

VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ PRÁVO

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Právo

- soubor norem, které jsou vynutitelné státní mocí, a to na rozdíl od jiných norem: např. etických

Občan A. kouří cigaretu v prostoru restaurace = porušuje zákon, lze mu uložit pokutu a tuto následně vynutit.

Občan B. kouří cigaretu v bytě nekuřáků = porušuje toliko etické pravidlo.

- bývá označováno jako minimum morálky (to, na čem se společnost shodne)

Právo veřejné x právo soukromé (právní dualismus)

- **právo soukromé** = upravuje práva a povinnosti osob, tato si určují dohodou a jsou v rovném postavení (*§ 21 OZ stát se považuje za právnickou osobu*)
občanské, obchodní, rodinné, pracovní

Případné autoritativní řešení sporu je výhradně v dispozici těchto osob (zda podá žalobu k soudu)

- **právo veřejné** pak lze a contrario definovat jako tu část právního řádu, která upravuje vztahy mezi subjekty, které jsou v **asymetrickém postavení**, v rámci něhož jeden ze subjektů je **vrchnostensky nadřazen ostatním**, a tento je s to autoritativně rozhodnout o jejich právech a povinnostech.
ústavní, správní, trestní

Správní řízení být vedeno musí, ať už o návrhu nebo z úřední činnosti (chce-li stavebník stavební povolení, musí iniciovat správní řízení, dopustí-li se osoba přestupku, správní orgán zahájí řízení z moci úřední).

Rozlišení práva soukromého od práva veřejného

= hranice však není absolutní

Zájmová teorie

- právo veřejné („obecné blaho“) soubor norem, jež slouží za účelem ochrany zájmů ve společnosti
- právo soukromé = zájem jednotlivce

př.

vyvlastnění domu (je ve veřejném zájmu = tzn. nucený přechod vlastnického práva na stát); musí být ve veřejném zájmu a za náhradu

prodej domu = dohoda mezi prodávajícím a kupujícím, soukromý zájem na prodeji

stavební řízení = regulováno veřejným právem, ale chrání rovněž soukromé zájmy (účastníky řízení jsou i vlastníci sousedních pozemků)

Teorie mocenská

= týká se účastníků právního poměru

soukromé právo = účastníci nejsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (smluvní strany v rámci závazků)

veřejné právo = jeden subjekt je nadřízen druhému (účastník řízení u přestupku, účastník stavebního řízení, žadatel o cestovní pas, správní orgán vyslovuje vinu a stanovuje správní trest, správní orgán vydává stavební povolení, správní orgán vydává doklad)

veřejnoprávní smlouvy (situace, kdy správní orgán namísto vydání autoritativního rozhodnutí vystupuje jako „smluvní partner“ a uzavře s účastníkem veřejnoprávní smlouvu - § 161 správního řádu)

Teorie zvláštního práva

obecné právo je právo soukromé, které upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů včetně nositelů veřejné moci

zvláštním právem je právo veřejné, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí

Správní právo

= ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu,

= soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými a právníckými osobami na straně druhé,

= soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy,

Pro správní právo jako právo veřejné je charakteristické, že:

- prosazuje a chrání veřejný zájem,
- upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty,
- konkrétní obsah jeho realizace je autoritativně určován úřední mocí,
- disponuje možností správního donucení.

Obecně k pojmu „veřejná správa“

neexistuje zákonná definice pojmu veřejná správa

ve vztahu dělby moci ve státě (zákonodárská, výkonná, soudní) jde o činnost, která není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím

veřejnou správu můžeme definovat **jako správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, tzn. správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu**

Veřejný zájem = pojem neoddělitelně spojený s veřejnou správou, jedná se také o neurčitý pojem, tj. právním řádem běžně používaný nicméně nedefinovaný, jehož obsah je dovozován výkladově a zejména judikaturou

Veřejným zájmem jsou takové zájmy, které můžeme označit za obecné resp. obecně prospěšné, jejichž nositeli jsou blíže neurčené okruhy osob (veřejnost resp. společnost). Půjde tak např. o zájem na dodržování zákonů, zájem na respektování lidských práv, zájem na zdravém životním prostředí, zájem na výstavbě či rekonstrukci veřejných komunikací apod. Veřejný zájem se často prolíná se zájmem soukromým, ale často se tyto zájmy také střetávají.

Veřejná správa v sobě zahrnuje

- **státní správu** – jejímž prostřednictvím sám stát přímo realizuje výkonnou moc, a to především realizací (aplikací, prováděním) zákonů
- **samosprávu** – která představuje veřejnou správu vykonávanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, pokud ji těmto subjektům stát zákonem svěří

Základní funkcí státní správy je aplikace zákonů a v širším smyslu realizací státní politiky. Hlavní funkcí samosprávy je především vedení záležitostí určitého společenství (např. obce, kraje) a jeho zájmů.

Státní správa – např. stavební řízení, rozhodování o sociálních dávkách, matrika atd.

