

ZKRÁCENÁ CITACE JUDIKATURY

nález (usnesení) č. 61/1996 Sb. ÚS, sv. 5 – nález (usnesení) Ústavního soudu z r. 1996, publikovaný pod pořadovým číslem 61 ve svazku 5, Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu

rozh. č. 194/2004 Sb. NSS, seš. 5 – rozhodnutí soudu ve správním soudnictví publikované pod pořadovým číslem 194 v sešitu 5, Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozhodnutí 185/73, Hauptzollamt Biefeld, SbSD 1974 – rozhodnutí Evropského soudního dvora publikované pod uvedeným čj. ve Sbírce rozhodnutí Evropského soudního dvora z r. 1974

S 154 (SP 3-4/1997) – rozhodnutí soudu ve správním soudnictví publikované pod pořadovým číslem 154 v časopise Správní právo, číslo 3-4, ročník 1997

S 172 (SJS/1998) – rozhodnutí soudu ve správním soudnictví publikované pod pořadovým číslem 172 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 1998

Poznámka

Přestože se u jednotlivých zákonů dále v textu neuvádí obvyklé konstatování „ve znění pozdějších předpisů“, rozumí se, že se pracuje s úpravou platnou v době dokončení práce.

KAPITOLA 1

Veřejná správa a správní právo. Základní pojmy

Z literatury:

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2003. *Hoetzel, J.* Československé správní právo. Praha: Melantrich, 1937. *Mazanec, M.* Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Právní rozhledy, 2/2003, s. 55–60. *Merkl, A.* Obecné právo správní, I, II. Praha-Brno: Orbis 1931/1932. *Mikule, V.* Moc výkonná. In: *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998. *Pošvář, J.* Obecné pojmy správního práva. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. *Pražák, J.* Rakouské právo správní. Praha: Nakl. Jednoty právnické, 1905. *Průcha, P.* Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2003. *Průcha, P., Pomahač, R.* Lexikon – Správní právo. Ostrava: J. Motloch – Sagit, 2002. *Škultéty, P. a kol.* Správní právo hmotné. Všeobecná a osobitná část. Šamorín: Heuréka, 2002. *Weyr, F.* Československé právo správní. Část obecná. Brno, 1922.

1.

Pojem veřejné správy

Obvykle se v učebnicích správního práva uvádí, že provést (pozitivní) definici *veřejné správy* či ji alespoň adekvátně a celistvě charakterizovat, činí značné potíže. Zpravidla se pak nejdříve vychází z vymezení dalších pojmů, především z obecnějšího pojmu *správa*. Podle slovníku spisovné češtiny se správou mj. rozumí vedení, řízení (podniku), ekonomické řízení, resp. péče (o nějaké záležitosti).¹⁷ Většinou pak se v zásadě

¹⁷ Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Praha: Academia, 1998, s. 408. Ke konci 19. století se spíše upřednostňoval pojem *administrace* jako „správa, vedení záležitosti vlastních nebo cizích“. V právu veřejném se administraci rozumělo „obstarávání záležitostí správy státní“. Srov. *Administrace*, In: *Ottův slovník naučný*. První díl. Sdružení pro Ottův slovník naučný. Praha: Argo/Paseka, 1996, s. 214 an.

stejný význam přikládá (a *promiscue* se používá) termínu *administrativa*.² Charakteristiku správy v obecném smyslu podává již *J. Průžák*, který ji chápal jako „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“ (1905, s. 1), *J. Pošvár* hovořil o „lidské činnosti sledující záměrně nějaký cíl“ (1946, s. 24). *P. Průcha* správou rozumí „společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“ (2003, s. 30).

Můžeme tedy uzavřít, že za *správu (administrativu)* lze v obecném chápání považovat záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu). Např. při správě vlastního (soukromého) majetku jde o jeho udržování (tedy nezmenšování, příp. rozšiřování). Při správě soukromého podniku (firmy) by mělo být uplatňováno takové řízení a péče, aby byl (zpravidla) dosahován zisk; účelem správy je ekonomický cíl. Je zřejmé, že uvedenými činnostmi se sleduje zájem soukromý, ke správo-ování dochází z vlastní vůle, stanovují se osobní cíle (*J. Pošvár*). Jedná se tedy o *příklady správy soukromé*.

Vedle toho ovšem existuje i *správa veřejná*, kdy je rozhodujícím zájem veřejný, tedy řízení veřejných záležitostí (tj. státních, regionálních, obecních, obecně prospěšných atp.). Na rozdíl od soukromé správy je pro výkon veřejné správy charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem.³ Vychází se pak z toho, že veřejný zájem má vyšší hodnotu než zájem soukromý, vykonávat veřejnou správu totiž zároveň znamená plnění práven uložené povinnosti (*J. Pošvár*). Pravidou se ovšem zdá, že vymezení toho, co tvoří obsah pojmu veřejný zájem v konkrétní situaci, tedy co by mělo podléhat správě veřejné, není jednoduše ani jednoznačné (k tomu srov. též dále).⁴

² „Správa, vyřizování záležitosti státu, podniku ap.; orgány tím pověřené...“ Tamtéž, s. 16. Podobná, ntméně obšírnější charakteristika se uvádí jinde: „Správa, zvláště státní a hospodářská, organizování a vyřizování záležitosti spadajících od pravomoci příslušných státních a hospodářských orgánů“ (*Petráková, V., Krans, J. a kol. Akademický slovník cizích slov*. Praha: Academia, 2001, s. 22).

³ K tomu srov. v našich poměrech zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

⁴ K tomu srov. zejm. též *Hoelzel, J.* Zájmy veřejné. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948, s. 577–578. Lze zaznamenat, že v poslední době se některé zákony pokoušejí veřejný zájem v určitém oboru blíže vymezit.

Veřejná správa se obvykle podle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. *Státní správa* se pak z hlediska subjektů, které ji (na základě zákona) vykonávají, dělí jednak na *státní správu přímou*, prováděnou bezprostředně orgány státu (správními úřady) – ať již v rámci hierarchické struktury státní správy či mimo ni⁵ – a jednak na *státní správu nepřímou*, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní a vodní stráž).

Pro *samosprávu* je typické, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi.⁶ Dochází zde k situaci, kdy byla exekuce vymezených státních (veřejných) záležitostí (zákonem) svěřena samostatným veřejnoprávním subjektům jako výraz decentralizace výkonu veřejné moci. Předmětem samosprávy je správa (části) veřejných věcí na místní (územní) úrovni (obce, kraje apod.) anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického, „svobodného“ povolání (profesní komory). Samospráva nemůže být vykonávána soukromými fyzickými nebo právnickými osobami; ty mohou vykonávat v tomto směru jen správu soukromou, která se ovšem z hlediska některých činností může způsobu jednání samosprávy blížit (v obou případech jde

Např. zákon č. 266/1994 Sb., o dražbách, ve znění zák. č. 23/2000 Sb. v ust. § 2 odst. 5 uvádí: „*Veřejným zájmem se v oblasti veřejné drážní osobní dopravy rozumí zájem na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel. O uplatnění veřejného zájmu při zabezpečování dopravní obslužnosti rozhoduje příslušný orgán státní správy nebo samosprávy.*“ Dále zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech /lázeňský zákon/ (§ 33) a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zák. č. 150/2000 Sb. (§ 18 odst. 2).

