

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU

Veřejná správa se dnes pojímá jako služba veřejnosti, od které občané očekávají kvalitní výkon správní činnosti. Tu popisují standardy dobré správy, které tvoří poklad pro etický kodex. Evropské standardy dobré správy byly popsány v různých dokumentech.

Základy principů dobré správy

Správní tradice v zemích Evropské unie (EU) měly vliv na pojmání dobré správy na evropské úrovni. Tomoszek [1] rozlišuje 4 správní tradice zaměřené:

- na správu samou - tradice pojímá správní právo jen jako nástroj pro efektivní výkon veřejné správy, kdy veřejná správa má postupovat na základě práva a v souladu s ním,
- na jednotlivce - tradice vnímá správní právo jako nástroj kontroly, regulace veřejné správy a ochrany práv jednotlivců,
- na zákonodárce - tradice se orientuje na detailní úpravu správního řízení,
- na ombudsmana - tím je nezávislá osoba mimo systém veřejné správy, která dohlíží na řádný výkon veřejné správy.

Pojem dobré správy je spjatý nejvíce se správní tradicí zaměřenou na ochránce, který se zaměřuje na vyhledávání, zkoumání a navrhování nápravy v případech, kdy veřejná správa způsobila občanovi újmu. To umožňuje vznikat zásadám, kterými se má veřejná správa řídit, a definovat i sféru působnosti ochránce, protože při porušení stanovených zásad má ochránce zasáhnout. Pomahač[2] uvádí, že ombudsman zjišťuje případy lhotejnosti nebo právní opatrnosti, nejistoty úředníka, jaký postup je správný.

Ve většině států Evropské unie jsou principy dobré veřejné správy zakotvené ve správním řádu, občanském soudním řádu, zákoně o svobodném přístupu k informacím a služebním zákonu. Jen zřídka bývá dobrá správa a její pojem v ústavách členských států. Obsahuje ji málokterá, např. finská ústava nebo španělská ústava, která ji zařazuje do principu efektivnosti. Společné ve státech Evropské unie jsou principy: zákonnost, nestrannost, proporcionalita, rovnost, nediskriminace, právo na přístup k informacím, povinnost oznámit správní rozhodnutí a odůvodnit ho, rychlost a včasnost.

Veřejná správa byla v minulosti vykonávána v souladu s právem nebo v rozporu s právem či vadami. Od 70. let nastaly úvahy o tom, že i nadnárodní společnosti musejí být dobře spravovány. Vznikl systém corporate governance. Podle dokumentu Principy OECD o dobré správě společností, který vznikl v roce 2004, vznikaly dokumenty národní (u nás Kodex dobré správy a řízení společností vytvořený Komisí pro cenné papíry). Pojednávají o uznání práv, chráněných zákonem, a to u osob, které mají zájem na fungování určité společnosti, a také o odškodnění za porušení práv a o přístupu ke spolehlivým informacím. Tam, kde pravidla korporativního práva nefungovala, vytvářely se principy good governance. Pojem „governance“ byl použit proto, aby „bylo zdůrazněno, že jde o něco jiného než administration a management“.[3] Pojem „governance“ vyjadřoval rozvojem veřejnou správu. Termín „governance“ či „public governance“ byl model reformy veřejné správy. Veřejná správa v regionech, kam měla směřovat nadnárodní pomoc, musela splnit podmínku změny

charakteru veřejné správy. V pojetí good governance tak byly vyjádřeny principy pro potřeby rozvojové pomoci Organizace spojených národů. Zásady dobré správy formulovalo také Doporučení (2007) Výboru ministrů o dobré správě.

Z roku 2007 pochází Kodex dobré správy. Je zaměřený na vykonavatele veřejné správy a adresáty správních aktů a jeho cílem je garance práva na dobrou správu. Veřejná správa se zde opírá o tyto skutečnosti: vázanost vnitrostátním právem, vyloučenost diskriminace v rovném zacházení, nestrannost a objektivnost rozhodování, nezneužívání správního uvážení a zasahování do práv a zájmů jen v nezbytné míře, chráněnost legitimního očekávání, včasnost, součinnost s dotčenými osobami, ohleduplnost k ochraně osobních údajů a přístupnost informací pro účely veřejné kontroly.