Samospráva – správa školství, zdravotnictví, zařízení sociální péče atd. (vždy v příslušném územním obvodu)

Vztah státní správy a samosprávy

- samosprávu definuje stát v **zákonech**, může vyslovit vůli, že samospráva nebude existovat (ústavním zákonem lze zrušit vyšší územně samosprávné celky)
- samospráva podléhá **státnímu dohledu** (obecně závazná vyhláška obce – přezkum Ministerstvem vnitra – Ústavním soudem)
- je na státu **finančně závislá** (zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Státní správa

Státní správa je odvozena od podstaty a poslání státu, který jejím prostřednictvím realizuje svou výkonnou moc.

Subjektem vykonávajícím státní správu je v první řadě stát, to však nebrání tomu, aby v některých případech stát přenesl svou působnost na jiné subjekty veřejné správy (např. kraje a obce vykonávající státní správu v přenesené působnosti).

Státní správa slouží státu k aplikaci práva a v širším smyslu také k realizaci státní politiky.

Ve státní správě se projevují **prvky řízení a regulace**. Stát prostřednictvím svých orgánů totiž zajišťuje dosažení stanovených cílů obsažených v zákonech (**řízení**) a udržování žádoucího stavu či obnovu předchozího stavu narušeného protiprávním jednáním (**regulace**). To vše směřuje k naplnění ochranné a mocenské funkce státu, která spočívá v poskytování ochrany subjektům, jejichž práva byla porušena.

Za účelem naplnění svých úkolů stát zřizuje **soustavu hierarchicky uspořádaných orgánů**, mezi kterými existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Tyto mocenské vztahy jsou typické právě pro státní správu a odlišují ji od samosprávy.

Státní správa

ústřední, vykonávaná státními orgány s celostátní působností jakými jsou ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon)

územní vykonávaná státními orgány s omezenou místní působností, mezi které patří například úřady práce, finanční úřady, úřady obcí a krajů vykonávající státní správu v přenesené působnosti apod.

Za účelem naplňování úkolů státní správy je území České republiky rozděleno na územní jednotky. Základním stupněm výkonu státní správy je **místní státní správa** vykonávaná na území jedné či více obcí. Příkladem státní správy na místní úrovni je finanční správa, stavební správa apod. Druhým stupněm je **okresní státní správa** vykonávána okresními institucemi. Jako příklad lze uvést okresní policejní správu, okresní správu sociálního zabezpečení apod.

Dalším stupněm je **krajská státní správa** vykonávající správu na pověřeném území. Území krajské státní správy se nemusí krýt s územím krajské územní samosprávy. Na tomto stupni můžeme nalézt například krajskou policejní správu či krajské hygieniky.

Samospráva

Samospráva je veřejná správa **vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem**, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Tyto veřejnoprávní korporace vystupují vlastním jménem, ve své působnosti a za účelem naplnění svěřených úkolů zřizují vlastní orgány. Samospráva je projevem decentralizace vymezených úkolů správy státu na samostatné, státem uznané a na státu nezávislé veřejnoprávní subjekty.

Územní samospráva vyjadřuje zájem určitého dílčího územního společenství a v podmínkách České republiky je představována obcemi a kraji. Územní samospráva má svůj **územní základ**, který je tvořen územím samosprávného celku a **osobní základ** tvořený obyvatelstvem. Územní samospráva má své vlastní uspořádání. Mezi obcemi a kraji neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti a zásah vyššího územně samosprávného článku (kraje) do činnosti obce je možný pouze na základě zákona.

Zájmová samospráva vyjadřuje také zájem dílčího společenství, které v tomto případě vyjadřuje určitý **profesní stav** (např. advokáti, notáři, lékaři apod.) a je organizovaná v profesních komorách (advokátní, notářská, lékařská apod.).

Věcná za cílem splnění konkrétního úkolu (sdružení obcí)

Samospráva

Veřejnoprávní korporace je zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobována a jíž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva.

Územní samospráva vyjadřuje zájem určitého dílčího územního společenství a v podmínkách České republiky je představována obcemi a kraji. Územní samospráva má svůj **územní základ**, který je tvořen územím samosprávného celku a **osobní základ** tvořený obyvatelstvem. Územní samospráva má své vlastní uspořádání. Mezi obcemi a kraji neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti a zásah vyššího územně samosprávného článku (kraje) do činnosti obce je možný pouze na základě zákona.

Zájmová samospráva vyjadřuje také zájem dílčího společenství, které v tomto případě vyjadřuje určitý **profesní stav** (např. advokáti, notáři, lékaři apod.) a je organizovaná v profesních komorách (advokátní, notářská, lékařská apod.).

SPRÁVNÍ PRÁVO – OBECNÁ CHARAKTERISTIKA

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Obecné pojmové vymezení správního práva

Právní systém

- uspořádání prvků určitého řádu do celku a jeho rozdělení na části
- pro účely dalšího výkladu bude hovořeno o systému českého práva

Předstupněm je rozdělení práva na právo veřejné a soukromé

Pro **veřejné právo** je charakteristická možnost státního příp. jiného veřejně mocenského donucení (ústavní právo, trestní právo, správní právo)

V **soukromém právu** naopak platí, že stát zasahuje pouze na základě iniciativy subjektů soukromého práva a v souladu s požadavkem **a v rozsahu požadavku těchto subjektů**. Uplatňuje se zde tzv. dispoziční zásada a platí rovnost stran (občanské, obchodní, pracovní a rodinné právo).

