

## **Principy dobré správy a přínos Rady Evropy a Evropské unie k jejich prosazování**

Principles of Good Administration and Contribution of the Council of Europe and the European Union to their Enforcement

JUDr. Jana Janderová, Ph.D. – Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav správních a sociálních věd

Klíčová slova: dobrá správa, zásady správního práva, lidská práva, Evropská unie, správní řád  
Key Words: good administration, principles of administrative law, human rights, European Union, Administrative Procedure Act

Abstrakt: Cílem příspěvku je posoudit přínos Rady Evropy a Evropské unie k prosazování zásad dobré správy a potažmo k lepší ochraně práv adresátů veřejné správy a efektivnějšímu fungování veřejné správy. Zkoumány jsou zejména Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě a modelový Kodex dobré veřejné správy, dále pak článek 41 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující právo na řádnou správu včetně Evropského kodexu řádné správní praxe, jenž rozvádí podrobnosti tohoto práva. S požadavky z nich vyplývajícími jsou komparovány základní zásady dobré správy zakotvené ve správním řádu. Je objasněn rozdíl mezi pojetím dobré správy jako právní zásady a dobrou správou coby základním právem zaručeným článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie. Při řešení byla použita právně-hermeneutická metoda výkladu právních předpisů, metoda komparace a analýza vybrané judikatury evropských soudů. Podařilo se zjistit významnou korelaci mezi evropskými dokumenty a správním řádem. Nicméně právo na řádnou správu je zatím garantováno pouze omezeně, vůči institucím Evropské unie. Hlavním zjištěním je kontinuální posun v nazírání dobré správy směrem k vyšší ochraně práv adresátů jak v evropském tak českém měřítku.

Abstract: This paper aims to assess contribution of the Council of Europe and the European Union to promote principles of good administration and thus to better protect the rights of those whom acts of public administration are addressed, and to promote more efficient functioning of public administration. Examined are particularly Recommendation CM / Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on good administration and the Code of good administration, as well as Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union enshrining the right to good administration, including the European Code of Good Administrative Behaviour, which elaborates on the details of right. The requirements resulting therefrom are compared with basic principles of good administration enshrined in the Administrative Procedure Code. Difference between the understanding of good administration as a principle of law, or as fundamental right guaranteed in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union is explained. Method of legal hermeneutic interpretation of legislation, comparison and analysis of selected European courts' cases have been used. Significant correlation between European documents and Administrative Procedure Code was found. However, good administration as a fundamental right is still guaranteed to only a limited extent, against institutions of the European Union. The main finding is a continuous shift in the perception of good administration towards greater protection of the rights of the addressees in both European and Czech scale.

## 1. Úvod

Ačkoliv toho již bylo o dobré správě<sup>1</sup> mnoho napsáno a často se jí dovolávají na svou obranu i sami účastníci řízení, její definice či přesné vymezení se jen těžko hledá. Její chápání je odlišné v různých zemích a v rámci jedné země se mnohdy významně vyvíjí její pojetí s časem. Obecně se lze shodnout na tom, že jde o rámcový pojem, který zahrnuje soubor práv, pravidel a zásad, které regulují činnost veřejné správy s cílem zajistit procesní spravedlnost, dodržování zásady zákonnosti a dosažení správných či „korektních“ výstupů správní činnosti. Korektními výstupy pak míním takové výsledky správní činnosti, které jsou pro veřejnost přijatelné a mohou být všeobecně vnímány jako rozumné, přiměřené a vhodné, tedy tak že veřejná správa konala jaksepatří. Klademe-li na veřejnou správu požadavek, aby pracovala v souladu s těmito principy, snažíme se postihnout nejen vysloveně protiprávní jednání, ale rovněž takové nežádoucí postupy veřejné správy,<sup>2</sup> které nejsou přímo v rozporu s právními předpisy, nicméně nemohou již být chápány jako korektní. Dobrá správa tedy v sobě spojuje etické a správně-právní principy. Neklade se již důraz jen na kvalifikaci úředních osob, ale rovněž na jejich chování, jež by mělo být nestranné, vstřícné a zároveň pokud možno efektivní (poskytující plnění úměrně disponibilním zdrojům). Nejnověji pak právo Evropské unie na dobrou správu pohlíží nejen jako na výše popsany soubor základních principů, nýbrž za určitých podmínek a ve velmi omezeném rozsahu rovněž jako na základní právo, jehož se lze domáhat soudní cestou. Na národní úrovni toto právo dáno není, nicméně není vyloučeno, že v budoucnu nebude pod vlivem unijního práva rovněž garantováno.

