvořilosti a vstřícnosti, který Evropský kodex řádné správní praxe taktéž upravuje, a to v čl. 12, konkrétně stanoví, že úředník je ve styku s veřejností vždy korektní, zdvořilý a přístupný, ve svých odpovědích se snaží být co nejvíce nápomocen a odpovídá co nejúplněji a nejpřesněji na položené otázky. Dojde-li k omylu, úředník se omluví a snaží se napravit možné negativní vlivy svého omylu.⁸

Právo na dobrou správu je zakotveno také v doporučeních a rezolucích Rady Evropy. Jisté vodítko, jak postupovat při výkonu veřejné správy, lze tedy nalézt také v doporučeních a rezolucích Rady Evropy, které sice fungují pouze jako „návod“ pro domácí vnitrostátní legislativu a pro samotný výkon veřejné správy (opět se jedná o „soft law“), avšak jednotlivé státy mají minimálně politický závazek počínat si v souladu s nimi.⁹

Pro ilustraci uvádím některé z dokumentů, které byly přijaty na půdě Rady Evropy a které formovaly výklad pojmu dobrá správa. Na úvod je potřeba uvést Rezoluci R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, v jejíž příloze stanovil výbor ministrů pět principů pro ochranu účastníků v řízení před správními úřady, dále např. Doporučení R(80)2 Výboru ministrů o výkonu diskreční pravomoci správními orgány, které stanoví, že při aplikaci správního uvážení se má úřad držet předepsaného účelu rozhodování, vyvarovat se diskriminace účastníků a rozhodnout v přiměřené lhůtě takovým způsobem, aby rozhodnutí mohlo být přezkoumatelné soudem, popř. jiným nezávislým orgánem.¹⁰

⁶ Listina základních práv EU. Dostupná z <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>>.

⁷Evropský kodex řádné správní praxe. Dostupný z <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>>.

⁸ Tamtéž, čl. 12 Evropského kodexu řádné správní praxe.

⁹ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 2008, č. 12, s. 7.

¹⁰ POMAHAČ, Richard. *Evropské správní právo*. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 53.

Dále lze uvést například některá další doporučení výboru ministrů Rady Evropy: Doporučení R(81)19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány, Doporučení R(84)15 o veřejnoprávní odpovědnosti, které stanoví podmínky vzniku odpovědnosti orgánů veřejné správy za škodu způsobenou jejich rozhodnutími, faktickými úkony a jejich nečinností, dále Doporučení R(85)13 o instituci ombudsmana, Doporučení R(87)16 o správních postupech týkajících se velkého počtu osob, Doporučení R(2000)6 o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, Doporučení R(2000)10 o kodexu chování veřejných zaměstnanců, Doporučení R (2001)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi orgány veřejné správy a soukromými osobami, Doporučení Rec (2002)2 o přístupu k úředním dokumentům, Doporučení Rec(2003)16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva, Doporučení R (2004)6 o zdokonalování vnitrostátních prostředků nápravy a Doporučení R (2004)16 o elektronické státní správě či R (2004) 20 o soudním přezkumu správních aktů.¹¹

Vše výše uvedené se zaměřuje toliko na dílčí aspekty práva na dobrou správu, avšak Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, přijaté dne 20. 6. 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů si klade za cíl definovat základní právo na dobrou veřejnou správu. Dobrá správa je podle něj cílem, žádoucím stavem, který by měl být dosažen a udržen. Veřejná správa, která má být dobrou veřejnou správou je odrazem kvalitního, jasného, přehledného a pochopitelného zákonodárství. Veřejná správa musí plnit základní potřeby společnosti, podílí se na její správě, přičemž i přes její veřejněmocenský charakter musí vycházet z potřeby vyvážení a ochrany práv jednotlivců. Proto je kladen velký důraz na kontrolu kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy a další prohlubování dobré správy.^{12 13} Přílohou Doporučení CM/Rec(2007)7 je Kodex dobré správy (Code of good administration), který obsahuje 22 článků členěných do tří sekcí. Sekce I. upravuje základní zásady dobré veřejné správy, tj. devět základních principů (zásada zákonnosti, zásada rovnoprávnosti, zásada nestrannosti, zásada proporcionality, zásada právní jistoty, zásada konání v přiměřené časové lhůtě, zásada participace, zásada úcty k soukromí, zásada transparentnosti). Sekce II Kodexu dobré správy obsahuje pravidla týkající se vydávání správních rozhodnutí a sekce III upravuje odvolání a náhradu škody. Lze tedy konstatovat, že toto Doporučení Rec(2007)7 obsahově vychází ze všech výše uvedených doporučení a uceleně tato jednotlivá doporučení shrnuje.

¹¹ Jednotlivá doporučení (jejich autentická znění) jsou dostupná na: <www.coe.int>.

¹² POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa, 2008, č. 12, s. 7.

¹³ Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě. Dostupné z <https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MV936K/um/Doporuceni_VM_RE_2007_7-cesky.pdf>.

1.2 Principy dobré správy podle veřejného ochránce práv

Jak již uvádím výše v této práci, český veřejný ochránce se také pokusil o definici pojmu dobrá správa, resp. principy dobré správy. Důvodem pro sepsání principů dobré správy byl fakt, že veřejný ochránce práv při svých šetřeních principy dobré správy opakovaně použil jako hodnotící kritérium při svých šetřeních a snažil se tedy, aby jeho postup byl předvídatelný jak pro občany, tak i pro samotné správní úřady. Veřejný ochránce byl průkopníkem v oblasti principů dobré správy, kdy dle § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv má působit k ochraně osob před jednáním úřadů, které je v rozporu mimo jiné s principy dobré správy. Byl to právě veřejný ochránce práv, který se blíže začal zabývat principy dobré správy, čerpající zejména z evropských právních dokumentů.