Správní právo jako právo veřejné

Správní právo spolu s právem ústavním, trestním atp. bývá tradičně řazeno k **právu veřejnému**.

Pro správní právo jako právo veřejné je charakteristické, že:

- prosazuje a chrání veřejný zájem,
- upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty,
- konkrétní obsah jeho realizace je autoritativně určován úřední mocí,
- disponuje možností správního donucení.

Mezi právem soukromým a právem veřejným není možné vždy vést jasnou dělící čáru. Ve správním právu je možné vysledovat i určité prvky soukromoprávní regulace, a proto je třeba charakter příslušných právních ustanovení dovozovat z platných právních předpisů a správní právo přiřazovat k právu veřejnému podle charakteru převažujících ustanovení jeho předpisů.

Předmět správního práva = jde o soubor norem, upravující chování ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací mocí výkonné ve státě ve sféře veřejné správy, jedním ze subjektů tohoto vztahu je obvykle **správní orgán**

Správní právo jako právo veřejné

Správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právníckými osobami na straně druhé.

Na rozdíl od práva občanského nebo trestního jde o právo **nekodifikované**, resp. neexistují kodexy (zákony, zákoníky) pojímající soubor norem hmotněprávních, pokud jde o obecnou a zvláštní část.

Vnitřní systémové členění správního práva

Správní právo se vnitřně člení na **správní právo obecné**, **správní právo hmotné** a **správní právo procesní**.

Obecná část správního práva obsahuje takové úpravy, zásady, pojmy a právní instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Obsahuje všechno společné, typické a obecně platné. Konkrétní uspořádání obecné části a její obsah je především záležitostí vědeckých monografií a učebních textů správního práva.

Správní právo hmotné obsahuje hmotněprávní úpravu v rámci jednotlivých správních odvětví (oborů činnosti veřejné správy), kterou nalézáme v mnoha právních předpisech různé právní síly. Zvláštní část hmotného práva zahrnuje např. vnitřní správu (matriky, evidence obyvatel, občanské průkazy, cestovní doklady, pobyty cizinců), správu školství (právní úprava základních, středních, vyšších odborných a vysokých škol), správu dopravy (silniční provoz, podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, pozemní komunikace, letecká a lodní doprava aj.), správu stavebnictví (územní plánování, stavební řád aj.), správu policie, správu kultury aj.

Správní právo procesní zahrnuje normy správního práva, jež upravují organizaci a působnost správních úřadů a orgánů, jakož i řízení před nimi. Právem procesním v užším smyslu se pak rozumí jen úprava správního řízení ve věci vnějšího (směrem k fyzickým a právnickým osobám stojících mimo správní orgán) rozhodování správních orgánů.

Administrativněprávní metoda regulace

- ❑ podstata spočívá v tom, že **vyjadřuje mocenskou převahu subjektů veřejné správy jako nositelů veřejné moci** v příslušných správněprávních vztazích,
- ❑ je výrazem právní nerovnosti a závislosti adresáta správněprávního působení na subjektu tohoto působení,
- ❑ záměr regulace správního práva často směřuje proti konkrétnímu zájmu či vůli adresáta příslušného pravidla chování,
- ❑ doplňuje předmět správního práva, který vymezuje „co“ správní právo upravuje, neboť metoda regulace odpovídá na otázku, „jak“ jsou příslušné vztahy upravovány.

Z hlediska charakteristiky správního práva jako právního odvětví má administrativněprávní metoda regulace ten význam, že jsou-li předmětem rozdílné úpravy stejné nebo obdobné vztahy, je rozhodující pro jejich odvětvové určení (zařazení) právě příslušná metoda právní regulace.

Pro soukromé právo je naopak typickou **občanskoprávní metoda regulace**, pro kterou je charakteristická rovnost jejich subjektů a uplatnění autonomie jejich vůle.

Vnější systémové vztahy správního práva

Kromě vnitřních systémových vazeb se správní právo jako odvětví projevuje také vnějšími systémovými vztahy, tj. **vztahy v rámci systému vyššího řádu, tzn. práva jako celku resp. právního řádu.**

Nejvýznamnější jsou vztahy správního práva k následujícím právním odvětvím:

- **ústavní právo** – je základem celého právního řádu, upravuje základní principy organizace a činnosti státu a jeho orgánů i jiných veřejnoprávních korporací. Správní právo je do značné míry z ústavního práva odvozeno, je s ním velmi těsně spjato a jeho principy dále rozvádí a konkretizuje (**Ústava: hlava III. moc výkonná; hlava VII. územní samospráva; Listina základních práv a svobod – čl. 36 a čl. 37**)
- **trestní právo** – upravuje základy a následky trestní odpovědnosti. Ve správním právu trestním jde o obdobnou úpravu základů a následků správněprávní odpovědnosti. Trestním právem je postihováno jednání vyšší společenské škodlivosti, **zásada subsidiarity trestní represe.**