Tento příspěvek si klade za cíl shrnout původ a obsah dílčích principů dobré správy, posoudit přínos Rady Evropy a Evropské unie k prosazování těchto principů a potažmo k lepší ochraně práv adresátů veřejné správy a efektivnějšímu fungování veřejné správy a vymežit rozdíl v chápání dobré správy jako základní zásady, a jejího pojmání jako základního práva adresátů správní činnosti.

## 2. Historický kontext vzniku koncepce dobré správy

Vraťme se nejprve ke kořenům koncepce dobré správy. Principy dobré správy jsou spojovány s pojmy „vládnutí“ či „dobrého vládnutí“.<sup>3</sup> Zkraje sedmdesátých let dvacátého století se na evropském kontinentu začala vést diskuse o potřebné modernizaci výkonu správních činností. Důvodů k tomu byla celá řada, jmenujme zejména potřebu omezení rozpočtů, již s sebou přinášela ropná krize, a související nutnost efektivněji zajistit obligatorní a část fakultativních veřejných služeb. Dalšími důvody byly prohlubující se globalizace, nutnost prohloubit mezinárodní spolupráci a reagovat na „nové výzvy“, mezi které patřily například ochrana životního prostředí, boj s drogami a genderová politika. V Evropských společenstvích nadto v sedmdesátých letech vyvstala potřeba řešit disparitu v sociální a ekonomické oblasti členských států.[6]

---

<sup>1</sup>Není snad od věci poznamenat, že v originální terminologii se hovoří o „good administration“.

<sup>2</sup>Někdy se výslovně hovoří o „maladministration“ neboli „špatné správě“. Zkoumá se jakou náležitou pečlivost či opatrnost („due diligence“) bylo možné požadovat po příslušné úřední osobě a zda ji tato skutečně vynaložila. Z těchto hledisek výkon veřejné správy posuzuje zpravidla jen ombudsman.

<sup>3</sup>V zahraniční literatuře se používají termíny „governance“ a „good governance“, které se do češtiny překládají právě jako „vládnutí“ či „dobré vládnutí“. Zpravidla se jimi míní soubor pravidel a chování správy, která ovlivňují způsob výkonu správních činností a potažmo vztah správy k občanské společnosti, zejména pokud jde o její otevřenost, participaci veřejnosti, odpovědnost („accountability“), efektivitu a soudržnost. Zdůrazňuje se dodržování lidských práv. Klíčovým prvkem vládnutí je zapojení občanské společnosti (jak při tvorbě politik, tak při jejich realizaci), například tím, že část veřejných služeb poskytují neziskové organizace.

Z těchto důvodů počal být opuštěn původní vrchnostenský model veřejné správy<sup>4</sup>. Toto tradiční pojetí je nahrazováno novou koncepcí „vládnutí“. Ta souvisí s požadavky New Public Managementu na zajištění účinnosti, účelnosti a hospodárnosti.<sup>5</sup> Mění se metody řízení, neboť vertikálně uspořádané řídicí a komunikační vztahy, pravomoci dané pouze liniovým nadřízeným a ztížená mezioborová spolupráce působí problémy.