⁵ Srov. postavení tzv. nezávislých správních úřadů (např. Úřad na ochranu osobních údajů), které vykonávají přímou státní správu, ale nejsou buď zcela nebo ve všech svých činnostech (výkonu státní správy) podřízeny vládě jako vreholnému orgánu moci výkonné. K tomu podrob. srov. kap. 9, část 8.

⁶ Sám stát je ovšem považován za veřejnoprávní korporaci nejvyššího řádu. Mají se tedy vlastně na mysli veřejnoprávní korporace odlišné od státu jako veřejnoprávní korporace.

o správu vlastních záležitostí).⁷⁾ U územních samosprávných celků se při výkonu samosprávy také často hovoří o výkonu tzv. samostatné působnosti. Samospráva se od nepřímé státní správy liší právě tím, že je vykonávána (ovšem na základě zákona aj. právních předpisů) samostatně, příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému „vyššímu“ správnímu úřadu. Do jeho samosprávné činnosti lze zasahovat, resp. ji kontrolovat jen na základě zákona.⁸⁾ Rozhodování v oblasti samosprávy (stejně jako při výkonu státní správy) – pokud se dotýká subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob – podléhá soudní kontrole ve správním soudnictví.⁹⁾

Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.¹⁰⁾

Prozatím jsme veřejnou správu v zásadě definovali jen rozčleněním a charakteristikou jejích jednotlivých složek. Pokud jde o vlastní def-

⁷⁾ Tento závěr vychází z myšlenek F. Meyra, který chápal (dokonce) samosprávu jako stojící uprostřed mezi státní správou a správou soukromou: se státní správou má společné, že je veřejnou (tj. spravuje veřejné záležitosti) a soukromé správě se přibližuje tím, že spravuje své vlastní záležitosti (Brno–Praha: Teorie práva, 1936, s. 310 an.).

⁸⁾ Srov. zvláštní ústavní ochranu územní samosprávy na základě čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

⁹⁾ Podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví mj. rozhodují o „žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“.

¹⁰⁾ K samosprávné podrob. srov. kap. 11, k ostatní veřejné správě kap. 9, část 9. V souvislosti s probíráním nepřímého výkonu státní správy a výkonu samosprávy se setkáváme s termínem veřejnoprávní korporace. V současné době to není pojem, se kterým toliko operuje teorie správního práva: jde o pojem legální, objevuje se v Ústavě, v obecním i krajském zřízení, proto se zdá vhodné – pro zjasnění uvedení do problematiky – provést alespoň stručnou charakteristiku institutu. Podle převládajících názorů se za *veřejnoprávní korporaci* považuje člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly (*D. Hendrych*). Profiliují ji následující základní znaky: právnícká osoba, uplatnění členského principu, založení zákonem nebo správním aktem, pravomoc rozhodovat, nezávislost a veřejný účel. Podrob. srov. kap. 9, část 2.

nování veřejné správy, resp. bližšího vymezení „náplně“ pojmu, přístup je zpravidla dvojitý. Z hlediska *materiálního* ji rozumíme určitou (správní) činnost (funkční pojetí), přístup *formální* sleduje systém zařízení a institucí správy vykonávajících (organizační pojetí). Jak materiální, tak formální přístup k charakteristice veřejné správy lze aplikovat buď pozitivně, tj. konkrétním výčtem, nebo negativně, tj. s přihlédnutím k dalším státním činnostem (srov. níže). Zvláště pozitivní funkční vymezení veřejné správy je nicméně pro různorodost aktivit a rozličnost úkolů jí plněných značně problematické (definice jsou příliš obsáhlé a popisné).

Tak např. podle J. Posvítě veřejnou správu „je tedy rozuměti správou záležitostí státu, veřejných svazků (korporací) a jiných subjektů, prováděnou příslušnými orgány, jež se řídí právním řádem a v oboru volně úvaly objektivními postuláty správy státu či postuláty správy veřejných svazků a jiných subjektů“ (s. 29). P. Štáhlý veřejnou správu v jejím funkčním pojetí charakterizuje jako „výkonnou činnost státu jako základního veřejnoprávního subjektu, zabezpečovanou prostřednictvím jeho orgánů, stejně jako výkonnou činnost dalších veřejnoprávních subjektů (a jejich orgánů) při spravování veřejných záležitostí a realizovanou jako projev výkonné moci ve státu“ (s. 18). P. Průcha veřejnou správu rozumí „správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako práven uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů“ (s. 30).

Patrně lze souhlasit s názorem, že nedostatky veškerých pozitivních definic spočívají v tom, že jsou všeobecné, abstraktní, a proto jen málo použitelné (*D. Hendrych*). Upřednostňuje se tudíž vymezení negativní, které vychází z teorie dělby státní moci na zákonodánnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodánnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné vcelku uspokojivě vymezit.¹¹⁾ K definování se tedy obvykle používá metoda *subtrakce* (odečítání), resp. negativního ohraničení.¹²⁾ Materiálně se tak *veřejná správa* vymezuje jako souhrn stá-

¹¹⁾ Jisté pochybnosti zejm. o odlišitelnosti moci soudní od moci výkonné srov. již J. Matějka (Principy organizace veřejné správy, Praha: Nákl. knih. Sborníku věd právních a státních, 1938, s. 9 an.).

¹²⁾ Tato definiční metoda má kořeny patrně v Německu, kde se ostatně nadále vyslovují pochybnosti vůbec o možnosti definovat veřejnou správu, resp. správní právo. K tomu srov. Arnold, R. Německé správní právo. Právní rozhlady, 4/2002. Příl. Evropské právo, s. 17–18.

ních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Formálně se *veřejnou správou* rozumí činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu (*J. Hoetzl* – „činnost orgánů označených jako správní úřady“). Rozhodujícím kritériem pro odlišení není především hledisko materiální, ale formální (organizace). Určujícím tedy není druh činnosti, ale orgán ji vykonávající s jeho základními atributy, působností a pravomocí. Platí totiž pravidlo *si duo faciunt idem, non est idem*: správní činnost totiž – byť v omezené míře – vykonávají také orgány moci zákonodárné (např. jmenovací akty, schvalování státního rozpočtu a závěrečného účtu) i soudní (státní správa soudů). Ostatně naopak veřejná správa má svou „legislativu“ (např. vydávání podzákoných právních předpisů) nebo funkci „soudní“ (např. rozhodování o správních deliktech).

Veřejná správa je různým způsobem a z rozličných hledisek posuzována a klasifikována. Pokud vyjádeme z *Hendrychova* členění, určujícími východisky jsou organizace, forma práva a úkoly veřejné správy.¹³⁷

Pokud jde o zorný úhel *organizace*, posuzuje se především aspekt územní (prostorový) a veřejná správa se diferencuje na celostátní, regionální a obecní. Na základě věcné stránky (rozsahu správních činností) se rozlišuje veřejná správa všeobecná (politická) a veřejná správa odborná (specializovaná). Relevantním se zdá také vymezení nositelů (subjektů) veřejné správy (stát, samosprávné korporace a jiné subjekty veřejného práva). S tím souvisí i členění veřejné správy na bezprostřední (státní), tj. vykonávanou orgány státu, a zprostředkovanou (delegovanou, přenesenou, propůjčenou), která je prováděna subjekty odlišnými od státu (srov. kap. 9).

