

Veřejná správa a správní právo

Anna Chamráthová Richterová

Cíle předmětu

- K čemu je mi jako ekonomovi správní právo?
- O právu vím jenom to, co jsme probrali ve společenských vědách na základce. Bude mi to stačit k pochopení předmětu?
- Jak udělám zkoušku z předmětu, kterému vůbec nerozumím?
- Jak bude v době koronaviru probíhat zkoušení?

Program přednášky

- Právo a jeho základní pojmy
- Veřejná správa
 - Státní správa
 - Samospráva
- Správní právo a jeho systém
- Prameny a normy správního práva
- Subjekty správního práva a veřejné správy
- Správněprávní vztahy

Právo a jeho základní pojmy

- Systém upravující **pravidla chování ve společnosti**
 - Právo, morálka, náboženství, etika, firemní kultura...
 - Samotné pravidlo chování, sankce za jeho porušení a vynucování této sankce
- Systém uznávaný/vytvářený a vynucovaný státem
- **Právní vztah** – společenský vztah upravený právem
- **Právní normy** – jednotlivá obecně závazná pravidla chování v právních vztazích
 - mohou, ale nemusí se krýt s jinými normativními systémy (*morálně indiferentní normy*)
- **Prameny práva** – zdroje, v nichž se právo vyskytuje
- **Objektivní a subjektivní právo**

Veřejná správa

- **Správa** – záměrná činnost směřující k vytčenému cíli
 - skládá se z **prvků řízení** (*co se má udělat*) a **organizace** (*kdo to má udělat*)
- **Veřejná správa** – správa **veřejných záležitostí** ve **veřejném zájmu**
 - vykonávána **veřejnými subjekty**, tyto ji vykonávají jako svou povinnost
 - projev moci výkonné, tj. jedné ze složek veřejné moci
 - vázána zákonem – smí jen to, co jí je povoleno (*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Čl. 2 odst. 3 Ústavy*)
- **Správa soukromá** – správa *soukromých záležitostí*, vykonávána *soukromými subjekty* z jejich *vlastní vůle*, v jejich *vlastním zájmu*
 - smí se vše, co není zakázáno

Příklad: výstavba silnic a pravidla silničního provozu vs. činnost šachového kroužku nebo burza učebnic organizovaná studenty fakulty

Zákonodárství – vytváří zákony, resp. závazná pravidla chování

Problém: Tato pravidla chování jsou OBECNÁ a může docházet ke sporům, zda byla nebo nebyla dodržena

Příklad: Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vzbudí veřejné pohoršení (§ 5 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). Za tento přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč.



K výkonu obsahu tohoto pravidla potřebujeme někoho, kdo závazně určí, zda došlo ke vzbuzení veřejného porušení a má být uložena pokuta nebo k němu nedošlo.



Moc výkonná – veřejná správa

Vázána hierarchií

Může vytvářet vlastní pravidla chování, kterými konkretizuje pravidla vytvořená zákonodárstvím



Moc soudní

Nezávislá

„Druhy“ veřejné správy

Veřejnou správu lze členit a chápat pomocí mnoha hledisek

1. Jako organizaci nebo jako činnost

- **Organizace** – soustava orgánů, které veřejnou správu vykonávají
 - **Formální/organizační/statické pojetí**
- **Činnost** – to, co tyto orgány DĚLAJÍ, tj. jejich činnost zaměřená na správu veřejných záležitostí
 - **Materiální/funkcionální/dynamické/činností pojetí**

2. Podle **způsobu výkonu**

- **Vrchnostenská**
- **Nevrchnostenská** – pečovatelská a fiskální

3. Podle **nositele moci**

- **Státní správa**
- **Samospráva**

4. Podle **úseku** – školská, živnostenská, kultury, obrany, vnitřní bezpečnosti...

Státní správa

- Veřejná správa vykonávána státem
- Vykonává ji **státní mechanismus** – subjektem veřejné správy je sám stát, vykonává ji svými státními orgány vůči OBJEKTŮM, které nejsou součástí státu

Hovoříme o **STÁTNÍ MOCI** – stát vystupuje ve svém zájmu, svým jménem a ze své vůle

- Obsahuje prvky řízení a prvky regulace, zaměřena spíše pozitivně
- Může být zaměřena **vnitřně** (do vlastní organizace státního mechanismu) nebo **navenek** (vůči adresátům státní správy)
- **Charakter** – **výkonný, podzákonný a nařizovací**
 - **Výkonný=prováděcí** – směřuje k vykonávání=provádění obsahu zákonů (*za tím účelem může některá pravidla obsažená v zákonech sama konkretizovat vlastními pravidly, ale:*)
 - **Podzákonný** – vždy je vázána zákonem, nesmí zákonné pravidlo překročit –může jej jen konkretizovat
 - **Nařizovací** – má mocenskou převahu vůči adresátům veřejné správy