Změny nacházejí svou inspiraci v soukromém sektoru a tehdy již existující koncepci corporate governance, coby systému dobré správy veřejně obchodovatelných společností.[7] Jejím středobodem je dobrý vztah s takzvanými „stakeholders“<sup>6</sup>. U veřejné správy jde o jistou paralelu, tedy vztah mezi státem a občanskou společností. Prosazují se principy dekoncentrace, subsidiarity a celková demokratizace veřejné správy. Cílem je zejména zvýšení transparentnosti veřejné správy, potažmo její kontrolovatelnosti a zajištění větší participace občanů. Toto je tedy určité podhoubí, ze kterého vyrůstají principy dobré správy. Poznamenejme ještě jen to, že v prostoru Střední Evropy byly reformy zahájeny z pochopitelných důvodů až zkráje devadesátých let.

### 3. Rada Evropy a její vliv utváření standardu evropského správního práva

Standard obecného správního práva byl od sedmdesátých let utvářen na poli Rady Evropy. Prvním z mezinárodních dokumentů výslovně zmiňujících principy dobré správy byla na evropské úrovni Rezoluce R(77)31 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům orgánů. Tato rezoluce sice ještě výslovně neuváděla termín dobrá správa, přesto se tím, co dnes chápeme jako principy dobré správy, zabývala. Zahrnovala pět základních principů, a to právo být slyšen, právo na informace včetně možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo účastnit se jednání, povinnost veřejné správy rozhodnutí náležitě odůvodnit a poučit adresáty rozhodnutí o opravných prostředcích. Na tuto rezoluci navázala celá řada doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.<sup>7</sup> Zmíněnou sadu doporučení pak do jisté míry shrnulo Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 o dobré správě a k němu připojený Kodex dobré správy. V něm je upraveno ve třech sekcích dvacet dva základních zásad. Mezi nejdůležitější z nich lze zařadit:

- Zásada zákonnosti (Principle of lawfulness), která určuje vázanost orgánu veřejné správy vnitrostátním i mezinárodním právem.

---

<sup>4</sup> Kontinentální pojetí správy coby „government“ neboli „vlády“ vycházelo z vrchnostenského modelu veřejné správy. Tento tradiční přístup k veřejné správě měl své kořeny ve způsobech, jakými byla správa vykonávána ještě v období absolutistických monarchií, respektive ve Střední Evropě i později zkráje 20. století v Rakousku-Uhersku. Kvalita správních činností byla v zásadě posuzována podle toho, zda je vykonávána úředníky s dostatečnou kvalifikací spočívající v důkladné znalosti právních předpisů a v umění jejich správné aplikace. Jiné dovednosti (soft-skills), manažerské přístupy či citlivost k potřebám veřejnosti vyžadovány nebyly.

<sup>5</sup> V originále terminologii New Public Managementu „efficiency, effectiveness and economy“.

<sup>6</sup> Do češtiny bývá překládáno jako „zajímavé strany“, což u obchodních společností jsou zpravidla klienti, akcionáři, věřitelé (banky), zaměstnanci, místní samosprávy v oblasti, kde společnost vyvíjí svou činnost a majitelé sousedních nemovitostí. Tedy ty osoby, které mají zájem na prosperitě společnosti nebo ti, kterých se činnost obchodní společnosti nějak dotýká.

<sup>7</sup> Z nejdůležitějších pak jmenujme Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně správní diskrece; Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů; Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti; Doporučení R(87)16 Výboru ministrů o správních postupech ovlivňujících značné množství osob; Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám; Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě; Doporučení Rec(2002)10 Výboru ministrů o kodexu chování veřejných činitelů; Doporučení Rec(2003)16 Výboru ministrů o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva; Doporučení Rec(2004)20 Výboru ministrů o soudním přezkoumávání správních úkonů.

