

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2021

Vol. LXVII

IURIDICA

4/2021

Vol. LXVII

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2021

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

<i>Martin Kopecký: Aktuálně k správněprávním vztahům a organizaci veřejné správy.</i>	
Předmluva	7
<i>Helena Prášková: Status jednotlivce ve správním právu</i>	11
<i>Martin Kopecký: K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv</i>	31
<i>Richard Pomahač: Rozhraní ústavního a správního práva</i>	45
<i>Josef Staša: Režimy správního práva</i>	61
<i>Soňa Košičiarová: Zákaz zneužitia verejných subjektívnych práv a slobôd</i>	77
<i>Iwona Niżnik-Dobosz: Principle of the Affirmative Duty of Public Administration in the Face of COVID-19 Pandemics – in Relation to the Act on the State of Natural Disaster of 18 April 2002</i>	93
<i>Martin Wagner: K reformě územně správního členění České republiky</i>	107
<i>Lukáš Potěšil: Vliv organizace státní správy na (místní) příslušnost soudů ve správním soudnictví</i>	117
<i>Jan Malast: Prvky atypičnosti v organizaci veřejné správy – vybrané příklady</i>	131

VARIA

<i>Milan Hrdý: Vývoj důchodového pojištění na území dnešní ČR od počátku 20. století po současnost</i>	147
--	-----

CONTENT

<i>Martin Kopecký</i> : Current Issues in Administrative Law Relationships and the Organization of Public Administration. Foreword	9
<i>Helena Prášková</i> : The Status of the Individual in Administrative Law	11
<i>Martin Kopecký</i> : The Attributes and Enforcement of Public Rights within Public Administration.	31
<i>Richard Pomahač</i> : The Interface between Constitutional and Administrative Law	45
<i>Josef Staša</i> : Administrative Law Regimes	61
<i>Soňa Košičiarová</i> : Prohibition on the Abuse of Public Subjective Rights and Freedoms	77
<i>Iwona Nižnik-Dobosz</i> : Principle of the Affirmative Duty of Public Administration in the Face of COVID-19 Pandemics – in Relation to the Act on the State of Natural Disaster of 18 April 2002.	93
<i>Martin Wagner</i> : The Reform of the Territorial Administrative Structure of the Czech Republic.	107
<i>Lukáš Potěšil</i> : The Influence of the Organization of State Administration on the (Local) Jurisdiction of Administrative Justice	117
<i>Jan Malast</i> : Elements of Atypicality in the Organization of Public Administration – Selected Examples	131
VARIA	
<i>Milan Hrdý</i> : The Development of Pension Insurance in the Territory of Today’s Czech Republic from the Beginning of the 20th Century to the Present	147

AKTUÁLNĚ K SPRÁVNĚPRÁVNÍM VZTAHŮM A ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY

PŘEDMLUVA

Príspevky autorů a autorek z právnických fakult Univerzity Karlovy, Masarykovy univerzity, Trnavské univerzity a krakovské Jagellonské univerzity, zařazené do tohoto čísla časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, se tematicky zaměřují na dva okruhy zájmu správního práva – na problematiku právních vztahů vznikajících v souvislosti s činností veřejné správy a na aktuální otázky organizace veřejné správy, a to především správy státní. Pochopení specifik správněprávních vztahů je důležité pro vymezení postavení statusu osob jako subjektů těchto vztahů, pro rozbor práv a povinností vykonavatelů a adresátů veřejné správy i pro samotné určení místa správního práva v systému právního řádu.

Úvodní článek Heleny Práškové se věnuje složkám právního statusu jednotlivce ve správním právu, zejména právní osobnosti, způsobilosti k právně relevantnímu jednání.

Svůj článek jsem zaměřil na otázky subjektivních veřejných práv, zejména obsahu a vývojových tendencí jejich rozsahu.

Richard Pomahač napsal článek o rozhraní správního a ústavního práva, zejména o otázkách dualismu těchto právních odvětví a o konstitucionalizaci správního práva.

Josef Staša nazval svůj článek „Režimy správního práva“, těmito režimy rozumí typické právní konstrukce, které vyjadřují způsoby propojení normy správního práva s touto normou anticipovaným vztahem správního práva prostřednictvím určité právně významné skutečnosti. Rozebírá např. režimy příznávající oprávnění, režimy ukládající povinnosti, ale i další režimy.

Článek slovenské autorky Soni Košičiarové se zaměřil na téma zneužití subjektivních veřejných práv a jejich následky a rozbor vybraných případů zneužití.

Iwona Niżnik-Dobosz věnovala svůj článek rozboru aktuální otázky povinnosti veřejné správy konat ve veřejném zájmu v Polsku během pandemie covidu-19.

Martin Wagner rozebral ve svém článku důsledky zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, reformu veřejné správy, resp. otázku, do jaké míry má úprava územního členění státu vliv na organizaci veřejné správy.

Lukáš Potěšil se věnuje důsledkům změn v organizaci státní správy na místní příslušnost soudů ve správním soudnictví, včetně otázek efektivitivy současných pravidel určování příslušnosti správních soudů.

A článek Jana Malasta se zaměřil na prvky atypičnosti v organizaci subjektů a vykonavatelů veřejné správy.

Autoři, kteří jsou vesměs vysokoškolskými učiteli, psali své příspěvky v době omezených možností klasické výuky, kdy museli velkou pozornost věnovat náročné přípravě distančních přednášek či seminářů. Jako editor tohoto čísla časopisu jim proto chci poděkovat za napsání článků, které mohou vyvolat další diskuse odborné veřejnosti. Stejný dík patří i recenzentům jednotlivých článků.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kopecky@prf.cuni.cz

CURRENT ISSUES IN ADMINISTRATIVE LAW RELATIONSHIPS AND THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

FOREWORD

The papers by authors from the faculties of law of Charles University, Masaryk University, Trnava University and Jagiellonian University in Kraków included in this issue of *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* journal focus on two principal subjects of interest in administrative law: issues related to legal relationships arising from public administration activities and current issues in the organization of public administration and in particular state administration. Understanding the specificities of administrative law relationships is important for the definition of the role of the status of persons as parties to such relationships, the analysis of the rights and duties of public administrators and the addressees of public administration, as well as the determination of the standing of administrative law within the legal order.

The first paper by Helena Prášková deals with the components of the legal status of an individual in administrative law, in particular the legal personality and the capacity to make legally relevant juridical acts.

My paper focuses on the issue of public rights, in particular their content and trends in the development of their scope.

Richard Pomahač wrote a paper on the interface between administrative and constitutional law, focusing in particular on the dualism of these branches of law and the constitutionalization of administrative law.

Josef Staša's paper entitled Administrative Law Regimes defines such regimes as typical legal constructs expressing the modes of interconnecting administrative law rules with the administrative law relations anticipated in such rules by means of certain legally relevant facts. The paper analyses for example regimes granting powers, regimes imposing duties, as well as other regimes.

The paper by Soňa Košičiarová, a Slovak author, focuses on the abuse of public rights, the consequences of such abuse, and an analysis of selected cases of abuse of public rights.

The paper by Iwona Niżnik-Dobosz analyses current issues related to the public administration's duty to act in the public interest in Poland during the COVID-19 pandemic.

Martin Wagner's paper deals with the consequences of Act No. 51/2020 Sb., to regulate the territorial administrative structure of the state, on public administration reform

and the question of the extent to which a change in territorial subdivision of a state influences the organization of public administration.

Lukáš Potěšil discusses the consequences of changes in the organization of state administration on the local jurisdiction of administrative courts including issues concerning the efficiency of the current rules for the determination of administrative court jurisdiction.

And the paper by Jan Malast focuses on the elements of atypicality in the organization of subjects and bodies of public administration.

The authors, most of whom teach at universities, wrote their papers during the period when traditional instruction was restricted and they had to spend considerable time on the demanding preparation of online lectures and seminars. As the editor of this issue of the journal I would like to thank them for writing the papers which will contribute to future discussions among experts. I wish to extend the same thanks to the reviewers of the papers.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Faculty of Law, Charles University
kopecky@prf.cuni.cz

<https://doi.org/10.14712/23366478.2021.34>

STATUS JEDNOTLIVCE VE SPRÁVNÍM PRÁVU

HELENA PRÁŠKOVÁ

Abstract: **The Status of the Individual in Administrative Law**

The article deals with the status of natural and legal persons, who are as the addressees of public administration one of the subjects of administrative-law relationship. In the introduction, the legal position (status) of a person is generally described. The following chapters then progressively examine legal personality, legal capacity, delictual liability, capacity to be party to proceedings and procedural capacity; that is capacity of individuals as well as legal entities. They focus on specificities of these types of capacity in the area of administrative law, on their legal regulation and on possible interpretation and application issues.

Keywords: legal personality; legal capacity; delictual liability; capacity to be party to proceedings and procedural capacity

Klíčová slova: právní subjektivita; způsobilost k jednání; delikttní způsobilost; způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost

DOI: 10.14712/23366478.2021.35

1. ÚVOD

Správněprávní vztahy se typicky uskutečňují mezi dvěma subjekty – na jedné straně je to subjekt, nositel veřejné správy, a na druhé straně adresát, jednotlivce, fyzická osoba nebo právnická osoba. Jedná se tedy o vztah mezi dvěma subjekty práva, mezi osobami v právním slova smyslu. Vykonavatel veřejné správy, ke kterému zákon vztahuje působnost v oblasti veřejné správy, v daném vztahu vystupuje jménem subjektu veřejné správy.¹

Postavení nositelů veřejné správy a adresátů veřejné správy může být v určitých případech relativní – ten, kdo je v jedněch vztazích nositelem nebo vykonavatelem veřejné správy, může být v jiných adresátem, a naopak. Např. je-li obec investorem nebo původcem odpadu, bude adresátem, jestliže ale její orgán rozhoduje o udělení živnostenského oprávnění nebo přijímá obecně závaznou vyhlášku, vystupuje jako subjekt

¹ Srov. např. STAŠA, J. O vztazích správního práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2010, Vol. LVI, č. 1, s. 49 a zde citovaná literatura.

veřejné správy. Fyzická osoba nebo právnická osoba je zpravidla adresátem, může ale být též správním orgánem, pokud jí zákon svěřil rozhodovací pravomoc – např. zdravotní pojišťovna při rozhodování o nárocích pojištěnců nebo fyzická osoba v postavení myslivecké stráže nebo stráže ochrany přírody.

Ve veřejném právu, tedy ani ve správním právu, nenalezneme obecná ustanovení o subjektech správněprávních vztahů a o subjektech správního práva a jejich právním postavení. Je to dáno mj. tím, že správní právo není kodifikováno. Pouze v některých zákonech obecné části správního práva existuje dílčí úprava právního postavení osob – např. v přestupkovém zákoně.