Z hlediska použité *formy práva* se zpravidla rozlišuje správa vrchnostenská (výsostná, mocenská), která je vykonávána formou veřejného práva (tzv. imperium), a správa fiskální, prováděná formou práva soukromého. O správě fiskální se hovoří tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera ve věcech finančních a dispozice se státním majetkem (tzv. dominium).

¹³⁷ Podrob. srov. *D. Hendrych*, 2003, s. 12 an. Jiné, rozsáhlejší členění srov. *J. Hoetzl*, 1937, s. 15 an.

Z pohledu způsobu plnění *úkolů* se diferencuje na veřejnou správu vykonávanou mocensky (vrchnostensky), kdy správa pozitivně či negativně zasahuje do subjektivních práv, rozhoduje zpravidla ve formě správních aktů (příkazy, zákazy, ale i udělení oprávnění),¹⁴¹ a na správu nevrchnostenskou, „pečovatelskou“, kdy správa ve veřejném zájmu zabezpečuje, pečuje, obstarává (např. zdravotnická a sociální péče), nikoli však formou hospodářské, výdělečné činnosti. Z pohledu historického lze zaznamenat dynamický vývoj od převládající správy mocenské k rozšiřování a převládání správy pečovatelské („sociální právní stát“).

Podle vlastní obsahové náplně se zpravidla provádí členění na úkoly vykonávané v oblasti správně politické, správně hospodářské, sociální a kulturní, a ekologické. V jednotlivých oblastech se vyvíjejí úžeji vymezená správní odvětví (obory): např. vnitřní správa, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, školství, ochrana životního prostředí, kultura.

2.

Orgán veřejné správy a některé další související pojmy

Orgánem veřejné správy je v souladu s výše uvedeným (i v souladu s dílčí některých zákonů) jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy. Tj. především veřejnoprávní korporace vykonávající v přenesené působnosti státní správu i vlastní samosprávnou kompetenci či soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy. Jedná se tedy – z pohledu správního práva – o pojem *nejširší*.

¹⁴¹ Jinou formu uplatnění vrchnostenského způsobu plnění úkolů veřejné správy, než je vydání správního aktu, srov. např. ust. § 6 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků). Podle tohoto ustanovení mají orgány státní správy a orgány samosprávy povinnost činit v mezích své působnosti „veškerá opatření“, aby zamezily dovozu, vývozu a uvádění na trh výrobků, které jsou nebezpečné, nebo zamezily jejich dalšímu oběhu.

Za *organ státní správy* se obvykle považuje subjekt vykonávající přímou státní správu, tj. zpravidla státní orgán. Je to termín používaný především ve starších zákonech (zvláště např. v komp. zákoně). V novějších právních předpisech zpravidla již převládá výstižnější označení *správní úřad*, což odpovídá terminologii Ústavy (čl. 79).

Správní orgán je termínem, se kterým se občas setkáváme v literatuře, právních předpisech i judikatuře, často však bývá jeho obsah chápán odlišným způsobem. Někdy je správní orgán ztotožňován s orgánem státní správy (správním úřadem), jindy se jím rozumí orgán veřejné správy; rozdílný obsah nezřídka určuje *ad hoc* použití termínu jako tzv. legislativní zkratka.¹⁵⁷

Orgánem samosprávy (s tímto termínem se ovšem v platné úpravě neseťkáváme) se rozumí orgán konkrétní samosprávné veřejnoprávní korporace, např. orgán obce nebo kraje (rada, zastupitelstvo atd.) anebo orgán profesní samosprávy (např. sjezd delegátů České lékařské komory).

Státní moc se pak chápá moc vykonávaná přímo státem, resp. jeho orgány (státními orgány). *Veřejná moc* (imperium) je považována za pojem širší, neboť zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány, tak další veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty (veřejnoprávní korporace a další, soukromé subjekty).¹⁶⁶ Ústava zná toliko

¹⁵⁷ Tak např. *správní řád*, který ovšem již značně zastaral a některá ustanovení (jejich částí) jsou nesporně obsoletní, považuje za správní orgány: národní výbory; ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (orgány Slovenské národní rady) a jiné orgány státní správy, orgány státních organizací, jestliže jim zákon světlí rozhodování v oblasti státní správy (§ 1). *Soudní řád správní* jako správní orgány chápe orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a)]. *Občanský soudní řád* mezi správní orgány zařazuje: orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírcí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (§ 244 odst. 1). Jak vidno, pojem správní úřad, správní orgán apod. sledujeme z pohledu terminologie platného práva, nikoli z hlediska organizačního. K tomu srov. *Hendrych, D.* Správní úřad a správní orgán v českém právu. Právní fórum 5/2004, s. 197–201.

¹⁶⁶ Uplatňováním veřejné moci se patrně rozumí společenský jev, spočívající v existenci konkrétních autoritativních projevů vůle (zpočátku celého kolektivu – společnosti), které směřují k vynucení určitého jednání či zachování nějakého pravidla, význam-

pojem moci státní (čl. 2 odst. 1 a 3), neopertuje však s termínem *moc veřejná*.¹⁷¹

Veřejnou moc však charakterizoval *Ústavní soud ČSFR*, když ve svém rozhodnutí vyslovil, že „veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenechává v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní moci vynutitelná, zda tedy může stát do těchto práv a povinností zasahovat“.¹⁸

V Ústavě i v zák. o Úst. soudu se seťkáváme s termínem orgán veřejné moci.¹⁶⁹ Povahu *organu veřejné moci* mají tedy nesporně orgány moci zákonodárné a soudní. V oblasti moci výkonné lze pod tento pojem subsumovat jak státní orgán (správní úřad), tak subjekt nestátní,

něho z hlediska celé společnosti. Podrob. státovědnou analýzu pojmu státní moc a veřejná moc srov. např. *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státovéda. I. díl. Obecná státovéda. Praha: Linde, 1998, s. 58 an. a 67 an.

¹⁷¹ *V. Mikule* k tomu uvádí: „Pojem ‚veřejná moc‘ Ústava nedefinuje, hovoří výslovně jen o moci státní. Podle Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní; státní moc má sloužit všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 1 a 3). Vykon státní moci je regulován předpisy veřejného práva. Stát ji vykonává svými orgány nebo prostřednictvím jiných subjektů veřejného práva (zejména veřejnoprávních korporací, jimiž jsou např. územní samosprávné celky nebo stavovské či profesní komory)“ pojem, veřejná správa“ je proto širší než pojem ‚státní správa‘. Zdá se tedy, že poměr veřejné moci k moci státní je obdobný jako poměr veřejné správy ke správě státní a že oblast veřejné moci je v podstatě totožná s oblastí působení veřejného práva“ (*Mikule, V., Stádeček, V.* Ústavní soudnictví a lidská práva – předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky. Praha: Codex, nakl. Hugo Grotia, 1994, s. 51).