- Zásada rovnosti (Principle of equality), dle které veřejná správa zaručuje vyloučení diskriminace a její činnost je založena na principech rovného zacházení.
- Zásada nestrannosti při rozhodování (Principle of impartiality) znamenající, že jednání úředníků musí být opřeno výhradně o objektivní zjištění.
- Zásada proporcionality (Principle of proportionality), již se zakazuje zneužití správní diskrece a omezují se zásahy do práv a oprávněných zájmů adresátů veřejného práva na nezbytně nutnou míru.
- Zásada právní jistoty (Principle of legal certainty), která chrání práva nabytá v dobré víře a naplnění legitimního právního očekávání.
- Zásada konání v přiměřené lhůtě (Principle of taking action within a reasonable time limit), jež cílí na plnění úkolů veřejné správy bez zbytečných průtahů.
- Zásada participace (Principle of participation), jež zdůrazňuje součinnost s osobami, kterých se rozhodnutí týká, a zaručuje jim možnosti účasti na řízení.
- Zásada úcty k soukromí (Principle of respect for privacy), jež vyžaduje ohleduplné zacházení s osobními daty nejen adresátů rozhodnutí.
- Zásada transparentnosti (Principle of transparency), na základě které má být rozhodnutí zpřístupněno a veřejnost informována o činnosti veřejné správy.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy nejsou právně závazná, plnění v nich obsažených povinností státy není vymahatelné, a tudíž jsou řazeny pouze mezi tzv. soft law. Přesto podle čl. 15 odst. 2 Statutu Rady Evropy může Výbor ministrů požádat členský stát o informaci, jak na doporučení reagoval. Státy proto tyto principy promítají do svých právních řádů dobrovolně, nicméně jsou k tomu svým způsobem přinuceny vahou autority Rady Evropy. Její vliv na utváření standardu evropského správního práva je proto neoddiskutovatelný.

#### 4. Evropská unie

##### 4.1. Právo na dobrou správu dle čl. 41 Listiny základních práv EU

Na unijní úrovni je dobrou správu výslovně přiznáno článkem 41 Listiny základních práv EU (dále jen „LZP“).<sup>8</sup> Připomeňme, že v roce 2000 byla LZP připojena ke Smlouvě z Nice, avšak jen jako nezávazná politická deklarace. Zpočátku, když tedy od roku 2001 LZP fungovala jako dokument bez právní závaznosti, Soudní dvůr EU přiznával principu „dobré správy“ sílu obecné zásady práva EU,<sup>9</sup> tedy sílu primárního práva. Později se LZP prostřednictvím Lisabonské smlouvy stala sama součástí primárního práva EU. Formálně nicméně není přímo součástí Lisabonské smlouvy, avšak má stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii

<sup>8</sup> Česká verze Čl. 41 Listiny základních práv EU je tato: „Právo na řádnou správu

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

2. Toto právo zahrnuje především:

a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;

b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;

c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.“

<sup>9</sup> Viz. např. věc T-211/02 Tideland Signal proti Komisi [2002] ECR II- 3781, odst. 37.

(SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie, a to na základě čl. 6 odst. 1 SEU. Díky tomu například mohou být právní předpisy EU a správní akty jejích institucí shledány neplatné pro rozpor s právy chráněnými LZP.

Práva zakotvená v LZP v zásadě nejsou pro unijní právo ničím novým. Již byla obsažena ve Smlouvách, v sekundárních právních předpisech nebo uznávána Soudním dvorem EU v jeho judikatuře. Přesto je jejich uvedení v LZP činí minimálně pro adresáty přehlednějšími a přístupnějšími, případně u některých dochází k jejich rozšíření.

Článek 41 takto zakotvuje minimální standardy, co se týče nestranného a spravedlivého procesu a rozhodování v přiměřené lhůtě. Dále je ve druhém odstavci garantováno právo být vyslechnut, právo na přístup k dokumentům, právo na odůvodnění rozhodnutí. Tato práva musí být vykládána ve světle ustálené judikatury Soudního dvora EU, tedy rozšiřujícím způsobem. Standard dosažený judikaturou není v žádném případě nahrazen textací článku 41, protože ze samotného textu článku vyplývá, že výčet není konečný. [5, s. 194]