Hlavní úsilí teorie správního práva je napřeno na popis, analýzu a vývojové tendence postavení subjektů veřejné správy a za ně jednajících vykonavatelů. Existuje poměrně bohatá literatura vztahující se k právnickým osobám veřejného práva, k nositelům tzv. impéria, jejich znakům, druhům, právní subjektivitě.² Právnímu postavení druhého subjektu správněprávních vztahů – adresátů veřejné správy, tedy jednotlivců (fyzických a právnických osob) – není v současné teorii správního práva věnována větší soustředěná pozornost. Nauka se věnuje pouze některým aspektům jejich právního postavení, zejména ochraně subjektivních veřejných práv. Naproti tomu např. německá teorie správního práva se statusovými problémy jednotlivce zabývá a snaží se klasické učení o statusu rozvíjet³ a obohacovat o nové aspekty, zejména v souvislosti s evropskou integrací, ale též aktuálními problémy vyvolanými migrací, rostoucí participací jednotlivců na výkonu veřejné správy a plnění veřejných úkolů, smluvními formami výkonu veřejné správy, rozšiřováním pečovatelské veřejné správy apod.

Obecně je právní postavení (status) osoby charakterizováno především

1. právní subjektivitou – kterou se rozumí způsobilost nositele práv a povinností (subjektu) mít práva a povinnosti, způsobilost být subjektem práv a povinností, způsobilost stát se účastníkem právních vztahů,
2. způsobilostí k právně relevantnímu jednání, která zahrnuje
 - a) způsobilost vlastním jednáním vyvolat následky právem aprobehané (dovolené),
 - b) způsobilost založit svoji odpovědnost, způsobilost nést nepříznivé právní důsledky za své protiprávní jednání (deliktní způsobilost),
3. způsobilostí být účastníkem řízení a procesní způsobilostí,
4. subjektivními právy a povinnostmi.

² Srov. např. KNAPP, V. O právnických osobách. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 10–11, s. 980–1001; BÁRTA, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 2, s. 89–99; HENDRYCH, D. Právnícké osoby veřejného práva. *Správní právo*. 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 1–15; HENDRYCH, D. Právnícké osoby veřejného práva a nový občanský zákoník. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2003, Vol. XLIX, č. 1–2, s. 207–216; BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006; BERAN, K. *Pojem osoby v právu: osoba, morální osoba, právnická osoba*. Praha: Leges, 2012.

³ Podle německé nauky začal používat termín „status“ G. Jellinek, ten je také autorem klasické teorie právního postavení adresátů veřejné správy. JELLINEK, G. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Herausgegeben von Kersten, J. 2. überarb. Aufl. Tübingen: Verlag von Mohr (Paul Siebeck), 2011; dále srov. např. MASING, J. Der Rechtstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht. In: HOFFMANN-RIEM, W. – SCHMIDT-ABMANN, E. – VOßKUHL, A. *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 1*. 2. Aufl. München: C. H. Beck, 2012, s. 437 a násl.; STÖBER, R. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts. In: WOLFF, H. J. – BACHOF, O. – STÖBER, R. – KLUTH, W. *Verwaltungsrecht. I*. München: C. H. Beck, 2017, s. 363 a násl.

Právní status jednotlivce má základ v individuu – tedy ve fyzické osobě, v člověku. Vychází z důstojnosti, svobody a rovnosti lidí, kteří jsou považováni za východisko i cíl ochrany a řídicí činnosti státu a za poslední instanci jakékoli jeho legitimacy.⁴

Pojem právního postavení (právního statusu) osoby byl vypracován právní teorií a rozumí se jím rozsah a míra právní subjektivity a souhrn práv a povinností, které vznikají nebo mohou vzniknout osobě na základě zákona (práva, právního systému).⁵ Právní status osobě umožňuje, nebo ji naopak omezuje v tom, aby sledovala své vlastní zájmy.⁶ Hovoříme-li obecně o právním postavení osoby, pak se její status nevyčerpává v konkrétních, aktuálních právech a povinnostech, stejně tak se netýká pouze jednotlivých, určitých právních vztahů. Zahrnuje potenciální práva a povinnosti a možné právní vztahy, které se pak v různých aktuálních situacích mění, konkretizují a aktualizují. Právní status člověka neměl vždy podobu rovné a obecné právní způsobilosti s předem neomezenou možností mít práva a povinnosti, s potenciální možností vstupovat do všech právních vztahů. Souvisel s místem a postavením (statusem) osoby ve společnosti. Jako příklad je možné uvést postavení otroka v římském právu nebo rozdílný status osob podle stavovské příslušnosti ve středověkém feudálním právu.⁷

Rozlišuje se zpravidla právní status obecný, speciální a individuální. Obecným statutem se rozumí to, co je společné právnímu postavení všech fyzických osob nebo právnických osob. Zvláštní status zahrnuje práva a povinnosti, které se vztahují ke skupinám osob charakterizovaným např. jejich služebním postavením, vlastnictvím určitých věcí, vztahem ke státu, veřejnoprávní korporaci nebo veřejné instituci, pracovním zařazením, dosaženou kvalifikací, dosažením určitého věku apod. Lze tedy hovořit např. o statusu cizince s povoleným přechodným nebo trvalým pobytem,⁸ statusu azylanta,⁹ statusu studenta veřejné vysoké školy,¹⁰ statusu podnikatele, statusu provozovatele určitého technického zařízení (odpadového, elektrického, plynového, komunikačního, dopravních

⁴ Srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny základních práv a svobod: „Česká republika je svrchovaná, jednotná a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. K právnímu postavení právnických osob. In: HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a soukromé právo: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 76.

⁵ Srov. např. VEVERKA, V. – ČAPEK, J. – BOGUSZAK, J. *Základy teorie práva*. Praha: Aleko, 1991, s. 98 a násl.

⁶ Srov. BERAN, K. – ČECH, P. – DVOŘÁK, B. – ELISCHER, D. – HRÁDEK, J. – JANEČEK, V. – KÜHN, Z. – NOVOTNÁ KRTOUŠOVÁ, L. – ONDŘEJEK, P. *Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekodifikaci českého soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 10.

⁷ Srov. např. HURDÍK, J. *Osoba a její soukromoprávní postavení v měnícím se světě*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 30, 32; MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2005, s. 76–77; BERAN, K. *Veřejnoprávní subjektivita. Právní rozhledy*. 2004, č. 23, s. 855 a tam cit. literatura.

⁸ Takový cizinec má např. právo pobývat přechodně nebo trvale na území, zapojit se do programu národnostních menšin, za stanovených podmínek právo na zdravotní péči, právo studovat na střední a vysoké škole, povinnost hlásit místo pobytu na území a jeho změny, mít zdravotní pojištění, platit příslušné daně a poplatky, strpět snímání daktyloskopických otisků a pořizování obrazových záznamů, aktuální pořízení biometrických údajů prováděné podle zákona o pobytu cizinců, posílat děti do školy apod.

⁹ Srov. zejména § 50 a násl. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

¹⁰ Student veřejné vysoké školy má např. právo studovat zvolený studijní program, skládat předepsané kontrolní studia, navrhnout téma kvalifikačních prací, používat zařízení a informační technologie vysoké školy, volit a být volen do akademického senátu, využívat sociální, daňové a jiné výhody, má povinnost dodržovat vnitřní předpisy vysoké školy, podléhá disciplinární pravomoci vysoké školy apod.

služeb apod.), statusu státního zaměstnance, statusu stavebníka, statusu zdravotnického pracovníka, statusu spotřebitele, statusu mladistvého apod. Individuální status pak označuje souhrn obecných, speciálních a individuálních práv a povinností konkrétní osoby.

Z hlediska obsahu práv a povinností se zpravidla rozlišuje *status negativus* (právo na to, aby se veřejná správa zdržela zásahů do práv a svobod osob), *status positivus* (právo na určitou činnost nebo plnění veřejné správy) a *status activus* (právo podílet se na správě veřejných věcí). Šířeji se někdy zahrnuje též *status processualis* (zejména v souvislosti s právem na spravedlivý proces) a *status europeans* (reflektující právní postavení osob v unijním právu).¹¹

Termín status osoby je používán také v jiném smyslu – jako označení osobního stavu. Osobní stav je souhrnem základních skutečností, znaků a právních vztahů, které osobu individualizují, charakterizují a umožňují ji rozlišit ve společenské realitě. Osobní stav osob upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 9 odst. 1), blíže jej pak rozvádí ve své hlavě II, dále jsou věci osobního stavu upraveny v dalších zákonech.¹² Mezi věci osobního stavu (tzv. statusové věci) patří především narození a smrt člověka, jméno, příjmení, pohlaví, vznik a zánik manželství nebo jiného právem uznaného partnerského vztahu, mateřství a otcovství, osvojení, státní příslušnost, svéprávnost a její omezení. Osobní stav nutno vztáhnout i na právnické osoby, kde se jím rozumí otázky založení, vzniku, zrušení, zániku právnické osoby. K rozhodování ve věcech osobního stavu jsou příslušné obvykle soudy,¹³ ve stanovených případech i správní orgány, ty rozhodují např. o udělení státního občanství České republiky nebo o změně jména a příjmení. Určení, zda v rozhodování jde o věci osobního stavu, je pro praxi důležité, protože se k tomu váží významné právní důsledky. Např. o otázkách osobního stavu si nemůže správní orgán učinit úsudek v rámci řešení prejudiciálních otázek, pravomocné rozhodnutí o osobním stavu má téměř vždy konstitutivní povahu s účinky *ex nunc* a je závazné pro každého, pravomocné rozhodnutí ve věci osobního stavu nelze přezkoumat v přezkumném řízení.¹⁴

2. PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA (PRÁVNÍ OSOBNOST)

Právní subjektivitou, jak bylo již výše uvedeno, se zpravidla rozumí způsobilost nositele práv a povinností (subjektu) mít práva a povinnosti, způsobilost být subjektem práv a povinností, způsobilost stát se účastníkem právních vztahů.¹⁵ Právní subjektivita je přitom nezávislá na existenci právních vztahů, jichž by se osoba musela účastnit, představuje potenciální, nikoli reálnou způsobilost vstupovat do právních

¹¹ Srov. např. STÖBER, c. d., s. 368–370.

¹² Srov. např. zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení; zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství; zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

¹³ Srov. řízení o tzv. statusových žalobách podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

¹⁴ Srov. § 57 odst. 1 písm. c), § 73 odst. 2 a § 94 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

¹⁵ Srov. např. DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. – ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné. 1, díl první, Obecná část. 2. aktual. a dopl. vyd.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 215; KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995, s. 70 a násl.; BERAN, *Veřejnoprávní subjektivita*, s. 849 a násl.

vztahů. Je to vlastnost subjektu práva, jehož abstraktní osobnost je právem vytvářena. Právní subjektivita je atributem právním, člověk nabývá způsobilosti k právům a povinnostem proto, že právní řád s jeho narozením takový účinek spojuje.¹⁶ Občanský zákoník proto v § 17 odst. 1 stanoví, že „[p]ráva může mít a vykonávat jen osoba. Povinnost lze uložit jen osobě a jen vůči ní lze plnění povinnosti vymáhat.“

Je otázkou, zda způsobilost mít práva a povinnosti (právní osobnost) je obecná, či zda se liší subjektivita v právu soukromém a právu veřejném, nebo je odvětvová (liší se podle jednotlivých právních odvětví).

