

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH  
STUDIÍ, o.p.s., České Budějovice**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**SPOLEČENSKÉ HODNOCENÍ ORGÁNŮ  
VEŘEJNÉ SPRÁVY**

**Autor práce:** Vladimír Košťál, DiS.  
**Studijní obor:** Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě  
**Forma studia:** Kombinovaná  
**Vedoucí práce:** JUDr. Jozef BANDŽAK, Ph.D.  
**Katedra:** Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

**2014**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně, na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v této práci.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění.

Vladimír Košťál, DiS.

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval svému vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Jozefu Bandžakovi, Ph.D. za odborné vedení, připomínky a cenné rady, kterými pomohl k vypracování této práce.

## **Abstrakt**

KOŠŤÁL, V. *Společenské hodnocení orgánů veřejné správy* : bakalářská práce. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2014. 72 s. Vedoucí bakalářské práce : JUDr. Jozef BANDŽAK, Ph.D.

### **Klíčová slova:**

Byrokracie - demokratický právní stát – korupce - přepjatý právní formalismus - referendum – samospráva - správní orgán - správní soudnictví - státní správa - veřejný ochránce práv - zneužití moci státním orgánem

Bakalářská práce je zaměřena na legislativní fungování státní správy v systému dělby státní moci. V teoretické části uvádí historický vývoj této problematiky. V praktické dokumentuje na realizovaných případech závažné problémy a nežádoucí jevy v diskreční pravomoci. V závěrečné části předkládá možnosti řešení těchto problémů s uvedením příkladů na jejich odstranění. Předně zdůrazňuje potřebu uvědomit si vztah mezi specifickými a obecnými stránkami věci a dát do souvislosti korektivy nedostatků zákonů a procesy správné administrace.

## **Abstrakt**

KOŠŤÁL, V. *Common Opinion Research of Public Administrative Authorities : Bachelor Thesis*. České Budějovice : The College of European and Regional Studies, 2014. 72 p. Supervisor : JUDr. Jozef BANDŽAK, Ph.D.

## **Keywords:**

Abuse of power by state authority - administration body - administration justice - affected legal formalism - bureaucracy - corruption - democratic legal state - local administration - public defender of rights - referendum - state administration

The Bachelor Thesis concentrates on legislative functioning of state administration in the division of state power. The thesis theoretical part presents historical evolution of this field. The practical part documents some substantial problems and undesirable features of discretion jurisdiction. The closing part presents possibilities of solving these shortcomings and giving examples of their elimination. Primarily it stresses the necessity to realize the relation of particular and general aspects and to relate correctives of law flaws and processes of correct administration.

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE</b> .....	<b>9</b>
<b>2 VEŘEJNÁ SPRÁVA V SYSTÉMU DĚLBY STÁTNÍ MOCI</b> .....	<b>10</b>
2.1 Státní moc v České republice .....	11
2.2 Moc zákonodárná a veřejná správa.....	14
2.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy.....	15
2.4 Nositelé veřejné správy.....	17
2.5 Pojem „výkon veřejné správy“ .....	19
2.6 Příslušnost ve veřejné správě.....	21
<b>3 VEŘEJNÁ SPRÁVA A ZÁKLADNÍ ZÁSADY SPRÁVY</b> .....	<b>23</b>
3.1 Komentáře k zásadám výkonu státní správy .....	23
<b>4 ZÁRUKY ZÁKONNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ</b> .....	<b>27</b>
4.1 Připravovaný služební zákon - záruka zákonnosti ve veřejné správě?.....	28
4.2 Ústavní principy ve veřejné správě.....	30
4.3 Evropská charta místní samosprávy .....	33
4.4 Samospráva, jakožto součást veřejné správy .....	36
<b>5 PRÁVNÍ DŮSLEDKY NEZÁKONNÉ ČINNOSTI</b> .....	<b>40</b>
5.1 Právní stát je moc vázaná právem .....	41
5.2 Korupce ve státní správě.....	42
5.3 Veřejná správa a ochránce lidských práv .....	45
5.4 Pravidla chování veřejných úředníků .....	49
<b>6 SOUDNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>57</b>
6.1 Správní právo Evropské unie .....	62
6.2 Soudní řád správní a náhrada škody .....	64
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>68</b>

## Úvod

Předkládaná bakalářská práce je snahou přiblížit a vyhodnotit právní úpravu veřejné správy, zejména s odkazem na Ústavu České republiky a Listinu základních práv a svobod a poukázat na problematiku státní správy.

V článku 2 odst. 2 se praví: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*“ a odst. 3, kde platí, že nositelé vrchnostenské veřejné správy (tj. veřejné moci) jsou vázáni v tomto smyslu, že „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“.<sup>1</sup> V článku 4 odst. 4 je uvedeno: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*“.<sup>2</sup>

Veřejná správa musí být garantem ochrany lidských práv v celé jejich šíři. Hledání rovnováhy mezi dodržováním spravedlnosti a prosazováním zájmů orgánů státní moci není vždy v souladu se zásadami demokratického právního státu. Právě tato základní východiska budou dána v bakalářské práci do souvislostí s právním státem a s moderní koncepcí správního uvážení a rozhodování.

V každém demokratickém právním státě poslání a postavení veřejné správy zcela nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace a činnosti veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů. Proto i v České republice je výkon veřejné správy v návaznosti na princip ústavnosti důsledně ovládán zásadou zákonnosti (legality) a zásadou legitimacy. Zásada zákonnosti, která ve veřejné správě představuje jednu z nejvýznamnějších zásad vůbec, tak jednoznačně stanoví požadavek zákonného základu pro veškerou činnost veřejné správy. Zachování a dodržování tohoto principu je *condiciosinequa non* (bez níž věc nelze realizovat). Stát proto musí zabezpečit konstituování a řádné fungování takových právních mechanismů, které zajistí dodržování principu zákonnosti jak orgány veřejné správy, tak i adresáty veřejnoprávního působení. Těmito mechanismy jsou tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě. Institut právní ochrany (právních prostředků ochrany) před nezákonnou nečinností ve veřejné správě pak představuje jednu z významných komponent záruk zákonnosti, neboť zákonnost ve veřejné správě může být porušena jak činností,

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, x, s. 3.

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, x, s. 3-4.

konáním v rozporu se zákonem, tak i nečinností ze strany orgánů veřejné správy. Od veřejné správy – v jejím pojetí jako služby veřejnosti – se zpravidla očekává aktivní, cílená činnost, konání příslušných orgánů – tedy aktivní a cílená realizace cílů a úkolů veřejné správy v případech, kdy je povinna konat, tedy představuje závažné porušení zásady zákonnost. Nadto v řadě případů může nečinnost znamenat zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, případně může dojít i k porušení mezinárodněprávních závazků, nehledě na to, že takovéto „jednání“ veřejné správy je zcela v rozporu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti vykonávané v souladu s principy tzv. dobré správy, a že taktéž narušuje princip právní jistoty ve státě a společnosti. Hovoříme tedy o souboru právních prostředků působících jak k ochraně před vznikem nezákonné činnosti, tak i k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady případně vzniklé škody či nehmotné újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů. Jde o soustavu právních mechanismů sloužících k ochraně práv a oprávněných zájmů adresátů veřejné správy a současně i k ochraně veřejných zájmů, které mohou být nečinností taktéž dotčeny.<sup>3</sup>

S tématem činnosti veřejné správy se setkáváme téměř denně. Ať již ze sdělovacích prostředků či osobně jako běžný občan. Státní správa vyjadřuje správu státu a to by měla naplňovat. Má a musí sloužit veřejnému zájmu. Veřejný zájem se v mnoha případech ze státní správy ale vytratil. Je nezbytné jej tam přijatelným způsobem vrátit.

---

<sup>3</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 11.



# 1 Cíl a metodika bakalářské práce

Cílem práce je zhodnotit rozhodování státních orgánů, porovnat vydaná rozhodnutí za obdobné porušení legislativy podle místní a věcné příslušnosti (tzv. okresní právo<sup>4</sup>), a navrhnout opatření, která by zamezila nejednotnosti rozhodování orgánů ve stejných nebo podobných věcech, když následně tato nejednotná rozhodnutí jsou velmi často rozporována u nezávislých soudů.

Smyslem bakalářské práce je tedy poukázat na rozpornost legislativní úpravy týkající se státní správy a na existující reálný stav ve státní správě. Chci tím zároveň poukázat, z čeho takový stav plyne a co to pro stát a občany přináší a jakým způsobem lze negativní jevy při různých náhledech na státní správu řešit.

První část bakalářské práce je zaměřena na definování státní správy a posouzení daných definic s judikaturou soudů, řešících obecně rozdělení státní moci z pohledu základních zásad demokratického právního státu, na kterých musí být státní správa vybudována. Při rozboru těchto neodmyslitelných principů je následně poukazováno, jaká negativa přinášejí libovůle, byrokracie, korupce, zjevná neodpovědnost a nerespektování zásad dobré správy.

Nezbytnou analýzou je rovněž odkázání na stav a vývoj právní praxe podle Evropského soudu pro lidská práva z pohledu Evropské úmluvy o lidských právech, zejména práva na účinný právní prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy, kde se uvádí, že: *„Každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“*<sup>4</sup>

V neposlední řadě je podáván návod k řešení situace a zmínka na problematiku dosud neúčinného služebního zákona, jako jedné z důležitých právních normy pro řádné fungování státní správy.

Práce je určena všem, kteří se problematikou státní správy a jejími negativními důsledky na chod výkonné moci zabývají. Je důležité, aby představitelé politické reprezentace pochopili, že zájem řádného fungování státní správy stojí nad „politikařením“.

Pro dané téma byla využita odborná literatura a rozhodnutí soudů, zejména pak Ústavního, jako garanta ústavnosti v České republice.

---

<sup>4</sup> *Bulletin advokacie: Stručná rukojeť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech.* Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013, s. 108.

## 2 Veřejná správa v systému dělby státní moci

Soustavu ústavních orgánů stanoví Ústava české republiky na principu dělby moci.

Požadavek rozdělení státní moci je jedním ze základních požadavků, které jsou kladeny na **demokratický právní stát**. Jde přitom nejen o zabránění koncentrace moci v rukou jednoho státního orgánu, ale o vytvoření ústavního systému, v němž žádný státní orgán (a tedy ani jeho představitel), nemá dominantní postavení. Nejde tedy o pouhou „dělbu práce“ či rozdělení kompetencí mezi orgánem státu, ale o takový systém, v němž se uplatňuje rozdělení pravomocí (tj. prostředků k výkonu části státní moci), rovnováha a vzájemné brzdy mezi nimi. S principem soustředění (koncentrace) moci se přitom setkáváme nejen u nedemokratických států (typickým příkladem je absolutní monarchie). Také určité formy demokratických států byly vytvářeny v představě nedílné moci soustředěné u parlamentu (zastupitelského orgánu) jako reprezentanta moci lidu. Bylo tomu tak např. v původní podobě parlamentní monarchie ve Velké Británii po překonání vývojové etapy konstituční (dualistické) monarchie v 18. a v 19. století nebo v tzv. konventní republice v období Velké francouzské revoluce na konci 18. století. Právě vláda Konventu (zejména v období jakobínské diktatury) se stala významnou negativní zkušeností s možností zneužití moci demokratickým státním orgánem. Princip dělby moci se uplatnil ve dvou základních variantách, které představují dvě základní demokratické formy vlády: ve formě prezidentské republiky a v podobě parlamentní republiky, resp. parlamentní monarchie. V obou případech se jedná o rozdělení státní moci v klasické triádě moci zákonodárné, výkonné a soudní ve smyslu teorie francouzského myslitele Charlese de Montesquieua a jeho následovníků. V prezidentské republice se v ústavních vztazích důsledně vychází z formální rovnováhy mocí a vzájemných brzd mezi nimi. Typickým příkladem jsou Spojené státy americké. Moc zákonodárnou má Kongres, sestávající se ze dvou sněmoven – Sněmovny reprezentantů a Senátu, s převahou postavení druhé z nich, moc výkonnou představuje prezident republiky, který je nejen hlavou státu, ale i vlády (resp. veškeré ústřední výkonné moci), vláda není kolektivním orgánem, moc soudní uplatňuje Nejvyšší soud, který stojí v čele soudní soustavy a zároveň plní úlohu ústavního soudu. V parlamentní formě vlády je princip dělby moci modifikován principem odpovědnosti vlády parlamentu (resp. jedné z jeho sněmoven). Zastupitelský sbor (parlament) není tedy pouze nositelem zákonodárné moci, ale plní i další funkce, zejména právě funkci ústavní kontroly činnosti vlády. Výkonná moc je rozdělena mezi

hlavu státu (prezident, monarcha) a vládu, resp. ministerstva a další správní úřady (mluví se někdy o moci vládní a výkonné). Soudní moc je reprezentována soustavou soudů, působících na principech nezávislosti a nestrannosti, přičemž ústavní soud (resp. obdobný orgán) stojí obvykle vně této soustavy a nebývá totožný s nejvyšším soudem. Konkrétní podoba formy vlády, tj. způsob uspořádání vzájemných vztahů ústavních orgánů v ústavě se přitom odlišuje stát od státu a podléhá rovněž určitým změnám v čase. Tyto změny ovlivňují historické tradice a zkušenosti, ale i určité teoretické a praktické poznatky z fungování demokratických ústavních systémů, jakož i v neposlední řadě názory a představy politických představitelů, kteří vytvořili konkrétní ústavní úpravu. Po 2. světové válce můžeme pozorovat určité obecnější tendence ve vývoji parlamentní formy vlády, které spočívají v posilování principu dělby moci a další modifikaci původní formy parlamentní demokracie. V tomto směru je třeba uvést zvláště určité osamostatňování prezidenta republiky od vlastní moci vládní a výkonné, který pak vybaven jistou autonomií vystupuje jako zprostředkovatel mezi parlamentem a vládou. Zvyšuje se rovněž váha ústavního soudnictví (ústavního dozoru), takže klasická triáda parlamentní demokracie parlament – hlava státu – vláda je doplněna o další významný prvek – ústavní soud (ústavní radu, tribunál apod.). V některých ústavních systémech, založených původně na klasické formě parlamentní republiky, dochází dokonce k takovým změnám, že se hovoří o synkretických formách vlády (společné vládnutí několika osob, spoluvládí), kombinujících obě základní demokratické formy vlády. Typickými příklady jsou Francie po ústavní reformě v roce 1958 (tzv. poloprezidentský systém) a Spolková republika Německo podle ústavního zákona z roku 1949 (tzv. kancléřská demokracie). V posledních letech se inspirojí těmito vzory některé postkomunistické státy a přebírají do svých ústav určité prvky poloprezidentského systému (Rusko, Ukrajina, Bělorusko, Rumunsko a další státy bývalého sovětského bloku) nebo, méně často, posilují pozici předsedy vlády podle německého vzoru (zejména Česká republika, zčásti i Slovensko a Maďarsko).<sup>5</sup>

## 2.1 Státní moc v České republice

Princip dělby moci se v současnosti chápe širě než ve své klasické podobě. Nejde jen o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

---

<sup>5</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 41 - 42.

Soudobé ústavy upravují základy rozdělení veškeré politické moci. Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy ČR), příp. i profesionální, zájmová a hospodářská samospráva. Ve federacích je ústavně provedeno rozdělení státní moci mezi federativní celek a tvořící jej členské státy. Ústava ČR, jako státu unitárního, tuto problematiku neupravuje. Postupující evropská integrace vede k předávání části státní moci nadstátnímu integračnímu celku – **Evropské unii** (Ústava ČR tuto možnost řeší v článku 10a). Ústavně se upravuje možnost přímého výkonu státní moci lidem, zejména v referendu (článek 21 Listiny, dosud konsekventně důsledně neprovedené ve smyslu článku 2 odst. 2 Ústavy)<sup>6</sup>. Bývá ústavně vyjádřen princip politického pluralismu, spočívající ve svobodném vzniku a volné soutěži politických stran a příp. dalších politických subjektů, které jsou odděleny od státu (článek 5 Ústavy ČR ve vazbě na článek 20 Listiny). Stanoví se odluka církví a náboženských společností od státu (v Ústavě ČR není konsekventně řešeno, avšak vyplývá z článku 2 Listiny).<sup>7</sup>

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva. Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o **veřejnou moc**, jíž je nadán v prvé řadě sám stát, dále touto mocí disponují jim aprobované subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí. Veřejná moc, jejíž výkon představuje právě veřejná správa, se tak tedy dělí na **moc státní** a na **zbývající veřejnou moc**. Tato zbývající veřejná moc, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (prakticky se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu), je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní určité společné znaky a projevuje se jako „**decentralizovaná státní moc**“, jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu. Pojem „veřejná správa“ znalo, v obecnějším významu, již právo římské, a také jeho slovní základ *administratioeipublicatase* později stal východiskem pro vyjádření tohoto pojmu v příslušných jazycích. To našlo svůj výraz i v češtině, kde se někdy alternativně, či případně samostatně, ve smyslu slova „správní“ (v rovině veřejné

<sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, x, s. 206.

<sup>7</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 42.

správy) používá výraz „administrativní“. Tento pojem je tradičně užíván jak v tzv. organizačním pojetí, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, resp. správní orgány, tak v tzv. funkčním pojetí, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti těchto orgánů. Současný obsah pojmu veřejná správa je v bezprostřední vazbě na správní právo výsledkem určitého vývoje. Historicky se veřejná správa členila na správu vnitřní, správu vojenskou, správu finanční, správu zahraniční a správu justiční. Veškerá veřejná správa se původně nazývala policií a toto označení pro celou veřejnou správu bylo opuštěno teprve v období tzv. policejního státu, který termín policie začal vztahovat pouze na vnitřní správu. V období tzv. liberálního právního státu se potom obsah termínu policie ještě zúžil, neboť se v rámci vnitřní správy začalo diferencovat mezi pořádkovými funkcemi nařizovací povahy, nadále označovanými policií, a pečovatelskými funkcemi veřejné správy. To souvisí s vlastní podstatou správy jako společenské činnosti a jejím obecným pojmovým vymezením. Správou se tak v podstatě chápe společenské řízení, které však má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách. U správy a řízení nejde přitom o pojmy zaměnitelné, správa je svébytný pojem, sloužící k označení činností správních, tj. výkonných subjektů.<sup>8</sup>

Výkon státní správy pojmově odpovídá přenesené působnosti.<sup>9</sup>

Richard Pomahač uvádí, že: „*Pojem veřejná správa je nepochybně klíčovým pojmem správního práva. Správou se obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti. Institucionalizace je společenským obranným mechanismem svého druhu a dává lidem, kteří spravují věci veřejné, jistotu, že způsob, jimž tak činí, je přijatelný. Zatímco veřejnou správou v materiálním smyslu je označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.*“<sup>10</sup>

Např. K. Furmanová o veřejné správě hovoří, že: „*Veřejná správa představuje významnou a neoddělitelnou součást mechanismu zajišťujícího realizaci a výkon jednotlivých složek státní, resp. veřejné moci, přičemž z pohledu veřejné správy*

<sup>8</sup> PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 10.

