

Evropský správní prostor

Principy dobré správy

Normotvorná pravomoc veřejné správy

Interpretace norem správního práva

BM605Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy III

1. přednáška 22. 2. 2024

Petr Havlan

Osnova přednášky a její cíl




- Evropský správní prostor
- Principy dobré správy
- Normotvorná pravomoc veřejné správy
- Interpretace norem správního práva

Cíl: cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymežit a v tom základním přiblížit pojmy: evropský správní prostor, principy dobré správy, normotvorná pravomoc veřejné správy a interpretace norem správního práva

Evropský správní prostor


pojem

trojí pojetí:


- 1) **správní prostor Evropské unie** (členských států EU); vymezený komunitárním, resp. unijním právem 
- 2) **správní prostor vzájemné administrativní spolupráce a odstraňování bariér při výkonu veřejné správy v Evropě**; působí zde jak Evropská unie, tak i Rada Evropy 
- 3) **správní prostor členských států Rady Evropy, coby prostor sdílení společných hodnot a principů** 

Evropský správní prostor

vymezení

- evropský správní prostor je chápán jako určitá metafora, která popisuje proces konvergence (přibližování se) správně-právních národních systémů a správních procesů 
- vyznačuje se prosazováním nikoliv jednotných pravidel pro každodenní fungování veřejné správy v jednotlivých členských státech EU, ale formuluje a prosazuje sdílené či společné standardy

Evropský správní prostor


- cílí (směřuje) ke sblížování činností veřejných správ jednotlivých členských států EU 
- nemusí být nutně vytvářeny stejné orgány a instituce, ale je potřeba zajistit, aby tyto instituce fungovaly na stejných principech

Evropský správní prostor

čtyři základní pilíře

- spolehlivost a předvídatelnost
- otevřenost a průhlednost
- odpovědnost
- efektivita



Evropský správní prostor

Good governance (dobré vládnutí) 


- zdůrazňují se zejm. takové prvky v systému veřejné správy jako je efektivita veřejných služeb a odpovědné rozdělování finančních prostředků, kontrola nezávislými soudy a právní rámec pro vynucování smluvních povinností, legalita a úcta k lidským právům, rovné příležitosti, neformální smiřování rozdílných zájmů apod.

Evropský správní prostor

Good administration (dobrá správa)


- dobrá správa představuje v první řadě právní koncept  a občané státu z ní zprav. mohou dovozovat práva vůči státu, jichž se mohou dovolávat před národními soudy; jejím nutným předpokladem a neodmyslitelnou součástí jsou procesy výsostně demokratické, zejm. participace dotčených osob, potažmo veřejnosti na procesu přijímání důležitých administrativních rozhodnutí a politických koncepcí 

Principy dobré správy

- a) povahy *hodnotové* (materiální, “obsahové”) - míří ke spravedlnosti, ochraně práv, apod; mnohdy usměrňují obsah rozhodnutí (proporcionalita, předvídatelnost, ochrana veřejného zájmu, nestrannost, objektivita)
- b) povahy spíše *procedurální* (“technické“, potažmo etické) - jak postupovat, jak řešit procesní otázky, jak se chovat k adresátům – klientům (včasnost, rychlost, otevřenost-transparentnost, procesní rovnost, procesní ekonomie, jakož i slušnost a zdvořilost); blízké procesním zásadám 




Principy dobré správy

slouží:

- jako jedno z hlavních hledisek pro činnost Veřejného ochránce práv 
- ke „správnému“ výkladu a aplikaci právních předpisů správními orgány
- k naplňování požadavků (idejí) spravedlnosti, racionálnosti a efektivnosti (dobré) veřejné správy
- k eliminaci nebo snižování rizik spojených s nesprávným výkonem veřejné správy (čili spjatých se „špatnou“ VS)
- jako vodítko pro správní orgány v otázkách: *jak postupovat a jak rozhodovat*

Principy dobré správy

zdroje:

- Rada Evropy a její doporučení 
- čl. 41 Listiny základních práv EU 
- Evropský ombudsman
- judikatura Soudního dvora Evropské unie
- Veřejný ochránce práv 
- doktrína

Principy dobré správy

doporučení Výboru ministrů RE o dobré správě

zásadami dobré veřejné správy podle Dodatku k Doporučení RE

CM/Rec(2007)7 o dobré správě jsou:

zákonnost (čl. 2), *rovnoprávnost* (čl. 3), *nestrannost* (čl. 4), *proporcionalita* (čl. 5), *právní jistota* (čl. 6), *časová přiměřenost* (čl. 7), *participace* (čl. 8), *úcta k soukromí* (čl. 9) a *transparentnost* (čl. 10)