Mluvíme-li o obecné právní subjektivitě jako o obecném předpokladu pro nabývání konkrétních práv a povinností, pak lze zřejmě konstatovat, že u občanů (fyzických osob) není právní osobnost omezena jen na určité právní odvětví – není možné, aby občan mohl mít práva a povinnosti pouze v oboru práva občanského, a nemohl je mít v oblasti např. práva správního nebo finančního. Proto se nemluví o právní osobnosti občansko-právní, trestněprávní, správněprávní, pracovněprávní apod., ale právní osobnost fyzické osoby je jednotná pro celý právní řád. Něco jiného je pak možnost vzniku konkrétních práv a povinností, zde zákony jednotlivých odvětví práva často stanoví různé náležitosti a předpoklady, za nichž se fyzická osoba může stát účastníkem právních vztahů určitého druhu,¹⁷ jako příklad je možné uvést pracovněprávní subjektivitu.

U právnických osob je situace složitější, může se stát, že zákony z oblasti veřejného práva ukládají povinnosti a stanoví práva i entitám, které z hlediska soukromého práva subjektem nejsou (viz dále). Veřejnoprávní subjektivita tak nemusí splývat se soukromoprávní subjektivitou.¹⁸

V. Knapp rozlišuje recipienty práva, tj. ty, na jejichž vůli a vědomí se právní norma obrací a působí (což může být pouze člověk, fyzická osoba), a adresáty, které vytváří, resp. definuje samo právo a vymezuje jejich právní subjektivitu (právní osobnost). Tu propůjčuje nejen člověku (fyzické osobě), ale též sdružení lidí, organizaci lidí, popř. i účelově vymezenému majetku, a tím funguje právní osobnost subjektů odlišných od člověka a nazývá je osobami právnickými.¹⁹

Zajímavá je také otázka, zda může mít někdo jen způsobilost mít práva, nebo naopak jen způsobilost mít povinnosti. Zdá se, že logicky tomu tak být nemůže, protože osoba, která by měla jen povinnosti, by je zřejmě nemohla plnit bez (zejména majetkových) práv, a naopak. Uvádí se, že jediným myslitelným příkladem subjektu způsobilého jen k právům je nasciturus.²⁰

¹⁶ Srov. např. KNAPP, *O právnických osobách*, s. 981; K. Beran (*Veřejnoprávní subjektivita*, s. 854) k pojmu právní subjektivity shrnuje, že z hlediska právního řádu jako celku „je každý právní subjekt a) ‚stvořen právním řádem‘,

b) povinen strpět, že mu právní řád stanoví rozsah způsobilosti k právům a povinnostem (subjektivitu), a c) z hlediska vlastní subjektivity stojí v nerovném povinnostním postavení vůči právnímu řádu“.

¹⁷ Např. BOGUSZAK, J. Utváření subjektivních práv: subjekty práva. In: BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 121: „K tomu, aby subjekt měl určitá subjektivní práva a povinnosti, musí být právní titul.“

¹⁸ Srov. např. BERAN, *Veřejnoprávní subjektivita*, s. 855, 857 a násl.; WEYR, F. O veřejnoprávní subjektivitě. In: *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, 1932, s. 234 a násl.

¹⁹ Srov. KNAPP, *Teorie práva*, s. 70–71; KNAPP, *O právnických osobách*, s. 981.

²⁰ Srov. např. PELIKÁN, R. *Právní subjektivita*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 54; PRÁŠKOVÁ, *K právnímu postavení právnických osob*, s. 82.

I. FYZICKÉ OSOBY

Přestože právo určuje, komu bude přiznána způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti (právní osobnost), a kdo tedy je osobou v právním slova smyslu, není toto určení libovolné. Právní osobnost vždy náleží člověku. „*Každý člověk má vrozená, již samotným rozumem a citem poznatelná přirozená práva, a tudíž se považuje za osobu.*“²¹ Tuto jeho právní vlastnost mu jako základní právo zabezpečuje čl. 5 Listiny základních práv a svobod („*Každý je způsobilý mít práva.*“). Také mezinárodní dokumenty jednoznačně stanoví, že každý má právo na to, aby byla všude uznávána jeho právní osobnost.²²

Člověk, fyzická osoba, je subjektem práva od svého narození do své smrti, způsobilost mít práva a povinnosti má celý život. Vzniká v zásadě narozením a zaniká smrtí fyzické osoby. Způsobilost mít práva se vztahuje na každou lidskou bytost, nikomu nesmí být znemožněno, aby se stal subjektem práva. Tato způsobilost nemůže být také žádným způsobem omezena, má ji i ten, kdo není svéprávný. Je to nezadatelné a nezcizitelné přirozené právo, kterého se fyzická osoba nemůže vzdát a ani ho nemůže být zbavena (§ 19 odst. 2 občanského zákoníku). Každý člověk, bez ohledu na jeho případné fyzické nebo duševní omezení, je vždy subjektem práva, nikoli jeho objektem.²³

Některá práva vznikají již samotným narozením člověka, např. fyzická osoba je od narození subjektem základních práv a svobod (je jí zaručeno právo na život, nedotknutelnost osoby a její soukromí, lidská důstojnost, právo na osobní čest, dobrou pověst apod.), vzniká jí právo na poskytování bezplatné zdravotní péče,²⁴ právo mít cestovní doklad,²⁵ právo být stavebníkem,²⁶ právo a povinnost užívat jméno,²⁷ právo na státní občanství České republiky²⁸ apod.

²¹ Srov. § 19 občanského zákoníku, podle jeho § 23 „[č]lověk má právní osobnost od narození až do smrti“.

²² Srov. čl. 16 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 6 Všeobecné deklarace lidských práv.

²³ PRÁŠKOVÁ, *K právnímu postavení právnických osob*, s. 77.

²⁴ Srov. čl. 31 Listiny základních práv a svobod, § 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

²⁵ Podle § 17 odst. 1 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, „[o]bčanovi se vydá cestovní doklad, pokud k tomu jsou splněny podmínky stanovené tímto zákonem nebo mezinárodní smlouvou“, podle § 61 odst. 1 zákona č. 625/1999 Sb., o azylu, „[a]zylantovi vydá ministerstvo na žádost cestovní doklad, který je veřejnou listinou“.

²⁶ Podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavebníkem se rozumí „osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby“.

²⁷ Podle § 77 odst. 1 občanského zákoníku „[k]aždý člověk má právo užívat své jméno v právním styku“, podle § 61 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, „[f]yzická osoba, které byl matričním úřadem vydán matriční doklad, má povinnost užívat v úředním styku jméno, popřípadě jména, která jsou uvedena na tomto matričním dokladu“.

²⁸ Podle § 4 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, „[d]ítě nabývá státní občanství České republiky narozením, je-li v den jeho narození alespoň jeden z rodičů státním občanem České republiky“, podle § 5 „[s]tátní občanství České republiky nabývá narozením i dítě, které se narodí na jejím území a které by se jinak stalo osobou bez státního občanství (dále jen ‚bezdomovec‘), pokud jsou oba rodiče dítěte bezdomovci a alespoň jeden z nich má na území České republiky ke dni narození dítěte povolen pobyť na dobu delší než 90 dnů“.

Jiná práva a povinnosti vyžadují ke svému vzniku vedle narození další právní skutečnosti, které stanoví jednotlivé zvláštní zákony z oboru správního práva.

Takovou skutečností je především dosažení určitého věku. Určení různých věkových hranic pro stanovení oprávnění nebo pro uložení určitých povinností plyne z uznání, že v daném věku je osoba obvykle zralá a tělesně a duševně vyspělá k odpovídajícím právům a povinnostem. Tak např. počátkem školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne šestého roku věku, vzniká právo a povinnost školní docházky v základní škole,²⁹ dosažením patnáctého roku věku vzniká povinnost mít občanský průkaz,³⁰ branná povinnost vzniká občanovi dnem následujícím po dni, v němž dosáhne věku 18 let, a zaniká dnem dosažení věku 60 let,³¹ dítě mladší 10 let smí na silnici, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci jet na jízdním kole jen pod dohledem osoby starší 15 let,³² od okamžiku dosažení stanoveného věku podle zákona o důchodovém pojištění vzniká nárok na starobní důchod apod.

Dalšími podmínkami pro vznik práv a povinností může být státní občanství (např. brannou povinnost nebo volební právo má státní občan České republiky), národnost (např. příslušník národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, má právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy, právo na výchovu a vzdělávání ve svém mateřském jazyce ve školách),³³ případně postavení osoby (např. akademická práva a akademické svobody mohou mít pouze studenti vysoké školy nebo akademičtí pracovníci, zdravotnické služby je povinen poskytovat jen zdravotnický pracovník, povinnost řádné údržby stavby má její vlastník).

II. PRÁVNICKÉ OSOBY

Právnícké osoby nemají na rozdíl od fyzických osob právní postavení jako přirozený subjekt. Zjednodušeně řečeno vznik a činnost právníckých osob se odvíjí od vůle a jednání „za nimi stojících“ fyzických osob, jejich účel a jejich kvalifikaci jako subjektu práva nelze dovést z nich samotných. Někdy se hovoří o tom, že existence právníckých osob představuje prodloužení svobody lidí sdružovat se, provádět činnosti společně, prosazovat určité zájmy apod. Koncepce postavení právníckých osob v našem občanském zákoníku se hlásí k teorii fikce. Na rozdíl od teorie reality, která vychází z názoru, že právnícké osoby reálně existují a že právo tuto skutečnost jen bere na vědomí, teorie fikce považuje za jediný reálně existující typ osoby v právním smyslu jen osobu fyzickou, protože pouze člověk má přirozený a neodvozený vlastní zájem a svobodnou vůli. Právnícké osoby jsou podle teorie fikce umělými útvary s právem přiznanou právní osobností. Občanský zákoník vychází z neexistence přirozeného práva právnícké osoby na její právní osobnost. Považuje pouze za věc státu, přiznává-li různým

²⁹ Srov. § 36 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

³⁰ Srov. § 2 odst. 3 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, „[o]bčanský průkaz je povinen mít občan, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky. Občanský průkaz může mít i občan, jehož svéprávnost byla omezena.“

³¹ Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).

³² Srov. § 58 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (silniční zákon).

³³ Srov. § 9 a 11 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin.

entitám způsobilost mít práva a povinnosti. Právnická osoba nemůže existovat jako subjekt práva sama od sebe, ale jen díky zákonu.³⁴

Podle § 20 odst. 1 občanského zákoníku je „*právní osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.*“ Tím se právní postavení právnických osob zásadně liší od právního postavení lidí. Jejich právní status lze tedy označit za odvozený.

