

Ústavní základy veřejné moci a její organizace

Podklady pro konzultaci č. 1 a č. 2

Jan Filip

Vývoj státu

Stát

Premoderní stát
příklad -stavovská monarchie

Moderní stát
(od konce 15. století zárodky)

Postmoderní stát
(od 2. pol. 20. století prvky)

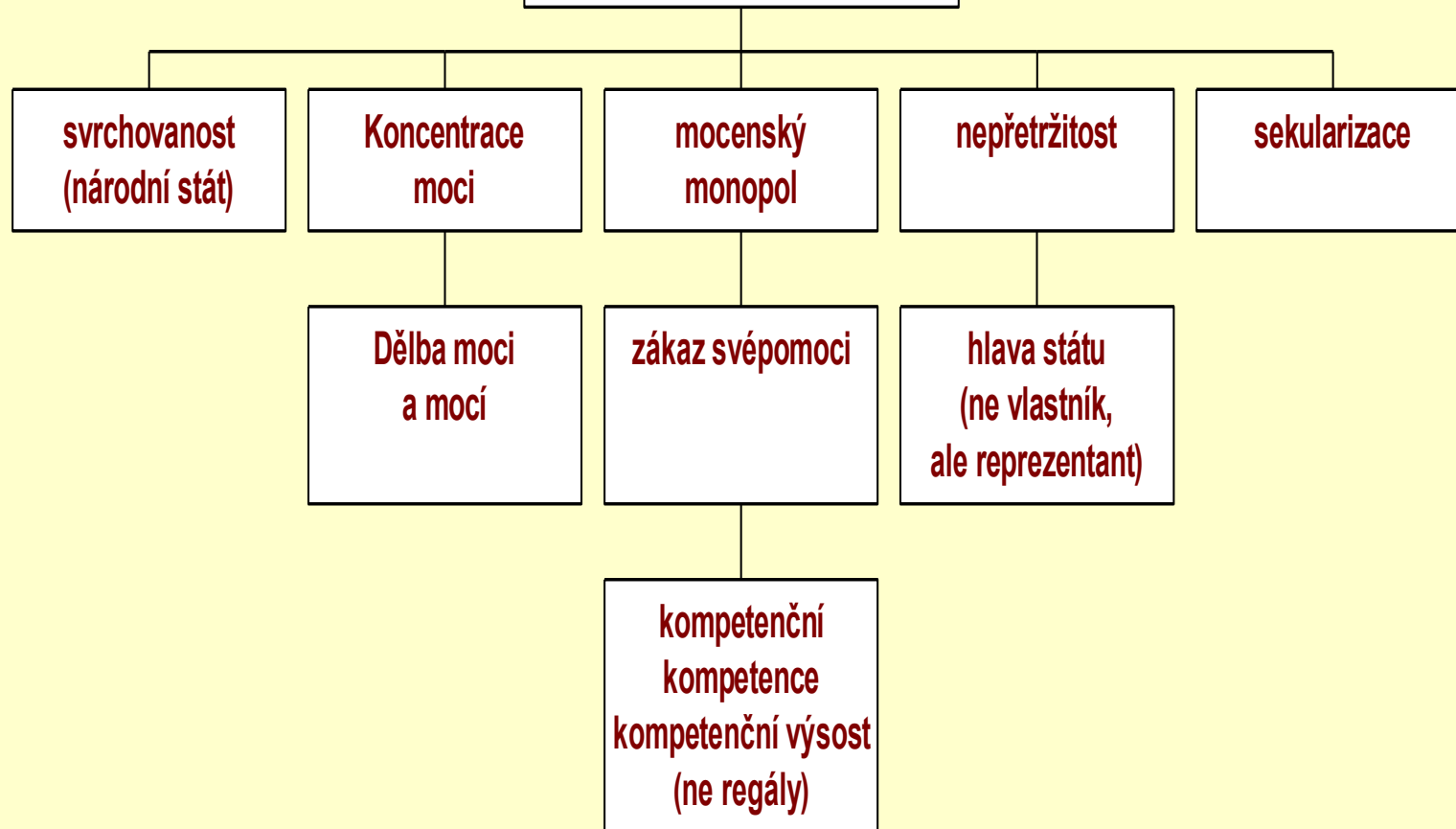
Moderní stát

Příklady vlastností

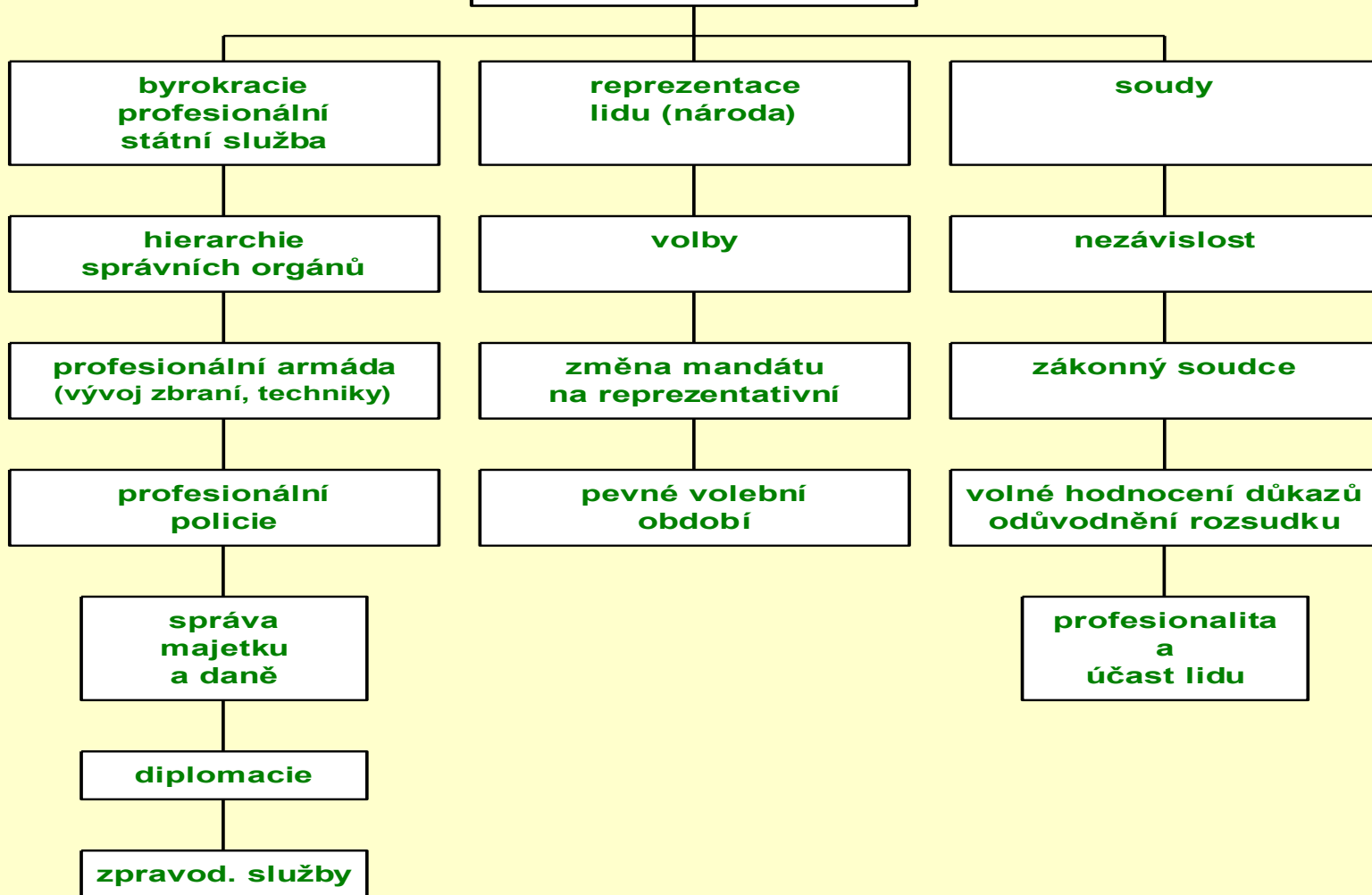


Povaha státní moci

postupné změny

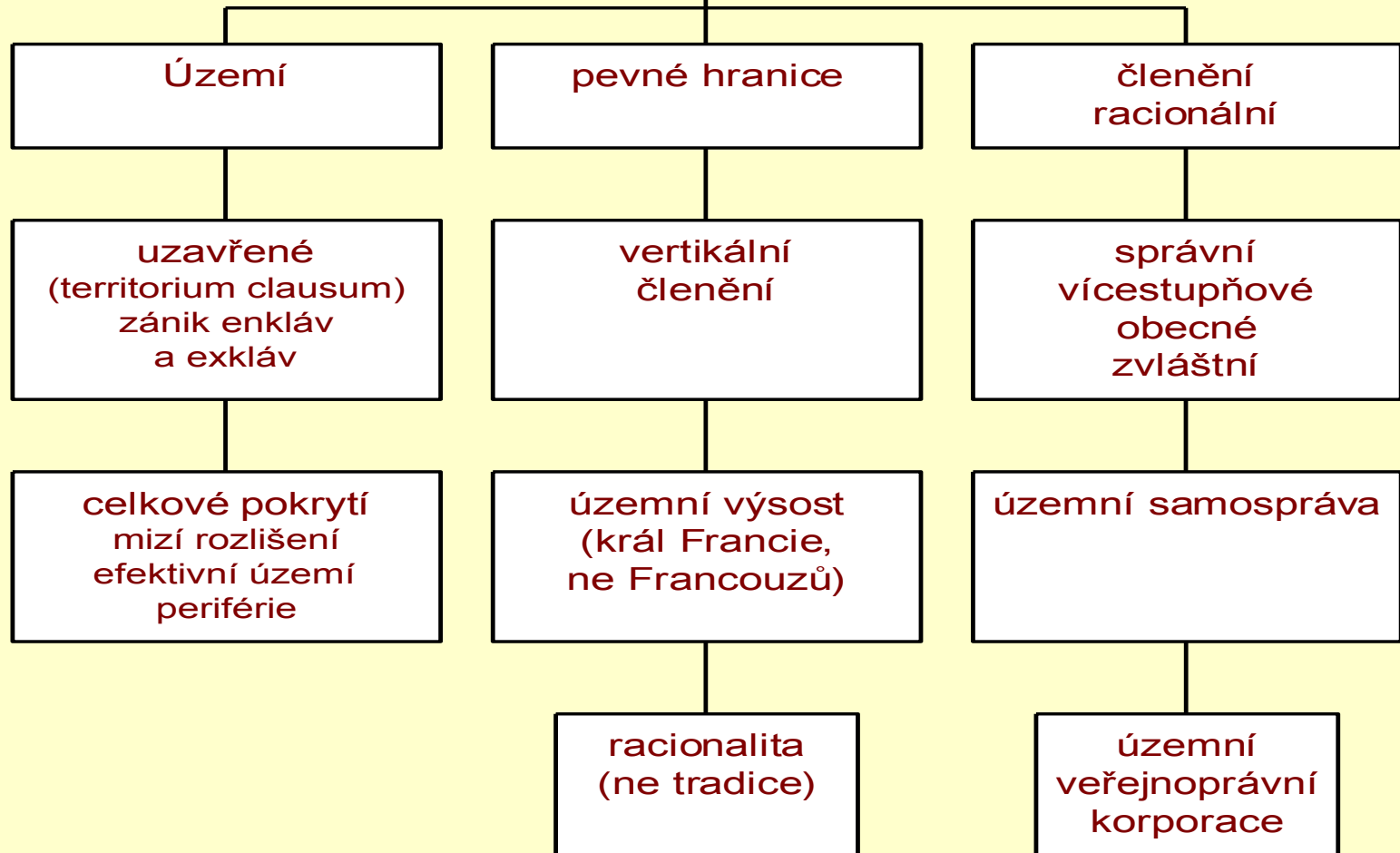


Státní aparát změny

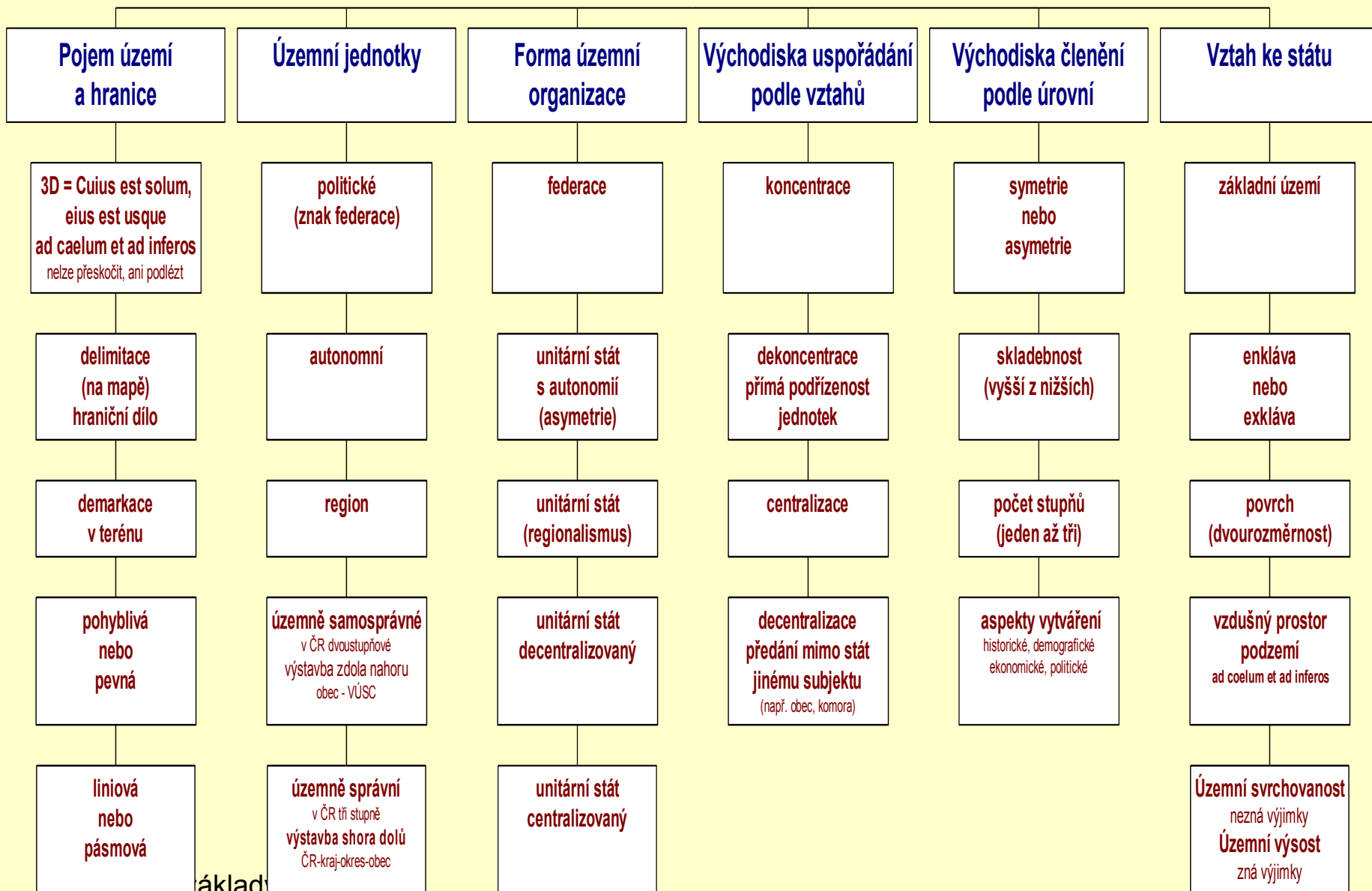


Územní organizace

povaha změn



Území státu - rysy



Územní členění ČR 2013

- ČR se člení správně (administrativně) a samosprávně:
- **1) Samosprávně - územní celky s vlastními volenými samosprávami** - v podstatě třístupňová struktura: ČR-kraj-obec (některá velká města se na základě Statutu člení na městské obvody nebo městské části - vnitřní samosprávné celky – např. – Praha, Plzeň, Pardubice, Brno, Ostrava).
- **2) územní celky všeobecné státní správy** - v podstatě jde o čtyřstupňovou strukturu: stát (ČR) – regionální (kraj) – subregionální (dříve okres, od 1. 1. 2003 nově zavedená jednotka - správní obvody obcí s rozšířenou působností (dále jen SO ORP) a správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen SO POU) – lokální (obec, v 7 statutárních městech a v hlavním městě Praze i městské obvody a městské části).
- **3) územní celky se speciální státní správou** (jde o různé územní úrovně, na nichž mají svoji působnost specializované úřady). Zahrnují jednotky regionálního až subregionálního významu (např. 8 obvodů pro krajské soudy a krajská státní zastupitelství, jejich pobočky, 15 obvodů finančních úřadů a jejich územní pracoviště – 456/2011 Sb., rovněž pracovní úřady – 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR
- **4) územní celky s přenesenou působností státní správy**, kterou vykonávají obecní a městské úřady, krajské úřady – např. stavební či matriční úřady).

