

# **SPRÁVNĚPRÁVNÍ VZTAHY**

**JUDr. Michal Márton, Ph.D.**

# CHARAKTERISTIKA SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

**Právní vztah** = vztah mezi dvěma nebo více subjekty, který je regulovaný právem, jehož účastníci v něm vystupují jako nositelé subjektivních práv a povinností.

**Správně právní (administrativněprávní) vztahy** jsou specifické právní vztahy, tzn. že vedle obecných znaků právních vztahů jsou pro ně charakteristické některé zvláštnosti, které vyplývají zejména z toho, že správněprávní vztahy **vznikají a realizují se při výkonu veřejné správy** a jejich subjekty jsou nositelé oprávnění a právních povinností stanovených a zabezpečovaných normami správního práva.

# CHARAKTERISTIKA SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Jedním ze subjektů správněprávních vztahů je **vždy orgán veřejné správy**. Vznik správněprávních vztahů bez účasti subjektu, který zastupuje zájmy státu nebo veřejnoprávní korporace a jedná jejich jménem, není možný.

Na druhé straně těchto vztahů mohou být jak občané jako **fyzické osoby, nebo** **nejrůznější právnické osoby, nebo i jiné správní orgány.**

Správněprávní vztahy jsou vždy **vztahy mocenské** a subjekt, který v nich prosazuje veřejné zájmy jako reprezentant veřejné správy, jež se jejich prostřednictvím realizuje, vždy v těchto vztazích vystupuje v mocensky nadřazeném postavení vůči subjektům, ve vztahu k nimž se veřejná správa vykonává. Takové mocenské postavení orgánů veřejné správy ve správněprávních vztazích je výrazem jejich **pravomoci a působnosti**.

# CHARAKTERISTIKA SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Správněprávní vztahy **mohou vznikat** jak z **iniciativy orgánů veřejné správy**, které mají v daných vztazích mocensky převažující postavení, tak **také z iniciativy** těch **subjektů**, vůči nimž bude v daných vztazích příslušné veřejnosprávní působení směřovat.

Správněprávní vztahy mohou vznikat i **proti vůli adresáta / adresátů** veřejnosprávního působení.

**Iniciativa orgánů veřejné správy** = podstata spočívá v tom, že správní orgán je povinen jednat z úřední povinnosti (odstranění stavby, zahájení přestupkového řízení)

**Iniciativa podřízených subjektů veřejné správy** = žádost o koncesi, ohlášení živnosti, připojení se poškozeného

# CHARAKTERISTIKA SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Soukromoprávní vztah = vůle subjektů je rovnocenná

Správně právní vztah = autoritativní vůle vykonavatele veřejné moci

- Charakteristickým znakem správněprávních vztahů je skutečnost, že **spory mezi subjekty těchto vztahů**, týkající se jejich obsahu, přísluší řešit zpravidla v daném vztahu vystupujícímu, příp. instančně nadřazenému, správnímu orgánu.
- Správněprávní vztahy jsou dále charakteristické i tím, že v případě porušení povinností v těchto vztazích se uplatňuje, nedojde-li k založení jiné právní odpovědnosti, **správněprávní odpovědnost**.

# PŘEDPOKLADY VZNIKU (ZMĚNY, ZÁNÍKU) SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

- existence normy správního práva (státní moc lze vykonávat pouze na základě zákona a v jeho mezích)
- existence právních skutečností

# PŘEDPOKLADY VZNIKU (ZMĚNY, ZÁNÍKU) SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Základním kritériem pro **členění právních skutečností** je fakt, zda jde o volní jednání subjektů vznikajícího (měnícího se, zanikajícího) správněprávního vztahu či nikoliv, tzn. zda správněprávní vztahy vznikají, mění se či zanikají **v závislosti na volním jednání** těchto subjektů, nebo **nezávisle na jejich vůli**.

