

Kodifikace principů dobré správy v rámci etických kodexů a judikatury

Seminární práce

© 2021 Daniel Šindelář

Obsah

Předmluva.....	1
1. „Správa“ a veřejná správa	2
1.1 Právní principy a zásady	2
1.2 Dobrá správa a její principy	5
1.2.1 Vývoj koncepce dobré správy	5
1.3 Principy dobré správy v mezinárodních a národních dokumentech.....	7
1.3.1 Principy dobré správy v dokumentech Evropské unie	7
1.3.2 Principy dobré správy v právním řádu České republiky	8
1.3.3 Základní principy dobré správy	8
2. Dobrá správa v rámci etických kodexů.....	9
2.1 Jednotný katalog principů dobré správy.....	10
2.2 Soft law vs. hard law	12
2.3 Principy dobré správy a judikatura.....	13

Předmluva

Posláním správního práva je vytvářet podmínky pro realizaci obsahu právních předpisů. Posláním orgánů veřejné správy je pak právní předpisy provádět a vykonávat při použití různých forem činností. Veřejná správa a její činnost má vliv na život každého občana. V evropském i českém prostředí je v poslední době kladen důraz zejména na kvalitu služeb poskytovaných orgány veřejné správy. Aby bylo možno nějakým způsobem tuto kvalitu poskytovaných služeb zabezpečit, byly vytvořeny tzv. principy dobré správy, které byly také začleněny mezi základní zásady činnosti správních orgánů.

Tato seminární práce se primárně zaměřuje na základní identifikaci a definici výše uvedených principů. Současně si dává za cíl objasnit jejich formální i neformální kodifikaci a zásady vycházející z etických kodexů přijatých na národní a evropské úrovni.

1. „Správa“ a veřejná správa

Na veřejnou správu můžeme pohlížet z různých hledisek a různými vědními obory, v průběhu času se neustále mění a vyvíjí a projevuje se tak její dynamický¹ charakter, kdy tyto změny odrážejí vývoj společnosti.²

Definice veřejné správy obecně vychází z pojmu „správa“ jako druhu záměrné a uvědomělé činnosti, která má za cíl a smysl uspořádání určitých záležitostí, výkon určitých oprávnění a výkon tomu odpovídajících povinností.³ Výkon správy pro své fungování potřebuje právní předpisy, které jsou vydávány zákonodárnými orgány. Prostřednictvím správy je umožněno vládnutí neboli výkon určité moci.⁴

Pojem „veřejná správa“ označuje správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát jako projev realizace výkonné moci a tzv. samosprávné moci.⁵ Pojem veřejná správa je znám již z římského práva. Jeho slovní základ (*administratio rei publicae*) se později stal východiskem pro vyjádření tohoto pojmu v příslušných jazycích (*l'administration publique*, *public administration*, *administracja publiczna*). V češtině se používá výraz „administrativní“.⁶

1.1 Právní principy a zásady

Právní principy, nebo také obecné právní principy, lze definovat jako vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva nebo určitého právního odvětví. Problematika právních principů a zásad představuje významnou oblast zájmu jurisprudence a právní filozofie.⁷ Principy a jejich rolí v právu se zabývalo mnoho badatelů, jmenovat lze zejména R. Dworkin, R. Alexy, O. Weinberger, dále pak J. Boguszak, P. Holländer či Z. Kühn. Právní principy mají svůj význam především při zdokonalení interpretace a aplikace práva.⁸

¹ Veřejná správa celkově by měla odpovídat aktuálním potřebám společnosti. Z důvodu efektivity musí být dostatečně stabilní (musí poskytovat jistotu a být předvídatelná) a zároveň musí být dynamická (musí adekvátně reagovat na změny). Dynamika ve veřejné správě znamená, že se vyvíjí spolu se společností a přizpůsobuje se společenským změnám, novým sociálně-ekonomickým podmínkám, technologickému pokroku, mezinárodnímu právu a mezinárodním závazkům, komunitárnímu právu. Změny mohou být záměrné i spontánní. Roste význam judikatury, která svým výkladem dotváří právo.

² HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné – obecná část*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 9 - 14.

³ Tamtéž.

⁴ PIKOLA, P., BORSKÁ, J., KORCOVÁ, R. *Správní právo prakticky*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2014, s. 9.

⁵ PRŮCHA, P. *K současnosti a perspektivám veřejné správy*. In: SKULOVÁ, S. *Veřejná správa na prahu 21. století: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 6 – 20.

⁶ PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 9 - 10.

⁷ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141 – 153.

