

ŘÁDNÁ PÉČE V EVROPSKÉM SPRÁVNÍM PRÁVU

RICHARD POMAHAČ

I.

O evropském správním právu uvažujeme často jen jako o právu Evropské unie, anebo jako o právu týkajícím se vztahů s evropským prvkem – tedy jako o právu supernacionálním nebo transnacionálním. Tím se však prostor úvah značně zužuje. Jak přesně poznamenal Chris Himsworth,¹ evropský správní prostor nikdy neleží vně hranic jednotlivých národních států, protože vše, co je spojeno s institucemi Evropské unie a s uskutečňováním evropských veřejných politik, se tak či onak spoléhá na nepřímý výkon veřejné správy.

Nepřímým výkonem veřejné správy v evropském správním prostoru se rozumí především výkon exekutivních a administrativních kompetencí, jež mají základ v právu EU, jinými než unijními orgány a úřady. Stejně tak jde o nepřímý výkon, jestliže se tato kompetence vykonává prostředky vnitrostátního práva členských států EU nebo vykonává-li unijní orgán nebo úřad pouze určitou část exekutivní nebo administrativní kompetence. Za nepřímý výkon se považují typicky i případy, v nichž je předepsáno pouze konzultovat určité rozhodnutí s orgánem EU, anebo v nichž se uplatňuje pouze určitá forma kontroly. Evropské správní právo zkrátka „spoléhá na spletitou směsicí institutů a institucí, které původně nevznikly proto, aby sloužily právu Evropské unie“.²

Je jistě možné souhlasit s názorem, že zvláště citlivou otázkou zůstává otázka duplity soudních testů toho, zda komplikovaný systém spravování v rámci Evropské unie – reprezentující nejen členské státy, ale i většinu jednotlivých osob v jurisdikci jejich členských států – je řádným výkonem veřejné správy.

Autoři zabývající se těmito otázkami hovoří příznačně o problémech zdvojení, ale zároveň též o rozdvojení efektu soudní ochrany (*dédoublement fonctionnel*), vede-li realita výkonu správní spravedlnosti k tomu, že je nezbytné spolehnout se především na národního soudce jako na soudce evropského.³

Z pohledu Evropského soudního dvora jde ovšem i o přežití a dobré fungování této instituce samotné. Dobře to ukazuje diskuse nad článkem nové ústavní smlouvy Ev-

¹ Convergence and Divergence in Administrative Law, in: *Beaumont P. – Lyons C. – Walker N. (eds): Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart: Oxford 2002, str. 103.

² *Srv. Knil Ch.: The Europeanisation of national administrations*, Cambridge University Press: Cambridge 2001, str. 199–227.

³ *Ton Heukels – Jamila Tib: Toward Homogeneity in the Field of Legal Remedies*, in: *Beaumont P. – Lyons C. – Walker N. (eds): Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart: Oxford 2002, str. 112.

ropské unie upravující postavení přímých žalobců jako neprivilégovaných účastníků, totiž osob, které se mohou dovolávat ochrany jen proti adresným aktům, a dále proti aktům, které se žalobců přímo a jednotlivě dotýkají.

Od rozhodnutí *Stichting Greenpeace*⁴ se odvíjí řada ostře sledovaných případů, v nichž jde o možnost zdvojit možnost soudní kontroly opatření podléhajících nepřímému výkonu. Ani prozatím poslední v řadě z těchto rozsudků – *Unión de Pequeños Agricultores*⁵ – neznamenal obrat, a to i přes vsířčný návrh generálního advokáta Jacobse, aby Evropský soudní dvůr zaplnil procesní vakuum a upravil rozsah soudní ochrany způsobem odpovídajícím rozšíření exekutivních pravomocí. Předmětná žaloba argumentovala především tím, že španělský soudní systém neumožňuje v tomto případě napadnout nařízení u vnitrostátního soudu.

