



NP211Zk Správní právo pro veřejnou správu II

II. kolektivní konzultace 1. téma

21.2.2024

Téma:

Pravomoc správních orgánů vs. veřejná subjektivní práva

Přednášející: doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Obsah:

- Podmínky výkonu pravomoci správních orgánů
- Veřejná subjektivní práva
- Základní zásady činnosti správních orgánů
- Principy dobré správy

Témata **obsahově provázána**.

I. Východiskový pojem:

Pravomoc správního orgánu („SO“) – definice:

= **souhrn právních prostředků**, jimiž správní orgán disponuje.

(Řeší otázku **CO**, a **JAK** správní orgán činí).

(POZN.: v jakých VĚCECH, KDE, vůči KOMU = okruh vztahů = působnost).

Pravomoc se uplatňuje se v rámci vrchnostenského, mocenského, autoritativního působení veřejné správy.

Nikoliv tedy při činnostech nevrchnostenských (např. správa majetku, uzavírání soukromoprávních smluv, apod.).

Jde o výkon veřejné moci – a proto v právním státě nezbytný **vždy - zákonný základ** (zásada vázanosti veřejné moci zákonem = *legality*).

Pravomoc SO – obecně **vždy uplatňována směrem k právní sféře dotčených osob**, adresátů působení (právnícké a fyzické osoby).

Jednotlivé druhy (součásti) pravomoci správního orgánu:

- normotvorná,
- rozhodovací,
- exekuční,
- kontraktační,
- zásahová,
- kontrolní,
- sankční (trestající),
- evidenční.

Skladba pravomoci u různých SO *nestejnorodá* :

- dle účelu, obsahu, zaměření jejich činnosti. Vyjádřeno vždy v zákonné úpravě – zákonné zmocnění.

(Kontrolní otázka: jakými pravomocemi disponuje např. obec ? Je to stejné v samostatné, i v přenesené působnosti ?)

Podmínky výkonu pravomoci SO:

Liší se **zákonné zmocnění** pro výkon pravomoci:

- **vázané** (povinnost uplatnit),
- „**volné**“ (na základě a v mezích zákona) – založena úvaha SO, zda uplatnit, či jak konkrétně (= správní uvážení, resp. „*diskreční pravomoc SO*“).

Jde o volnost pouze relativní (absolutní volnost v právním státě neexistuje).

Omezeno - obecnějším právním rámcem, resp. také obecnými zásadami a také hodnotami právního státu.

Platí zákaz libovůle (= *zákaz zneužití pravomoci*).

Obecné požadavky také na: *kontinuitu, legitimitu, důvěryhodnost, odpovědnost, transparentnost, participaci* (srov. s pilíři, hodnotami a principy tzv. „*evropského správního prostoru*“).

K tomu míří *obecné principy a zásady*.

2. Veřejná subjektivní práva

Výkon pravomoci SO – působí **vůči adresátům**,

- zasahují či se mohou dotýkat jejich **subjektivních** práv („dotčené osoby“ – s.ř.).

Veřejná subjektivní práva = **souhrn oprávnění a povinností**, jež má **jednotlivec ve vztahu k veřejné správě** (= obsahem SP vztahů).

Některá **ústavně chráněna** (včetně práva na řádný proces a soudní ochranu). – *Listina základních práv a svobod, EÚZPS.*

V rovině **potenciální** – dána právním řádem – **de lege lata**, a event. **efektivní, aplikovaná** – **de lege applicata**.

Rozsah a skladba dána právním postavením konkrétních subjektů, tj. jsou u jednotlivých adresátů odlišné, resp. mění se v čase (občan obce, živnostník, student, vlastník lesa, pachatel přestupku,... - dnes a za rok). POZN.: Časté změny narušují právní jistotu osob (a legitimitu VS).

Veřejná subjektivní práva

Tradičně teorie rozlišuje určité **skupiny veřejných subj. práv**:

- právo na vydání povolení nebo souhlasu (ovšem nutno zkoumat existenci nároku)
- právo na určitá plnění od VS,
- právo, aby se VS zdržela nepřipustných zásahů či zákroků,
- právo uplatňovat procesní práva (zejména jako účastník řízení)
- právo na participaci na výkonu VS stanovenými způsoby.

Jde o „vývojovou“ kategorii – rozvíjení v čase (rozvoj právního státu).

Významné jsou **záruky (garance) veřejných subjektivních práv** (hmotné, procesní, institucionální) – jejich základ, dostupnost a efektivnost. (*Vizte III. blok konzultací*).

- Vedle těchto práv stojí však **současně požadavek** na **ochranu práv jiných subjektů**, a také **veřejných zájmů**. V případě jejich rozporu – uplatňuje se **poměrování**.

3. Legalita a další principy (základní zásady) činnosti veřejné správy.

„Základní zásady činnosti správních orgánů“

– *založeny* (tehdy jako nový institut) *ve správním řádu* (§ 2 – 8 s.ř.)

Nejde o úplný výčet.

Nejde o *pouhé zásady procesní*. Vedle požadavků na procesní stránku postupů SO působí *rovněž na obsah, resp. výsledek postupu*.

Základ a původ základních zásad:

- *(osvědčené) tradice veřejné správy,*
- *ústavní zásady, obecné principy právní a principy správního práva (vztah státu a jednotlivce, podmínky výkonu veřejné moci, zejm. čl. 36 odst. 1, 38 odst. 2 LZPS),*
- *mezinárodní a evropský kontext (ochrana ZPS, právo na řádný, spravedlivý proces a rozhodnutí (srov. čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy, Listina ZP EU - čl. 41 – „právo na dobrou správu“).*

Vztah k „principům dobré správy“

Pojem „**principy dobré správy**“ = širší katalog, včetně soft-law Rady Evropy = *rezoluce a doporučení* Výboru ministrů Rady Evropy (zejm. *doporučení č. 2007/7, o dobré správě, a řada dalších*).