<sup>9</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 26.

<sup>10</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 156.

*jde konkrétně o realizaci moci výkonné ve státě. Orgány veřejné správy plní řadu veřejnoprávních úkolů a cílů, a to v nejrůznějších sférách a oblastech každodenního života společnosti, v důsledku čehož disponují veřejnou mocí a jednají ve veřejném zájmu, který zabezpečují a chrání. V mnoha případech jsou proto vybaveny oprávněními autoritativně zasahovat do práv a svobod fyzických a právnických osob, ukládat povinnosti, používat prostředků státně mocenského donucení, apod.*<sup>11</sup>

## **2.2 Moc zákonodárná a veřejná správa**

Vrcholným ústředním orgánem státní správy je vláda, která má postavení orgánu státní správy s všeobecnou působností. Ústavní úprava vládu charakterizuje (spolu s prezidentem republiky) jako nejvyšší výkonný orgán státní moci republiky. Vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů vlády.<sup>12</sup>

V článku 79 Ústavy České republiky (Ministerstva a jiné správní úřady) se koncentrují tři ze základních problémových okruhů veřejné správy: právní forma zřizování správních úřadů a stanovení jejich působnosti, úprava právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech jako úprava zvláštní a vydávání právních předpisů v oblasti veřejné správy v případech, kdy tak nečiní vláda. Ústava se zabývá veřejnou správou ještě v hlavě sedmé projednávající o územní samosprávě, a to v souvislosti s možností svěřit výkon státní správy orgánům územní samosprávy. Mezi základní otázky nesporně patří ustanovení o právní formě zřizování správních úřadů a o určování jejich působnosti. Ústava však ponechává dostatečný prostor k tomu, aby zákonem nebo na základě zákona mohlo docházet k podrobnějším úpravám v české veřejné správě, a to též delegací jejího výkonu na jiné subjekty veřejné správy než je stát. Ústava zavádí nový termín „správní úřad“. Nahrazuje tím především výraz „orgán státní správy“, pokud v dřívější ústavní a zákonné úpravě byl používán ve smyslu relativně samostatné organizační jednotky, které se přičítala působnost a pravomoc a která se zřizovala zákonem, resp. ústavním zákonem. Pojem správní úřad je vyjádřením druhu vykonavatele veřejné správy bez ohledu na to, jaký skutečný název byl správnímu úřadu dán. Rozhodující je, aby takový vykonavatel veřejné správy byl zákonem zřízen jako správní úřad a zákonem mu byla vymezena určitá věcná a územní působnost a svěřena pravomoc vydávat druhotné právní předpisy nebo alespoň

---

<sup>11</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Leges, 2012, s. 11.

<sup>12</sup> SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 9.

pravomoc vydávat správní rozhodnutí s právními účinky, tj. správní akty vrchnostenské a konkrétní (individuální). Ústava nerozlišuje ústřední a územní (místní) správní úřady ani správní úřady vyšší a nižší. Výslovně se však zmiňuje o ministerstvech, ovšem pouze ve smyslu takového správního úřadu, který se od jiných vždy liší tím, že jeho řízením je pověřen člen vlády a že je v určitém resortu (věcné oblasti) nejvyšším správním úřadem. Správní úřad v pojetí Ústavy České republiky nelze slučovat s orgánem, který za stát nebo jiný subjekt veřejné správy jedná. Orgánem v tomto smyslu je představitel takového úřadu nebo ten, koho jako svého zástupce určí, ledaže by zákon přímo stanovil, že orgánem v určité věci je v rámci správního úřadu někdo jiný. Odstavec 3 článku 79 Ústavy České republiky, řeší otázku, kdo a za jakých podmínek může vedle vlády uskutečňovat druhotnou normotvorbu a tím provádět zákony. Zvolené řešení vychází z toho, že na rozdíl od vlády všechny ostatní normotvorné subjekty musí mít tzv. speciální zmocnění. To spočívá v tom, že zákon, který má být proveden nižším právním předpisem, stanoví příslušný správní úřad nebo orgán územní samosprávy. Jedině ten je oprávněn provádět zákon nižším právním předpisem. Tím se také naplňuje ústavní podmínka, že tak může učinit jen na základě zákona a v jeho mezích. Ústava nepřipouští jinou alternativu nositele pravomoci vydávat druhotné právní předpisy než správní úřad (bez bližšího rozlišení) nebo orgán územní samosprávy. Za právní předpisy ve smyslu výše uvedeného článku Ústavy České republiky nemohou být považovány takové, které nesplňují podmínky stanovené v tomto odstavci, nemají formu stanovenou zákonem pro právní předpis, nebo nejsou vyhlášeny způsobem určeným zákonem. Tím, že Ústava nevylučuje možnost, aby prováděcí předpisy vydávaly i nižší správní úřady a orgány územní samosprávy, nemůže být univerzální podmínkou jejich vyhlášení jen uveřejnění nebo oznámení o jejich vydání ve Sbírce listin.<sup>13</sup>

### **2.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy**

V oblasti působnosti státu působí dále jako ústřední orgány státní správy na jejich jednotlivých úsecích ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Přitom lze rozlišovat mezi ústředními orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, a mezi dalšími ústředními orgány státní správy, v jejichž čele již člen vlády nestojí. Ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády České republiky:

---

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, x, s. 124.

Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství. Dekoncentrované orgány státní správy, rovněž působí v jednotlivých územních jednotkách územní organizace státu, a to na základě ustanovení zvláštních zákonů. Jde o specializované orgány, přímo odvozené od ústředních orgánů státní správy. Tyto orgány se specializují jen na některý úsek státní správy nebo část takového úseku, či jen na některé činnosti, případně na zvláštní funkci výkonu státní správy (např. na inspekci). Zřizují se v případech, kdy vzhledem k jejich úzce specializovaně pojaté působnosti by ji nebylo dobře možné vykonávat samostatnými ústředními orgány státní správy z centra. Jejich územní působnost se přitom však vždy nekryje s územním členěním státu (kraje, obce), a pokud se s ním kryje, nebývají zpravidla tyto orgány zřizovány na všech odpovídajících úrovních územního členění krajské, okresní, městské a obvodní správy policie, inspektoráty Českého úřadu bezpečnosti práce, drážní správní orgány, úřady práce, finanční ředitelství a finanční úřady, školské úřady, správy sociálního zabezpečení.<sup>14</sup>

Opodstatnění existence specializovaných územních orgánů je v souladu s jejich posláním hledat především v účelnosti a míře jejich speciálního zaměření. Územně nekoncepované (specializované) orgány státní správy, tak jak jsou pojaty, tedy doplňují strukturu orgánů obcí jako subjektů státní správy a samosprávy v místech a společně s nimi tvoří ucelený systém místní.<sup>15</sup>

Ve většině učebnic obecného správního práva se autoři zamýšlejí nad tím, proč je tak obtížné veřejnou správu pozitivně definovat nebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat. Často rezignují na pozitivní (substantivní) vymezení veřejné správy a spokojují se s definicí označovanou jako negativní či subtraktivní. Zdá se, že tento stav je dán především tím, že věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru nemohla a nemůže komplexně postihnout jev tak složitý, jako je správa. Proto byly vždy pokusy o překročení úzkého resortního hlediska podáním obecně platné definice správy přijatelné pro více vědních oborů, které s fenoménem správy pracují.

---

<sup>14</sup> SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 101.

<sup>15</sup> SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 102.



## 2.4 Nositelé veřejné správy

Pojem veřejné správy ve smyslu obecném má pro nás význam nejen teoretický, ale též zřetelně praktický pro bližší vymezení veřejné správy ve společnosti a pro určení jejich nositelů. V minulém období nebyl tento pojem používán ani ve vědeckých pracích ani v legislativě. Byl důsledně nahrazován pojmem státní správa. Státní správa, tj. správa vykonávaná bezprostředně orgány státu, absorbovala veškerou správu věcí veřejných. Socialistický stát tím zřetelně dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho (veřejný zájem) a rozhodovat o tom, co je třeba za tím účelem učinit. Tím popřel možnost existence občanské společnosti, která se mimo jiné vyznačuje i tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty, než je stát. Výjimky z uvedené zásady byly v minulosti zcela ojedinělé a nepředstavovaly nějakou výraznější tendenci po samosprávě. Stát dnes přestal být jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve na tomto úseku monopolně vykonával stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky. Výkon veřejné správy může však být na základě zákona vykonáván i dalšími subjekty.

J. Pošvář správou v obecném smyslu rozumí zpravidla lidskou činnost sledující záměrně nějaký cíl. A. Merkl pak chápe správu v nejširším smyslu jako každou záměrnou lidskou činnost, sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost směřující za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Ze současných autorů například V. Sládeček chápe správu jako záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu) či P. Průcha správou rozumí společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách.<sup>16</sup>

Hendrych a Svoboda dále konstatují, že: *„Za veřejnoprávní právnické osoby se považují korporace, které vyvíjejí svou působnost v oblasti veřejného práva. Příkladem jsou územní samosprávné celky, které jako veřejnoprávní korporace výslovně označuje článek 101 odst. 3 Ústavy České republiky. Veřejnoprávní korporace mohou vystupovat i jako právnické osoby soukromého práva, a to tehdy, jestliže vstupují do soukromoprávních vztahů. Tak např. obec je právnická osoba veřejného práva, jestliže však něco kupuje nebo prodává, jestliže něco dědí apod., vystupuje jako právnická osoba soukromého práva. Podle článku 99 Ústavy je obec základním územním samosprávným celkem. K definici základního územního samosprávného celku*

---

<sup>16</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha, 2012, s. 13.

*je třeba využít článek 100 Ústavy, kde se konstatuje, že územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů.*<sup>17</sup>

Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pojem veřejná správa je užíván jak v tzv. organizačním pojetí, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, tak v tzv. funkčním pojetí, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy jakožto výkon podzákoné a nařizovací činnosti těchto orgánů. Veřejnou správu vykonává především stát prostřednictvím vlastních orgánů, a dále ji vykonávají další tzv. veřejnoprávní subjekty, které svou subjektivitu v jistém smyslu odvozují od státu a současně jsou jím aprobovány. Tyto korporace vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti, a správa jimi vykonávaná je svou povahou samosprávou. Podle obvyklého členění veřejnoprávních korporací na územní (obce, kraje apod.) a zájmové (komory, svazky, grémia apod.) přitom přichází v úvahu jako jimi vykonávaná veřejná správa územní samospráva a zájmová samospráva. U veřejné správy je tak nutno brát v úvahu její členění na státní správu a samosprávu. Státní správa představuje jednu z forem činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné státní moci. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko–ochrannou činností státu, která obsahuje jak prvky řízení, tak prvky regulace.<sup>18</sup>

J.Hrabák a T. Nahodil, ke správě uvádějí, že: *„Správou v obecném smyslu rozumíme lidskou činnost sledující záměrně určitý cíl. Správu lze dělit na správu soukromou (tj. správu vykonávanou subjektem ze své vlastní vůle a ve svůj vlastní prospěch) a veřejnou (tj. správu vykonávanou subjektem jako povinnost uloženou mu právní normou).*<sup>19</sup>

Vnitřně se veřejná správa člení na státní správu (tedy veřejnou správu uskutečňovanou státem) a samosprávu (tedy veřejnou správu vykonávanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem). Ustanovení § 1 Správního řádu zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Pro účely nového správního řádu, zákon č.500/2004 Sb., správní řád, se za správní orgán považují:

1. **orgány moci výkonné** - viz hlava III. Ústavy České republiky, a to počínaje prezidentem republiky přes vládu, jednotlivá ministerstva, jiné správní úřady

---

<sup>17</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 174 - 175.

<sup>18</sup> SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 41.

<sup>19</sup> HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009*. 3., aktualiz. vyd. Praha, 2009, s. 14.

s celostátní působností (např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Komise pro cenné papíry, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad aj.), územní odborné správní úřady (např. finanční úřady, úřady práce, katastrální úřady, obvodní báňské úřady, celní úřady aj.) a konče veřejnými sbory (např. Policií ČR, Armádou ČR),

2. **orgány územních samosprávných celků**, tj. orgány obcí nebo krajů, bez ohledu na to, zda právě vykonávají působnost v oblasti samosprávy (tj. působnost samostatnou) nebo v oblasti státní správy (tj. působnost přenesenou),
3. **jiné orgány**, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (např. Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka aj.),
4. **právnícké a fyzické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy** (např. autorizovaní architekti a inženýři činní ve výstavbě, metrologická střediska aj., tedy autorizované fyzické nebo právnícké osoby všeho druhu, nebo fyzické osoby zmocněné k výkonu správního dozoru jako např. lesní stráž, myslivecká stráž, stráž ochrany přírody aj.).<sup>20</sup>

## 2.5 Pojem „výkon veřejné správy“

Pojem „výkon veřejné správy“ je ve smyslu teorie správního práva pojmem zahrnujícím jak správní řízení, včetně vydávání individuálních správních aktů, tak i další činnosti, např. vydávání ověření (osvědčení), posudků, vyjádření a stanovisek, rovněž tak též informační úkony typu doporučení, výzev apod.<sup>21</sup>

Podle J. Bandžaka: „*Správa v obecném významu zahrnuje činnosti směřující nejen k plnění veřejných cílů, ale i soukromých. Jedná se o činnost sledující záměrně určitý cíl nebo také činnost, která za trvalým účelem řídí určité záležitosti. V rámci obecné správy lze rozlišovat např. správní činnosti ve smyslu činností administrativní, činnosti plánovací, organizační, řídicí kontrolní apod.*“<sup>22</sup>

Uvedené se bezesporu promítá do veřejné správy, která není totožná se správou soukromou. Veřejnou správu nemůžeme definovat pouze jako činnost výkonnou a nařizovací, ale zejména jako činnost spočívající v provádění zákonů. Veřejná správa,

<sup>20</sup> HRABÁK, Jan. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3., aktualiz. vyd. Praha, 2009, s. 14 – 15.

<sup>21</sup> HRABÁK, Jan. *Nový správní řád a zákon související*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 14.

<sup>22</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 41.

jako základní pojem správního práva, je ve své podstatě správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu subjekty, které ji vykonávají a realizují jako právem uloženou povinnost z titulu svého postavení (postavení veřejnoprávního subjektu). Je to činnost vrchnostenská, nevvrchnostenská, fiskální (fiskál – úředník zastupující před soudem státní pokladu) a obstaravatelská. Nositelé mohou státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (zásada legality). Na výkonu veřejné správy se však za určitých okolností mohou podílet také subjekty se soukromoprávním postavením. Veřejná správa je správa veřejných záležitostí, vykonávaná subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů ve veřejném zájmu, mimo soudnictví, zákonodárství a vládu v politickém smyslu, přičemž je více vázána právem. Veřejné záležitosti jsou právně neurčitým pojmem a je možné je obecně označit jako záležitosti obecně prospěšné pro společnost, přičemž se nemusí dotýkat celé společnosti, ale mohou se týkat jen určité části občanů, např. jedné obce, profesní skupiny apod. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, při jehož realizaci a uplatňování musí právní orgán vycházet z kontextu dané situace či řešení problému, kde má být chráněn nebo uplatňován.<sup>23</sup>

V zásadě pojem veřejná správa lze chápat v pojetí:

- materiálním (správa v činnostním/funkčním smyslu) – určitý druh činnosti (spravování);
- formálním (správa v institucionálním/organizačním smyslu) – organizační jednotka (útvár, úřad).

*“Veřejná správa v materiálním pojetí je činností (správa) státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých veřejných záležitostí (veřejných úkolů).“<sup>24</sup>*

Přímý výkon státní moci lidem Ústava České republiky meritorně neupravuje, ponechává však tuto možnost otevřenou, neboť podle článku 2 odst. 2 Ústavy České republiky může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Pokud jde o ústavní vyjádření přímého výkonu státní moci podle zmiňovaného článku, má se na mysli toliko hlasování o věcném (politickém nebo právním) problému ve formě referenda nebo plebiscitu, nikoli také volba zástupců v orgánech státu, jako projev personálního rozhodnutí na rozdíl od rozhodnutí věcného. Základem každého

---

<sup>23</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 42.

