

Kapitola IV

Činnost veřejné správy

IV.1 Úkoly a cíle veřejné správy

Veřejná správa je záměrnou lidskou činností, která se vyznačuje vysokou mírou institucionální strukturalizace a mnohostí svých forem, jak byli popsáno sub II.

Uvedené znaky veřejné správy jsou výrazem toho, že veřejná správa má ve společnosti (státě) určité poslání nebo **cíl**, jež je možno obecně označit jako správa věcí veřejných.

S ohledem na strukturovanost veřejné správy po věcné stránce (srov. sub II.2) je zřejmé, že uvedený nejobecnější cíl znamená vlastně **konglomerát různých jednotlivých cílů**, které jsou v jednotlivých oblastech veřejné správě stanoveny. Jako společný znak cílů veřejné správy vystupuje do popředí *zajištění nepřetržitého a řádného spravování věcí veřejných*.

Mnohost a rozmanitost spravovaných záležitostí vyplývá z potřeb a požadavků společnosti (státu), jež nejsou neměnné. V základním zaměření jsou cíle veřejné správy určovány příslušnými politickými rozhodnutími, jež jsou následně, v potřebné míře, *promítnuty do odpovídajících právních předpisů*.

Uvedené cíle veřejné správy je možno identifikovat v jednotlivých právních předpisech upravujících výkon veřejné správy, a jsou obvykle promítnuty do tzv. *účelů zákonem svěřené pravomoci*. Zpravidla je stanovenými cíli veřejné správy nastíněn obsah konkrétního *veřejného zájmu*, jež má být v dané oblasti veřejné správy respektován.

Právní úpravy tedy neobsahují pouze založení odpovídajících právních prostředků (pravomoci – souhrn oprávnění a povinností) pro veřejnou správu, ale určují také zásadní cílová zaměření veřejné správy v jednotlivých oblastech správy.

V moderních systémech veřejné správy je patrný trvalý trend k rozšiřování zadání (cílů) veřejné správy, a zároveň k vyšším požadavkům na kvalitu a úroveň plnění veřejných úkolů.

Uvedené požadavky se m.j. projevují v rovině právní, tedy jsou obsaženy v příslušných právních úpravách. Otázka pronikání nových úkolů a požadavků na kvalitu výkonu veřejné správy do právních předpisů je poměrně složitá a ovlivňována více faktory.

První skupina uvedených faktorů je představována vývojem potřeb a požadavků kladených na veřejnou správu, a to v rovině faktických (materiálních) služeb, a souvisí s požadavkem na efektivnost veřejné správy.

Další skupina faktorů vychází z požadavků a standardů právního státu, zejména směrem k vyšší úrovni ochrany práv jednotlivých osob před veřejnou mocí.

IV.2 Principy dobré správy

Podmínky či standardy „evropského“ prostředí, do nějž je Česká republika se svým systémem veřejné správy stále intenzivněji zapojena (členství v Radě Evropy od roku 1992, členství v Evropské Unii od roku 2004) znamenají zvyšující se nároky na kvalitu činností veřejné správy a jejich výstupů.

Některá tzv. „nová“ kritéria souvisí právě se zmíněným procesem „europeizace“. Některá z nich však mají zároveň oporu či původ v ústavních předpisech České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod).

V evropském správním kontextu jsou souhrnně a obecně uvedené požadavky či standardy obsaženy v pojmech **dobrá správa** /*Good Administration, Good Government*/, resp. **principy dobré správy**.

Pojem **dobrá správa** náleží mezi ony pojmy či kritériální struktury, jež prostupují moderními systémy veřejné správy a s nimiž operují některé literární prameny, a někdy také právní předpisy.

Uvedené požadavky jsou vyjádřeny hodnotovými pilíři, resp. principy tzv. *evropského správního prostoru*. Jsou jimi spolehlivost a předvídatelnost, otevřenost a transparentnost, odpovědnost, efektivnost. Tento rámec lze doplnit ještě obecnějšími či podstatnějšími fundamenty, jakými je demokratičnost (včetně subsidiarity a participace) a principy právního státu, zejména respektu k právům a svobodám jednotlivých osob.

Pojem „veřejná služba“ či chápání veřejné správy jako služby souvisí nejen s obsahem a rozsahem poskytovaných věcných služeb, ale také významně určuje, jakým způsobem veřejná správa působí navenek, vůči svým adresátům, v rámci plnění svých úkolů a naplňování svých cílů.