Dnes na evropské úrovni splývají etické principy s právními principy. Profesně etické a správně právní principy dobré správy doplňuje „institute ombusmanského typu“. V roce 2001 Evropský parlament schválil Kodex dobrého úředního chování, který užívá Evropský veřejný ochránce práv při zkoumání správnosti úředního postupu, aby bylo zachováno občanovi právo na dobrou správu. Kodex ošetřuje princip legality, zákaz diskriminace, princip rovného zacházení, princip proporcionality a legitimního očekávání, kdy odlišný postup musí být zdůvodněn. Obsahuje ustanovení o úřední objektivitě a nestrannosti a rovněž zásady správního řízení.

Právo na dobrou správu

Nyní je právo na dobrou správu ústavně dané a to v Listině základních práv Evropské unie. Listina základních práv Evropské unie uvádí toto právo na dobrou správu jako právo základní. Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie ho zmiňuje jako právo na řádnou správu, aby záležitosti byly řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Očekává kvalitu správní činnosti od všech úředníků Evropské unie. Právo na dobrou správu je zařazené mezi občanskými právy. Zahrnuje právo být vyslechnut, právo na přístup ke spisu a povinnost veřejné správy odůvodňovat rozhodnutí. Každý má právo na náhradu škody způsobenou při výkonu funkce a právo na svůj jazyk, ve kterém jsou psány smlouvy. Rovněž s dobrou správou souvisí právo na přístup k dokumentům Evropské unie bez ohledu na nosič informací. Každý se také může obracet na evropského ochránce práv v případě nesprávného úředního postupu orgánů Evropské unie.

3 Etické kodexy v Evropské unii

S principy dobré správy se současně tvořil etický kodex. Kodexů vzniklo několik.

Pro zaměstnance Komise Evropské unie existují Pravidla dobrého chování úředníků EU z roku 2000. Udávají hlavní zásady - legality, rovného zacházení a zákazu diskriminace, přiměřenosti a konzistentnosti, tj. obvyklé praxe. Pravidla stanovují jednat objektivně a nestranně. Řeší zásady správního řízení a podání stížnosti evropskému ochránci práv. Tato pravidla upravují i poskytování informací na každou žádost o informace nejvhodnějším způsobem a v nejkratším čase a navíc v úředním jazyku Evropské unie. Pravidla zahrnují i ochranu osobních dat a důvěrných informací.

V roce 2001 byla výše zmíněná pravidla rozšířena. Úředník musí poučit občana, kdo je příslušný k vyřízení jeho záležitosti a předat kontakt - nemůže občana odmítnout, i když věc není v úřednickové kompetenci. Při úředním omylu se musí úředník omluvit a sdělit, jak bude omyl napraven. V případě poskytování informací úředník také má poradit, jak vyplnit žádost. Poskytuje veškeré dostupné informace.

Evropský kodex řádné správní praxe pomáhá od roku 2001 zjistit, jaké standardy správní praxe jsou oprávněni očekávat občané od orgánů EU. Slouží jako vodítko pro úředníky a pomáhá zajistit standardy správní praxe. V roce 2012 přibyly další zásady. Evropský veřejný ochránce práv vyhlásil

Zásady veřejné služby pro úředníky EU, kde zdůrazňuje profesionální závazek úředníka vůči Evropské unii a jejím občanům, etické chování, objektivnost, úctu a transparentnost. Úředníci se mají řídit zdravým rozumem, být nezávislí, otevření, řídit se fakty, být ochotni vyslechnout různé názory a vyjadřovat se jasně a srozumitelně. Právo na dobrou správu respektují „orgány, instituce a administrativní subjekty Unie, jakož i orgány členských států, pokud uplatňují právo Unie“[4]. Toto právo není vázané na státní příslušnost.

Sdílení principů dobré veřejné správy mezi členskými státy umožňuje vznik Evropského správního prostoru, který se utváří existencí běžných standardů veřejné správy, které jsou definovány zákonem a prosazovány v praxi správního řízení i kontrolními mechanismy.

Od roku 2012 se koncept evropského správního prostoru chápe tak, že národní veřejná správa vykonává správní úkoly ve jménu evropské integrace a národní úřady mají organizační a procesní autonomii jako nepřímí vykonavatelé evropského práva. Existuje i neformální síť státních úředníků pro výměnu znalostí v oblasti veřejné správy, kterou je Evropská síť veřejné správy, a funguje i Evropský institut veřejné správy jako školicí pracoviště především pro národní úředníky.