Současně byl v roce 2001 přijat Evropským parlamentem Evropský kodex řádné správní praxe, který rozpracovává v 27 člancích detaily práva zakotveného v čl. 41 Listiny<sup>10</sup>, a je proto jistou do větších detailů jdoucí příručkou pro výkon správních činností<sup>11</sup>. Vyzývá rovněž Evropského veřejného ochránce práv, aby jej používal při zkoumání, zda nedochází k nesprávnému úřednímu postupu. V článku 4 zdůrazňuje, že princip dobré správy vyplývá ze zásady zákonnosti. Ta v sobě zahrnuje jak aspekt vázanosti veřejné správy právními předpisy hmotněprávními i procesními, tak požadavek zákonného podkladu pro každé jednání veřejné správy, které se může dotknout subjektivních práv jednotlivců.

#### 4.2. Působnost článku 41 LZP

Obecně platí, že se LZP vztahuje na EU, její instituce a zároveň na státy. Porušení lidských práv může být namítáno pouze, pokud k němu dojde při aplikaci unijního práva. EU je v takovém případě žalována před SDEU a členské státy před vnitrostátními soudy. Z prostého gramatického výkladu článku 41 LZP však vyplývá, že se tento článek pro státy neuplatní. Vztahuje se pouze na EU a její instituce. Počáteční nejasnosti ohledně jeho působnosti a korektnosti gramatického výkladu rozptýlil Soudní dvůr EU ve své judikatuře.<sup>12</sup> Dovedil to mimo jiné i ve věci Sabou proti Finančnímu ředitelství v Praze C-276/12, týkající se České republiky a dožádání o provedení výsledku svědků v zahraničí, kteří měli potvrdit, nebo vyvrátit, zda žalobce skutečně vynaložil náklady, které v daňovém přiznání uplatnil jako daňové náklady. Žalobce v dané kauze tvrdil, že byl zkrácen na svém právu, když nemohl být přítomen výsledku svědka (o jeho výsledku nebyl ani informován). Nejvyšší správní soud usnesením č. j. 1 Afs 73/2011- 90 řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru EU ve věci Sabou tyto předběžné otázky: „Vyplývá z práva EU, že daňový subjekt má právo být informován o rozhodnutí daňové správy podat žádost o poskytnutí údajů podle směrnice 77/799/EHS?... Má právo účastnit se výsledku svědků v dožádaném státě...?“

Soudní dvůr EU odpověděl tak, že ze směrnice takováto práva nevyplývají, neboť zde chybí úprava obdobná úpravě provádění důkazů v cizině ve věcech civilních, jak ji zná nařízení Rady (ES) č. 1206/2001/ES. V daňových věcech orgán dožádaného státu uplatňuje vlastní

<sup>10</sup> Mezi jinými uvádí zásady zákonnosti, nediskriminace, transparentnosti, přiměřenosti, zákazu zneužití pravomoci, nestrannosti, objektivitu, oprávněných očekávání.

<sup>11</sup> Výzva Evropského parlamentu Komisi, aby předložila návrh nařízení, jímž by se tento kodex transformoval ze soft law do závazného právního předpisu, nebyla dosud vyslyšena.

<sup>12</sup>Viz např. rozhodnutí YS a ostatní, C-141/12 a C-372/12, Mukarubega C-166/13, C-419/14.

právo a nelze po něm požadovat, aby postupoval podle procesních norem českého daňového řízení. Tedy konkrétně výslech svědka za účasti českého daňového subjektu. Nelze použít ani článek 41 LZP.<sup>13</sup> Nicméně platí, že se státy musí řídit obecnou právní zásadou dobré správy. Proto Nejvyšší správní soud v konečném rozhodnutí doporučil orgánům české finanční správy, aby se vždy alespoň pokusily domluvit se zahraničním správním orgánem, aby přítomnost u výslechu svědka českému daňovému subjektu umožnil, byť by takové právo příslušný zahraniční právní řád negarantoval.