Způsobilost mít práva a povinnosti, způsobilost k právním jednáním a způsobilost deliktů spadají u právnické osoby vjedno a jsou spojeny s existencí právnické osoby, tyto typy způsobilosti má právnická osoba od okamžiku svého vzniku až do svého zániku.³⁵ Vznik a zánik právnické osoby upravuje zákon. Pokud se zapisují do obchodního rejstříku, vznikají teprve tímto zápisem a zanikají výmazem z tohoto rejstříku. Některé právnické osoby vznikají a zanikají přímo ze zákona (např. vysoké školy) nebo jiným způsobem, pokud tak zákon stanoví.

Soukromoprávní subjektivita právnických osob je podle § 20 odst. 1 občanského zákoníku generální (právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou). Byla tedy opuštěna doktrína „*ultra vires*“, podle které právnické osoby mohou mít práva a povinnosti jen v rámci předmětu své činnosti. Generální způsobilost právnických osob je tak omezena jen právní povahou právnické osoby (týká se zejména práv a povinností vyplývajících z rodinně-právních vztahů, některých práv spojených s ochranou osobnosti apod.), nebo může být omezení stanoveno v občanském zákoníku nebo v jiných zákonech.³⁶

Právní řád právnickou osobu nedefinuje a neurčuje komplexně její znaky. To je úkolem právní nauky. Existuje nepřehledné množství teoretické literatury zabývající se fenoménem právnických osob, někteří autoři rezignují na definici právnické osoby, jiní pouze zařazují právnickou osobu mezi osoby v právním smyslu a popisují rozdíly mezi osobami fyzickými a právnickými, další se pokoušejí vystihnout podstatu právnické osoby z různých (i neprávních) hledisek.³⁷

S určením, jaký útvar je, či není právnickou osobou, souvisí problém různých institucí, faktických entit, které nejsou právnickou osobou, a kterým přesto právní normy přiznávají práva a ukládají povinnosti. Příkladů v našem právním řádu můžeme nalézt poměrně hodně.

³⁴ PRÁŠKOVÁ, K. *Právnímu postavení právnických osob*, s. 84–85.

³⁵ Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. aktual. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, s. 126: „*Pro právnické osoby neplatí dělená právní způsobilost, mají dnem svého vzniku způsobilost k právům a povinnostem, právnímu jednání, právní odpovědnosti.*“

³⁶ Srov. např. ZOULÍK, F. *Právnické osoby*. In: DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. – ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné. 1. díl první, Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 269–270.

³⁷ Shrnutí např. v dílech HURDÍK, J. *Právnické osoby: obecná právní charakteristika*. Brno: Masarykova univerzita, 2000; HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009; BERAN, *Pojem osoby v právu*; FRINTA, O. *Právnické osoby*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008; BERAN – ČECH – DVOŘÁK – ELISCHER – HRÁDEK – JANEČEK – KÜHN – NOVOTNÁ KRTOUŠOVÁ – ONDŘEJEK, c. d.

Tato situace není jevem jen současné doby. Na jeden příklad z nedávné historie upozornil V. Mikule,³⁸ týkal se postavení politických stran v předválečném období až do roku 1990. Politické strany tehdy neměly status právnické osoby,³⁹ přesto jim zákony ukládaly povinnosti (např. povinnost složit zálohu na úhradu nákladů spojených s rozmnožením kandidátních listin a povinnost k náhradě celého nákladu, jestliže v žádném volebním kraji nezískala mandát). Nejvyšší správní soud k tomu vyslovil, že „*předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládat jen tak, jak znějí, tj. že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky přiznávají jen ona práva a ukládají jen ony závazky, jež zákon stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobivými státi se subjekty práv a závazků*“.⁴⁰

Typickým případem, kdy právní normy ukládají povinnosti fakticky existujícímu útvaru, který není právnickou osobou, jsou správní úřady. V literatuře i soudní judikatuře byly vysloveny různé názory na jejich povahu a postavení – od chápání správních úřadů jako právnických osob až po dnes naprosto převažující závěr, že se nejedná o právnickou osobu, samostatný právní subjekt, ale o organizační složky státu (o orgány státu), které za stát jednájí. Podobná situace je u dalších orgánů veřejné správy i u organizačních jednotek právnických osob.⁴¹ Např. podle zákona o archivnictví mají povinnost uchovávat dokumenty a umožnit výběr archiválií organizační složky státu a organizační složky územních samosprávných celků,⁴² orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže nebo vyloučí soutěž na relevantním trhu.⁴³ Uvést lze i povinnosti uložené správcům, zpracovatelům a příjemcům osobních údajů, přičemž se za ně považují mj. též orgány veřejné moci.⁴⁴

S různými jednotkami, které nejsou osobami, ale mají práva a povinnosti, se lze setkat ve finančněprávních vztazích. Např. § 17 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, stanoví, že poplatníkem daně z příjmů právnických osob je mj. organizační složka státu, podílový fond apod. Ustanovení § 4b odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, stanoví, že „[p]ro účely tohoto zákona se na svěřenský fond a organizační složku státu, která je účetní jednotkou, hledí jako na právnickou osobu“.

³⁸ Srov. MIKULE, V. K vývoji právní subjektivity politických stran. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, roč. 5, č. 3, s. 372.

³⁹ Dnes jsou právnickými osobami podle § 3 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

⁴⁰ Srov. Boh. 6684/1927, Boh. 7190/1928, nálezní volebního soudu ze dne 8. 2. 1928, č. 47, Kosch. 191/IV.

⁴¹ Srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, podle kterých „[o]rganizačními složkami státu jsou mj. ministerstva a jiné správní úřady státu. Organizační složka není právnickou osobou.“; dále např. HENDRYCH, D. Organizace veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 66 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 261; POUPEŘOVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*. 2013, roč. 142, č. 1, s. 67 a násl.

⁴² Srov. § 3 odst. 1 písm. a) a g) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví.

⁴³ Srov. § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

⁴⁴ Srov. čl. 4, odst. 7, 8 a 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Dalším známým příkladem je postavení soutěžitele, kterým se podle zákona o ochraně hospodářské soutěže rozumí nejen fyzické a právnické osoby, ale též jejich sdružení a jiné formy seskupování, i když nejsou právními osobami.⁴⁵

Občanský zákoník reaguje na případy, kdy jsou práva a povinnosti ukládány někomu (něčemu), kdo není osobou, ustanovením § 17 odst. 2. Podle něj zřídí-li někdo právo nebo uloží-li povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnost osobě, které podle povahy věci náleží.

Podobně postupují některé veřejnoprávní předpisy – např. zákon o ochraně hospodářské soutěže ukládá povinnosti soutěžiteli, odpovědnost za jejich porušení je ale vztahena k právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě vystupující jako soutěžitel. Podle § 42 odst. 4 a 5 zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, „[d]ůchodový fond nemá právní subjektivitu. Povinnost uložená tímto zákonem důchodovému fondu je povinností penzijní společnosti, která jej obhospodařuje. Právo přiznané tímto zákonem důchodovému fondu je právem penzijní společnosti, která jej obhospodařuje. Z právních úkonů vykonaných v souvislosti s obhospodařováním majetku v důchodovém fondu je oprávněna a zavázána penzijní společnost.“

3. ZPŮSOBILOST K PRÁVNÍMU JEDNÁNÍ (SVÉPRÁVNOST)

Způsobilostí k právnímu jednání se rozumí schopnost vlastním jednáním nabývat práv a plnit povinnosti. Svěprávnost vyjadřuje, kdo je osobou svého práva (*sui iuris*). Samotná právní osobnost však k tomu, aby subjekt nabyl práva nebo se zavázal k povinnosti, nestačí. Ke vzniku, změně nebo zániku subjektivních práv a povinností musí existovat právní důvod, právní titul.⁴⁶ Právním titulem jsou vedle právních norem právní skutečnosti (právní jednání, konstitutivní rozhodnutí, právně relevantní události). Právní jednání je navenek projevená vůle, která vyvolává právní následky.⁴⁷

Na rozdíl od právní subjektivity, která náleží každé osobě, je ke vzniku způsobilosti k právnímu jednání zapotřebí dosažení potřebné intelektuální a volní vyspělosti, neboť právní jednání předpokládá rozum a vůli jednáající osoby.

I. FYZICKÉ OSOBY

Způsobilost fyzické osoby nabývat pro sebe vlastním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem se označuje jako svěprávnost. Vzniká postupně podle stavu psychické a rozumové vyspělosti. Protože ve správním právu chybí obecná zákonná

⁴⁵ Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže: „Soutěžiteli podle tohoto zákona se rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právními osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.“ Soutěžitel je tedy pojmem, který je vykládán a aplikován shodně jako pojem *undertaking* (podnik) při aplikaci evropského soutěžního práva jako každá jednotka vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu a způsob jejího financování. Naopak podle § 2972 občanského zákoníku mohou být soutěžitelem jen fyzické a právnické osoby.

⁴⁶ Srov. GERLÖCH, c. d., s. 157–158.

⁴⁷ Srov. DVORÁK – ŠVESTKA – ZUKLÍNOVÁ, c. d., s. 156 a násl.

úprava způsobilosti k právnímu jednání, je třeba při určení jejího vzniku vyjít ze zvláštních zákonů upravujících jednotlivé obory veřejné správy a při neexistenci této úpravy použít ustanovení soukromoprávních předpisů, zejména občanského zákoníku.

Plně svéprávným se podle občanského zákoníku stává člověk zletilostí, tj. dovršením osmnáctého roku věku, dříve přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství.⁴⁸ Nezletilý je způsobilý k právním jednáním, která jsou svojí povahou přiměřená rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Tzv. částečná svéprávnost je v občanském zákoníku konstruována jako vyvratitelná právní domněnka. V zásadě se tedy posuzuje jako způsobilost k právnímu jednání, k němuž jsou obecně (průměrně) vzato způsobilí nezletilí jeho věku, v konkrétním případě je však možno prokázat opak.⁴⁹

I pro oblast správního práva lze přiznat osobám mladším osmnácti let způsobilost k takovému právnímu jednání, které je svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Zda tomu tak je, by musel posoudit správní orgán podobně jako soud u soukromoprávních jednání. Takových situací nebude zřejmě mnoho. Jedním z důvodů je skutečnost, že správněprávní vztah se vyznačuje nerovným postavením subjektů a nutností prosazovat veřejný zájem, takže je třeba obecně chránit „slabší“, zranitelnější stranu (nedospělou fyzickou osobu v pozici adresáta veřejné správy) před následky právního jednání, ke kterému by ještě nebyla zcela způsobilá. Kromě toho je nabývání veřejných práv a plnění veřejnoprávních povinností mnohdy spojeno se splněním řady dalších předpokladů a podmínek, které by bylo obtížné pro nezletilého splnit. Některé zvláštní zákony proto výslovně stanoví jako podmínku pro získání určitého oprávnění dosažení věku 18 let.⁵⁰

Protože správní právo neobsahuje žádnou zvláštní úpravu omezení svéprávnosti, vychází se ze soukromoprávních předpisů. Nelze ovšem říci, že omezení svéprávnosti soudem má automaticky význam pro nabývání práv a povinností v oblasti správního práva. Omezení svéprávnosti se vztahuje zpravidla na právní jednání, ze kterého vznikají, mění se nebo zanikají občanskoprávní, rodinněprávní, obchodněprávní a pracovněprávní vztahy, jde tedy o omezení v oblasti soukromoprávních vztahů, a to především majetkových.⁵¹ V rozsudku, jímž dochází k omezení svéprávnosti, musí být výslovně stanoveno, jaká právní jednání nelze platně činit, ohledně ostatních typů právních jed-

⁴⁸ Podle § 3 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, plná svéprávnost v právních vztazích pojištění vzniká též přiznáním invalidního důchodu. Způsobilost být účastníkem řízení o přiznání invalidního důchodu vzniká ukončením povinné školní docházky.