⁸ VEČEŘA, M. *Právní principy a jejich funkce v právu*. In: *Právní principy: kolokvium – Principles of law – Rechtsprinzipien*. Pelhřimov: 999, 1999, s. 61 – 64

Pro úlohu principů nebo zásad v rozhodování veřejné správy je zásadní otázkou jejich uznání jako pramenů práva. Platí, že pokud obecné právní principy existují jako prameny práva, je nutno brát je při rozhodování orgánů veřejné moci v úvahu, a to i v případě, když některé principy nebudou mít v zákonech svou výslovnou formulaci.⁹

Právní principy jsou pravidla, která jsou součástí právní kultury, jejichž typickým znakem je, že to jsou pravidla, která nalézají podobnost v právu různých zemí.¹⁰

R. Dworkin ve svém díle *Když se práva berou vážně* (*Taking Rights Seriously*, 1977) rozlišuje tři druhy normativních standardů, a to pravidla, principy a politiky. Principem nazývá „*standard, který se má dodržovat ne proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí, ale proto, že to požaduje spravedlnost, slušnost nebo nějaká jiná dimenze morálky.*“¹¹ Právními principy jsou i ty principy, jež nemají dostatečnou institucionální podporu, tj. nejsou zakotveny v ústavě, zákonech, právních obyčejích nebo doktríně, avšak protože jsou součástí politické nebo společenské morálky, platí v důsledku svého obsahu.¹²

Dle Dworkina rozdíl mezi právními pravidly a právními principy spočívá v aplikaci pravidel způsobem vše nebo nic, což znamená, že pokud jsou dány podmínky aplikace pravidla, pak pravidlo buď platí, nebo neplatí. Tento způsob aplikace však nelze použít u principů. Další rozdíl lze spatřovat ve významu. Pokud dojde ke kolizi mezi principy a konfliktem mezi pravidly, pak lze vyzorovat, že v případě kolize principů se stává tím rozhodujícím princip s větší důležitostí a zároveň druhý z principů neztrácí svou platnost. V případě konfliktu pravidel, tedy normativního sporu však výsledně platí pouze jedno z těchto pravidel.¹³

Dworkinovy závěry podléhají kritice, kdy například pozitivista O. Weinberger tvrdí, že pokud se principy použijí jako právně relevantní argumenty právního rozhodnutí, musí být prokázáno, že jsou platným právem, tj. obsahem platných právních předpisů.¹⁴

Dále pak podle R. Alexyho každá právní norma představuje buď právní pravidlo, nebo právní princip. Jako pravidla lze označit příkazy, které mohou být pouze splněny, nebo porušeny. Principy pak znamenají příkazy k optimalizaci, které mají být v maximální míře splněny. Konflikt pravidel lze řešit pomocí formálních pravidel, která určují, že jedno pravidlo deroguje druhé, resp. že má aplikační přednost. U principů je důležité to, zda jsou jako celek realizovány v maximální možné míře. Čím je narušení jednoho principu výraznější, tím významnější musí být realizace druhého principu.¹⁵

⁹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141 – 153.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 44.

¹² HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. roz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 203.

¹³ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2001, s. 44.

¹⁴ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. roz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 203 – 204.

¹⁵ SOBEK, T. *Nemorální právo*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 358 – 365.

Z. Kühn tvrdí, že názory na to, co je právní princip, jsou vysoce kontroverzní a R. Dworkin žádnou přesvědčivou definici právních principů nepodává. Obecné pojetí principu je představa určitého základu, výchozí myšlenky určitého celku. Podle názoru Kühna je právní principy třeba chápat jako „*pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku.*“¹⁶

Existují různé klasifikace právních principů. Neexistuje všeobecně uznávaný katalog obecných právních principů. K otázce kategorizace právních principů lze zmínit například následující rozdělení právních principů J. Boguszaka. Principy práva představují principy, které jsou pravidly, a to:

- pozitivní principy práva,
- implicitní principy práva,
- extrasystémové principy práva, tj., které nejsou součástí systému práva, jsou však s ním spjaty, lze se jich dovolávat při aplikaci práva nebo jako směrnic interpretace práva, nalézají se též ve společenských pravidlech.¹⁷

Principy práva se dále rozumějí principy, které nejsou pravidly, ale představují:

- názvy charakterizující podstatné znaky nějakého institutu či právní úpravy,
- principy konstrukce práva, čili důvody či účely sledované zákonodárcem při tvorbě práva.¹⁸

Právní principy mohou být vyjádřeny tradiční, klasickou formou právního pravidla v podobě podmínkových normativních vět. Při interpretaci a aplikaci je pak nutné s nimi zacházet stejně jako s jinými platnými normami, které mají takovouto logickou strukturu. Existují principy platné v celém rozsahu určitého právního řádu a principy určitého odvětví práva nebo právního institutu. Právní principy si mohou navzájem odporovat. Při jejich aplikaci jde o posouzení významu daných principů pro řešení případu.¹⁹