¹⁸ Nález č. 3/1992 Sb. nář. Ústavního soudu ČSFR. Ústavní soud České republiky na takové pojetí veřejné moci ve své judikatuře výslovně navázal (srov. např. usnesení č. 3/1994, Sb. ÚS, sv. 2).

¹⁶⁹ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d/ Ústavy a § 72 odst. 1 zák. o Úst. soudu.

ti. veřejnoprávní korporaci vykonávající v přenesené působnosti státní správu a vlastní samosprávnou kompetenci nebo soukromou fyzickou anebo právnickou osobu pověřenou výkonem státní správy (tedy orgán veřejné správy), a dále – což však bude při rozhodování o subjektivních právech a povinnostech spíše výjimkou – vládu a hlavu státu.

3.

Veřejná správa, moc výkonná a vláda

Problémy někdy čini rozlišení a vymezení vztahů mezi pojmy veřejná správa, moc výkonná a vláda. Především nelze moc výkonnou a veřejnou správu ztotožňovat (směšovat). Veřejná správa je toliko jednou ze součástí moci výkonné, moc výkonná s mocí zákonodárnou a soudní vytváří základy tripartice dělbý státní moci.^{20/} V našich podmínkách lze tak uvažovat o dalším členění jednotlivých komponent moci výkonné na: 1. exekutivní pravomoci hlavy státu, 2. činnost vlády, 3. činnost veřejné správy (ve formálním pojetí), 4. ostatní exekutivní činnost (např. státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka).

Vláda byla – ve funkčním smyslu – v minulosti chápána jako souhrn veškeré státní činnosti, i v současnosti mají aktivitu vlády specifický charakter.^{21/} Mimo vedení veřejné správy a dalších správních činností (rozhodování, kontrola ap.) plní vláda i některé exekutivní funkce (např. určování vnitřní a zahraniční politiky), které nejsou typicky správní, neboť nepodléhají (a ani zcela podléhat nemohou) podrobnějšímu právnímu režimu, někdy se proto hovoří o *moci vládní a výkonné*. Ide o zvláštní výseč státní činnosti, jejíž zaměření (orientace) úzce souvisí s volnou soutěží politických sil (stran), a tedy zprostředkovaně představuje s výsledky všeobecných voleb. Činnost vlády jako (zpravidla) reprezentanta politických sil v parlamentu nejspíše zastoupených má – na rozdíl od samotné činnosti aparátů veřejné správy, který by měl být

^{20/} Podrob. srov. např. *V. Mikule*, 1998, s. 282 an.

^{21/} Vzhledem ke svému zvláštnímu postavení i charakteru činnosti byla vláda někdy považována za čtvrtou moc: vedle zákonodárství, soudnictví a správy. Podrob. srov. *A. Merkl*, I., s. 48 an.

politicky neutrální – výrazně politický charakter. Jednání vlády je proto činností do značné míry politicky podmíněnou jejím složením, které v parlamentní demokracii zrcadlí skladbu nejvyššího zastupitelského sboru (jeho dolní komory). V souladu se svým programovým prohlášením vláda vede veřejnou správu, např. připravuje a prosazuje potřebné zákony, stanoví ekonomické aj. priority svého (předpokládaného) funkčního období. Činnost vlády je nicméně v relevantním rozsahu uskutečňována prostřednictvím hierarchicky organizovaného systému veřejné správy, především pak správy státní (soustava nadřízených a podřízených státních orgánů).^{22/}

4.

Veřejná správa, soudnictví, zákonodárství (vztahy a odlišnosti)

Zákonodárství je v demokratickém parlamentním (právním) státě nadřazeno veřejné správě tím, že vytváří formou zákonů právní rámec její činnosti. Ve vztahu k zákonodárství je tak veřejná správa činností podřízenou a výkonnou, nicméně se nepřímou, především prostřednictvím vlády, na zákonodárství podílí. Mají se na mysli především projevy zákonodárné iniciativy vlády, kterým ovšem v dřívě většině předchází (v souladu s komp. zákonem) legislativní činnost (příprava návrhů zákonů) ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Zákonodárnou iniciativou disponují (prostřednictvím svých zastupitelstev) i vyšší územně samoprávné celky (Kraje a hlavní město Praha), územní veřejnoprávní korporace, tvořící součást systému veřejné správy. Zákonodárné činnosti se do určité míry (materiálně) podobá normotvorba veřejné správy: vydávání nařízení a obecně závazných vyhlášek.^{23/}

^{22/} Především výuky správního práva není jen oblast veřejné správy, ale i formy činnosti (výkon) vlády. Institucionální, ústavněprávní otázky dotýkající se vlády, tj. např. jmenování, důvěra, vztahy k parlamentu apod., patří především do výuky ústavního práva, stejně jako činnosti prezidenta republiky jako součástí moci výkonné.

^{23/} Podrob. srov. kapitulu 2 a 3.

Soudnictví je stejně jako správa činností ve své podstatě výkonnou, má však – na rozdíl od správy – charakter jednání, které spočívá v aplikaci mezinárodních smluv, zákonů a jiných právních předpisů *nezávislymi orgány*, které jsou vázány jen zákony, resp. mezinárodními smlouvami (srov. čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy).²⁴ *Veřejná správa* je aplikací mezinárodních smluv a prováděním zákonů a jiných právních předpisů nebo jinou činností ve veřejném zájmu orgány, které *nejsou* při výkonu státní správy *nezávislé*; působí vztahy nadřízenosti a podřízenosti: nižší správní úřady jsou vázány nejen právními předpisy, ale též interními rozhodnutími vyšších správních úřadů (normativní i individuální povahy).

Z hlediska účelu je *veřejná správa* činností nepřetržitou, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, zatímco soudnictví a výroký jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem a platí pro ně zásada *hic et nunc*. Správa jedná ve vlastní věci a převážně z vlastní iniciativy, většínou navíc – v souladu s právem – uplatňuje měřítko veřejného zájmu. Tím se liší od výkonu soudnictví, při kterém soud autoritativně a nezávisle nalézá právo ve sporu, kde soudce je neutrální a bez iniciativy. Významnou položkou vztahu veřejné správy a soudnictví je soudní kontrola veřejné správy, tzv. správní soudnictví (čl. 36 odst. 2 Listiny).²⁵ Vztahy zákonodárství, soudnictví, veřejné správy a vlády lze zhuštěně vyjádřit následovně: *Zákonodárství* jako stanovení obecných abstraktních právních norem, *vláda* jako základní politické vedení správy, *veřejná správa* jako činnost podzákonná a výkonná a *soudnictví* jako právní hodnocení stavu věci za použití platného práva, přičemž toto hodnocení vede k závaznému rozhodnutí (*D. Hendrych*).

²⁴ *J. Matějka* rozeznává funkční nezávislost soudu jako pouze instanci podřízenosti a osobní nezávislost soudce (cit. dílo, s. 10 an.).

²⁵ Podrob. srov. kapitolu 14.

5.