**Právní skutečnosti**, které spočívají ve **volním jednání** subjektů můžeme dělit na:

- právní jednání** – toto jednání resp. jeho výsledek jsou **v souladu** s právními normami,
- protiprávní jednání** - toto jednání resp. jeho výsledek jsou **v rozporu** s právními normami.

Jak právní, tak protiprávní jednání, může spočívat **v činnosti**, ale v některých případech i **v nečinnosti**.

**Právním jednáním** je taková právní skutečnost závisující na vůli člověka, která spočívá **v chování v souladu s právními normami** a na niž právní norma váže vznik, změnu či zánik příslušného správněprávního vztahu.

# PŘEDPOKLADY VZNIKU (ZMĚNY, ZÁNIKU) SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Za **protiprávní jednání** se považuje takové jednání, které spočívá v porušení právní povinnosti. Protiprávní jednání vedoucí ke vzniku správněprávních vztahů zpravidla předpokládá **zavinění** a **způsobilost subjektu k protiprávnímu jednání**. Následkem protiprávního jednání je **správněprávní odpovědnost** subjektu, který se protiprávního jednání dopustil.

K **právním skutečnostem**, jako předpokladům vzniku (změny, zániku) správněprávních vztahů, **kteřé nezávisejí na vůli subjektu** se řadí:

- ❑ **právní události** – takové právní skutečnosti, na které právní norma váže vznik, změnu či zánik právního vztahu, a které nebyly vyvolány volným jednáním příslušných subjektů (např. narození a smrt člověka, uplynutí času, vznik epidemie apod.),
- ❑ **protiprávní stavy** – výsledky nezaviněného chování nebo události odporující právu (např. zledovatělý chodník, nemoc z povolání, povodeň). Normy správního práva ukládají určitému subjektu, aby protiprávní stav odstranil nebo napravil.



# PRVKY SPRÁVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Pro správněprávní vztahy je obdobně jako pro právní vztahy obecně charakteristická jejich určitá vnitřní struktura. V každém správněprávním vztahu můžeme vymezit jeho **subjekty**, **obsah** a **objekt**.

**Subjekty** nejméně 2 individualizované subjekty, přičemž jedním z nich je vždy správní orgán a to v mocensky nadřazeném postavení a v rámci realizace své pravomoci a působnosti.

**Obsah** jednotlivá práva a povinnosti – dare (dát), facere (konat), omitere (zdržet se konání), pati (strpět)

**Objekt (předmět)** – lidské chování, věci jako materiální hodnoty

# **SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA**

**JUDr. Michal Márton, Ph.D..**

# CHARAKTERISTIKA SUBJEKTŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Subjekt správního práva ten, komu správní právo přiznává **právní subjektivitu**– tzn. ten, kdo je způsobilý být nositelem práv a povinností stanovených normami správního práva.

Př. (fyzická, právnická osoba)

*objednatel = ten, kdo si na základě smlouvy o dílu nechá zhotovit stavbu **SOUKROMÉ** stavebník = osoba, která je účastníkem stavebního řízení („ten, kdo staví“) **SPRÁVNÍ***

*jako objednatel má tato osoba právo nechat si zhotovit stavbu, tomu odpovídající povinnost zaplatit cenu za dílo a dílo převzít*

*jako stavebník má právo domáhat se vydání stavebního povolení, kolaudačního rozhodnutí, atp., ale tomu odpovídající povinnosti zaplatit správní poplatek, doložit zákonem požadované podklady, vyčkat na rozhodnutí stavebního úřadu atp.*

U subjektů správního práva lze především lišit mezi **subjekty, které vykonávají veřejnou správu**, a mezi **subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána**.

# CHARAKTERISTIKA SUBJEKTŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Subjekty správního práva, **vůči kterým je veřejná správa vykonávána** (*adresáti veřejnosprávního působení*), jsou potom **fyzické a právnické osoby**.

Subjekty správního práva, **kterými je státní správa vykonávána** (vykonavatelé veřejnosprávního působení) = stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon

- přímé** - tj. subjekty, které jsou součástí vlastní organizace veřejné správy,
- nepřímé** – tj. subjekty stojící vně organizace veřejné správy, na něž byl výkon veřejné správy přenesen.