Etické kodexy Rady Evropy

Jedná se o kodexy adresované členským státům Rady Evropy a národním správním úředníkům. Doporučení (2000) 6 o postavení veřejných úředníků (placených státem) zakotvuje zásadu rovného přístupu k místům ve veřejném sektoru. Výběr uchazečů má probíhat v otevřené soutěži a bez diskriminace. Součástí je i možnost opravných prostředků proti rozhodnutí o výběru uchazeče. Lze přeložit úředníka, žádá-li si to veřejný zájem a dobrá veřejná správa. Jejich odměňování, důchody a sociální pojištění mají zajistit členské státy. Doporučení obsahuje pravidla disciplinární odpovědnosti úředníků a jejich školení jako prvku, který umožní efektivní veřejnou správu záležitostí. Zmiňuje i právní ochranu veřejných úředníků.

Modelový etický kodex chování úředníka obsahuje Doporučení (2000) 10 Výboru ministrů o pravidlech chování veřejných úředníků. Veřejnými úředníky jsou zde všichni zaměstnanci veřejných úřadů, popř. také zaměstnanci soukromého sektoru vykonávající veřejnou službu. Kodex určuje povinnosti, tj. vystupovat v souladu s právem a neutrálně, být loajální k ústředním, regionálním i místním úřadům, být zdvořilý, zachovávat důvěru v efektivitu veřejné správy, zachovávat služební tajemství a vyhýbat se střetu zájmů. Kodex stanovuje povinnost oznámit, pokud je úředník nucen jednat nezákonně či nevhodně. Veřejní úředníci jsou jím omezeni v politických aktivitách. Kodex pojednává o otázce úplatků a určuje postup, jak se zachovat - úředník má nabídku odmítnout a neudržovat s nabízejícím kontakty, nemanipulovat s darem a má učinit písemný záznam. Vedoucí pracovníci jsou povinni předcházet korupci a vydávají proto kodexy. Úředník nesmí zneužít úřední postavení a využívat výhody svého úřadu. Také nesmí zadržovat informace a poskytovat informace, které jsou nepravdivé či zkreslené. Kodex nezapomíná ani na odchod úředníků z veřejné správy. Následné zaměstnání nesmí způsobit konflikt zájmů.

Minimální standard práv účastníků správního řízení

Minimální standard práv účastníků správního řízení tvoří práva jednotlivce - účastníka správního řízení. Jde o právo doložit informace, být informován, vyjádřit se, být zastoupen, být seznámen s odůvodněním správního aktu a být poučen o opravných prostředcích (zakotvila Rezoluce (77) 31 Výboru ministrů). Vnitrostátní právo musí upravit prostředky ochrany před nezákonnou nečinností správních úřadů.

Tytéž zásady rozvinulo Doporučení (2007) 7 Výboru ministrů o dobré správě. Doporučení se zabývá řízením na žádost. Účastníkům má být dána rozumná lhůta, aby splnili ukládané povinnosti.

Doporučení umožňuje právo na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy a stanoví povinnost nahradit škodu v důsledku nezákonného rozhodnutí či nečinnosti.

Správních řízení o velkém počtu účastníků se týká Doporučení (87) 6 Výboru ministrů o správních řízeních týkajících se velkého počtu osob – ty mají být informovány, i když jejich účast na řízení může být omezena. Jde např. o dotčené osoby na území sousedního státu.

Základem zásady publicity veřejné správy je právo na poskytování informací veřejnou správou, tj. je nutné uveřejňovat veškeré informace a přístup lze odepřít pouze na základě zákona. Přístup k informacím ve veřejné správě ustanovilo Doporučení (81) 19 Výboru ministrů Rady Evropy. Členské státy musejí přijímat opatření k zajišťování přístupu k informacím. Automatizované zpracovávání citlivých osobních údajů je možné tehdy, pokud vnitrostátní právo zaručuje ochranu před zneužitím.

Správní uvážení je možnost, jak rozhodnout v případě, kdy legislativa umožňuje určitou volnost v rozhodování veřejné správy. Zásady správního uvážení stanovilo Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy. Správní úřad při správním uvážení musí sledovat stanovený účel, dbát na vyváženost účelu rozhodnutí a práv a zájmů dotčených osob. Zásada očekávání je součástí dobré správy, kdy je potřeba postupovat ve stejných případech stejným způsobem. Veřejná správa má přijímat správná rozhodnutí. Jde o očekávání ustálené správní praxe. V protikladu je princip zlepšování výkonu veřejné správy, kdy je potřebné reagovat na měnící se situaci. Správní praxe se vyvíjí z důvodu zkvalitňování výkonu veřejné správy a přijatých lepších rozhodnutí.[5] Dále jde o zásadu rovnosti v právech a povinnostech a o vyrovnávání materiálních rozdílů. Nepříznivé rozlišování je diskriminací. Výčet zakázaných kritérií rozlišování je otevřený. Trendem je i rozšiřování tohoto zakázaného výčtu. Zásada přiměřenosti určuje veřejné správě používat přiměřené prostředky k dosahování cílů.

