

KAPITOLA 2

ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

2.1 ROZSAH PŮSOBNOSTI, PRAMENY, ZÁVAZNOST A APLIKACE ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Účelem a cílem základních zásad činnosti správních orgánů, s jejich široce založenou působností, je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy, pro tzv. *dobrou správu (good administration)*.

Principy či požadavky dobré správy nejsou striktně vymezeny či definovány, nicméně panuje obecnější shoda (v literatuře, judikatuře, některých dokumentech, zejména Rady Evropy nebo Evropské Unie) o tom, jaké vlastnosti by měl mít, či jaká kritéria by měl naplňovat řádný a efektivní výkon veřejné správy v podmínkách moderního právního státu.

Rovněž pokud jde o *označení jednotlivých zásad*, není v mnoha případech normativně stanoveno. Správní řád rovněž nepoužívá pro jednotlivé zásady či požadavky konkrétní označení, „pouze“ je závazně stanoví.

Pro určité druhy či oblasti požadovaných kritérií na kvalitní veřejnou správu se však již vžily určité názvy, které budou dále ve výkladu používány.

Některé ze zásad nejsou pouze principy ovládajícími samotný proces, resp. postup správních orgánů, ale zasahují rovněž do rovin hmotněprávních, neboť působí v některých ohledech na obsah, resp. kvalitu přijímaných rozhodnutí („řešení“).

Tím, že byly dále pojednané zásady výslovně zařazeny do textu zákona, není nutno hledat důvod jejich závaznosti v ústavních předpisech, mezinárodních smlouvách či dalších dokumentech (z nich zejména v tzv. *soft-law* Rady Evropy).

Vedle přímé *právní závaznosti* mají základní zásady další tradiční úlohu, a to sloužit jako *interpretativní pravidla* pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona, resp. ustanovení upravujících postupy správních orgánů v jednotlivých zvláštních zákonech, jež jsou ve vztahu speciality k úpravám obsaženým ve správním řádu.

Základní zásady se staly nutně a logicky vodítkem pro zákonodárce, který jejich požadavky v řadě případů promítá do konkrétních ustanovení správního řádu řešících různé procesní situace a upravujících jednotlivé pojmy a instituty (nejen klasické procesní, neboť vedle správního řízení se vztahují také k dalším druhům postupů správních orgánů).

Je nutno zdůraznit, že jde vskutku o *základní zásady činnosti správních orgánů* v plném smyslu tohoto označení.

Z tzv. společných ustanovení zákona, konkrétně § 177 odst. 1 správního řádu, vyplývá, že základní zásady činnosti uvedené v § 2 až 8 v části první správního řádu mají být použity také v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použité správního řádu vylučuje, aniž by sám úpravu odpovídající těmto zásadám obsahoval.

Z použité dikce lze dovozovat, že nastavení rozsahu působnosti základních zásad činnosti může být event. širší, než je rozsah forem činností upravených správním řádem, neboť se zde hovoří o jejich použití *při výkonu veřejné správy*. Základní zásady činnosti ze správního řádu proto připadají v úvahu jako závazná vodítka také pro formy činnosti správních orgánů ve správním řádu konkrétně neupravené, resp. na něž nastavení rozsahu působnosti cit. zákona obecně nedopadá.

Základní zásady činnosti správních orgánů (dále jen „základní zásady činnosti“) obsažené v Úvodních ustanoveních (část I.) správního řádu ovládají činnost, rozhodování a postupy všech subjektů vykonávajících veřejnou správu. Jsou součástí zákonného textu a jsou tedy přímo **právně závazné**.

Respektování základních zásad činnosti je kontrolovatelné a rozhodnutí a další úkony správních orgánů jsou přezkoumávána m.j. z hlediska plnění základních zásad činnosti, jako je zejména zásada legality, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada rychlosti, a dalších.

Potřebná hlediska pro správný **výklad právních norem a volbu správných řešení** jednotlivých případů jsou založena v širším právním spektru, tedy v **rámci celého právního řádu**.