⁴⁹ Srov. § 30 odst. 1 a 2 a § 31 občanského zákoníku. Srov. např. FRINTA, O. Osoby fyzické. In: DVOŘÁK, J. – ŠVESTKA, J. – ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné. I, díl první, Obecná část.* 2. aktual. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 222; náleze Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1639/18.

⁵⁰ Např. podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, je všeobecnou podmínkou provozování živnosti fyzickými osobami plná svéprávnost. Podobně např. § 8 odst. 6 písm. a) a b) zákona č. 99/2004 Sb., o rybnářství; § 14a odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních; § 6 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací.

⁵¹ Srov. § 55 a násl. občanského zákoníku, § 34 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2014/2001; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3398/2007; srov. též SVOBODA, K. *Nesporná řízení. III.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 47.

nání se má za to, že svéprávnost osoby je zachována.⁵² Soud však může rozhodnout též o omezení svéprávnosti v oblasti veřejného práva, pokud tak stanoví zákon (např. aktivního a pasivního volebního práva,⁵³ podání žádosti o vydání občanského průkazu nebo cestovního dokladu,⁵⁴ v právních vztazích důchodového pojištění⁵⁵). Naopak způsobilost k právnímu jednání v souvislosti s uplatňováním některých veřejných subjektivních práv zřejmě omezit vůbec nelze – např. výkon petičního práva nebo právo na osobní obhajobu v trestním řízení.⁵⁶ Omezení svéprávnosti může představovat překážku získání a výkonu určitých oprávnění, některé zvláštní zákony totiž vyžadují plnou svéprávnost (např. živnostenský zákon, zákon o rybářství, zákon o zbraních apod.).

Obecná ustanovení občanského zákoníku o svéprávnosti, plné svéprávnosti, omezené svéprávnosti nezletilých a osob, jimž byla svéprávnost omezena rozhodnutím soudu, se uplatní pouze za předpokladu, že normy správního práva nestanoví jinak. V řadě zvláštních zákonů jsou obsaženy různé věkové hranice pro některá právní jednání ve správním právu, např. pro získání řidičského oprávnění pro různé skupiny motorových vozidel,⁵⁷ pro získání zbrojního průkazu,⁵⁸ pro podání žádosti o vydání cestovního dokladu,⁵⁹ pro vyslovení souhlasu s poskytnutím zdravotních služeb⁶⁰ apod. V souvislosti s ukládáním některých veřejnoprávních povinností nezletilým osobám může vzniknout diskuze ohledně schopnosti takových osob je také splnit, vykonávat je (např. uložení poplatkové povinnosti nezletilým).⁶¹

⁵² Soud rozhodne např. zda a v jakém rozsahu může osoba samostatně nakládat s finančními prostředky, jaké typy smluv může uzavírat, zda může právně jednat v pracovněprávních vztazích, zda je schopna rozhodovat o vlastní léčbě a o užívání zdravotních služeb, zda může uzavřít manželství, vykonávat rodičovskou odpovědnost, pořízovat pro případ smrti apod.

⁵³ Srov. § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, kde omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva je považováno za překážku výkonu volebního práva. Srov. též nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. Vol 29/2006-55.

⁵⁴ Srov. § 4 odst. 5 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech; § 17 odst. 8 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.

⁵⁵ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

⁵⁶ Srov. čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 1 a 2 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 24 Cdo 850/2020, podle § 33 odst. 1 trestního řádu práva zde uvedená přísluší obviněnému i tehdy, je-li jeho svéprávnost omezena.

⁵⁷ Podle § 83 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, lze řidičské oprávnění udělit jen osobě, která dosáhla věku 15 let, jedná-li se o skupinu AM, 16 let, jedná-li se o skupinu A1, 17 let, jedná-li se o skupiny B1 a T, 18 let, jedná-li se o skupiny A2, B, B+E, C1 a C1+E, 21 let, jedná-li se o skupiny C, C+E, D1, D1+E, 24 let, jedná-li se o skupiny A, D a D+E.

⁵⁸ Podle § 19 zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, lze získat zbrojní průkaz pro různé druhy zbraní různých skupin v různém věku. V zásadě lze zbrojní průkaz skupiny A, D nebo E vydat jen osobě starší 21 let, pokud tento zákon nestanoví jinak. Další věkové hranice jsou v závislosti na skupině zbrojního průkazu stanoveny na 15, 16 a 18 let.

⁵⁹ Srov. § 17 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.

⁶⁰ Srov. § 35 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

⁶¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, publ. pod č. 338/2017 Sb., o zrušení § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, pro rozpor s ustanoveními Listiny základních práv a svobod a odlišná stanoviska soudců Sládečka, Suchánka a Fialy.

II. PRÁVNICKÉ OSOBY

Je-li způsobilost k právnímu jednání definována jako schopnost vlastním jednáním nabývat práva a plnit povinnosti a právním jednáním se rozumí navenek projevová vůle osoby ke vzniku právního následku (vzniku práva nebo povinnosti) za účelem uspokojení svého zájmu,⁶² pak je otázkou, zda takovou způsobilost právnická osoba má či vůbec může mít.

Odpověď na tuto otázku, ač je jedním ze stěžejních teoretických i praktických východisek pro postavení právnických osob, není v současné literatuře zcela jednoznačná.⁶³ Jedním z názorů je, že právnické osoby mají též způsobilost k právním jednáním (ač není označena jako svéprávnost) a tato způsobilost se kryje s právní subjektivitou (právní osobností).⁶⁴ Podle jiných názorů nemá právnická osoba způsobilost k právnímu jednání, není svéprávná (s argumenty, že zákon právnické osobě, na rozdíl od fyzických osob, svéprávnost nepřiznává, svéprávnost předpokládá rozum a vůli jednatelce), podle § 151 odst. 1 občanského zákoníku za právnickou osobu rozhodují její orgány a nahrazují její vůli).⁶⁵ Důvodová zpráva k občanskému zákoníku z roku 2012 mluví o schopnosti právnické osoby nabývat právním jednáním práva a povinnosti a o tom, že některé právnické osoby mohou být speciálním zákonným režimem v určitých směrech ve svéprávnosti omezeny.⁶⁶ K určitému shrnutí výše uvedených názorů a k možným závěrům dospívá novější reprezentativní publikace *Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekodifikaci českého soukromého práva*: „Právnická osoba nemůže být nikdy svéprávná v obdobném slova smyslu jako svéprávná osoba fyzická. Nikdy totiž nemůže být způsobilá k vlastnímu právnímu jednání, neboť jí nemůže náležet vlastní rozum a vůle.“⁶⁷ Za právnickou osobu rozhodují a její vůli nahrazují orgány právnické osoby, tedy lidé, fyzické osoby, jejichž rozum a vůle se právnické osobě přičítají. Které orgány, resp. jejich členové, a v jakém rozsahu právnickou osobu zastupují, upravuje obecně § 161 a násl. občanského zákoníku. Hovoří-li se tedy o právním jednání právnické osoby, je tím míněno to, že za právnickou osobu jednájí určené fyzické osoby, a toto jejich jednání se (za zákonem stanovených podmínek) právnické osobě přičítá.

Některá právní jednání, jinak podle obecné soukromoprávní úpravy možná, může zákon pro určité právnické osoby vyloučit. Příkladem mohou být společenství vlastníků

⁶² Srov. např. BERAN – ČECH – DVOŘÁK – ELISCHER – HRÁDEK – JANEČEK – KÜHN – NOVOTNÁ KRTOUŠOVÁ – ONDŘEJEK, c. d., s. 12, 19 a další.

⁶³ Srov. PRÁŠKOVÁ, *K právnímu postavení právnických osob*, s. 91 a násl.; RUBAN, R. K právní subjektivitě, povaze a jednání právnických osob. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 3, s. 388 a násl.

⁶⁴ Srov. ZOULÍK, c. d., s. 270.

⁶⁵ Srov. HAVEL, B. in: MELZER, F. – TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1–117*. Praha: Leges, 2013, s. 272; BERAN, K. Trestní odpovědnost právnických osob z hlediska teorie fikce. *Trestněprávní revue*. 2014, roč. 13, č. 5, s. 107 a násl.; BERAN, K. Trestní odpovědnost právnických osob z pohledu nového občanského zákoníku. *Trestněprávní revue*. 2014, roč. 13, č. 7–8, s. 179 a násl.

⁶⁶ Srov. Vládní návrh na vydání zákona občanský zákoník: důvodová zpráva. Sněmovní tisk č. 362, 6. volební období Poslanecké sněmovny PČR. 2011, s. 622.

⁶⁷ Srov. BERAN – ČECH – DVOŘÁK – ELISCHER – HRÁDEK – JANEČEK – KÜHN – NOVOTNÁ KRTOUŠOVÁ – ONDŘEJEK, c. d.

jednotek,⁶⁸ veřejné vysoké školy⁶⁹ nebo obce.⁷⁰ Podobná situace nastává při vstupu právnické osoby do likvidace (likvidátor činí jen jednání směřující k likvidaci společnosti, nové smlouvy může uzavírat jen za určitých podmínek).⁷¹ Naopak o omezení způsobilosti právnické osoby jednat nebo o omezení její právní subjektivity nejde v případě omezení nebo pozastavení výkonu funkce orgánů právnické osoby např. v souvislosti s nucenou správou (okruh činností vykonávaných právnickou osobou se v zásadě neomezuje).⁷²

Výše byl zmíněn problém stanovení práv a povinností někomu, kdo není právnickou osobou. V případě jednání za právnickou osobu lze zmínit případ, kdy jménem právnické osoby lze jednat již před jejím vznikem.⁷³ Podle § 127 občanského zákoníku „*je z takového jednání ten, kdo takto jedná, oprávněn i zavázán sám. Jedná-li více osob, jsou oprávněny i zavázány společně a nerozdílně. Právnická osoba může účinky těchto jednání pro sebe do tří měsíců od svého vzniku převzít. V takovém případě platí, že je z těchto jednání oprávněna i zavázána od počátku. Převezme-li je, dá dalším zúčastněným najevo, že tak učinila.*“ Tuto právní úpravu jednání tzv. předběžné společnosti však nelze bez dalšího vztáhnout na právní jednání v oblasti veřejného práva. Např. podle § 10 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, je stanoveno, že oprávnění provozovat živnost vzniká v zásadě právnickým osobám již zapsaným do obchodního nebo obdobného rejstříku.