Veřejný ochránce práv poprvé sestavil souhrn principů dobré správy v roce 2006 pro potřeby pracovní konference konané dne 22. 3. 2006 v Brně. Principy dobré správy jsou ombudsmanem formovány jako deset zastřešujících pojmů (pracovní název Desatero¹⁴), které byly vytvořeny na základě zkušeností z praxe, zejména z jednotlivých šetření. Dle veřejného ochránce práv by principy měly sloužit ochránci „*při jeho budoucích šetřeních vůči úřadům jako interpretační pomůcka, která učiní jeho postup předvídatelným*“.¹⁵ Je vhodné taktéž upozornit, že sestavení principů dobré správy bylo výsledkem společné práce veřejného ochránce práv a zaměstnanců jeho Kanceláře, a to ještě za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který ve svém § 3 obsahoval pouze procesní zásady.

Jedná se o následující principy – „*soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost, vstřícnost*“.¹⁶ Veřejný ochránce práv každý z jednotlivých principů „Desatera“ komentuje a uvádí, jak konkrétně má úřad či příslušný úředník postupovat při výkonu veřejné správy, aby byly naplněny požadavky na dobrou správu.

1.3 Projev principů dobré správy ve správním řízení

Mnohé ze shora uvedených principů dobré správy byly promítnuty do základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v §§ 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, čímž

¹⁴ ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy (Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci)*. Brno: Vydavatelství MU, 2006, s. 11 – 14.

¹⁵ <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

¹⁶ Tamtéž

se z nich staly právně závazná pravidla (tedy ze „soft law“ tyto principy byly inkorporovány do „hard law“).¹⁷ De facto všechny zásady činnosti správních orgánů jsou inspirovány či přímo vychází z nepsaných principů dobré správy. Ba co víc, principy dobré správy svým rozsahem překračují zásady psané a uplatní se i nad rámec výslovně zakotvených zásad. Požadavek dobré správy má i mimoprávní přesah do oblasti uplatňování manažerských technik ekonomického řízení, participace veřejnosti, transparentnosti správy, etiky jejího chování atd.¹⁸

Tato práce je však zaměřena zejména na zásadu vyjádřenou v § 4 odst. 1 správního řádu, tedy na zásadu, která stanoví, že veřejná správa má být službou veřejnosti a správní orgán se má k adresátům veřejné správy chovat vstřícně a zdvořile. K tomu bude však více uvedeno v následující kapitole.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 42.

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 48.

2 Veřejná správa jako služba veřejnosti

2.1 Charakteristika veřejné správy

Dle autorů učebnic obecného správního práva je pozitivní vymezení pojmu veřejná správa komplikované. Zpravidla se nejdříve vychází z vymezení dalších pojmů, především z obecnějšího pojmu správa, která je definována jako záměrná činnost sledující dosažení určitého cíle.¹⁹ Správu dělíme na soukromou a veřejnou, přičemž soukromá správa je vykonávána v soukromém zájmu (typicky hospodářská aktivita fyzických a právnických osob při správě vlastního majetku a vlastních záležitostí) a veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu a je více vázána právem.²⁰

Z materiálního hlediska se veřejnou správou rozumí určitá činnost (funkční pojetí), z formálního hlediska jde o instituce, které veřejnou správu vykonávají (organizační pojetí).²¹ Nauka se kloní spíše k negativnímu vymezení veřejné správy, které vychází z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že zákonodárnou a soudní moc lze snáze pozitivně definovat. Pro definici veřejné správy se tedy užije pravidlo, že veřejná správa je souhrnem činností, které nelze podřadit pod zákonodárství, soudnictví či vládu, a to za použití tzv. metody subtrakce (odečítání).²² Negativní vymezení ve formálním pojetí znamená, že veřejnou správou jsou instituce a jejich orgány, které vykonávají takové úkoly, ke kterým nejsou příslušné soudy či parlament.²³

2.2 Veřejná správa jako služba

Již z právního předpisu nejvyšší právní síly - Ústavy ČR vyplývá, že „*státní moc slouží všem občanům*“²⁴, zde je zakotven princip veřejné správy jako služby, a to na ústavní úrovni. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti je poté na zákonné úrovni zakotvena v § 4 odst. 1 větě první zákona č. 500/2004 Sb., správním řádu. Je tedy nepochybné, že na základě těchto ustanovení je vyžadován služební charakter veřejné správy spočívající v povinnosti správního orgánu chovat se vůči dotčeným osobám takovým způsobem, aby byla tato zásada dodržena. Byť se o veřejné správě jako službě hovoří toliko v první větě prvního odstavce ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, veřejnou správou jako službou se rozumí

¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18.

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 5.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 21-22.

²² Tamtéž, s. 22.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7.

²⁴ čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR

i následující odstavce (např. poučovací povinnost, uvědomovací povinnost, povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy).²⁵ Někteří autoři toto ustanovení (správně) explicitně nazývají vyjádřením zásady dobré správy, která má velký význam pro vztah správního orgánu a účastníků řízení. Dodržování této zásady platí jak pro celý úřad, tak pro každého jednotlivého úředníka. Jako praktický příklad vyjádření této zásady lze uvést např. provedení některého úkonu (typicky nahlédnutí do spisu) mimo úřední hodiny, jelikož se jedná o službu veřejnosti nad rámec správnímu orgánu zákonem uložených povinností.²⁶

Dle mého názoru je zásada veřejné správy jako služby veřejnosti elementární zásadou každého moderního demokratického státu a je nutné trvat na jejím bezpodmínečném dodržování a vynucování, případně sankcionování správního orgánu při jejím nedodržování. Tato zásada vyplývá již ze samotné podstaty základních práv jednotlivce. Součinnost správního orgánu a adresátů veřejné správy (účastníků řízení) vždy povede k řádnému uplatňování práv a zájmů účastníků řízení a zcela nepochybně povede také ke zkvalitnění veřejné správy a náhledu účastníků řízení na ni.