Správní právo

Z historického pohledu je správní právo odvětvím poměrně mladým, jeho vznik – v moderní podobě – je spojován s obdobím, kdy je stát policejní nahrazován liberálním právním státem a kdy se postupně uplatňuje vázanost veřejné správy zákonem, tj. (v českých zemích) asi v polovině 19. století.²⁶ České správní právo je přičítáno ke koncepci německo-rakouské.²⁷

Na území našeho státu nejprve vycházely (toliko) komentáře k významným zákonům, posléze i odborné studie k jednotlivým (díličím otázkám).²⁸ První významné dílo, které se také problematice správního práva – navzdory názvu – systematictji věnovalo, bylo *Rakouské právo ústavní* (1895–1899) *Jiřího Pražáka*. *Rakouské správní právo* od téhož autora bylo vydáno až po jeho smrti (1905) a lze je považovat za první (českou) učebnici správního práva. Dále uvedme alespoň následující významné, obecněji zaměřené monografie: *František Meyer*, *Československé právo správní* (Část obecná. Brno, 1922), *Jiří Hoetzel*, *Československé správní právo* (Praha: Melantrich, 1934, 1937) *Jiří Pošvát*, *Obecné pojmy správního práva* (Brno: Československý akade-

²⁶ Podrob. srov. *Mikule, V.* Správní právo v českých zemích (curriculum vitae). In: Právnická fakulta Univerzity Karlovy 1348–1998. Jubilejní sborník. Právnická fakulta, 1998, s. 84 an. *Merkl, A.*, I., 1931, s. 72 an.

²⁷ V průběhu historie se v evropském prostoru vytvořily v podstatě tři různá pojetí správního práva. *Německo-rakouská koncepce* správního práva v širším smyslu přiznává ke správnímu právu nejen normy práva veřejného, ale i soukromého, pokud se týkají veřejné správy. *Francouzské pojetí* správního práva souvisí především se striktním oddělením správy a justice, s pojetím správy jako veřejné služby, podléhající kontrole (koncepce je zcela veřejnoprávní). *Anglické pojetí* je charakterizováno tím, že veřejná správa odpovídá za všechny své akty před obecnými soudy, rozdíl mezi právem veřejným a soukromým je poltačen. Podrob. srov. *Hendrych, D.*, 2003, s. 16 an.

²⁸ Srov. zejména *Pražák, J.* Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. I. II., 1883, 1886. *Meyer, F.* Příspěvky k teorii nucených svazků. Sborník věd právních a státních. Praha, 1908. *Hoetzel, J.* Nauka o správních aktech. Sborník věd právních a státních, 1907.

mický spolek Právník, 1946). Monumentální charakter mělo vydání obsáhlého *Slovníku veřejného práva československého* (I-V, vycházel v letech 1929–1948), díla v řadě otázek i v současné době inspirujícího. Vývoji teorie správního práva po převratu v r. 1948 byl s ohledem na existenci totalitního státu problematický, i když lze nalézt i některé podnětné práce, zvláště na konci šedesátých let.^{29f} Po r. 1989 je třeba zejména zaznamenat učební texty *Správní právo, texty I., II., III.* (1991, 1992), vydané kolektivem autorů, které posléze vyústily v publikování učebnice *Správní právo, obecná část* (Hendrych, D. a kol. Beck-SEVT, 1. vydání 1994, v současné době již vydání páté). Opomenout také nelze učebnice *P. Průchy* (Brno: Základy správního práva. Masarykova univerzita, 1992).

Správní právo bylo u nás některými autory definováno, např. jako souhrn právních pravidel, jimiž je upravena činnost státu a veřejných korporací, jinými slovy upravena jest působnost výkonné moci ve státě (*J. Pražák*), nebo soubor právních pravidel na správu se vztahujících a jí vlastních (*F. Kavřínek*), anebo jako část právního řádu, která obsahuje normy týkající se jak její organizace, tak činnosti (*F. Weyr*). Z takových vymezení se vychází i v současnosti, když *D. Hendrych* za *správní právo* považuje tu část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Poněkud jinak řečeno: soubor veřejnoprávních norem (hmotné-právní, procesní a organizační povahy), které upravují organizaci, činnost a procesní postupy veřejné správy. Obsah vymezení pojmu fakticky charakterizuje i jeho předmět. Pro správní právo je charakteristické, že chrání veřejné zájmy, na rozdíl kupř. od občanského a obchodního práva zpravidla upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty, resp. vztahy založené na nadřazenosti a podřízenosti (s výjimkou veřejnoprávních smluv). Systém správního práva tvoří nepřehledně mnoho předpisů různé právní síly. Jde o právo kodifikované jen velmi vzácně a partikulárně (např. spr. řád, s. ř. s., přest. zák.)

^{29f} K tomu podrob. stov. *Mikule, V.*, dílo v pozn. 26, s. 94 an. *Mikule, V.* Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945. In: *Soukup, L.* (uspoř.) Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945–1990. Praha: Univerzita Karlova, nakl. Karolinum, 2002, s. 151–202.

Při obvyklém základním členění se správní právo rozděluje na část obecnou a zvláštní. *Část obecná* (obecné správní právo) zahrnuje vše obecné a společné pro daný obor, tj. právní regulaci základních pojmů, jevů a právních institutů a obecnou úpravu procesních postupů. Do značné míry jde o abstrakci platného správního práva, obsahuje tedy všechno společné, typické a obecně platné, nezbytný základ pro tvorbu, aplikaci a kontrolu hmotného správního práva (*D. Hendrych*). Zabývá se např. otázkami pramenů správního práva, správními akty, veřejnoprávními smlouvami a dalšími formami činnosti veřejné správy, organizační veřejné správy, veřejnou službou, správním právem trestním, právními zárukami a kontrolou veřejné správy. Obvykle se do obecné části správního práva zařazují nejen instituty hmotněprávní, ale i procesní (správní řízení, správní soudnictví).

Část zvláštní označovaná též (nepřesně) jako hmotné právo správní zahrnuje hmotněprávní (ale fragmentárně i procesní) úpravu podle jednotlivých správních odvětví. Je to oblast nesmírně rozsáhlá, která právě pro svou bohatost nemůže být v plném rozsahu předmětem výuky správního práva (přednášejí se jen některé vybrané obory). Patří sem kupř. státní statistika, archivnictví, stavební právo, vodní právo, požární ochrana, vnitřní správa, technické požadavky na výrobky, normalizace, státní zkušebnictví, metrologie, puncovníctví, právní úprava času, oblast kultury, doprava, školství, živnostenské právo, zdravotnictví.^{30f}

Z jiného pohledu pak správní právo členíme na *správní právo hmotné*, tj. normy upravující činnost správních orgánů (a stanovící též např. skutkové podstaty správních deliktů) a *správní právo procesní*. To je chápáno jednak v *širším smyslu* jako soubor norem správního práva, které regulují organizaci a působnost správních orgánů a procesní postupy před správními orgány, a v *užším smyslu* jako úprava správního řízení (formálního procesu) při rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech nepodřízených subjektů. Z hlediska účinků (působení práva) *D. Hendrych* dále rozeznává *správní právo vnitřní* – soubor

^{30f} Alešpoň k některým oblastem zvláštní části správního práva stov. např. *Políán, M.* Správní právo hmotné (výťah ze zvláštní části). Praha: Prospektum, 1998. Správní právo (zvláštní část). Brno: Masarykova univerzita, 1996.

vnitřních personálních vztahů, které zakládají práva a povinnosti jen uvnitř organizace, a *správní právo vnější* – (zbytek) zavazující obecně. Uvedené členění není ovšem jediné možné.^{31/}

Z oboru správního práva se v průběhu času vyčleňují jako zvláštní, relativně samostatné obory – především patrně pro celkovou rozsáhlost správního práva a jistou specifíčnost daných oblastí – finanční právo a právo životního prostředí. Ve své podstatě je správním právem i právo sociálního zabezpečení.

