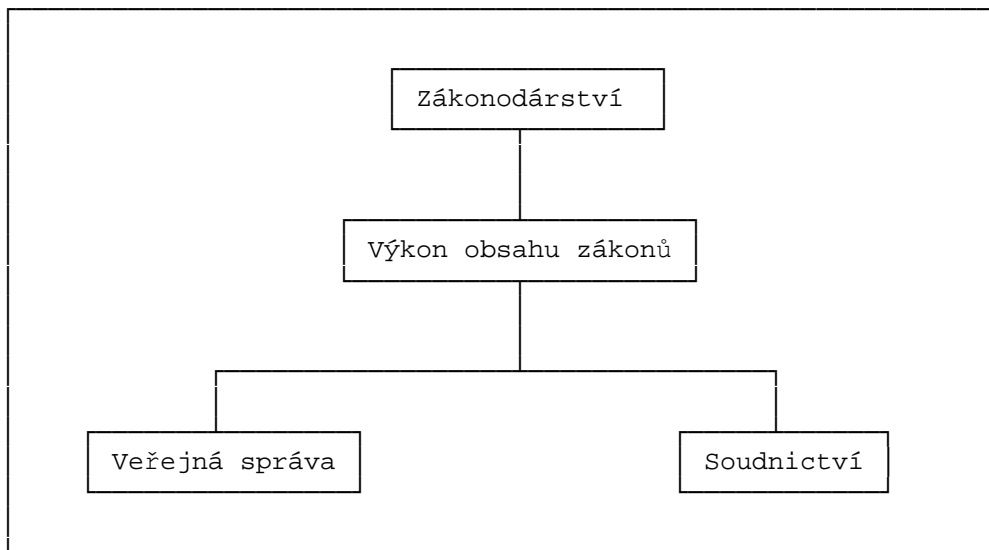


Zaměření správního práva

Správní právo je bezprostředně spjata s organizací i činností veřejné správy, neboť jeho úprava se týká rozsáhlé organizující a mocensko-ochranné činnosti orgánů státu a veřejnoprávních korporací. Právní úprava představovaná správním právem přitom má **mocensko-regulační charakter**. Pro správní právo je charakteristické, že jde o takový subsystém právního řádu, který je realizován nařizovacím způsobem a z mocenských pozic.

Posláním správního práva je vytvářet právní podmínky pro **realizaci obsahu zákonů**, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci. Jde přitom o svébytný výkon obsahu zákonů, který je třeba odlišovat zejména od výkonu obsahu zákonů při realizaci soudní moci. Při realizaci výkonu moci ve státě ve sféře veřejné správy vystupují správní orgány jako subjekty, jež mohou, za určitých podmínek být ve své činnosti **determinovány příkazy nadřízených orgánů**. Naproti tomu soudy vykonávají obsah zákonů při realizaci soudní moci jako subjekty nezávislé a neprovozané vztahy nadřízenosti a podřízenosti.



Správní právo tak upravuje, ale současně i představuje, takový výkon obsahu zákonů, který je realizován subjekty veřejné správy, a který může být determinován příkazy.

Správní právo je, ve smyslu jeho normativního vyjádření **právním řádem veřejné správy**.

Správní právo jako právo veřejné

Správní právo se zpravidla společně s právem ústavním, finančním, trestním ap. přiřazuje k tzv. **právu veřejnému**. Rozlišování na právo veřejné (*ius publicum*) a soukromé (*ius privatum*) znalo a používalo už právo římské, a to podle Ulpiánova rozlišení, převzatého do Justiniánových Digest (*ius publicum est quod ad statum rei Romane spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*).

Kriteriem tohoto rozlišení byl ponejvíce zájem, buďto státu, nebo soukromý. Tento rozdíl v právu, označovaný jako **právní dualismus**, se stal základem pro pozdější důslednější dělení práva na právo veřejné a právo soukromé, kdy se rozhodujícím kriteriem tohoto dělení práva stala role státu vůči společnosti, vyjádřená i v tzv. metodě právní regulace.