Vnější systémové vztahy správního práva

- **soukromé právo**– upravuje vztahy mezi právně rovnými subjekty, je tedy odvětvím, v němž se uplatňuje horizontální (občanskoprávní) metoda regulace, čímž se zásadně odlišuje od správního práva. V tomto právním odvětví jde ve značné míře o majetkové či užívací vztahy, do nichž v některých případech lze nebo se musí zasáhnout na základě správněprávní regulace, přičemž správní orgány tyto zásahy činí autoritativně, **např. stavební řízení**
- **pracovní právo** – je právním odvětvím upravujícím pracovníprávní vztahy. Správní právo s ním má společný okruh pracovníprávních či služebně právních vztahů pracovníků příp. členů orgánů veřejné správy. Předmětem úpravy správního práva jsou specifické aspekty těchto vztahů, jež jsou dány povahou veřejné správy (**zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce – zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, zákon o státní službě**)

NORMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. Michal Márton, Ph.D..

Charakteristika norem správního práva

- ❑ **Norma správního práva** je právní normou, jejímž **předmětem je regulace vztahů souvisejících s postavením a výkonem veřejné správy.**
- ❑ **právní normy**, které jsou státem buďto přímo vydávány, anebo státem uznávány, a které **tvoří a naplňují obsah pramenů správního práva.** Nemohou existovat, stejně jako žádné jiné právní normy, mimo prameny práva, a proto v pramenech správního práva nalézají své vnější vyjádření
- ❑ Z hlediska závaznosti převažují ve správním právu normy **kogentní**, tj. takové, od nichž se subjekty předvídaných právních vztahů nemohou odchýlit a to ani vzájemnou dohodou

X

proti tomu stojí normy **dispozitivní** = subjekty si mohou práva a povinnosti upravit odchylně od zákona (typicky smlouvy v občanském právu)

Charakteristika norem správního práva

Normám správního práva jako normám veřejnoprávním je vždy vlastní **prvek veřejnomocenského působení**, který **nemusí být nutně vždy vyjádřen sankcí**. U některých norem správního práva sankce nepřicházejí v úvahu vůbec, typické jsou naopak pro normy tzv. správního práva trestního.

Součástí právního řádu jsou normy, které nemají ani jeden z výše uvedených prvků, tzv. proklamační normy, které máme v právním řádu dvě a vznikaly v určitých historických meznících.

Zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T.G. Masaryka obsahoval toliko jedinou nenormativní větu „ T. G. Masaryk se zasloužil o stát.“

Zákon č. 292/2004 Sb. o zásluhách E. Beneše obsahoval tutéž větu: „ Edvard Beneš se zasloužil pro stát.

Vnitřní struktura norem správního práva

Normami správního práva tedy nerozumíme jednotlivé předpisy správního práva, nýbrž jen jednotlivá v nich obsažená **obecně závazná pravidla chování**, disponující příslušnými strukturálními prvky právní normy.

Právní věda obecně vymezuje vnitřní **strukturu právní normy** do 3 prvků:

- hypotéza** (podmínky realizace normy, např. časová působnost, okruh adresátů),
- dispozice** (vlastní pravidlo chování),
- sankce** (újma za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy).

Normám správního práva jako normám veřejnoprávním je vždy vlastní **prvek veřejnomocenského působení**, který **nemusí být nutně vždy vyjádřen sankcí**. U některých norem správního práva sankce nepřicházejí v úvahu vůbec, typické jsou naopak pro normy tzv. správního práva trestního.

Členění norem správního práva

- **regulativní**, které jsou tvořeny hypotézou a dispozicí a
- **ochranné**, které jsou tvořeny dispozicí a sankcí.

Regulativní normy správního práva upravují postavení a chování subjektů správního práva v pozitivních správněprávních vztazích.

Ochranné normy správního práva poskytují ochranu příslušným společenským vztahům tím, že regulují negativní (konfliktní) společenské vztahy, vznikající na základě porušení práva.

Členění norem správního práva

Podle právního charakteru norem správního práva lze tyto normy dělit na normy:

- **zavazující**, představované normami **přikazujícími** a normami **zakazujícími**,
- **zmocňující**.

Normy správního práva jsou převážně **normami zavazujícími**, tzn. jde o právní normy, jež obsahují pravidla chování, která musejí být subjekty správního práva vždy respektována. Zavazující normy vystupují buď jako normy **přikazující** a obsahují výslovný správní příkaz určitého chování, nebo jako normy **zakazující**, které obsahují výslovný správní zákaz určitého chování.

Zmocňující normy správního práva jsou mnohem méně četné. Tyto normy zakládají pro realizaci vždy určitého správněprávního vztahu jistou možnost chování určitého subjektu správního práva. Jedná se o normy, upravující oprávnění subjektů správního práva, jejichž realizace je závislá na projevu vůle toho kterého subjektu.