Naopak podobnou právní konstrukci tzv. předběžné společnosti jako v § 127 občanského zákoníku lze nalézt v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Po vzoru zákona o trestní odpovědnosti právnických osob⁷⁴ je v § 20 odst. 4 upraveno pachatelství právnické osoby, „*jestliže k jednání fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, došlo před vznikem právnické osoby*“. Pokud právnická osoba nevznikne, odpovídá za přestupek jednáající fyzická osoba.

⁶⁸ Podle § 1194 odst. 1 občanského zákoníku nesmějí podnikat ani se přímo či nepřímo podílet na podnikání.

⁶⁹ Podle § 20 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách „[v]eřejná vysoká škola není oprávněna k převzetí ručení za peněžitý dluh jiné osoby a ke zřízení zástavního práva k nemovitosti. Veřejná vysoká škola není oprávněna se stát společníkem veřejné obchodní společnosti nebo komplementářem komanditní společnosti. Dále veřejná vysoká škola není oprávněna vkládat do obchodní společnosti nebo družstva nemovité věci nabyté do vlastnictví veřejných vysokých škol z vlastnictví státu, poskytnutý příspěvek podle § 18 odst. 3 a poskytnutou dotaci podle § 18 odst. 4. Podmínkou peněžitých a nepeněžitých vkladů do právnických osob je stanovení pravidel vnitřním předpisem veřejné vysoké školy.“

⁷⁰ Podle § 38 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nesmí obec v zásadě ručit za závazky fyzických osob a právnických osob.

⁷¹ Srov. zejména § 187 odst. 1, § 188 a 196 odst. 1 občanského zákoníku.

⁷² Srov. např. § 7a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky; § 7 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách; § 138–143 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu; § 558–568 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech; § 99 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví a další.

⁷³ Srov. PRÁŠKOVÁ, *K právnímu postavení právnických osob*, s. 88.

⁷⁴ Podle § 8 odst. 4 písm. a) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, se za trestný čin spáchaný právnickou osobou za podmínek stanovených § 8 odst. 1 a 2 se považuje i jednání fyzických osob před vznikem právnické osoby. Blíže k tomu srov. např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 215 a násl.

4. DELIKTNÍ ZPŮSOBILOST

Deliktní způsobilost (způsobilost k protiprávnímu jednání) je schopnost být subjektem povinností, které vzniknou v důsledku porušení povinností, schopnost nést odpovědnost za protiprávní jednání.

I. FYZICKÉ OSOBY

Deliktní způsobilost fyzické osoby je obecně vázána na dosažení určité rozumové a volní vyspělosti odpovídající zpravidla určitému věku a na zachování schopnosti ovládnout své jednání (volní složka) a schopnosti posoudit jeho následky (intelektuální složka), přičemž obě hlediska musí být splněna současně, a to v době spáchání deliktu.

Přestupkový zákon stanoví v § 18 jako podmínku odpovědnosti za přestupek dovršení patnáctého roku svého věku. Tato věková hranice odpovědnosti za přestupek je shodná s hranicí trestní odpovědnosti. Osobu, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku, označuje přestupkový zákon termínem „mladistvý“ a pro její postih platí zvláštní ustanovení.⁷⁵ Přestupkový zákon obsahuje nové ustanovení (§ 14) reagující na situaci, kdy nesvéprávná osoba (z důvodu nedostatku věku nebo omezení svéprávnosti) není odpovědná za porušení své povinnosti, kterou má jako zvláštní subjekt – nejčastěji jako vlastník určitého statku. Přestupkový zákon pro tento případ zavádí odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby, tedy toho, kdo podle zákona má povinnost jednat za zastoupeného.

Druhou podmínkou deliktní způsobilosti fyzické osoby je přičetnost, nikoli plná svéprávnost, jde o dva odlišné pojmy.⁷⁶ Jak bylo výše uvedeno, vztahuje se omezení svéprávnosti v zásadě na oblast soukromoprávních vztahů, navíc jde o omezení způsobilosti k právním, nikoli k protiprávním jednáním. Důvody vyloučení přičetnosti nejsou shodné s důvody pro omezení svéprávnosti. Proto i plně svéprávné osoby mohou jednat ve stavu nepřičetnosti, a naopak osoby omezené ve svéprávnosti mohou být odpovědné za přestupek. Nedostatek rozpoznávací nebo ovládací schopnosti se posuzuje vždy se zřetelem k povaze spáchaného přestupku.⁷⁷ Pokud ale správní orgán zjistí, že podezřelým je osoba omezená ve svéprávnosti, bude to pro něj signálem pro zjišťování, zda nebyla v době činu i nepřičetná ve smyslu § 19 přestupkového zákona. Kromě toho bude mít tato skutečnost význam pro posouzení, zda je taková osoba procesně způsobilá v řízení o přestupku (správním deliktu).

⁷⁵ Srov. § 55 a násl. přestupkového zákona. Dále např. PRÁŠKOVÁ, H. Odpovědnost mladistvých za správní delikty. In: WINTEROVÁ, A. – DVOŘÁK, J. (eds.). *Pocta Sentē Radvanové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 413–423; PRÁŠKOVÁ, H. Řízení o přestupcích mladistvých. In: GRIVNA, T. – ŠIMÁNOVÁ, H. a kol. (eds.). *Trestní právo s lidskou tváří: v upomínku na Marii Vanduchovou*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 245–258.

⁷⁶ Srov. § 19 přestupkového zákona. Podrobně k tomu PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 274–278.

⁷⁷ Pachatel je schopen rozpoznat např. protiprávnost krádeže, nikoli však již složitějšího přestupku jako je přestupek fyzické osoby podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, zákona o podnikání na kapitálovém trhu nebo podle zákona o ochraně utajovaných informací. Srov. též např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář. I, §–139*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 373, R 17/1979.

Delikt ní způsobilost fyzické osoby jako subjektu přestupku podnikající fyzické osoby není zvláštními zákony upravena. Fyzická osoba odpovídá jako podnikající fyzická osoba pouze tehdy, pokud subjektem přestupku v příslušné skutkové podstatě přestupku je podnikající fyzická osoba, jedná jí fyzická osoba je podnikatelem a přestupku se dopustila při svém podnikání nebo v přímé souvislosti s ním. Určení, zda v konkrétním případě fyzická osoba jednala jako podnikatel, při podnikání nebo v souvislosti s ním, nemusí být jednoduchá. Občanský zákoník za primární kritérium pro rozlišení podnikatele považuje skutečnou povahu činnosti osoby (reálné provozování podnikatelské činnosti naplňující materiální znaky podnikání) a teprve jako druhotné kritérium formální podnikatelský status osoby.⁷⁸ Z tohoto důvodu lze pro posouzení podmínek delikt ní způsobilosti obecně vzato použít analogicky ustanovení § 18 a § 19 přestupkového zákona. Zatímco přestupek fyzické osoby může spáchat tato osoba pouze svým vlastním, osobním jednáním, podnikající fyzická osoba může jednat prostřednictvím zaměstnanců nebo jiných osob.⁷⁹ Jejich protiprávní jednání se pak za stanovených podmínek přičítá podnikající fyzické osobě.

II. PRÁVNICKÉ OSOBY

Jak bylo výše uvedeno, zpravidla se uznává, že způsobilost mít práva a povinnosti (právní osobnost), způsobilost k právním jednáním, delikt ní způsobilost i procesní způsobilost právnické osoby splývají,⁸⁰ jsou spojeny s její existencí, právnická osoba je má od okamžiku svého vzniku až do svého zániku. Přestupkový zákon sám považuje právnickou osobu za subjekt způsobilý být pachatelem přestupku (§ 20 přestupkového zákona). Protože právnická osoba jako fiktivní osoba jednat sama nemůže, jedná prostřednictvím oprávněných fyzických osob (orgánů a zástupců právnické osoby). Jejich protiprávní jednání se přičítá za stanovených podmínek právnické osobě. Výcho dísko, že za přestupek odpovídá pouze právnická osoba, která vznikla a existuje, bylo v přestupkovém zákoně nahrazeno širší koncepcí. Podle § 20 odst. 4 přestupkového zákona za přestupek odpovídá i právnická osoba ve fázi svého vzniku, právnická osoba, která sice v souladu se zákonem vznikla, ale soud rozhodl o její neplatnosti, a dále i tehdy, jestliže právní jednání, které mělo založit oprávnění k jednání za právnickou osobu, je neplatné nebo neúčinné.

Právní řád právnické osobě přiznává delikt ní způsobilost, způsobilost být pachatelem přestupku i přes její fiktivní charakter. Jde dokonce ještě dál, když za pachatele pře-

⁷⁸ Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku: „*Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“ Podle § 421 odst. 1 se za podnikatele považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku, podle § 421 odst. 2 se má za to, že podnikatelem je osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona. Blíže k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 160 a násl., dále srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018, č. 163.

⁷⁹ Srov. § 22 odst. 2 a 3 přestupkového zákona.

⁸⁰ Srov. ZOULÍK, c. d., s. 270. Diskusně k tomu např. HAVEL, c. d., s. 272. Srov. např. BERAN, *Trestní odpovědnost právnických osob z hlediska teorie fikce*, s. 107 a násl.; BERAN, *Trestní odpovědnost právnických osob z pohledu nového občanského zákoníku*, s. 179 a násl.

stupku označuje entity, které právníčkou osobou vůbec nejsou, např. organizační složky státu, organizační složky územních samosprávných celků, orgány veřejné správy.⁸¹

5. ZPŮSOBILOST BÝT ÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ A PROCESNÍ ZPŮSOBILOST

Subjektivní práva a povinnosti jednotlivců v oblasti správního práva jsou aplikovány správními orgány v rámci správního řízení. Protože procesní právo je prostředkem k naplnění účelu právních norem a jeho obsahem je vytváření a ochrana hmotných práv, je zřejmé, že je zde úzká návaznost procesního a hmotněprávního postavení osob.

I. ZPŮSOBILOST BÝT ÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ

Způsobilost být účastníkem řízení je schopnost být nositelem procesních práv a povinností; tato způsobilost vyplývá především z hmotného práva. Ten, kdo má v hmotném právu právní osobnost (právní subjektivitu, způsobilost mít práva a povinnosti), je způsobilý mít procesní práva a povinnosti (viz výše). Ten, kdo právní subjektivitu nemá, se může stát účastníkem řízení pouze tehdy, stanoví-li tak zákon, zákon mu tedy musí způsobilost být účastníkem řízení výslovně přiznat.⁸² Okruh účastníků správního řízení je stanoven obecně v § 27 a § 28 správního řádu. Podle toho, v jaké míře se rozhodnutí může dotknout práv a povinností osob, se liší i jejich procesní postavení.