Základní otázky území státu a jeho členění

1. Území státu
2. Formy státu z hlediska území – federace, unitární stát
3. Státní hranice ČR
4. Vnitřní členění území ČR
 - a) územně samosprávné
 - b) územně správní – obecné, zvláštní, regiony soudržnosti
5. **Hlavní město ČR a jeho funkce**

Viz Ústavní právo pro bakaláře, 2010. Zákon č. 216/2020 Sb., o ochraně státních hranic (úpl. znění), č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění ČR (úpl.znění), úst.z. č. 347/1997 Sb., o VÚSC, Základy státovědy, ASPI 2011, kap. 13

Státní hranice

ústavní zákony o změnách státních hranic mají ustálenou podobu v čl. 1 se vymezuje příslušná mezinárodní smlouva přesným označením a vyslovuje souhlas se změnami hranic v ní smluvenými. v čl. 2 se určuje nabytí vnitrostátní platnosti této smlouvy dnem, kdy tato smlouva nabude mezinárodněprávní platnost.

Změna hranice ČR - **celkem čtyři významy**:

- a) mění se jejich **průběh**, tj. směr,
- b) mění se jejich **povaha** (např. pohyblivé hranice na pohraničních řekách se mění na nepohyblivé),
- c) mění se území ČR v závislosti na těchto změnách hranic (zpravidla se mění jeho **tvar**, neboť části území se obvykle vyměňují),
- d) mění se jeho **rozměry** (zcela výjimečné).

K souhlasu s uzavřením mezinárodní smlouvy o vymezení (delimitaci) státních hranic již stačí většina prostá. Je to důsledek toho, že čl. 11 Ústavy ČR požaduje ústavní zákon jen ke změně státních hranic, ne k ratifikaci takové smlouvy

Rysy unitární formy ČR

- a) existuje **jediná soustava nejvyšších státních orgánů**. Orgány územních jednotek jim podléhají;
- b) existuje **jediné státní občanství**. Na rozdíl od Ústavní listiny z roku 1920 (4 odst. 1 a 3), to však Ústava ČR výslovně nezakotvuje. Občanství obce a kraje má jinou povahu (znak samosprávy);
- c) existuje **jediná soustava státních symbolů**;
- d) existuje **jediný právní řád**. Není zde dělba zákonodárné působnosti mezi ČR a jejími územními jednotkami. Ty mají (VÚSC) pouze právo zákonodárné iniciativy;
- e) **akty ústředních orgánů platí bezprostředně na celém území ČR**. Obyvatelé ČR a orgány územních jednotek přímo podléhají rozhodnutím ústředních orgánů. V oblasti samosprávy někdy platí výhrada zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR);
- f) existuje **jediná soudní soustava** zajišťující jednotu aplikace práva na čele s Nejvyšším soudem, dále NSS a Ústavní soud;
- g) **územní jednotky se závazně nepodílí na rozhodování centrálních orgánů**. Nemají právo na paritní zastoupení (např. v Senátu). Na tom nic nemění jejich právo zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR);
- h) **ústřední orgány státu mají všeobecnou a výlučnou kompetenci**, která se vztahuje na celé území ČR. Není zde žádná dělba působnosti v rámci jednotlivých oblastí státních činností. Z tohoto důvodu také neexistuje mechanismus řešení kompetenčních sporů jako ve federacích;
- i) územní jednotky **nemají právo na oddělení**. Území ČR se dělí pouze územně-správně (zák. č. 36/1960 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a územně-samosprávně (čl. 99 Ústavy ČR);
- j) **pouze ČR je subjektem mezinárodního práva**. Pouze ČR také formuluje zahraniční politiku. ÚSC mohou navazovat kontakty v rámci OZř a KZř

Druhy územního členění

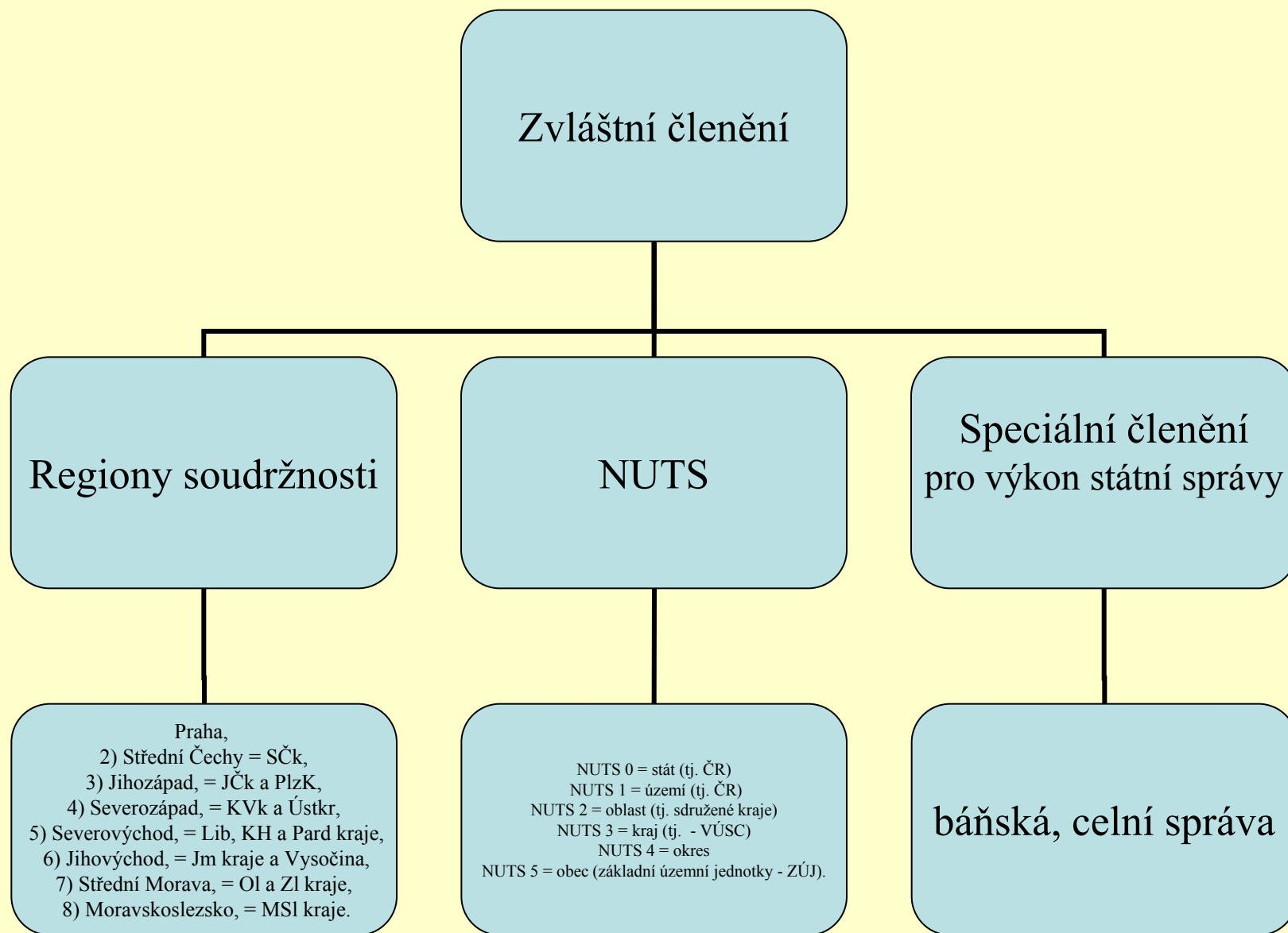
Územně správní – čl. 105 nepřímo

- **obecné** – zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- **zvláštní** – speciální zákon (soudy, zastupitelství, cla, báňská správa, finance, regionální rozvoj)
- projev dekoncentrace vertikální
- vzniká dělením kompetencí shora dolů

Územně samosprávné – čl. 99 Ústavy, ÚZ č. 347/1997 Sb., ve znění č. 176/2001 Sb. (VÚSC)

- projev decentralizace státní moci
- vyrůstá zdola nahoru
- 6245 obcí
- 13 krajů + Praha = 14 VÚSC

Zvláštní územní členění



Příklad zvláštního územně-správního členění státní báňská správa – obvodní báňské úřady



Vojenské újezdy

Fungující vojenské újezdy:

Brdy okres Příbram, sídlem ÚÚ je obec Jince; zřízen 1927.