Normotvorná pravomoc veřejné správy

normativní správní akty

- obecnost, abstraktnost

- podzákoné akty

- prováděcí 


- prvotní 

- podmínkou platnosti je jejich publikace

- nařízení vlády 



- právní předpisy ministerstev a ostatních orgánů státní správy 

- obecně závazné vyhlášky krajů a obcí 

- nařízení krajů a obcí 



Normotvorná pravomoc veřejné správy

- příprava návrhů zákonů podle § 24 kompetenčního zákona 
 - ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim uložila vláda; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě
- § 28a kompetenčního zákona
 - vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu; v jejím čele stojí člen vlády 

Normotvorná pravomoc veřejné správy

Legislativní pravidla vlády a legislativní proces

- Legislativní pravidla vlády upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů, požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů
- materiály pro práci LRV projednává s předkladateli návrhů zákonů Odbor vládní legislativy; ten navíc zpracovává Plán a Výhled legislativních prací vlády
- Odbor kompatibility zajišťuje především práce spojené s legislativními závazky plynoucími z členství ČR v EU a provozuje Informační systém pro aproximaci práva (ISAP)
- metodické řízení a podporu procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) na úrovni ústředních správních úřadů zajišťuje Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)


Normotvorná pravomoc veřejné správy

Legislativní pravidla vlády – obsah

- příprava návrhu zákona
 - věcný záměr zákona
 - návrh zákona
- vypracování prováděcích předpisů
 - nařízení vlády
 - vyhlášek
- příprava právních předpisů ve zvláštních případech
- příprava stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda
- legislativně technické požadavky
 - členění právního předpisu, nadpisy v právním předpisu, úvodní věty v právním předpisu, některé požadavky na obsah právního předpisu a některé požadavky na obsah novely právního předpisu


Normotvorná pravomoc veřejné správy

nařízení vlády

- není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění k provedení zákona 
- vůle vlády není neomezená; je limitována Ústavou, mez. smlouvami a obecnými právními principy
- návrh předkládá člen vlády
- pro přípravu, projednávání a předkládání platí Legislativní pravidla vlády, přičemž jednací řád vlády se použije podpůrně
- podepisuje předseda a příslušný člen vlády
- vyhlašuje se ve Sbírce zákonů
- možnost zrušení Ústavním soudem


Normotvorná pravomoc veřejné správy

právní předpisy orgánů státní správy

- zmocnění v zákoně – jednoznačnost a zřetelnost 
- nejen ministerstva a další ústřední orgány státní správy, ale např. i ČNB, Státní veterinární správa, AOPK ČR, krajské hygienické stanice...
- postup upravují Legislativní pravidla vlády
- publikace zprav. ve Sbírce zákonů (celostátní působnost)
- možnost zrušení Ústavním soudem

Normotvorná pravomoc veřejné správy

právní předpisy územních samosprávných celků

- pravomoc obcí a krajů vydávat
 - obecně závazné vyhlášky (zastupitelstva) v samostatné působnosti
 - nařízení (rady) v přenesené působnosti 
- podmínkou platnosti je vyhlášení – zprav. na úřední desce po dobu 15 dnů / ve Věstníku právních předpisů kraje
- účinnost zprav. 15. den po vyhlášení (výjimka: naléhavý právní zájem)
- možnost zrušení Ústavním soudem

Normotvorná pravomoc veřejné správy

obecně závazné vyhlášky obcí

- § 10 zákona o obcích, § 44 zákona o hl. m. Praze
 - k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku
 - pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných, sportovních a kulturních podniků
 - k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství nebo
 - stanoví-li tak zvláštní zákon (např. zákon o místních poplatcích, zákon o odpadech)
- vyhrazená pravomoc zastupitelstva
- zasílají se Ministerstvu vnitra (MV)
- rozpor se zákonem
 - výzva k nápravě ze strany MV, dochází k pozastavení účinnosti
 - návrh Ústavnímu soudu (viz např. nálezy ve věci tzv. sedacích vyhlášek – Varnsdorf, Litvínov, Most)

Normotvorná pravomoc veřejné správy

obecně závazné vyhlášky krajů

- § 6 zákona o krajích
 - v mezích samostatné působnosti jen, stanoví-li tak zákon (např. § 43 odst. 11 zákona o odpadech: „Závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje a její změnu vyhlásí kraj obecně závaznou vyhláškou.“)
- vyhrazená pravomoc zastupitelstva
- zasílají se Ministerstvu vnitra (MV)
- rozpor se zákonem
 - výzva k nápravě ze strany MV, dochází k pozastavení účinnosti
 - návrh Ústavnímu soudu

Normotvorná pravomoc veřejné správy

nařízení obcí

- § 11 zákona o obcích, § 44 zákona o hl. m. Praze
 - na základě zákona
 - v mezích zákona
 - výslovné zákonné zmocnění
- vyhrazená pravomoc rady (např. tržní řád)
- zasílají se krajskému úřadu (KÚ)
- rozpor se zákonem
 - výzva k nápravě ze strany KÚ, dochází k pozastavení účinnosti
 - návrh Ústavnímu soudu