#### 4.3. Právo na dobrou správu versus zásada dobré správy

Pokusme se nyní osvětlit posun v pojetí dobré správy, jehož Evropská unie dosáhla zakotvením práva na dobrou správu v LZP. Tedy rozdíl mezi právní pozicí adresáta správních činností, jemuž je dobrá správa garantována v podobě základního práva, oproti situaci, kdy jeho právní postavení je chráněno „pouhou“ závaznou zásadou.

Jak jsme již uvedli, článek 41 LZP garantuje jistou minimální úroveň ochrany adresátů správních činností, když určité vybrané prvky dobré správy výslovně prohlašuje za jejich právo. Přitom však neruší ani ostatní dílčí principy dobré správy, které byly již v minulosti nalezeny judikaturou Soudního dvora EU. Tyto soudem v minulosti nalezené prvky dobré správy budou i nadále soudem prosazovány coby právní zásady unijního práva nad rámec úzce vymezeného práva na dobrou správu.[5, s. 203]

Tribunál ozřejmil rozdíl mezi pojetím dobré správy jako zásady, nebo základního práva ve věci Tillack proti Komisi T-193/04. Podstatou byla žaloba na náhradu škody za předání informací Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Toto předání informací bylo shledáno nepřiměřené a nesprávné. K tomu, zda může porušení zásady „korektního“ (nebo „správného“) správního postupu vyústit v povinnost nahradit škodu Tribunál judikoval, že nikoliv, když konstatoval, že: „V tomto ohledu je nejprve namístě uvést, že zásada řádné správy, jež je jedinou zásadou, jejíž porušení je v tomto rámci uplatňováno, nepřiznává sama o sobě práva jednotlivcům ..., s výjimkou případu, kdy je projevem zvláštních práv, jako je právo na to, aby o záležitostech jednotlivců bylo rozhodováno nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, právo být vyslechnut, právo na přístup k dokumentům, právo na odůvodnění rozhodnutí, ve smyslu článku 41 Listiny.“ Dále pokračoval: „Podpůrně, kvalifikace „nesprávného úředního postupu“ veřejným ochráncem práv neznámá sama o sobě, že jednání OLAF je dostatečně závažným porušením právní normy ve smyslu judikatury. Tento mimosoudní alternativní procesní prostředek odpovídá zvláštním kritériím a nemá nezbytně tentýž cíl jako žaloba... S ohledem na autonomii přiznanou OLAF ... a cíl obecného zájmu informovat veřejnost prostřednictvím tiskových zpráv, je třeba mít rovněž za to, že OLAF má, co se týče příhodnosti a obsahu tiskových zpráv týkajících se jeho vyšetřovacích činností, prostor pro uvážení.“

Zatímco porušení základního práva je samo o sobě důvodem pro zjištění neplatnosti správního aktu (či jiného výstupu správní činnosti, při níž k takovému porušení došlo) a pro přiznání náhrady škody, porušení zásady dobré správy může vyústit ve vadu rozhodnutí, a tedy i v jeho zrušení soudem, pouze v případech dostatečně závažného porušení této zásady. Soudy tedy vyžadují na rozdíl od veřejného ochránce práv dostatečně závažné porušení

---

<sup>13</sup> K tomu Nejvyšší správní soud nicméně dodává „...požadavky řádného daňového procesu dle českého práva vyžadují, aby se správce daně pokusil umožnit českému daňovému subjektu účast na výslechu svědka správním orgánem dožádaného státu...“

zásady dobré správy. V případě vnímání dobré správy jako práva tedy nemusí poškozený prokazovat intenzitu porušení dílčích pravidel, jež dobrá správa v sobě zahrnuje, ve druhém případě bohužel tato intenzita musí nabýt jisté kvality. V prvním případě je tedy právní postavení adresáta činnosti veřejné správy podstatně silnější.