V tomto případě se jednalo o tzv. **zájmovou teorii**. Mimo to dřívější právní věda opírala rozlišování práva na právo veřejné a právo soukromé ještě o tzv. **mocenskou teorii**,¹ zdůrazňující pro veřejné právo mocenskou

¹ K tomu např. F. Vavřínek zdůrazňoval, že *Nauka mocenská je hodně stará. Od století XVII. Objevuje se jako učení vypracované v promyšlenou soustavu*. Viz Vavřínek, F.: *Stručný přehled zřízení správního*, Všehrd Praha 1928, str. 11

pozici státu a veřejnoprávních korporací, jakož i **teorii organickou**, rozlišující postavení jednotlivce jako člena veřejnoprávní korporace nebo jako samostatného subjektu.²

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 možnostmi správní donucení, jakožto donucení veřejnou mocí³.

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

K tomu je třeba výslovně uvést, že již dřívější literatura, a stejně tak i literatura současná, se k významu a hranici přesného dělení práva na právo veřejné a právo soukromé stavěla a staví s určitými výhradami.⁴

Projevem jinak chápaného právního dualismu, a to právního dualismu přímo v rámci samotného správního práva, je rozlišování objektivního správního práva a subjektivního správního práva.⁵

Objektivní a subjektivní správní právo

Objektivní správní právo, či správní právo v objektivním slova smyslu, je objektivní veřejné právo, představované souborem norem správního práva. Jde o vyjádření správního práva v obecném, formálním slova smyslu. Objektivním správním právem se rozumí správní právo **de lege lata**. Ve své podstatě jde vždy o aktuální obsah platného právního řádu, vyjadřujícího „to, co být má“. Objektivní správní právo je tak určitým statickým stavem, který lze poznat tzv. normativně.

Subjektivní správní právo, či správní právo v subjektivním slova smyslu, je subjektivní veřejné právo, které se jeví jako obsah objektivního veřejného práva, nemůže bez něj existovat a je jeho konkrétním výrazem⁶. Jde o vyjádření správního práva v konkrétním, obsahovém slova smyslu, při existenci představitelně adresného subjektu práva či práv. Subjektivní veřejné právo, či subjektivní veřejná práva, přichází v úvahu ve dvou formách, a to jako subjektivní veřejné(á) oprávnění a subjektivní veřejná(é) povinnost(i).⁷ **Subjektivní veřejné oprávnění** představuje možnost chování určitého subjektu, **subjektivní veřejná povinnost** pak nutnost chování určitého subjektu, v obou případech jako konkrétní a také konkretizovaný a individualizovaný obsah objektivního veřejného práva.⁸ Souhrn subjektivních práv v podmínkách správního práva tak představuje

² srov. Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha 1934, str. 28 a násl., Pošváf, J.: Obecné pojmy správního práva, ČSAS Právník Brno 1946, str. 18 a násl.

³ Tento přístup teorie reflektuje i rozhodovací praxe našeho ústavního soudnictví. Ústavní soud ČR (nález sp.zn. II. ÚS 86/95) tak za právo veřejné považuje či označuje *"tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán vůlí subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá."*

⁴ srov. např. Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha 1934, str. 24 a násl., Knapp, V.: Teorie práva, C.H.BECK Praha 1995, str. 68

⁵ srov. Merkl, A.: Obecné právo správní, I.díl, Orbis Praha-Brno 1931, str. 137 a násl.

⁶ V obecnější rovině srov. Knapp, V.: Teorie práva, C.H.BECK Praha 1995, str. 193 a násl., dále Harvánek, J. a kol.: Právní teorie, IURIDICIA BRUNENSIA Brno 1995, str. 15 a násl., apod.

⁷ Subjektivní veřejná práva jsou převážně spojována s tzv. externí rozhodovací činností ve veřejné správě. V odborné literatuře se připomíná, že „konstrukce veřejných subjektivních práv se v plné ostrosti poprvé objevila v souvislosti se zavedením správního soudnictví, konkrétně řečeno zřízením správního soudního dvora v r. 1875.“ K tomu viz Kliment, J., Zeis, E.: Československé správní řízení, Právnícké knihkupectví a nakladatelství V.Linhart Praha 1937

⁸ Přístupy teorie k veřejným subjektivním právům tradičně v právní vědě vychází z nauky o *statusech*, kterou pojmově vymezil J.Jellinek, když vymezil *status negativní* (stát nesmí zasahovat do občanova svobody – musí respektovat základní

správní právo **de lege applicata**. Ve své podstatě jde vždy o aktuální právní stav, vyjadřující „to, co je“. Subjektivní správní právo je ve své podstatě dynamickým stavem, k jeho poznání směřují přístupy teleologické a kauzální.