<sup>24</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 42.

lidského společenství má být svobodný člověk, kterému státní moc má především sloužit. Citlivá otázka poměru moci a práva je v Ústavě České republiky řešena ve prospěch podřízení moci právu. Vyplývá to z jiných ustanovení Ústavy České republiky a ze zákonů, zejména těch, co pojednávají o soudní kontrole ústavnosti a zákonnosti. Článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod určují státní (veřejné) moci, tj. nositelům vrchnostenské veřejné správy, povinnost sloužit všem občanům s omezením možnosti uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jde o obecné principy (zásady) práva, které jsou všeobecně přijímány a staly se osvědčenými principy právního státu. Řada těchto principů je obsažena přímo v Ústavě České republiky, v Listině základních práv a svobod, jakož i v dalších právních předpisech.<sup>25</sup>

## 2.6 Příslušnost ve veřejné správě

Z formálního hlediska každá činnost ve veřejné správě musí příslušet určitému subjektu z hlediska jeho působnosti a pravomoci. Tento subjekt se stává jejím nositelem a současně odpovídá za její realizaci. Subjekty veřejné správy jsou ti, kdo odpovídají za její výkon. Jedná se o stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o kterých to stanoví Ústava Česká republiky nebo zákon. Klasická teorie považuje stát za jediný subjekt veřejné správy. Stát výlučně rozhoduje o tom, zda přizná podíl na výkonu veřejné správy i jiným subjektům. Stát je pak právnickou osobou a má postavení veřejnoprávní korporace. Výkon státní správy zabezpečuje stát svými orgány, organizačními složkami - **vykonavatelé**. Vykonavatelé jsou ti, kdo v rámci subjektů veřejnou správu vykonávají (správní úřady, orgány územní samosprávy, fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy). V této souvislosti je třeba zmínit se o pojmu „**správní orgán**“ a „**správní úřad**“ a „**orgán veřejné správy**“ které bývají někdy nesprávně zaměňovány nebo ztotožňovány.<sup>26</sup>

**Orgán veřejné správy** je pojemnější, který zahrnuje z hlediska platného práva všechny orgány veřejné správy (orgány státu, orgány územních samosprávných celků, orgány jiných korporací, pokud vykonávají veřejnou správu, soukromé fyzické

---

<sup>25</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 234.

<sup>26</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 25.

nebo právnické osoby, pokud jim byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy).<sup>27</sup>

**Správní orgán** je subjektem veřejné správy, který vystupuje buď v postavení orgánu státní správy, nebo orgánu veřejnoprávní korporace. V právních předpisech, v judikatuře i v literatuře bývá termín správní orgán chápán různě. V současné době se v této souvislosti v oblasti veřejné správy používá často pojem **správní úřad**.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 25.

<sup>28</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 25.

### 3 Veřejná správa a základní zásady správy

Účelem a smyslem nastavení základních zásad je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy, tedy rozhodování na základě principů materiálního právního státu za nepřipustnosti svévole a při přednosti ústavně komfortního výkladu práva před jeho derogací (zrušení zákona, nahrazení jeho části novým zákonem).

Intenzita a prosazování uvedených požadavků souvisí se vzrůstajícími požadavky na úroveň a právní záruky právního a demokratického státu v oblasti moci výkonné. Jde nepochybně o základní principy, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v moderním státě. K otázce právních principů uvádí Dworkin: „*Právní principy jsou standardy, které se mají dodržovat z toho důvodu, že to vyžaduje spravedlnost, slušnost nebo jiné dimenze morálky.*“<sup>29</sup>

K uvedenému konstatoval Ústavní soud České republiky: „*Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc, ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních a mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejnosti akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva, jsou rovněž základní principy a zvyklosti.*“<sup>30</sup>

#### 3.1 Komentáře k zásadám výkonu státní správy

Posláním základních zásad pro veškerou činnost veřejné správy je přenést esenciální (podstatné) principy právního státu deklarované v ústavních zákonech do konkrétního ustanovení jednoduchého práva tak, aby principy mohly plnit funkci obecného pravidla. Z uvedeného plyne: „*Kdo není schopen svým spoluobčanům sloužit, ten se jim snaží vládnout.*“<sup>31</sup>

Mises vysvětluje: „*To, co se nazývá nedostatky a chybami administrativy, jsou její nezbytné vlastnosti. Úřad není ziskovým podnikem, nemůže používat žádných*

<sup>29</sup> DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 44.

<sup>30</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 8.

<sup>31</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 9.

ekonomických kalkulací. Musí řešit takové problémy, které jsou podnikovému vedení neznámé.<sup>32</sup>

„Pojmy byrokrat, byrokratický a byrokracie jsou jednoznačně nadávkami. Nikdo nenazve sám sebe byrokratem nebo nepoužije pro svoje metody řízení a správy přívlastek byrokratické. Tato slova jsou vždy spojena s hanlivým významem. Po každé znamenají opovržlivou kritiku osob, institucí nebo postupů. Nikdo nepochybuje, že byrokracie je veskrze špatná, a v daném světě by proto neměla existovat.“<sup>33</sup>

„Náčelník malého a primitivního kmene je v postavení, které mu umožňuje koncentrovat veškerou legislativní, správní a soudní moc v jeho rukou. Jeho vůle je zákon. Je ztělesněním výkonné i soudní moci.“<sup>34</sup>

„Všeobecně se říká, že byrokratický management je neslučitelný s demokracií a demokratickými institucemi. To je ale omyl! Demokracie ctí zákon jako nejvyšší moc. Pokud by tomu bylo jinak, pak by státní úředníci byli nezodpovědní a svévolní despotové, nestáli soudci a vrtošiví hulváti. Dva pilíře demokratické společnosti jsou nadřazenost práva a rozpočet. (To není definice demokratické vlády, ale popis správních technik v demokratické společnosti. Definice demokratické společnosti je: Systém vlády, ve kterém jsou občané schopni přímo v referendu, nebo nepřímo ve volbách ovlivnit provádění moci zákonodárné, výkonné a výběr nejvyšších úředníků). Nadřazenost práva, ve smyslu kladení nejvyššího důrazu na zákon, znamená absenci moci jakéhokoli soudce či vysokého státního úředníka rušit zájmy jedince, aniž by ho k takovým krokům opravňoval zákon. Nulla poena sine lege, žádné tresty, pokud nejsou zařízeny ze zákona. Je to především neschopnost nacistů pochopit důležitost tohoto základního principu, jež je kvalifikuje jako antidemokratické hnutí. V totalitním systému hitlerovského Německa musí soudci rozhodovat v souladu s *das gesunde Volksempfinden*, tj. se zdravými pocity lidí. Protože soudce musí sám rozhodovat o tom, co jsou zdravé pocity lidí, je při svém rozhodování suverénní obdobně jako náčelník primitivního kmene.“<sup>35</sup>

„Je ale špatné, když kvůli nedokonalým zákonům zločinec ujde trestu. V porovnání se svévolí soudce se ale jedná o menší zlo. Pokud legislativci uznají nedokonalost zákona, mohou je zdokonalit. Jestliže voliči nesouhlasí s metodami

<sup>32</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 79.

<sup>33</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 33.

<sup>34</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 71.

<sup>35</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 73.



*a návrhy prosazovanými jejich zástupci, mají možnost v příštích volbách zvolit jiného zástupce, kteří budou lépe vědět, jak své činy přizpůsobit vůli většiny.*“<sup>36</sup>

*„Totéž platí o výkonné moci. I v této oblasti existuje alternativa mezi svévůli vlády despotických úředníků a vládou lidí nucených dodržovat ustanovení zákona. Je pouhým eufemismem nazývat státem blahobytu stát, ve kterém panovníci mohou přijímat taková opatření, jež oni sami považují za nejlepší ve jménu veřejného zájmu, ve srovnání se státem, ve kterém jsou pravidla výkonnou mocí vymezena legislativou a občané mohou svá práva proti nelegálním státním zásahům vymáhat u soudu. Tento takzvaný stát blahobytu je ve skutečnosti tyranii panovníků. (Mimochodem nesmíme zapomínat, že dokonce ani despotická vláda nemůže fungovat bez regulací a byrokratických nařízení, nemá-li se zvrhnout v chaotický režim místních politických vůdců a rozpadnout se v bezpočet bezvýznamných despocií). Cílem ústavního státu je také veřejné blaho. Charakteristickým znakem, jenž odlišuje ústavní stát od despotie, je, že nikoliv autority, ale řádně volení zástupci lidu mají rozhodovat o tom, co nejlépe slouží veřejnému blahu. Díky tomuto systému volení zástupci lidu mají rozhodovat o tom, co nejlépe slouží veřejnému blahu. Díky tomuto systému mohou být lidé nezávislí a jejich práva na sebeurčení jsou chráněna. Lidé žijící v tomto systému jsou suverénními nejen v den voleb, ale i v období mezi volbami. Většina despotů, tyranů a diktátorů je upřímně přesvědčena, že jejich vláda je vládou pro lidi. Není třeba zjišťovat, zda jsou takové výroky Hitlera, Stalina a Franka opodstatněné, či nikoli. Každopádně jejich systém není ani vládou lidí, ani vládou pro lidi. Není demokratický, ale autoritářský. Tvrzení, že byrokratický management je nepostradatelný nástroj demokratické vlády, je paradoxní. Mnozí budou protestovat proti tomuto výroku. Jsou totiž zvyklí považovat demokratickou vládu za nejlepší systém vlády a byrokratický management za jedno z největších zel. Jak mohou být tyto dvě protikladné věci spojeny? Až v posledních letech si lidé začali uvědomovat hrozbu byrokracie a začali považovat byrokracii nikoli za nástroj demokratické vlády, ale naopak za nejhoršího nepřítele svobody a demokracie. K těmto námitkám musíme dodat, že byrokracie sama o sobě není ani špatná ani dobrá. Je pouze prostředkem vlády, jenž může být užit v rozličných sférách lidské činnosti. Existující oblasti, především efektivní řízení vládního aparátu, ve kterých jsou byrokratické metody nezbytně vyžadovány. Co ale dnes mnoho lidí považuje za zlo, není byrokracie jako taková, ale expanze sfér v rámci kterých je byrokratický management prováděn. Tato expanze je nevyhnutelným následkem*

---

<sup>36</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 73.

*prostupujícího omezování osobních svobod, dále pak následkem vnitřních trendů ekonomických a sociálních politik, směřujících k potlačení osobní iniciativy a nahrazení této iniciativy vládními zásahy.*<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002, s. 75.

## 4 Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Právní úprava vzniklá ve druhé polovině 19. století v rakouské části Rakousko – Uherska na základě judikatury vídeňského Správního soudního dvora významně ovlivnila správní právo v českých zemích i v zemích, které se v první polovině 20. století staly součástí Polska. Právní úprava vzniklá v uherské části Rakousko-Uherska ovlivnila právní úpravu maďarskou a slovenskou. Po vzniku Československa pak, již spíše pod vlivem rakouské právní úpravy (a judikatury), vznikla nová právní úprava československá. Neměla však formu zákona, nýbrž vládního nařízení.<sup>38</sup>

V každém demokratickém právním státě poslání a postavení veřejné správy zcela nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace a činnosti veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů. Proto i v České republice je výkon veřejné správy v návaznosti na princip ústavnosti důsledně ovládán zásadou legality (zákonnosti) a zásadou legitimacy. Zásada zákonnosti, která ve veřejné správě představuje jednu z nejvýznamnějších zásad vůbec, tak jednoznačně stanoví požadavek zákonného základu pro veškerou činnost veřejné správy. Zachování a dodržování tohoto principu je *condicio sine qua non* (nezbytný předpoklad), řádného výkonu veřejné správy v každém demokratickém právním státě a stát proto musí zabezpečit konstituování a řádné fungování takových právních mechanismů, které zajistí dodržování principu zákonnosti jak orgány veřejné správy, tak i adresáty veřejnoprávního působení. Těmito mechanismy jsou tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě. Institut právní ochrany (právních prostředků ochrany) před nezákonnou nečinností ve veřejné správě pak představuje jednu z významných komponent záruk zákonnosti, neboť zákonnost ve veřejné správě může být porušena jak činností, konáním v rozporu se zákonem, tak i nečinností ze strany orgánů veřejné správy. Od veřejné správy – v jejím pojetí jako služby veřejnosti – se zpravidla očekává aktivní, cílená činnost, konání příslušných orgánů – tedy aktivní a cílená realizace cílů a úkolů veřejné správy v případech, kdy je povinna konat, tedy představuje závažné porušení zásady zákonnost. Nadto v řadě případů může nečinnost znamenat zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, případně může dojít i k porušení mezinárodněprávních závazků, nehledě na to, že takovéto „jednání“ veřejné správy je zcela v rozporu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti vykonávané v souladu s principy tzv. **dobré správy**, a že taktéž narušuje princip právní jistoty ve státě

---

<sup>38</sup> HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde, 2011, s. 13.

a společnosti. Hovoříme tedy o souboru právních prostředků působících jak k ochraně před vznikem nezákonné činnosti, tak i k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady případně vzniklé škody či nehmotné újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů. Jde o soustavu právních mechanismů sloužících k ochraně práv a oprávněných zájmů adresátů veřejné správy a současně i k ochraně veřejných zájmů, které mohou být nečinností taktéž dotčeny.<sup>39</sup>

V souvislosti se zmiňovaným obsahem a smyslem demokratického právního státu je třeba poukázat na skutečnost, že ústavní předpisy tvoří vrchol právního řádu každého státu. Mají nejvyšší právní sílu; ostatní vnitrostátní právní prameny, tj. zejména zákony a podzákonné právní předpisy a i individuální rozhodnutí, tj. právní akty, smlouvy apod. musí být s nimi souladné.

#### **4.1 Přípravovaný služební zákon - záruka zákonnosti ve veřejné správě?**

Napříč střídajícími se vládami hovoří o nutnosti služebního zákona. S ohledem na danou problematiku je pro moc výkonnou nesmírně důležitá účinnost takového zákona. Ten by měl existencí jednotných pravidel odstranit politizování státní správy, účelovost výběru státních úředníků podle výsledku voleb a zajistit apolitické rozhodování. Nejde o nic jiného, než o to řešit situaci ve státní správě jasnými pravidly než jak tomu bylo a je dosud. Státní správa velmi nutně potřebuje legislativní stabilitu a jasné úkoly i zadání státu pro budoucí vývoj.

Exministr Miroslav Kalousek v článku otištěném v právu 25. 1. 2014, s názvem, „Denně se trýzním chybami, ale řeknu je, populisté by to překroutili“ na otázku „Proč jste vlastně služební zákon v době, kdy jste byli ve vládě, nepřijali?“ odpovídá: „*Ta výtky by měla znít, proč jste ho nepřijali dřív. Vláda ho nepřijala. Kdyby se Sněmovna nerozpustila, tak by byl ten zákon do řádných voleb schválen. Zákon tu měl být léta, ale shoda se hledala jen velmi těžce, protože tu jsou dva extrémy. První, že má být státní správa nezávislá na politické moci a že by měl být státní tajemník protiváhou svému ministrovi. To bychom mohli zrušit volby. Druhý extrém umožňuje ministrům vyměnit všechny ve vedoucích funkcích. Samozřejmě ne všichni to dělají. Podívejte se, jak jsem já i mí předchůdci – Sobotka, Rusnok, Kočárník – nakládali šetrně se státním aparátem. Já jsem přišel s vlastním šéfem sekretariátu a tiskovým*

<sup>39</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 11.

*mluvčím a s těmi jsem i odešel. Za nešťastné považuji vykládat, že má být státní správa nezávislá na politické moci. To je nesmysl, správa musí bez protestu splnit veškerá zadání aktuální politické moci. Když převezmeme personální systém Evropské komise, tak nemusíme nic vymýšlet.*“<sup>40</sup>

S takovým názorem však souhlasit nelze, bylo by dobré více naslouchat občanům, nežli preferovat vlastní moc, důsledky takového přístupu by byly vidět. Zavedení takového stavu je právě kritizovaným zárodkem korupce, libovůle a byrokracie ve státní správě. S Miroslavem Kalouskem lze souhlasit, uvádí-li, že: „*Státní správa musí být profesionální. Každý ve státní správě bude muset projít náročnými zkouškami, ve kterých prokáže, že na to má. Úředník musí být natolik erudován, že i věcně chybné zadání svého šéfa, který byl dosazen na základě výsledků voleb, dokáže s náležitou péčí vyplnit. Když se prokáže, že jeho práci ovlivnil jeho politický názor, tak bude vyhozen, protože od toho tam není.*“<sup>41</sup>

Neméně zajímavý, o problematice přijímaného služebního zákona, je článek „*Služební zákon pod palbou*“, v Haló novinách z 24. 2. 2014, v němž se mimo jiné píše, že: „*Velké kritice čelí ve výborech sněmovny novela služebního zákona z pera ČSSD. Poslanci vlastně ani nevědí, co projednávat, na komplexní pozměňovací návrh z vládní dílny stále čekají. ... Komplexní pozměňovací návrh se stále zatím připravuje. Dostali jsme jen věcný záměr, teze zákona, který však nemůže vzít jako základ. Není-li vyřešené odměňování, vzdělání ve státní správě, má-li být úřednická zkouška, nemůžu o tom diskutovat. Zazněli i pochyby, zda je nutné přezkoušet všech 75 tisíc úředníků. Regulační a kontrolní úřady nechtějí, aby se na ně služební zákon vztahoval. Obávají se, že by to ohrozilo jejich nezávislost a odbornost. Výhradami proti předloze, kterou navrhla ČSSD, má i Svaz měst a obcí. Proti tomu, aby jejich instituce podléhaly služebnímu zákonu, se při jednání výborů postavili zástupci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého telekomunikačního úřadu a Energetického regulačního úřadu. Také zástupkyně Českého statistického úřadu poukazovala na to, že náplň práce Českého statistického úřadu, nemá charakter správní činnosti. Úřady, které mají být nezávislé, mají kontrolovat státní správu, by pod tento zákon spadat neměly. Ve věcných tezích k novele, které připravili zástupci ČSSD, ANO a KDU-ČSL se uvádí, že pod zákon by kromě ministerstev a dalších úřadů státní*

---

<sup>40</sup> KALOUSEK, Miroslav. Denně se trýzním chybami, ale řeknu je, populisté by to překroutili. *Právo*. 2014, roč. 24, č. 21.

<sup>41</sup> KALOUSEK, Miroslav. Denně se trýzním chybami, ale řeknu je, populisté by to překroutili. *Právo*. 2014, roč. 24, č. 21.

