

ZÁKLADNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Obecně k základním principům veřejné správy

Základní zásady (principy činnosti), jejichž pomocí je interpretován zákon, jsou **interpretační pravidla** a souvisejí s aplikací práva.

Jednotlivé zásady nestojí samy o sobě izolovaně, vnitřně spolu souvisí, vzájemně se doplňují a v určitých fázích řízení se prolínají. Každé správní řízení je jiné a proto se mohou uplatňovat s různou intenzitou, dokonce i v protikladech.

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

Principy veřejné správy

- principy dobré správy
- zásady činnosti správních orgánů
- zásady správního řízení

Principy dobré správy

= obecný pojem

V ČR se takový **kodeks principů dobré správy** pokusil definovat veřejný ochránce práv, který rovněž tyto principy vymezil obecně:

*Je zřejmé, že jde o **neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných**, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.*

Ochránce vymezil a definoval následující **konkrétní principy dobré správy**:

soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, vstřícnost, otevřenost

Zásady činnosti správních orgánů

Konkrétní promítnutí výše uvedených obecných či evropských principů veřejné správy a taktéž principů dobré správy nalezneme v českém právním řádu především v **zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**, a to zejména v jeho ustanoveních § 2 - § 8.

Nejde však pouze o zásady procesní či zásady použitelné jen v rámci **správního řádu**. Základní zásady obsažené v úvodních ustanoveních správního řádu je třeba chápat a používat v obecnější rovině jako **zásady činnosti správních orgánů**. Tyto zásady vytvářejí základní osnovu, jíž se musí správní orgány při své činnosti bezvýjimečně držet.

Působnost základních zásad plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy, které správní řád upravuje, tedy vedle samotného správního řízení také na postupy podle části čtvrté (vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení), na veřejnoprávní smlouvy podle části páté, na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté a také na řešení stížností dle části sedmé.

Základní zásady obsažené ve správním řádu však mají široký přesah i mimo hranice veřejnosprávní činnosti vymezené samotným správním řádem.

Zásady činnosti správních orgánů

Přesah základních zásad mimo hranice správního řádu do veškeré činnosti veřejné správy vyplývá z ust. § 177 odst. 1 správního řádu:

*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.*

Základní zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu tak připadají v úvahu jako závazná vodítka také pro formy činnosti správních orgánů ve správním řádu výslovně neupravené (např. normotvorná činnost obcí a krajů, daňové řízení ...).

Zásada legality a legitimacy veřejné správy

Správní právo jako nedílná součást právního řádu představuje objektivizované vyjádření veřejných zájmů a v podmínkách současného kontinentálně evropského pojetí právního státu je správní právo v návaznosti na princip ústavnosti, důsledně ovládáno **zásadami legality a legitimacy veřejné správy**.

Zásada legality (zákonnosti) vyjadřuje vázanost správy zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy vydávanými na základě zákonů a k jejich provedení. Správní právo v tomto smyslu vyjadřuje a garantuje:

- bezvýjimečnou vázanost správních orgánů zákony, vymezení jejich postavení a pravomoci (správní orgán může jen to, co je u zákonem přikázáno nebo dovoleno),
- vázanost právního postavení a chování fyzických i právnických osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, prostřednictvím příslušných právně závazných aktů (tyto subjekty mohou vše, co jim není právními normami a na jejich základě vydanými správními akty zakázáno).

Zásada legitimacy vyjadřuje ústavně a následně zákonem specifikované uznání oprávnění správních orgánů k výkonu příslušného zaměření a rozsahu veřejné správy.

Zásada legality (§ 2 odst. 1 s.ř.)

K naplnění zásady zákonnosti správní řád ukládá správním orgánům **postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy**, jakož i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (viz ust. § 2 odst. 1 správního řádu).

Zásada zákonnosti je zásadou nejdůležitější, neboť pro veřejnou správu vykonávanou v podmínkách právního státu **určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejich pravomocí** zejména vůči spravovaným osobám.

soulad postupu správních orgánů **s předpisy procesními hmotněprávními** (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a **kompetenčními** (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).

Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 s.ř.)

= **správní orgán dbá na to, aby přijaté rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem případu, jakož i to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.**

Zásada proporcionality (přiměřenosti)

Je jednou ze zásad, která **míří k obsahové stránce rozhodnutí** či dalších úkonů a také ke **způsobu uplatňování jednotlivých procesních forem** a obecně ke **způsobu výkonu veřejné moci** v oblasti veřejné správy.

Jde o zásadu ústavní a mezinárodně uznávanou, bývá označována přímo jako princip.