Za přiměřené lze považovat opatření, které splní zásadu vhodnosti vést k výsledku, nezbytnosti co nejméně zasahovat do práv a úměrnosti zásahu v souvislosti s důvody zásahu, což znamená, že čím více zásah omezuje, tím silnější musí být veřejný zájem. Souvisí tak s právem na rozumné rozhodnutí.

Kodex etiky ve veřejné správě v ČR

Změnit pověst úředníků veřejné správy jako nepřítelů občanů pomáhají zaváděná opatření. Jedním z nich je zavedení českých etických kodexů. V roce 2001 vláda schválila Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě.[6] Tento kodex byl rámcový pro zpracování etických kodexů dalších. Úkolem českého ochránce práv je chránit před jednáním, které neodpovídá principům dobré správy. Podle českého ochránce práv je dobrá správa postup, který je v souladu se zákonem, kdy veřejná správa nepostupuje svévolně, účelově, vyhýbavě, neefektivně ani liknavě.[7]

Závěr

Dobrou evropskou správu určují jednotlivé principy vymezené v mnoha dokumentech, které dohromady vytvářejí souhrn požadavků na dobrou veřejnou správu. Dobrá veřejná správa závisí na lidském faktoru a kvalitě jejího řízení. Tomu napomáhají etické kodexy ve veřejné správě.

V principech však postrádám princip přístupnosti veřejné správy, který je důležitý k tomu, aby občan měl možnost k orgánům veřejné správy se vůbec dostat. O to jde občanům se zdravotním postižením, kteří mají tento přístup ztížený. Veřejná správa je v současné době v tomto ohledu bariérová.

Mgr. Eva Liberdová

e-mail: eliberdova@email.cz

Seznam použité literatury

Tištěné zdroje

- FUCHS, Jiří. Evropské správní právo. Vysoká škola finanční a správní, 2012, 72 s. ISBN 978-80-7408-069-2.
- PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008, 112 s. ISBN 978-80-7043-722-3.
- POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. Praha: C.H. Beck, 2012, 158 s. ISBN 978-80-7400-437-7.
- SCHELLE, Karel. Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848-1948. Ostrava: Key Publishing, 2013. ISBN 978-80-7418-195-5.
- TICHÝ, Luboš et al. Evropské právo. 5.přeprec. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, 756 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

Internetové zdroje

- Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR [online]. Vláda ČR (c) 2009-2014 [2015-02-28]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- Evropský kodex řádné správní praxe [online]. Evropský veřejný ochránce práv [cit. 2015-03-05]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- Listina základních práv Evropské unie [online]. EUR-Lex [cit. 2015-02-28]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- MAREK, Jiří. Evropské principy dobré veřejné správy. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 91-95. ISBN 80-210-4001-7 [cit. 2015-03-03]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- Principy dobré správy [online]. © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2015-03-01]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- TOMOSZEK, Maxim. Principy dobré správy v zemích EU - srovnání. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97-106. ISBN 80-210-4001-7 [cit. 2015-03-03]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

-
- [1] TOMOSZEK, Maxim. Principy dobré správy v zemích EU – srovnání. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97-106. ISBN 80-210-4001-7 [cit. 2015-03-03]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).
- [2] POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. Praha: C.H. Beck, 2012.
- [3] POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 66.
- [4] POMAHAČ, Richard a Jakub HANDRLICA. Evropské správní právo. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 68.
- [5] FUCHS, Jiří. Evropské správní právo. Vysoká škola finanční a správní, 2012.
- [6] PAVLÁK, Miroslav. Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008.
- [7] Principy dobré správy [online]. © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2015-03-01]. Dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

Další články:

- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc květen 2026](#)
- [Sport versus EU - aktuální sportovní kauzy rozhodované Soudním dvorem EU](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [ESG Simple jako praktická opora pro ESG reporting malých a středních podniků](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc duben 2026](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)