



Předmět a systém správního práva jako právního odvětví, věda správního práva a správní věda

Správní právo I

Mgr. Tomáš Svoboda Ph.D.



Osnova přednášky

- 1) *Správní právo jako právní odvětví*
- 2) *Členění (systém) správního práva*
- 3) *Pojem a charakteristika veřejné správy*
- 4) *Státní správa a samospráva*
- 5) *Vědecké přístupy ke správnímu právu a k veřejné správě*

- **1) Správní právo jako
právní odvětví**

1) Správní právo jako odvětví

- Pro uznání existence samostatného právního odvětví významná **tzv. odvětvotvorná kritéria**
 - *samostatný předmět právní úpravy (a jeho odlišitelnost)*
 - *metoda právní regulace*
 - *vnitřní systémová soudržnost (systémová charakteristika)*
 - *objektivní zájem společnosti na existenci odvětví (společenská opodstatněnost)*

- Podrobněji viz dále...

1) Předmět správního práva

- **SP upravuje** postavení a chování subjektů **ve specifických vztazích**
 - jedním ze subjektů vždy *orgán VS* (zejména jako nositel veřejné moci)
 - na druhé straně různí *adresáti VS*

- zjednodušeně **předmět regulace SP**
 - = společenské vztahy, které vznikají a realizují se v souvislosti s výkonem VS
 - = *veřejná správa*

1) Metoda regulace správního práva

- Regulace správním právem
 - „Co“ = příslušný předmět
 - „Jak“ = příslušná **metoda**

- V případě SP je metoda specifická, profilující
- = **administrativně-právní metoda regulace** společenských vztahů
 - Vyjadřuje **mocenskou převahu** subjektů VS (jako nositelů veřejné moci) nad adresáty VS, výsledkem **právní nerovnost**
 - „Opak“ metody regulace smlouvou (soukromé právo)

1) Soudržnost norem správního práva

- **Vnitřní systémová soudržnost** ohraničuje dané právní odvětví
 - Vyšší *míra vzájemné soudržnosti* do něj patřících právních norem
 - Relativní systémová *samostatnost* předmětného okruhu právních norem
- U některých právních odvětví vyžaduje naplnění tohoto kritéria **kodifikace**
- Povaha SP však **kodifikaci neumožňuje**, protože
 - **Rozsah a věcná různost regulace**
 - **Rozdílná právní síla právních předpisů**
 - **Vysoká dynamika právní regulace**
- Soudržnost norem správního práva je tedy **vyjádřena volněji**

1) Společenská opodstatněnost správního práva

- = **objektivní zájem společnosti** na samostatnosti odvětví odráží
 - *Důležitost* a *význam* přiznaný společnosti
 - V evropském (kontinentálním) kontextu SP **zřetelně přiznáváno**
 - Společně s dalšími odvětvotvornými kritérii umožňuje charakterizovat ***system správního práva***, viz dále...

- **2) Členění (systém)
správního práva**

2) Členění (systém) správního práva

- Velké množství speciálních právních předpisů a zde obsažených právních norem vyžaduje určité vnitřní členění na **systemové prvky**
 - **Prameny**
 - **Normy**
 - **Základní pojmy a instituty**
 - **Subsystémy správního práva (konkrétně):**
 - **SP organizační** (= základní zásady organizace, postavení, organizace, pravomoc a působnost subjektů VS)
 - **SP hmotné** (= hmotněprávní úprava oblastí a úseků SP)
 - **SP procesní** (= procesněprávní postavení subjektů tzv. správního řízení, jakož i samotný postup v rámci tohoto řízení)

2) Členění (systém) správního práva

- **Zvláštním subsystémem SP = *SP trestní***
 - Upravuje základy a následky odpovědnosti za správní delikty
 - „Prolíná“ výše uvedenými subsystémy SP
- Současně také **vnější systémové vztahy SP** k jiným právním odvětvím
 - *Ústavnímu právu*
 - *Finančnímu právu*
 - *Trestnímu právu*
 - *Pracovnímu právu*
 - *Občanskému právu*
 - Případně k jiným právním odvětvím

■ 3) Pojem a charakteristika veřejné správy

3) Pojem a charakteristika VS

- **Správa (obecně)** = zajišťování či udržování určitých záležitostí
 - Vymezována různě, např. jako cílená činnost směřující k zachování, rozvíjení či péče o určitý objekt (věc, záležitost, hodnota, stav,...)
 - V širším smyslu také společenské řízení
 - Souvisejícím ale užším pojmem je řízení (management)

- **Základní problém = dualismus práva** (soukromé / veřejné)
 - Pojem správy jak ve smyslu veřejnoprávním (= VS)
 - Tak ve smyslu soukromoprávním (= *soukromá správa*, „SS“)

- **Možné distinkce** veřejné a soukromé správy...