Z tohoto důvodu je jednou z nutných forem výkladu (interpretace) právních norem vedle dalších metod výkladu (výklad gramatický, výklad logický) také *systematický výklad*, který brání vykládat právní normu izolovaně, bez potřebných souvislostí a hledisek. Tento způsob výkladu vyžaduje zjišťovat smysl právní normy srovnáním s jinými právními normami. Na konkrétní případ jsou pak uplatněna všechna ustanovení, tedy pravidla i zásady, která se na daný případ vztahují a mají být použita.

V tomto systematickém výkladu hrají významnou úlohu základní zásady, jež jsou uváděny v úvodních částech významnějších zákonů (jako je tomu ve správním řádu v již cit. § 2–8), a také některé obecné principy.

Dalším důvodem zakládajícím potřebnost dalších hledisek pro činnost správního orgánu je právními normami často založená situace, kdy správnímu orgánu je dán prostor pro nalezení správného řešení z více možných, tedy uplatní se tzv. *správní uvážení*, samozřejmě v intencích zásady zákonnosti, či přesněji právnosti.

Širší rámec existujících hledisek či kritérií pro správné postupy správních orgánů a správná řešení konkrétních případů je představován systémem *pramenů práva*, zejména práva ústavního a správního (včetně jeho části založené právem Evropských společenství, resp. upravené nebo ovlivněné mezinárodními smlouvami).

Hlediska a kritéria vyplývají také ze *soudní judikatury*, která na tuto specifickou oblast právně aplikační činnosti významně působí, nebo z některých dalších dokumentů, např. *mezinárodních smluv*, jimiž je Česká republika vázána, nebo jakými jsou některá *doporučení nebo rezoluce* Výboru ministrů Rady Evropy.

Uvedená **širší hlediska** jsou pramenem **obecných právních zásad (principů)**. V rovině postupů a rozhodování veřejné správy se používá označení **principy dobré správy**.

Pojem dobré správy může být chápán také v širším významu, kdy zahrnuje rovněž hlediska povahy neprávní (zejména etické či požadavky efektivnosti), která se mohou či nemusí stát právně závaznými, v závislosti na jejich zakotvení v rámci konkrétního právního řádu.

Náš zájem je zaměřen na principy, které jsou právně závazné. V nastíněném kontextu bychom mohli hovořit o **principech dobré správy v užším pojetí**, nebo snad výstižněji o **právních principech dobré správy**.

Základní zásady tím, že jsou včleněny přímo do textu správního řádu, znamenají **poměrně široké nastavení hledisek právní povahy**, která musí správní orgány respektovat. V tomto smyslu je vlastně výslovně rozšířen obsah jedné z hlavních zásad činnosti, a to *zásady legality*, neboť zařazením základních zásad přímo do textu zákony staly se i ony součástí kritéria zákonnosti jednání správních orgánů.

Pro každý postup a činnost správního orgánu tato skutečnost znamená, že se musí zabývat *všemi hledisky*, která jsou pro jeho činnost právními předpisy stanovena. Jde tedy o podstatně širší spektrum požadavků, než zakládá příslušná konkrétní právní úprava konkrétního druhu činnosti, jak je obsažena v jednotlivých zvláštních zákonech nebo v konkrétních ustanoveních správního řádu, jež daný postup přímo upravují.

Je nutno si uvědomit, že konkrétní právní úprava jednotlivých druhů činnosti veřejné správy, resp. konkrétní úprava výkonu jejich pravomoci neobsahuje v sobě všechna hlediska, kterými se správní orgán při aplikaci takového ustanovení musí řídit.

Všechna hlediska nutně nemohou být konkrétně stanovena pro každý případ nebo situaci, které správní orgány řeší. A v případě, že v konkrétní úpravě jsou uvedena určitá konkrétní hlediska pro použití volné úvahy správního orgánu (správní uvážení), nejsou tedy pro daný případ uvedena všechna.

Tak to zakládá a umožňuje systémová povaha právního řádu, který je vnitřně strukturován a hierarchicky uspořádán.

Zásady obsažené v úvodní části správního řádu, jsou „principiálnější“, tedy pevnější a stabilnější než konkrétní pravidla obsažená v jednotlivých ustanoveních zákonů, která řeší konkrétní situace a konkrétní postup správních orgánů.

