
1 SPRÁVNÍ PRÁVO

1.1 Pojmové vymezení správního práva

Správní právo je relativně samostatnou, nicméně integrální a integrovanou, součástí práva jako celku. Svým posláním a zaměřením správní právo slouží k regulaci vztahů při realizaci výkonu moci ve státě ve sféře tzv. veřejné správy. Správní právo tak na jedné straně nese rysy společné právu jako celku, na straně druhé potom vykazuje poměrně značné zvláštnosti, které umožňují vnímat správní právo jako svébytný subsystém práva,¹ odlišný od jiných obdobně odlišitelných a také odlišných právních subsystémů.

Správní právo je tak jedním z nejvýznamnějších subsystémů českého právního řádu a svými kořeny i pojetím se řadí k právu tzv. kontinentálně evropského typu právní kultury. Jeho posláním je upravovat postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě ve sféře **veřejné správy**. Normy správního práva tak upravují neobyčejně široký okruh společenských vztahů, v nichž hraje rozhodující roli organizace a činnost nejrůznějších správních orgánů, a jež se jako velice frekventované dále dotýkají denního života občanů jakožto fyzických osob a stejně tak i postavení a činnosti rozmanitých právnických osob.

Existence správního práva jako subsystému právního řádu orientovaného na úpravu vztahů spjatých s realizací výkonné moci ve státě je důsledkem uplatnění tzv. **teorie dělby moci** a promítnutí jejích důsledků do právního řádu. Svou podstatou diferencovaná povaha státní moci, resp. celé veřejné moci ve státě, signalizuje rozdělení této moci mezi nejrůznější orgány, což přichází v úvahu vždy, pokud výjimečně není moc koncentrována u jediného státního orgánu.

Při rozdílnými orgány uplatňované veřejné moci se může jednat buď o skutečnou dělbu moci, nebo jen o dělbu činnosti v procesu tvorby a realizace státní, resp. celé veřejné moci.

¹ V tomto smyslu se o *správním právu* hovoří ve spojení s tzv. odvětvovou klasifikací v systému práva, přičemž správní právo vystupuje jako jedno ze základních právních odvětví.

Teorii dělby moci propracoval již v první polovině 18. století ideolog francouzského osvícenectví Ch.L.Montesquieu (1689 – 1755) a ve smyslu této klasické teorie se státní moc dělí na moc zákonodárnou, příslušející zákonodárným orgánům a spočívající ve vydávání zákonů, dále na moc výkonnou, příslušející správním orgánům a spočívající ve výkonu zákonů, a nakonec na moc soudní, příslušející soudům a spočívající v soudním rozhodování a aplikaci práva.

Uplatnění těchto jednotlivých složek státní moci, resp. jednotlivých státních mocí, je podle této teorie vázáno na dvě vzájemně spjaté zásady. Jimi se rozumí jednak samostatnost, oddělenost a nezávislost uvedených mocí, a jednak existence a působení vzájemných brzd zajišťujících rovnováhu mocí. V důsledku těchto zásad teorie dělby moci zpravidla nemůže být jedna a táž osoba účastna současně ve dvou složkách státní moci a každá ze složek státní moci disponuje určitými prostředky, jimiž může limitovat zbývající složky moci.

Vývojem byla dělba moci ve svém klasickém pojetí překonána a v současných moderních státech se v procesu tvorby a realizace státní moci uplatňovaná dělba moci vyznačuje jen jejími určitými prvky, což se příslušným způsobem projevuje v postavení a poslání správního práva.

Správní právo vystupuje jako relativně samostatný subsystém právního řádu, představující soubor obecně závazných pravidel chování, který se vyznačuje státem stanovenou formou, možností autoritativního vynucení a vlastní specifickou vnitřní strukturou. V tomto smyslu je správní právo formalizovaným **normativním systémem**, tvořícím a současně představujícím relativně samostatnou avšak nedílnou součást právního řádu.

Relativně samostatné postavení správní právo získalo teprve na určitém stupni rozvoje a formování právního řádu, a z hlediska svého vzniku jako odvětví práva patří správní právo k nejmladším. Prakticky až do poloviny 19. století bylo správní právo reprezentováno u nás, ale i v ostatních zemích kontinentálně evropského typu právní kultury, který vyšel z recepce římského práva, roztržštěnými a nesourodými právními předpisy, pro jejichž obsah byla rozhodující vůle feudálního panovníka /*regis voluntas suprema rex*/. V tomto období, označovaném jako období tzv. policejního státu správa nebyla vázána zákony a disponovala neomezenou právní mocí.

Během druhé poloviny 19. století byl potom stát policejní nahrazen tzv. liberálním právním státem, v němž se panovník a celá správa dostávají pod vládu zákonů, přijímaných jiným státním orgánem.

Souhrn takto přijímaných zákonů určujících obsah správy pak společně s dalšími správními předpisy teprve umožnil konstituování správního práva jako svébytného **právního odvětví**.

Vázanost správy zákonem je odvozována z francouzské koncepce práva po Velké francouzské revoluci, i když vlastní pojetí se realizuje a rozvíjí později v podmínkách tzv. liberálního právního státu v období Bismarckovy vlády v Německu /1862 - 1890/. Tato koncepce právního státu byla založena na tom, že právo vzniká mimo stát a reguluje činnost státu. V tomto smyslu je právo autonomním fenoménem a jako takový si stát podřizuje.