*správy měly spadat i rozpočtové, příspěvkové a další organizace. Zmiňují Ředitelství silnic a dálnic a Správu železniční a dopravní cesty. Takzvaného superúředníka – generálního ředitele státní správy, by vláda jmenovala na sedm let, na základě výběrového řízení. O místo by se mohli ucházet státní tajemníci z ministerstev. V přechodném období by to mohli být lidé s nejméně šestiletou praxí ve veřejné správě. Generálního ředitele by mohla vláda odvolat ze zákonných důvodů nebo pro nezákonné jednání. Na ministerstvech by byl nadřízeným všech úředníků státní tajemník pro věci služby, jmenovaný superúředníkem za souhlasu ministra. Ředitelé sekcí by byli nově odbornými státními tajemníky, úkoly by jim ukládal ministr. Úředníci by do služebního poměru byli vybíráni v konkurzu, nejprve by se stali čekateli. Do půl roku by museli složit zkoušku, do níž by pobírali o pětinu nižší plat. Procházeli by každoročně hodnocením. Odměny by kvůli údajnému zneužívání nemohly překročit pětinu ročních příjmů úředníka. Komplexní pozměňovací návrh k novele má připravit Úřad vlády ČR. Kdy bude hotov, poslanci netuší. Koalice slibuje diskuzi s opozicí o konečném znění, a zároveň by byla ráda, aby některé části zákona platily už od léta či podzimu. Hodně spěchu na to, že je konec února a poslanci ještě netuší, co dostanou do lavic.“<sup>42</sup>*

Z výše uvedeného lze dovodit, že služební zákon by mohl nastartovat pozitivní změnu ve státní správě, je však nutné, aby byl zákon dobře přijat, má-li jít o dlouhodobou reformu státu. Všichni chtějí změnu ve státní správě, což služební zákon může nastartovat, ale prozatím není nikdo schopný odhadnout, jaké bude konečné znění zákona a ani kdy bude státní služba skutečně fungovat, jak by měla. O to víc to platí o státních firmách nebo o firmách s účastí státu. Neobjasněnou dosud zůstává i nejpodstatnější otázka, zda opravdu služební zákon pomůže snížit korupci.

## **4.2 Ústavní principy ve veřejné správě**

Článek 9 odst. 2 Ústavy České republiky zdůrazňuje, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Provedení takových změn v Ústavě, resp. v jiných součástech ústavního pořádku, které by narušily ústavně zakotvený charakter České republiky jako demokratického právního státu, by tedy bylo protiústavní (a to i v případě, že by tato změna byla provedena předepsanou kvalifikovanou většinou obou komor Parlamentu). V Ústavě České republiky však nejsou konkrétně určeny články, v nichž jsou vyjádřeny tyto podstatné náležitosti demokratického právního státu. Komparací s ústavami vyspělých demokracií přijatými

---

<sup>42</sup> SLOBODZIAN, Vladimír. Služební zákon pod palbou. *Haló noviny*. 2014, roč. 24, č. 50.

po 2. světové válce, kde se obdobná ustanovení vyskytují, lze dojít k závěru, že se jedná minimálně o ústavní principy svrchovanosti lidu jako zdroje a nositele státní moci (čl. 1, 2), dělby moci (čl. 2), ústavnosti a legality (čl. 2), prvotnosti a ústavní ochrany lidských a občanských práv a svobod (čl. 1, 3, 4), politického pluralismu (čl. 5), demokraticky projevené rozhodující vůle většiny při respektování práv menšin (čl. 6) a samosprávy územních celků (čl. 8) jenž jsou vyjádřeny v ustanoveních hlavy I. Ústavy. Čl. 3 má přitom povahu odkazujícího ustanovení na Listinu základních práv a svobod, kde jsou další stěžejní principy vyjádřeny v hlavě první a páté.<sup>43</sup>

K uvedeným podstatným náležitostem demokratického právního státu se rovněž vyjadřuje Hendrych a Svoboda, jež uvádějí, že nepřipustnost změny podstatných náležitostí demokratického státu je výrazem hodnotové orientace Ústavy, na rozdíl od hodnotové neutrality předválečných ústav, ale i hodnotové orientace ústav bývalého poválečného režimu na našem území. Nepřipustnost těchto změn klade otázku, co jsou podstatné náležitosti demokratického státu. Ze základní charakteristiky ČR uvedené v čl. 1 je zřejmé, že ČR je definována jako demokratický právní stát, tj. jako stát ústavní. Z toho vymezení lze dedukovat, že za nepřipustnou nutno považovat především změnu základních a nedotknutelných hodnot, které vyplývají z čl. 1, 5 a 6 Ústavy České republiky.<sup>44</sup>

Jedním ze základních článků upravujících územní samosprávu je článek 100 Ústavy. K tomu Hendrych a Svoboda konstatují, že: „*Obce a vyšší územní samosprávné celky (země a kraje), mají Ústavou dané právo na samosprávu, tj. mají právo na samostatné spravování (čl. 101 odst. 2), do kterého nemůže nikdo zasahovat s výjimkou státu (čl. 101 odst. 4), jehož možnosti jsou omezené jak co do způsobu zasahování, tak co do účelu.*“<sup>45</sup> Z textu tohoto odstavce dále vyplývá, že územní samosprávný celek je společenstvím občanů a toto společenství je vlastně definováno územím. Oním územím jsou obce a dále země nebo kraje, jak je uvedeno v čl. 99. Zatímco země v našem právním řádu neznáme, tak kraje podle zákona č.36/1960 Sb., o územním členění státu, stále existují.

Hendrych a Svoboda dále konstatují, že: „*Za veřejnoprávní právnické osoby se považují korporace, které vyvíjejí svou působnost v oblasti veřejného práva.*“

---

<sup>43</sup> GERLOCH, A. *Rřízení před Ústavním soudem*. Praha: Prospektrum, 1996, s. 9.

<sup>44</sup> SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 19.

<sup>45</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 175.

*Příkladem jsou územní samosprávné celky, které jako veřejnoprávní korporace výslovně označuje článek 101 odst. 3 Ústavy České republiky.*<sup>46</sup>

Veřejnoprávní korporace mohou vystupovat i jako právnické osoby soukromého práva, a to tehdy, jestliže vstupují do soukromoprávních vztahů. Tak např. obec je právnická osoba veřejného práva, jestliže však něco kupuje nebo prodává, jestliže něco dědí apod., vystupuje jako právnická osoba soukromého práva.<sup>47</sup>

Podle článku 99 Ústavy je obec základním územním samosprávným celkem. K definici základního územního samosprávného celku je třeba využít článek 100 Ústavy České republiky, kde se konstatuje, že územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů.<sup>48</sup>

Toto formální hledisko veřejné správy je v našem právním řádu vyjádřeno především v článku 1 Ústavy České republiky, jednotnost státu není narušena tím, že svém právním řádu přiznává územním nebo i jiným společenstvím (vykonávajícím samosprávu jako právnické osoby podřízené českému právnímu řádu) na svém území samosprávu a v § 244 odst. 2 občanského soudního řádu se uvádí: „*Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen správní orgán) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva § 7 odst. 1 v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednává a nerozhodují o nich jiné orgány, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Ustanovení odstavce 1 neplatí, a) rozhodl-li o sporu nebo o jiné právní věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud – zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů nebo rozhodčí komise spolku, b) jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního poměru učiněného před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti, c) odkázal-li podle zvláštního*

---

<sup>46</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 174.

<sup>47</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 73.

<sup>48</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 174.



*právního předpisu správní orgán účastníky právního poměru s jejich nároky na řízení před soudem.*“<sup>49</sup>

Rovněž v článku 8 Ústavy je vyjádřeno, že územní samospráva je jedním ze základních pilířů politického a právního systému České republiky. Zaručení samosprávy územních samosprávných celků koresponduje s článkem 100 Ústavy České republiky, kde je zakotveno právo těchto celků na samosprávu a dále s články 101 a 104, které blíže konkretizují obsah pojmu územní samospráva. Z hlediska záruk má zvláštní význam článek 87 Ústavy České republiky, který stanoví kompetenci Ústavního soudu rozhodovat o stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu a rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Soubor těchto zásad je pak vyjádřen i v Evropské chartě místní samosprávy.<sup>50</sup>

### **4.3 Evropská charta místní samosprávy**

Evropská charta místní samosprávy je dokumentem vzešlým z iniciativy tzv. Stálé konference místních samospráv Evropy, ustavené Radou Evropy v roce 1957, přičemž text Charty byl schválen v červnu 1985 ve Štrasburku; nabyl platnosti, po předepsané ratifikaci stanoveným minimálním počtem členských států, k 1. 9. 1988; Česká republika Evropskou chartu místní samosprávy podepsala v květnu 1998; publikována ve Sbírce zákonů jako „sdělení MZV ČR“ číslo 181/1999 Sb., a to nyní již ve znění změn; po její ratifikaci se Charta stala pro Českou republiku platnou dnem 1. 9. 1999; obsahuje dohodnuté základní principy, na nichž má být budována a na nichž má fungovat místní samospráva; text Evropské charty místní samosprávy je veden ve smyslu „sdělení MZV ČR“ číslo 369/1999 Sb.; do anglického znění Charty lze nahlédnout na Ministerstvu zahraničních věcí a na Ministerstvu vnitra.<sup>51</sup>

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. února 2003: „*Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností, jak konstatoval Ústavní soud připomenutým nálezem z 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, str. 375). Ústavní soud považuje místní*

<sup>49</sup> DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, Velké komentáře, sv. 2.

<sup>50</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 140.

<sup>51</sup> PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 220.

samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopností místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102). Ústava České republiky ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady evropských států.<sup>52</sup>

Veřejná moc je definována v judikatuře Ústavního soudu I. ÚS 229/98, ÚS sv. 12, v nálezu číslo 138 tak, že: „Ústavní stížnost musí směřovat proti rozhodnutí, opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci.“ Pokud jde o vymezení pojmu „orgán veřejné moci“, odkazuje Ústavní soud na vymezení, které provedl již Ústavní soud ČSFR. Ten veřejnou moc definoval zejména jako takovou moc, „která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s ním v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, jestli i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat. Orgánem v právním slova smyslu je právnická osoba, vykonávající svou činnost jako povinnost nebo kompetenci a je zřízena k trvalému a opakujícímu se výkonu činnosti.“<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde., s. 213.

<sup>53</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 201.

V této souvislosti oproti tomu nelze nezmínit rozhodnutí Ústavního soudu ve věci IV.ÚS 174/02, ÚS sv.27, usnesení č.20, jež vymezuje, co za orgán veřejné moci považovat nelze: „*Stěžovatel se dožadoval zrušení rozhodčího nálezu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda předmětný náleze lze považovat za pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné moci ve smyslu čl.87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp.podle § 72 odst.1 písm.a) zákona o ÚS. Dospěl k závěru, že uvedený rozhodčí soud takovým orgánem není, neboť jeho pravomoc vyplývá z platné rozhodčí smlouvy uzavřené mezi stranami. Rozhodce nenalézá právo, ale tvoří (eventuálně napevno staví, vyjasňuje, tedy narovnává) závazkový vztah v zastoupení stran. Jeho moc tedy není delegovaná svrchovanou mocí státu, ale pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud.*“<sup>54</sup>

Podle článku 2 odst. 1 Ústavy České republiky, je zdrojem veškeré státní moci a činitelem ji ustanovujícím svrchovaný lid. To je také jediný legitimní základ vzniku a existence demokratického právního státu. Demokratický stát znamená především, že tvorba, organizace a ustavování státních orgánů a jejich činnost odpovídá standardům demokracie.<sup>55</sup>

Nejdůležitější z nich jsou vyjádřeny v článku 2 Ústavy a s nimi spojené všeobecné a rovné volební právo. Preambule Ústavy deklaruje odhodlání občanů České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku řídit se všemi osvědčenými principy právního státu. Právním státem se rozumí stát, ve kterém je státní moc vykonávána toliko na základě zákona v rámci práva a jeho prostřednictvím. Je-li uplatnění státní moci striktně vázáno na zákon, opačná zásada platí pro občana. Je svobodný činit vše, co není zákonem zakázáno. Občan rovněž nemůže být nikým nucen činit něco, co zákon neukládá.<sup>56</sup>

ÚS, náleze č. 63, svazek 4 – Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, stanoví v čl. 2 odst. 3, že nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá. Toto ustanovení nelze obcházet tím, že bude např. od občana vyžadováno prohlášení, „*že bude něco činit či nečinit, nebo strpět něco, co mu zákon neukládá, a takové prohlášení bude podmínkou pro uplatnění jiného jeho práva.*“<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Veřejný ochránce práv – Principy dobré správy [online] [cit. 2014-01-24]. Dostupné z WWW:<<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/1>>.

<sup>55</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 3.

<sup>56</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 3.

<sup>57</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 3 - 4.

Spojením přívlastků demokratický a právní (jiné vyjádření pro ústavní stát) má být naznačeno, že Česká republika se má řídit demokraticky vytvořeným právem a že demokratický státní režim poskytne občanům dostatečné záruky k tomu, aby se svých práv či odstranění křivd mohli domoci u nezávislých soudů a v tom smyslu, že ústavní stát je realizovatelný pouze na základě občanské společnosti, založené na rovnosti občanů a na primátu jednotlivce před státem. Státní moc nemůže mít další legitimní zdroje. Lid však tím, že ustaví a zorganizuje státní moc a vymezí její výkon, nepřestává být nositelem státní moci, suverénem. Lid jako suverén se státní moci nevzdává ve prospěch orgánů tuto moc vykonávajících. Výkon státní moci může být uplatňován v zásadě dvojím způsobem. Přímou nebo nepřímou. Ústava zřetelně preferuje nepřímý (reprezentativní) způsob spočívající v tom, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů **moci zákonodárné, výkonné a soudní**. Základ pro dělbu státní moci je dán v článku 2 Ústavy České republiky. Vymezení jednotlivých mocí a jejich vykonavatelů, jakož i vzájemné vazby mezi nimi řeší Ústava zevrubně v dalších hlavách.<sup>58</sup>

Slýcháváme řadu komentářů k odpolitizování státní správy. Několikrát skloňovaná depolitizace státní správy se stala evergreenem. Zásadním přínosem schválení zákona o státní službě by mělo být (zde pozor na tzv. služební zákon – ten se vztahuje na policii, armádu a platí od roku 2007), že se má zamezit korupci. To by mělo být hlavním cílem. Pokud se korupce nesníží, tak nedojde k zefektivnění státní správy. V tomto případě by měla být více postižena chybná rozhodnutí úředníka, protože v současné chvíli nemají ministerští úředníci žádný vlastnický vztah ke statkům, o kterých rozhodují.

#### **4.4 Samospráva, jakožto součást veřejné správy**

Stát v dnešní době přestal být jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve na tomto úseku monopolně vykonával stát, jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy, mezi nimiž zvláštní místo zaujímají samosprávné svazky. Výkon veřejné správy může však být na základě zákona vykonáván i dalšími subjekty. Toto formální hledisko veřejné správy je v našem právním řádu vyjádřeno především v článku 1 Ústavy, že jednotnost státu není narušena tím, že ve svém právním řádu přiznává územním nebo jiným společenstvím (vykonávajícím samosprávu

---

<sup>58</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 3.

jako právnické osoby podřízené českému právnímu řádu) na svém území samosprávu a v § 244 odst. 2 občanského soudního řádu: „*Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, případně smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen správní orgán) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahu soukromého práva (§ 7 odst. 1), v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona projednává a nerozhodují o nich jiné orgány, a nabylo rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Ustanovení odstavce 1 neplatí, a) rozhodl-li o sporu nebo o jiné právní věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud – zákon 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů nebo rozhodčí komise spolku, b) jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního poměru určitého před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti, c) odkázal-li podle zvláštního právního předpisu správní orgán účastníky právního poměru s jejich nároky na řízení před soudem.*“<sup>59</sup>

Rovněž v článku 8 Ústavy je vyjádřeno, že územní samospráva je jedním ze základů politického a právního systému České republiky. Zaručení samosprávy územních samosprávných celků koresponduje s článkem 100 Ústavy, kde je zakotveno právo těchto celků na samosprávu a dále s články 101 a 104, které blíže konkretizují obsah pojmu územní samospráva. ÚS, nález č. 50, svazek 2 – „*Pro určení rozsahu samostatné působnosti obce zákonodárce použil metodu kombinace pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených relativně konkrétních aktiv v § 14 odst. 1 zákona o obcích s generálním vymezením oblastí, které se týkají svou povahou zájmů územních samosprávných celků (hospodářský, kulturní, sociální rozvoj, ochrana a tvorba životního prostředí).*“<sup>60</sup>

Z hlediska záruk má zvláštní význam článek 87 Ústavy, který stanoví kompetenci Ústavního soudu rozhodovat, o stížnostech územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu a rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů

---

<sup>59</sup> DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, Velké komentáře, sv. 2.

<sup>60</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 9.

a orgánu územní samosprávy. Sbor těchto zásad je pak vyjádřen i v Evropské chartě místní samosprávy.<sup>61</sup>

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva. Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát, velmi obecně řečeno, rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o **veřejnou (státní) moc**.<sup>62</sup>

Ta je charakterizována v judikatuře Ústavního soudu nález I. ÚS 229/98, ÚS sv. 12, nález č. 138 takto: „*Ústavní stížnost musí směřovat proti rozhodnutí, opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci.*“<sup>63</sup> Pokud jde o vymezení pojmu orgán veřejné moci, odkazuje Ústavní soud na vymezení, které provedl již Ústavní soud ČSFR. Ten veřejnou moc definoval zejména jako takovou moc, „*kteřá autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať přímo, nebo zprostředkovaně.*“<sup>64</sup> Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s ním v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, jestli i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státem vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat. Orgánem v právním slova smyslu je právnická osoba, vykonávající svou činnost jako povinnost nebo kompetenci a je zřízena k trvalému a opakujícímu se výkonu činnosti.<sup>65</sup>

Pokud jde o ústavní vyjádření přímého výkonu státní moci podle zmiňovaného článku, má se na mysli toliko hlasování o věcném (politickém nebo právním) problému ve formě referenda nebo plebiscitu. Základem každého lidského společenství má být svobodný člověk, kterému státní moc má především sloužit. Citlivá otázka poměru moci a práva je v Ústavě České republiky řešena ve prospěch podřízení moci právu. Vyplývá to z jiných ustanovení Ústavy České republiky a ze zákonů, zejména těch, co pojednávají o soudní kontrole ústavnosti a zákonnosti. Článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod určují státní

---

<sup>61</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 140 – 141.

