

Principy a zásady finanční správy II

Jan Neckář

BVV09K Finanční správa

25. 10. 2022

Principy (finančně)správních procesů

- Finanční správa realizována prostřednictvím procesních předpisů
- Stěžejní postavení daňového řádu a (nebo!) správního řádu
- Proces veden dle platných právních předpisů
 - Nejen procesní předpisy
 - Principy stanoví i hmotněprávní předpisy (cíl regulace apod.)
 - Neopomenout principy obecně platné (princip právního státu, enumerace veřejnoprávních pretenzí...)

Vztah správního řádu a daňového řádu

- § 262 DŘ – „při správě daní se správní řád nepoužije“
- § 177 SŘ – „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

- Vysoce abstraktní
- Závazná pravidla chování
- Interpretační vodítko pro správnou aplikaci norem
- Vodítko pro zákonodárskou činnost

- Důležité pro správní uvážení správního orgánu

Spor zásad

- Právní řád by měl být bezrozporný
- Nerealizovatelné v oblasti právních zásad
- Nutnost poměřování zásad v souladu s právním řádem a legitimním očekáváním dotčených osob
- Postup správní orgánu musí být přiměřený a musí minimalizovat zásahy do oprávněných zájmů a práv nabytých v dobré víře
- Nezbytnost šetřit veřejný zájem

Vyjádření zásad a principů

- Nemusí být v právním předpise
- Vyjádření v zákoně (předpise): při porušení = porušení zákona
- Dovoditelnost z ústavních předpisů, mezinárodních smluv a dalších dokumentů
- Nejde o vyčerpávající výčet
- Další zásady mohou být dovozovány
- Obecně § 2 až § 8 SŘ, dále např. princip efektivnosti veřejné správy, princip *neminem laedere* (nepůsobit zbytečnou újmu) a další

Účel zásad

- S. Kadečka: Účelem základních zásad činnosti správních orgánů je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Základní zásady uvedené ve správním řádu odpovídají mezinárodním principům dobré správy, které nemají striktní vymezení, nicméně mezi odbornou veřejností o jejich existenci panuje všeobecná shoda.

Základní zásady činnosti správních orgánů

a) Zásada zákonnosti, respektive legality

- § 2 odst. 1 a 2 správního řádu
- správní orgán musí šetřit soulad nejen se zákony a ostatními právními předpisy, ale také s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu
- dle čl. 10 Ústavy ČR jsou součástí právního pořádku takové mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas parlament a jimiž je Česká republika vázána.

Základní zásady činnosti správních orgánů

a) Zásada zákonnosti, respektive legality

- obecná ústavní zásada
- vychází z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které uvádí, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a pouze v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví
- obdobně také čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona, v jeho mezích a za současného zachování základních práv a svobod.

Základní zásady činnosti správních orgánů

a) Zásada zákonnosti, respektive legality

- představuje součást záruk zákonnosti ve veřejné správě
- Zásada legality směřuje k naplňování procesněprávních, hmotněprávních a kompetenčních předpisů. V rámci procesních předpisů musí být dodržována pravidla pro procesní postupy, dle hmotněprávních předpisů je třeba zkoumat oprávnění a povinnosti, o nichž se rozhoduje, v rámci kompetenčních norem je nutné jednat v souladu s přidělenou pravomocí a působností daného správního orgánů.

Základní zásady činnosti správních orgánů

a) Zásada zákonnosti, respektive legality

- Zásada legality není platná pouze pro správní orgány, ale také pro dotčené orgány, účastníky řízení, další dotčené osoby či znalce a tlumočníky. Subjekty, které nepředstavují vykonavatele veřejné správy, jsou ovšem podřízeni zásadě legality v jiné intenzitě, respektive dle ústavního pravidla vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které zjednodušeně stanoví „co není zakázáno je dovoleno“.

Základní zásady činnosti správních orgánů

b) Zásady proporcionality, respektive přiměřenosti

- Mezinárodně uznávaná a také ústavní zásada v právním řádu ČR.
- Klade požadavky na obsah správního rozhodnutí a na způsob uplatňování procesních postupů.
- Zásada proporcionality se skládá z několika dílčích zásad:
 - Zásada zákazu zneužití správního uvážení
 - Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
 - Zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu

Základní zásady činnosti správních orgánů

b) Zásady proporcionality, respektive přiměřenosti

- je vždy vyvažována **zásadou naplňování veřejného zájmu**. Správní orgány musí hledat optimální naplnění obou uvedených zásad.
- Kromě uvedených dílčích zásad je zásada proporcionality doplněna také dalšími zásadami tak, aby docházelo k uplatňování veřejné moci pouze v nezbytném rozsahu, který lze odůvodnit účelem výkonu svěřené pravomoci a pouze tehdy, pokud nelze uplatnit smírné řešení záležitosti.