Význam pojmů principy a zásady není totožný, avšak je obtížné stanovit přesnou hranici mezi nimi. Ke vztahu principů a zásad J. Pinz uvádí, že principy se od zásad liší svou originalitou, primárností či initalitou, a naopak zásady se odlišují od principů svou derivátností, sekundárností a generitou (druhovostí).²⁰ V oblasti principů a zásad veřejné správy je význam slova princip spojen s výrazy základní a zásadní poučka, původní zásada jako východisko dalších předpokladů nebo zásad, nejvyšší pravidlo jednání, všeobecná poučka, o jejíž správnosti panuje všeobecné přesvědčení a vyvrátit ji lze pouze jiným principem. O principech lze hovořit jako základním obecném pravidle, nebo také jako o vůdčí zásadě či regulativní ideji. Typickým znakem pro právní principy je vysoký stupeň abstraktnosti nebo

¹⁶ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 77 – 81.

¹⁷ BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, s. 285 – 288.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ PINZ, J. *Právní principy, zásady a legis ratio*. In: *Právní principy: kolokvium – Principles of law – Rechtsprinzipien*. Pelhřimov: 999, 1999, s. 109 – 115.

obecnosti. Právní principy představují základní myšlenku, od které jsou odvozeny dílčí zásady nebo pravidla.²¹

Zásady mají sloužit ke konkrétnějšímu naplňování principů, nicméně v obecnější rovině než konkrétní pravidlo chování. Zásady se zpravidla vztahují k větší druhové skupině případů nebo k určité oblasti právních úprav. Zásady jsou obecně provázanější s konkrétními pravidly a konkrétní aplikační činností. Spojují se s určitou vymezenou oblastí právní úpravy nebo činností veřejné správy.²²

Právní normy mohou některé principy a zásady vzít v úvahu nebo se mohou stát součástí jejich obsahu a pak nabývají právní závaznosti, neboli nabývají funkce normativní a také funkce interpretační. Takovéto zásady se však samy o sobě pramenem práva nestávají, těmi jsou pouze právní normy, v nichž jsou obsaženy.²³

1.2 Dobrá správa a její principy

Dobrou správou (good governance, good administrative) označujeme takový proces vládnutí (governance), který je úzce spojen s účastí občanů. Výkon veřejné správy v podobě dobré správy znamená naplňovat předpoklady veřejné správy jako služby veřejnosti. Dobrá správa se vyznačuje snahou o správu rychlou a hospodárnou, která respektuje právo, je spravedlivá a přátelská k občanům a jiným subjektům.²⁴

Ke svému správnému fungování veřejná správa potřebuje, aby byly vytvořeny potřebné předpoklady, což zahrnuje např. vhodné právní prostředí, stabilita právního řádu, jeho srozumitelnost a přehlednost, kvalifikovaní a zkušení pracovníci, organizační struktura dostatečně flexibilní a schopná trvale a plynule zabezpečovat vytyčené úkoly.²⁵

1.2.1 Vývoj koncepce dobré správy

Základy koncepce dobré správy spadají do 80. let 20. století a jsou spjaty s modernizačním hnutím označovaným v teorii jako New public management. Tato koncepce bývá kritizována z pohledu dobré správy (Governance či Good Governance), a to pro jednostranné stavění občanů do role spotřebitelů služeb, jelikož v demokratickém, politickém, státním a správním systému jsou občané současně spolutvůrci tohoto systému.²⁶

²¹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141 – 153.

²² Tamtéž.

²³ Tamtéž.

²⁴ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz., vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 53-55.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

V době 80. let 20. století se mnoho států potýkalo s vážnou ekonomickou krizí. Mezinárodní organizace usilovaly o zavedení určitých standardů, jejichž cílem bylo zlepšení stávajícího stavu a zamezení jeho opakování. Na počátku byla tedy koncepce dobré správy zaměřena především ekonomicky, kdy byly řešeny zejména otázky týkající se neefektivity veřejného sektoru, korupce aj. Postupně se tato koncepce začala rozšiřovat i do dalších oblastí společenského života. Přístup Good Governance se orientuje na hledání optimálního systému vládnutí, který je efektivní a dlouhodobě vede k ekonomické prosperitě i sociální vyváženosti. Posílení účasti občana na tomto systému má za cíl zvýšení důvěry ve veřejnou správu.²⁷

Původní koncepce Governance byla poprvé zmíněna ve zprávě Světové banky Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (A long-term Perspective) z roku 1989. Pojednávala o dalším vývoji a řešení problémů existujících v této oblasti. Časem se tato koncepce rozvinula v hlavní myšlenkový proud označovaný jako Good Governance.²⁸