## Přímé

Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy

## Nepřímé

stanice technické kontroly, myslivecká stráž

# CHARAKTERISTIKA SUBJEKTŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Subjekty podle právní teorie obvykle mají:

- ❑ **způsobilost k právům a povinnostem** – tzn. způsobilost mít subjektivní práva (oprávnění) a právní povinnosti, tedy způsobilost být nositelem práv a povinností,
- ❑ **způsobilost k právním jednáním** – již se rozumí způsobilost svým vlastním jednáním a chováním, které je v souladu s platným právem zakládat měnit nebo rušit právní vztahy, tj. zakládat měnit nebo rušit subjektivní práva (oprávnění), resp. právní povinnosti,
- ❑ **způsobilost k protiprávním jednáním** – tzn. způsobilost nabývat svým vlastním jednáním, které je porušením práva (deliktem), právních povinností, event. pozbývat oprávnění

Fyzické a právnické osoby = způsobilost

Subjekty veřejné správy = pravomoc

## Vykonavatelé

- stát a jeho orgány
- veřejnoprávní korporace
- veřejné ústavy a podniky
- fyzické a právnické osoby soukromého práva

orgán, nebo oprávněný zástupce subjektu veřejné správy, tedy **správní orgán**

Pokud jde o stát = jeho moc je vykonávána prostřednictvím ministerstev, jiných orgánů státní správy (pokud by byl žalován např. v rámci odpovědnosti za škodu, je žalovaným např. **Česká republika – Ministerstvo dopravy**), jinak ale ve správně právních vztazích s účastníkem vystupuje **Ministerstvo dopravy**

Pokud jde o veřejnoprávní korporaci = moc státu je jejím prostřednictvím vykonávána v tzv. přenesené působnosti (obce a kraje, jakož i profesní komory jsou především orgány samosprávy, ale státní správa je na ně přenesena), jako vykonavatel vystupuje **obecní úřad, krajský úřad**

# SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Správní orgán se zřizuje zákonem, kde je vymezena jeho pravomoc a působnost (čl. 79 odst. 1 Ústavy)

**Pravomoc správního orgánu** = souhrn oprávnění, jimiž je správní orgán vybaven, a právních povinností, jež jsou správnímu orgánu uloženy, tj. suma práv a povinností, které správní orgán pro potřeby plnění úkolů a řešení otázek má a jimiž disponuje, tzn. jde o souhrn právních prostředků, které má správní orgán k realizaci své působnosti.

**Působnost správního orgánu** = předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje, a za jejichž řešení odpovídá.

Správní orgány uskutečňují svoji pravomoc ve smyslu jim právně stanovené působnosti na určitém území a v určitém věcně vymezeném okruhu otázek. Proto se u správních orgánů rozlišuje jejich **působnost územní**, daná hranicemi území, na němž je správní orgán oprávněn a současně povinen realizovat svoji pravomoc, a **působnost věcná**, daná okruhem věcného zaměření příslušných otázek, v jehož rámci správní orgán vykonává svou pravomoc.

# SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR: *Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*

Správní orgány mají nutně vždy svůj **osobní (personální) základ** – tzn. že jménem správního orgánu jednájí a vystupují jeho představitelé, jimiž jsou v případě správních úřadů tzv. **úřední osoby**.

**Veřejnoprávní korporace** = společenství osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje **subjektivitu ve sféře soukromého práva** (způsobilost vystupovat v soukromoprávních vztazích) i **subjektivitu ve sféře veřejného práva** (pravomoc a působnost).

## Veřejný ústav

= souhrn věcných a osobních prostředků, nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu, např. domov pro seniory zřízený obcí, vykonavatelem pak bude např. ředitel



# SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

## Veřejný podnik

- soukromý podnik plnící část úkolů veřejné správy (STK)
- výkon výsostného práva soukromou osobou (myslivecká stráž)

## Fyzické a právnické osoby soukromého práva

Státem založená nadační společnost, nadační fond...