Odvolání k Evropskému soudnímu dvoru nezpochybňovalo v daném případě to, že žalobci nejsou nařízením bezprostředně a osobně dotčeni, domáhalo se však toho, aby soud přiznal žalobní právo i tomu, kdo nemá možnost zpochybnit legalitu nařízení u vnitrostátního soudu, a to na základě práva na účinnou ochranu zaručeného jako základní právo v evropském právním společenství. ESD shledal odvolání přípustným na základě pravidla, podle něhož se může odvolat ten, kdo v případě úspěchu odvolání legitimně očekává zlepšení svého právního postavení. Přitom Evropský soudní dvůr opětovně připomenul, že v evropském právním společenství je právo na účinnou ochranu koncipováno jako obecná právní zásada, vyvěrající ze společných ústavních tradic členských států, a jako právo chráněné články 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Zůstává tedy nepochybným závazkem členských států zajistit právo na účinnou ochranu v rámci prostředků, které jsou jednotlivým osobám k dispozici. Vnitrostátní soudy jsou přitom povinny interpretovat domácí právo tak, aby právo na účinnou ochranu bylo plně respektováno. Vláda kteréhokoli členského státu může – pokud má za to, že by bylo vhodné posílit záruky práva na účinnou ochranu – předložit návrh na změnu smluv, na nichž je založena Unie. Naproti tomu Evropský soudní dvůr nemůže dovodit, že procesní ustanovení členských států brání uplatnění práva na účinnou ochranu, neboť by tímto způsobem interpretoval vnitrostátní právo, což mu nepřísluší.

Z jiného úhlu pohledu platí, že nedostatečnost kteréhokoli článku veřejné moci – lhostejno zda jde o část legislativy, exekutivy nebo judikativy – způsobí efekt přičitatelnosti porušení evropského práva státu včetně odpovědnostní povinnosti za způsobenou škodu. Jak nedávno potvrdil ve vztahu k pochybení národního soudu rozsudek *Köbler*,⁶ právo EU dosud nedospělo do stavu, v němž by bylo s to vynucovat revizi chybného rozhodnutí rakouského Nejvyššího správního soudu, které způsobilo škodu. Interpretaci i aplikace práva Evropské unie se nadále omezuje se pouze na požadavek, aby stát buďto škodu přiznal a nahradil, anebo určil národní soud, který o otázce náhrady škody – ve shodě s názorem Evropského soudního dvora – rozhodne.

Paradigma rozsudku *Köbler* naznačuje, že o sporné správněprávní otázce bude – čistě z hlediska práva EU – muset Evropský soudní dvůr zpravidla také rozhodnout, ať

⁴ T-585/93 (ECR 1995, II-2205).

⁵ C-50/00 P (ECR 2002, I-6677).

⁶ C-224/01 (dosud nepublikováno).

již tím, že poukáže na zřejmé řešení, či odůvodní relativně nový právní názor. Je to nutné proto, aby mohla být posouzena otázka, jak závažné chyby se národní soud dopustil. Do hry totiž vstupuje doktrína *erreur manifeste d'appréciation*. Efekt přičitatelnosti netoliko eliminuje rozdíly mezi organickými složkami veřejné moci, ale toleruje do značné míry i jejich uvážení při rozhodování.

II.

Na tomto místě naráží náš výklad na poněkud topornou, ale dosti ustálenou představu, že z právního hlediska má největší význam odlišit zákonné a nezákonné akty veřejné moci. Nezákonné jsou dle definice, kterou snadno dovodíme, akty v rozporu s právním předpisem. To je ovšem jen ta méně zajímavá část celé problematiky.

Zůstaneme na poli správního soudnictví a pokusíme se upozornit na zajímavější problém z hlediska českého práva. Je totiž třeba připustit, že existují nejen formálně, ale i materiálně protiprávní akty, které nelze opravit jinak než revokací, aniž by však šlo o akty vydané v rozporu s právním předpisem.

V rozšířené české učebnici správního práva⁷ se hovoří jen o věcně nesprávných, avšak nikoli nezákonných aktech, jejichž vady jsou materiální povahy, takže je může jejich adresát napadnout a dosáhnout jejich zrušení. Autor tohoto názoru je přesvědčen, že nikoli nezákonných aktů se lze takto zbavit jen ve správním řízení, neboť ve správním soudnictví se věcná správnost aktu nepřezkoumává. Doloženo je to odkazem na ustanovení § 78 odst. 1 věta druhá soudního řádu správního, kde je stanoveno, že pro nezákonnost zruší soud napadený akt i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.