Zajímavým se jeví přirovnání veřejné správy jako služby veřejnosti ke vztahu poskytovatele služby a zákazníka (spotřebitele), jemuž je tato služba určena. Tím jsou samozřejmě myšleny správní orgány a dotčené osoby. Tato služba je zákazníkem předplacena v odvedených daních a doplácena příslušnými správními poplatky za provedení daného úkonu.²⁷

O principu zdvořilosti a vstřícnosti jakožto o součásti zásady veřejné správy jako služby bude pojednáno v následující podkapitole.

2.3 Princip zdvořilosti a vstřícnosti

Z druhé věty § 4 odst. 1 správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu chovat se ve vztahu k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc, dle důvodové zprávy dokonce „*maximálně vstříc*“.²⁸

Každá úřední osoba by měla být odolná zejména k negativním projevům dotčených osob, ke kterým dojde ve správním řízení, či obecně při kontaktu mezi dotčenou osobou a orgánem veřejné správy. Mimo jiné i proto, že úřední osoba není osobně zainteresována na výsledku řízení. Ona zvýšená míra odolnosti napomáhá efektivnějšímu průběhu řízení.²⁹

²⁵ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 61.

²⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 44-50

²⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 38 – 39.

²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb, správní řád

²⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 56-61.

Každému úředníkovi ve veřejné správě (státní správě i samosprávě) však tato povinnost (chovat se zdvořile a vstřícně vůči adresátům veřejné správy) vyplývá také z jiných zákonů, výslovně lze uvést např. zákon o státní službě³⁰ či zákon o úřednících územních samosprávných celků³¹. V případě porušení služební kázně (kárného provinění) může být státnímu zaměstnanci uloženo kárné opatření, kterým může být písemná důtka, snížení platu nebo v krajním případě odvolání ze služebního místa představeného či propuštění ze služebního poměru.³² Pro ilustraci uvádím také Etický kodex úředníků a zaměstnanců Ministerstva pro místní rozvoj účinný od 1. 10. 2014, ze kterého vyplývá jednoznačný požadavek na budování a udržení důvěry občanů ve veřejnou správu a ve kterém se výslovně stanoví, že úředník a zaměstnanec ministerstva ve vztahu k veřejnosti jedná s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty, bez jakýchkoliv předsudků.³³

Pokud se správní orgán nechová vstřícně a zdvořile, porušuje výše uvedené právní předpisy a vystavuje se tak kárné odpovědnosti, automaticky to však neznamená nezákonnost rozhodnutí. Pro shledání nezákonnosti rozhodnutí by se muselo jednat o natolik neslušné chování, jenž by vzbuzovalo vážnou pochybnost například o nestrannosti správního orgánu nebo o tom, že správní orgán poskytl dotčené osobě potřebnou součinnost k uplatnění jejich procesních práv.³⁴

³⁰ § 77 odst. 1 písm. n) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který stanoví že „státní zaměstnanec je povinen zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání“.

³¹ § 16 odst. 2 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, který stanoví že „úředník je povinen zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě“.

³² Kárnou odpovědnost a proceduru kárného řízení upravuje část čtvrtá zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³³ Etický kodex úředníků a zaměstnanců Ministerstva pro místní rozvoj. Příloha k RM č. 154 ze dne 12. září 2014.

³⁴ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 44-50

3 Prostředky ochrany proti porušení zásady veřejné správy jako služby

V této kapitole budou nastíněny možnosti postupu pro případ, že správní orgán či konkrétní úřední osoba nepostupovala v souladu se zásadou veřejné správy jako služby, kterou řadíme mezi principy dobré správy. Blíže v této kapitole bude popsáno, jakým způsobem se lze bránit proti „nezdvořilým“ a „neochotným“ úředníkům, kteří při výkonu své činnosti postupují v rozporu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti. Kapitola bude zaměřena na institut stížnosti, kterou upravuje správní řád.

Stížnost jako prostředek obrany může být použita jako subsidiární prostředek nápravy v situaci, kdy zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany, typicky opravné prostředky, prostředky ochrany před nečinností apod. Účelem stížnosti je stanovit prostředek ochrany pro ty situace, v nichž jiný prostředek nápravy chybí.³⁵ Porušení zásady veřejné správy jako služby může být účastníkem řízení namítáno až poté, kdy je ve věci vydáno rozhodnutí a účastník se rozhodne podat opravný prostředek, typicky odvolání a v rámci odvolacích námitek jsou uvedeny i konkrétní projevy, v nichž účastník spatřuje porušení zásady veřejné správy jako služby a porušení dalších zásad činnosti SO – bude tak namítat nezákonnost vydaného rozhodnutí a z důvodu procesních vad bude požadovat jeho zrušení v rámci odvolacího řízení. V případě nečinnosti správního orgánu je třeba nejprve iniciovat přijetí opatření u nadřízeného správního orgánu.

Správní řád umožňuje dotčeným osobám využít možnosti podat stížnost, a to buď stížnost proti nevhodnému chování úředních osob či stížnost proti postupu správního orgánu. Pod pojmem stížnost lze rozumět individuální podání (písemné či ústní³⁶), které se bezprostředně dotýká zájmů stěžovatele³⁷ v konkrétní projednávané věci a které směřuje proti určité činnosti či nečinnosti orgánů veřejné moci, v níž stěžovatel spatřuje porušení či ohrožení svých práv.³⁸ Institut stížnosti je upraven v ustanovení § 175 správního řádu, správní orgán je na základě tohoto ustanovení povinen skutečnosti uvedené ve stížnosti prošetřit a v případě, že to uzná za vhodné, je oprávněn vyslechnout stěžovatele a osoby, proti nimž stížnost směřuje. Stížnost musí být vyřízena nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení, o způsobu jejího vyřízení je

³⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 853-860.

³⁶ § 175 odst. 3 správního řádu

³⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 125.

³⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 210.

nutno stěžovatele vyrozumět. V případě, že je stížnost shledána důvodnou či částečně důvodnou, učiní správní orgán nezbytná opatření k nápravě. O těchto opatřeních vyrozumí stěžovatele pouze tehdy, jestliže o to požádal. Nezbyvá tedy než stěžovatelům pro účely podání stížnosti doporučit již v samotném textu stížnosti uvést, že stěžovatel žádá o to, aby byl vyrozuměn o přijatých opatřeních ve smyslu § 175 odst. 6 správního řádu.

Poslední odstavec ustanovení správního řádu upravující stížnost poskytuje stěžovateli možnost obrany pro případ, že se stěžovatel domnívá, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena. V takovém případě má možnost obrátit se na nadřízený orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Nadřízeným orgánem je ten správní orgán, o kterém tak stanoví zvláštní zákon (některé zvláštní zákony řeší hierarchii jednotlivých orgánů, které jsou na daném úseku veřejné správy věcně příslušné).³⁹ Pokud nadřízený orgán neurčí zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.⁴⁰ Určení nadřízeného správní orgánu dle § 178 odst. 2⁴¹ připadá v úvahu subsidiárně pouze v případě, že orgán nelze určit dle výše uvedených kritérií.

Dle mého názoru je velmi žádoucí, aby institut stížnosti byl regulován na zákonné úrovni takovým způsobem, jakým regulován je a také aby byl ze strany dotčených osob využíván, jelikož není v silách správního orgánu hlídat všechna (možná) pochybení v rámci svých interních kontrolních mechanismů. Adresát veřejné správy je v bezprostředním kontaktu s daným úředníkem a pokud dochází k porušování jakýchkoliv předpisů (např. k nevhodnému chování úředníka), může o této skutečnosti rychle upozornit správní orgán, který by se to jinak nemusel (a de facto ani nemohl) vůbec dozvědět. V případě odůvodnění stížnosti se jedná o subjektivní pocit stěžovatele, že došlo k porušení jeho zákonem chráněných práv, musí však dojít k důkladnému objektivnímu vyhodnocení věci a porušení může být v řadě případů shledáno.

³⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 863-865.

⁴⁰ § 178 odst. 1 věta druhá správního řádu.

⁴¹ § 178 odst. 2 správního řádu zní: „Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.“

Na tomto místě je také vhodné upozornit na fakt, že podání stížnosti nemůže být stěžovateli na újmu, stěžovatel tedy nemůže být žádným způsobem „perzekuován“ za podání stížnosti. Správní orgán je povinen postupovat profesionálně a stížnost objektivně prošetřit, bez jakýchkoliv předsudků, a to i v případě dotčené osoby „kverulanta“ neustále si stěžujícího na různé orgány, postupy atd.

Stížnost se (stejně jako jakékoliv jiné podání správnímu orgánu) posuzuje podle svého obsahu. Může tedy dojít k situaci, kdy je sice podání označeno jako stížnost, avšak materiálně dle obsahu se jedná např. o odvolání či jiný opravný prostředek a správní orgán s takovým podáním musí způsobem adekvátním situaci pracovat.

Co se týče obecné charakteristiky stížnosti a právního nároku na její vyřízení, je stížnost „*pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu uvnitř soustavy veřejné správy (třeba posouzení, zda ze strany pracovníka nedošlo k porušení jeho povinnosti) nebo správního dozoru, popř. k zahájení správního řízení z úřední pravomoci (ex officio) a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorcí nebo jiné úkony*“⁴². Tento přístup byl akceptován i judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v několika případech výše uvedené potvrdil. Například v citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2020, č. j. 4 Aps 2/2010-44, ve kterém se primárně zabýval vyčerpáním řádných opravných prostředků před podáním správní žaloby, avšak mimo jiné dovolil také, že na vyřízení stížnosti není právní nárok. Nadto stanovil, že *procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění)*.⁴³ Jako další příklad lze uvést například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, čj. 2 As 41/2014-47.

3.1 Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob

V této podkapitole bude na rozdíl od obecných informací o stížnosti z minulé kapitoly pojednáno konkrétně o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob. Na úvod je nutné si vymežit samotný pojem „úřední osoba“. Legislativní zkratku nalezneme v § 14 odst. 1 správního řádu, podle kterého se úřední osobou rozumí „*osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu*“. Pro srovnání uvádím definici úřední osoby obsaženou v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, dle jehož § 127 odst. 1 se úředními osobami rozumí osoby taxativně vypočtené v daném ustanovení⁴⁴. Je tedy více než zřejmé, že

⁴² MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 649.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44

⁴⁴ *Úřední osobou je*

výklad pojmu úřední osoba z pohledu správního práva a trestního práva se nebude vždy překrývat a úřední osoba ve smyslu správního práva nebude vždy úřední osobou v právu trestním⁴⁵, pojem úřední osoba v právu správním je totiž širší než definice v právu trestním.

Co se v konkrétním případě může rozumět pod pojmem nevhodné chování úřední osoby? Nelze jednoznačně stanovit, co je nevhodným chováním, jelikož se každá situace musí posuzovat individuálně v každém jednotlivém případě. Vždy se musí jednat o nevhodné chování úřední osoby při výkonu činnosti v rámci veřejné správy. Může jít například o bezdůvodné tykání dotčené osobě, užití vulgarismů, zvyšování hlasu, neprofesionalita (projevující se např. používáním hovorových výrazů či absolutní neznalosti dané problematiky), zlehčování situace, zesměšňování dotčené osoby.