Členění norem správního práva

Mimo dosud uvedená členění lze normy správního práva ještě členit **podle** jejich **právního obsahu** takto:

- ❑ **organizačněprávní normy** upravují vznik, změnu, zrušení a vzájemné vztahy mezi orgány veřejné správy,
- ❑ **kompetenční normy** upravují působnost těchto orgánů co do okruhu věcí, které mají za úkol řešit,
- ❑ **hmotněprávní normy** upravují vlastní práva a povinnosti adresátů veřejnosprávního působení společně s bezprostředními předpoklady a podmínkami jejich realizace,
- ❑ **procesněprávní normy** upravují postupy, jejichž prostřednictvím se uvádí v život obsah mnohých norem hmotněprávních. Procesněprávní normy samy o sobě význam nemají, jejich smysl se naplňuje jen ve spojitosti s normami hmotněprávními.

Působnost norem správního práva

U norem správního práva sehrává významnou roli jejich působnost, která je vymezena okruhy vztahů, v nichž mají správní orgány vykonávat svoji pravomoc. Jedná se o **místní, časovou, osobní a věcnou působnost norem správního práva**.

Místní působnost norem správního práva

→ ohraničuje působnost norem správního práva prostorově, čili **řeší otázku, v jakém územním prostoru daná norma působí**.

Většinou platí, že norma správního práva působí na území, k němuž se vztahuje postavení orgánu, který vydal právní předpis obsahující předmětnou normu (normy). Není-li stanoveno jinak působí normy správního práva:

- ✓ **na území celého státu**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných ústředními orgány,
- ✓ **v územním obvodu krajů**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných orgány krajů,
- ✓ **v územním či správním obvodu obcí**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných orgány obcí.

Časová působnost norem správního práva

→ ohraničuje působnost norem správního práva časově. Je nutno vždy zjišťovat, kdy se norma správního práva stává platnou, kdy účinnou, jak dlouho platí a zda může mít zpětnou účinnost.

Platnost = norma se stala součástí právního řádu (vyhlášena předepsaným způsobem)

Účinnost = podle normy má být postupováno v právních vztazích

Legisvakance = období mezi platností a účinností = veřejnost musí být s normou seznámena

- stanoven den účinnosti. „Tento zákon nabývá účinnosti dne 01. 01. 2018“
- stanovena lhůta 15 dnů: „Tento zákon nabývá účinnosti 15 den ode dne vyhlášení.“
- účinnost současně s platností

Časová působnost norem správního práva

» zpravidla bývá neomezená; jen výjimečně bývá v příslušných pramenech správního práva stanoveno, že normy v prameni práva obsažené, pozbydou platnosti a současně účinnosti uplynutím času, tj. po určité době, resp. k určitému datu.

Ve většině případů normy správního práva pozbývají svou časovou působnost až tehdy, když jsou zrušeny **pozdějšími normami** správního práva vyšší nebo stejné právní síly – tj. v souladu s obecným právním principem **lex posterior derogat legi priori** vyjádřeno ve zrušovacích ustanoveních právního předpisu.

Normy správního práva zásadně působí do budoucna, **zpětná účinnost norem správního práva se obecně nepřipouští**. U norem správního práva trestního by jako výjimečná zpětná působnost mohla přicházet v úvahu jen tehdy, pokud by řešení podle nové právní úpravy bylo pro daného adresáta výhodnější (**časová působnost přestupkového zákona – čin se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl spáchán, podle pozdějšího, je-li pro pachatele příznivější**).

Osobní působnost norem správního práva

→ ohraničuje působnost norem správního práva okruhem osob, na něž se dané normy vztahují. Obsah norem správního práva se tak může podle rozsahu osobní působnosti vztahovat na:

- všechny osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- všechny české osoby a dále cizí osoby** (cizí státní příslušníci, občané členských zemí EU), stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- všechny české osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- české osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území jiných států,
- jen některé české osoby** na území našeho státu (např. živnostníci, studenti vysokých škol, vojáci z povolání atd.).

Většina norem správního práva má nejšířejí pojatou osobní působnost, její užší pojetí přichází v úvahu zpravidla v návaznosti na věcné zaměření normami správního práva upravované problematiky.

Věcná působnost norem správního práva

→ ohraničuje působnost norem správního práva předmětem právní úpravy.

Příslušné obecně závazné pravidlo chování se vztahuje vždy jen na určitý druh správněprávních vztahů podle jejich věcné oblasti. Tak lze rozlišovat např. vztahy na úseku:

- správy obrany,
- správy školství, atp.

Věcná působnost norem správního práva je tak výrazem právní úpravy věcně odlišných úseků veřejné správy.

Realizace norem správního práva

Smyslem existence norem správního práva je jejich realizace v příslušných správněprávních vztazích. **Realizace norem správního práva** přichází v zásadě v úvahu dvojím způsobem, a to buď jako **přímá realizace** norem správního práva nebo jako **aplikace** norem správního práva.