Veřejná správa v České republice prochází od počátku 90. let 20. století reformním či modernizačním procesem. Některé podstatné změny v uvedeném směru našly již legislativní vyjádření ve formě zákonů. Směřují ke zkvalitnění činnosti veřejné správy, k odpovědnějšímu, otevřenějšímu a demokratičtějšímu vztahu veřejné správy ke společnosti a k občanům.

Do uvedené skupiny náleží např. zákon o státní službě (o státních úřednících – zákon č. 218/2002 Sb.), zákon o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.), zákon o právu na informace o stavu životního prostředí (zákon č. 123/1998 Sb.), zákon o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.), zákon o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb.), zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.), ale také zákon o veřejném ochránci práv (český „ombudsman“ – zákon č. 349/1999 Sb.), soudní řád správní /*Code of Administrative Justice*/ (zákon č. 150/2002 Sb.), nový správní řád /*Code of Administrative Procedure*/ (zákon č. 500/2004 Sb.), nebo na specifickou oblast vztahů mířící úprava finanční kontroly, zadávání veřejných zakázek a tzv. střetu zájmů.

Mnohé z uvedených úprav působí k prosazení principů dobré správy, včetně té jejich skupiny, která kultivuje vztah veřejné správy k jednotlivým osobám.

Pokud však jde o činnost veřejné správy vůči právním sférám jednotlivých osob, je nutno hledat právní základ těchto zásad.

Hledáme-li původ a způsoby formulování a prosazování obecných principů pro veřejnou správu, tedy obecných principů správního práva, naplňuje se v našem právním kontextu úloha především soudů, zejména pak Ústavního soudu (a v posledním období také Nejvyššího správního soudu),

a dále Evropského soudu pro lidská práva a také Evropského soudního dvora, které rozhodují na základě, nebo aplikují, takové prameny práva, jako jsou ústavní dokumenty, především katalogy základních práv a svobod, mezinárodní smlouvy o lidských právech, zejména Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod */European Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms/*.

Uvedené soudy obecné principy pro rozhodovací činnost veřejné správy vyvozují, formulují a rovněž pro ně nacházejí označení (která se pak uplatňují mezinárodně a univerzálně), a poté se o ně ve svých rozhodnutích opírají.

Soudy z těchto existujících principů veřejné správy vycházejí při své přezkumné činnosti vůči rozhodnutím (zásahům, ale i nečinnosti) správních orgánů, a konkretizují svou aplikační činností tyto principy a zásady pro podmínky jednotlivých případů.

Neexistuje doposud ucelený komplexní katalog principů dobré správy, a ani nebyly uceleně stanoveny nebo proklamovány. Pokud jde o podmínky ČR, traktovány jsou především v teoretické rovině, a jednotlivé principy spadající do dané kategorie se objevují v judikatuře, zejména Ústavního soudu.

O některých jednotlivých principech nebo zásadách však již panuje obecnější shoda. V tomto směru může být považováno za zásadní posun začlenění hlavních právních principů dobré správy jako zásadních zásad činnosti správních orgánů v novém správním řádu.

Některé z principů nebo zásad bývají zmiňovány samostatně, některé jsou spolu provázány, nebo mohou mít vztah celku a části.

S výslovným použitím pojmu „dobrá správa“ se v právu České republiky setkáváme zatím ve dvou zákonných úpravách (zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochranci práv a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), aniž by zde byl pojem definován.

Dříve než v novém správním řádu bylo použito principů dobré správy jako kritéria pro posuzování činnosti veřejné správy ze strany veřejného ochránce práv, a to v rámci jeho působení k „ochraně osob před

jednáním úřadů a dalších institucí“ (dalšími kritérii pro činnost ombudsmana jsou soulad s právem a principy demokratického právního státu). Uvedená činnost ombudsmana má ve svém souhrnu přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Pod pojem dobré správy se řadí nejen hlediska právní, ale i jiná, zejména z oblasti etické či oblasti ekonomické, např. požadavky na slušnost, zdvořilost, ochotu, hospodárnost, úspornost, apod.

Z uvedeného je zřejmé, že *pojem dobré správy může být chápán také v širším významu*, kdy zahrnuje rovněž hlediska povahy neprávní, která se mohou či nemusí stát právně závaznými, v závislosti na jejich zakotvení v rámci konkrétního právního řádu.