Samospráva

- Veřejná správa uskutečňovaná jinými subjekty než státem – tzv. **VEŘEJNOPRÁVNÍMI KORPORACEMI**
- Stát těmto korporacím **přiznává právo samostatně spravovat své vlastní záležitosti veřejného charakteru**

Příklad: stát rozhoduje, kdo dostane licence pro výrobce energií nebo pro provozování televizního vysílání, vysoká škola rozhoduje, koho přijme ke studiu

- Korporace tak *spravuje sama sebe* – subjekt a objekt samosprávy splývají

Hovoříme o **SAMOPRÁVNÉ MOCI** – korporace se nespravuje jménem státu, jeho jménem a ze své vlastní vůle, ale **jménem korporace, v jejím zájmu a z její vůle**.

Může se vztahovat jen na členy korporace, vždy je tedy ze své povahy vnitřní.

- Obsahuje prvky řízení a prvky regulace, zaměřena spíše pozitivně
- **Územní a neúzemní (zájmová, profesní)**

Charakter samosprávy

- Opět výkonný, podzákonný a nařizovací charakter

X výkonná složka zahrnuje i tvorbu vlastní samosprávné moci, nejen realizaci obsahu zákonů

- **Samosprávná pravomoc**

- **Prvotní** – tvorba vlastních mocenských aktů, stá ponechává korporaci plný prostor k rozhodování v určitých otázkách
 - **Odvozená** – samosprávný výkon obsahu vlastních aktů a výkon obsahu zákonů
- *Podzákonný charakter ovšem stále zůstává zachován!*

Přímá a nepřímá státní správa

- **Přímá státní správa** – viz předchozí – *vykonávána státem samotným, v jeho zájmu a jeho jménem*
- **Nepřímá státní správa** – vykonávána JMÉNEM STÁTU, V ZÁJMU STÁTU, ale **subjektem od státu ODLIŠNÝM**

Stát některým subjektům svěří část výkonu státní správy

Neplést si se samosprávou – stát se nevzdává zájmu nad výkonem správy v této oblasti, jen tuto správu z určitých důvodů nevykonávají jeho vlastní orgány, ale orgány jiného subjektu. U samosprávy by stát měl právo spravovat určité záležitosti sám, ale dá jinému subjektu právo spravovat si je dle vlastního uvážení, tj. i jinak, než by to udělal stát sám.

Příklad: činnost stavebního úřadu vs. činnost vysoké školy

+ pro stát levnější a jednodušší

- zvýšená zátěž pro veřejnoprávní korporaci, problém tzv. systémové podjatosti

- Samostatná a přenesená působnost

Správní právo

- **Upravuje postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a realizují se v souvislosti s výkonem moci ve sféře veřejné správy**
- Má mocensko-regulační charakter
- Vytváří **podmínky pro výkon obsahu zákonů**
 - Realizovaný **subjekty veřejné správy**
 - Determinovaný **příkazy v rámci nadřízenosti a podřízenosti**
- *Souvislost s dělbou moci*

Zákonodárství – vytváří zákony, resp. závazná pravidla chování

Problém: Tato pravidla chování jsou OBECNÁ a může docházet ke sporům, zda byla nebo nebyla dodržena

Příklad: Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vzbudí veřejné pohoršení (§ 5 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). Za tento přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč.



K výkonu obsahu tohoto pravidla potřebujeme někoho, kdo závazně určí, zda došlo ke vzbuzení veřejného porušení a má být uložena pokuta nebo k němu nedošlo.



Moc výkonná – veřejná správa

Vázána hierarchií



Moc soudní

Nezávislá

Správní právo jako právo veřejné

- ***Právo veřejné*** – chrání veřejný zájem, je důležité určitou oblast přesně upravit
- ***Právo soukromé*** – stanoví mantinely, ve kterých mohou soukromé subjekty uplatňovat své soukromé zájmy
- Správní právo
 - Prosazuje a chrání veřejný zájem
 - Upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty
 - Jeho konkrétní obsah je autoritativně určován veřejnou mocí
 - Má možnost donucení veřejnou mocí