Přímá realizace norem správního práva

spočívá v samotném chování subjektů správního práva, jež je v souladu s danými správněprávními normami. Při této formě uskutečňování norem správního práva není nutná aktivita jiného subjektu, než toho, který se v souladu s danými normami chová, a jenž je tímto svým chováním také přímo uskutečňuje = **subjekt se chová v souladu s normou bez dalšího zásahu**

Aplikace norem správního práva

jde o realizaci normy prostřednictvím orgánů veřejné správy, tzn. její užití na příslušné skutkové situace, dochází k ní při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob

Interpretace norem správního práva

Z hlediska vztahu textu a rozsahu normy přichází v úvahu:

- výklad **doslovný**, kdy se text normy správního práva kryje s jejím vyloženým rozsahem (jde o nejčastější případy),
- výklad **zuzující (restriktivní)**, kdy je text normy správního práva širší, než vyložený rozsah dané právní normy,
- výklad **rozšiřující (extenzivní)**, kdy je text normy správního práva užší, než vyložený rozsah předmětné právní normy

Z hlediska orgánu, který výklad podává

- výklad legální** – provádí orgán, který je k tomu zmocněn ústavou případně zákonem; typicky orgán, který aplikuje právo;
- výklad autentický** – provádí orgán, který právní normu vydal; zákon vydává Parlament, zdrojem výkladu je např. důvodová zpráva k zákonu;
- výklad doktrinální**- prováděný vědeckými pracovišti.

Důležitou složkou interpretace norem správního práva je tzv. **uvážení**, které má v případě norem správního práva jednak formu tzv. **správního uvážení** a jednak formu uvážení tzv. **neurčitých pojmů**.

Správní uvážení (diskrece)

» přichází v úvahu tehdy, jestliže **s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek**. Správní uvážení může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici a nakonec i v sankci normy správního práva.

norma umožňuje, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily **jedno z více řešení předvídaných danou právní normou**

normy správního práva v takových případech buď počítají s tím, že určité rozhodnutí (např. povolení) správní orgán vydat může, ale také nemusí, nebo pro vydání určitého rozhodnutí počítají s více jeho možnými variantami. **Správní orgán** pak v mezích, které mu dává právní norma, **sám určuje konkrétní způsob řešení**.

Z povahy věci plyne, že **správní uvážení bude přicházet v úvahu tam, kde to vyžaduje veřejný zájem** a kde je třeba jej naplňovat diferencovanými právními řešeními. Správní uvážení však v žádném případě nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k jejich objektivně nepodloženým (neodůvodněným a nepředvídatelným) závěrům (rozhodnutím)
= **zásada předvídatelnosti 2 odst. 2 správního řádu**

Neurčité pojmy

Institut neurčitých pojmů představuje jinou formu uvážení. Jedná se o situace, kdy norma správního práva používá výraz – **neurčitý pojem** – který blíže obsahově nevymezuje, a který není obsahově vymezen ani jinými právními normami.

Příklady neurčitých pojmů jsou např.: ***veřejný zájem, veřejný pořádek, dobré mravy, občanské soužití, noční klid...***

Obsah těchto pojmů musí v podstatě případ od případu posuzovat sám příslušný správní orgán, a na základě všestranného zhodnocení dané situace rozhodnout, zda je v daném konkrétním případě jeho obsah naplněn či nikoliv.

Správní uvážení i neurčité pojmy představují rozdílné instituty, které však spolu úzce souvisejí. V obou případech jde o instituty spjaté s interpretací a aplikací norem správního práva a navíc o instituty, které mohou v příslušných normách správního práva přicházet v úvahu ve vzájemné kombinaci.

Analogie

→ je zvláštní institut, který souvisí s interpretací a aplikací právních norem.

→ představuje aplikačně právní řešení skutkových stavů, pro něž platné právo nemá příslušnou právní úpravu, a u nichž se tudíž analogicky použije právní úprava obdobného či obdobných právních stavů.

Analogia legis – postupuje se podle obdobné právní normy,

Analogia iuris – právní řád neobsahuje ani obdobnou právní normu, a postupuje se proto podle právního režimu obecně charakteristického pro dané právní odvětví.

Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že **použití analogie u nich v zásadě nepřichází v úvahu** (zejména pokud by měla směřovat v neprospěch adresáta veřejnosprávního působení). Za zcela vyloučenou je třeba považovat analogii v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu.

PRAMENY SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. Michal Márton, Ph.D.

Prameny práva obecně

- ❑ formy, ve kterých je obsaženo objektivní právo,
- ❑ forma, v níž jsou obsaženy právní normy.

Pramenem práva obvykle rozumíme objektivizaci (zachycení, zapsání, vydání) pravidel chování do právních pravidel vyjádřených v určité právní formě = **pramen práva ve formálním smyslu**.

Pramen práva v **materiálním smyslu**: historické události, děje, skutečnosti, resp. jevy, které odůvodňují, že pramen práva je takový jaký je.

České a obecně kontinentální právo je právem psaným.

Prameny práva obecně

Příklad

V průběhu 20. století se postupně přichází na to, že kouření je zdraví škodlivé, má vliv také na zdraví nekuřáků, přičemž toto je v běhu času prokázáno již relevantními poznatky vědy. Vzniká potřeba regulovat kouření (společenské poměry přestávají být kouření nakloněny; a tato situace se stává materiálním pramenem práva); na což přichází „antikuřácké“ zákony, která jsou formálním vyjádřením této regulace.