Pokud jde o *vztah správního práva k jiným právním odvětvím*, některé styčné body lze nalézt zvláště v oborech veřejného práva. Kromě zmíněných oborů emancipovaných, o jejichž příbuznosti lze sotva pochybovat, např. trestní právo hmotné i procesní vykazuje relevantní vztah k problematice správního právo trestního (srov. kap. 7).

Nesporně nejužší vazby má správní právo k právu ústavnímu. K tomu se např. uvádí, že správní právo je „v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva“ (*P. Průcha*) nebo přímo „druhá část práva ústavního“ (*J. Prážák*). *F. Meyrem* je správní právo v zásadě považováno za konkretizační ústavního práva, neboť „ústavnímu právu přísluší pojednání o základních zásadách, jimiž je ovládána činnost veřejnoprávních korporací (včetně státu), správnímu právu vyhlášení podrobných právních předpisů, vzhledem k jednotlivým úkolům“. Blízké vztahy ostatně osvědčuje i skutečnost, že řada významných právníků se zabývala (nebo zabývají) jak ústavním, tak správním právem (*J. Meyer, J. Hoetzl, V. Mikule, D. Hendrych*). Souvislosti a příbuznosti dále potvrzuje kupř. fakt, že *Veřejný ochránce práv* si je přisvojován jak oborem ústavního, tak správního práva. V oboru ústavního práva se rozebírá především způsob jeho ustanovení, postavení a vztah k jiným státním orgánům, správní právo volí „techničtější“ přístup a zabývá se způsobem jeho práce, do určité míry se ovšem výuka v obou předmětech překrývá.

Správní právo má níméně vazby i na obory soukromoprávní. Nejde jen o to, že upravuje některé obdobné instituty (např. veřejnoprávní

smlouvy), v řadě případů správní právo v různé míře či intenzitě výkon soukromého práva omezuje (ochranňuje) nebo podmiňuje (např. stavění a užívání, podmínky při dopravě nebezpečných látek, podmínky při nákupu a skladování stělných zbraní apod.). V některých situacích dochází také k prolínání správního práva jako práva veřejného s právem soukromým (srov. níže, sub 6.).

Se správním právem souvisejí některé další vědní disciplíny. Především je třeba zmínit *správní vědu*, která zkoumá praktické (faktické) fungování správy, aplikuje teorii organizace a teorii řízení na podmínky a problémy veřejné správy. *Věda o správním právu* (teorie správního práva) je normativní vědou, která se zabývá existující právní regulací a navrhuje, co a jak má být upraveno (*de lege ferenda*). *Správní politika* hodnotí veřejnou správu podle předem stanovených kritérií, nebo objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy. *Správní nauka* pojednává o skutečném stavu veřejné správy.^{32/}

6.

Právní dualismus

Ze závěrů teorie práva a koneckonců i z poznatků práva římského plyne, že základní členění práva zahrnuje také rozlišování práva veřejného a práva soukromého (*ius publicum, ius privatum*).^{33/}

Toto členění bylo československou právní teorií uznáváno v období první republiky i v dobách přechodních, v průběhu existence totalitního československého státu (1948–1989) nebylo takové členění z ideologických důvodů (učení marxismu-leninismu) přijatelné, poukaz na „soukromoprávní“ charakter práva se objevoval jen zcela výjimečně.^{34/}

^{32/} Podrob. srov. *Hendrych, D.*, 2003, s. 39 an. a zejm. též *Hendrych, D.* Správní věda. Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 25 an.

^{33/} Srov. např. *Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.* Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 93. K přístupům v období římského impéria srov. *M. Skrzypek*, *Ius privatum – ius publicum, vzájemné vztahy a souvislosti*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 2–3/1992, s. 35–163.

^{34/} Např. v Ústavě z r. 1960 není jako forma uvedeno soukromé vlastnictví, ale opatrně se hovoří toliko o soukromém hospodářství (čl. 9). Ostatně se zmiňuje teze

^{31/} Jiné členění podává např. *J. Průcha* (2003): správní právo organizační, správní právo hmotné, správní právo procesní a správní právo trestní.

Pokud pomineme historickou oblast práva římského, kde dualistické rozlišování sice existovalo, avšak praxe i teorie upřednostňovala spíše právo soukromé, v novodobé historii se za podnět k členění práva považuje stíedověký konflikt panovníka a vazalů, který vedl k oddělení vlastnictví a státní moci a v kontinentálním právním myšlení k oddělení soukromého a veřejného práva.^{35/}

Nicméně vlastní rozlišení, tj. zda konkrétní vztah, resp. norma, která ho upravuje, se má přiřadit k právu soukromému či veřejnému, vyvolávala a vyvolává neutuchající spory, kupř. právě mezi právem občanským jako právem soukromým a právem správním jako právem veřejným. Navíc je situace komplikována skutečností, že správní právo je sice považováno za součást veřejného práva, ale jako zvláštní právo veřejné správy její činnost zcela nepokrývá, neboť některé druhy této správy se řídí také právem soukromým. V průběhu letitých sporů tak vznikla řada teorií, jež se pokoušejí stanovit (nalézt) hledisko, příp. vymezení rozdílů, které by vedly k jednoznačnému rozlišení obou kategorií. Již *J. Hoetzel* ve 20. letech minulého století např. odkazuje na spis z r. 1904, kde se uvádí 17 různých teorií právního dualismu. Zdá se však, že úplně postačí seznámení alespoň se třemi základními teoriemi.

Patrně nejstarší teorie, která se pokusila o rozhranění soukromého a veřejného práva, je spojována s římským právníkem *Ulpianem*. Pro *teorii zájmovou* byl určujícím hlediskem zájem, který je právem sledován: podle zájmu, kterého se týkají, se přiřazují právní normy nebo právní vztahy buď k právu soukromému, nebo veřejnému.^{36/} Zásadní

^{35/} *I. Lennina*, že socialistické právo nezná nic soukromého, neboť vše, co je právně významné, je záležitost veřejnou (podle *Hurdik, J., Fiala, J., Hrušáková, M.* Úvod do soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 9 an.). Srov. též *Mikule, V.* Demokratický právní stát a veřejná správa. In: *Jirásková, V., Suchánek, R. (uspověď)* Pocta prof. JUDr. Václava Pavlíkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, s. 457 an.

^{36/} *Holländer, P.* Základy všeobecné státovědy. Praha: Věšhrad, 1995, s. 68.