Správní právo jako odvětví

- **Právní odvětví** – ucelené soubory právních norem, které samostatně regulují určitý předmět
 - **Předmět** (co je regulováno) – **veřejná správa**, resp. společenské vztahy, které vznikají a realizují se při výkonu veřejné správy – „právní řád veřejné správy“
 - **Metoda regulace** (jak je to regulováno) – **administrativně právní metoda regulace**; výraz nerovnosti adresáta veřejné správy a jejího vykonavatele, vykonavatel vystupuje z pozice moci
 - **Vnitřní systémová soudržnost** = systémová charakteristika (zda to má něco společného) – u správního práva volnější, vyjádřena **vztahy mezi jeho jednotlivými subsystemy**
 - **Společenská opodstatněnost** – zájem společnosti na existenci tohoto odvětví, jeho důležitost pro společnost

System správního práva

- Vzájemně provázané systémové prvky – **prameny a normy, základní pojmy a instituty** (*subjekty, formy realizace/činnosti, záruky zákonnosti*), **subsystémy správního práva**
- **Subsystémy správního práva** – souhrny obsahově sourodých norem (dělení dle obsahové sourodosti norem)
 - **Organizační** – organizace veřejné správy, postavení, působnost a pravomoc subjektů veřejné správy (*KDO*)
 - **Hmotné** – jednotlivá oprávnění a povinnosti adresátů veřejné správy na jejích úsecích (stavebnictví, doprava, živnosti... - **SMYSL A ÚČEL SPRÁVNÍHO PRÁVA**)
 - **Procesní** – proces aplikace správního práva, upravuje procedurální postupy ve veřejné správě (*JAK*)
 - **Trestní** – právní úprava základů a následků odpovědnosti za správní delikty, tj. za porušení norem ve veřejné správě (obsahuje prvky tří předchozích subsystémů)

Správní právo
organizační

Správní právo
hmotné

Správní právo
procesní

Správní právo
trestní

Obecná a zvláštní část správního práva

- Členění z pedagogického hlediska
- **Obecná část** – základní pojmy a instituty, organizace veřejné správy, právní záruky, správněprávní odpovědnost
- **Zvláštní část** – úprava práv a povinností na jednotlivých úsecích veřejné správy (stavebnictví, doprava, živnosti, kultura, školství... - viz např. *ministerstva*)

- **Věda správního práva** – zkoumá veřejnou správu v její normativitě
- **Správní věda** – zkoumá veřejnou správu v její fakticitě

- *Obé slouží ke zkvalitnění veřejné správy*

Prameny správního práva

= zdroj práva

- V **materiálním smyslu** – vše, co zapříčiňuje podobu práva, z čeho právo povstává – např. společenské poměry, historické události apod.
- Ve **formálním smyslu** – právo, jemuž je dána určitá forma (např. zákoník, vyhláška...)

= **právní forma, v níž je obsaženo obecně závazné pravidlo chování, jehož dodržování zajišťuje veřejná moc**

Možné prameny práva: normativní (obecně závazné) právní akty, normativní smlouvy, *právní precedenty* a *právní obyčeje*

Prameny správního práva v ČR

- Obecně závazný normativní akt obsahující normy správního práva
- Normativní smlouva obsahující normy správního práva
- Právo EU
- Rozhodnutí Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce
- *Ustálená judikatura*

Obecně závazné normativní akty

- Prvotní – upravují dosud neupravené vztahy
- Odvozené – konkretizují úpravu v prvotním aktu, nesmí s ním být v rozporu, vydávané na základě zmocnění v prvotním aktu
 - tyto ve správním právu převažují
- Platnost a účinnost

Členění pramenů správního práva

1. Podle vydávajícího orgánu

- **Vydávané ústředními orgány** – ústava a ústavní zákony, zákony a zákonná opatření, nařízení vlády (k provedení zákona a v jeho mezích, ústavní zmocnění), vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (k provedení zákona, na základě zákona, v mezích zákona, potřebují speciální zákonné zmocnění)
- **Vydávané místními orgány**
 - obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti – na základě ústavního zmocnění
 - obecně závazné vyhlášky kraje v samostatné působnosti – na základě ústavního zmocnění
 - nařízení obce v přenesené působnosti – na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích
 - nařízení kraje v přenesené působnosti – na základě zákona, v jeho mezích, výslovné zákonné zmocnění

2. Podle stupně právní síly (hierarchické uspořádání)

- Ústava (ústavní zákony) – zákony a zákonná opatření – nařízení vlády – vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy - nařízení krajů – nařízení obcí
 - Obecně závazné vyhlášku krajů a obcí se vymykají – řadí se za zákony a zákonná opatření