Prameny práva podle právní teorie

- **normativní právní akty** = všeobecně závazné právní předpisy, které jsou výsledkem normotvorné činnosti subjektu tvorby práva
- **normativní smlouvy** = mezinárodní smlouvy, které zavazují subjekty vnitrostátního práva
- **precedenty** = soudní rozhodnutí „judge made law“
- **právní obyčeje** = zvyklosti, podmínka je dlouhodobé chování se členů společnosti v souladu s těmito zvyklostmi, určitost práv a povinností, všeobecné přesvědčení o jejich závaznosti
- **jiné prameny práva** = ostatní, např. právní nauka

Prameny správního práva

Prameny českého správního práva, z hlediska jejich vnější formy, jsou především:

- obecně závazné normativní akty** – působící ve sféře veřejné správy, které obsahují pravidla obecně závazná pro každého, kdo se dostane do situace předvídané těmito akty,
- normativní smlouvy** – uzavírané za stanovených podmínek ve sféře veřejné správy a obsahující obecně závazná pravidla chování.

Mezi prameny českého správního práva (a českého práva obecně) fakticky nepatří:

- právní precedenty**
- právní obyčeje**
- právní nauka**

Obecně závazné normativní akty

- jsou nejdůležitějším a nejčastějším právním nástrojem právní regulace společenských vztahů,
- jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné moci
- jejich souhrn je zpravidla ztotožňován s pojmem **právní řád**,
- v praxi bývají označovány jako **obecně závazné právní předpisy**.

Člení se na prvotní a odvozené normativní právní akty

Prvotní normativní akty - upravují vztahy dosud právně neupravené, anebo již existující právní úpravu mění nebo ruší

- Ústava a ústavní zákony (moc výkonná, čl. 36, čl. 37 Listiny)
- zákon (kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.)
- zákonné opatření Senátu
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

Obecně závazné normativní akty

Odvozené normativní akty – konkretizují a provádějí prvotní normativní akty, jsou vydávány na základě zmocnění v nich obsažených, slouží k jejich provedení, musí s nimi být v souladu a nesmí jim odporovat.

- nařízení vlády (čl. 78 Ústavy)
- vyhlášky ministerstev (čl. 79 odst. 3 Ústavy)
- nařízení kraje (čl. 79 odst. 3 Ústavy; 30 odst. 1 písm. a) zákona o krajích)
- nařízení obce (čl. 79 odst. 3 Ústavy; § 11 odst. 1 zákona o obcích)

Normativní smlouvy

jsou mnohem méně zastoupeným pramenem správního práva než obecně závazné normativní akty, v podobě mezinárodních smluv jsou hlavním pramenem **mezinárodního práva**, přičemž mnohé z nich jsou současně nezastupitelným pramenem práva **vnitrostátního**. Pramenem vnitrostátního práva se mezinárodní smlouva stává tehdy, jestliže jde o normativní smlouvu, která se považuje za součást českého právního řádu, tzn. jestliže je **způsobilá zavazovat subjekty českého práva**. Tyto skutečnosti předvídá Ústava České republiky, která stanoví, že

- *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. (čl. 1 odst. 2 Ústavy)*
- *Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. (čl. 10 Ústavy)*
- *Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. (čl. 10a Ústavy)*

Druhy pramenů správního práva

Ústava a ústavní zákony

Ústava a ústavní zákony upravují ať už přímo či nepřímo postavení veřejné správy i pozici adresátů jejího působení; jedná se o právní předpisy nejvyšší právní síly, ostatní právní předpisy s nimi nesmí být v rozporu.

PRAVIDLA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

ZÁKONY A ZÁKONNÁ OPATŘENÍ SENÁTU

Zákon je zásadním vnitrostátním pramenem správního práva. Je aktem, který charakterizuje stát s parlamentním zřízením, aktem, jenž prošel ústavou stanoveným zákonodárným procesem, a na kterém se usnesl parlament, a který byl publikován v **úřední sbírce zákonů**.

Zákon je nadřazen ostatním pramenům, které mu nemohou odporovat. Pouze na základě zákona je možné ukládat povinnosti ([čl. 4](#) odst. 1 Listiny). Výsadní postavení není ovšem úplně neomezené. Ústavní normy stojí nad ním a zákony musí být s nimi v souladu. Kromě toho, určitá pravidla mezinárodního práva a právní principy, jakož i právo Evropské unie, mají před zákonem přednost. I tím je obsah zákonů do určité míry limitován.

Druhy pramenů správního práva

Zákonné opatření Senátu je vydáváno v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, neboť zasedání Senátu jsou stálá (takto jsou koncipovány i volby, kdy se obměňuje vždy cca 2/3 Senátu). Zákonná opatření mají sílu zákona, podmínkou je, že je Poslanecká sněmovna následně na své první schůzi po svém znovuoustavení schválí, v opačném případě pozbývají platnosti od okamžiku usnesení Poslanecké sněmovny, kterým nebyla schválena.