Dalším významným rozdílem mezi právem na dobrou správu a zásadami dobré správy je i to, na koho se vztahují. Zatímco právo na dobrou správu lze uplatnit jen proti Evropské unii a jejím institucím, jak jsme ukázali výše v bodě 4.2, základní zásady působí i vůči státům, jestliže jednají v oblasti působnosti práva EU. Tuto skutečnost reflektuje ve svých nálezech Ústavní soud.<sup>14</sup> Primární právo prozařuje, zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva, v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti.

#### 4.4. Harmonizace právních předpisů

Státy nepřijímají do svých právních řádů právní principy dobré správy jen postupem jejich pozvolné kultivace, na kterou má vliv rozhodovací praxe evropských soudů, či díky působení soft law Rady Evropy. K podstatnějším jednorázovým změnám vedou požadavky na dosažení určité minimální úrovně, chce-li stát získat status členské země EU.

Kandidátským zemím jsou v průběhu přístupových pohovorů stanovena přesná kritéria pro transpozici a uplatňování *acquis communautaire* v oblastech odvětvových politik (jako např. ochrana spotřebitele, hospodářská soutěž, státní podpory, zemědělství). Jejich problémy s plněním těchto kritérií jsou často důsledkem chybějící správní kapacity. Absentují nebo jsou nedostatečné sektorové instituce (úřad pro ochranu hospodářské soutěže, různé inspekce, agentury pro zemědělské platby atd.) pro provádění *acquis*. Tento problém je snadnější si uvědomit a napravit, neboť specifikace sektorových institucí jsou často obsaženy v právních aktech EU. Jako větší překážka se ukazuje skutečnost, že v existujícím systému a organizaci veřejné správy kandidátské země se nedostávají "horizontální" správní kapacity, nedostatečně fungují mechanismy přijímání politických rozhodnutí, mezioborová spolupráce a kontrola (ať už finanční či demokratická ve smyslu odpovědnosti vůči občanům). Tyto nedostatky kandidátské země odstraňují tím, že zavádí v odpovídající míře principy dobré správy do vnitrostátních předpisů. V tomto ohledu tedy Evropská unie intenzivně působí na sjednocování vnímání principů dobré správy jednotlivými členskými zeměmi.

#### 5. Česká právní úprava - základní zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu

To byl i případ České republiky, když zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád výslovně upravila do té doby nezakotvené, byť soudy v zásadě přiznávané, základní zásady správní činnosti. Těmito zásadami (i když takto v zákoně výslovně nepojmenovanými) jsou:

- Zásada zákonnosti (*legality*) § 2 odst. 1
- Zásada zákazu zneužívání pravomoci – správního uvážení § 2 odst. 2
- Zásada právní jistoty § 2 odst. 3
- Princip proporcionality (přiměřenosti)
- Zásada souladu s veřejným zájmem a okolnostmi případu § 2 odst. 4
- Zásada legitimního očekávání § 2 odst. 4
- Zásada materiální pravdy § 3

---

<sup>14</sup> Viz např. nález Pl. ÚS 5/01 – ve světle primárního komunitárního (unijního) práva ÚS interpretuje právní předpisy.

- Zásada šetření práv nabytých v dobré víře – součást zásady právní jistoty § 2 odst. 3
- Zásada veřejné správy jako služby § 4
- Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů) § 5
- Zásada procesní ekonomie – rychlosti a hospodárnosti postupů § 6
- Zásada procesní rovnosti § 7
- Zásada spolupráce správních orgánů § 8

Komparací s výše zmíněnými principy, jež v sobě zahrnuje požadavek na dobrou správu, jak jej chápou Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 o dobré správě a Evropský kodex řádné správní praxe, můžeme dospět k závěru, že české pojetí dobré správy se s evropským pojetím v zásadě shoduje. To je dáno předně tím, že tyto zásady jsou společné státům v evropském prostoru. Jejich původ je shledáván v ústavních principech, obecných právních principech nepsaných (např. neznalost práva neomlouvá, nepřípustnost retroaktivity, princip proporcionality).<sup>15</sup> Dále též právě v mezinárodních dokumentech, a to zejména v doporučeních Rady Evropy a Evropském kodexu řádné správní praxe. Právo na dobrou správu vychází z judikatury Soudního dvora EU a je obecnou zásadou práva EU.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že dne 22. 3. 2006 v Brně veřejný ochránce práv uspořádal pracovní konferenci „Principy dobré správy“, na níž bylo přijato deset hlavních principů dobré správy.<sup>16</sup> I tyto odpovídají principům zakotveným v evropských dokumentech.