<sup>62</sup> PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 10.

<sup>63</sup> Ústavní soud ČSFR: *sbírka usnesení a nálezů*. [2., redigované vyd.]. Praha, 2011, s. 74.

<sup>64</sup> Ústavní soud ČSFR: *sbírka usnesení a nálezů*. [2., redigované vyd.]. Praha, 2011, s. 74.

<sup>65</sup> Ústavní soud ČSFR: *sbírka usnesení a nálezů*. [2., redigované vyd.]. Praha, 2011, s. 74.

(veřejné) moci, tj. nositelům vrchnostenské veřejné správy, povinnost sloužit všem občanům s omezením možnosti uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.<sup>66</sup>

Jde o obecné principy (zásady) práva, které jsou všeobecně přijímány a staly se osvědčenými principy právního státu. Řada těchto principů je obsažena přímo v ústavě, v Listině základních práv a svobod, jakož i v dalších právních předpisech.

---

<sup>66</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 1997, s. 3.

## 5 Právní důsledky nezákonné činnosti

Společnost k tomu, aby náležitě fungovala, potřebuje i úředníky. Kdo je to ale v systému veřejné správy úředník této správy? Je to znalec práva nebo vypočítavý demagog, člověk s dobrým vztahem k lidem, či obchodník s právem, byrokrat, nebo jen umělec ve hře na spravedlnost?

U zrodu státního úředníka vždy bude „klient“, tedy člověk, který se většinou ocitá v nějakém problému či něčeho od státu žádá. A jak nesmírně jsou široké mezilidské vztahy upravené správním právem, tak je i široké rozhodování státního úředníka.

Výklad základních práv, tedy všech základních práv jednotlivce musí být prováděn v hranicích vymezených lidskou důstojností, kterou je třeba respektovat a je-li třeba i chránit. S člověkem nelze manipulovat jako s věcí, nesmí být instrumentalizován (instrumentalismus – idealistický názor pokládající všechny základní etické a životní pojmy za pouhé nástroje k zavedení pořádku v chaotickém světě; odrůda pragmatismu) k dosažení určitých cílů, lidská důstojnost musí být respektována i při poměřování veřejným zájmem. Stát není člověku nadřazen ani při výkonu vrchnostenských pravomocí a lidská důstojnost je základem všech právních norem a základní hranicí všech oprávnění státu vykonávaných vůči složkám jemu podřízeným.<sup>67</sup>

Ludwig von Mises daleko dříve než ostatní ukázal na složitost pohledu na státního úředníka, když uvádí, že: *„Důležité bylo již vyřčeno: stát je firma, politika je trh. Co si může státní úředník a jakýkoli ateista, který se snaží obhájit své místo ve státní mašinérii, více přát. Jakoukoli pravomoc, kterou se mu podaří jakýmkoli způsobem uchvátit (začne regulovat nájemné, znárodní banku, zmonopolizuje měnu, zvýší daně atd.) lze označit za „produkt trhu“, tj. to, co si lidé přáli. Vždyť přece daný znárodnovací dekret odhlasovali demokraticky poslanci v parlamentu, tj. jednalo se o výsledek vzniklý na politickém trhu, což znamená, že šlo o svobodnou vůli lidí. Jestliže je totiž všechno trh („ekonomický“ nebo „politický“), pak i jakékoli opatření je produktem trhu. Jakoukoli existující situaci je možné označit za to, co si lidé přáli! Jinými slovy, každý úředník je přesně na tom místě, kde si ho lidé svobodně přáli mít, každý neplatič daní je z rozhodnutí svobodných lidí ve vězení, každý cizinec, který nezískal pracovní povolení, je nezískal, neboť si to lidé přáli; každá daň, každý zákaz prodeje určitého výrobku, každé clo, povinná vojenská služba,*

<sup>67</sup> VLK, Václav. Otvírá se nový prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu?. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2010, roč. 2010, 1-2.



každé vyvlastnění ve „veřejném zájmu“ stejně jako euro a Evropská unie jsou produktem svobodné vůle lidí – výsledek hladkého fungování trhu. Který byrokrat a politik by poté s radostí neudělil teoretikovi veřejné volby Nobelovu cenu?! Vždyť najednou zjistil, že on, odvěký odpůrce „klasického trhu“, je rázem – v novém pojetí – jeho zastánce. Kdo by poté s maximální rozkoší neprohlásil v reakci na výtku ohledně fungování svého úřadu: „Vždyť i ti extrémní liberální ekonomové chápou, že stát je trh a lidé můj úřad a všechny regulace, které vymýšlí, prostě chtějí.“<sup>68</sup>

Jaké je tedy postavení státního úředníka v této „hře“, má-li se řídit takovými zásadami, jakými jsou zákaz libovůle, zachování přísné objektivitě a nestrannosti, dodržování principu rovnosti před právem, nezneužívání právní jistoty a neohrožování základních práv? Státní úředník především nemůže a nesmí jakkoli prosazovat svůj vlastní zájem. Zájem státu a „klienta“ nesmí zajít za hranice ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, kde je správnímu orgánu uložena základní povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Neméně důležitá povinnost státního úředníka je povinnost daná v ustanovení § 3 správního řádu: „Nevyplývá-li ze zákona něco 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 úkonů s požadavky uvedenými v § 2.“<sup>69</sup>

Z pohledu řešené problematiky pak jen takovým postupem správního orgánu mohou být dány záruky spravedlivého průběhu a výsledku řízení. Vrchnostenské rozhodování musí být v souladu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

## 5.1 Právní stát je moc vázaná právem

K tomu se nejednou vyjadřoval Ústavní soud v tom směru, že právní stát, kterým Česká republika podle čl. 1 odst. 1 Ústavy má být, je takový stát, v němž je veřejná moc vázána právem. V právním státu je moc omezena za účelem ochrany občanů před výkonem libovůle či svévole ze strany státu. Právní stát v moderním pojetí je zaměřen na nastolení a udržení materiálně spravedlivého stavu. Ze spojení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 Listiny pak vyplývá, že státní moc je nutno uplatňovat jen v případech,

<sup>68</sup> VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002, s. 19.

<sup>69</sup> PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, s. 16.

mezích a způsoby, které stanoví zákon, a to za současného šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod. Pokud se tomu tak neděje, představuje jednání či akt státní moci svévoli (náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08, N 6/52 sb. NU 57).<sup>70</sup>

Bude-li takto důsledně státním úředníkem postupováno v tomto pro veřejnou správu vymezeném zákonném, včetně ombudsmanem zformulovaných závazných etických pravidel, není mu již nic zakázáno. Není jen oprávněn, ale i povinen, využít své intelektuální schopnosti a své společenské postavení pro úspěšné završení projednávané a rozhodované věci. Je na jeho profesionální odpovědnosti, jaký povolený postup v zobecněné formě o závislosti v rámci státu, použije. Základním požadavkem pro správné rozhodnutí musí mít státní úředník možnost říci ne i svému nadřízenému, jestliže jeho rozhodnutí vybočuje ze zákonného rámce a navrhovaný a přikázaný postup je předem odsouzený k neúspěchu z diletantského přístupu či jiné zakázané praktiky. V případě vstupu státního úředníka do prostředí korupce a libovůle se totiž stává podřízeným svého „klienta“. Zbavuje se tím při vrchnostenské činnosti toho nejdůležitějšího pro výkon státní služby - své nezávislosti, když se pojmově nezávislost vylučuje s osobním prospěchem úředníka. Pravidla spravedlivého procesu jako záruky nestrannosti a zákonnosti nepředpokládají a předpokládat nemohou, že ten, kdo se jich dovolává, bude sám postupovat jinak. Tím by vznikala jen falešná představa o vrchnostenských kompetencích.

## 5.2 Korupce ve státní správě

Jak je uváděno J. Šebestovou: „Základním znakem korupce tedy je, že se někdo zachová nepoctivě při plnění svěřených úkolů vyplývajících z jeho postavení. Podstatou této nepoctivosti je obvykle to, že nějaká osoba zneužije svého postavení (svěřené pravomoci) a nejedná nestranně. Korupční chování lze proto definovat jako odchylku od dodržování právních norem a standardního chování většinové společnosti. Jinými slovy, korupce je zradou závazků vůči celku a jeho morálním zásadám přičemž podle jejího rozboru K jednotlivým typům korupce lze přiřadit i negativní vlivy, které s sebou korupce přináší.“<sup>71</sup>

Podplácení úředníků soukromými osobami přispívá k deformaci toho, co je nazýváno veřejným zájmem, na úkor zájmů soukromých, čímž podlamuje důvěru ostatních občanů ve veřejné instituce. V důsledku toho se obecně ztrácí důvěra v právní

<sup>70</sup> Ústavní soud ČSFR: *sbírka usnesení a nálezů*. [2., redigované vyd.]. Praha, 2011, s. 66.

<sup>71</sup> ŠEBESTOVÁ, Jarmila. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Karviná: Slezská univerzita, s. 148.

stát a vynutitelnost práva a dochází k vytváření paralelních a nedemokratických mocenských struktur. Dalším negativním dopadem tohoto druhu korupce je zhoršování pověsti země v zahraničí, což má za následek snižování přílivu zahraničních investic. Zpronevěra veřejných prostředků (zdrojů) přináší růst administrativních nákladů vynakládaných na služby poskytované státem, čímž se zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby. Zvláštním případem je zneužívání pravomocí v procesu zadávání veřejných zakázek. Také v tomto případě se zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby. Důvodem, proč je o nich pojednáno zvlášť, je fakt, že jsou hlavním zdrojem nelegálních prostředků pro financování politických stran. Rozsáhlý klientelismus, nepotismus (prosazování příbuzných) a prodej pozic pak ohrožují důvěru občanů v demokratické mechanismy jako takové. Tím se radikálně snižuje ochota občanů účastnit se veřejného života (především formou výkonu pasivního a aktivního volebního práva. Orgány veřejné správy nemohou dobře vykonávat svěřené úkoly bez kvalifikovaných zaměstnanců, kteří splňují standardy bezúhonnosti a náležitého chování a jednání. Zaměstnanci veřejné správy jsou tu proto, aby sloužili dané společnosti a zajišťovali cíle a úkoly této správy. K dosažení těchto cílů je nutno správně motivovat úředníky, aby jednali v souladu s právem, eticky, loajálně a spravedlivě; aby byli poctiví, nestranní, vědomí si své odpovědnosti; aby jednali politicky neutrálně, pouze ve veřejném zájmu a s ohledem na občany a zdvořile; aby dodržovali zásady dobré správy a prosazovali etiku veřejné správy. Podle obecného přesvědčení je jednou ze spolehlivých zbraní proti rozšíření korupce ve veřejné správě dostatečné platové ohodnocení úředníka. Jako modelový případ se často uvádí Singapur, kde bylo tohoto nástroje úspěšně použito a úředníci jsou v některých případech hodnoceni lépe, než kdyby byli zaměstnáni v soukromém sektoru. V českém právním řádu existuje „zákon o střetu zájmů“ (jedná se o zákon č. 238/1992 Sb. o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí). Tato norma platí, ale z mnoha důvodů nefunguje a její význam pro kontrolu výkonu politiků je prakticky nulový. Její existence je vzpomenu prakticky pouze jednou ročně, když veřejní funkcionáři odevzdávají oznámení o svých vedlejších příjmech a darech. Mnozí politici svou povinnost ignorují

úplně a vědí, že jim nehrozí žádná sankce. Přitom se jedná o normu, která by měla do veřejného života vnášet více průhlednosti.<sup>72</sup>

Korupce je synonymem úplatkářství. „Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není právní nárok. Zpravidla spočívá v přímém majetkovém prospěchu finančního či materiálního rázu, může však jít i o výhodu poskytnutou např. formou protislužby. Protože zde hraje zásadní roli zájem státu na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věci obecného zájmu, tedy na ochraně čistoty veřejného života, není konkrétní podoba ani výše úplatku rozhodující, neboť v oblasti výkonu státní moci a správy nelze zásadně tolerovat jakékoli úplatky, včetně úplatku nepatrné hodnoty (korupce).“<sup>73</sup>

„Podle výroční zprávy Bezpečnostní informační služby se organizovaný zločin soustřeďuje ve státní správě především na ovlivňování zakázek na externí služby pro úřady. Stále větší rozsah zajištění služeb externí firmou, tedy outsourcingu, který se rozmohl za pravicových vlád, je podle BIS přenášením odpovědnosti. Služby jsou přitom často prvotně v působnosti veřejné správy. Podle zpravodajců to poukazuje na nefunkčnost správy jako takové, a mnohdy to provází protěžování spřízněných firem, hlavně advokátních kanceláří. Externí poradenství se kromě právních služeb týká získávání dotací z evropských peněz, přičemž projekty se často uměle předražily. Další oblastí bylo podle BIS vzdělávání úředníků veřejné správy soukromými firmami. Neprůhledné firmy BIS zmiňuje i u veřejných zakázek a evropských dotací v regionech. Struktury organizovaného zločinu prý dokázaly ovlivnit řadu důležitých rozhodnutí a využívaly nezodpovědnosti představitelů státní správy. Podle zpravodajců často chybí patřičné zákony, nebo jsou právní úpravy předem „ušité na míru“ zájmovým skupinám“.<sup>74</sup>

Z uvedeného lze tak přijmout závěr, že státní správa musí poskytnout dostatečné záruky rovného přístupu ke všem účastníkům řízení. V mnoha případech tomu ale tak není, projevuje se formalizmus, nekompetentnost a libovůle.

---

<sup>72</sup> ŠEBESTOVÁ, Jarmila. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Karviná: Slezská univerzita, s. 148 – 171.

<sup>73</sup> HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2001, s. 970.

<sup>74</sup> MARŠÍČEK, Zdeněk. Spolupráce mezi policií a BIS vážne. *Haló noviny*. 2013, roč. 23, č. 260.

### 5.3 Veřejná správa a ochránce lidských práv

V nejobecnější rovině zásady tradičně chápeme jako klasické procesní principy, které jsou vždy spojeny s materiální stránkou věci, neboť jsou vůči ní v obslužné úloze, neboli řádný a spravedlivý proces má být prostředkem k dosažení legálního, správného a spravedlivého rozhodnutí. Posláním základních zásad pro veškerou činnost veřejné správy je přenést esenciální (podstatné) principy právního státu deklarované v ústavních zákonech do konkrétního ustanovení jednoduchého práva tak, aby principy mohly plnit funkci obecného pravidla. Z uvedeného plyne, že konkrétní ustanovení právní normy nelze interpretovat bez zohlednění základních zásad. Účel a smysl zákona nelze hledat toliko v jeho jednotlivých ustanoveních, leč je vymezen zejména v základních zásadách, potažmo v principech právního státu. Smyslem a účelem základních zásad je přenést základní principy právního státu definované ústavními zákony do konkrétních ustanovení jednoduchého práva tak, aby tyto mohly plnit funkci obecného pravidla. Platí, že konkrétní ustanovení zákona nelze interpretovat bez zohlednění základních zásad. Ty tak plní funkci interpretačního vodítka, které musí být vždy zohledněno. Podle teologického výkladu nelze účel a smysl zákona hledat pouze v jeho jednotlivých ustanoveních. Je nezbytné konkrétní zákonná ustanovení interpretovat v souladu se základními zásadami, které obsahují základní principy právního státu. Tyto pak dokonce mohou za určitých okolností vyloučit doslovný výklad konkrétního ustanovení zákona.<sup>75</sup>

Právní věda v poslední době věnuje zvýšenou pozornost **problematice právních principů**. Je to bezpochyby odraz složitosti a nepřehlednosti práva a rostoucího teoretického a praktického významu soudního rozhodování. Právo (a především právo správní) se stejně jako společenské vztahy vyvíjí, mění a stává se obsáhlejší a komplikovanější. Orientaci a přiblížení se obsahu platného práva by měly ujasnit základní zásady (principy) právního odvětví, které slouží především jako interpretační pravidla. K tomu Ústavní soud ČR: „*Pramenem práva obecně, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti. V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samotného pramene práva pouze preater legem (čili pokud psané právo nestanoví jinak).*“ **Principy dobré správy** lze vnímat ve dvou významech. Jednak jako **principy dobré správy v užším smyslu**, tj. ty které ovládají správní diskreci a jsou právně závazné, a dále jako **principy dobré**

---

<sup>75</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 8.