Požadavky dobré správy jsou však zajišťovány celým souborem obecných zásad činnosti, jež nacházíme v jednotlivých ustanoveních § 2 až § 8 nového správního řádu.

Ve vztahu k prosazení požadavků dobré správy ve formě uvedeného souboru zásad je nutno zdůraznit jejich vskutku široký a zásadní rozsah působnosti. Nový správní řád zakládá jejich široké působení v činnosti veřejné správy, a to nejen jejich označením („obecné zásady činnosti správních orgánů“), ale také konkrétním nastavením jejich uplatnění.

Základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve shora cit. ustanoveních mají být totiž použity při výkonu veřejné správy „i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“ (§ 177 odst. 1 cit. zákona).

Jak jsme však již zdůraznili, náš zájem je zaměřen na principy právně závazné. V nastíněném kontextu se zaměřujeme na *principy dobré správy v užším pojetí*, nebo snad výstižněji *právní principy dobré správy*.

Již po relativně dlouhé době sehraje významnou úlohu v tomto procesu **Rada Evropy**. Ve vztahu k této mezinárodní organizaci lze v nejobecnější rovině konstatovat, že k jejím prioritním úkolům patří, spolu s ochranou základních práv a svobod, podpora principů, o které se opírá právní řád demokratických států.

Hodnotovou základnou či zdrojem je přirozeně *Evropská úmluva o*

ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), která vychází z Všeobecné deklarace lidských práv a která se stala celoevropským měřítkem pro akty veřejné moci.

Obecnějším (ve smyslu okruhu záležitostí, na něž se vztahuje) garančním prvkem je skupina *dokumentů Rady Evropy* přijatých ve formě rezoluce nebo doporučení. Nejde pouze o zajištění podmínek spravedlivého procesu při rozhodování ve věcech spojených se správou věcí veřejných, ale také příslušnou kvalitu obsahové stránky rozhodnutí.

Doporučení Rady Evropy adresovaná vládám členských států, přijímaná od 2. poloviny 70. let postupně systematicky vyjadřují zásady obecné činnosti veřejné správy, a to se zvláštním zřetelem k ochraně fyzických a právnických osob, jejichž práv právem chráněných zájmů se může správní činnost dotýkat. Právní povahou jde o *soft-law*.

Nutnost dopřesňovat a doplňovat obsah doporučujících dokumentů Rady Evropy na naše podmínky je odůvodněna nejen politickým závazkem, který Česká republika na sebe vzala členstvím v Radě Evropy, ale také závazností Úmluvy pro Českou republiku.

Efekt uvedených dokumentů, resp. účinnost principů v nich založených je zásadním způsobem posilována rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva, který ve své judikatuře vytváří, resp. dotváří a precizuje jednotlivé principy dobré správy.

Příkladem může být často uváděný princip proporcionality (přiměřenosti), předvídatelnosti (právní jistoty), odůvodňování.

Pro právní prostředí ČR má zásadní úlohu v této oblasti *Ústavní soud ČR*, který, mnohdy inspirován judikaturou Evropského soudu pro lidská práva nebo některých cizích soudů, na příslušné zásady odkazuje a na bázi jednotlivých řešených případů je pro naše podmínky formuluje a dotváří.

Pro administrativu členských států Evropské unie je uvedený efekt posilován působením *Evropského soudního dvora* (dále jen „ESD“) v tomto směru. Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii je nutno brát v úvahu také unijní standardy v uvedené oblasti.

Při plnění svých úkolů vychází evropský soudní systém především ze společných ústavních tradic členských států. Funkce evropského soudnictví

zasahuje i do právních systémů členských států, jejichž soudní systémy a právní řády výrazně ovlivnilo. Jednotlivé prostředky právní ochrany dávají evropskému soudnictví dostatek možností k prosazování stabilizace a dalšího vývoje evropských společenství jako právního společenství ve smyslu prosazování principů právního státu.

Za metody výkladu volí ESD obvyklé interpretační postupy, stejně jako systematickou a teleologickou metodu, jakož i speciální metody právní komparatistiky. Používá se všech metod výkladu, přičemž se některé z nich doplňují. K vyplňování mezer používá ESD dále obecných zásad právních. Významné místo mezi nimi má především zásada ochrany ústavních práv a dobré víry, zásada zákazu zpětné působnosti, stejně jako zásada proporcionality a evropských lidských práv. práv a svobod.