Účastenství jako procesní institut je třeba odlišovat od tzv. věcné legitimace, tj. určení, kdo je podle hmotného práva skutečně nositelem tvrzeného práva nebo povinnosti v konkrétním případě. To, že je řízení zahájeno ve vztahu k určité osobě (buď na její žádost, nebo vůči ní z moci úřední), ještě nic neříká o tom, zda jí bude po provedeném řízení oprávnění přiznáno nebo povinnost uložena (např. žádost o koncesi podá osoba nespĺňující zákonné podmínky, řízení o přestupku bude zahájeno s osobou, která není nebo ani nemůže být pachatelem přestupku). Věcná legitimace se tak projeví až v meritorním rozhodnutí správního orgánu, má však též význam procesní (např. v otázce procesního nástupnictví).⁸³

Dojde-li ke ztrátě způsobilosti být účastníkem řízení v průběhu správního řízení, pak (pokud nedojde k procesnímu nástupnictví) je to důvodem pro zastavení řízení,⁸⁴

⁸¹ Např. § 22aa odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže; § 62 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů; § 74 odst. 6 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví. Blíže k tomu např. STAŠA, J. Ještě k trestání osob veřejného práva. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob: bilance a perspektivy*. Praha: Leges, 2013, s. 73 a násl.

⁸² Podle některých dřívějších zákonů bylo např. přiznáváno postavení účastníka řízení správními orgánům, srov. např. § 82 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění do 3. 7. 2009: „*Ministerstvo je účastníkem územního řízení a dotčeným orgánem při stavebním řízení podle zvláštního právního předpisu.*“ Současný správní řád vyžaduje, aby účastníky řízení byly „osoby“ (viz § 27 a § 28 správního řádu).

⁸³ Srov. např. WINTEROVÁ, A. – MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Díl první, Řízení nalézací*. 9. aktual. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 137–138.

⁸⁴ Srov. § 66 odst. 1 písm. f) a § 66 odst. 2 správního řádu.

protože není naplněna jedna ze základních procesních podmínek a tento nedostatek nelze odstranit.

II. PROCESNÍ ZPŮSOBILOST

Procesní způsobilost označuje schopnost osoby samostatně v řízení před správním orgánem jednat, tedy vykonávat samostatně procesní povinnosti a realizovat procesní práva. Ne každý, kdo má způsobilost být účastníkem řízení, má i procesní způsobilost. Procesní způsobilost je podle § 29 správního řádu tradičně vázána na hmotněprávní svéprávnost (způsobilost k právnímu jednání) s odkazem na ustanovení občanského zákoníku.

Jak bylo již výše uvedeno, tato ustanovení se uplatní pouze za předpokladu, že normy správního práva nestanoví jinak. Je-li někdo podle norem správního práva způsobilý k určitému právnímu jednání v nižším věku, než je obecná hranice plné svéprávnosti (zletilost, tj. dovršení osmnáctého roku věku), pak má v tomto rozsahu též procesní způsobilost. Např. lze-li podle zákona o silničním provozu udělit řidičské oprávnění pro skupinu AM osobě, která dosáhla věku 15 let, může tato osoba samostatně vystupovat v řízení o získání takového řidičského oprávnění. Přestupkový zákon stanoví jako podmínku odpovědnosti za přestupek dovršení patnáctého roku svého věku a přičetnost v době jeho spáchání. Z toho podle § 29 správního řádu plyne, že i mladistvý obviněný má plnou procesní způsobilost a nemusí být zastoupen.

Protože i pro oblast správního práva lze přiznat nezletilým osobám způsobilost k takovému právnímu jednání, které je svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku, je třeba zodpovědět otázku, zda totéž platí také pro samostatné vystupování ve správním řízení. Teorie i praxe se shoduje na názoru, že (soudní i správní) řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání a nese s sebou významné právní důsledky. Jde o výkon práv a povinností účastníka řízení, tedy např. o právo podávat podání (žádost, důkazní návrhy, opravné prostředky), nahlížet do spisů, klást otázky svědkům apod. a nelze předpokládat, že samostatně vystupování nezletilého před správním orgánem by bylo srovnatelné s jednáním dospělého.⁸⁵ Nezletilé osoby (pokud ze zákona neplyne něco jiného – viz výše) by tak neměly mít plnou procesní způsobilost. Tento závěr je v souladu s potřebou poskytovat ochranu nezletilým dětem.⁸⁶ Ze stejného důvodu je vyloučeno, aby se nezletilá osoba stala zmocněncem, protože je třeba zajistit, aby došlo k řádnému hájení práv účastníků řízení a celkovému zefektivnění řízení.⁸⁷ To nemění nic na tom, že se nezletilé osoby mohou v řízení vyjadřovat k věci a sdělit správnímu orgánu svůj názor (§ 29 odst. 4 správního řádu).

⁸⁵ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14.

⁸⁶ Srov. též čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

⁸⁷ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016-34, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016-36, ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016-32; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016-56; usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3530/2016, závěr poradního sboru ministra vnitra č. 144/2015.

U právnické osoby je institut procesní způsobilosti předmětem diskuse.⁸⁸ Zřejmě převažující je mínění, že u právnických osob se právní subjektivita a svéprávnost nerozlišuje, a proto u nich splývá i způsobilost být účastníkem se způsobilostí procesní.⁸⁹ Je však třeba řešit otázku, kdo za právnickou osobu v řízení jedná.⁹⁰ Správní řád upravuje pravidla pro procesní jednání právnických osob v § 30 odst. 1, podle kterého jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle § 21 občanského soudního řádu.⁹¹ Ustanovení § 30 odst. 2 a 3 správního řádu pak určuje, kdo činí procesní úkony jménem státu, a dále, kdo činí procesní úkony za územní samosprávný celek. I když se přijetím občanského zákoníku z roku 2012 zcela změnilo pojetí právnických osob a způsob jednání za ně, neovlivňuje tato koncepční změna způsob procesního jednání právnických osob (tzv. koncept přímého jednání právnických osob).⁹²

6. ZÁVĚR

Článek se zabývá právním postavením fyzických a právnických osob ve správněprávních vztazích. Po obecném úvodu jsou postupně rozebrány právní subjektivita, způsobilost k jednání, delikttní způsobilost, způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost v oblasti správního práva. Článek upozorňuje na problémy, které vyvolávají právní úpravy přiznávající práva a ukládající povinnosti faktickým entitám, které nejsou právnickou osobou. Zejména jde o otázku, komu lze taková práva a povinnosti přičíst a kdo nese za jejich realizaci odpovědnost. V oblasti způsobilosti k právnímu jednání fyzických osob může být sporné, zda a do jaké míry přiznat nezletilým tzv. částečnou způsobilost. V článku se dospívá k závěru, že částečnou způsobilost nezletilého by musel posoudit správní orgán, vzhledem k charakteru správněprávních vztahů a způsobu nabývání veřejných práv a plnění veřejnoprávních povinností však její přiznání nebude časté. U právnických osob je zásadní otázkou, v jakém smyslu lze u nich hovořit o způsobilosti k právnímu jednání. Vzhledem k teorii fikce, na které je založena současná právní úprava postavení právnických osob v našem právním řádu, vyjadřuje skutečnost, že za právnickou osobu jednají určené fyzické osoby, a toto jejich jednání se (za zákonem stanovených podmínek) právnické osobě přičítá. V oblasti delikttní způsobilosti vznikají problémy spojené s tím, že některé právní úpravy určují jako pachatele přestupku entity, které právnickou osobou vůbec nejsou. Otázky, které vyvstávají u právní subjektivity a způsobilosti k právnímu jednání, se následně projevují

⁸⁸ Ke shrnutí diskuse srov. např. DVOŘÁK, B. K problematice procesního jednání právnických osob. *Právní rozhledy*. 2016, č. 19, s. 649 a násl. a literatura zde uvedená.

⁸⁹ Srov. např. WINTEROVÁ – MACKOVÁ, c. d., s. 134.

⁹⁰ Podrobně k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. Jednání právnických osob ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2017, č. 22, s. 788 a násl.

⁹¹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁹² Srov. např. KORBEL, F. Komentář k § 21. In: JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha I*. Praha: HBT, 2014, s. 128; nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 554/02, závěr poradního sboru ministra vnitra č. 130/2014.

také u způsobilosti být účastníkem řízení a procesní způsobilosti fyzických a právnických osob.

Vzhledem k rozsahu článku již nebylo možné rozebrat širokou problematiku veřejných subjektivních práv a veřejnoprávních povinností, které tvoří nedílnou součást statusu jednotlivce ve správním právu. Zde by bylo zajímavé zabývat se zejména vývojovými tendencemi postavení fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
praskova@prf.cuni.cz

K OBSAHU A ROZSAHU VEŘEJNÝCH SUBJEKTIVNÍCH PRÁV

MARTIN KOPECKÝ

Abstract: **The Attributes and Enforcement of Public Rights within Public Administration**

The paper deals with the conception of public rights, their attributes, and a definition of the typical groups of public rights. The author analyses which duties of public authorities may be enforced before the court. The author further shows when individual persons have no legal claim to fulfilment of duties of public authorities. The paper analyses the evolution of public rights within the area of public administration and the possibilities of enforcement of these rights.

Keywords: public law; administrative discretion; public right; administrative supervision

Klíčová slova: veřejné právo; správní uvážení; veřejné subjektivní právo; správní dozor

DOI: 10.14712/23366478.2021.36

1. ÚVOD – POJETÍ VEŘEJNÝCH POVINNOSTÍ A VEŘEJNÝCH SUBJEKTIVNÍCH PRÁV

Veřejné povinnosti a veřejná subjektivní práva vytvářejí spolu s dalšími komponenty (jako je právní osobnost, způsobilost k právům a povinnostem, způsobilost k právním jednáním a delikttní způsobilost) právní status osoby ve veřejném právu. Veřejné povinnosti a veřejná subjektivní práva osoby, která je účastníkem administrativněprávních vztahů (správněprávních vztahů), tvoří obsah právního vztahu týkajícího se tohoto subjektu právního vztahu.

Veřejné povinnosti plynoucí ze zákona nebo existující na základě zákona, ukládající něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, jsou stanoveny jak adresátům působení veřejné moci, tak i samotné veřejné moci. V tomto článku se budu primárně zaměřovat na tu veřejnou moc, která je veřejnou správou. Veřejné povinnosti se vztahují k jejím nositelům, ale i vykonavatelům, kterými uskutečňují jednání, které je nositeli veřejné správy přičitatelné, ať už jde o orgány těchto nositelů, či orgány jiných subjektů nebo jiné subjekty, na které byl výkon veřejné správy přenesen nebo jim byl propůjčen. Není právní normy, ze které by nevyplývala právní povinnost.¹ Naopak ne z každé právní

¹ Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 234.

normy musí vyplývat nějaké právo – oprávnění k nějakému chování, právo na plnění od jiného a právo, aby se jiní zdrželi neoprávněného zasahování do svobodné sféry osoby. „*Subjektivní povinnost jest nutným obsahem normy, subjektivní oprávnění však je možným obsahem normy.*“² Subjektivní povinnosti a práva mohou vycházet přímo z obecné normy, mohou ale plynout i z aktů či jiných úkonů činěných na základě obecné normy obsažené nejčastěji v zákoně.