*„Zcela konkrétním příkladem může být například věta "Vy nevíte, že máte mít to a to razítko či formulář" nebo "Myslíte si, že tu mám jen Vás?" řečeno nepřijemným povýšeným hlasem správního úředníka. Jde tedy o každé jednání, které se neslučuje se zásadou správního řízení, že veřejná správa je službou veřejnosti.“*⁴⁶ Jak vyplývá také z metodické pomůcky k vyřizování stížností, jejímž autorem je Ministerstvo vnitra ČR, za nevhodné chování pracovníka správního orgánu jsou považovány zejména osobnostní projevy pracovníka, především takové chování, kterým porušuje § 4 odst. 1 SŘ, tj. nechová se zdvořile, nevychází vstříc, porušuje obecné zásady slušného vystupování apod.⁴⁷

Za zdvořilostní chování lze považovat jednání se stranami bez jakýchkoliv osobních či jiných invektiv či narážek. Pracovník správního úřadu musí účastníkům vždy vykat a při jednání s nimi nezvyšovat hlas ani nereagovat na jejich argumenty popudlivě či hystericky. Neměl by se s nimi dohadovat a je povinen bez jakékoliv osobní reakce strpět i urážky či invektivy z jejich

a) soudce,

b) státní zástupce,

c) prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,

d) člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,

e) příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie,

f) soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce,

g) notář při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudní komisař,

h) finanční arbitr a jeho zástupce,

i) fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

⁴⁵ SKALICKÁ, Veronika. *Úřední osoba z pohledu trestního práva s vybranými příklady*. Trestněprávní revue, 2020, č. 1, s. 54.

⁴⁶ KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu*. Právní rádce, 2005, č. 8, s. 35.

⁴⁷ Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006. Dostupná na: < <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-pomucky-ke-spravni-mu-radu.aspx>>

strany. Nesmí je odbývat, skákat jim do řeči či se povinnému rozhovoru vyhýbat, zapírat se či při telefonickém rozhovoru přerušovat hovor odložením telefonu apod.⁴⁸ Stížností na chování lze napadnout jakékoliv projevy, porušující obecně deklarované zásady slušného vystupování. Za takové lze považovat zejména hrubé a arogantní jednání, nevhodné oslovování, tykání, situaci, kdy pracovník správního úřadu dotčenou osobu okřikuje, nenechá ji vyjádřit či dokončit myšlenku, ale i situaci, kdy se s ní odmítne zcela bavit, popř. vyslechnout její, byť neodůvodněný požadavek. Postižitelným pak může být i jednání pracovníka správního úřadu, kterým tento snižuje vážnost dotčené osoby invektivami k jeho znalostem či schopnostem, popř. zdůrazňovaným poučováním před jinými osobami, vyznívajícím dehonestujícím způsobem, který je způsobilý vážnost takové osoby před ostatními snížit.⁴⁹ Tolik ke konkrétním případům nevhodného chování úředních osob.

3.2 Stížnost proti postupu správního orgánu

Druhou skutkovou podstatou stížnosti upravené v § 175 odst. 1 správního řádu je stížnost proti postupu správního orgánu. O stížnosti jako takové samozřejmě platí vše, co bylo uvedeno výše, tato kapitola bude sloužit spíše k nastínění situací, ve kterých může být stížnost podána.

Stížnost proti postupu správního orgánu lze uplatnit pouze v případě, že správní řád neposkytuje jiné prostředky ochrany (jak již bylo zmíněno výše, zejména opravné prostředky), správní orgán vykonává působnost v oblasti veřejné správy a při tomto výkonu dojde k porušení. Konkrétně může jít například o stížnost proti postupu správního orgánu, který využil institutu dožádání dle § 13 správního řádu, aniž byl vhodný či nutný nebo v případě, že dotčené osoby nesouhlasí s dohodou správních orgánů o místní příslušnosti. Této stížnosti mohou využít také ostatní dotčené osoby, které nejsou účastníky řízení, pokud např. nebyli řádně poučeni o svém úkonu či pokud jsou jim ukládány povinnosti nad rámec zákona (lze si představit například situaci, kdy správní orgán vyžaduje po svědkovi, aby obstaral správnímu orgánu určité listinné důkazy, které si může obstarat sám). Jako další příklad lze uvést například podání stížnosti proti odmítnutí podání předběžné informace dle § 139 správního řádu nebo stížnost proti nesprávnému vedení spisu (neúplnost, špatné označení, absence soupisu všech součástí spisu).

⁴⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. s. 37-38.

⁴⁹ Tamtéž. s. 496 – 497.

Na závěr této kapitoly shrnuji, že proti porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti se lze primárně bránit prostřednictvím opravných prostředků (zejména odvolání), jež může účastník řízení využít. Jak je uvedeno výše, účastník řízení bude v rámci odůvodnění odvolání namítat, v čem spatřuje porušení této zásady, tedy jakým způsobem konkrétně byla porušena jeho práva. Tvrzené procesní vady mohou mít za následek zrušení rozhodnutí ve věci pro jeho nezákonnost. Dalším prostředkem, kterým se lze bránit proti porušení principu veřejné správy jako služby v případě nečinnosti správního orgánu je žádost o přijetí opatření proti nečinnosti po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, kterou může účastník řízení podat u nadřízeného správního orgánu. Stížnosti lze využít toliko subsidiárně až v případě, že výše uvedené prostředky ochrany nepřipadají v úvahu. Stížnosti mohou využít nejen účastníci řízení, ale i dotčené osoby, stížnost je tedy dostupná širší veřejnosti a pro její podání není podmínkou mít postavení účastníka ve správním řízení.

4 Vybraná judikatura zabývající se interpretací principů dobré správy a jejich použití správními orgány

V poslední kapitole této bakalářské práce bude rozebráno, zda, a jak judikatura správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu pracuje s principy dobré správy, resp. zda jsou tyto principy užívány při argumentaci v soudních rozhodnutích. Lze konstatovat, že k rapidnímu nárůstu výskytu principů dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu došlo po jejich formulaci veřejným ochráncem práv v roce 2006.⁵⁰ Dne 1. 1. 2006 také nabyl účinnosti správní řád, který některé z principů dobré správy výslovně kodifikuje.