Zneužití administrativní diskrece i zneužití zákona (což je ovšem také druh správní úvahy) jsou v soudním řádu správním vedeny jako zvláštní případy toho, kdy lze zrušit správní akt pro nezákonnost. Zároveň je však těžké si představit, jak by soud zneužití správního uvážení, které spočívá v něčem jiném než v překročení zákonných omezení administrativní diskrece, odhalil, kdyby neměl alespoň částečnou představu o věcné správnosti či nesprávnosti napadeného aktu.

Rušení aktů vydaných v souladu s právními předpisy pro nezákonnost tehdy, došlo-li k věcnému zneužití správního uvážení, je konstrukcí nikoli nepodobnou té, která je skryta v doktríně *erreur manifeste d'appréciation*. V souladu s tradicí středoevropského správního práva se přitom předpokládá, že pro soudce je zřejmou kvalitou aktu externí legalita aktu, kterou ovšem není možné beze zbytku otestovat porovnáním s právními předpisy.

Vykočíme-li z českého správního práva do srovnávacího právního světa, povšimneme si, že Paul Craig popisuje totéž trochu jinými slovy, a to na rozdíl kontinentálního a britského pojetí tohoto problému.⁸ V systému, který je blízký nám, se totiž jed-

⁷ Hendrych D. et al.: Správní právo – obecná část, 5. vyd., C. H. Beck: Praha 2003, str. 134.

⁸ Craig P. P.: The Domestic Liability of Public Authorities in Damages – Lessons from the European Community? in: Beatson J. – Tridimas, T. (eds): New Directions in European Public Law, Hart: Oxford 1998, str. 78–79.

ním dechem hovoří o každé podstatné vadě správního aktu jako o nezákonnosti. Méně duchaplným rubem tohoto přístupu je známá regule *toute illégalité constitue par elle-même une faute*.

Naproti tomu můžeme postavit větu Lorda Browne-Wilkinsona: *a common law duty of care in relation to the taking of decisions involving policy matters cannot exist*.⁹ Zákon totiž mohl buďto založit možnost správního uvážení, anebo stanovit povinnost vykonávat s řádnou péčí veřejnou správu. Splývání obou variant a hledání projevů neřádného spravování bylo z hlediska common law kontinentálním a – v podmínkách nepřímého výkonu veřejné správy v rámci Evropské unie – evropeizačním projevem.

III.

Pokud by se v rámci součinnosti alespoň částečně podílela na nepřímém výkonu veřejné správy i některá z evropských institucí, je třeba dovodit, že by přímo a jednotlivě dotčená osoba – v souladu s již zmíněným jevem *dédoublement fonctionnel* – mohla hledat soudní ochranu nejen u národních soudů, ale s velkou nadějí na úspěch paralelně využít rovněž cestu přímé žaloby k Evropskému soudnímu dvoru. Na problém rozložení odpovědnosti v podobné situaci upozorňují mnozí autoři s odkazem na problematiku *due care* a *due diligence*.¹⁰

Již staří Římané věděli, že *culpa est quod cum a diligente provideri poterit, non esset provisum* (Paulus D 9,2,31). Řádná péče – *diligentia quam in suis* – je pečlivost, s níž se vzorný úředník stará o věci veřejné stejně důkladně jako o své vlastní věci, zatímco elementární test racionality poměřující *erreur manifeste d'appréciation* říká, že je zřejmým proviněním, když se nepředvídá to, co by každý rozumný člověk předvídal.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy definovalo v 80. letech minulého století veřejnoprávní odpovědnost způsobem, který pracuje s konceptem *due diligence*. Povinnost nahradit škodu vzniká, nechová-li se veřejný orgán tak, jak by se dalo podle práva rozumně očekávat ve vztahu k poškozené osobě, zejména porušuje-li předpisy. Veřejnoprávní povinnost nahradit škodu vzniká i tehdy, jestliže by bylo zjevně nespravedlivé, aby poškozená osoba sama snášela újmu vyvolanou legálním správním aktem. V úvahu je přitom zvláště třeba vzít, že akt byl vydán ve veřejném zájmu, že pouze jedna osoba anebo malá skupina osob přitom utrpěla újmu a že šlo o akt výjimečné povahy či s výjimečnými následky, přičemž ručení za škodu způsobenou zákonnými správními akty lze omezit jen na některé druhy správních aktů.

Spojení téměř archaických právních regulí s odpovědnostními konstrukcemi, které se snaží vzít v potaz problém zneužití správního uvážení, vrací evropské právo ke konceptům řádné péče, které v doposud namnoze používaných velkých administrativistických pojmech z přelomu 19. a 20. století poněkud ustoupily do pozadí.