Ve správním řádu je **princip proporcionality** vyjádřen pomocí několika dílčích zásad:

- zásada zákazu zneužití správního uvážení (ust. § 2 odst. 2 správního řádu),
- zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů (ust. § 2 odst. 3 správního řádu),
- zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu (ust. § 2 odst. 4 správního řádu).

Zákaz zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2 s.ř.)

Účelem je zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita a byla vykonávána řádným, přiměřeným a rozumným způsobem.

Správní řád zásadu formuluje tak, že **správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.** Tato zásada se uplatňuje zejména v případech, kdy je správnímu orgánu ponechána zákonem možnost (a zároveň povinnost) zvolit jedno z více řešení.

Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Správní řád stanoví, že **správní orgán má šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy** osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivých případech dotýká, a do těchto práv může zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Dobrá víra = nezaviněná nevědomost o případných právních nedostatcích určitého právního stavu, přičemž se vychází z presumpce poctivosti dotčené osoby.

Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů)

Správní orgán se má, dle dikce této zásady, pokusit o **smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci**, pokud to povaha projednávané věci umožňuje (viz ust. § 5 správního řádu).

Jde o stanovení limitovaného použití veřejné moci, resp. mocenského (autoritativního) řešení, jež se uplatní v případech, kde smírné řešení rozporů nebylo účinné.

Musí se jednat o případy, kde to povaha věci umožňuje, což znamená, že smírné řešení není na úkor zákonnosti, ani není v rozporu s veřejným zájmem.

Správní řád zná také **smír jako způsob skončení formálního správního řízení** – v § 141 odst. 8 je upraven účastenský smír ve sporu jako alternativní možnost vůči správnímu rozhodnutí. Takový smír podléhá pouze schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

Zásada materiální pravdy

Správní řád v ust. § 3 stanoví, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, **postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Tzn., že **naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně** ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásady legality, zásady přiměřenosti (včetně ochrany práv a zájmů jednotlivců před nadměrným nebo neúčelným zasahováním), zásady předvídatelnosti a řešení věci v souladu s veřejným zájmem.

=neznamená to, že musí být skutkový stav postaven absolutně **najisto**, ale nesmí být důvodná pochybnost = důkazní nouze (dvě protichůdné výpovědi a žádný jiný důkaz není)

Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

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

Správní orgán má postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění (viz § 7 správního řádu).

Zásada procesní rovnosti neznamena, že nebude respektováno částečně rozdílné postavení **účastníků hlavních** (tzv. nepominutelných) a **účastníků ostatních** (dalších dotčených osob), jak vyplývá z ust. § 27 správního řádu.

Zásada míří k tomu, **aby nedocházelo k jakékoliv diskriminaci dotčených osob.** V činnosti orgánů veřejné správy je třeba zajistit takové podmínky, včetně organizačních a technických prostředků, aby osoby procesně způsobilé mohly řádně uplatňovat svá práva, a to bez ohledu např. na zdravotní postižení.

Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob

Z ústavní zásady služební povahy veřejné moci vůči občanům (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) lze dovodit základ pro zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1 správního řádu).

Správní řád stanoví, že **veřejná správa je službou veřejnosti**. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

Další součástí této zásady jsou:

- poučovací povinnost správního orgánu,
- uvědomovací povinnost správního orgánu,
- povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy,
- garance práva na spravedlivý proces.

Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů

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

Správní orgány mají dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (viz § 8 odst. 1 správního řádu). Dotčená osoba zde má naopak stanovenou povinnost bezodkladně upozornit na to, že současně probíhá vůči ní více takových postupů u různých správních orgánů.

Součástí této zásady je i povinnost správních orgánů **vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy**.

Spolupráce správních orgánů dle správního řádu má také určitou rovinu upozorňovací (signalizační) v případě zjištění postupů či rozhodnutí jiných správních orgánů, které jsou v rozporu s právními předpisy (např. v případě dožádání – viz § 13 odst. 4 a 5, v případě závazných stanovisek správních orgánů – viz § 149 nebo v případě tzv. nicotných rozhodnutí – viz § 78 odst. 3).

Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)

Souvisí s obecným požadavkem na efektivnost výkonu veřejné správy. V intencích této zásady **správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů**.

Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené (není-li zákonná lhůta stanovena), použijí se ustanovení o **ochraně před nečinností**, jež mají zajistit nápravu tohoto nezákonného stavu (viz § 6 odst. 1 správního řádu).

Správní orgán postupuje tak, **aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady**, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen, vyžaduje-li to právní předpis. Pokud je možné potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit.

Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje (viz § 6 odst. 2 správního řádu).