Základní zásady činnosti správních orgánů

c) Zákaz zneužití správního uvážení

- Správní uvážení, nebo také diskrece, představuje situaci, kdy je se vznikem nebo existencí určitého skutkového stavu spojeno oprávnění správního orgánu vybrat z více alternativních právních následků
 - Oprávnění rozhodnout se konat, či nekonat, nebo také oprávnění zvolit z více nabízených řešení
 - Správní uvážení je nutné odlišit od takzvaných neurčitých právních pojmů.
 - Správní uvážení ponechává prostor správnímu orgánu spíše v otázce aplikace, zatímco legislativní technika neurčitých pojmů ponechává prostor spíše při interpretaci právní normy.

Základní zásady činnosti správních orgánů

c) Zákaz zneužití správního uvážení

- Hlavní a související principy ovládající správní uvážení byly vyjádřeny v **doporučení výboru ministrů Rady Evropy R(80)2**:
- Princip sledování stanoveného účelu a nezneužití správního uvážení
- Dodržování rovnosti před právem a zákazu diskriminace
- Dodržování principu proporcionality a rozhodování v rozumné lhůtě
- Princip předvídatelnosti, legitimního očekávání a právní jistoty

Základní zásady činnosti správních orgánů

d) Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

- **§ 2 odst. 3 správního řádu:** *„správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“*
- Zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů lze nalézt v praktické podobě na mnoha místech správního řádu
 - (§ 84 odst. 3, § 94 odst. 4, § 94 odst. 5, § 100 odst. 5, § 156 odst. 2...)
- Správní orgány současně s ochranou dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob musí vždy jednat v souladu s veřejným zájmem.

Základní zásady činnosti správních orgánů

e) Zásada souladu s veřejným zájmem

- § 2 odst. 4 správního řádu: správní orgán je povinností dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem
- Z hlediska systematiky základních zásad činnosti správních orgánů se jedná o samostatnou zásadu, která však doplňuje dílčí zásady, které patří mezi zásadu proporcionality.
- Respektování zásady souladu s veřejným zájmem tak mimo jiné představuje výrazné měřítko pro posuzování zneužití správního uvážení.

Základní zásady činnosti správních orgánů

f) Zásada subsidiarity

- § 5 správního řádu: „Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“
- Ze zákonného textu vyplývá, že uvedená smírnost by se měla projevit jak v postupu správního orgánu, tak i v samotném rozhodnutí.

Základní zásady činnosti správních orgánů

f) Zásada subsidiarity

- prakticky se projevuje například v:
 - Ustanovení § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, které zakládá právo navrhopvat důkazy a činit jiné důkazy, dále právo vyjádřit se k podkladům, popřípadě právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Tímto způsobem lze prosazovat vlastní zájmy, které musí vzít správní orgán v úvahu a vypořádat se s nimi v souladu s ostatními zásadami.
 - Ustanovení § 141 odst. 8 správního řádu zakotvuje možnost uzavřít mezi účastníky sporného řízení s protikladnými zájmy smír. Takové řešení, založené na dobrovolné úvaze účastníků, pochopitelně vyjadřuje zásadu subsidiarity lépe než autoritativní rozhodnutí správního orgánu.
- Smírné řešení věci však nemůže být správním orgánem prosazováno na úkor zákonnosti nebo veřejného zájmu.

Základní zásady činnosti správních orgánů

g) Zásada předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání

- vychází z ústavního základu, respektive z principu rovnosti a zákazu diskriminace
- zásada legitimního očekávání je také přímo vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které uvádí, že: „Správní orgán dbá (...) i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“
- klade důraz na kontinuitu činnosti správních orgánů, respektive na vytváření určité rozhodovací praxe a zvláště velký význam nabývá ve vztahu ke správnímu uvážení

Základní zásady činnosti správních orgánů

g) Zásada předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání

- Rozhodovací praxe pochopitelně není neměnná, ale nemůže zůstat bez odpovídajícího zdůvodnění správního orgánu, proč v daném případě zvolené řešení lépe odpovídá vyvážení zájmů, které jsou brány v úvahu
- Se zásadou legitimního očekávání tedy souvisí také zásada řádného odůvodnění, která sice není zařazena mezi základními zásadami činnosti správních orgánů, nicméně lze ji dovozovat
- Souvislost se soudním přezkumem veřejné správy