Lékař při rozhodování o pracovní neschopnosti

# SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

**Status úředníků veřejné správy**, tj. zaměstnanců veřejné správy, kteří vykonávají tzv. **úřední činnost**, resp. činnost úředního charakteru, se zpravidla řídí režimem tzv. **veřejné služby** – tj. právní režim postavení osob, vykonávajících veřejnou službu jako úřední povinnost.

V rámci veřejné služby můžeme rozlišovat **institut státní služby** vztahující se na zaměstnance státu ve sféře státní správy. Kromě toho pak rozlišujeme **režim zaměstnanců veřejnoprávních samosprávných korporací**, což je nejčastější v případě zaměstnanců územních samosprávných celků.

Zákon o státní službě přichází s úplně novým typem právního vztahu, kterým se řídí vztah státního zaměstnance a správního úřadu, a to **služebním poměrem** podle zákona o státní službě.

Zákoník práce se zde aplikuje pouze v případě, že zákon na něj odkáže.

# SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Zákoník práce tedy není vůči zákonu o státní službě subsidiárním (podpůrným) právním předpisem. Základní instituty pracovního práva jako zejména vznik pracovního poměru dle pracovní smlouvy nebo jmenování nebo ukončování pracovního poměru se v případě státních úředníků nově vůbec neuplatní.

**Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků,** upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.

Na pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC se vztahuje **zákoník práce**, nestanoví-li tento zákon jinak.

Na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se **zákoník práce** vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Jestliže je veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr tímto zákonem.

V případě vztahu zákona o úřednících ÚSC a zákoníku práce platí obecné pravidlo, že **zákoník práce je považován za obecný právní předpis**, přičemž **zákon o úřednících ÚSC jako zvláštní zákon obsahuje speciální úpravu.**

# FYZICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

**Fyzické osoby** patří k té skupině subjektů správního práva, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy. Jejich postavení ve správněprávních vztazích je ve vztahu ke konkrétnímu subjektu veřejné správy podřazené (nerovné).

**Subjektivita fyzické osoby** = způsobilost být nositelem práv a povinností

V obecné poloze je **právní subjektivita fyzické osoby** jednotná pro celý právní řád. Fyzická osoba je obecně způsobilá být nositelem práv a povinností, jestliže jsou pro to splněny příslušné podmínky. Právní subjektivita v obecné poloze vzniká narozením, trvá po celý život a zaniká smrtí.

Fyzická osoba jako subjekt správního práva má řadu **práv a povinností již od narození** – např. právo na lékařskou péči, právo a současně povinnost mít vlastní jméno apod. V případě některých konkrétních práv a povinností vyžadují normy správního práva k jejich vzniku vedle narození ještě některé **další právní skutečnosti** – např. dosažení určitého věku, dosažení určitého vzdělání, české státní občanství apod.

# FYZICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

**Způsobilost fyzické osoby být nositelem práv a povinností** je předpokladem k tomu, aby tato práva a povinnosti mohla nabývat vlastními právními úkony, tj. předpokladem ke **způsobilosti k právním úkonům**.

**Způsobilost k právním úkonům** vzniká teprve tehdy, když fyzická osoba dosáhla určitého věku a získala s tím spojené rozumové schopnosti samostatně rozpoznat význam a následky svého konkrétního jednání a zároveň schopnosti své jednání ovládnout.

V oblasti správního práva platí pro **nabytí způsobilosti fyzických osob k právním úkonům** řada zvláštních ustanovení – např. od 15 let vzniká fyzické osobě povinnost samostatně se hlásit k pobytu, mít občanský průkaz a prokazovat jím svoji totožnost, právo žádat o povolení řízení motorového vozidla skupiny M, od 17 let vzniká právo žádat o povolení k řízení motorového vozidla skupiny A a T, od 21 let právo žádat o povolení k řízení motorového vozidla pro dopravu osob, vozidel požární ochrany, zdravotnictví atd.