^{37/} Slovy *Ulpiana* v díle *Digesta: Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinent. M. Skřejpek* poukazuje na skutečnost, že myšlenka dělení práva na soukromé a veřejné nebyla cizí ani dřívějším právníkům. Určité pokusy o rozlišení hlediska lze nalézt kupř. u *M. T. Cicero*na a *Papiana* (cit. dílo, s. 48 an.).

nedostatek pro širší akceptaci teorie je spatřován v tom, že závazným problémem je samo posouzení, co je tím či oním zájmem.

Pozdější *teorie mocenská (subordinanční)* rozlišuje veřejné právo a soukromé právo podle toho, zda účastníci právního poměru jsou k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (právo veřejné) anebo rovnosti (právo soukromé). Výhrady bývají vznášeny především pro nikoli bezvýjimečnou platnost takto vymezeného rozdílu, neboť v případě veřejnoprávních smluv jako institutu práva veřejného je postavení stran rovnoprávné (srov. kap. 6, část 1.).

Teorie organická (subjektivní) klade důraz na to, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některé veřejné korporaci (právo veřejné) nebo nikoli (právo soukromé) (*J. Hoetzel*). To – jinak řečeno – znamená, že např. veřejnoprávními vztahy jsou vztahy státního občana ke státu nebo vztahy občana obce k obci, neboť stát i obec jsou považovány za veřejnoprávní korporace. Vyskytla se řada různých modernějších variant této teorie,^{37/} za nej přijatelnější lze patrně (i když nikoli zcela bez výhrad)^{38/} považovat *matériální organickou teorii*: Veřejným právem se rozumí úhm právních norem, v nichž alespoň jeden subjekt právního poměru (vztahu) je nositelem veřejné moci. Veřejnoprávním vztahem se tak např. jeví nejen případy, kdy je subjektem vztahu vedle soukromé osoby správní úřad nebo veřejnoprávní korporace, ale i soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl propůjčen výkon státní správy.

^{37/} Např. nová teorie subjektivní, podle které má být obecným právem soukromé, které upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů včetně nositelů veřejné moci, právo veřejné má být naproti tomu právem zvláštním, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí. Nebo formální organická teorie, jež za veřejné právo považuje soubor takových právních předpisů, které za oprávněné nebo povinné subjekty podkládají výlučně nositele výsostné moci. Podrob. srov. *Hendrych, D.*, 2003, s. 26 an.

^{38/} Ani tato teorie nedává zcela jasnou odpověď na otázku, co je právem veřejným (a co právem soukromým), neboť i orgány veřejné správy rozhodují ve věcech soukromoprávních (např. zápis do katastru nemovitosti). Podle teorie subjektivní jde o vztah veřejného práva. O vztah veřejného práva se však jedná jen částečně. Spíše lze říci, že orgán veřejné správy veřejnoprávně rozhoduje (toliko proces je veřejnoprávní) o soukromém právu. Ostatně ve stejné pozici se nalézá soud v civilním řízení.

Teoretici soukromého práva při stanovování rozdílu mezi veřejným a soukromým právem upřednostňují před uvedenými teoriemi diferenciální hlediska poněkud odlišná. Vycházejí z jednotlivých prvků struktury právního vztahu, kterými jsou subjekt, předmět a obsah. Subjekty veřejnoprávního vztahu jsou podle jejich názoru zásadně na jedné straně státní (nemusí se jednat o právní subjekty), které reprezentují stát a působí v rámci své pravomoci a působnosti, přičemž jejich činnost je omezena zásadou „vše je zakázáno, co není výslovně dovoleno“. Za subjekty soukromoprávních vztahů pak považují osoby fyzické a osoby jim podle práva narovené postavené (osoby právnické a stát), které vystupují v těchto vztazích jako „osobně svobodní“ v rámci své právní způsobilosti (volní autonomie), což vychází ze zásady „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“. Z hlediska předmětu vztahu má soukromé právo upravovat vztahy, které vznikají mezi osobně svobodnými subjekty „obvykle na základě empirické zkušenosti při realizaci zejména majetkových (ekonomických), ale i osobnostních či smíšených práv“. Soukromoprávní vztahy jsou chráněny státní mocí i prostřednictvím státního donucení „na rozdíl od vztahů veřejnoprávních, u nichž se právo podílí i na jejich vzniku, změně a zániku“. Pokud jde o obsah právního vztahu, pro soukromé právo je určující autonomie vůle subjektů, rovné právní postavení, obecně závazná norma chování jako jeho právní základ, smlouva jako fundamentální právní prostředek, rozhodující podíl dispozitivních norem a soukromoprávní sankce. Veřejné právo je z tohoto pohledu charakterizováno absencí autonomie vůle subjektů, nerovným právním postavením, individuálním právním aktem jako právním základem, účelným rozhodnutím jako základem právním prostředkem, výlučnou regulací normami kogentními a veřejnoprávními sankcemi. Z podobných hledisek autoři dále poukazují na odlišnosti soukromoprávní a veřejnoprávní metody právní úpravy.³⁹

Již klasiky správního práva bylo konstatováno, že hranice mezi oběma základními oblastmi práva se všelijak posunují a stávají se více propustnými, nežlidka dochází ke střání těchto hranic, mezi právem soukromým a veřejným existuje pásmo sporné povahy právní, „pásmo hybridní“ (*J. Hoetzel*). Na prolínání soukromého a veřejného práva poukazuje též Ústavní soud:

...v moderní společnosti se nezdá prolnají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za

veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký konkrétní druh právní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Nesplnění označovací povinnosti vůči Ministerstvu financí té které činnosti se jedná... Nesplnění označovací povinnosti vůči Ministerstvu financí a v důsledku toho uložení sankce ze strany burzovní komory obsahuje nepochybně prvek rozhodování o právech a povinnostech právníké osoby v oblasti veřejné správy. Jedná se přinejmenším o nepřímý výkon státní správy...
(náleţ č. 147/1998 Sb. ÚS, sv. 12)

Obecně (nejen z pohledu práva správního) pak lze zjistit, že oblast veřejného práva se spíše rozšiřuje, příp. též dochází k jeho míšení s právem soukromým (*J. Filip*). Některé právní vztahy totiž mají jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní aspekty: typické je to např. pro stavební řízení, kde lze uplatňovat jak námítky veřejnoprávní (hlediska stanovená správními předpisy, např. zastínění, vzdálenosti mezi stavbami), tak soukromoprávní (z pohledu sousedských vztahů). Proto i řešení případných sporů přísluší v prvním případě správním úřadům (event. posléze správním soudům), ve druhém případě pak soudům obecním.

V této souvislosti si pak je třeba z teorie práva připomenout vztah mezi právním předpisem a právní normou (právní předpis obsahuje více právních norem, které regulují příslušné právní vztahy). Ide o to, že v praxi neexistují jen předpisy výhradně veřejného nebo soukromého práva. Například občanský zákoník je sice především předpisem soukromoprávním, nicméně obsahuje i normy veřejnoprávní (podmínky výpovědi z bytu). Obecně lze snad říci, že řada předpisů obsahuje normy oboujho druhu, je jen málo exkluzivních předpisů práva veřejného.⁴⁰

V ústavních předpisech můžeme vysledovat jisté ústavní, orientační, základní zakotvení „hranic“ veřejného a soukromého práva: Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Každý může činit, co není zákonem

³⁹ *Hurválík, J., Fiála, J., Hrušáková, M.*, cit. dílo, s. 12. an. V cit. práci autoři také poukazují na teorii „trojdělení“ práva na právo soukromé, veřejné a tzv. sociální (podrob. srov. s. 19).