**správy v širším významu**, které taktéž zahrnují mimo jiné i hlediska neprávni, která mohou a nemusí být právně závazná s ohledem na vymezení v právním řádu. Z pozice adresáta právních norem je **dobrá správa** zejména naplněním ústavního principu ochrany oprávněné důvěry jednotlivce v právo, tj. s ohledem na zásadu legitimního očekávání a předvídatelnosti, pokud jsou předem státem stanoveny podmínky. Z hlediska formální stránky lze legitimní očekávání jednotlivce ve vztahu k veřejné správě v nejširším slova smyslu vymezit jakožto jednání orgánů veřejné správy v souladu s právním normativním aktem. Veřejná správa musí být pro adresáta veřejnoprávního působení při své aplikační činnosti předvídatelná, a to i za situace, kdy právní norma nestanoví negativní následek pro situace, kdy nejedná tak, jak by měla. Půjde zejména o projevy vstřícnosti a otevřenosti veřejné správy, součinnosti jednotlivých orgánů veřejné správy, přiměřenosti, jakou orgány státní správy uplatňují svou pravomoc, a taktéž ve vztahu zachování mlčenlivosti o skutečnostech, které se při své činnosti orgány státní správy dozví. Veřejný ochránce práv v tiskové zprávě ze dne 7. 9. 2005 uvedl: „K řešení stížnosti občanů je třeba přistupovat zvláště pečlivě a vždy posoudit celý obsah podání, kam stížnost směřuje, čeho chce občan svým podáním dosáhnout“ a setkává se s tím, že „úřady odmítají působnost a odkazují občany na jiný správní úřad.“<sup>76</sup>

*„Toto jednání nesvědčí o dobré kvalitě veřejné správy, když správní úřady mezi sebou nekoordinují a nesnaží se dostatečně aktivně kompetenční konflikty odstranit. Takový přístup vede k prodlevám při řešení situace občana a je v rozporu s principy dobré správy, mezi které bezpochyby patří projednání jakéhokoliv podnětu občana bez zbytečných průtahů a ve vzájemné koordinaci dotčených úřadů.“<sup>77</sup>*

**Dobrá správa** je pojem vymezující takové chování orgánu státní správy, které nevyplývá přímo z normativního právního aktu, ale které po těchto orgánech přesto můžeme spravedlivě požadovat.<sup>78</sup>

**Špatná správa** vede ke vzniku nespravedlnosti, k obtěžování subjektů právních vztahů přehnanou byrokracií, k průtahům i jiným nežádoucím následkům. Pojem dobré správy lze vymezit jako souhrn požadavků kladených nad rámec právní normy na realizaci správy věcí veřejných, který se tradičně používá v anglosaských právních

<sup>76</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

<sup>77</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

<sup>78</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

systémech. Přesto se i v kontinentálním systému práva dnes vyskytuje v celé řadě dokumentů, a to zejména z dílny Rady Evropy a Evropské unie. Pojem dobré správy je obsažen hned v úvodním ustanovení zákona o veřejném ochránci práv (zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů).<sup>79</sup>

Zákon zde zavazuje ochránce, aby chránil osoby nejen tam, kde je úřední postup v rozporu s principy dobré správy. Vymezení přesné definice dobré správy však zákon o Veřejném ochránci práv výslovně neříká. Pojem dobré správy není definován ani v žádném jiném normativním právním předpisu, pouze správní řád jej ve svém ustanovení § 8 používá, ovšem nevymezuje jej. Z uvedeného vyplývá, že principy dobré správy nejsou plnohodnotnou právní normou. Jde spíše o neurčitý právní pojem, kterému mají vymezovat obsah teprve ti, kdo jej budou v aplikační činnosti realizovat. **Zjednodušeně lze tedy princip dobré správy vymezit dobrými mravy veřejného práva.**<sup>80</sup>

Veřejný ochránce práv je považován za českou variantu tzv. ombudsmana. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků zhruba obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání (včetně eventuální nečinnosti) veřejné správy. Ombudsman se věcí začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný, účinný (obranný) právní prostředek, a svými, přímo nevynutitelnými, doporučeními iniciuje nápravu. Ombudsman působí ve většině států kontinentální Evropy, ale i v řadě zemí mimoevropských. Historicky první ombudsman se objevil ve Švédsku (1809). Nejvíce se instituce rozšířila v 60. a 70. letech minulého století proces výstižně označovaný jako „ombudsmánie“. Podnětem ke vzniku ombudsmanských institucí v Evropě byly v pozdějších letech (zvláště po roce 1990) také doporučující dokumenty Rady Evropy, v našich podmínkách šlo však v prvé řadě o zajištění nezávislého a kvalifikovaného prošetřování stížností na činnost státní správy. Obvykle se zdůrazňuje komplementarita (doplňkovost) instituce ve vztahu k jiným mechanismům státu k ochraně práv, ale i přednosti kupř. oproti soudnictví: především jednoduchost a neformalizovanost „řízení“, rychlost a operativnost, bezplatnost a v neposlední řadě přístup „obyčejným“ lidem, právním laikům (právní zastoupení

---

<sup>79</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

<sup>80</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

se nevyžaduje ani neočekává, neboť není potřeba). Veřejný ochránce práv (dále zpravidla jen „ochránce“) je právně definován jako instituce, která 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 (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv) Sídlem instituce je Brno.<sup>81</sup>

Ochránce lze – z hlediska státovédného - charakterizovat jako specifický kontrolní orgán (orgán *suigeneris*), jenž však nelze zařadit mezi orgány veřejné moci (srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy), neboť nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Zpravidla je formálně přiřazován k legislativě jako autonomní orgán od ní odvozený, který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní. V přijaté zákonné konstrukci je poněkud potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám. Je totiž zřejmým omylem chápat ombudsmana především jako ochránce základních práv a svobod, který by tak mohl konkurovat soudnictví (především ústavnímu). Vlastní a prapůvodní účel instituce spočíval v dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky či později (zvláště v anglo-americké oblasti) v ochraně před „špatnou správou“, tj. před byrokratickými, necitlivými či „nespravedlivými“ postupy úředníků a veřejné správy vůbec. Přehlíživé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce atp. můžeme uvést jako postupy, jež většinou nemohou dosáhnout patřičné intenzity „zásahu“, aby bylo možné mluvit o porušení základních práv a svobod. V souvislosti s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, se objevily názory, že instituce veřejného ochránce práv vedle nově řešeného správního soudnictví ztratí smysl. Nabízí se otázka vztahu, resp. možnosti či potřeby paralelního působení správního soudnictví a veřejného ochránce práv. Domnívám se, že paralelní existence obou institucí ochrany práv je žádoucí, a praxe to potvrzuje. Je si třeba také uvědomit, že ochránce se zabývá především věcmi, které ve správním soudnictví není možné vůbec (či jen parciálně – částečně) přezkoumávat, tj. např. nekorektním přístupem, nejednotným výkladem předpisů, neadekvátním (nezdůvodněným) použitím správního uvážení apod. Frekventovaně se v zahraničí poukazuje také na skutečnost, že ombudsmanovo šetření –

---

<sup>81</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 22.



ve srovnání se soudním rozhodováním – může jít v konkrétním případě hlouběji, ombudsman neposuzuje věc pouze v úzkém rámci „řádného pořadu práva“, není tedy svázán rigidními (nepoddajnými, tvrdými) procesními pravidly, např. při dokazování, ale může se pokusit proniknout do dalších detailů, může být „tvořivější“ než soudce. Veřejný ochránce práv by se tedy měl zabývat nejen protiprávním jednáním veřejné správy, ale posuzovat tvrzené nedostatky, chyby a nesprávnosti v postupech správních úřadů.<sup>82</sup>

#### 5.4 Pravidla chování veřejných úředníků

Velmi dobrou představu o souboru hlavních principů dobré správy získáme z dokumentu, který v roce 2006 připravil pro podmínky české veřejné správy veřejný ochránce práv Otakar Motejl. Tento soubor byl sestaven na základě poznatků z šetření veřejného ochránce práv v různých oborech veřejné správy. Působení některých z těchto principů je českým právním řádem předpokládáno, konkrétní formulace však zpravidla vycházejí výhradně ze zkušeností ochránce.<sup>83</sup>

**Princip vázanosti veřejné správy právem** obsahuje povinnost úřadů postupovat v souladu s objektivním právem jako celkem a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízeného úřadu a konstatování judikatuře soudů. Nadřízený úřad zavazuje k poskytování jednoznačných a srozumitelných právních stanovisek podřízeným úřadům. Úředníky zavazuje, aby využívali pravomoci pouze k účelu, ke kterému jsou jim zákonem svěřeny, a aby při použití správního uvážení zohledňovali výhradně objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.<sup>84</sup>

**Princip nestranného úředního postupu** požaduje zejména rovné zacházení se všemi osobami, jež musí mít vždy možnost vyjádřit se k postupu úřadu. Pokud se úřad rozhodne k některému vyjádření v dalším řízení nepřihlížet, vždy takový postup musí odůvodnit a stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník, než proti kterému stížnost směřuje, a to na základě porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 158.

<sup>83</sup> POMAHÁČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158.

<sup>84</sup> POMAHÁČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158.

<sup>85</sup> POMAHÁČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158.

**Princip včasné reakce** zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí.<sup>86</sup>

**Předvídatelnost jako princip dobré správy** požaduje po úřadu, aby rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnil, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil. Úřad také používá v obdobných případech obdobné postupy. Při užití správního uvážení se úřad drží předem daných obecných měřítek a vychází ze spolehlivě zjištěných skutečností. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená tak, aby se osoby mohly v těchto dokumentech snadno orientovat.<sup>87</sup>

Dobrá správa je rovněž založena na **principech přesvědčivosti a přiměřenosti rozhodnutí** a úředního postupu. Princip přesvědčivosti předpokládá, že úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil. Na základě principu přiměřenosti úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý. Úřad se vždy snaží volit takové prostředky, které co nejméně zatěžují osoby zúčastněné na řízení a jsou vůči nim šetrné a hospodárné. Z možných řešení k dosažení účelu řízení upřednostňuje úřad to, které nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy osob. Po osobách, které přicházejí do styku s úřadem, se požaduje pouze taková míra součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytně nutná.<sup>88</sup>

**O principu součinnosti** je třeba uvažovat i ve vztazích mezi úřady. Každý úřad má v případě potřeby dodržovat kontakty s jinými úřady, případně zajistí vzájemnou komunikaci a předávání informací mezi svými vlastními odbory či organizačními

---

<sup>86</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158.

<sup>87</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158 - 159.

<sup>88</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 159.

jednotkami. Úřad je důsledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřešení.<sup>89</sup>

**Princip odpovědnosti** požaduje po úřadu, aby se vyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. Ke všem námitkám a návrhům osob se úřad ve svém rozhodnutí jednoznačně vyjádří. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ní osobě omluví a přijme účinná opatření k nápravě.<sup>90</sup>

Veřejná správa se řídí **principem otevřenosti**, podle něhož úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Toto oprávnění osob omezí pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utahovaných skutečností, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek a vede záznamy o příchozí a odchozí poště, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Na dokumentech úřadu je vždy uvedeno jméno úředníka, který dokument vypracoval, a telefonický či emailový kontakt na něj.<sup>91</sup>

**Princip vstřícnosti** zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí. Úřad se vždy snaží pomoci osobě dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním, a teprve v případě, že to není možné, protože tomu brání zákon nebo oprávněný zájem jiné osoby, úřad podání odmítne. Úřad věnuje všem sdělením osob náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání opakovaných a nepřinášejících nové skutečnosti a podání anonymní.<sup>92</sup>

Obdobnou funkci jako soubor principů formulovaných českým ombudsmanem mají i pravidla chování veřejných úředníků, přijatá jako doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 10 z roku 2000, které je nazvané **Modelový kodex chování úředníka**. Cílem tohoto kodexu je specifikovat standardy integrity chování veřejných úředníků, kterými se musí řídit při výkonu svých povinností, pomáhat jim tyto standardy dodržovat a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna očekávat od veřejných úředníků.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 159.

<sup>90</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 159.

<sup>91</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 159 - 160.

<sup>92</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 160.

<sup>93</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 160.

**Doporučení** Výboru ministrů Rady EU č. 6 z roku 2000 o **postavení veřejných úředníků** stanovilo několik důležitých zásad úřednického práva. Právní rámec a obecné principy postavení veřejných úředníků je nutné vymezit právními předpisy nebo kolektivními smlouvami. Provádění těchto principů a pravidel je svěřeno vládě nebo orgánu ustanovenému na základě kolektivních dohod. V České republice jsou obdobné zásady stanoveny Kodexem etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001. Evropské standardy dobré správy jsou ve své klasické podobě obsaženy v Acquisdu Conseil de l'Europe. Souhrnný dokument z poloviny 90. let- Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami – upřednostňuje pojem princip před pojmem pravidlo, protože cílem Rady Evropy není harmonizace národního práva cestou vytváření jednotlivých pravidel, ale podpora určitých principů, které by měly být obecně uznány v právním řádu i v praxi. Souhrn principů správního práva obsahuje i **Kodex dobré veřejné správy** přijatý formou doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 7 z roku 2007.<sup>94</sup>

Podle mého názoru při činnosti státní správy je třeba vycházet i z dobrých mravů. K tomu J. Salač uvádí: „*Vymezení dobrých mravů v novodobých podmínkách – jak pomoci definice pojmu, tak i naplnění jeho obsahu – naráží na nedostatek odvahy. Judikatura se v nových podmínkách pokusila vymezit pojem dobrých mravů zjevně inspirována předválečným pojetím Kubeše. Dobrými mravy tak má být „souhrn určitých etických a kulturních norem společnosti, z nichž některé jsou trvalou a neměnnou součástí lidské společnosti, jiné spolu se společností podléhají vývoji. Jiný judikát ztotožňuje dobré mravy s morálními zásadami demokratické společnosti, aniž by tento pojem nějak dále rozvedl či vymezil.*“<sup>95</sup>

Pozitivně je třeba hodnotit judikaturu Ústavního soudu, která se v rovině obecných právních principů vyjadřuje k problematice dobrých mravů a obecně k aplikaci korektivu neplatnosti právních úkonů. Ústavní soud vychází ze zásady materiálního nazírání na právo, v níž nejde pouze o dodržování práva bez dalšího, ale o dodržování takových norem chování, které jsou v souladu s obsahovými hodnotami. S určitou dávkou obecnosti tak lze konstatovat, že se Ústavní soud postavil v těchto otázkách jednoznačně na pozici přirozeného práva proti tzv. sofistikovanému pozitivizmu (přepjatému právnímu formalizmu). Judikatura Ústavního soudu se takto

<sup>94</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 163.

<sup>95</sup> SALAČ, Jaroslav. *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu: obsahové meze platnosti právních úkonů (smluv) z hlediska rozporu se zákonem, dobrými mravy a veřejným pořádkem*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2000, 240 s. 153.

zásadně odvolává na hodnotovou orientaci společnosti, která je zakotvena v obecných principech přirozeného práva. Ústavní soud tak navazuje na judikaturu prvorepublikových soudů, které vycházely z toho, že nelze se dovolávat pouze zevního (formálního) zdání, na nějž skutečné a pravé právo (přirozené právo) nikdy přistoupit nemůže. Právní řád totiž spočívá na řádu mravním. Pozitivní právo nesmí nikdy urážet nepochybný, nepopíratelný a obecně uznávaný příkaz praktické morálky.

Ústavní soud tak vymezuje dobré mravy jako souhrn etických obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajištěno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti. Soulad či nesoulad s dobrými mravy musí být posuzován z hlediska konkrétního případu v daném čase, na daném místě a ve vzájemném jednání účastníků právního vztahu.<sup>96</sup>

Vedle dobrých mravů se ve francouzské právní rodině (opomineme-li na tomto místě švýcarské právo) a v nizozemském právu vyskytuje korektiv veřejného pořádku. Role veřejného pořádku ve zmíněných právních řádech se částečně blíží stěžejnímu postavení veřejného pořádku v systému common law jako precedenční systém stojí na soudcovském rozhodování konkrétních případů obdobné povahy; jde o systém konzervativní založený na autoritě precedentu dané zejména dlouhodobým působením času, současně se však jedná o systém spontánně se vyvíjející a spontánně fungující, nesnažící se primárně o jakoukoli systematickosti. Nehledá základ v akademickém rozpracování obecných pravidel jako právo kontinentální (především germánská rodina), ale chová se pragmaticky. Hlavními jurisdikcemi systému common law jsou jeho kolébka – Anglie a dále USA. Třebaže oba jmenované právní řády pojí mnoho společného, podobně jako existují silné vazby ve vztahu k ostatním jurisdikcím vlivu britské koruny, lze považovat USA do určité velmi omezené míry za tzv. jurisdikci smíšenou – tedy jurisdikci common law ovlivněnou ovšem vlivem systému civilního práva. Tento vliv spočíval zejména v působení přistěhovalců ze zemí kontinentálního právního systému (typicky z Německa) především na legislativu.<sup>97</sup>

Především z hlediska povahy norem veřejného pořádku je třeba odlišovat veřejný pořádek politický a veřejný pořádek sociálně-ekonomický. K veřejnému

---

<sup>96</sup> SALAČ, Jaroslav. *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu: obsahové meze platnosti právních úkonů (smluv) z hlediska rozporu se zákonem, dobrými mravy a veřejným pořádkem*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, s. 154.