Boletice okres ČK, zřízen 1947,

Doupov, též Hradiště, zřízen 1955.

Dědice, okres Vyškov, sídlem ÚÚ je město Vyškov;
též Březina,

Libavá, - okres Olomouc, sídlem ÚÚ je Město Libavá,
vznikl 1946, pokusy o zrušení kolem 2000-2002,
po „referendu“ obyvatel zůstal

Bývalé újezdy:

Ralsko, 1947 - 1991.

Dobrá Voda, 1952 - 1991.

Prameny ve Slavkovském lese, fungoval mezi lety 1949 - 1954.

Milovice, zrušen kolem roku 1991 (odchod SA).

Státní režim Obyvatelstvo

zárodky a vývoj
(liberálního, demokrat.
právněstát. a
sociál.stát. režimu)

Princip teritoriální

každý pod
jurisdikcí státu

občanství

(bezprostřednost,
rovnost, efektivita)

cizinecký režim

vývoj v ABGB
(reciprocita, retorze,
nevzájemnost)

základní práva a svobody

Subjektivní
veřejná
práva

Rovnost

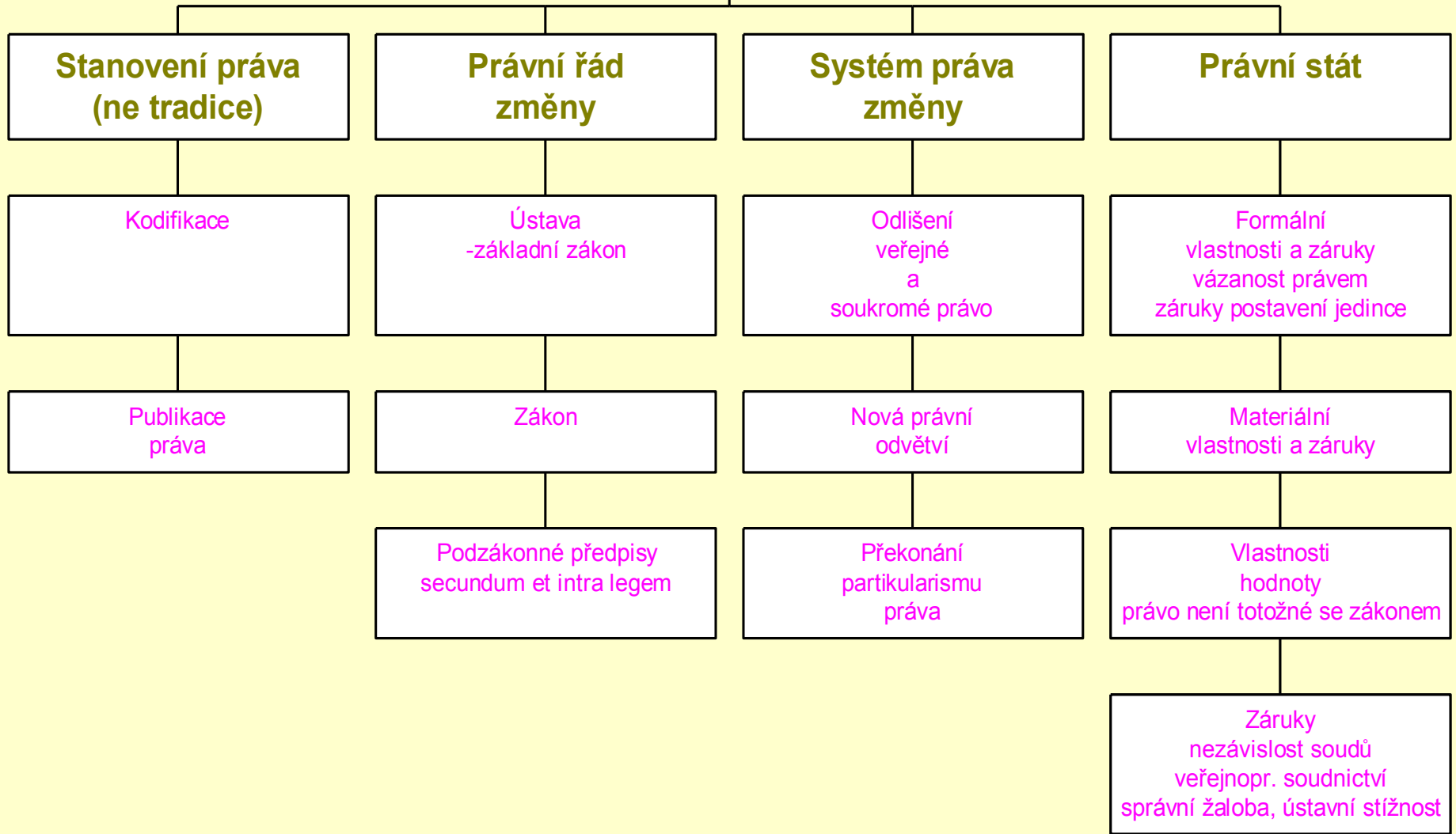
mobilita
obytelstva

Individualismus

ustupuje význam
rodiny z hlediska státu

do 17. století
základ státu rodina
(Řím - pater familias,
Bodin, Althusius)