Normotvorná pravomoc veřejné správy


nařízení krajů

- § 7 zákona o krajích
 - na základě zákona
 - v mezích zákona
 - výslovné zákonné zmocnění
- vyhrazená pravomoc rady (viz např. zákon o ochraně přírody a krajiny: nařízení o zřízení přírodního parku)
- zasílají se příslušnému ministerstvu
- rozpor se zákonem
 - výzva k nápravě ze strany příslušného ministerstva, dochází k pozastavení účinnosti
 - návrh Ústavnímu soudu

Interpretace norem správního práva

realizace norem správního práva = uskutečňování těchto norem ve správněprávních vztazích


- **přímá realizace**

- chování subjektu podle normy správního práva [netřeba zprostředkování použití normy aktivitou subjektu veřejné správy, resp. správního orgánu] 

- ***aplikace (interpretace, správní uvážení, neurčité pojmy, analogie)***






- použití normy správního práva správním orgánem na určitý skutkový případ (A autoritativní) 

Interpretace norem správního práva

interpretace (výklad) norem správního práva je součástí aplikace; jde o vyložení (poznání) právního obsahu dané normy 

třídění výkladů





- podle **subjektů**:

- V prováděný *orgánem aplikujícím normu* 
- V *oficiální* (prováděný nadřízeným orgánem pro orgány, které mu jsou podřízené) 
- V *legální* (prováděný orgánem zmocněným k tomu ústavou event. zákonem)  
- V *autentický* (prováděný orgánem, který danou normu vydal)
- V *doktrinální* (prováděný vědeckými institucemi) 



Interpretace norem správního práva



- podle **metody V**:

- *V jazykový* (vykládá právní normu na základě jejího textu) 
- *V logický* (vykládá právní normu na základě tzv. specifických argumentů právní logiky) 
- *V systematický* (vykládá právní normu z hlediska jejího postavení v systému právního předpisu, popř. celého právního řádu)
- *V teleologický* (vykládá právní normu z hlediska jejího účelu – účel, konečný cíl: řecky telos) 
- *V historický* (vykládá právní normu rovněž z hlediska jejího účelu, ale nikoli účelu takřkajíc aktuálního, ale účelu, který tu byl v době, kdy byla daná norma přijímána)
- *V komparativní* (vykládá právní normu na základě jejího srovnání s podobnými právními úpravami v jiných právních předpisech nebo právních řádech) 






Interpretace norem správního práva

- podle **rozsahu V**:

- *V obecný* (vztahuje se na sumu případů určitého typu) 
- *V individuální* (vztahuje se na jeden případ) 

- podle **vztahu textu a rozsahu normy**, stanovené V:

- *V doslovný* (text normy se rovná vyloženému rozsahu normy) 
- *V zužující* - restriktivní (text normy je širší než vyložený rozsah normy) 
- *V rozšiřující* - extenzivní (text normy je užší než vyložený rozsah normy) 


Interpretace norem správního práva

související pojmy

- **správní uvážení** (diskrece) je možné tam, kde s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek, jde tedy o volbu jednoho z více danou normou předvídaných (možných) právních řešení; uplatní se tam, kde to vyžaduje veřejný zájem na diferencovaném přístupu; současně je třeba objektivizovat jeho uplatňování („stejné případy je třeba posuzovat stejně a různé různě“)
- **neurčité** (pružné) **pojmy** jsou výrazy, který nejsou blíže obsahově vymezeny ani danou normou správního práva, ani jinými právními normami resp. nejsou důsledně právně „vymezitelné“ (např. veřejný zájem, veřejná bezpečnost, veřejný pořádek, důvody zvláštního zřetele, ...); jejich obsah musí, zásadně případ od případu, posuzovat sám správní orgán, tj. rozhodnout, zda v konkrétním případě došlo k jich „naplnění“ či nikoli



Interpretace norem správního práva

- **analogie** at' už *analogia legis* (A zákona), tj. kdy pro daný skutkový stav chybí právní norma, proto se použije právní norma obdobná, nebo *analogia iuris* (A práva), kdy chybí i obdobná PN, a proto se postupuje podle obecných principů toho kterého právního odvětví či dokonce celého právního řádu, nemá ve správním právu (už jen s ohledem na povahu tohoto právního odvětví) příliš mnoho prostoru pro uplatnění; v každém případě je ji zde třeba důsledně chápat až jako *ultima ratio* (nejzazší možné řešení), a to proto, že vyvolává značnou právní nejistotu; určité uplatnění tak nachází analogie zejm. ve správním právu procesním 

Prameny ke studiu

- Skulová, S. a kol. *Základy správní vědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 97 až 105
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 43 až 48 a 529 až 559
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 81 až 104
- Dokumenty Legislativní rady vlády ČR: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264/>
- Pocta Legislativní radě vlády ČR k 50. výročí: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/pocta-legislativni-rade-vlady-k50--vyroci-1969-2019-178520/>
- Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003
- Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha : Linde, 2008
- Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 110 až 117