## 6. Závěr

Dobrá správa je otevřený pojem, jehož obsah se vyvíjí v čase, a i když je možné vysledovat specifika v jednotlivých vnitrostátních právních úpravách, má jistý společný kontinentálně-evropský základ. Vnitrostátní právní řády ji chápou zpravidla jako základní zásadu správní činnosti či princip. V unijním pojetí však v nedávné době začala mít nad rámec „pouhého“ principu rovněž rozměr základního práva, a to za splnění určitých podmínek. Rozdíl tohoto pojetí se pak projeví v případě, kdy správní orgán nepostupuje v souladu s požadavky plynoucími z konceptu dobré správy. V případě, kdy je dobrá správa uplatňována jako princip, soudy zruší správní rozhodnutí a přiznají náhradu škody pouze tehdy, shledají-li jeho porušení dostatečně závažné. Je-li dobrá správa garantována jako právo, není třeba dokazovat intenzitu jejího porušení.

Právo na dobrou správu je v současné době garantováno čl. 41 Listiny základních práv EU a působí pouze vůči Evropské unii a jejím institucím. Státy by musely výslovně takové právo přiznat ve svých vnitrostátních právních řádech. Principy dobré správy jsou však dle ustálené judikatury Soudního dvora EU řazeny mezi obecné zásady unijního práva a jako takové jsou pro státy závazné při aplikaci unijního práva.

Rada Evropy a Evropská unie mají podstatný vliv na sjednocování evropského pojetí dobré správy a na postupné rozšiřování jednotlivých prvků této zásady. Jejich vliv se projevuje jak při transpozici těchto prvků do vnitrostátních právních předpisů, tak působením judikatury Soudního dvora EU na soudní praxi členských zemí. Na příkladu České republiky je možné konstatovat významnou míru konvergence. Soustavný evropský posun v nazírání dobré

<sup>15</sup> Viz např. nález Pl. ÚS 33/97 a rozsudek Nejvyššího správního soud čj. 8 Afs 75/2005 – 130.

<sup>16</sup> Těmito deseti principy jsou 1. dodržování právního řádu, 2. nestrannost, 3. včasnost, 4. předvídatelnost, 5. přesvědčivost, 6. přiměřenost, 7. součinnost, 8. odpovědnost, 9. otevřenost a 10. vstřícnost.



správy směrem k vyšší ochraně práv adresátů, který byl v příspěvku demonstrován, lze vnímat jako příslib budoucího zakotvení práva na dobrou správu ve vnitrostátních právních řádech.

Seznam použité literatury:

1. CRAIG, P.: UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges. Cambridge University Press. 2015. 830 p.
2. CRAIG, P.: DE BÚRCA, G.: EU LAW. Text, Cases, and Materials. Oxford university Press. Fourth edition. 2008. 1155 p.
3. CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G.: European Union Law. Text and Materials. Cambridge University Press. 2014. 1114 p.
4. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, 832 s.
5. HOFMAN, H., ROWE, G., TURK, A.: Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford university Press. 2013. 977 p.
6. LACINA, K. Implementace principů „dobrého vládnutí“ (Good governance) a jejich efektivnost. Scientific Papers of the University of Pardubice, Pardubice, Univerzita Pardubice, 2010, 1211-555X.
7. POMAHAČ, R., HANDRLICA, J.: Evropské správní právo. Skripta 1. vydání. Praha: C.H.Beck 2012, 169 s.
8. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.