⁹ *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* (1995) 2 AC 633, 738.

¹⁰ Srv. Azoulay L.: *The Judge and Administrative Governance*, in: Joerges, Ch. – Dehousse, R. (eds): *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press: Oxford 2002, str. 162; Harlow C.: *Accountability in the European Union*, Oxford University Press: Oxford 2002, str. 159–165; Neel H. P.: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart: Oxford 1999, str. 101n.

Není důvodu nevěřit – jak nás ubezpečuje i *Black's Law Dictionary* – že civilní právo zůstává v tomto ohledu v dokonalé shodě s common law.¹¹ Pozornost a péče požadovaná od určité osoby v dané situaci – opak k nedbalosti – má význam ve všech právních odvětvích a ani v evropském správním právu neexistuje důvod definovat řádnou péči jinak, než jak učinil Henry Black. Due diligence je taková míra opatrnosti, činnosti nebo píle, kterou lze očekávat od rozumné a opatrné osoby.

Due diligence je však i něčím jiným nežli obecným právním pojmem. Podle definice Roberta Tschöpla¹² je to analýza a přezkoumání, které slouží jako informace pro přípravu a plánování zamýšlené obchodní transakce. Objevuje se všude tam, kde strany zamýšlejí uzavřít smluvní vztah, aniž by byly rovnoměrně rozděleny informace o aktuálním stavu a možných rizicích.

Racionalita řešení soudních sporů, u jejichž zrodu bylo nerovnoměrné rozdělení informací, má svá charakteristická omezení. Není divu, že v některých zemích odmítají soudy poskytovat účinnou ochranu podnikatelům, kteří neprojevili dostatek řádné péče při přípravě a v raných fázích realizace riskantní transakce a doplatili na zmíněné nerovnoměrné rozdělení informací. Formalizovaná due diligence se tak stává nutnou podmínkou přístupu ke spravedlnosti.

Situace podnikatelů, kteří chtějí investovat do riskantních projektů, není nesrovnatelná s podmínkami rozhodování ve veřejné správě. Někdy nás však překvapí očekávání, která se v jedné i druhé sféře projevují.

V České republice jsou již delší dobu okolnosti týkající se rozhodování o kontrole vysílání a rozdělování zisku v televizi Nova předmětem mediální pozornosti. Lze se tak občas poučit i o problematice řádné správy. Podnikatelé kontrolující v současnosti Novu například nedávno veřejně vyjádřili optimismus nad tím, že jejich právní řádná péče (*legal due diligence*) prokázala skvělé vyhlídky a že nemají v tomto ohledu ani zdaleka tolik možných obav z rizika, které vyjádřili někteří možní obchodní partneři. Jde jistě o vysoký stupeň sebevědomí, s nímž bychom se ve veřejné správě nesetkali.

Vždyt *administrative due diligence* příslušných správních orgánů se v tomto případě vyznačuje mnoha zmatky. Dobře to ukazuje příklad postupu české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jenž byl posuzován dvěma arbitrážními soudy. V konečném rozhodnutí londýnské arbitráže¹³ se hodnotí neformální dopis z 15. března 1999, v němž se Rada odchýlila od své dosavadní linie rozhodování, když vyjádřila názor, že obchodní vztahy mezi provozovatelem vysílání a servisními organizacemi mají být budovány na neexkluzivním základě. Londýnský arbitrážní soud zhodnotil úřední postup tak, že odeslání dopisu nepředstavovalo svévolné opatření, a to tím spíše, že šlo o neformální úkon, nevyvolávající žádné přímé právní následky.

Tatáž skutečnost se však stala i předmětem diametrálně odlišného hodnocení příjatele většinou arbitráží v rámci stockholmské arbitráže.¹⁴ Podle druhé arbitráže sepsání dopisu nebylo součástí řádných administrativních procedur, které by pečlivý úřad měl

¹¹ Blackův právní slovník, Victoria Publ.: Praha 1993, str. 431.

¹² Due diligence, Právní rozhledy 12/2000, str. 551.

¹³ Rozhodnutí ze dne 3. září 2001 ve věci *R. S. Lauder proti ČR*, body 277, 284, 285.