Další možný posun v oblasti principů dobré správy oblasti představuje Charta základních práv Evropské unie, která je (zatím) dokumentem politickým a nemá právní závaznost, avšak očekává se, že se stane součástí primárního práva. Pro naše účely je významný zejména článek 41 Charty, který nese označení „Právo na dobrou správu“, a směrem ke správnímu uvážení zakládá princip nestrannosti (v návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu článek II-101) .

V činnosti ESD je patrná zřetelná snaha formulovat pravidla, odlišující *dobrý výkon správní činnosti* (zdůr. aut.) od špatného. Přitom hlavní z těchto principů se staly přímou součástí primárního komunitárního práva, jiné mají spíše zástupný či pomocný charakter, anebo zaplňují mezery tam, kde by se lépe vyjímal předpis.

Komponentami shora uvedených „vyšších“ nebo obecnějších principů, a to vzájemně provázanými, jsou pak další z uvedených, zejména princip legitimního očekávání a princip proporcionality, jež lze pro správný výkon rozhodovací činnosti veřejné správy považovat za rozhodné.

Ústavní soud ČR zdůraznil „prozařovací“ funkci komunitárního práva. Komunitární právo tak, zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva, prozařuje v široké míře do vlastní rozhodovací činnosti

Ústavního soudu. Ústavní soud opakovaně aplikoval obecné zásady právní, jež nejsou v právních předpisech výslovně obsaženy, avšak v evropské právní kultuře se bezezbytku uplatňují (např. princip proporcionality).

Ústavní soud se tak svými slovy přihlásil k evropské právní kultuře i k jejím ústavním tradicím, přičemž zdůraznil, že ve světle obecných zásad právních také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu základních práv a svobod.

Na tomto místě není od věci připomenout společný hodnotový, a proto také „principiální“ základ, jak je výslovně formulován v Preambuli Ústavy ČR a založen v některých jejích ustanoveních, jakož i v Listině.

Naplnění obsahu pojmu dobré správy představují zejména následující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy: Doporučení (81)19 upravující přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány, Doporučení (2002)2 o přístupu k úředním dokumentům, Doporučení (84)15 týkající se veřejné odpovědnosti, Doporučení (87)16 vztahující se ke správním řízením dotýkajícím se velkého počtu osob, Doporučení (89)8 upravující přijímání předběžných soudních opatření ve správních věcech, Doporučení (91)1 týkající se správních sankcí, Doporučení (2000)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami. Z dokumentů rady Evropy je pro tuto oblast nutno zmínit také časově i obsahově prvotní *Rezoluci Výboru ministrů rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům*, ze dne 28.9.1977. Zaměřuje se na ochranu práv účastníků řízení vedených před správními orgány, z nichž lze upozornit zejména na zdůranění práva seznámit se s odůvodněním správního aktu a práva být poučen o postupu při odvolání proti správnímu aktu.

V Doporučení (80)2 jsou formulovány požadavky zejména na obsah rozhodnutí ve správním uvážení */administrative discretion/*. Oblast diskreční pravomoci si jistě podrobnější kultivace a pozornosti zasluhuje, neboť právě při jejím uplatňování nejsnadněji (a také nejčastěji) může dojít k projevům tzv. špatné správy, označované v těchto souvislostech a projevech jako zneužití správního uvážení, nebo zneužití pravomoci.

Orgán veřejné správy je povinen nesledovat jiný než předepsaný

účel, vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ, při současném zachování objektivitě a nestrannosti (*princip sledování stanoveného účelu* a *princip nezneužití uvážení*, dodržování *principu rovnosti před právem* a *zákazu diskriminace*, dodržování *principu proporcionality*, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřené lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti - legitimního očekávání – právní jistoty*).

Vedle těchto požadavků na obsahovou stránku rozhodování jsou v cit. dokumentu zařazeny další požadavky zaměřené spíše na procesní stránku nebo garantující naplnění shora cit. požadavků obsahových, jako je *zveřejnit obecné směrnice* ovládající správní uvážení, požadavek na *odůvodnění odchýlení se od směrnic*, kteréžto oba požadavky směřují zejména k naplnění principu předvídatelnosti.

Opomenuta nezůstala ani klíčová otázka záruk řádného rozhodnutí se správním uvážením, neboť takový akt musí být *vždy* přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem, aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska účelnosti.