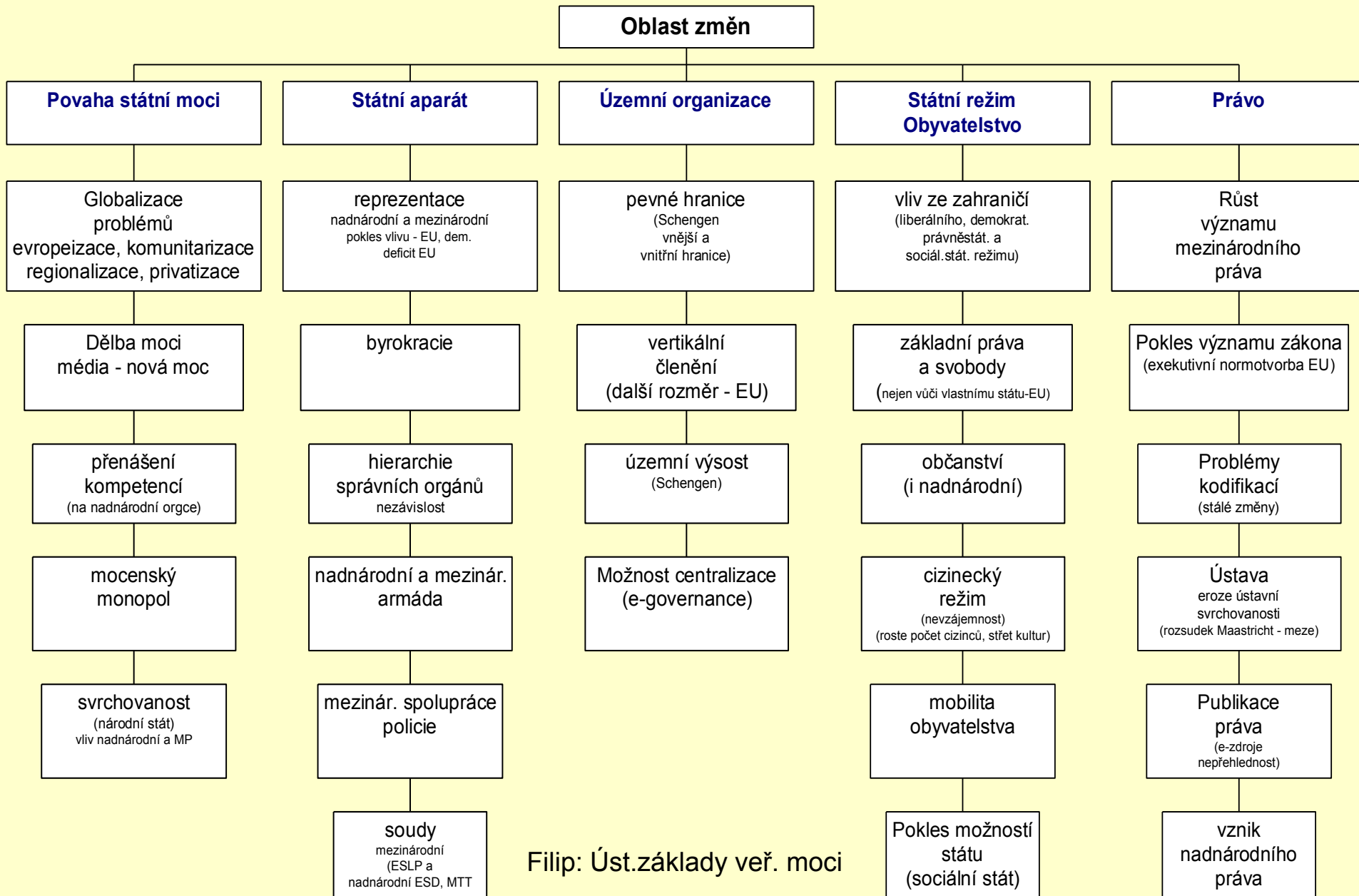
Právo



Základní principy organizace správy státu

- **subordinace a koordinace**
- **(de)koncentrace a (de)centralizace** – horizontální a vertikální (nahoru a dolů, privatizace úkolů státu)
- **kolegiátní princip a monokracie** – definitivně až 1848 (místo dikasterií)
- **resortní princip** (centrální řízení) **místo územního**
- **dědičnost - volba – jmenování** (konkurz)
- **laický – profesionální princip**
- **přímý výkon správy** (přímo státními orgány) – **nepřímý výkon** (jinými subjekty, ale jménem státu, na jeho odpovědnost, přenesená působnost) – **decentralizace** (samospráva, výkon veřejné moci vlastním jménem a na vlastní odpovědnost)
- **§ 1 odst. 1 a 2 OdpŠkZ** - (1) Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.
- (2) Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti.

Moderní ústavní stát - výzvy postmodernismu



Veřejná moc

Veřejnou mocí se rozumí (srov. Usnesení . II. ÚS 75/93 nález IV. ÚS 402/01 a další) moc, která:

- a) autoritativně rozhoduje
- b) o právech a povinnostech subjektů,
- c) ať již přímo nebo zprostředkovaně.
- d) subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem,
- e) obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.

II. ÚS 1453/10

...stěžovatelka se domáhala, aby ÚS vyslovil, že postupem společnosti Vodafone byla porušena její základní práva garantovaná čl. 8 Evropské úmluvy, čl. 10 a čl. 13 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Protiústavního zásahu se má uvedená společnost dopouštět tím, že uchovává údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu vztahující se k telefonnímu číslu xxxx. Stěžovatelka současně podala návrh na zrušení § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005, o elektronických komunikacích, návrh na zrušení vyhlášky č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání a návrh na zrušení § 88a TrŘ..

Je nepochybné, **že společnost Vodafone Czech Republic, a. s., není a nemůže být orgánem veřejné moci ve smyslu této definice**, ale naopak, je právnickou osobou soukromého práva. Domáhá-li se tedy stěžovatelka v petitu ústavní stížnosti vyslovení protiústavnosti postupu společnosti Vodafone Czech Republic, a. s., jedná se o návrh zcela zjevně jdoucí nad rámec pravomocí Ústavního soudu.

Veřejná moc (2)

Tyto znaky splňuje nejen státní moc, ale i další moci v ČR – příklad § 40 AdvZ 85/1996

- (1) Zřizuje se Komora se sídlem v Praze a s pobočkou v Brně. Pobočka zejména zajišťuje působnost Komory pro evropské advokáty a advokáty se sídlem v obvodu krajských soudů v Brně a Ostravě a pro jejich advokátní koncipienty.
- (2) Komora je samosprávnou stavovskou organizací všech advokátů.
- (3) Komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie.
- (4) Komora je právníckou osobou.

Proto se SprŘ (§ 1/1 500/2004 Sb.) vztahuje na:

postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právníckých a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán,,).

Veřejná moc (3)

Exekutor při provádění exekuce nemá postavení soukromoprávního subjektu, nýbrž vykonává pravomoc svěřenou mu předpisy veřejného práva. Je na něj delegována část státní moci, jejímž nositelem je při soudním výkonu rozhodnutí soud tedy pravomoc nuceně vykonávat exekuční tituly. Úkony exekutora při provádění exekuce se podle § 28 zák. č. 120/2001 Sb. považují za úkony soudu; tedy i usnesení o příklepu vydané exekutorem při prodeji nemovitosti v exekučním řízení má stejnou povahu jako soudní usnesení o příklepu ve výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí podle § 336j odst. 1 o. s. ř. Toto postavení exekutora je dále posíleno tím, že při výkonu exekuční činnosti má exekutor postavení veřejného činitele (§ 4 zák. č. 120/2001 Sb.).

- (NS 20 Cdo 2706/2004)

Příklad svěřeni veřejné správy právnické osobě - § 82 odst. 1 zák. č. 49/1997 Sb., o civilních letectví (rozhodování)

Správa sportovních létajících zařízení § 82 až 84a

(1) Ministerstvo dopravy může svým rozhodnutím pověřit výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení právnickou osobu (dále jen "pověřená osoba") na základě její písemné žádosti. Ministerstvo dopravy v rozhodnutí o pověření k výkonu státní správy stanoví podmínky a postupy při tomto výkonu a vymezí jeho rozsah.

Rozdíl - § 54/2 Oprávnění k provozování stanice technické kontroly (výkon kontrolní činnosti)
Zcela jiné - § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (jen účast)

Znaky státní moci v ČR

Základem veřejné moci – ta autoritativně rozhoduje o právní pozici subjektů

- **svrchovanost (čl. 1/1, čl. 11 Úst)**
- **jednotnost (unitarita) (čl. 1/1, čl. 99n)**
- **demokratická legitimovanost (demokracie) – čl. 1/1, čl. 2 Úst, čl. 2/1, čl. 21 LZPS**
- **právněstátní povaha – čl. 1/1 Úst**
- **republikánská forma – čl. 1/1 Úst**
- **limitovanost autonomií jednotlivce (instrumentální charakter) – čl. 1/1 Úst, čl. 1 LZPS**
- **respektování jiných forem veřejné moci (samospráva) – čl. 8, čl. 99n. Úst, čl. 21/1 LZPS**

Suverenita státu

- **Státní moc** – tradiční pojetí
- trvalá, univerzální, všezahrnující, neomezená zvnějšku a zevnitř, nejvyšší, navenek rovná s ostatními a na nich nezávislá (zásada svrchované rovnosti), nezná výjimky (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR – typické pro nově vzniklé státy)
- **nyní změna pojetí** (nález č. 446/2008 Sb. – Lisabon I., bod 107 – transformace suverenity – stačí být aktérem, ne objektem, doktrína svěřených pravomocí podle čl. 10a Ústavy) – viz výše přehled výzev modernímu státu (list č. 18)
- **výsost** – zná výjimky (např. pobyt vojsk), **územní a personální** (princip teritoriální a personální v moderním státě)

Znaky státní moci v ČR

1. **územní svrchovanost**, která je neomezená a znamená možnost dispozice se státním územím, např. jeho smluvní postoupení, výměnu (např. se SR 74/1997, Rakouskem 76/2004, SRN 633/2004),
2. **územní výsost** (jurisdikce). V určitém prostoru ČR nerušeně vykonává státní moc nad všemi, kteří se v něm nacházejí (příklad § 4 TrZák). Tím se liší od **ciziny** - prostoru, která nepodléhá suverénní moci ČR. **Jsou však možné výjimky** může umožnit jinému státu, aby na jeho území vykonával svou výsost (např. při pobytu jeho vojsk na našem území, prováděl zde celní odbavení, hraniční kontroly) nebo může na svém území na základě dohody vykonávat svou výsost jen omezeném rozsahu (např. se zaváže, že v určitém pásmu nepostaví elektrárnu, přehradu, neumístí vojska - tzv. státní služebnost). V tom je rozdíl od suverenity, kterou postoupit nelze, neboť potom stát přestává být státem,
3. **personální výsost** - možnost státu zavazovat své občany v důsledku zvláštního vztahu věrnosti (příklad § 6 TrZák). Jde o zvláštní vztah lišící se od vztahu k jiným obyvatelům státu. V našem případě i k osobám bez občanství s trvalým pobytem na území ČR. Opuštění území ČR v takovém případě neznačí, že na tyto osoby nadále nedopadá účinek jednání státních orgánů ČR
4. **zásada ochrany** – stát se chrání proti jednání zvenčí v cizině i proti svým občanům v cizině - příklad § 7/2 TrZák.
5. **zásada univerzality** státní moci – určité věci jsou v zájmu mezinárodního společenství a musí je řešit všechny státy - příklad § 7 odst. 1 TrZák

Viz zvláštní výtah z TrZák

Filip: Úst.základy veř. moci

Mocenský monopol

- spojen s pojmem moderního státu
- na území ČR nemůže nikdo jiný státní nebo veřejnou moc vykonávat, pokud k tomu svrchovaná ČR nedá souhlas –