<sup>97</sup> SALAČ, Jaroslav. *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu: obsahové meze platnosti právních úkonů (smluv) z hlediska rozporu se zákonem, dobrými mravy a veřejným pořádkem*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, s. 169.

pořádku politickému se řadí všechny normy stojící mimo hospodářskou sféru, které jsou nepostradatelné pro existenci společensko-právního společenství. Veřejný pořádek v tom smyslu tak pokrývá veřejnou sféru – organizaci státu a veřejných zařízení, funkčnost veřejné správy (zvláště daňové), trestně-právní oblast a fungování justice. Významnou skupinu smluv narážejících na výhradu veřejného pořádku tvoří smlouvy ohrožující veřejnou sféru a výkon veřejné moci (zejména moci soudní). Tato problematika vystupuje do popředí zejména v těch právních řádech, které zakládají korekci obsahové platnosti právních úkonů na výhradě veřejného pořádku – anglo-americký právní systém, rovněž právo francouzské. Chápe-li anglické a americké právo ochranu veřejné sféry a výkonu veřejné moci jako významnou podoblast aplikace veřejného pořádku, jedná se v kontinentálním právu rovněž o sféru právem chráněnou, a to prostřednictvím legislativy či obecných právních zásad, protože toto pojetí odpovídá kontinentálnímu smyslu pro souladnost právního řádu a ochranu uznávaných hodnotových řádů. V některých případech se však i kontinentální právo výslovně odvolává na dobré mravy (srov. např. meziválečnou judikaturu tehdejšího Nejvyššího československého soudu). Nyní lze ukázat na příkladech z anglického, amerického a francouzského práva, jaké typy smluv spadají do diskutované oblasti. V common law platí zásada, že nikdo nesmí uzavřít smlouvu, která by mohla ohrozit zájmy mateřské země. Tato zásada se uplatňuje především ohledně smluv s nepřátelskými příslušníky za válečného stavu a smluv narušujících přátelské vztahy mateřské země s třetími státy či respekt v mezinárodním společenství. Jako tradiční je uznávána maxima, že protiprávní jsou smlouvy, které směřují ke korupci při správě veřejných záležitostí. Typickým příkladem jsou dohody o „prodeji, koupi či zprostředkování“ veřejných úřadů, které nepříjemně ovlivňují respekt, zodpovědnost a čistotu veřejné správy a jejich účastníků. Dále lze uvést smlouvy o „koupi“ voličských hlasů, různé smlouvy o ovlivňování úředníků veřejné správy za účelem získání nelegální výhody (státní podpory, udělení veřejné zakázky či zastavení správního či trestního řízení atd.) např. prostřednictvím poskytnutí úplatku. Nepřípustné jsou také dohody o obsazování veřejných úřadů osobou k tomu kompetentní zádavkem za nelegální „pomoc“ či jiné protiprávní jejího smluvního partnera. Rovněž smlouvy, které mají ovlivnit stavbu a umístění železnic, silnic či veřejných budov v rozporu s veřejným zájmem, jsou protiprávní. Na výhradu veřejného pořádku narážejí i smlouvy o platbách za činnost státního úředníka nad rámec jeho platu. V této souvislosti byla posouzena jako protiprávní i smlouva o splacení hypotéky z budoucího platu státního úředníka,

protože měla ohrožovat nezávislost a veřejný zájem na výkonu daného úřadu, čímž bylo precedenčním způsobem deklarováno významné omezení pro úředníky veřejné správy, jehož platnost je v současné době značně diskutabilní. Vedle smluv ohrožujících činnost veřejné správy představují juristicky zajímavější materií smlouvy ohrožující výkon spravedlnosti – tj. funkci a činnost soudu (je aktuální i ve vztahu ke správnímu trestání). Má-li být smlouvou bráněno trestnímu stíhání či obecně průběhu soudního řízení, jedná se o protiprávní smlouvu, i když se nejedná o trestný čin. Pro dovození protiprávnosti postačuje i tendence ohrožení daného řízení. Takovéto závadné smlouvy se mohou týkat např. dohod o tom, že nebude iniciováno trestní stíhání, což v zásadě platí i pro tzv. soukromožalobní trestné činy, není-li dána zvláštní ospravedlňující okolnost, dále dohod o neposkytnutí svědectví vyšetřujícím orgánům či soudu, dohod o zfalšování či „vyrobení“ důkazů, smlouvy o neúčasti na veřejném šetření v rámci konkurzního řízení nebo dohody o zpětvzetí žaloby o rozvod. Typickým znakem všech takových dohod je poskytnutí peněžitého protiplnění, kterýžto znak v některých případech způsobuje rozpor s veřejným pořádkem (avšak poskytnutí peněžité úplaty jako takové není podmínkou protiprávnosti (Rozpor s veřejným pořádkem také může nastoupit za určitých okolností v případě dohod o smíru či narovnání jako způsob ukončení určitého soudního řízení.<sup>98</sup>

V aplikační praxi je třeba poměřovat jednotlivé zásady mezi sebou. Když se tyto dostávají do rozporu, je nutné zohlednit významnost jednotlivých zásad v konkrétní situaci, vždy ovšem v intencích zásady legality. *„Konkrétní právní pravidla se aplikují metodou všechno nebo nic (pravidlo se buď použije, nebo nepoužije), u principů se jejich současné použití nevylučuje. Tím může být založen konflikt, rozpor mezi principy (lze si představit, a v praxi nastává, např. konflikt mezi principem ochrany veřejného zájmu na straně jedné a principem právní jistoty adresátů působení veřejné správy na straně druhé). Při jeho řešení se přihlíží k relativní závažnosti každého z nich a dojde k jejich vzájemnému poměrování“*<sup>99</sup>. Zcela shodně k témuž závěru dospěl ve své judikatuře Ústavní soud ČR i Nejvyšší správní soud, a to: *„Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality,“* nebo *„Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní*

<sup>98</sup> SALAČ, Jaroslav. *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu: obsahové meze platnosti právních úkonů (smluv) z hlediska rozporu se zákonem, dobrými mravy a veřejným pořádkem*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, s. 206 -208.

<sup>99</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 10 - 11.

*i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit na použití principu proporcionality“ (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17.7.2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, ze dne 11.11.2005, sp. zn. I.ÚS 453/03, a ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).<sup>100</sup>*

---

<sup>100</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 10 - 11.



## 6 Soudní kontrola veřejné správy

Soudnictvím se zpravidla rozumí judikатурní činnost soudů, tj. projednávání a rozhodování konkrétních záležitostí svěřených do pravomoci soudů příslušnými zákony (občanským soudním řádem, trestním řádem, soudním řádem správním, eventuálně, umožňuje-li též činnost Ústavního soudu čl. 87 Ústavy a zákonem o Ústavním soudu). Rozhodujícími zásadami platnými pro činnost soudců je jejich nezávislost (tj. rozhodují samostatně a jsou vázáni jen zákony, ústavně vymezeným normativními právními smlouvami a vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu) a nestrannost.<sup>101</sup>

Soudy jsou podle čl. 90 Ústavy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Proto se každý může podle čl. 36 Listiny domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (jen výjimečně v omezených případech u jiného orgánu). Soudy přezkouvávají zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, pokud zákon tuto možnost nevyloučil. Přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny však z pravomoci soudu vyloučeno být nesmí.<sup>102</sup>

Zvláštní postavení má Ústavní soud České republiky. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho pravomoc je stanovena v čl. 87 Ústavy, podle něhož ústavní soud rozhoduje o otázkách tzv. abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti. Abstraktní kontrolou ústavnosti se rozumí rozhodování Ústavního soudu o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, u podzákonných předpisů též jsou-li v rozporu s „běžným zákonem“. Konkrétní kontrolou ústavnosti se rozumí rozhodování Ústavního soudu o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu a o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.<sup>103</sup>

Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon, tj. občanský soudní řád pro řízení civilní, trestní řád pro řízení trestní a soudní řád správní pro správní soudnictví. Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, tj. o přidělení věci konkrétnímu soudci

<sup>101</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 151.

<sup>102</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 209.

<sup>103</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 139 - 140.

věcně a místně příslušného soudu nelze rozhodovat ad hoc (jen za tím účelem), nýbrž podle předem stanoveného klíče. Přeložení věci k jinému soudu či její přidělení jinému soudci téhož soudu je možné pouze v případech, kdyby mohla být narušena nestrannost soudního rozhodování, tj. kdy jsou pochybnosti o nepodjatosti soudce (soudců), eventuálně příslušného soudu. Soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům, lze mít pochybnosti o jejich nepodjatosti. U soudu vyššího stupně jsou vyloučeni i soudci, kteří rozhodovali věc u soudu nižšího stupně, a naopak. O tom, zda je soudce vyloučen, rozhoduje nadřízený soud v senátě (o vyloučení soudců Nejvyššího soudu rozhoduje jiný senát téhož soudu). Jestliže bylo rozhodnuto, že soudce je vyloučen, určí místo něho předseda soudu jiného soudce nebo přikáže věc jinému senátu. Nemůže-li o věci jednat soud, který je jinak ze zákona příslušný, protože jeho soudci jsou vyloučeni, musí být věc přikázána jinému soudu téhož stupně. O přikázání věci rozhoduje soud, který je nejbližše společně nadřízen příslušnému soudu a soudu, jemuž má být věc přikázána. Věc může být jinému soudu téhož stupně přikázána také z důvodu vhodnosti. Zákony v řízení před soudy stanoví, kdy soudci rozhodují v senátu a jaké je jeho složení. V ostatních případech rozhodují samosoudci. V současné době platí, že v civilních věcech v řízení před okresním i krajským soudem v I. instanci jedná a rozhoduje senát jen výjimečně. V řízení před okresním soudem jedná a rozhoduje senát prakticky jen o pracovních sporech, v řízení před krajským soudem jako soudem prvního stupně jedná a rozhoduje senát jen v některých obchodních věcech. V trestních věcech rozhodují okresní a krajské soudy v senátech, samosoudci o trestných činech, u nichž horní hranice trestní sazby nepřesahuje 5 let. Ve správních soudních řízeních rozhodují u krajských soudů, nestanoví-li zákon jinak, specializované senáty, avšak např. ve věci důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi či ve věci přestupků, mezinárodní ochrany rozhodují samosoudci nebo specializovaní soudci. O opravných prostředcích rozhodují vždy senáty.<sup>104</sup>

Soudce je při rozhodování vázán zákonem, přičemž samostatně posuzuje soulad jiného (podzákoného) právního předpisu se zákonem. S ohledem na závaznost rozhodnutí Ústavního soudu podle čl. 89 Ústavy jsou soudy v rozhodovací činnosti vázány rovněž jeho vykonatelnými rozhodnutími. Obdobně je tomu u rozhodnutí

---

<sup>104</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 81 - 82.

Nejvyššího správního soudu ve správním řízení. Rovněž závaznost mezinárodních smluv podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy pro soudy je nesporná.<sup>105</sup>

Soud však nemůže samostatně rozhodovat o rozporu zákona s ústavním zákonem; dojde-li při rozhodování konkrétní věci i k závěru o možném rozporu, předloží věc podle čl. 95 Ústavy Ústavnímu soudu. V případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou však použije mezinárodní smlouvu na základě vlastní úvahy (čl. 10 Ústavy). To však přirozeně neplatí, jestliže ve věci již judikoval Ústavní soud, jehož rozhodnutí je, jak již bylo uvedeno, pro všechny soudy závazné.<sup>106</sup>

Soustavu soudů tvoří podle čl. 91 ústavy Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy, okresní a obvodní soudy. Do 31. 12. 1993 byly součástí této soustavy rovněž vojenské soudy, které rozhodovaly v trestních věcech příslušníků ozbrojených sborů. Ústava umožňuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval namísto Ústavního soudu – o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení v případech jejich rozporu se zákonem a ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Taxativním výčtem Ústava znemožnila zřizování specializovaných soudů pro určité oblasti soudní činnosti (s výjimkou ústavního a správního soudnictví), což je v řadě států obvyklé a bylo tomu tak v minulosti i u nás. Zvláštní soudy jako např. stanné soudy jsou vyloučeny. Případné doplnění soustavy soudů by mohlo být provedeno toliko ve formě ústavního zákona. K potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů byly retribučním dekretem prezidenta republiky vytvořeny v roce 1945 retribuční soudy (retribuční – náprava, odčinění) jako mimořádné lidové soudy (místní lidové soudy a okresní lidové soudy). Nejzávažnější delikventi z doby 1948 - 1989 byli souzeni Národním soudem (byly dva, jeden se sídlem v Praze, druhý se sídlem v Bratislavě).

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, právnickou či fyzickou osobou nebo jiným orgánem, bylo-li mu takové rozhodování svěřeno v oblasti veřejné správy (obecně nazývaný správní orgán); ochraně proti nečinnosti či před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenčních žalob. Ve správním soudnictví soudy dále rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního

---

<sup>105</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 149 - 151.

<sup>106</sup> HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C. H. Beck, 1997, s. 162.

a krajského referenda; ve věcech politických stran a politických hnutí; o zrušení opatření obecné povahy nebo její části pro rozpor se zákonem. Soustavu správních soudů tvoří Nejvyšší správní soud a krajské soudy. U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní soudci. Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně, jako vrcholný soudní orgán ve věcech náležejících do správního soudnictví, byl zřízen zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. ledna 2003 (po deseti letech tak došlo k naplnění čl. 91 Ústavy). Zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování ve věcech náležejících do pravomoci soudů ve správním soudnictví tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených citovaným zákonem; sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí ve správním soudnictví a na jejich základě a v zájmu jednotnosti rozhodování přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu a při této činnosti se může v případech a postupem stanoveným zákonem usnést na zásadním usnesení.<sup>107</sup>

Právo na soud a přístup k němu je každému zaručen článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“). Toto právo zaručuje každému, aby jeho záležitost, týkající se jeho občanských práv a povinností, byla po vyčerpání záruk vnitrostátního práva rozhodnuta Evropským soudem pro lidská práva, jehož sídlem je Štrasburk ve Francii. Podle článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.<sup>108</sup>

Vztahy mezi veřejnou správou a soudnictvím jsou velmi četné a rozmanité. Východiskem je v soudobém státě samozřejmě princip dělby moci. Toto oddělení ovšem není a zřejmě ani nemůže být provedeno důsledně, jednotně a bez přechodových forem. Proto můžeme nalézt řadu případů, u nichž je do značné míry na vůli zákonodárce, zda je zařadí do oblastí výkonu veřejné správy nebo kompetence soudů (například správní trestání, rozhodování o některých soukromých právech či o otázkách statusových ve vztahu k veřejnému zájmu, správa soudnictví apod.). Vedle dělby moci se však uplatňují i další vztahy mezi veřejnou správou a soudy, patří k nim i kontrola veřejné správy ze strany soudů.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 83.

<sup>108</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 271.

<sup>109</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 271.

Soudní kontrola veřejné správy je z hlediska svého rozsahu, četnosti uplatňování i prosaditelnosti svých závěrů jednoznačně nejvýznamnější složkou vnější kontroly veřejné správy, tedy kontroly vykonávané subjekty a orgány stojícími mimo strukturu veřejné správy.<sup>110</sup>

J. Bandžak ke kontrole veřejné správy vykonávané soudy uvádí, že: „*Do této oblasti lze zahrnout kontrolu vykonávanou Ústavním soudem, správními a obecnými soudy. Kontrola VS prováděná ze strany nezávislých soudů je jedním ze základních kamenů právního státu. V České republice je právo na soudní ochranu zakotveno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Kontrola VS ze strany soudů je především záležitostí správního soudnictví a v některých případech ústavního soudnictví nebo obecných soudů. Jedná se zejména o přezkoumávání nezákonných správních aktů a také nezákonných právních předpisů. Soudní kontrola je významnou složkou kontroly veřejné správy, která je v právním státě naprosto nezbytná, vychází z teorie dělby moci, kdy moc soudní je nezávislá na moci výkonné či zákonodárné.*“<sup>111</sup>

J. Bandžak dále pokračuje, že: „*soudobé evropské správní právo, podle něhož postupuje i Česká republika, vytváří mechanismy, které řídí výkon veřejné správy v Evropské unii. Z hlediska evropské integrace má význam zejména Rada Evropy. Pro vývoj evropského SP se stal příznačným stupňující důraz na ochranu lidských práv. Na rozdíl od mezinárodního práva se ve veřejném právu většiny evropských států prosazuje výrazněji koncepce základních práv, která v sobě zahrnují vedle základních práv na ochranu lidského života a osobnosti též stále se rozšiřující okruh práv politických, sociálních, kulturních i ekonomických.*“<sup>112</sup>

Pro evropské správní právo je charakteristické, že v EU resp. v jejich členských státech souběžně zahrnuje dvojí správní právo, a to: vnitrostátní správní právo (prošlo aproximací - přiblížením i harmonizací); bezprostředně či tzv. subsidiárně účinné právo Evropské unie. V případě kolize vnitrostátního správního práva Evropské unie platí princip přednosti unijního správního práva před správním právem vnitrostátním. Ve správních předpisech jednotlivých evropských zemí je hlavním pramenem předpis psaný. Vedle psaného práva zde zaujímají důležitou pozici obecné právní zásady. Na základě pramenů evropského správního práva se ze srovnávacího hlediska jedná o právo: zpravidla **nekodifikované** (předpisy nejsou shrnuty do jednoho

<sup>110</sup> *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, Studie a analýzy, s. 271.

<sup>111</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 150.

<sup>112</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 150.

zákoníku); jehož prameny často vytváří **stejný subjekt**, kterého se týká předmět právní regulace, obsahující diskreční prvky nařizovacího privilegia subjektů VS; podléhajícím ve svém normativním základu **častým změnám** v legislativě a v judikatuře.<sup>113</sup>

**Psané právo** *lex scripta* (národní předpisy a evropský standard) je tvořeno právními normami, které jsou zachyceny časově stálým způsobem (na papíře, v počítačové databázi apod.). Kontrola dodržování závazků, které vyplývají pro členské státy RE z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, sleduje stav vnitrostátních předpisů i správní praxe. Některá ustanovení této úmluvy se ukázala pro některé státy, kde nebyl rozvinutý systém ústavního a správního soudnictví, jako kritická pro stav správního práva.<sup>114</sup>

**Nepsané právo** *ius non scriptum* (obecná praxe a právní zásady) předává se pouze ústním podáním – tradicí, přičemž se jedná o tzv. „*právní obyčeje*“, které neposkytují dostatečnou míru právní jistoty, a kontinentální právo se od něj odklání.<sup>115</sup>

**Soudcovské právo** (*precedenční principy, ius comunes* - společné právo, obecné právo)- Štrasburský a Lucemburský soud měly klíčovou úlohu ve vývoji evropského správního práva.<sup>116</sup>

Na **evropské správní právo** po vzniku EU je možné nahlížet z více pohledů, proto jej lze vymezit jako: správní právo Evropské unie; právo **společného evropského správního prostoru a administrativní kooperace**; spolupráce států a nevládních organizací ve sjednocující se Evropě; **společné správní právo evropských států** *ius commune* – společné právo je postaveno na uznávání obecných principů správního práva ve VS většiny evropských států, na respektu k základním právům jednotlivců i skupin osob při výkonu veřejné správy.

## 6.1 Správní právo Evropské unie

Evropským správním právem se často míní **správní právo Evropské unie**, tedy relativně samostatný právní systém odlišný od právních řádů jednotlivých evropských států. Institucionální struktura EU vycházející ze vzorů ES se odlišila od ústavního

<sup>113</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 211.

<sup>114</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 211.

<sup>115</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 211.