V dnešní době je pojem „dobrá správa“ velmi oblíben a často používán jak odbornou tak laickou veřejností. Bývá součástí právních dokumentů či studií o veřejné správě. Přesto ale v žádném z těchto dokumentů nenalezneme jeho legální definici. Mezinárodní dokumenty z pojmu dobré správy pouze vycházejí a pomáhají k jeho naplnění zejména formulováním určitých požadavků, standardů, principů. V českém právním řádu je pojem dobrá správa použit jednak v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, dále pak v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ani v jednom případě není pojem dobrá správa blíže definován.²⁹

V teorii existuje snaha o definování tohoto pojmu. Např. Karel Černín definuje dobrou správu *„jako pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlnosti, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.“*³⁰

Koncepce dobré správy zdůrazňuje interaktivní vztahy mezi vládou a mimovládními složkami společnosti. Obsah pojmu dobrá správa se nevyčerpává pouze dodržováním zákonných postupů, při zkvalitňování výkonu veřejné správy je třeba zohledňovat i jiná hlediska, zejména etická, morální a ekonomická. Za základní hodnoty dobrého vládnutí je třeba považovat zejména přístup ke spravedlnosti, dodržování řádného procesu zákonnosti, respektování lidských práv a demokratických hodnot a jejich podpora, péče o potřeby nejchudších a zranitelných skupin, tolerance, ochrana životního prostředí, udržitelnost výsledků, profesionalismus veřejných služeb.³¹

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

³⁰ ČERNÍN, K. *Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv*. In: *Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 11.

³¹ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

Dobrá správa není založena na tradici jednoho či několika států, ale jedná se o nadnárodní pojem, který v sobě kumuluje ty nejdůležitější a nejjobecnější společné principy. Dobrá správa představuje základ pro stabilitu a výkonnost společnosti. Její opak, tedy špatná správa, může vést ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Základní měřítko úspěšného dosažení výkonu dobré správy by měla představovat spokojenost občanů.³²

Konkrétním obsahem principů dobré správy se zabývá celá řada mezinárodních i národních dokumentů, což dalo vzniknout několika různým katalogům principů dobré správy.³³

1.3 Principy dobré správy v mezinárodních a národních dokumentech

Principy dobré správy byly vyvinuty a rozvíjeny k ochraně subjektivních práv osob před mocenskými projevy veřejné správy a zároveň k ochraně uznávaných a společensky prospěšných hodnot.³⁴

Snahy o jednoznačné definování principů dobré správy jsou ovlivněny tím, že požadavky kladené na veřejnou správu se neustále vyvíjejí a rozšiřují. Formulování principů dobré správy je dynamickým kontinuálním procesem. Z tohoto důvodu v současné době neexistuje jednotný a všeobecně uznávaný katalog principů dobré správy.³⁵

1.3.1 Principy dobré správy v dokumentech Evropské unie

V roce 1992 zahájila Evropská komise a OECD společný program „SIGMA“, jehož posláním bylo pomoci zemím střední a východní Evropy ucházejících se o členství v EU s modernizací a transformací veřejné správy. Za tímto účelem SIGMA v roce 1999 vypracovala studii nazvanou „European principles for Public Administration“ (Evropské principy dobrého vládnutí). Tento dokument specifikuje standardy veřejné správy běžné v západoevropských státech. Jde o principy:

- spolehlivost a předvídatelnost,
- odpovědnost,
- otevřenost a transparentnost (průhlednost),
- efektivnost a účinnost.³⁶

³² Tamtéž.

³³ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

³⁴ SKULOVÁ, S. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 91 – 103.

³⁵ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

³⁶ MAREK, J. *Evropské principy dobré správy*. In: *Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 267 s. ISBN 80-210-4001-7.

V roce 2001 Evropská komise vydala dokument týkající se principů dobré správy s názvem Bílá kniha Evropského vládnutí (European Governance – a white paper). Tento dokument formuluje 5 principů dobrého vládnutí:

- otevřenost,
- participace.
- odpovědnost,
- účinnost,
- sounáležitost (soudržnost).³⁷

Principy dobré správy byly dále vymezeny např. v dokumentu OECD nazvaném „Modernising government – the way forward“ z roku 2005, ve kterém se hovoří o principech: transparentnosti a odpovědnosti, spravedlnosti, rovnosti, efektivnosti, účinnosti, otevřenosti, přístupnosti, participace, souladu s právem (rule of law) a etice.³⁸

1.3.2 Principy dobré správy v právním řádu České republiky

Česká republika, jako člen Rady Evropy a Evropské unie, se zavázala k dodržování výše rozebíraných dokumentů a ty se dále odráží i v české právní úpravě. Principy dobré správy lze rozdělit do několika kategorií:

- základní principy dobré správy,
- procesní principy vážící se ke správním rozhodování,
- principy vztahující se k nápravě špatného výkonu veřejné správy.³⁹

1.3.3 Základní principy dobré správy

Použití základních principů dobré správy jako jednoho z kritérií při posuzování činnosti veřejné správy je zakotveno v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů⁴⁰. Jde o historicky první český právní předpis, ve kterém se objevuje sousloví dobrá správa, ale bez bližšího vymezení.⁴¹

Bývalý veřejný ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, se po vzoru Evropského ombudsmana rozhodl zpracovat interpretační pomůcku, představující katalog základních principů dobré

³⁷ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

⁴⁰ Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

⁴¹ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

správy, který vstoupil ve známost jako „Ombudsmanovo desatero“. Při jeho tvorbě vyšel především z vlastních zkušeností a dále z evropských dokumentů o dobré správě.⁴²

Ombudsman ve svém desateru definuje dobrou správu prostřednictvím následujících principů:

1. Soulad s právem – princip obsahuje povinnost úřadů postupovat v souladu s právním řádem České republiky jako celkem.
2. Nestrannost – princip požaduje rovné zacházení se všemi osobami ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektují princip přiměřenosti.
3. Včasnost – princip zavazuje úřady vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů.
4. Předvídatelnost – princip požaduje po úřadech, aby naplňovaly legitimní očekávání osob a rozhodovaly shodně s tím, jak rozhodovaly obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad.
5. Přesvědčivost – princip předpokládá, že úředníci při řízení poskytují přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu, snaží se podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho nevedli v omyl.
6. Přiměřenost – na základě tohoto principu úřady zasahují do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře.
7. Efektivnost – podle tohoto principu úřady usilují o komplexní řešení věci.
8. Odpovědnost – princip požaduje po úřadech, aby se nevyhýbaly posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jejich působnosti.
9. Otevřenost – princip, podle něhož úřady umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie.
10. Vstřícnost – princip zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí a aby byli korektní vůči jiným úředníkům.⁴³

2. Dobrá správa v rámci etických kodexů

Etika je bezesporu jednou z klíčových součástí dobrého vládnutí. Jednotlivé principy dobré správy velmi často korespondují se standardy výkonu úřednického povolání formulovanými v etických kodexech nebo jsou jimi alespoň blíže specifikovány.⁴⁴

Z významných mezinárodních etických kodexů lze uvést etický kodex přijatý 6. 9. 2001 Evropským parlamentem – European Code of Good Administrative Behaviour či Modelový kodex chování veřejného úředníka přijatý 11. 5. 2000 Výborem Ministrů Rady Evropy jako příloha Doporučení R (2000) 10, o kodexech chování veřejných úředníků. Oba tyto kodexy se obsahově víceméně překrývají. Důraz je v nich kladen především na zásady zákonnosti,

⁴² Veřejný ochránce práv, [online]. 2021 [cit. 8. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

⁴³ Veřejný ochránce práv, [online]. 2021 [cit. 8. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

⁴⁴ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

nestrannosti, loajality, zdvořilosti, oznamovací povinnosti, efektivitu, mlčenlivosti, zákazu svévole a střetu zájmů.⁴⁵

Česká republika přijala významný etický kodex jako podporu žádoucího chování úředníků jako součást usnesení vlády České republiky ze dne 21. 3. 2001 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Tomuto kodexu byla vytkána přílišná obecnost, nekonkrétnost, absence protikorupčních mechanismů, a tak se tento kodex dočkal v květnu 2012 novely. Novelizovaný kodex obsahuje 14 článků, v nichž jsou zakotveny následující principy: zákonnost, rozhodování, profesionalita, nestrannost, rychlost a efektivita, střet zájmů, korupce, nakládání se svěřenými prostředky, mlčenlivost, informování veřejnosti, veřejná činnost, reprezentace.⁴⁶

2.1 Jednotný katalog principů dobré správy

Jak již bylo zmíněno, principy obecně označují nějakou prvotní skutečnost, nějaký určitý cíl. Zásady obecně pak označují nějakou sekundární odvozenou skutečnost ze základního principu, nějakou určitou konkretizaci daného principu. Principy dobré správy a základní zásady činnosti správních orgánů jsou obsahově velmi podobné, až totožné. Je to dáno tím, že základní zásady činnosti správních orgánů vycházejí z principů dobré správy. Principy dobré správy představují obecné vodítko k tomu, jak by měla činnost veřejné správy vypadat a základní zásady činnosti správních orgánů pak představují konkrétní rozvedení těchto obecných principů.