Povolenými výjimkami jsou proto případy výkonu:

- rozhodnutí o přistoupení k EU na základě referenda 2003 (výkon nadnárodní veřejné moci), přístupová smlouva (č. 44/2004 Sb.m.s.)
- **cizí státní moci cizí státní mocí** v případě mezinárodních smluv (např. celnictví, pobyt cizích vojsk – čl. 39/3, čl. 43 Ústavy, zák. č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil cizích států na území ČR - § 3 – právní poměry se řídí právem ČR, nestanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného),
- **cizí státní moci našimi orgány**. Jedná se o uznání a vykonatelnost rozhodnutí cizozemských soudů podle § 14 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, což je v kompetenci Nejvyššího soudu,
- **samosprávy územní nebo jiné** (čl. 100n Ústavy),
- **svépomoci**. Zde státní moc vychází z toho, že bez ohledu na svou územní organizaci (tzv. racionální stát) nemůže být přítomen vždy a všude a proto ve výjimečných případech, kdy hrozí nebo trvá bezprostřední útok nebo bezprostřední nebezpečí (nikoli již dodatečně) umožňuje, aby se dotčené subjekty hájily samy formou svépomoci podle § 6 ObčZ Jestliže hrozí neoprávněný zásah do práva bezprostředně, může ten, kdo je takto ohrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit.
- **nebo nutné obrany** podle § 29 TrZák - Čin jinak trestný, kterým někdo odvrací přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný trestním zákonem, není trestným činem

Veřejné a soukromé právo

praktický a teoretický problém konstrukce právního řádu a ochrany jednotlivce

Základní teorie

- **zájmová** – čl. 18 Listiny, jaký zájme předpis chrání
- **podřizovací** – autoritativní rozhodování, nadřazenost orgánu veřejné moci
- **přiřazovací** – aplikace, komu pravidlo určeno (každý – kompetentní orgán)
- **organická** (teorie nucených svazků) – členství ve svazku volní nebo nucené (občan, člen politické strany, spolku, voják)
- **sankční** – restituční (náhrada, obnovení původního stavu, princip dispozitivní – soukr. právo) a retribuční (odplata, ve veřejném zájmu, princip legality a oficiality)
- **Příklady**
 - zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
 - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
 - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
 - zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Legitimita a demokratická legalita svrchované státní moci

v ČR ústavně garantována požadavky:

1. vázanosti státu demokratickými hodnotami, z nichž některé příkladmo uvádí preambule Ústavy i Listiny, a dále se dají vyvodit přímo z jejich textu,
2. obecné ideologické a náboženské neutrality státu (čl. 2 odst. 1 Listiny),
3. existence politického systému založeného na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy),
4. politického rozhodování založeného na vůli většiny vyjádřené svobodným hlasováním a dbajících ochrany menšin (čl. 6 Ústavy). Tato vůle lidu musí být přitom svobodně vyjádřená (čl. 3 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě),
5. svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny),
6. práva občanů na odpor proti tomu, kdo by tuto demokratickou legitimitu ohrožoval.

Státní moc – jednota a dělba

- **Teorie a praxe dělby moci**

- **monistická teorie** – jednota (absolutismus, nacismus, vláda shromáždění, socialistická republika podle Ústava ČSSR 1960 – čl. 2 a čl. 39, musí se opírat o monistické pojetí ekonomiky, ideologie a politiky – čl. 7n., 16, 24, 6)
- **dualistická teorie** – legislativa a exekutiva (středověk, normativní teorie, rak. ústava 1920)

- [Bundes-Verfassungsgesetz](#)

- [Erstes Hauptstück. Allgemeine Bestimmungen. Europäische Union](#)

- [Zweites Hauptstück. Gesetzgebung des Bundes](#)

- [Drittes Hauptstück. Vollziehung des Bundes](#)

- [A. Verwaltung](#)

- [B. Gerichtsbarkeit](#)

- **trilateralistická teorie** – legislativa, exekutiva a judikativa (Montesquieu, ČSR 1992 – čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, hlavy Úst). Lid je **zdrojem!!** (spor u 195/2009 Sb.)
- **kvadrilateralistická teorie** - legislativa, moc vládní a výkonná a judikativa (něm. státověda na poč. 20. stol., Ústavní listina ČSR 1920, prakticky není rozdíl v ústavním vyjádření - § 1 odst. 2 - *Ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nalézá právo.*)
- **Příklady** - 4 Aps 3/2006 – 45 - nezákonný zásah prezidenta republiky ve věci jmenování žalobkyně soudcem
- Moc vládní a výkonná – viz vyhl. č. 387/2012 Sb., o státní autorizaci na výrobu elektřiny

další teorie

- – moc kontrolní, moderační, municipální, finanční (ČNB?)
 - Ústava ČNB výslovně do některé z mocí uvedených v čl. 2 odst. 1 Úst neřadí a upravuje ji v samostatné hlavě v jediném článku.
 - Nicméně jsou názory (Klíma, Barák, Kandrác), které ji považují za čtvrtou moc vydělenou z moci výkonné (proti *Pavlíček a kol 2008*, s. 699), což u nás s ohledem na zákony z let 1950, 1965, 1970 a 1988 má určité opodstatnění.
 - spojit s pojmem měny jako určité konkrétní právními předpisy definované formy peněz, které plní pod ochranou státu funkci všeobecného oběživa a platidla (srov. *Bakeš a kol.*, s. 335n.), stanovení měnové jednotky (viz náš stát v roce 1919 nebo 1993) se chápe jako projev suverenity na daném území. Nejedná se ovšem vytváření takové svrchovanosti, nýbrž o její důsledek. Jedná se tak spíše než o vydělení další zvláštní moci (jako např. moci soudní při přechodu od dualistického k trialistickému pojetí) o vynětí jedné z funkcí státu a její přidělení ČNB, která je ústavně jeho bankou (Ústava ČR. Komentář, ASPI 2010, čl.98).

Pojetí dělby moci a mocí

- dělba moci (té, která je dosud v jedněch rukou)
 - zákonodárná,
 - výkonná
 - a soudní
- dělba mocí (moc je již rozdělena)
 - jde o dělbu v rámci dělených mocí
 - zákonodárná – PS a Senát
 - výkonná – prezident a vláda
 - soudní – ÚS a obecné soudy

Jak rozlišujeme státní moci

- **Podle povahy a vlastností jejích projevů v podobě právních aktů. Hlediska:**
- **materiální** – podle obsahu (obecné pravidlo, akt aplikace, řešení sporu, konstitutivnost, deklaratornost)
- **formální** – zákon, nález, výměr, rozsudek, trestní příkaz, platební rozkaz, opatření obecné povahy
- **subjektivní** – kdo vydává (Parlament, soud, Ústavní soud, vláda, hlava státu, ministr)
- **právní** – zda má právní akt derogační sílu, vůči jakým aktům, jaká je jeho formální a právní moc, vykonatelnost, platnost, účinnost

- **→ Nelze jednoznačně právní akty přiřadit pouze k jedné moci!!**
- **Zákon** – nejen obecná pravidla (rozpočet, obchvat Plzně, jezy na Labi - § 3a zákona o vnitrozemské plavbě
- **Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se SRN a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.)**
- **Nařízení** – akt exekutivy (subjektivní hledisko), ale materiálně zákon
- **Nález Ústavního soudu** – negativní zákonodárství (H. Kelsen), dotváření práva, ale i pozitivní zákonodárce (stanovení nájemného)

Filip: Úst.základy veř. moci

Různá chápání dělby moci

- patří k nejednotně vymezovaným pojmům – **příklady odlišného chápání**
- **rozlišení pojmů zákonodárná, výkonná a soudní moc jako zvláštní formy výkonu státní moci** (žádná větev státní moci v ČR nemá v rukou všechnu moc – oproti Ústavě ČSSR 1960)
- **právní neslučitelnost, inkompatibilita výkonu funkce současně ve dvou nebo více větvích státní moci** (postavení členů Parlamentu, soudců, soudců Ústavního soudu, státních zástupců, prezidenta republiky)
- **jako oddělení, imunita nebo nezávislost jedné větve státní moci na jiné** (Montesquieu). To u nás není, nebo ne v takové podobě jak si to třeba představují ve Francii, kde není následná kontrola ústavnosti zákonů.
- **kontrola a vyvážení jednání jedné moci druhou mocí** (teorie (Loewenstein) hovoří o horizontální a vertikální kontrole, kdy se kontrolují navzájem orgány na stejném stupni a dále orgány na různých stupních (ve federacích)
- **vztah koordinace a chybějící odpovědnost jedné moci druhé** Tato koncepce je v Ústavě ČR obsažena jen zčásti, není zde nejvyšší orgán
- **horizontální** (na stejné úrovni) x **vertikální** (např. federace a její subjekty, autonomie, samospráva)
- **časová** – vláda na čas, volební období, ochrana menšiny (nález 318/2009 Sb., 476/2002 Sb.)