Proti této koncepci byla v první třetině minulého století jako významný novátorský směr v právním myšlení postavena **tzv. vídeňská škola právního normativismu** (zakladatel tzv. ryzí nauky právní H. Kelsen, 1881 - 1973), která ve svém teoretickém pojetí nalezla obdobný výraz v **tzv. brněnské normativní škole** (hlavní představitel F. Weyr, 1879 - 1951) v podstatě ve stejné době rozvíjené na brněnské právnické fakultě, a která ovlivnila nazírání i na správní právo. Tato škola na rozdíl od německé koncepce tzv. liberálního právního státu mezi stát a právo stavěla rovnítko a stát a právo v tomto smyslu chápala jako společný řád, tzn., že stát a právo prakticky ztotožňovala.

Pro soudobý stav našeho správního práva je charakteristické nejen to, že nese obdobné rysy jako správní právo jiných evropských (zejména stře-doevropských) zemí, ale současně i to, že koresponduje správnímu právu Evropské unie.²

Takto pojaté **evropské správní právo** vystupuje jako součást *obecně vnímaného práva Evropské unie*, přičemž se jedná o tu část či oblast evropského práva, která je spjata s veřejnou správou a podmínkami jejího výkonu. V rámci

² Evropská unie byla vytvořena v r. 1992 na základě Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtská smlouva). Tzv. Amsterodamskou smlouvou, která byla podepsána 2. října 1997 a v platnost vstoupila 1. května 1999, změnila a přečíslovala Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o Evropském společenství. Současný stav Evropské unie se opírá o Lisabonskou smlouvu, která byla podepsána v Lisabonu 13. prosince 2007, a v platnost vstoupila 1. prosince 2009.

takto vnímaného evropského práva se počínaje platností Maastrichtské smlouvy obvykle rozlišovalo tzv. *komunitární právo*, které zahrnovalo systém práva Evropských společenství a *unijní právo*, jež potom zahrnovalo systém práva Evropské unie. Rozdíly mezi komunitárním právem a unijním právem korespondovaly vnímání rozdílů mezi Evropským společenstvím a Evropskou unií.³

Postupný vývoj evropského práva přitom ukazoval je na prorůstání komunitárního a unijního práva, přičemž trend tohoto vývoje směřoval k Evropské unii jako jediné organizaci evropské integrace s jediným evropským právním řádem.⁴ Dosavadním výrazem tohoto vývoje bylo uzavření a nabytí platnosti tzv. Lisabonské smlouvy, kterou byly změněny jednak Smlouva o Evropské unii a dále i Smlouva o Evropském společenství (která se nově označuje jako Smlouva o fungování Evropské unie), a to s tím, že Evropská unie je nástupkyní Evropského společenství. Lisabonská smlouva přitom také opustila tzv. pilířovou strukturu, zavedenou Maastrichtskou smlouvou. Za tohoto stavu věci je na dříve označované právo ES/EU nadále nutno či možno nahlížet jako na již jen právo EU.⁵

Evropské správní právo má, obdobně jako evropské právo obecně, v určitém (svým způsobem „minimálním“) rozsahu tzv. bezprostřední účinek,⁶ v řadě otázek však musí být tzv. inkorporováno do systému vnitrostátního práva. Některých otázek úpravy obsažené v našem vnitrostátním správním právu se přitom evropské správní právo vůbec nedotýká.

³ Působnost Evropských společenství se týkala věcí společného trhu. Působnost Evropské unie byla stanovena širěji a zahrnovala působnost Evropských společenství (první pilíř), zahraniční politiku a vnější bezpečnost (druhý pilíř) a vnitřní bezpečnost a justici (třetí pilíř), který od platnosti Amsterodamské smlouvy zahrnoval už jen policejní a soudní spolupráci v trestních věcech.

⁴ Tichý, L., Arnold, R. a kol.: Evropské právo, C.H.BECK Praha 1999, str. 225.

⁵ Právo EU se dělí na primární a sekundární, přičemž primární právo se ve vztahu k sekundárnímu právu obvykle považuje za právo „ústavní“. Primární právo je představováno novelizovanými zakládacími smlouvami na nichž je dnešní Evropská unie založena a vybudována. Sekundární právo potom zahrnuje vlastní právní předpisy Evropské unie (v dnešním slova smyslu, tedy včetně dřívějších a stále platných předpisů ES), vydávané, resp. přijímané jako *směrnice, nařízení, rozhodnutí, doporučení a posudky*. Pravidla a principy unijního práva jsou, mimo primární a sekundární právo, založeny ještě na tzv. obecných právních zásadách, zahrnujících zejména principy rovnosti, proporcionality, dobré správy, předvídatelnosti a tzv. legitimního očekávání.

⁶ Pokud jde o tzv. bezprostřední účinky unijního práva, ty jsou ve značné míře spojeny spíše než s konkrétními tzv. hmotně právními ustanoveními právních aktů s obecnějšími pravidly a principy procedurálního charakteru.