S existencí principů dobré správy se pojí také otázky, např. zda je problematická skutečnost, že neexistuje žádný oficiální jednotný závazný katalog principů dobré správy? Na tuto otázku zřejmě neexistuje jasná jednoznačná odpověď. Pokud neexistuje jednotný závazný katalog (předpis), který by obsahoval a závazně vykládal jednotlivé principy dobré správy, je tak ponechán určitý prostor jednotlivým státům k tomu, aby si základní zásady činnosti správních orgánů jejich veřejné správy přizpůsobily tak, aby vyhovovaly jejich tradicím a potřebám, což lze brát jako určitou výhodu, pokud jde o „lepší“ přizpůsobení jednotlivých principů dané zemi, tak jak je pro její veřejnou správu vhodné a přijatelné pro její obyvatele. Na druhou stranu v tomto lze spatřovat také určitou nevýhodu v rámci světového měřítko, kdy je žádoucí, aby určité principy byly v každé zemi (nebo alespoň ve většině zemí) zakotveny a dodržovány ve stejném duchu, tak aby byla zajištěna určitá jistota např. pro návštěvníky dané země. Zároveň ale s tímto plyne také požadavek na větší obecnost ve formulaci těchto principů dobré správy, která by vyhovovala většímu počtu zemí.

Ač neexistuje jednotný závazný katalog principů dobré správy, existuje mnoho dílčích dokumentů, ve kterých jsou tyto principy obsaženy. Již nyní se dá říci, že určitá všeobecná shoda napříč významnými organizacemi existuje a v jimi vydaných dokumentech, týkajících se principů dobré správy, se určité principy překrývají. Především ze srovnání principů vymezených v dokumentech Rady Evropy a Evropské unie, lze identifikovat základní, společné

⁴⁵ FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, s. 135 – 174.

⁴⁶ Tamtéž.

principy dobré správy, jsou jimi např. právní jistota, princip otevřenosti a transparentnosti, princip hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, princip součinnosti či princip odpovědnosti, který představuje záruku toho, že principy dobré správy budou v praxi naplňovány a výkon veřejné správy se bude k oné „dobré správě“ alespoň přibližovat.

Další otázkou pojící se s tématem principů dobré správy je potřeba neustále přemýšlet nad principy dobré správy a tvořit nové dokumenty? Je pravdou, že většina těchto principů vychází ze základních pravidel etiky a slušného chování a jsou uznávány a užívány už odnepaměti. Veřejná správa má ale dynamický charakter, neustále se vyvíjí s tím, jak se vyvíjí společnost. Pro správné fungování veřejné správy je třeba, aby dostatečně reagovala na změny ve společnosti (ekonomické, sociální poměry, nové technologie, postupy, apod.). Navíc veřejná správa musí zvládnout mnoho činností pro stále více lidí. Proto je také potřeba ony principy dobré správy neustále aktualizovat, přizpůsobovat, doplňovat a upřesňovat.

Zároveň se dá také říci, že analogicky neexistuje žádný oficiální jednotný obecně závazný katalog základních zásad činnosti správních orgánů. V podmínkách České republiky byly tyto zásady zakomponovány do „nového“ správního řádu, který nabyl účinnosti v roce 2006. Toto však neznamená, že by se do té doby tyto zásady nepoužívaly. Za zcela správný krok lze považovat to, že tím, že se zásady činnosti správních orgánů výslovně dostaly a byly zařazeny do vlastního textu správního řádu, jsou přímo právně závazné a tudíž se jejich nerespektování či porušení rovná porušení zákona, se všemi důsledky s tím spojenými (nezákonnost procesního postupu, nezákonnost rozhodnutí a následná náhrada škody či nemajetkové újmy).

Kodifikace základních zásad činnosti správních orgánů v § 2 - § 8 správního řádu, se dá do určité míry považovat za závazný katalog těchto základních zásad, avšak je třeba uvažovat jeho působnost pouze na území České republiky, tedy jedná se o ono zmiňované konkretizování obecných principů dobré správy, ze které základní zásady uvedené ve správním řádu vycházejí. Ani české právo však nedefinuje pojem „dobrá správa“ a její princip (zásada) je ve správním řádu či v zákoně o veřejném ochránci práv zmíněna pouze obecně. Z toho důvodu se český veřejný ochránce práv pokusil alespoň o nějakou konkretizaci toho, co ona dobrá správa znamená a jak je jednáno ve shodě s ní. Vzniklo „Desatero veřejného ochránce práv“ jako určité vodítko pro praxi správních orgánů, avšak i přes svou všeobecnou uznávanost není toto Desatero závazným dokumentem. Nicméně lze se na něj v případném sporu odkazovat a svou váhu v rozhodování určitě má. Také další organizace vytvářejí své vnitřní předpisy v podobě etických kodexů.⁴⁷ Tyto jsou ale už příliš konkrétní a použitelné pouze pro danou organizaci, pro kterou byl vytvořen. Také důležitost a váha tohoto dokumentu je pouze pro úzký okruh adresátů, kteří přijdou s danou organizací do styku a to ještě pouze uvnitř dané organizace. Zásady činnosti správních úřadů lze také nalézt v jejich rozvedené konkretizované podobě i v jiných právních předpisech než je správní řád. Lze jmenovat např. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, kde v § 16 jsou uvedeny povinnosti úředníka. I když jsou zde uvedeny „povinnosti“, lze v jednotlivých ustanoveních nalézt právě základní zásady v konkretizované podobě.