¹⁴ Částečné rozhodnutí ze dne 13. září 2001 ve věci *CME Czech Republic B. V. (Nizozemské království) proti ČR*, body 551, 557, 603.

vždy střežit, přičemž existovaly indicie, že Rada postupovala tímto způsobem ve shodě s jednou zainteresovanou osobou proti jiným osobám. Není v souladu s požadavkem pečlivosti a dostatečné předvídatosti, jestliže správní úřad v prokázané souvislosti s chováním určité soukromé osoby vydá interpretační stanovisko, kterým se podstatně mění stanovisko dříve uplatňované, jestliže si úřad může a má být vědom toho, že změněné stanovisko může poškodit jinou soukromou osobu.

IV.

Řádná péče ve veřejné správě vychází nepochybně z několika východisek odlišných od *due care* a *due diligence* podnikatelů. V evropském správním prostoru jde o čtyři nepochybná východiska, jimiž jsou otevřenost, participace, odpovědnost a efektivita. Platí, že rozhodnutí mají být přijímána co nejotevřeněji a že bez intenzivního zapojení všech zainteresovaných osob (*right to be involved*) nemůže proces evropského vládnutí vyústit v dobré výsledky. Principy odpovědnosti a efektivnosti jsou zárukou požadavku transparentnosti a konzistentnosti vládnutí. Schopnost vyvolávat očekávané výsledky musí být spojena s požadavkem včasné, pružné a přiměřené reakce.

Ačkoli zřizovací smlouvy Evropské unie výslovně předepisují jen minimum přímých a všeobecných (horizontálních) správně-právních ustanovení – výjimkami jsou například ustanovení o soudní kontrole správních aktů či o povinnosti dostatečně zdůvodnit každé správní opatření či rozhodnutí, která jsou obsažena ve Smlouvě o založení Evropského společenství – lze dovést, že přímý i nepřímý výkon veřejné správy je ovládnán mnohem širším okruhem základních procedurálních pravidel a principů, protože jde o pravidla a principy, které jsou společné Evropské unii i jejím členským státům.

Důvod je zřetelný: jestliže platí řada základních ustanovení pro správní činnost orgánů EU a pokud zároveň poskytuje ochranu těmto ustanovením i Evropský soudní dvůr, bylo by kontraproduktivní, kdyby orgány veřejné správy a soudy v členských státech EU svou praxí zpochybňovaly společný původ takovýchto ustanovení, či pokud by je dokonce v některých situacích vůbec nerespektovaly. To má dopad i na členské státy, protože jsou obecně považovány za málo hodnověrné a spolehlivé (*doctrine of reliability*) úřady a soudy států, které by se ve své vnitrostátní praxi opíraly o principy a pravidla neslučitelná s evropským správním právem.

Správní akty mají zpravidla omezenou teritoriální působnost. V evropském správním prostoru, kde je stále více zdůrazňována potřeba souladnosti a konvergence národních a celoevropských správních politik, a to nejenom v momentě, kdy jsou určitá opatření poprvé implementována, ale i v delším časovém horizontu, by však absolutizace teritoriálního principu – podle něhož správní akt zásadně platí jen v zemi původu, zatímco v cizí zemi není možné bez souhlasu domácích úřadů uznání a výkon tohoto aktu vyžadovat – působila značné komplikace.

V právu EU se stále zřetelněji prosazuje deregulační tendence opřená o koncepci funkční rovnocennosti vnitrostátních úprav, jež jsou základem aplikačních rozhodnutí, zatímco legislativní harmonizace má být zaměřena jen na vyjádření nejdůležitějších požadavků právní reglementace. Tak například zásada volného pohybu zboží a služeb je garantována závazkem členských států k vzájemnému uznávání nejenom předpisů

a norem, ale i správních postupů a rozhodnutí. Uvedená aproximační koncepce následně přesáhla oblast svého vzniku a začala se významně uplatňovat například i při uznávání pracovní a profesní kvalifikace či v licenčních systémech.

Spíše než horizontální pravidla poutala dlouhodobě pozornost odvětvová opatření. Obvykle se právě o tomto souboru odvětvových opatření s oblibou hovoří jako o *acquis communautaire* ve formálním smyslu, protože jde o legislativní a administrativní vymoženosti, které podléhají pravidelným technikám a procedurám kontroly. Konvergenční přístup v tomto smyslu splývá s povinnou implementační procedurou, s jejími kontrolními etapami a s úrovní kompatibility. Předpokládá se, že ta opatření, která pracnou implementační procedurou úspěšně procházejí, se stávají běžnou součástí administrativní praxe. Aktéři v evropském správní prostoru si totiž rádi zvyknou na pravidla, jejichž reverze by byla neúměrně složitější než vlastní aplikace.