Ve většině případů však normy správního práva nestanoví výslovně, od kdy fyzická osoba získává způsobilost k právním úkonům. Za způsobilou k právním úkonům je pak v plném rozsahu považována fyzická osoba, která nabyla **zletilosti**, přičemž se vychází z občanskoprávní úpravy.

# FYZICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

§ 30 NOZ: Plně **svéprávným** se člověk stává **zletilostí**. Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Před nabytím zletilosti se plné svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Svéprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.

V normách správního práva nenajdeme obecné ustanovení, které by řešilo otázku, **kdy lze fyzickou osobu zbavit svéprávnosti** nebo, kdy lze její **svéprávnost omezit** pro nedostatek požadovaných rozumových schopností. Ve většině případů musí správní orgány otázku rozumových schopností fyzických osob v souvislosti s jejich způsobilostí ke vždy konkrétním úkonům ve sféře působnosti správního práva řešit samy, a to zejména s ohledem na povahu věci.

Fyzická osoba, která nesplňuje podmínky způsobilosti k právním úkonům, tj. vedle příslušného věku právě požadované rozumové rozpoznávací a ovládací schopnosti, nemůže ve správněprávních vztazích vystupovat samostatně, ale musí být v takovém jednání vždy **zastoupena**.

# FYZICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Způsobilst fyzické osoby k právům a povinnostem společně s její způsobilst k právním úkonům se ve sféře správního práva vztahuje jak k oblasti **správního práva hmotného**, tak k oblasti **správního práva procesního**.

Pokud jde o **způsobilst fyzické osoby k protiprávním úkonům (tzv. deliktní způsobilst)**, ta je ve správním právu, obdobně jako v právu obecně, vázána na stejné podmínky jako její způsobilst k právním úkonům.

Pokud tak stanoví zákon, **může být v určitém rozsahu na příslušné fyzické osoby přenesen i určitý výkon veřejné správy** – např. soukromí lékaři při rozhodování o pracovní neschopnosti, autorizovaní inspektoři podle stavebního zákona apod.

# PRÁVNICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

**Právnícké osoby jako subjekty správního práva** se, obdobně jako osoby fyzické, řadí k té skupině subjektů správního práva, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy.

**Právnícká osoba** je pojem soukromého práva. Základní právní úprava a členění právníckých osob je obsažena v občanském zákoníku (korporace, fundace, ústav).

Jako subjekty správního práva vystupují všechny právnícké osoby, které mají ve smyslu norem správního práva způsobilost být samostatným nositelem práv a povinností ve sféře působnosti správního práva. **Správněprávní subjektivita právníckých osob** je zpravidla projevem jejich obecné právní subjektivity, a proto je pro její vznik rozhodující splnění podmínek, které pro založení či ustavení právnícké osoby předepisují právní normy, na jejichž základě a v jejichž smyslu konkrétní právnícká osoba vzniká.

Právnícké osoby zpravidla **vznikají** nabytím účinnosti jejich zápisu do obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku. U některých právníckých osob je jejich vznik upraven jinak (např. příspěvkové organizace obcí a krajů).



# PRÁVNICKÉ OSOBY JAKO SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

V postavení subjektů správního práva vystupují z právnických osob nejčastěji nejrůznější obchodní společnosti, družstva, státní podniky, spolky atp.

**Právní subjektivitu** má právnická osoba vždy jako celek, ale právní úkony za ni musí činit vždy její orgány resp. zástupci.

Právnické osoby jako subjekty správního práva vystupují převážně v postavení subjektů, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, tj. v postavení subjektů jakožto adresátů veřejnosprávního působení.

Zvláštním druhem právnických osob vystupujících v postavení subjektů správního práva je **stát** a nejrůznější **veřejnoprávní korporace**. V praxi mohou nastat situace, kdy stát či veřejnoprávní korporace zastoupené svými orgány vystupují v postavení subjektů, vůči kterým je veřejná správa vykonávána.