Jak lze z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyzorovat, tento soud principy dobré správy používá jednak k výkladu právních předpisů, ale také k dotváření práva. K dotváření práva podle P. Matese dochází tehdy, je-li právo aplikováno proti jasné dikci zákona, respektive bez jakékoli jazykové opory v něm, když v něm soudy naleznou jednu z mnoha možných mezer.⁵¹

Význam právních principů vystupuje do popředí jak při tvorbě práva, tak při interpretaci a aplikaci práva správními orgány. Moderní teoretické právní myšlení podle P. Holländera reaguje na napětí mezi neúplností práva a nezbytností rozhodnout v konkrétní věci i argumentací právními principy. Právní principy je tedy nutné považovat za významnou součást interpretačního a argumentačního instrumentária soudů.⁵²

4.1 Konkrétní soudní rozhodnutí zabývající se principy dobré správy

Pro účely této kapitoly jsem pro ilustraci vybral několik soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde se objevuje argumentace principy dobré správy.

Na úvod byl vybrán případ, ve kterém žalobce, poté co došlo k nálezu mláděte jestřába lesního (pravděpodobně vypadlého z hnízda), podal žádost o povolení chovu zvířete. Žádost tehdy podal k příslušnému okresnímu úřadu (orgánu ochrany přírody), který jej bez dalšího postoupil příslušnému krajskému úřadu (orgán státní správy myslivosti), jenž povolení vydal. Žalobci byla následně při kontrole ze strany České inspekce životního prostředí uložena pokuta ve výši 30.000,- Kč, jelikož dle názoru inspekce neměl dostatečná povolení (výjimku) k chovu zvířete, kterou měl vydat právě

⁵⁰ ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 159 – 164.

⁵¹ MATES, Pavel. Role soudů při dotváření správního práva. *Právník*, 2018, č. 4, s. 333 – 342.

⁵² HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 20 - 23.

příslušný okresní úřad (orgán ochrany přírody). Žalobce se však bránil, jelikož svou původní žádostí adresovanou příslušnému okresnímu úřadu zamýšlel získat všechna potřebná povolení, byť ve své žádosti nespécifikoval, zda se jedná o žádost podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo dle zákona o myslivosti. Postup příslušného okresního úřadu byl však shledán jako vadný, když bez dalšího žádost postoupil příslušnému krajskému úřadu, aniž by se zajímal o to, co žalobce svou žádostí zamýšlí a aniž by jej vyzval k doplnění, potažmo úpravě žádosti. V daném rozsudku NSS nejprve uvedl, že *„adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musejí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení.“* Z toho vyplývá právo dotčených osob používat při komunikaci se správním orgánem hovorových pojmů či obrátů, přičemž správní orgán není oprávněn požadovat, aby byly z jejich strany používány přímo takové pojmy, které stanoví právní úprava. Pokud by z obecného pojmu nebylo zřejmé, co je tím míněno, je třeba, aby správní orgán ve spolupráci s dotčenou osobou vyjasnil obsah takového pojmu. V druhé části se předmětný judikát vyjádřil přímo k problematice vzájemné spolupráce správních orgánů. Podle něj komentované ustanovení shodně jako § 4 odst. 1 *„odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“*⁵³

Další z vybraných rozhodnutí se zabývá principem vstřícnosti správního orgánu. Jedná se o záležitost žalobkyně (cizinky), která žádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu v České republice za účelem společného soužití rodiny. Žádost byla Komisí pro

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49.

rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítnuta a povolení nebylo uděleno, neboť nebyly splněny podmínky pro jeho udělení. Žalobkyně ve své žalobě namítá, že správní orgán postupoval v rozporu se zásadou vstřícnosti obsaženou v § 4 odst. 1 správního řádu, jelikož žalobkyni opakovaně neprodloužil lhůtu k předložení dokumentů. Je nutno podotknout, že jednou (z důvodu období vánočních svátků) byla žalobkyni lhůta prodloužena. Žalobkyně namítá, že správní orgán postupoval příliš formalisticky, za použití jazykového výkladu zákona a v rozporu s principy dobré správy (zásadou vstřícnosti). Soud v tomto případě nevyšlechl námitky žalobkyně a stanovil, že *„není povinností správních orgánů vyhovět každé žádosti o prodloužení lhůty pro učinění úkonu. Ze správního spisu je patrné, že první žádosti vyhověno bylo, druhá pak byla odůvodněna doplněním příjmů manžela za rok 2017. Jelikož žalobkyně předložila doklad prokazující příjem manžela za předcházející období a uvedla, že jde o jediný příjem rodiny, pak správní orgán vyhodnotil, že další prodloužení lhůty již není pro rozhodnutí potřeba. Jak podotkla žalovaná ve svém vyjádření, i tak měla žalobkyně možnost po další téměř 4 měsíce do vydání rozhodnutí doložit další doklady. Soud se ztotožňuje s žalovanou, že se v daném případě nejednalo o porušení dobré správy, resp. zásady vstřícnosti.“*⁵⁴

V jiném z vybraných rozhodnutí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vyšetřoval žalobkyni, kvůli možnému zneužití dominantního postavení. K tomu si jako pomocníka přizval (externí) společnost s ručením omezeným, s jejíž pomocí zjišťoval a shromažďoval jisté informace týkající se žalobkyně. Většina těchto zjištění zůstala podle něj v řízení nevyužita, proto je ani nezakládal do spisu, neboť měla pouze podpůrný charakter. Žalobkyně však požadovala dané informace, neboť tvrdila, že úřad odkazuje ve spise na řadu informací, které v něm nejsou založeny a vztahují se k vymezování relevantních trhů a vyhodnocování jejich cenových praktik. Úřad žádost o poskytnutí informací zamítl s poněkud nejasným odůvodněním, že se jedná o neexistující informace, jelikož nebyly z různých důvodů evidovány v rámci spisové služby, a tak neměl povinnost jimi disponovat. Nebylo nicméně zcela zřejmé, zda požadované informace byly vskutku zničeny, či zda je úřad jen odmítá vyhledat. Zajímavé na tomto případě je především to, že NSS zde pomocí jednoho z „nejměkčích“ principů dobré správy, ze zásady vstřícnosti dle § 4 odst. 1 správního řádu, dotvořil právní normu. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž neříká nic, z čeho by bylo možno přímo dovodit, že úřad musí *„primárně vyvinout úsilí, aby našel požadovanou informaci a poskytl ji žadateli“*, a to bez

⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2021, 30 A 46/2019

ohledu na to, zda ze zákona takové informace shromažďovat musí či nikoliv, v rozsudku to bylo stanoveno. Teprve pokud by je nenalezl, přichází podle NSS na řadu otázka, zda je povinen jimi disponovat, a má tedy povinnost je opětovně vytvořit a poskytnout.^{55 56}

O tom, že principy dobré správy mohou být vykládány i ve prospěch správního orgánu se mohl v jednom z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přesvědčit i provozovatel hazardních her, společnost SYNOT TIP. Město Brno se rozhodlo zavést místní poplatek za každý hrací přístroj, přičemž se poplatek měl vztahovat i na interaktivní videoloterní přístroj. Meritum věci spočívalo v tom, zda se v případě těchto terminálů jedná o „jiné technické zařízení“ ve smyslu zákona a zda tyto přístroje také podléhají zpoplatnění. Soud však mimo jiné ve svém rozsudku vyjádřil následující názor ve vztahu k principům dobré správy: *„správce poplatku totiž při stanovení a vyměření poplatku může (ba dokonce musí) vycházet z konkrétních reálií, protože pouze tak naplní při stanovení a vyměření poplatku zásadu dobré správy. Pokud tedy s ohledem na fakticitu podoby a provozu výherních automatů (jakožto výherních hracích přístrojů) a interaktivních videoloterních terminálů (jakožto „jiných technických herních zařízení“) tyto považuje za přístroje fakticky totožné a při stanovení místního poplatku vychází ze znění zákona a dotčené obecně závazné vyhlášky, nelze proti jeho postupu nic namítat. Ve skutečnosti totiž primárně nejde o to, zda může dojít k „vizuální záměně“ terminálů s hracími přístroji, nýbrž o regulaci stejného jevu obcemi (byť realizovanému poněkud odlišnými technickými prostředky), který tyto obce zpravidla a z velmi dobrých důvodů považují za negativní až nebezpečný“.*⁵⁷

Posledním rozhodnutím, které bude v této práci uvedeno, je rozhodnutí z oblasti stavebního práva. Stěžovatelka požádala stavební úřad o dodatečné povolení stavby (v projektové dokumentaci označené jako „betonový zahradní obal na zeminu“). Poté, co stavební úřad žádost zamítl, stěžovatelka se odvolala a následně podala správní žalobu. V soudním řízení namítala, že stavební úřad stavbu nesprávně pojmenoval jako betonový zahradní obal, přičemž jde o opěrnou zeď (pro kterou by dodatečné stavební povolení mohlo být vydáno). Stěžovatelka se v kasační stížnosti odkazovala na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti, kdy jí podle jejího názoru měl správní orgán vyjít vstříc a upozornit ji, jak má změnit svou žádost, aby byla úspěšná. Soud však názory stěžovatelky

⁵⁵ ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 179 – 190.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, čj. 6 As 136/2014 – 41.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2013 - 26.

nesdílel, kdy shledal, že „(...) se nelze po správním orgánu prvního stupně (stavebním úřadu) dovolávat veřejné správy jako služby veřejnosti, která má dotčeným osobám vycházet vstříc, neboť stavební úřad vycházel z podané žádosti, přičemž pohlížet na stavbu jako na opěrnou zeď s ohledem na výše uvedený technický popis a na zásadu dispoziční nebylo možné. Kasační soud se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu, že správní orgány nejsou oprávněny měnit žádosti žadatelů tak, aby byly schváleny nebo jim v tomto směru dávat pokyny. Služba veřejnosti není totožná s pojmem vyhovění žádosti. V rámci vstřícnosti by bylo možné uvažovat o přiměřeném poučení stěžovatelky, avšak nikoliv o tom, jakou stavbu si má nechat schvalovat. Stavební úřad žádost stěžovatelky posoudil komplexně včetně jejího technického řešení, a proto kasační soud námitku nesprávného posouzení žádosti stěžovatelky shledává jako nedůvodnou.“⁵⁸

Jak lze z výše uvedených rozhodnutí pozorovat, Nejvyšší správní soud ve své argumentaci využívá principů dobré správy, a to v různých oblastech správního práva. Upozorňuji, že se jedná pouze o výběr některé judikatury, která byla vybrána dle mých osobních preferencí. Tento výběr má sloužit zejména k poukázání na skutečnost, že správní soudy argumentace principy dobré správy ve své judikatuře využívají.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č.j. 9 As 156/2017-45

Závěr

Tato bakalářská práce pojednává o principech dobré správy a zaměřuje se na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti, která se projevuje mimo jiné v tom, že veřejná správa má být vůči svým adresátům zdvořilá a vstřícná. V úvodu této bakalářské práce jsem si stanovil za cíl vymezit základní pojmy týkající se dané problematiky, dále poukázat na to, jakým způsobem jsou principy dobré správy promítnuty do praxe správních orgánů, jaké jsou možnosti ochrany pro případ, že jsou principy dobré správy ve strany správních orgánů či konkrétních úředních osob porušovány. Dále jsem si stanovil výzkumnou otázku, a to zda správní soudy při své rozhodovací činnosti využívají argumentace principy dobré správy.