Správní právo v objektivním slova smyslu tak nevyjadřuje stav, který ve sféře jeho působení je, nýbrž vždy toliko stav, který být má. Je tedy obecným modelem žádoucího právního chování. Správní právo v subjektivním slova smyslu je potom konkrétním vyjádřením determinace aktuálního právního postavení adresných subjektů práva.

Vedle vnímání správního práva *de lege lata* a *de lege applicata* lze na správní právo nazírat ještě jako na právo **de lege ferenda**, které lze charakterizovat jako zamýšlené správní právo *de lege lata*. Správní právo *de lege ferenda* přitom může představovat i rozdílné záměry budoucí právní úpravy a objektivně tedy ani nemůže vždy dojít k jeho promítnutí do podoby správního práva *de lege lata*.

Z hlediska logické následnosti můžeme hovořit nejprve o správním právu *de lege ferenda*, poté o správním právu *de lege lata* a nakonec o správním právu *de lege applicata*, přičemž spolu všechny tyto roviny správního práva vnitřně vzájemně souvisí.

Správní právo a soudobý právní stát

Správní právo jako součást právního řádu představuje objektivizované vyjádření veřejných zájmů a v podmínkách soudobého kontinentálně evropského pojetí **právního státu**⁹ je správní právo, v návaznosti na princip ústavnosti, důsledně ovládáno zásadami legality a legitimacy veřejné správy.

Zásada legality /zákonnosti/ vyjadřuje především vázanost správy zákony,¹⁰ a stejně tak i dalšími příslušnými obecně závaznými právními předpisy, jež se vydávají na základě zákonů a k jejich provedení, a které musí být s těmito zákony v souladu. Závaznost zákonů se tak promítá do požadavku zákonosti odvozené právní normotvorby, a stejně tak i zákonosti ostatní činnosti subjektů veřejné správy. Takto pojatý princip legality vede k zárukám, že veřejná správa nebude nežádoucím způsobem zasahovat do právního postavení subjektů, ve vztahu k nimž své oprávnění vykonává.

V daných podmínkách právního státu správní právo ve smyslu zásady legality veřejné správy vyjadřuje a garantuje:

- bezvýjimečnou vázanost správních orgánů zákony, determinujícími jejich postavení a pravomoci, a sekundárně i jejich vázanost odvozenými právními předpisy /správní orgán může jen to, co je mu zákonem přikázáno, nebo dovoleno/¹¹,

práva a svobody), *status pozitivní* (občan má nárok na plnění ze strany státu), *status aktivní* (občan se podílí na moci státu – typicky uplatněním volebního práva) *status pasivní* (občan se pořízuje vůli státu). Viz Jellinek, G.: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. vydání, Tübingen 1905

⁹ Kořeny právního státu sahají až do antické filozofie, nicméně pojmové označení „právní stát“ se objevuje až v první třetině 19. století. V novější státovědě se zpravidla rozlišují následující teorie právního státu:

- liberální teorie – svobodná ústava, občanská svoboda zahrnuje *status negativus* (vztah ke státu), *status activus* (vztah k dalším jednotlivcům); tato teorie vymezuje na jedné straně principiální ohraničenost výkonu státní moci, na druhé straně principiální neohraničenou svobodu jednotlivce,

- sociální teorie – neslučitelná plně s liberální teorií, jejím požadavkem je konstituování svobody či svobod tak, aby byla zaručena lidská důstojnost.

¹⁰ srov. Pomahač, R., Vidláková, O.: *Veřejná správa*, C.H.BECK Praha 2002, str. 94 a násl., kde autoři uváděné publikace zdůrazňují, že veřejná správa je ve smyslu tohoto principu „povinna chovat se v souladu se zákonem a projevovat iniciativu při realizaci zákona“.

¹¹ srov. čl.2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a čl.2 odst. 3 Ústavy České republiky; Ústavně právní úprava zde sice hovoří jen o státní moci, tj. v podmínkách veřejné správy o orgánech státní správy, nicméně toto pravidlo je v rámci veřejné správy nutno vztáhnout i na orgány samosprávné, neboť i ony mají svůj právní základ dán přesně vymezenou pravomocí a působností.