Ve složitějších případech, které správní orgány řeší, však bývá obvyklé, že nejde zcela vyhovět všem stanoveným zásadám současně. V takových případech je nutno volit potřebnou a možnou úroveň jejich naplnění.

Úprava základních zásad činnosti poskytuje určitý soubor hlavních hledisek pro nalezení správného řešení konkrétního případu. Koncentrovaně jsou vyjádřena zejména v § 2 správního řádu, kde jsou stanoveny požadavky na soulad s právním řádem, přiměřenost, naplnění legitimního očekávání, na minimalizaci zásahů do práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob, a současně vysloven požadavek na soulad se zájmem veřejným. Nacházíme zde rovněž zákaz zneužití správního uvážení (neboli povinnost jednat v souladu s účelem pravomoci správního orgánu, jak vyplývá ze zákonných úprav).

Základní zásady činnosti správních orgánů nejsou tedy konkrétními pravidly, ale ovlivňují jednání správních orgánů. Zásady usměrňují aplikační činnost správních orgánů tím směrem, který má zajistit respekt a šetrnost vůči hodnotám společností uznávaným a chráněným. Pomáhají určit správné řešení (nebo méně nesprávné řešení) konkrétních situací a úkolů, a také přístup k jednotlivým dotčeným osobám.

Zásady tedy jsou interpretačními pravidly pro správný výklad právních norem obsahujících konkrétní pravidla. Tam, kde konkrétní pravidla nejsou stanovena, je nutno volit řešení, které je v souladu se zásadami. V takových případech zásady jsou aplikovány přímo.

Avšak obecné principy nemohou převážit nad zákony. Pokud zákonodárce vyjádří svoji vůli formou zákona či ústavního zákona pro určitý vztah odchylně od obecného principu, má pak takový právní předpis přednost před principem. V případě, že výslovný záměr zákonodárce stanoví něco jiného než říká princip, nebude princip použit.

Pro úplnost je nutno zmínit, že existují také určité nepsané právní principy, které jsou však obecně uznávány a aplikovány (např. princip *neminem laedere*, tedy obecný požadavek nepůsobit svou činností nikomu zbytečnou nebo nadměrnou újmu).

V případě *správního uvážení*, pro který je typické, že správní orgán má ponechán prostor pro nalezení jednoho z více možných řešení, je nutno zvolit takové řešení, které bude se základními zásadami činnosti v souladu, resp. lépe odpovídat jejich požadavkům.

S mnoha takovými případy se setkáváme přímo v textu správního řádu, který tak v mnoha ohledech ponechává na úvaze správního orgánu, zda a jakým způsobem konkrétní procesní úkony v rámci svých postupů použije.

2.2 K JEDNOTLIVÝM ZÁSADÁM ČINNOSTI A JEJICH VZTAHŮM:

2.2.1 ZÁSADA LEGALITY (ZÁKONNOSTI)

Zásada legality je základem pro výkon veřejné správy vůči dotčeným osobám. Ovládá veškerý výkon veřejné moci.

Zásada legality je pro podmínky veřejné správy konkrétním projevem a zároveň garancí ústavní zásady legality ve sféře veřejné správy, zakotvené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.

K naplnění zásady zákonnosti správní řád ukládá správním orgánům postupovat v souladu se *zákony* a *ostatními právními předpisy*, jakož i *mezinárodními smlouvami*, které jsou součástí právního řádu. Pro tyto závazné prameny je v textu zákona používána legislativní zkratka „právní předpisy“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb).

Zásadě legality (zákonnosti) dostává se tedy výslovným způsobem rozsahu potřebného z pohledu ústavních předpisů, a také závazků plynoucích z příslušných mezinárodních smluv.

Zásadu zákonnosti je možno považovat za zásadu nejdůležitější, neboť pro veřejnou správy vykonávanou v podmínkách právního státu určuje **podmínky, meze a způsob výkonu** jejich **pravomocí** zejména vůči spravovaným – „dotčeným“ osobám.

Zásada zákonnosti je také základem pro uplatnění dalších zásad, neboť zákonem je určován jejich obsah, způsob uplatnění a závaznost.

Zásada legality nesleduje pouze soulad postupu správního orgánu s předpisy procesními, ale také hmotně právními (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a kompetenčními (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).