Srov. též - „desatero“ Veřejného ochránce práv.

Zahrnují požadavky **etické**, či na **efektivnost** správy, **konkretizují a doplňují zásady právně závazné**.

Tendence postupného prolínání mezi zásady právní povahy.

(Srov. např. vývoj požadavku na transparentnost, resp. otevřenost rozhodnutí vůči adresátům skrze řádné odůvodnění, a to již nejen rozhodnutí ve správním řízení, či požadavek na zdvořilost a vstřícnost úředních osob).

Význam, závaznost , úloha a aplikace základních zásad činnosti SO:

Jde o *obecné zásady, zásady správního práva*, proto:

- ✓ **právně závazné** (vč. implicitních, nepsaných),

Některé jsou *přímo ústavními principy*.

- ✓ Jde o **principy zákonné úpravy**

= ovlivňují nastavení, resp. znění konkrétních pravidel v zákoně,

- ✓ **interpretační pravidlo** (při aplikaci konkrétních pravidel)
+ **nástroj právní argumentace**.

Význam, závaznost, úloha a aplikace základních zásad činnosti SO (pokračování):

Napomáhají nalézt „správný“ poměr mezi naplňováním veřejných zájmů, a respektem k subjektivním právům osob.

Znaky a podmínky působení:

- ✓ působí současně (tj. jako systém), ne vždy však v souladu (např. rychlost vs. materiální pravda)
a tehdy nutné vzájemné *poměřování*,
- ✓ působí *praeter legem* (tedy pokud pravidlo nestanoví jinak),
- ✓ zvláštní důležitost *pro správné uvážení (diskreční pravomoc)* = kde zákon nedává jediné správné, resp. přesné řešení.

Význam, závaznost, úloha a aplikace základních zásad činnosti SO (pokračování):

Souvisí s požadavkem nejen na **zákonnost**, ale také **(věcnou) správnost** rozhodnutí (řešení), jakož i **spravedlnost** rozhodnutí, a také procesu k němu vedoucího.

Zásady představují **strukturu hledisek pro nalezení řešení** daného případu, a také **pro přezkum** rozhodnutí.

Význam judikatury pro formulaci, resp. precizaci a upřesňování působení principů.

Základní zásady činnosti správních orgánů:

Správní řád zásady **nepojmenovává, ale závazně stanoví.**

Označení – používané v evropském, mezinárodním kontextu (+ tradice).

1. - Zásada legality (zákonnosti) - / 2 odst. 1 s.ř./

– je **základem a rámcem**

pro činnost veřejné správy,

a také pro ostatní zásady.

= SO musí jednat **v souladu s celým právním řádem.**

Základní zásady činnosti SO:

V § 2 s.ř.:

Kromě zásady legality:

Zásada – princip proporcionality (přiměřenosti) – jde o přiměřenost použití veřejné moci),

Zákaz zneužití správního uvážení (tj. zákonné a správné využití pravomoci správního orgánu – „účel pravomoci“),

Zásada **ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů** dotčených osob.

Zásada **preference smírného řešení rozporů** při projednávání a při rozhodnutí věci (tj. **subsidiarita** využití mocenského, vrchnostenského řešení) – (§ 5)

Základní zásady činnosti SO:

Zásada ***souladu jednání správního orgánu s veřejným zájmem***
(veřejný zájem – souvisí s účelem pravomoci správního orgánu, resp. s účelem zákonné úpravy na daném úseku veřejné správy) - § 2.

Princip - zásada legitimního očekávání (ibid):

■ *obdobné věci řeší SO obdobně, odlišné s přihlédnutím k jejich odlišnosti (zákaz excesů), k tomu významná: vlastní ustálená praxe, metodika, judikatura,*

+ *nečiní překvapivé úkony* (+ povinnost uvědomovací, poučovací (§ 4) – patří k dobré správě),



Základní zásady činnosti SO:

Zásada ***materiální pravdy*** - § 3 (+ nutno vypořádat se také s hlavními zásadami obsaženými v § 2)

+ *přesvědčivost rozhodnutí* (tj. odraz v *odůvodnění* rozhodnutí, jež musí být řádné, úplné). **Zásada řádného odůvodnění** – *není explicitě* ve výčtu zásad.

Zásada ***procesní rovnosti a nestrannosti postupů*** správních orgánů (§ 7),

Zásada ***veřejné správy jako služby*** (*vstřícnost, zdvořilost, poučovací povinnost, uvědomění* o úkonu předem – také „***zásada dobré správy***“). (§§ 4, 8)

+ ***součinnost s dotčenými osobami:***

„SO umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“ (§ 4 odst. 4) ,

Zásada ***spolupráce správních orgánů navzájem a souladnosti jejich postupů*** (§ 8),

Zásada ***rychlosti a hospodárnosti postupů*** - bez zbytečného zatěžování všech subjektů v řízení (*procesní ekonomie*). - § 6.

Literatura:

Základní:

- Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012.
- Skulová, S., a kol.: *Správní právo procesní, 4. aktualizované a rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, str. 51 - 81.

Rozšiřující:

- Hendrych, D., a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, str. 54 – 62.
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*, 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2023, str. 45 – 60.
- Skulová, S., Potěšil, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H.Beck, 2017, str. 91 – 103.



Děkuji za pozornost.

Nyní budeme pokračovat v rámci II. konzultace druhým tématem, a to:

interpretace norem správního práva, správní uvážení, neurčité pojmy.