⁴⁰ Srov. např. komp. zákon a publ. zákon. Většinu veřejnoprávních ustanovení obsahuje i občanský zákoník. Prakticky toliko veřejnoprávní obsah mají zákony spadající do zvláštní části správního práva (vodní zákon, silniční zákon).

zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny, poněkud odlišně čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy).⁴¹⁾

Veřejným právem v užším slova smyslu se zpravidla chápe právě právo správní, příp. včetně práva ústavního, širší pojetí veřejného práva sem dále zahrnuje právo finanční, trestní právo hmotné i procesní, mezinárodní právo veřejné, občanské právo procesní. V moderní době dochází k rozšíření oblasti veřejného práva, a to o právo sociálního zabezpečení a právo životního prostředí.

Lze uzavřít: hranice mezi soukromým a veřejným právem tedy nelze jednoznačně vymezit (nejsou ostré), ačkoli se o to pokoušela již řada teorií. Pro úplnost je vhodné uvést, že Ústavní soud je patrně zastáncem tzv. mocenské teorie:

„Za právo veřejné považuje Ústavní soud 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, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá...“

(usn. č. 15/1995 Sb. ÚS, sv. 3)

7. Veřejná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti

Teorie práva obvykle rozlišuje mezi právem objektivním (právo v objektivním smyslu) a právem subjektivním (právo v subjektivním smyslu),⁴²⁾ což platí také pro právo správní. *Objektivním správním právem*

⁴¹⁾ Jak vyplývá z výše podaných výkladů o vztahu moci státní a veřejné, přesnější by patrně bylo, aby Ústava hovořila o moci veřejné namísto moci státní. Navzdory dikci je však možné pomocí systematického a logického výkladu dojít k interpretaci širší, tedy, že se ve skutečnosti má na mysli moc veřejná. Srov. zejm. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (obrana proti zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv).

⁴²⁾ Srov. např. *Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.*, cit. dílo, s. 25 an., s. 103 an.

je tedy soubor platných právních norem správního práva (právo *de lege lata*). *Subjektivním správním právem* je obsah objektivního správního práva, konkrétní právo (oprávnění), které je (může být) realizováno na základě objektivního správního práva. Protože je správní právo řazeno mezi právo veřejné, rozeznávají se dále *veřejná subjektivní práva*, tj. práva, která mají fyzické a právnické osoby vůči státu, příp. vůči jiným subjektům veřejné správy (zpravidla za splnění zákonem stanovených podmínek).⁴³⁾ Vedle veřejných subjektivních práv existují i *veřejné subjektivní povinnosti*, tj. povinnosti osob vůči státu, resp. vůči jiným subjektům veřejné správy.

Mezi veřejná subjektivní práva řadíme např. právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách (čl. 32 odst. 2 Listiny), právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění (čl. 31 Listiny), petiční právo (čl. 18 Listiny), právo na soudní ochranu, resp. spravedlivý (řádný) proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), právo na soudní přezkum správních rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny) nebo právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné moci (čl. 36 odst. 3 Listiny). Veřejným subjektivním právům odpovídá povinnost státu zajistit jejich realizaci. Jak vidno, řada subjektivních veřejných práv je zakotvena v Listině, ale mohou – stejně jako veřejné subjektivní povinnosti – vyplývat i z (běžných) zákonů.⁴⁴⁾ Z veřejných subjektivních povinností uvedme např. povinnost „služby“ v případě živelních pohrom (čl. 9

⁴³⁾ O subjektivní veřejných právech, resp. o jejich ochraně ve správním soudnictví výslovně hovoří s. ř. s. (ust. § 2).

⁴⁴⁾ Rozsah „vymahatelnosti“ veřejných subjektivních práv na ústavni úrovni garantovaných se ovšem liší. Srov. čl. 41 odst. 1 Listiny. Veřejná subjektivní práva ovšem nevyplývají jen z ústavních předpisů. Srov. např. rozs. 220/2004 Sb. NSS, seš. 6, kde se o zatřazení uchazeče o zaměstnání do evidence úřadem práce a poskytnutí hmotného zabezpečení podle § 7 odst. 1 a § 12 odst. 1 zák. č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, uvádí: „...zatřazení uchazeče o zaměstnání do evidence představuje veřejnoprávní akt, který je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny... Podle tohoto článku má každý právo získávat prostředky pro své životní prostředky práci. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon. Zákon o zaměstnanosti je proto nutno nahlížet jako zákon, který stanoví bližší podmínky pro realizaci citovaného subjektivního veřejného práva.“ Srov. též dále v textu.

odst. 2 písm. c/ Listiny), povinnost plátit daně (čl. 11 odst. 5 Listiny), ale kupř. i povinnost vlastnit řídicí průkaz k řízení motorového vozidla, rybářský lístek atp.^{45f}

Prameny správního práva a vnitřní předpisy

Z literatury:

Hendrych, D. Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obecných předpisů). In: Pocta prof. K. Malému k 65. narozeninám. Praha: Karolinum, UK, 1995, s. 312–322. *Hendrych, D.* Autonomní normotvorba v českém správním právu. In: *Musil, J., Váňuchová, M.* (uspoř.) Pocta prof. Otovi Novotnému k 70 narozeninám. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 11–18. *Hoetzel, J.* Československé správní právo. Praha: Melantrich, 1937. *Holländer, P.* K pojmu prameňov práva. *Právník*, 12/1985. *Merkl, A.* Obecné právo správní. Praha-Brno: Orbis, 1931/1932. *Posvátý, J.* Obecné pojmy správního práva. Brno: Československý akademický spolek *Právník*, 1946. *Přířcha, P.* Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2003. *Vědrál, J.* Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo* 2–3/2003. *Topálka, V.* Prameny správního práva. In: *Hendrych, D. a kol.* Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2003. *Meyr, F.* Československé právo správní. Část obecná. Brno, 1922.

1.

Východí poznámky

Pramenem práva se běžně rozumí zdroj práva, z něhož právo plyne (*J. Posvátý*). Teorie práva pak zpravidla rozeznává prameny práva ve dvojm chápání:¹¹ *Pramenem práva* v *materiálním slova smyslu* jsou určité skutečnosti, které způsobují, že obsah práva je právě takový, jaký je. Jsou to např. sociální poměry, historické události, zvyklosti, právní

^{45f} Pro ilustraci rozdílů mezi soukromými a veřejnými subjektivními právy a povinnostmi srov. např. soukromá subjektivní práva a povinnosti vznikající stranám při plnění na základě kupní smlouvy. Jde o rovnoprávný projev vůle soukromých subjektů. Subjektivní veřejné právo ovšem navazuje i na tuto situaci a spočívá v možnosti se dožadovat ochrany soukromého subjektivního práva – pokud není v souladu se smlouvou plněno – z této smlouvy vyplývajícího před nezávislým soudem.

¹¹ K tomu srov. např. též *Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.* Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 36 an.