Ze stručného přiblížení obsahu Doporučení (80) 2 je zřejmé, že právě uvedené doporučení, zaměřené na vytváření standardu řádného správního uvážení, obsahuje obecná pravidla vztahující se zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým dosahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější.

Citované doporučení je zaměřeno prioritně na kvalitu obsahové stránky rozhodnutí orgánů veřejné správy, ovšem s využitím potřebných procesních a přezkumných prostředků a záruk. Potvrzuje se tak klíčový význam správního uvážení pro (správné) rozhodování veřejné správy.

Principy dobré správy vyjádřené v Doporučení (80)2 jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu“ v členských zemích Rady Evropy. S ohledem na specifika právního řádu a veřejné správy v ČR s její konkrétní tradicí a současnou situací je nutno

tuto základní „sít“, která je určena k zachycování a eliminaci prohřešků proti minimálnímu standardu spravedlnosti a řádnosti výkonu správy, podle nich dopřesňovat a doplňovat.

Kvalitativní posun potřebným směrem, tedy včlenění, resp. doplnění zásad dobré správy do tzv. základních zásad správního řízení, přináší ve výslovné formě teprve nový správní řád.

Stanoví vedle nezbytné a nepochybné zásady *legality* (již v platné úpravě výslovně zakotvené), zásadu *předvídatelnosti (právní jistoty)*, *rovnosti* (nejen procesní, ale i materiální) všech osob a *zákazu diskriminace, ochrany dobré víry, účelnosti* a *souladu s veřejným zájmem*, a zásadu *zákazu zneužití správního uvážení*. Doplnit je nutno *zásadu přiměřenosti*.

Zásada uvedená na předposledním místě (zákaz zneužití uvážení) nemá svůj vlastní samostatný obsah, ale bude naplněna řádným uplatňováním zásad dříve uvedených, resp. obecněji respektováním principů dobré správy a principů právního státu, které rozhodování ovládají. Konkrétní profilace této zásady je do značné míry úkolem pro správní soudnictví, které z tohoto hlediska bude rozhodování veřejné správy přezkoumávat.

Prosazování shora uvedených zásad může rozhodování veřejné správy výrazně zkvalitnit. Důležité také je, že se citované zásady promítají odpovídajícím způsobem do jednotlivých konkrétních ustanovení nového správního řádu. Tato problematika bude vyžadovat podrobného rozboru, a dotčená ustanovení správního řádu řádného systematického výkladu ve vztahu k příslušným zásadám. Otázka vnitřní systematiky bude v novém správním řádu významnější, než tomu bylo doposud.

Nový správní řád obsahuje dále některé zásady související, především procesní povahy, jako je zásada procesní ekonomie (účelnost, rychlost, jednoduchost, levnost vedení řízení), a také *subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů dotčených osob* v rámci řízení. Posledně uvedená zásada by měla najít uplatnění ve správním uvážení uplatňovaném v rozhodování o procesních otázkách, a napomáhat tak v této stránce činnosti veřejné správy naplňovat *princip přiměřenosti*.

Průlomové ve vztahu k obsahu přijímaných rozhodnutí (či jiných opatření) pro naši aplikační praxi bude podle mínění autorky především zavedení *principu legitimního očekávání (předvídatelnosti)*, neboli v dikci zákona povinnosti správního orgánu dbát, aby „při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly“.

Za rovněž podstatný posun v nové úpravě správního řízení je možno označit předpokládanou širší působnost zákona, než je založena dosavadní úpravou. Jde jednak o působnost věcnou, zahrnující již nejen tzv. *klasické správní řízení ale i další právní formy činnosti* (s výjimkou tzv. bezprostředních zákroků). Výslovně je založena *závaznost cit. základních pravidel na veškeré postupy správních úřadů při výkonu veřejné správy*, a to i pro případy, kdy zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení.

Měly by tedy být principy dobré správy podle nové úpravy osnovou pro veškerou rozhodovací činnost veřejné správy.

Další posun v působnosti zákona, a tedy také principů dobré správy, má spočívat v zařazení *orgánů územních samosprávných celků*, pokud jde o rozhodování o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti, do kategorie „správních úřadů“. Tím by měly být na jejich uvedené rozhodování a uvažování vztaženy stejné kvalitativní požadavky, jako je tomu u státní správy.