3) Znaky veřejné správy

- **1. Distinkce = VEŘEJNÝ ZÁJEM**
 - = VS vykonávána ve veřejném zájmu (SS v zájmu soukromém)
 - (srov. *zájmová teorie*)

- **Veřejný zájem** podrobněji
 - Je legálním pojmem, avšak není (konkrétně) vymezen, např.:

Čl. 11 odst. 4 LZPS:

*(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve **veřejném zájmu**, a to na základě zákona a za náhradu.*

§ 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění:

*Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže **veřejný zájem** na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*

3) Znaky veřejné správy

- **1. Distinkce = VEŘEJNÝ ZÁJEM**

- **Veřejný zájem**
 - Obsahově = zájem (zájmy), které lze označit za **obecné (veřejné)**, resp. **obecně prospěšné**
 - Nositeli = **rámcově determinovatelný okruh osob jako tzv. veřejnost**, případně někdy také **celá společnost (= celospolečenský zájem)**
 - Prosazují a hodnotí **orgány veřejné moci (veřejné správy)**
 - Otázka existence veřejného zájmu může být **(právní) otázkou v řízení (správním, soudním)**
 - S ohledem na absenci vymezení bývá ve SP aplikován jako tzv. **neurčitý právní pojem** (viz násl. předn.)

3) Znaky veřejné správy

- **2. Distinkce = VEŘEJNÁ MOC**

- = VS jako projev realizace veřejné moci ve státě (v rámci SS není veřejná moc uplatňována)
- (srov. *mocenská teorie*)

- **Veřejná moc** podrobněji

- *Moc* = schopnost vnutit jinému určitý způsob chování (a případně vynutit požadované chování a potrestat porušitele)
- *Výkonná moc* = druh veřejné moci (viz *dělbá moci*)
- *Veřejná moc* = nositelé – veřejné subjekty (rozlišení *moci státní* a *zbývající veřejné moci* = projev *decentralizace*)

3) Znaky veřejné správy

- **2. Distinkce = VEŘEJNÁ MOC**
- **Ovšem:** Ne každý projev VS výkonem veřejné moci **v pravém slova smyslu** (= vrchnostenským vystupováním orgánů VS)
- Odtud dělení na tzv. správu:
 - **Vrchnostenskou**
 - Nerovné postavení, veřejnoprávní prostředky (viz násl. přednáška)
 - **Nevrchnostenskou**
 - Rovné postavení s jinými subjekty, soukromoprávní prostředky
 - Dále někdy dělena na:
 - *Fiskální správu* (= hospodaření s tzv. veřejným majetkem)
 - *Pečovatelskou správu* (= poskytování tzv. veřejných služeb)

3) Znaky veřejné správy

- **2. Distinkce = VEŘEJNÁ MOC**
- **Ovšem:** Ne každý projev VS výkonem veřejné moci v pravém slova smyslu (= vrchnostenským vystupováním orgánů VS)
 - *„Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.“* (HOETZEL Jiří, Československé správní právo, 1937)

3) Znaky veřejné správy

- **3. Distinkce = VEŘEJNÝ SUBJEKT**
 - = nositeli VS jsou **veřejné (veřejnoprávní) subjekty** z titulu svého postavení (nositeli SS soukromoprávní subjekty)

- **Veřejné subjekty** podrobněji
 - *Stát*
 - *Územní samosprávné celky*
 - Případně *jiné* (zejména veřejné vysoké školy a profesní komory)

- **Ovšem:** na výkonu VS se mohou **podílet také soukromoprávní subjekty**
 - Zajišťují výkon některých (zastupitelných) *veřejných služeb*
 - Někdy na ně může být (zákonem) *přenesen výkon státní správy*

3) Znaky veřejné správy

- **4. Distinkce = VS JAKO POVINNOST**
- = realizace VS jako právem uložené povinnosti (SS autonomie vůle)
- **VS jako povinnost** podrobněji
 - Souvisí s pojmy *veřejného zájmu a veřejné moci*
 - Ústavní východiska – *výhrada zákona X legální licence*
(srov. čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a 3 LZPS)