2.2 Soft law vs. hard law

Soft law, tedy měkké právo, lze definovat jako pravidla chování stanovená v dokumentech, která postrádají právní závaznost, ale přesto mohou mít jisté právní účinky, a která mohou působit praktické následky.⁴⁸

Existence soft law dává předpoklad existenci také opaku, tedy hard law. Hard law, tedy tvrdé právo, představuje soubor obecně závazných pravidel chování stanovených, uznaných a vynucovaných státem.

I když soft law není samo o sobě právně závazné, je schopno vyvolat určité následky a lze se dovolávat jeho existence. Velký význam lze spatřovat v oblasti interpretace a aplikace práva. Pro kodifikaci principů dobré správy je využíváno doposud zejména soft law, tedy formy úmluvy, kodexy, doporučení. Tyto dokumenty a v nich obsažené principy dobré správy nejsou tedy přímo závazné, avšak poskytují možnost kontroly jejich dodržování v jednotlivých zemích např. prostřednictvím pozorování a následných monitorovacích zpráv. V případě výrazného narušení některého z principů dobré správy není vyloučen další postup k zamezení takového nežádoucího chování. Je ponecháno na vůli jednotlivých zemí, jakým způsobem přistoupí k zajištění a rozvoji obsažených principů a vytvoří tak vhodné podmínky pro správné (dobré) fungování veřejné správy. Otázkou je, zda forma soft law vhodná pro zajištění konceptu dobré správy. Zdá se jako jednoznačně pozitivní bod to, že se zákonodárci v České republice rozhodli principy dobré správy implementovat přímo do obsahu nového správního řádu (zákon. č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v podobě základních zásad činnosti správních orgánů (§2 - §8 zákona. č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) . Tato skutečnost dopomohla k tomu, že jednotlivé zásady dobré správy představují přímo závazné, vynutitelné a žádoucí chování. Pro obyvatele i správní orgány je tato forma velmi srozumitelná a blízká. Jinými slovy každý ví, jakým způsobem se chovat může a jaké chování může vyžadovat. Jelikož je správní právo velice obsáhlé a postihuje mnoho různých oblastí, je také kodifikováno v mnoha různých právních předpisech. Zařazení základních zásad činnosti správních orgánů do významného právního předpisu správního práva dopomohlo k jistému spojení všech dalších právních předpisů správního práva.

Principy dobré správy existovaly a formovaly se i před jejich kodifikací. I když je pro zajištění výkonu dobré správy zařazení základních zásad činnosti správních orgánů přímo do právního předpisu, tedy hard law, pozitivní skutečností, je nutné poznamenat, že prvotní impuls k tomuto kroku vzešel ze soft law. Až teprve postupem času, kdy veřejná správa procházela a prochází modernizací, a kdy se nároky na ni neustále zvyšují a prohlubují, nastala určitá nutnost a naléhavost tyto principy učinit výslovně součástí zákona, hard law.

Pokud přijmeme myšlenku, že principy jsou jakési prvotní původní ideje a zásady jsou pak jejich další konkrétnější rozvedení, pak zle podobu soft law pro kodifikaci základních principů

dobré správy označit za vhodnou a lze také souhlasit s podobou hard law pro základní zásady činnosti správních orgánů.

2.3 Principy dobré správy a judikatura

Vzhledem k neexistenci obecně závazné definice dobré správy, stejně jako jednotného definování jednotlivých principů, na kterých dobrá správa funguje, má při používání těchto principů své významné místo judikatura soudů. V případě principu dobré správy je judikatura soudů velmi bohatá. Avšak platí, že ve většině soudních rozhodnutí, ať už jde o Soudní dvůr EU, Evropský soud pro lidská práva či vnitrostátní soudy, se přímé definování principu dobré správy, stejně jako pojem dobré správy, neobjevuje. Ve většině případů se v rozhodnutí těchto soudů spíše jedná o souvislosti s porušením některého dílčího principu, který s dobrou správou přímo souvisí a je její součástí. Většina principů, které společně vytvářejí představu o fungování dobré správy, totiž mohou existovat i samostatně. K některým principům lze nalézt soudní judikatury více, k některým méně, nicméně všechny mají stejnou důležitost.