Přijetí nového správního řádu tedy znamená posun, který lze označit jako rozšíření palety a účinků zásad správního procesu rovněž na obsahovou stránku či kvalitu rozhodnutí správních orgánů, vedle znáročnění kritérií pro samotné procedurální postupy.

Mělo by tedy v rovině legislativní a následně aplikačně právní dojít k přímějšimu a zřetelnějšimu napojení rozhodování veřejné správy v ČR na hodnotové a principiální zdroje, o nichž bylo pojednáno.

Dalším zásadním momentem a východiskem potřebných změn ve směru uplatnění právních zásad dobré správy stala se nová úprava správního soudnictví a zahájení činnosti Nejvyššího správního soudu. Vedle správního soudnictví bylo neméně významnou legislativní změnou vytvářející pro moc soudní další prostor pro kultivační působení uvedeným směrem nové znění

části páté občanského soudního řádu.

Jen ve stručnosti je nutno uvést, že obě uvedené nedávno přijaté úpravy založily prostor pro formulování a prosazování principů dobré správy pro rozhodování veřejné správy. Ze znění zmíněných úprav je patrné, že principy dobré správy mohou z pohledu příslušných soudů napomoci k posouzení event. „zneužití správního uvážení“, k posouzení „přiměřenosti ukládaných administrativních sankcí“, ale i „správnosti rozhodnutí“ v rámci přezkoumání podle části páté o.s.ř., jak uvedené pojmy zmíněné úpravy zavádějí.

V našem právním řádu však kromě již zmíněných najdeme další důkazy existence a závaznost principů dobré správy, resp. těch zásad, které uvedené principy naplňují, i když takto výslovně označeny nejsou.

Zmíním jako poslední v pořadí další záruku prosazování potřebných principů do činnosti veřejné správy, a to závaznou přímo pro široký okruh osob, podílejících se přímo na výkonu veřejné správy.

Pro závaznou aplikaci principů dobré správy byl poměrně nedávno založen široký prostor, resp. povinnost tyto principy ve vlastní rozhodovací činnosti respektovat. Konkrétně se tak stalo v rámci úpravy povinností státních zaměstnanců a pracovníků územních samospráv.

Odlišnostmi obou režimů jsou opodstatněny rozdílným právním postavením obou uvedených kategorií zaměstnanců, kdy v prvním případě jde o režim tzv. státní služby, zatímco u zaměstnanců územních samosprávných celků jde o specifickou formu pracovního poměru.

K zavedení principů dobré správy jako závazné normy se stalo explicitě tak, že uvedeným kategoriím osob byly stanoveny některých povinností, jejichž naplnění vyžaduje respekt k principům dobré správy, a to z hlediska jejich provázanosti s principy demokratického právního státu uznávajícího základní práva a svobody.

V případě tzv. služebního zákona je jako první v pořadí stanovena povinnost „zachovávat při výkonu služby věrnost České republice“, čímž se v dikci zákona rozumí „dodržování *Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod* a při dodržování zájmů České republiky“.

Po obsahové stránce jde o vázanost mnohem širším spektrem hledisek, než je dodržování právních předpisů vztahujících se k výkonu služby a

služebních předpisů, kterážto povinnost je ve výčtu povinností úředníka dále také zařazena.

Zákon o úřednících územní samosprávy v tomto směru nijak nezaostává, když na prvním místě mezi povinnostmi úředníka uvádí, že úředník je povinen „dodržovat *ústavní pořádek České republiky*“. Povinnost „dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané“ bezprostředně následuje.

Citovaným způsobem je v obou případech, i když formulačně odlišně řešených, pro činnost zaměstnanců veřejné správy stanovován širší rámec hledisek, jež mají být respektována, resp. jež mají ovládat uvedenou činnost.

Pro rozhodovací činnost se založeným prostorem pro vlastní uvážení se tak nastoluje celý existující rejstřík hledisek. Uvedený širší rámec hledisek (tedy širší než rámec konkrétních výslovně založených pravidel) otevírá možnost uplatnění, resp. pro vykonavatele veřejné správy v zaměstnaneckém poměru povinnost naplňovat v rozhodování veřejné správy v potřebném rozsahu principy dobré správy.

Pro osoby vykonávající veřejnou správu na jiném základě je tento rámec (jak doufám z dosud uvedené plyne) rovněž závazný, avšak event. méně konkrétně pro ně založený.