3) Znaky veřejné správy

- Procesní formou pro rozhodnutí o vydání územního plánu obce je opatření obecné povahy. Zde Ústavní soud musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejného moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. **Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, který však [...] rovněž má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. (III. ÚS 3817/17)***

3) Znaky veřejné správy

- **Shrnutí, VS =**
 - *Správa veřejných záležitostí*
 - *Ve veřejném zájmu*
 - *Veřejnými subjekty*
 - *Jako právem uložená povinnost*
 - *+ projev realizace veřejné moci ve státě*

- **4) Státní správa a samospráva**

4) Státní správa a samospráva

- **Různá pojetí VS**
 - *Vrchnostenská a nevrchnostenská* (viz dříve)
 - *V organizačním a funkčním pojetí* (viz násl. předn.)
 - Zejména však rozlišení na *státní správu* a *samosprávu*

- **Nejobecněji...**
 - *Státní správa* = VS vykonávána **státem**, resp. jemu „přičitatelná“
 - *Samospráva* = VS „přičitatelná“ veřejnoprávním korporacím nestátního charakteru (zejména ÚSC)

4) Státní správa a samospráva

- **Státní správa**
 - Negativní vymezení = **co není zákonodárstvím a soudnictvím**
 - *Oproti zákonodárství* jde o provádění (výkon), nikoli tvorbu zákonů (ačkoli VS se na tvorbě zákonů také podílí)
 - *Oproti soudnictví* nejde o nalézání práva v nejširším smyslu, nýbrž o realizaci veřejných zájmů v mezích práva (také organizační odlišnosti)
- **Charakteristické rysy**
 - *Je základem (jádro) VS*
 - *Vykonávána **orgány státní správy** (nikoli pouze orgány státu!)*
 - *Má **výkonný** (provádění zákonů), **nařizovací** (mocenská převaha orgánů státní správy) a **podzák. charakter** (vázanost zákony)*
 - *Působí uvnitř (procesy ve státní správě) i vně (vlastní poslání)*

4) Státní správa a samospráva

- **Státní správa**
- V organizačním pojetí nevykonává pouze stát
- – lze rozlišovat různé **vykonavatele státní správy**
 - **Stát** (jeho orgány)
 - **Veřejnoprávní korporace**
 - Územní samospráva (tzv. smíšený model)*
 - Zájmová samospráva*
 - Výjimečně **i jiné subjekty** (typicky některé „strážě“)
- V tomto smyslu státní správa = **VS „přičitatelná“ státu**

4) Státní správa a samospráva

▪ Samospráva

- = VS uskutečňovaná **jinými subjekty** nežli státem (státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty) a vykonávána **jejich orgány**
- Je projevem **decentralizace** státní moci (= vlastní samosprávná moc)
- Taktéž *výkonný, nařizovací a podzákonný* charakter
- Úzká souvislost s demokracií
- Členěna na **územní a zájmovou** (profesní + školská)

▪ („Evropská“) Charta místní samosprávy

- MS (*Rada Evropy*), přijata 1985, ČR 1999
- **Základní principy místní samosprávy** (uznání místní samosprávy včetně odpovídajících práv), avšak velmi obecné

4) Státní správa a samospráva

- Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z Charty místní samosprávy. Pravidla jí vyjádřená jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). **Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blízcí se státům. (Pl. ÚS 34/02)**

4) Státní správa a samospráva

- **Vztah státní správy a samosprávy**
 - *Vzájemné nezasahování*
 - *Vzájemný respekt*
 - *Vzájemná součinnost*

- **5) Vědecké přístupy ke správnímu právu a veřejné správě**

5) Vědecké přístupy ke SP a VS

- **VS může být předmětem:**
- *Vědy správního práva*
 - = věda o normativní regulaci VS
 - Společenská, systémová věda zkoumající SP jako odvětví
- *Správní vědy*
 - = věda o VS
 - Společenská, systémová věda (s prvky věd přírodních a technických)
 - Zkoumá realitu VS (faktickou efektivnost vnitřní organizace i postupů)
 - Doplnuje vědu správního práva, cílem je **zdokonalování VS**
- *Správní politiky*
 - = ideová východiska VS (politická, kulturní, ekonomická...)

Literatura

- PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*, 8. vydání. Brno: MU a Doplněk, 2012. s. 36-83.

- **Děkuji za pozornost**