3. Podle toho, zda je potřeba pouze ústavní zmocnění k vydání nebo je nutné i zmocnění ve zvláštním zákoně

- **Prvotní = primární a odvozené = sekundární**

Výňatky z Ústavy

- K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. *Čl. 78*
- Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. *Čl. 79 odst. 3*
- Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. *Čl. 104 odst. 3*

Normy správního práva

- **Obecně závazná pravidla chování vydaná v předepsané formě vynutitelná veřejnou mocí**
- Upravují práva a povinnosti v rámci předmětu správního práva (tím se liší od norem jiných právních odvětví)
- **Struktura** = hypotéza + dispozice + sankce
- **Působnost**
 - Místní
 - Časová – *platnost, účinnost, retroaktivita*
 - Osobní
 - Věcná

Členění norem správního práva

- Dle zaměření
 - **Regulativní**
 - **Ochranné**
- Podle charakteru
 - **Zavazující**
 - Příkazující
 - Zakazující
 - **Zmocňující**
- **Oprávněnostní** – regulativní
Povinnostní – regulativní i ochranné
- **Kompetenční, organizačněprávní, hmotněprávní a procesněprávní**

Realizace norem správního práva

- **Přímá realizace** – samotné chování subjektu práva jen na základě normy
- **Autoritativní aplikace** – uplatnění normy správním orgánem na konkrétní situaci

Příklad:

Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.

X V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

Interpretace norem správního práva

- Nutná k jejich realizaci
- Standardní způsoby interpretace práva
- **Správní uvážení = diskrece** – s **existencí určitého stavu není spojen jediný právní následek**, orgán veřejné správy může zvolit jedno z více řešení nabízených právní normou.
 - Typicky u pokut – „Za tento přestupek lze uložit pokutu do 10 000 Kč.“
- **Neurčité pojmy** – norma používá **pojem, který není přesně definovaný**. Orgán veřejné správy musí posoudit, zda je obsah pojmu naplněn, a pokud ano, musí podle normy postupovat.
 - Např. pojmy veřejný zájem, veřejný pořádek, přiměřená lhůta... „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vzbudí veřejné pohoršení.“

Problém: správní uvážení a neurčitý pojem se často vyskytují v jedné normě ZÁROVEŇ – „V případě zvláštního zřetele hodném správní orgán může upustit od uložení pokuty...“

Subjekty správního práva a veřejné správy

- **Subjekty správního práva** – způsobilé vstupovat do správněprávních vztahů, tj. mít **práva a povinnosti upravené správním právem**
- **Subjekty správněprávních vztahů** – konkrétní subjekty správního práva, které jsou spolu v konkrétním vztahu, mají konkrétní práva a povinnosti
- **Subjekty veřejné správy** – vykonávají veřejnou správu vůči jejím **adresátům**
- **Adresáti veřejné správy** – subjekty správního práva, vůči nimž je veřejná správa vykonávána
- Subjekty veřejné správy, fyzické osoby (FO), právnické osoby (PO)

Způsobilost

- **Způsobilost k právům a povinnostem** = PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA
- **Způsobilost k právnímu jednání** – vlastním jednáním zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti
- **Způsobilost k protiprávnímu jednání** – vlastním protiprávním jednáním nést povinnosti, které jsou následkem tohoto jednání

- U FO se plně rozlišuje, u PO nastávají současně se vznikem právní subjektivity
- U **subjektů veřejné správy** se místo způsobilosti hovoří o působnosti a pravomoci
 - **Působnost** – okruh otázek, které se subjekt oprávněn řešit (*např. stavební povolení, řidičáky, zápisy do matriky apod.*)
 - **Pravomoc** – způsoby, kterými je subjekt oprávněn řešit své úkoly, vždy ovšem jen v mezích své působnosti (*např. přijímat žádost, rozhodovat o odvolání, podávat návrhu k soudu, udělovat pokuty...*)

Subjekty veřejné správy

- Stát reprezentovaný svými orgány (=státními orgány) jakožto **správními orgány**
 - *Uskutečňují státní správu státněmocenskými prostředky za pomoci státněmocenského donucení*
- Veřejnoprávní korporace a jejich **správní orgány**
- Jiné právnické osoby veřejného práva
- Právnické osoby soukromého práva v zákonem určeném postavení
- Fyzické osoby v zákonem určeném postavení

- **Specifická postavení v rámci těchto subjektů:**
 - **Nezávislí vykonavatelé veřejné správy** („nezávislé úřady“) – z velké části vyňati z řídicí působnosti vlády (např. Úřad pro ochranu osobních údajů)
 - **Veřejné sbory** – Policie, Hasiči apod.
 - **Veřejné stráže** – myslivecká, rybářská...