Vláda na čas



Slyším dobře, Vaše Veličenstvo? Elixír věčného vládnutí? PRÁVO 25-11-2005

J.Filip: Státní moc

(De)etatizace

Státní moc – má být vykonávána státem (mechanismus).

Mechanismus státní moci – je širší (též samospráva, právnické a fyzické osoby)

Trend – stát přenáší své úkoly na jiné (např. návrhy zákonů připravují advokátní kanceláře)

Státní mechanismus v ČR – jak vypadá náš stát?

- **Není předmětem žádného odvětví systému práva, ani učební disciplíny**
- **odvětví zahrnují – materiální, procesní, organizační a sankční normy, v žádném komplexně organizace státu**
- **Státní orgány**
 - **nejvyšší** – Parlament, prezident republiky, vláda, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud
 - **ústřední** - ministerstva (14) a ústřední správní úřady bez člena vlády (12)
 - **úřady s celostátní působností, ale ne ústřední** (14)
 - **úřady s celostátní působností, ale nepodřízené** (2 – NKÚ, ČNB, RPRTV, ÚOÚ, Finanční arbitr, VOP)
 - **úřady s územní působností** (555) , soustava soudů (2 VS, 7+1 KS+7 poboček KS, 77 OS+ 10 ObS Praha)
- **Zvláštní složky**
 - **oblast bezpečnosti a obrany** Armáda ČR, Vojenská kancelář prezidenta republiky, Policie ČR, Celní správa ČR, HZS ČR, Vězeňská služba ČR, Parlamentní stráž, zpravodajské služby (BIS, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství)
 - **oblast poradenství** –Bezpečnostní rada státu, Legislativní rada (cca 28 poradních orgánů kolegiálních a jedinců – zmocněnci vlády), poradní orgány pro ústřední a územní správní orgány
 - **oblast krizového řízení** – Ústřední povodňová komise, Ústřední krizový štáb,
- **Státní ústavy**
 - **Příspěvkové organizace** – 237, mají různou podobu a právní povahu
 - - správy – např. Správa Krkonošského národního parku, Správa vojenského bytového fondu, Lesní správa Lány,
 - - ústavy – Ústav leteckého zdravotnictví, Státní veterinární ústav ((6), Ústav zemědělských a potravinářských informací, Ústav hematologie a krevní transfúze, ústavy sociální péče,
 - - agentura – Čes. inform. agentura životního prostředí
 - - akademie, školská zařízení – Česká akademie zemědělských věd, Univerzita obrany, Policejní akademie, Justiční akademie
 - - nemocnice, léčebna, centrum, diagnostický ústav – Ústřední vojenská nemocnice Praha, fakultní nemocnice, psychiatrické léčebny, Centrum kardiovaskulární a transplantační chirurgie
 - - muzeum, památník, archiv, knihovna, galerie, – Technické muzeum v Brně, Památník národního písemnictví, Národní knihovna ČR, Národní filmový archiv
 - - filharmonie, opera, divadlo –Česká filharmonie, Státní opera Praha, Národní divadlo
- **Státní podniky** – (22) zřizované různými ministerstvy (např. Povodí řek, Lesy ČR, Státní tiskárna cenin, Česká pošta)
- **Státní fondy** – (6) SF kultury ČR, SF dopravní infrastruktury, SF rozvoje bydlení
- **Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu v různé výši** – nejvýznamnější ČEZ, ČEPRO, ČSA, MERO ČR (mezinárodní ropovody), ČD,
- **Veřejnoprávní instituce – veřejné vysoké školy, ČTK, RČT, RČR, VZP, ČKA**
- **viz 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, zák. o st. rozpočtu na 2008 (č. 360/2007 Sb.)**

Filip: Úst. základy veř. moci

Státní orgány ČR

nejvyšší – Parlament, prezident republiky, vláda, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud

ústřední - ministerstva (14) a ústřední správní úřady bez člena vlády (12)

úřady s celostátní působností, ale ne ústřední (14)

úřady s celostátní působností, ale nepodřízené (2 – NKÚ, ČNB, RPRTV, ÚOÚ, Finanční arbitr, VOP)

úřady s územní působností (555) , soustava soudů (2 VS)

Zvláštní složky státního mechanismu ČR

- **oblast bezpečnosti a obrany** Armáda ČR, Vojenská kancelář prezidenta republiky, Policie ČR, Celní správa ČR, HZS ČR, Vězeňská služba ČR, Parlamentní stráž, zpravodajské služby (BIS, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství)
- **oblast poradenství** – Bezpečnostní rada státu, Legislativní rada (cca 28 poradních orgánů kolegiálních a jedinců – zmocněnci vlády), poradní orgány pro ústřední a územní správní orgány
- **oblast krizového řízení** – Ústřední povodňová komise, Ústřední krizový štáb,

Další složky státního mechanismu

Státní ústavy

Příspěvkové organizace – 237, mají různou podobu a právní povahu

- správy – např. Správa Krkonošského národního parku, Správa vojenského bytového fondu, Lesní správa Lány,
- ústavy – Ústav leteckého zdravotnictví, Státní veterinární ústav ((6), Ústav zemědělských a potravinářských informací, Ústav hematologie a krevní transfúze, ústavy sociální péče,
- agentura – Čes. inform. agentura životního prostředí
- akademie, školská zařízení – Česká akademie zemědělských věd, Univerzita obrany, Policejní akademie, Justiční akademie
- nemocnice, léčebna, centrum, diagnostický ústav – Ústřední vojenská nemocnice Praha, fakultní nemocnice, psychiatrické léčebny, Centrum kardiovaskulární a transplantační chirurgie
- muzeum, památník, archiv, knihovna, galerie, – Technické muzeum v Brně, Památník národního písemnictví, Národní knihovna ČR, Národní filmový archiv
- filharmonie, opera, divadlo – Česká filharmonie, Státní opera Praha, Národní divadlo

Státní podniky – (22) zřizované různými ministerstvy (např. Povodí řek, Lesy ČR, Státní tiskárna cenin, Česká pošta)

Státní fondy – (6) SF kultury ČR, SF dopravní infrastruktury, SF rozvoje bydlení

Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu v různé výši – nejvýznamnější ČEZ, ČEPRO, ČSA, MERO ČR (mezinárodní ropovody), ČD,

Veřejnoprávní instituce – veřejné vysoké školy, ČTK, RČT, RČR, VZP, ČKA

- viz 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, zák. o st. rozpočtu na 2008 (č. 360/2007 Sb.)

Státní orgán a jeho právní status

- **Státní orgán**
- **součást mechanismu uskutečňování státní moci lidu** prostřednictvím zákonodárství, jeho výkonu a soudnictví.
- při plnění těchto funkcí je státní orgán **vybaven pravomocí**, tj. oprávněním vystupovat **v rámci své působnosti** jménem státu a vydávat při tom právně závazná rozhodnutí vynutitelná prostředky státního donucení.
- současně je **součástí státního mechanismu**
- **Mechanismus státní moci** – zahrnuje všechny instituce a subjekty, které jménem státu vykonávají státní moc (nejen součástky státu, ale i územní a profesní samosprávy, právnické a fyzické osoby)
- **Státní mechanismus** – všechny složky státu, i když nevykonávají státní moc, ale pouze její výkon zajišťují nebo kryjí (např. armáda, policie, zpravodajské služby, státní podniky, organizace, ústavy). V tomto případě nejsou spojeny mocenskými oprávněními, ale začleněním do státu a propojením příjmů a výdajů na státní rozpočet (názorně viz vyhl. MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů)