Nařízení

jsou projevem **odvozené normotvorby**, která se opírá o tyto základní prvky: upravují věci, které jim **vyhradil zákon**, resp. pro jejich vydání musí existovat zákonný základ, současně je tím pádem nepřípustné, aby byla vydávána nařízení často označovaná jako „podzákonné předpisy“ bez zákonného oprávnění. Současně existuje kompetentní subjekt oprávněný nařízení vydávat.

Druhy pramenů správního práva

Na poli Ústavy v čl. 78 nalezneme přímé ústavní zmocnění vlády k vydávání nařízení k provedení zákonů, cit. *„K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“* Vzhledem k tomu, že jde o přímé zmocnění Ústavou, může toto vláda činit ve vztahu ke kterémukoli zákonu.

Pokud jde o ministerstva a jiné ústřední správní úřady, a orgány územní samosprávy, tyto mohou vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Na rozdíl od přímého zmocnění v Ústavě, tyto subjekty jsou k vydávání podzákonných předpisů zmocněny toliko zákonem. Oproti vládě tak mohou svou podzákonnou činnost vyvíjet pouze ke konkrétním zákonům, které jim toto oprávnění vyhradili. Obvyklá zákonná formulace této pravomoci se v zákoně podává zněním *„Ministerstvo vydá vyhlášku k provedení (zákona, jeho části, konkrétních ustanovení).“*

Druhy pramenů správního práva

OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Obecně závazné vyhlášky jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy, tj. obcí a krajů, jsou jedním z projevů jejich práva na samosprávu. Obce a kraje jsou samostatně spravovány svými zastupitelstvy, kterým též Ústava svěřuje, jako atribut veřejné moci, právo upravovat právními normami věci, které patří pod jejich správu. Obecně je vydávána v samostatné působnosti obce (kraje) a nesmí být v rozporu se zákonem.

Členění pramenů správního práva podle druhu orgánu, který je vydává

Pravomoc k vydávání pramenů správního práva v ČR přísluší jednak vrcholnému zákonodárnému orgánu, dále ústředním orgánům státní správy a také příslušným samosprávným orgánům.

Prameny vydávané vrcholným zákonodárným sborem:

- Ústava
- ústavní zákony,
- zákony,
- zákonná opatření.

Prameny vydávané ústředními orgány státní správy (vláda a správní orgány s celostátní působností – ministerstva a jiné ústřední správní orgány):

- nařízení vlády (vydávají se k provádění zákonů a v jejich mezích, mají povahu prováděcího předpisu),
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů (vydávají se na základě a v mezích zákonů, mají povahu prováděcího předpisu).

Členění pramenů správního práva podle druhu orgánu, který je vydává

Prameny vydávané místními (územními) orgány:

- obecně závazné vyhlášky kraje v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení kraje ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě a v mezích zákona, při výslovném zákonném zmocnění),
- obecně závazné vyhlášky obce v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě ústavního zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení obce ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích).

Členění pramenů správního práva podle stupně jejich právní síly

určuje místo pramenů v jejich **hierarchickém uspořádání**.

Smysl tohoto pořadí spočívá v tom, že ***každý obecně závazný předpis nižší právní síly musí být v souladu s právními předpisy vyšší síly***.

Každý obecně závazný právní předpis pak může být změněn či zrušen pouze předpisem ***stejně či vyšší právní síly***.

Členění pramenů správního práva podle stupně jejich právní síly

Podle stupně právní síly jsou prameny uspořádány v následujícím pořadí:

1. Ústava + ústavní zákony (mezinárodní smlouvy; právo EU)
2. zákony + zákonná opatření Senátu (mezinárodní smlouvy; právo EU)
3. obecně závazné vyhlášky obcí a krajů
4. nařízení vlády
5. obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
6. nařízení krajů a obcí

Členění pramenů správního práva podle stupně jejich právní síly

Vysvětlení:

Na vrcholu stojí Ústava a ústavní zákony (označované též jako „ústavní pořádek“), mezinárodní smlouvy, jakož i ty právní předpisy Evropské unie mající sílu ústavního předpisu. S těmito právními předpisy (ad 1) nesmí být v rozporu ostatní předpisy uvedené pod body 2) - 6). Zákony a zákonná opatření Senátu, jakož i mezinárodní smlouvy a předpisy Evropské unie mající sílu zákona pak nesmí být v rozporu s předpisy pod bodem 1) a ostatní níže uvedené nesmí být v rozporu vedle předpisů pod bodem 1) také s předpisy pod bodem 2). A takto lze pokračovat směrem k nižším kategoriím, s jednou výhradou týkající se obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, které nesmí být toliko v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem, tedy předpisy pod body 1) a 2), ale nejsou nadřazeny předpisům pod body 4) - 6), neboť jde o normotvorbu obcí a krajů v samostatné působnosti. Předpisy pod body 4)- 6) jsou pak vydávány v působnosti přenesené, a dále se bude na ně uplatňovat hierarchický princip.

DĚKUJI ZA POZORNOST

JUDr. Michal Márton, Ph.D.