Základní zásady činnosti správních orgánů

h) Zásada materiální pravdy

- zásada se vztahuje k požadavkům na zjišťování skutkového stavu v postupu správního orgánu
- „*Nevyplývá-li ze zákona nic 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.*“
- Je nutné, aby současně byla uplatněna zásada legality, přiměřenosti, předvídatelnosti a souladu s veřejným zájmem. Zvláštní zákony pak mohou stanovit také další požadavky.

Základní zásady činnosti správních orgánů

h) Zásada materiální pravdy

- Racionalizace zásady materiální pravdy spočívá v tom, že se zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
- Pro srovnání dřívější správní řád stanovil v řadě případů nesplnitelný požadavek zjistit přesný a úplně skutečný stav věci.

Základní zásady činnosti správních orgánů

i) Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

- odráží ústavní požadavek na zákaz diskriminace
- Současně zásada naplňující požadavek na spravedlivý proces
- § 7 správního řádu
- Správní orgán je povinen postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a rovnou měrou vyžaduje plnění jejich procesních práv. Správní orgán je v případě ohrožení rovnosti povinen přijmout taková opatření, která zajistí rovné postavení dotčených osob.

Základní zásady činnosti správních orgánů

i) Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

- nesměřuje proti situacím, kdy je rozdílné zacházení racionálně odůvodnitelné a odůvodněné
 - například při rozdílech mezi hlavními a vedlejšími účastníky dle ustanovení § 27 správního řádu

Základní zásady činnosti správních orgánů

j) Zásada veřejné správy jako služby

- § 4 odst. 1 správního řádu: „*Každý kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“
- § 4 odst. 2 stanoví poučovací povinnost o právech a povinnostech dotčené osoby
- § 4 odst. 3 správního řádu - správní orgán je povinen uvědomit dotčené osoby o úkonu, který se chystá učinit, pokud je to třeba k uplatnění jejich práv a není tím ohrožen účel úkonu.

Základní zásady činnosti správních orgánů

j) Zásada veřejné správy jako služby

- § 4 odst. 1 správního řádu: *„Každý kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“*
- § 4 odst. 2 stanoví poučovací povinnost o právech a povinnostech dotčené osoby
- § 4 odst. 3 správního řádu - správní orgán je povinen uvědomit dotčené osoby o úkonu, který se chystá učinit, pokud je to třeba k uplatnění jejich práv a není tím ohrožen účel úkonu
- Součástí této zásady je tedy také povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, což nastiňuje určitou spojitost se zásadou proporcionality

Základní zásady činnosti správních orgánů

k) Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů

- Správní orgány jsou povinny zajišťovat vzájemný soulad všech současně probíhajících postupů, které se týkají týchž práv a povinností dotčené osoby
- Správní orgány jsou také povinny upozornit takto dotčenou osobu, že zde probíhá více postupů.
- § 8 odst. 1 správního řádu, kromě toho jsou správní orgány povinny vzájemně spolupracovat
- = napomáhá k posilování důvěryhodnosti veřejné správy

Základní zásady činnosti správních orgánů

I) Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie

- § 6 odst. 2 správního řádu
- Správní orgán je podle této zásady povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.
- pokud správní orgán nevyřizuje stanovené úkony v zákonné nebo přiměřené lhůtě, tak se k nápravě tohoto stavu použijí ustanovení o nečinnosti, případně při neúspěchu pak cestou správního soudnictví

Základní zásady činnosti správních orgánů

I) Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie

- Správní orgán je také povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly neodůvodněné náklady.
- Správní orgán si od dotčených osob vyžádá podklady pouze, pokud to právní předpis stanoví. Jestliže jsou údaje správnímu orgánu přístupné v úřední evidenci, kterou sám vede a dotčená osoba o to požádá, tak si správní orgán zajistí potřebné údaje z této evidence.

Základní zásady činnosti správních orgánů vs. základní zásady správy daní

- Porovnejte základní zásady činnosti správních orgánů dle SŘ a základní zásady správy daní dle DŘ
- Zjistěte, zda se nějaká zásada upravená SŘ uplatní při správě daní?

Děkuji za pozornost!

Zdroje

- http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13__zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html