Složky statusu státního orgánu

- **název a sídlo**
- **místo v soustavě státních orgánů**
 - komu je státní orgán nadřazen (podřízen), koho kontroluje, nad kým vykonává dozor,
 - na kom je nezávislý,
 - s kým spolupracuje nebo vyvíjí součinnost,
 - kdo mu odpovídá nebo komu odpovídá,
 - čí akty může zrušit, změnit, pozastavit a naopak který orgán takto může postupovat vůči němu
- **způsob zřízení, sloučení, rozdělení nebo zrušení** – právní předpis (ústava, zákon, zákaz mimořádných orgánů – např. zřízených exekutivou)
- **způsob ustavení**
 - individuální právní akt (jmenování, volba, plebiscit, kooptace, delegace) nebo jiný způsob (los, náhoda, dědičnost)
- **nároky na funkcionáře orgánu**
 - právní způsobilost,
 - státní občanství,
 - věk,
 - bezúhonnost,
 - odbornou způsobilost kandidáta na funkci
 - inkompatibilita (inkapacita, ineligibilita) funkce nebo jejího výkonu
 - opakem je virilita, kdy někdo z titulu zastávané funkce je současně ve funkci jiné (např. předseda Poslanecké sněmovny je virilním členem organizačního výboru).
- **nároky na složení – kolegiální a monokratické**
- **struktura státního orgánu** – části, které jednají navenek jako orgán (senát soudu, komora Parlamentu)
- **vnitřní organizace**
 - řídicí orgány a pomocné orgány
- **formy činnosti, pravomoc** (právní akty) **a působnost** (věcná, osobní, časová, místní, funkční, kauzální)
- **organizační pravidla činnosti**
 - **časová** – kdy může vykonávat pravomoc a působnost
 - **procedurální** – jakým způsobem vykonává pravomoc a působnost
- **status člena orgánu**
 - **odpovědnost za plnění funkce**
 - odvolání, ne vždy kdo jmenuje, může též odvolat, důvěra a nedůvěra

Struktura státního orgánu

části, které jednají navenek jako orgán (senát soudu, komora Parlamentu), jejich vzájemné vztahy – např. bikameralismus

a) **rovnoprávné rozhodování komor** je omezeno na nejzákladnější otázky tvorby práva a řešení závažných státně politických problémů jako čl. 39 odst. 4, klíčové zákony čl. 40, mezinárodní smlouvy čl. 49, volba hlavy státu - čl. 58, její funkce - čl. 66, obrana a spojenec. závazky - čl. 39 odst. 3 a čl. 43 odst. 2, vyhlášení stavu ohrožení státu (čl. 7 odst. 2 ÚZB);

b) **rozhodování bez ohledu na členství v komoře** v případě volby prezidenta (čl. 58 odst. 5 a 7);

c) **rozhodování pouze PS** – čl. 68, čl. 71, čl. 35 odst. 1 písm. b/ Úst), o osudu prezidentem vetovaného zákona (čl. 50 odst. 2 Úst), finance státu – čl. 42, vyšetřovací komise (čl. 30 odst. 1), navrhnout kandidáty na funkce prezidenta a viceprezidenta NKÚ (čl. 97 odst. 1), tzv. citační právo (čl. 38 odst. 2), zrušit rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu nebo vyslovit souhlas s jeho prodloužením (čl. 5 odst. 4 a čl. 6 odst. 2 a 3 ÚZB). V době rozpuštění zase sám Senát (čl. 11 ÚZB);

d) **rozhodování pouze Senátem** - zákonná opatření čl. 33, místo PS může zrušit rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu nebo vyslovit souhlas s jeho prodloužením (čl. 11 odst. 1 ÚZB), confirmace ústavních soudců + souhlas k jejich trestnímu stíhání (čl. 84 a čl. 86 odst. 1), podává ústavní žalobu prezidenta pro velezradu (čl. 65 odst. 2);

e) **eventuální rozhodování Senátu** v rámci zákonodárného procesu s výjimkou zákonů uvedených v čl. 39 odst. 4 a čl. 40. Senát tak může učinit výslovně tím, že se usnese, že návrh schválený sněmovnou projednávat nebude (čl. 48) nebo mlčky tím, že se ve stanovené lhůtě 30 dnů k návrhu nevyjádří (čl. 46 odst. 3 Úst).

Vnitřní organizace (kolegiální orgány)

- **řídící orgány** – předseda, předsednictvo (sněmovny, soudy, vláda)
- **pomocné orgány** (sněmovny – výbory, podvýbory, komise, ověřovatelé)

Státně mocenská činnost

- **formy činnosti** zákonodárnou, výkonnou a soudní
- **pravomoc** (právní akty) státně mocenském oprávnění vydávat jménem státu právní akty, které jsou závazné a v případě nerespektování vynutitelné prostředky státního donucení. Mohou být všeobecně závazné (ústava, zákon, vyhláška) nebo individuální (akty volby, jmenování, rozsudky). Může to mít i podobu výkonu rozhodnutí a exekuce
- **působnost** (věcná, osobní, časová, místní, funkční, kauzální)
- (např. čl. 79 odst. 1, čl. 91 odst. 2 Úst) jako okruh vztahů, v jejichž rámci se uplatňuje pravomoc státního orgánu (i v širším smyslu). Lze rozlišovat působnost věcnou (předmět rozhodování), osobní (na koho se vztahuje), časovou (kdy lze uplatňovat – čl. 33 odst. 1 Úst), prostorovou (místní) (čl. 11 – celý stát, čl. 101 – území samosprávného celku), funkční (soudní instance), kauzální (určité věci jsou svěřeny jen určitému soudu, ač příslušná je celá soustava (např. v rámci obvodních soudů Obvodní soud pro Prahu 2 k projednávání trestných činů v oblasti dopravy

Pravomoc a kompetence – náleží PI. ÚS 52/03

Státní moc v ČR je založena na určitém konkrétním modelu dělby moci. Jednou z klíčových oblastí, v nichž je princip dělby moci reflektován, je sféra rozdělení normotvorných pravomocí mezi zákonodárnou a výkonnou moc.

Podle Ústavního soudu je nutné trvat na rozlišování pravomoci a kompetence.

Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), **zatímco kompetence** jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.

Pod tímto úhlem pohledu je třeba vykládat čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, a to tak, že pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě orgánů územní samosprávy, vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena právě již čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc orgánů exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizována v zákoně ve vztahu k určité kompetenci (k určité zákonem vymezené části výkonu státní moci).

Pravomoc exekutivy vydávat podzákoné právní normy je založena přímo v Ústavě ČR, nikoliv v úpravě zákonné. Zákonné zmocnění, které odpovídá požadavkům uvedeným v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence).

Organizační pravidla činnosti

- **časová** – kdy může vykonávat pravomoc a působnost – volební a funkční období, doživotní jmenování, dříve PFS, nyní rada obce (§ 102 a § 102a Ozř),
- **procedurální** – jakým způsobem vykonává pravomoc a působnost,
- **Obecná a zvláštní** – např. schůze PS – obecná pravidla - pravidla pro svolávání schůzí, jejich zahájení (kvorum – čl. 39 odst. 1), stanovení pořadu, veřejnost (čl. 36, čl. 42 odst. 2), způsob projednání pořadu (pořadí vystupujících), způsob hlasování (veřejné, tajné, podle jmen) a určení požadované většiny hlasů (prostá, absolutní, kvalifikovaná) a vedení zápisů o schůzích.
- a pravidla zákonodárného procesu
- **ÚS** – obecná a zvláštní pravidla v ZÚS

Pravidla výkonu veřejné moci

Základy určují ústavní předpisy a v jejich rámci zejména procesní předpisy – např. TrŘ, SprŘ, JŘPS, ZÚS, OSŘ, PolČRZ,

Obecné východisko – čl. 1/1, 2/3 Úst, čl. 2/2 LPS

Zákonné upřesnění – např. osobní prohlídka - § 83b TrŘ

Odpovědnost za plnění funkce

- Odpovědnost nositelů veřejné moci za její výkon. Formy odpovědnosti u jednotlivých orgánů a jejich funkcionářů (Parlament, sněmovny, funkcionáři, poslanci a senátoři, prezident, vláda, ministři, soudci, soudci Ústavního soudu)
- odvolání, ne vždy kdo jmenuje, může též odvolat, vychází to z principů, na kterých jsou vztahy mezi orgány založeny – srov. Ústava 1960 – Národní shromáždění volí (na 4 roky) a odvolává soudce Nejvyššího soudu.
- Nyní dělba (nikoli jednota) moci – prezident odvolal předsedkyni NS a ÚS to zrušil včetně právní úpravy (viz nález II. ÚS 53/06 a Pl. ÚS 18/06 – č. 397/2006 Sb.
- *Na vztahy v rámci soudní správy nelze aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“ a není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2 Ústavy je nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu; nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci.*
- Jinak vztah vlády a Poslanecké sněmovny - důvěra a nedůvěra
- Prezident je neodvolatelný – může být zbaven funkce jen cestou soudního řízení o ústavní žalobě na velezradu
- Podrobně k tomu: Filip: Ústavní odpovědnost (dostupné na s. 21n na webu <http://www.law.muni.cz/dokumenty/8820>)