Domnívám se, že se mi podařilo naplnit stanovené cíle bakalářské práce a že jsem dokázal odpovědět na stanovenou otázku, jenž byla předmětem zkoumání. Správní soudy při své činnosti využívají argumentace principy dobré správy a lze očekávat, že tomu tak bude i v budoucnu. Je na místě zmínit, že principy dobré správy jsou brány na zřetel čím dál více, v porovnání se stavem před přijetím správního řádu z roku 2004 či před formulací principů dobré správy ze strany českého veřejného ochránce práv.

V první kapitole jsem vymezil pojem principů dobré správy, zmínil jsem nadnárodní právní dokumenty, ze kterých lze dovozovat obsah těchto principů a v neposlední řadě jsem uvedl principy dobré správy formulované českým veřejným ochráncem práv, a to včetně okolností jejich přijetí.

V následující kapitole jsem rozebral jeden z projevů principů dobré správy objevující se v českém správním řízení - zásadu veřejné správy jako služby, konkrétně tedy princip vstřícnosti a zdvořilosti.

Ve třetí kapitole byly uvedeny možnosti obrany proti porušení zásady veřejné správy jako služby ze strany správních orgánů. Důraz byl kladen na institut stížnosti dle § 175 správního řádu, přičemž tato pasáž bakalářské práce byla doplněna o praktické příklady, v čemž konkrétně může být spatřováno pochybení správního orgánu či konkrétní úřední osoby. V této kapitole byl také uveden pomyslný „návod“ pro dotčené osoby, jak se lze v konkrétní situaci proti nevhodnému chování úřední osoby bránit.

Poslední kapitola této práce je zaměřena na judikaturu správních soudů, která se zabývá aplikací a výkladem principů dobré správy. Uvedl jsem několik rozhodnutí, ze kterých lze dovodit, jakým způsobem jsou principy dobré správy soudy interpretovány a jak je principy v soudních rozhodnutích argumentováno.

Vzhledem ke skutečnosti, že pojem dobré správy, resp. principů dobré správy je pojmem, který se bude jistě v čase vyvíjet a logicky jej stále bude vykládat i judikatura, může být tato práce v budoucnu doplněna o nová rozhodnutí správních soudů a lze porovnat, zda dojde k nějakému posunu v chápání principů dobré správy či zda tyto principy budou aplikovány jiným způsobem.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ČERNÍN, Karel. *Princip dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 224 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 231 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, 103 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 1011 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- POMAHAČ, Richard. *Evropské správní právo*. Praha: C.H.Beck, 2012. 158 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 890 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 520 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb, správní řád
- Etický kodex úředníků a zaměstnanců Ministerstva pro místní rozvoj. Příloha k RM č. 154 ze

dne 12. září 2014

Evropský kodex řádné správní praxe

Listina základních práv EU

Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006.

Rezoluce R(77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů

Doporučení R(80)2 o výkonu diskreční pravomoci správními orgány

Doporučení R(81)19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány

Doporučení R(84)15 o veřejnoprávní odpovědnosti

Doporučení R(85)13 o instituci ombudsmana

Doporučení R(87)16 o správních postupech týkajících se velkého počtu osob

Doporučení R(2000)6 o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě

Doporučení R(2000)10 o kodexu chování veřejných zaměstnanců

Doporučení R (2001)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi orgány veřejné správy a soukromými osobami

Doporučení Rec (2002)2 o přístupu k úředním dokumentům

Doporučení Rec(2003)16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva

Doporučení R (2004)6 o zdokonalování vnitrostátních prostředků nápravy

Doporučení R (2004)16 o elektronické státní správě

Doporučení R (2004) 20 o soudním přezkumu správních aktů

Doporučení CM/Rec(2007)7 jehož přílohou je Kodex dobré správy

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č. j. 2 As 41/2014-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 156/2017-45.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2021, č. j. 30 A 46/2019.

Odborné články a příspěvky ve sborníku:

ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy (Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci)*. Brno: Vydavatelství MU, 2006, s. 11 – 14.

KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu*. Právní rádce, 2005, č. 8, s. 35.

MATES, Pavel. *Role soudů při dotváření správního práva*. Právník, 2018, č. 4, s. 333 – 342.

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 2008, č. 12, s. 7.

SKALICKÁ, Veronika. *Úřední osoba z pohledu trestního práva s vybranými příklady*. *Trestněprávní revue*, 2020, č. 1, s. 54.

Internetové zdroje

<https://www.ochrance.cz>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.ombudsman.europa.eu>

<https://www.mvcr.cz>

www.coe.int

Shrnutí

Tato bakalářská práce pojednává o principech dobré správy, konkrétně o zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti, která se mimo jiné projevuje v tom, že správní orgány mají povinnost se k dotčeným osobám chovat vstřícně a zdvořile. V této práci jsou přiblíženy principy dobré správy tak, jak je definuje veřejný ochránce práv a evropské právní dokumenty. Dále je popsán princip vstřícnosti a zdvořilosti a možnosti ochrany proti porušení zásady veřejné správy jako služby. Na závěr práce je uvedena relevantní judikatura správních soudů, která interpretuje principy veřejné správy a argumentuje jimi.

Summary

This bachelor's thesis deals with the Good administration's principles, especially the principle of public administration as a public service, which is reflected, among other things, in the fact that administrative bodies have a duty to treat the persons concerned in a friendly and courteous manner. This thesis defines the principles of good governance as defined by the Ombudsman and European legal documents. Furthermore, the principle of helpfulness and courtesy and the possibility of protection against violations of the principle of public administration as a public service are described. At the end of the thesis, the relevant case law of administrative courts is presented, which interprets the principles of public administration and argues with them.

Seznam klíčových slov

veřejná správa

služba veřejnosti

princip, zásada

dobrá správa

stížnost

veřejný ochránce práv

judikatura

Nejvyšší správní soud

Key words

public administration

public service

principle

good governance, good administration

complaint

ombudsman

judicial decisions

Supreme Administrative Court