<sup>116</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 211.

prototypu mezivládní spolupráce, neboť členské státy udělily část své kompetence integračnímu seskupení; vznikla exekutiva zmocněná v mezích udělené kompetence k samostatné normotvorné aktivitě a k rozhodování se závaznými účinky pro členské státy a jejich příslušníky; byly zkonstruovány prvky dělby moci mezi orgány integračního seskupení; vytvořilo se svébytné právní společenství, v němž důležitá úloha připadla soudu, jenž mohl řešit vzniklé spory, ale také integrovat interpretaci a aplikaci práva. S přihlédnutím k vývoji smluvního základu Evropské unie je možné správní právo EU označit též jako **komunitární právo**, pokud správní norma vychází z ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), nebo jako unijní právo, jestliže právní norma vychází z ustanovení Smlouvy o Evropské unii (SEU).<sup>117</sup>

**Regulační akty správního práva** EU jsou vytvářeny komunitární metodou, ta má zaručovat efektivitu různorodého výkonu VS. Předpisy sekundárního práva ES/EU vznikají s využitím této metody tak, že Komise předkládá jejich návrhy, které schvaluje Rada (reprezentující členské státy), a v případech, kdy jde o akty dotýkající se občanů, i Evropský parlament. Využití kvalifikované většiny při hlasování v Radě zajišťuje účinnost této metody, jež není závislá na obtížném hledání kompromisu, které by vyžadoval požadavek plného konsenzu. Provádění těchto aktů je svěřeno Komisi a orgánům členských států, a to pod účinnost právní kontrolou soudu.<sup>118</sup>

Evropská **exekutiva**, kterou tvoří Rada EU a Evropská komise, je zdvojená a zároveň dvojité kontrolovaná Evropským parlamentem a Soudním dvorem EU. Závažné rozhodnutí musí projít paralelně jak mezivládním zájmovým polem v Radě, tak integračním zájmovým polem v Komisi, zvláště sílí-li kontrolní pravomoci parlamentního i soudního typu. Je velmi obtížné reformovat instituce EU a neporušit rovnováhu *quadrupartisme communautaire*, (čtyřúhelník hlavních orgánů EU, mezi nimiž platí specifická pravidla dělby moci), která má dlouhou tradici.<sup>119</sup>

**Evropský soudní dvůr** vyloučil možnost, aby členské státy přestaly být vázány platnými legislativními akty EU v důsledku rozporu těchto aktů s následně přijatými vnitrostátními předpisy. **Posouzení platnosti a účinnosti ustanovení práva EU je výlučně v pravomoci orgánů EU.** Vyloučena je také možnost, aby bylo možné s pomocí pramenů vnitrostátního práva různě vykládat význam legislativních aktů EU

---

<sup>117</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 213.

<sup>118</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 213.

<sup>119</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 213.

a dotvářet tak aplikační praxi. Členské státy jsou vázány loajalitou k právu EU, což platí ve vztazích národních orgánů a orgánů EU i v důsledcích pro rozhodování případných sporů. Legislativní opatření i správní akty EU stanoví často pouze primární povinnosti, zatímco odpovědnostní režim, sankční i exekuční prostředky jsou přebírány z vnitrostátní úpravy. V judikatuře Evropského soudního dvora jsou stanoveny specifické podmínky bezprostředního účinku ustanovení práva EU.<sup>120</sup>

**Bezprostřední použitelnost** (aplikovatelnost) **i bezprostřední účinek** (efekt) legislativních i administrativních aktů je vázán na splnění zřetelnosti a dostatečné přesnosti, a to zejména při stanovení povinností

- bezpodmínečnost
- nevázanost na jinou úpravu či na zvláštní postup nebo zásah dalších orgánů a osob
- nezávislost na správním uvážení či
- na jiné podstatné volnosti.

V oblasti společného výkonu správního práva členskými státy a orgány Evropské unie platí, že členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě vlastní opatření k provedení platného legislativního opatření či správního aktu EU, ač byl povinen tak učinit, musí strpět, aby se osoby, jimiž přiznává subjektivní veřejná práva, mohly realizace těchto práv domáhat i ve sporu s vnitrostátními úřady.<sup>121</sup>

## 6.2 Soudní řád správní a náhrada škody

I o porušení povinnosti veřejných funkcionářů stanovených zákonem o střetu zájmů č. 159/2006 Sb. rozhodují soudy ve správním soudnictví. Rozhodování o tom, zda veřejný funkcionář porušil nebo neporušil povinnosti, které mu stanoví zákon o střetu zájmů, svěřuje toto a následující ustanovení soudům ve správním soudnictví, tzn. soudům jednajícím a rozhodujícím podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Ustanovení § 16 a ustanovení následující, včetně § 22 upravujícího skutkové podstaty jednotlivých deliktů, za jejichž spáchání se mají veřejným funkcionářům ukládat pokuty, jsou zřejmě nepřilíš šťastnou nepřímou novelou soudního řádu správního. Na tom pravděpodobně nic nemění ani ustanovení § 28, kterým bylo do § 4 odst. 2 SŘS doplněno, že „*ve správním soudnictví soudy rozhodují také ve všech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu, kterým*

<sup>120</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 213.

<sup>121</sup> BANDŽAK, Jozef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, s. 213.



je zákon o střetu zájmů<sup>122</sup>, a do § 7 SŘS doplněno, že „ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má veřejný funkcionář bydliště, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje.“<sup>123</sup> Základním úkolem soudů ve správním soudnictví je podle § 2 SŘS poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, v případě rozhodování o porušení povinností veřejných funkcionářů a ukládání sankcí za taková jednání však jde o něco zcela jiného, správní soudy v takovém případě neposkytují ochranu veřejným subjektivním právům, ale rozhodují o ukládání sankcí a chovají se podobně jako správní orgány nebo jako soudy ukládající sankce podle trestního zákona. Jde tedy o takový způsob rozhodování, který se obecnému konceptu správního soudnictví, tak jak bylo založeno soudním řádem správním, zcela vymyká. Navíc je tento typ rozhodování upraven, co do procesních ustanovení, mimo rámec soudního řádu správního, čímž se do tohoto zákona nepřímo doplňuje další typ řízení, se kterým tento zákon nepočítá.<sup>124</sup>

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, upravuje podmínky, za nichž se fyzické i právnické osoby mohou domoci náhrady škody proti státu a územním samosprávným celkům, způsobené jim při výkonu státní moci státem a územním samosprávným celkem v přenesené působnosti, anebo způsobené jim při výkonu veřejné moci územním samosprávným celkem v samostatné působnosti. Ať jim byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím, či nesprávným úředním postupem těchto korporací. Novela citovaného zákona, provedená zákonem č. 160/2006 Sb., umožňuje každému, aby s účinností od 27. dubna 2006 dosáhl kromě nároku na náhradu škody i zadostiučinění za nemajetkovou újmu, v intencích § 31a probíraného zákona. Do účinnosti této novely bylo v souladu se zákonem č. 82/1999 Sb. možné proti orgánům veřejné moci uplatnit pouze nároky na náhradu škody spočívající v majetkové sféře poškozeného. Zadostiučinění za újmu na Ústavou zaručených právech a svobodách bylo dříve možné uplatnit s odkazem na Listinu základních práv a svobod a na mezinárodní dokumenty k jejich ochraně. Z rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, se podává, že přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou rozhodnutím o vazbě či trestu, které bylo vydáno před účinností zákona č. 160/2006 Sb., lze přiznat za dobu od 18. 3. 1992 přímou aplikací čl. 5 odst. 5

<sup>122</sup> VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 129.

<sup>123</sup> VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 129.

<sup>124</sup> VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 129.

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nyní podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. platí, že bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím anebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Řízení o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. je sporné; zahajuje se žalobou. Podle § 80 občanského soudního řádu platí, že žalobu (návrhem na zahájení řízení) lze uplatnit, aby bylo rozhodnuto zejména:

- a) o osobním stavu;
- b) o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva;
- c) o určení, zda tu právní vztah je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem.<sup>125</sup>

Jelikož není obvyklé, aby poškození žádali jiné než peněžité náhrady, a protože k nápravě majetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem při výkonu veřejné moci (či spíše k jejímu předcházení) slouží opravné prostředky v rámci příslušných procedur, potažmo (k zabránění nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích) opatření proti nečinnosti, nepřichází *restitutio in integrum* (navrácení v předešlý stav) náhrady, ve věcech škodních nároků podle zkoumaného právního předpisu v úvahu. V rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 19. května 2010, sp. zn. II. ÚS 862/2010, bylo dokonce vysloveno, že „*specificky v případě nepřiměřených délek řízení se jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích.*“<sup>126</sup>

Z uvedených důvodů jsou nároky na náhradu škody i na zadostiučinění za nemajetkovou újmu uplatňovány v penězích. Tedy žalobami na plnění ve smyslu § 80 písm. b) občanského soudního řádu. Je však nejasné, kdo by měl jménem státu omluvu vyslovit a jak by měla znít. Jistě musí obsahovat i konstatování porušení práva, má-li směřovat k nápravě za jeho nerespektování ze strany státu. Na žalobci i soudu záleží i způsob jejího případného uveřejnění. Ačkoliv za stávající úpravy nic nebrání tomu, aby se účastníci domáhali různých forem zadostiučinění, náhrada morální újmy v penězích je použitelná ve všech věcech podle zkoumaného zákona a každému srozumitelná. Zbývá doplnit, že konstatování porušení práva je (již podle svého označení) žalobou na určení, v souladu s § 80 písm. c) občanského soudního řádu.

---

<sup>125</sup> JANKOVSKÝ, Zdeněk. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013, roč. 2013, 1-2.

<sup>126</sup> JANKOVSKÝ, Zdeněk. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013, roč. 2013, 1-2.

Naléhavý právní zájem na vyslovení, že došlo k porušení jeho Ústavou zaručeného práva, může žalobce opřít o právní předpis nejvyšší právní síly, z něhož se jeho porušené právo podává. Oproti tomu žádost o omluvu je žalobou na plnění, a sice na konání. Rozumí se ovšem, že nemajetkovou újmu zákonodárce (na rozdíl od způsobené škody) postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. nenapravuje, nýbrž toliko kompenzuje. Ani jedna z forem zadostiučinění nevede k odstranění protiprávního stavu a směřuje pouze k jeho zmírnění.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup>JANKOVSKÝ, Zdeněk. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013, roč. 2013, 1-2.

## Závěr

Česká republika se řadí mezi státy EU, jejichž obyvatelé jsou nejčastěji přesvědčeni o vysoké míře korupce v zemi. Ze všech států Unie dokonce nejvíce jsou o této situaci v Česku přesvědčeny firmy.

Nástroje řešení problému jsou tak zcela v rukách zákonodárců. Je na nich, aby přijali kvalitní zákon o státní službě. Služební zákon se připravuje, ale já ani nikdo jiný není schopen říci, kdy bude projednán, přijat a kdy začne platit. V této roli zákonodárce nemůže nikdo jiný nahradit. Oni nesou zákonodárnou zodpovědnost, jakož i společně s vládou politickou a lidskou odpovědnost za činnost státní správy. Dosud není definována důležitá norma chování a vzdělávání státního úředníka. Neméně důležitým je proto fakt úřednické zkoušky - z čeho se má skládat (cizí jazyk, právo ČR a EU, veřejné finance apod.), kdo bude úředníky vzdělávat a zejména odměňování úředníků apod. Téma státní správy je vděčné jen ve volbách. Vymýšlejí se konstrukce, slibuje se na všechny strany, ale výsledek žádný. Zcela chybí systémové nastavení prostředí pro značně nevyvážený přístup politických stran.

Rovněž mám za to, že pro státní správu musí být vytvořeny takové podmínky a taková jasná pravidla pro její činnost, které povedou k vážnosti správy jako takové. Státní správa jako kontrolovaný nástroj státu musí přispět ke snížení tlaku na soudy. Setkáváme se ale s opačným výsledkem, kdy účastníci řízení musejí pro nezákonnost aktů státní správy žádat o soudní přezkum rozhodnutí. Vymezení prostoru pro správní uvážení proto nemůže být zmocněním k libovůli, nýbrž toliko relativně abstraktním definováním podmínek rozhodovací činnosti exekutivy. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že rozhodnutí ústavního soudu jsou závazná (jako interpretační vodítko) nejen pro orgány moci soudní, ale i pro orgány moci výkonné. Tato skutečnost plyne z článku 2 odst. 2 Ústavy, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jelikož správní orgány jsou vázány zákonem, tím spíše jsou vázány i ústavními předpisy. Je-li pak Ústavní soud hlavní interpretátor Ústavy, je povinností správního orgánu se jeho názory řídit, neboť opačný postup by vedl k nepředvídatelnosti jeho rozhodnutí. Pokud přesto žalovaný vydá rozhodnutí, které je s výkladem Ústavy přijatým Ústavním soudem ve zjevném rozporu, nemůže očekávat jiný výsledek, než že takové rozhodnutí bude následně zrušeno soudem při soudním přezkumu rozhodnutí.

Ne méně důležitým je především odpolitizování státní správy. Takový požadavek je s ohledem na často střídající se koaliční vlády nepřehlédnutelný a velice

žádoucí. Je chybou politiků, když se snaží populisticky zalíbit namísto hledání funkčního řešení. Není jistě efektivní střídat schopné (ne ale „všeho schopné“) úředníky na všech stupních veřejné správy jen podle politické příslušnosti ministra. Pokud jde však o odpolitizování státní správy, je třeba na rovinu uvést, že zřejmě částečný politický vliv, zejména na ministerstvech a krajích, bude vždy. Asi se státní správa nikdy řádně neodpolitizuje. Spíš by měly být eliminovány lobbistické a jiné zájmové tlaky (viz několik posledních odhalení protikorupční policie zasahujících do nejvyšších sfér naší politiky), protože tam bují korupční jednání. Nejpálčivější otázkou proto stále zůstává snížení korupce a podjatosti úředníků státní správy. Podstatnou skutečností je, že vážnosti veřejné správy nebude dosaženo, nebude-li odstraněno právě korupční prostředí. Zde se ale nemůžeme vyhnout otázce, kdo tento stav zavinil? Podle mého na takové situaci má velký podíl stát. On umožnil vytvořit situaci pro takové prostředí. Byl to stát, kdo nahrál těm, kteří se snaží věci obcházet, hledat vlastní prospěch, chovat se lhostejně a nejednat „gramotně“.

V neposlední řadě chybí objektivní a nestranné hodnocení situace o stavu státní správy, které je nezbytné zasadit do právního rámce. Současná právní úprava je složitá a často ovlivňovaná nesmyslnou eurobyrokracií. Idea umělé snahy zmíněných eurobyrokratů o „jednotnou evropskou státní správu“ bez respektování národních odlišností, tradic, obyčejů a zvyklostí, je podle mého mínění také nežádoucí omyl. Neodmítám osvědčené standardy evropské státní správy, ale nadnárodní umělý útvar nemůže odstranit zbytečnou byrokracii. Málokomu jde o věc samotnou, podstatná část si hledí více jen svých zájmů („svého koryta“).

## Seznam použitých zdrojů

### Literární zdroje

1. BANDŽAK, Josef. *Správní právo - obecná část*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2011, 288 s. ISBN 978-80-7452-021-1.
2. DRÁPAL, Ljubomír. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 2 sv. Velké komentáře, 1398 s. ISBN 978-80-7400-506-0.
3. DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: Oikoymenh, 2001, 455 s. ISBN 80-729-8022-X.
4. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha, 2012, 323 s. Teoretik. ISBN 978-808-7576-229.
5. GERLOCH, A. *Rízení před Ústavním soudem*. Praha: Prospektrum, 1996, 127 s. Teoretik. ISBN 80-717-5033-6.
6. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2001, 1189 s. ISBN 80-717-9360-4.
7. HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 1997, x, 242 s. ISBN 34-064-1685-3.
8. HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU*. Praha: Linde, 2011, 294 s. ISBN 978-807-2018-451.
9. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 234 s. ISBN 978-807-3800-963.
10. HRABÁK, Jan. *Správní řád:s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1.5.2009*. 3., aktualiz. vyd. Praha, 2009, 500 s. ISBN 978-807-3574-246.
11. KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. *Právní propedeutika*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 156 s. ISBN 978-807-3803-865.
12. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-808-6624-501.
13. LICHNOVSKÝ, Ondřej, Petra NOVÁKOVÁ a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, xii, 602 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-4003-905.

14. POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
15. PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, 243 s., ISBN 80-86775-03-08.
16. SALAČ, Jaroslav. Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu: *Obsahové meze platnosti právních úkonů (smluv) z hlediska rozporu se zákonem, dobrými mravy a veřejným pořádkem*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, xvi, 240 s. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9349-3.
17. SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007, 206 s. ISBN 978-808-6575-278.
18. ŠEBESTOVÁ, Jarmila. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Karviná: Slezská univerzita, 179 s. ISBN 978-807-2484-607.
19. ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, 253 s. ISBN 978-807-2016-402.
20. Ústavní soud ČSFR: *sbírka usnesení a nálezů*. [2., redigované vyd.]. Praha, 2011, 104 s. ISBN 978-80-7201-834-5.
21. VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, xxii, 195 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 8071794759.

## Elektronické zdroje

Veřejný ochránce práv – *Principy dobré správy* [online]. Brno : [cit. 2014-01-24].

Dostupné z WWW:<<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>

## Ostatní zdroje

1. *Bulletin advokacie: Stručná rukojeť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013. ISSN 1210-6348.
2. JANKOVSKÝ, Zdeněk. Žalobní návrhy ve věcech nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2013, roč. 2013, 1-2. ISSN 1210-6348.

3. KALOUSEK, Miroslav. Denně se trýzním chybami, ale řeknu je, populisté by to překroutili. *Právo*. 2014, roč. 24, č. 21. ISSN 1211-2119.
4. MARŠÍČEK, Zdeněk. Spolupráce mezi policií a BIS vážne. *Haló noviny*. 2013, roč. 23, č. 260. ISSN 1210-1494.3
5. SLOBODZIAN, Vladimír. Služební zákon pod palbou. *Haló noviny*. 2014, roč. 24, č. 50. ISSN 1210-1494.
6. VLK, Václav. Otvírá se nový prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu?. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2010, roč. 2010, 1-2. ISSN 1210-6348.
7. VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Vyd. 1. Překlad Tereza Urbanová. Praha: Liberální institut, 2002. ISSN 8086389227

## **Seznam zkratek**

ČR – Česká republika

ČSFR – Česká a Slovenská Federativní republika

ES – Evropské společenství

EU – Evropská unie

Listina – Listina základních lidských práv a svobod

MZV ČR – Ministerstvo zahraničních věcí České republiky

SP – správní právo

SŘS – soudní řád správní

Úmluva - Evropská úmluva o lidských právech

ÚS – Ústavní soud České republiky

VS – veřejná správa