Správní orgán

- Orgán státní správy nebo orgán veřejnoprávní korporace
- Zřízen **zákonem**, který mu vymezuje **působnost a pravomoc**
 - **Působnost** – věcná a územní
- Mohou být **úředního (správní úřad)** i **neúředního typu**

Upozornění: občas pojem úřad označuje soubor pravomocí, které se pojí s postavením monokratického státního orgánu (např. úřad prezidenta)

Veřejnoprávní korporace

- **Korporace** = sdružení osob, zřízené za účelem sledování určitých cílů, s postavením samostatného subjektu
- **Veřejnoprávní korporace** – společenství osob sdružených při realizaci veřejných zájmů, které je státem aprobováno a jemuž je přiznána právní subjektivita
 - ve vztahu ke státu jsou **samosprávné**
 - mohou jednat jak svými orgány, tak i jako celek
- **Orgány samosprávných korporací** – správní orgány, které uskutečňují veřejnou správu metodami a prostředky správněmocenského charakteru
 - *Ize na ně přenést výkon státní správy*

Právnícké osoby jako subjekty správního práva

- Primárně pojem soukromoprávní
- Druhy
 - Sdružení FO či jiných PO
 - Účelová sdružení majetku
 - Jednotky územní samosprávy
 - Subjekty stanovené zákonem
 - Stát (za podmínek stanovených zákonem)
- Mohou být adresáti veřejné správy, ale i její subjekty

Právnícké osoby jako subjekty veřejné správy

- Stát a samosprávné veřejnoprávní korporace mohou vystupovat **jednak jako subjekty veřejné správy, jednak jako její adresáti** (*např. uložení pokuty Úřadem pro ochranu osobních údajů jinému státnímu orgánu*)
- Kromě samosprávných veřejnoprávních korporací existují také **právnícké osoby veřejného práva povolané k výkonu veřejné správy**, mají za tím účelem veřejnosprávní oprávnění
(*upozornění: konkrétní entity nemusí mít dle platného práva vždy charakter právnícké osoby*)
 - **Veřejné ústavy** – instituce nepodnikatelského typu sloužící k uskutečňování veřejného zájmu (*např. vysoká škola*)
 - **Veřejné podniky** – instituce podnikatelského typu sloužící k uskutečňování veřejného zájmu (*např. dopravní podnik*)
 - **Veřejné fondy** – instituce majetkové povahy (*např. Státní fond dopravní infrastruktury*)
- I **právnícké osoby soukromého práva** nebo jejich orgány mohou za určitých podmínek vystupovat jako subjekty veřejné správy nebo jim může být přidělena část pravomoci subjektu veřejné správy (*např. různé nadace či stanice technické kontroly*)

Přehled právnických osob

- Stát
- PO veřejného práva
 - Veřejné korporace
 - Veřejné ústavy
 - Veřejné podniky
 - Veřejné fondy
- PO soukromého práva
 - Mohou za určitých podmínek být subjekty veřejné správy
 - Na jejich orgány může být za určitých podmínek přenesena část výkonu pravomoci subjektu veřejné správy

Fyzické osoby jako subjekty správního práva

- Typicky adresát veřejné správy
- Nadány právní subjektivitou a způsobilostí k právnímu i protiprávnímu jednání v rozsahu stanoveném normami správního práva
- Může na ně být zákonem **přenesena část výkonu veřejné správy** (*např. lékaři rozhodující o pracovní neschopnosti, členové veřejných stráží*)

Správněprávní vztahy

- **Společenské vztahy vznikající a realizující se při výkonu veřejné správy**
- Jejich **SUBJEKTY** jsou **nositelé oprávnění a povinností stanovených normami správního práva**
- Tato oprávnění a povinnosti tvoří **OBSAH** těchto vztahů
- Předmět těchto oprávnění a povinností (chování, materiální předměty, kulturní hodnoty) tvoří **OBJEKT** těchto vztahů
- *Právní vztah = subjekt + objekt + obsah*
- Jedním ze subjektů je vždy orgán veřejné správy, který mocensky vystupuje vůči adresátovi veřejné správy – *vztah může vzniknout i proti vůli adresáta*

Členění správněprávních vztahů

- Podle právního obsahu
 - Organizační
 - Hmotněprávní
 - Procesněprávní
- Podle funkcí veřejné správy
 - Regulativní
 - Ochranné
- Podle adresátů
 - Vnitřní/interní
 - Vnější/externí
- Stejně jako právní vztahy obecně