Někteří badatelé vymezují integrační správní prostor především jako svět komunikálně schopných úředníků a spřátelených expertů na veřejnou politiku. Důležitými integračními pojmy evropského správního prostoru se stávají vzájemná závislost jednotlivých aktérů správních činností a všudypřítomnost společných standardů správní činnosti.

V tomto tónu se dá hovořit i o zamoření veřejné správy v členských státech EU i v jejich zájmovém okolí evropskými prvky. To má na svědomí nejenom jurisdikce jednotlivých veřejných politik, tedy jejich prezentace v souvislostech i formách evropských legislativních a správních opatření, ale i judicializace evropsky relevantních správních problémů, které je nutno řešit přinejmenším s vědomím interpretačního monopolu Evropského soudního dvora a Evropského soudu při lidská práva.

V Evropské unii byla otázka obsahu práva na dobrou správu znovu otevřena v souvislosti s vyhlášením Charty základních práv EU. Takovéto základní právo většinou nenalezneme v totožném vyjádření v psaných ústavách většiny členských států. Zřejmě nejde o právo vázané na státní příslušnost, ale jeho nositelem jsou všechny fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členské státě Unie. Každá takováto osoba má právo na to, aby její záležitosti byly vyřízeny institucemi a orgány Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto právo zahrnuje právo být slyšen dříve, než je přijato správní opatření s případnými nepříznivými důsledky, právo mít přístup ke spisu ve vlastní věci při dodržení oprávněných požadavků důvěrnosti a profesního i obchodního tajemství, povinnost úřadů odůvodnit rozhodnutí. Každá osoba má rovněž právo na to, aby společenství napravilo v souladu s obecnými právními zásadami, které jsou společné členským státům, všechny škody, způsobené institucemi nebo úředníky při plnění úředních kompetencí.

Podle základního profesionálního kodexu chování úředníků EU se dobrá správa opírá o princip právnosti, o zákaz diskriminace ve smyslu rovného zacházení se všemi osobami, jimž má evropská exekutiva a administrativa sloužit, a o principy proporcionality a legitimního očekávání, v jejichž duchu musí být každá odchylka od normální správní praxe a od předem očekávaného úředního postupu vždy řádně odůvodněna.

Každý může správním úřadům učinit návrh, jímž se musí tento úřad zabývat. Pokud formální návrh směřuje k uplatnění nebo k ochraně nároku soukromé osoby, může ná-

rovní právo určit, že soukromá osoba má možnost takový návrh podat jen v průběhu rozumně stanovené lhůty a že úřad má povinnost ve stanovené lhůtě odpovědět na návrh formálním aktem. Ani neformální návrh nesmí být bez přezkoumání odmítnut a nesmí zůstat bez úřední odpovědi, pokud není zjevně bezcenný nebo absurdní. Úřady poskytují nezbytné poučení o tom, jak se zahajuje řízení a jak se postupuje ve věcech, které spadají do jejich kompetence.

Správní řízení úřady vedou v mezích možnosti tak, aby účastníkům vznikaly co nejmenší náklady. Osoby, jichž se věc týká, mají právo doložit úřadům faktické informace spolu s argumentací a navrhnout důkazy. Vyúsťuje-li správní procedura do vydání formálního aktu, musejí úřady ukončit řízení a vydat akt v rozumné lhůtě. Toto nemusí platit, byla-li procedura zahájena výlučně jen z iniciativy úřadu anebo jen z iniciativy soukromé osoby. Správní nečinnost musí národní zákonodárství buďto spojovat po uplynutí určité lhůty s fikcí pozitivního či negativního rozhodnutí, anebo podřídit soudní kontrole.

Procesní korektnost je východiskem pro posouzení toho, zda správní úřad jedná s řádnou péčí. Vytýká-li se úřadu procesní nekorektnost, směřují tyto výtky zpravidla i proti nedostatku due care, jež je vymezována jako protiváha správního uvážení.

