



PRÁVNICKÁ
FAKULTA

Masarykova univerzita

MP719Z Správní právo II

2. přednáška

26.9.2022

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Obsah a zaměření 2. přednášky:

I. Podmínky výkonu pravomoci správních orgánů.

II. Pojem veřejných subjektivních práv. Vztah veřejné správy k subjektivním právům.

III. Legalita a další principy (základní zásady) činnosti veřejné správy. Povaha, působení a význam základních zásad.

Připomenutí obsahu 1. přednášky:

- Předmět obsahově navazuje na ***Správní právo I***
 - zaměřené zejména na ***organizační stránku*** veřejné správy.
/“statická stránka“/.

- ***Správní právo II*** :
obsahem = problematika ***činnosti veřejné správy***, resp. ***funkční pojetí*** veřejné správy /“dynamická stránka“/.
Vedle funkcí, metod a forem působení veřejné správy zahrnuje problematiku právních záruk ve veřejné správě, správně právní odpovědnosti, správního trestání.

Připomenutí:

- **V souhrnu:** právní úprava **organizace a činnosti veřejné správy** v předmětech Správní právo I a Správní právo II představují tzv. **obecnou část správního práva.**
- **Zvláštní část správního práva** - tj. úprava organizace a činnosti **ve (vybraných) odvětvích veřejné správy** - bude vyučována v rámci Správního práva III.

Připojena budou **procesní specifika** příslušných odvětví.

(Pozn.: ze Správního práva I, II a III - souborná zkouška – VIII. semestr).

Připomenutí:

Pojem „pravomoc“ = *souhrn právních prostředků*, jichž SO disponuje.

Uplatňuje se v rámci vrchnostenského, mocenského, autoritativního působení veřejné správy.

Otázky k zamyšlení ke dnešnímu tématu:

- *Jaký je význam určení účelu pravomoci správního orgánu při jeho konkrétní činnosti ? Jak lze identifikovat účel pravomoci správního orgánu ?*
- *Jaká je skladba (součásti) pravomoci územních samosprávných celků (ÚSC)? Je tomu stejně u všech ÚSC ?*
- *Vztahují se základní zásady činnosti správních orgánů také na výkon samostatné působnosti obcí a krajů ?*
- *Mají všichni studenti vysokých škol v ČR stejná veřejná subjektivní práva, resp. povinnosti ?*
- *Čím je, resp. může být omezeno či vyvažováno konkrétní veřejné subjektivní právo určité osoby?*
- *Lze obecně předpokládat, že správní orgán v našem případě, řešeném dle konkrétních zákonných ustanovení, bude postupovat stejně či obdobně jako v předchozích případech, skutkově obdobných, řešených dle stejných zákonných ustanovení ?*
- *Které předpoklady a podmínky výkonu veřejné správy jsou překážkou k tomu, aby byl stát spravován obdobně, jako je tomu u soukromého podniku ?*

I. Podmínky výkonu pravomoci správních orgánů

Pravomoc správních orgánů

- obecně **vždy uplatňována směrem k právní sféře dotčených osob**, adresátů působení.

Uplatňována je vždy v rámci působnosti správního orgánu (věcná, územní, resp. také osobní – tj. okruhu řešených vztahů, záležitostí).

Vychází z **principu legality**, resp. ústavních základů veřejné moci.

Skladba pravomoci – u různých druhů správních orgánů *nestejnorodá*
Vychází, resp. měla by být adekvátní účelu, cíli, zaměření, obsahu jejich činnosti.

I. Podmínky výkonu pravomoci správních orgánů

Pravomoc – může sestávat z více dílčích složek, a to v různé kombinaci (jak je to založeno zvláštními zákony).

Složkami mohou být pravomoc:

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

I. 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 . Omezeno obecnějším právním rámcem -
– hodnotami, principy, zásadami právního státu.

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

Obecné požadavky také na: *kontinuitu, legitimitu, důvěryhodnost, odpovědnost, transparentnost, participaci* (srov. s pilíři a hodnotami *Evropského správního prostoru*).

K tomu míří *obecné principy a zásady*.

II. 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) – katalog lidských práv a základních svobod.

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, mění se v čase (občan obce, živnostník, student, vlastník lesa, pachatel přestupku,... - dnes a za rok). POZN.: Časté změny úpravy – narušují právní jistotu osob (a legitimitu VS).

II. Veřejná subjektivní práva

Tradičně teorie rozlišuje určité

skupiny veřejných subjektivních práv („v.s.p.“) :

- 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. (viz později problematika právních záruk ve VS)

- Vedle v.s.p. stojí však současně (či „proti“) **ochrana veřejných zájmů.**

III. 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 pronikání 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 SO).

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

POZN.: Působnost zásad - viz 1. přednáška ze Správního práva procesního (§ 177 odst. 1 s.ř.).)

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.**

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

Napomáhají mj. 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 *poměrování*,
- ✓ působí *praeter legem* (pokud pravidlo nestanoví jinak),
- ✓ zvláštní důležitost *pro správní uvážení (diskreční pravomoc)* = kde zákon nedává jediné správné, resp. přesné řešení.
(více - přednáška č. 6 – 24.10.).

III. 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.

III. Jednotlivé 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.**



III. Jednotlivé 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)



III. Jednotlivé základní zásady činnosti SO – pokr.:

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),

III. Jednotlivé základní zásady činnosti SO – 2. pokr.:

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*, 2. vydání. Praha: C.H.beck, 2021, str. 44 – 60.
- Skulová, S., Potěšil, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H.Beck, 2017.



**PRÁVNICKÁ
FAKULTA**

Masarykova univerzita

Děkuji za pozornost.