V rámci rozhodovací praxe soudů České republiky se přímo s principem dobré správy či dobrou správou jako takovou pracuje spíše jen zřídka. Jak již bylo zmíněno, také tady existuje drtivá většina judikatury zaměřená na konkrétní dílčí principy, které jsou sice součástí konceptu dobré správy a dotváří ji, avšak zároveň mohou stát i samostatně. Jednotlivé dílčí principy se tak mohou v soudních rozhodnutích i kumulovat.

Z judikatury českých soudů je patrné, že místo konkrétní definice dobré správy se zabývají spíše souvislostmi s jednotlivými principy a onu dobrou správu na základě těchto principů dokreslují a vytvářejí tak představu, co vše se pod pojmem dobrá správa skrývá, co za dobrou správu považovat lze a co nikoliv.

Pokud se podíváme na judikaturu soudů týkající se základních zásad činnosti správních orgánů, uvažujeme pouze o judikátech českých soudů, vzhledem ke kodifikaci těchto zásad ve vnitrostátních právních předpisech, tedy především ve správním řádu. Také správní řád obsahuje ustanovení o dobré správě v § 8, avšak ani správní řád tuto dobrou správu nijak konkrétně nedefinuje a i tady platí, že ve většině soudních rozhodnutí se jedná o porušení nějaké dílčí základní zásady, případně o porušení více zásad, jelikož se tyto zásady navzájem doplňují a prolínají. Zásada dobré správy je zde tedy uvedena jako jedna z dílčích zásad, ale s těmito přímo souvisí a jejich význam se prolíná. Opět platí také to, že se v daných rozhodnutích soud snaží dokreslit a osvětlit, jak má správné počínání správního orgánu vypadat. Judikatura vztahující se k ustanovení § 2 správního řádu je velmi bohatá, také vzhledem k tomu, že je zde obsaženo více zásad zásadní důležitosti. Lze nalézt velké množství judikatury Ústavního soudu stejně tak Nejvyššího správního soudu. Judikatura vztahující se k ustanovení § 3 správního řádu je docela bohatá na různá soudní rozhodnutí. Význam zjištění materiální pravdy je pro každý případ zásadní. Většina judikátů se týká dokazování určitých skutečností a toho, zda je daný důkaz dostatečný či nikoliv pro prokázání skutkového stavu věci bez jakýchkoliv pochyb. Ze soudní judikatury českých soudů lze k ustanovení § 4 správního řádu

nalézt poměrně dostatečné množství judikatury, což svědčí mimo jiné také o důležitosti zásad v § 4 správního řádu obsažených. Judikatura týkající se zásady preference smírného odstranění rozporů, která je obsahem § 5 správního řádu naopak není příliš bohatá, což ale neznamená, že by tato zásada nabývala menší důležitosti. Judikatura k zásadám obsažených v § 6 správního řádu je velmi bohatá, zásady zde obsažené se týkají rychlosti a hospodárnosti činnosti správních orgánů. K ustanovení § 7 správního řádu, lze nalézt také bohatou judikaturu Ústavního soudu vztahující se k obecnému principu rovnosti, ze kterého vychází zásady uvedené v § 7 správního řádu. Judikatura, která se vztahuje k zásadám obsažených v § 8 správního řádu, se dotýká institutu dobré správy.

Celkově lze ze soudní judikatury vyzorovat to, že zásady činnosti správních orgánů tvoří jakýsi komplex a neustále se prolínají, všechny dohromady pak společně tvoří základ dobré správy.

Seznam použitých pramenů

1. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004, 347 s. ISBN 80-7357-030-0.
2. DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2001, 455 s. ISBN 80-7298-022-X.
3. FIALA, Z., ZPĚVÁK, A., JONÁKOVÁ, T., NOVOTNÝ, V. *Evropská veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2015, 544 s. ISBN 978-80-7452-110-2.
4. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*, 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
5. HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
6. HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. roz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, 421 s. ISBN 978-80-7380-366-7.
7. HORZINKOVÁ, E. *Správní právo hmotné – obecná část*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7502-092-5.
8. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 419 s. ISBN 80-246-0483-3.
9. PIKOLA, P., BORSKÁ, J., KORCOVÁ, R. *Správní právo prakticky*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2014, 111 s. ISBN 978-80-213-2503-6.
10. PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.
11. SKULOVÁ, S. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 464 s. ISBN 978-80-7400-647-0.
12. SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
13. SKULOVÁ, S. *Základy správní vědy*. 2. dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 215 s. ISBN 978-80-210-7335-7.

14. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
15. SOBEK, T. *Nemorální právo*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 423 s. ISBN 978-80-7380-246-2.