Otázka, co lze od veřejné správy legitimně očekávat, je administrativistickou hádanou, která dlouhou dobu zůstávala nerozluštěna. Juristé akcentovali více problém legality a právní jistoty než problém důvěry, který má k legitimnímu očekávání patrně bližší vztah. Doktrína se zabývala převážně situacemi, v nichž předpis či správní anebo soudní rozhodnutí legitimizovalo určitý faktický vztah tím, že z něj učinilo transparentní právní vztah. Veřejná správa nepřekračující meze a hlediska legality se nemusela v tradičním pojetí obávat nařčení z nelegitimity.

Princip legitimního očekávání je potřebné posuzovat přinejmenším ze dvou hledisek. První hledisko se týká odhadu toho, jak se bude úřad chovat. Druhé hledisko se týká přesvědčení, že úřad nezpůsobí svým špatným rozhodnutím či postupem škodu. Současně správní právo zejména pod vlivem soudcovského dotváření práva často hájí právo veřejné správy rozhodovat s vědomím rizika špatné volby, pokud jsou neméně riskantní následky, které by nastaly, kdyby věc nebyla rozhodnuta. Jestliže je dána úřední povinnost přijmout určité řešení, pak nelze jednoduše argumentovat proti tomuto rozhodnutí odkazem na jednostrannou nevýhodnost pro zainteresovanou stranu, a to ani při nejistém celkovém efektu volby v rámci správního uvážení.

Legitimnost očekávání, že veřejná správa bude přijímat víceméně konzervativní rozhodnutí, anebo že bude pasivní či alespoň neutrální, se tedy v takto motivovaných soudních rozhodnutích nepotvrzuje. Princip legitimního očekávání nicméně nebere adresátům správních aktů naději, že musí být respektována kontinuita práva i rozhodování. Tato perspektiva dokonce rozšiřuje právní jistotu i do oblasti předvídatelnosti správních rozhodnutí. Zároveň je však dobré si uvědomit, že princip legitimního očekávání balancuje na hraně sklonu k jistotě a sklonu k vytváření nových rozhodnutí s lepší proporcionalitou veřejných i soukromých zájmů a cílů preferovaných právní úpravou či správní politikou.

Summary

The article deals with an application of the principle of due diligence accompanying the creation of a European administrative space. Administrative law as a matter of europeanisation seems to be deeply rooted in regional customs and beliefs to the extent that respect for individual rights depends on their recognition and application on suitable institutions, or a similar way on the education, training, and attitudes of officials and judges. Moreover, the courts themselves in exercising their powers of judicial review of administration may create principles governing the administration which in turn are the basis of rights. The principle of legality extends beyond the immediate and direct laws governing an area of administrative activity.

On the other hand, legal principles are preferred to legal rules for the reason that the aim is to promote general recognition of certain common guidelines and together leave as much freedom as possible in choosing the means for ensuring that administration will conform in substance with the principles set out. That is particularly intended for principles of official integrity (a ban on any financial or other obligation to outside individuals or organisations that might influence the performance of official duties), transparency (a duty to be as open as possible about all the administrative actions to give reasons for decisions and to restrict information only when the wider public interest clearly demands), and responsibility (a condition of accountability for decisions and actions to the public).

Further problems have arisen as a result of the activity of those persons, who are responsible for judicial review of public administration. Those who boast most loudly that public administration must live under the rule of law are frequently those who are at least disposed to accept the logical corollary of that boast, especially from the position of true instigators of judicial activism. As a fundamental problem of administrative justice are therefore discussed principle of subsidiarity (administration being as closely as possible to the individuals), as well as principles of equality, proportionality and legitimate expectations. The last principles were regarded by many experts in their capacity as *ius commune*, i. e. in the background of similar problems and similar attempts at solutions with a firm possibility of achieving a unification of administrative law in Europe.

Administrative practices as regards the use of discretionary powers can change, within the limits set by the principle of legitimate expectations. The administrative authorities must be consistent in their actions so as to respect the legitimate trust which private persons ought to be able to place in them. The administrative agents must act with all due diligence in performing their duty to provide the information necessary to the defence of the individual parties' interests. Due procedure – whose principles and rules have been repeated in case-law as well as in soft-law – is the basis for assessment as to whether an administrative body has acted with due care. Where the body is criticised for incorrect procedure the criticism is usually directed against a lack of due diligence often understood as a counterbalance of administrative discretion.