Veřejná subjektivní práva jsou závislá na právním řádu, nemohou existovat mimo objektivní právo. „*Než at' již teoretická konstrukce veřejných práv subjektivních je vůbec možna a jakým způsobem jest možna, tolik zdá se jistým, že pojem subjektivního práva, i když není s pojmem objektivního práva totožný, je mu aspoň podřazen a na něm úplně závislý.*“³

Přes různé školy, věnující se z právněteoretického pohledu otázce, jaký je vztah právního řádu, tedy práva objektivního, a subjektivních práv a povinností, s jejichž zakladateli se lze seznámit v uváděných citačních pramenech, lze vyjít z toho, že objektivní právo – právní řád – je předpokladem existence subjektivních práv neboli subjektivních oprávnění a subjektivních povinností, a co se týká veřejných subjektivních práv a povinností, tyto jsou možným obsahem veřejnoprávních právních vztahů. Částečné terminologické obtíže vycházejí z toho, že český výraz „subjektivní právo“, jako pojem výlučně kontinentálního práva, není příliš vhodný, když možná příznačnější by bylo označení „oprávnění“, aby byl zřejmý rozdíl od „objektivního práva“. V oblasti anglo-amerického práva existují pojmy „*law*“ pro právo objektivní a „*right*“ pro právo subjektivní, takže problém jejich označení neexistuje.⁴ I německy píšící autoři upozorňují na homonymii slova „*das Recht*“, českého ekvivalentu slova „právo“, pro právo v objektivním smyslu („*das Recht im objektiven Sinn*“), jinak označované jako právní řád („*die Rechtsordnung*“), a též pro právo v subjektivním smyslu („*das Recht im subjektiven Sinn*“), označované „*mein Anspruch*“, což by bylo možné přeložit jako „můj nárok“ či „moje oprávnění“.⁵

Podstatou veřejného subjektivního práva je oprávnění jednotlivce vyplývající z norem veřejného práva na zákonné postupy veřejné moci uskutečňované vůči jednotlivci alespoň částečně v jeho zájmu. „Jednotlivcem“ lze rozumět osobu fyzickou i právnickou, a to jak soukromého, tak i veřejného práva.

2. VEŘEJNÁ SUBJEKTIVNÍ PRÁVA V OBORU SPRÁVNÍHO PRÁVA

Pro veřejná subjektivní práva v oblasti správního práva je podstatné, aby právní norma opravňovala nebo zavazovala veřejnou správu, ať už její nositele (stát či jiného nositele veřejné správy), či její vykonavatele k určitému chování, a aby daná

² MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha – Brno: Orbis, 1931, s. 148.

³ HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník práva veřejného. Svazek II*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 845.

⁴ Viz např. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193.

⁵ Viz např. RASCHAUER, B. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Aufl. Wien: Verlag Österreich, 2017, s. 398.

pravidla ne třeba výlučně, ale minimálně také byla v zájmu jednotlivce, kterému toto subjektivní právo svědčí.⁶ Pro existenci subjektivního práva je důležité právní uznání *existence zájmu osoby na určitém chování ze strany veřejné moci*. Z právní úpravy může totiž vyplývat řada povinností veřejné správy, které jsou činěny ve veřejném zájmu, avšak bez dostatečného spojení s konkrétním zájmem jednotlivce na výkonu takových povinností. Těmto povinnostem veřejné správy neodpovídá subjektivní právo jednotlivce. Zákon může např. správnímu úřadu ukládat povinnost vydat k jeho provedení právní předpis, příslušný správní orgán může být oprávněn, ale současně i povinen při splnění zákonných podmínek zahájit z úřední moci přezkumné řízení ve vztahu k pravomocnému rozhodnutí, které bylo dle správního orgánu vydáno v rozporu s právními předpisy, avšak takovým povinnostem vykonavatelů veřejné správy zpravidla neodpovídají veřejná subjektivní práva na to, aby jednotlivec taková jednání veřejné správy vyvolal.

Pro určení okruhu subjektivních veřejných práv v podmínkách českého právního řádu je důležité, že jde o institut využívaný pro vymezení rozsahu pravomoci soudů ve správním soudnictví. Spojení „*veřejná subjektivní práva*“ užívá výslovně § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – SŘS („*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob [...]*“).⁷ Kontrola správy ve správním soudnictví v tomto pojetí není všeobecnou kontrolou zákonnosti jejího rozhodování, ale slouží prioritně k ochraně práv jednotlivců vůči postupům veřejné správy, tedy ochraně veřejných subjektivních práv. Užití pojmu veřejná subjektivní práva v soudním řádu správním spočívá mj. ve významu antipodu k subjektivním právům soukromým, k jejichž ochraně soudy ve správním soudnictví pravomoc nemají, ale přichází v úvahu ochrana soudy „obecnými“, tedy v soudnictví civilním. České správní soudnictví v tomto směru navázalo na starší úpravy, vyjádřené v § 105 československé ústavní listiny č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. 2. 1920 a ještě dříve v čl. 15 státního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, potažmo v § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Ačkoli formálně v zákonné terminologii rakouské a pozdější československé ohledně správního soudu (rakouského správního soudního dvoru či československého nejvyššího správního soudu) spojení „veřejná subjektivní práva“ nebylo, bylo v teorii a aplikační praxi užíváno, když ze zákonného vymezení pravomoci vyplývalo, že správní soud rozhodoval v případech, kdy někdo tvrdil, že byl poškozen ve „svých právech“, tedy právech subjektivních, rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu, přičemž v pravomoci soudu správního nebylo rozhodovat o nárocích soukromoprávních.

Stávající model soudní ochrany, kdy o sporech a jiných právních věcech, které vyplývají z poměrů soukromého práva, o nichž podle zákona rozhodl v mezích své zákonné pravomoci jiný orgán než soud,⁸ rozhoduje soud rozhodující v občanském soudním řízení (podle pravidel části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném

⁶ Srov. např. DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 18. Aufl. München: C. H. Beck, 2020, s. 122.

⁷ Pro srovnání v německé literatuře se užívá spojení v jiném pořadí adjektiv: „*die subjektiven öffentlichen Rechte*“ – subjektivní veřejná práva. Viz např. KLUTH, W. in: WOLF, H. J. – BACHOF, O. – STOBER, R. – KLUTH, W. *Verwaltungsrecht I*. 13. Aufl. München: C. H. Beck, 2017, s. 476 a tam citované prameny.

⁸ Srov. § 7 odst. 1 a 2 OSR.

znění – **OSŘ**), nemusí být neměnný. Např. věcný záměr nového občanského soudního řádu, připravený v letech 2016 a 2017 pracovní skupinou vytvořenou Ministerstvem spravedlnosti,⁹ nepředpokládá, že by nová úprava převzala dosavadní model duální soudní ochrany práv ve věcech, v nichž rozhodovaly správní orgány, tedy ve věcech subjektivních práv veřejných ve správním soudnictví a ve věcech vyplývajících ze soukromého práva v občanském soudním řízení, jak bylo založeno zákony č. 150/2002 Sb. a č. 151/2002 Sb. Ani případná legislativní změna, která by přenesla soudní rozhodování ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným, tedy správním orgánem, nyní upravené v části páté OSŘ, do pravomoci soudů správních, by nic nezměnila na rozdílné povaze veřejných subjektivních práv od subjektivních práv vyplývajících ze vztahů soukromého práva. Pro srovnání: i dřívější slovenská úprava, účinná do 30. 6. 2016, obsažená v tehdejší občanském soudním řádu, počítala se zvláštní povahou soudního rozhodování v případech, kdy správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodných vztahů – soud mohl v případě důvodnosti žalob v těchto věcech nahradit dotčený výrok správního rozhodnutí výrokem soudního rozsudku.¹⁰ Současná úprava slovenského správního soudnictví, založená zákonem č. 162/2015 z. z., správný súdny poriadok, v platném znění, naproti tomu takové zvláštní oprávnění správním soudům nesvětuje.

I podle současné úpravy poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu proti takovým zásahům do práv prováděných veřejnou správou, které se týkají soukromoprávních věcí, ale jimž se dotčené osoby nemohou bránit v občanském soudním řízení.¹¹

Veřejných subjektivních práv, kterým odpovídá povinnost veřejné moci vůči jednotlivci, *se nelze vzdát*, nestanoví-li zákon jinak. To je případ některých procesních práv, např. práva na podání odvolání, jehož se může účastník řízení po oznámení rozhodnutí vzdát.¹² Veřejná subjektivní práva jsou zásadně *nepřenositelná* na jinou osobu, nestanovil-li by zákon něco jiného. Subjektivní práva, která souvisejí s vlastnickým či jiným soukromým právem k určité věci,¹³ přecházejí sice s převodem nebo přechodem soukromého práva zpravidla na nabyvatele, ale toto je důsledkem změny soukromého práva, nikoli vlastním převodem veřejného subjektivního práva.¹⁴

Veřejná subjektivní práva jsou zákonným pojmem, vymezení konkrétních práv, která do skupiny těchto práv patří, se však vyvíjí.

⁹ Text dokumentu je dostupný např. zde: Věcný záměr civilního řádu soudního. In: *justice.cz: civilní řád soudní* [online]. [cit. 2021-07-26]. Dostupné na: <https://crs.justice.cz/>.

¹⁰ Srov. zejm. § 250i odst. 2 a § 250j odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 30. 6. 2017 pro Slovenskou republiku.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 4. 5. 2017, č. j. 09 As 329/2016-42 (bod 35 odůvodnění).

¹² § 81 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (**SpŘ**).

¹³ Např. právo stavebníka provést stavbu na základě stavebního povolení podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – **StavZ**.

¹⁴ Viz důsledky správních aktů *in rem* podle § 73 odst. 2 věty poslední SpŘ: „*Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.*“

3. VEŘEJNÁ SUBJEKTIVNÍ PRÁVA A SPRÁVNÍ DOZOR

Ne každé povinnosti veřejné moci odpovídá veřejné subjektivní právo na to, aby veřejná moc své povinnosti plnila. Zásadně se např. uznává, že – neplyne-li ze zákona něco jiného – *neexistuje subjektivní právo jednotlivce na výkon správního dozoru*, tedy činnosti, ke které je správní úřad ze zákona povinen, byť by výkon dozoru byl v zájmu takového jednotlivce (např. koupil-li si nebezpečný výrobek, který byl uveden do oběhu v rozporu se zákonem o obecné bezpečnosti výrobků).¹⁵ Správní dozor je vykonáván z úřední moci ve veřejném zájmu, a to k ochraně objektivního práva. Odrazem výkonu správního dozoru může být prospěch pro jednotlivé osoby, avšak naopak dozor může být vykonáván bez ohledu na aktivitu jednotlivců.¹⁶ Podání osob ve vztahu k výkonu dozorčího práva nezakládají subjektivní právo podatelů na to, aby orgán veřejné moci požadovaný úkon učinil.

Judikatura bývalého československého nejvyššího správního soudu vícekrát konstatovala, že „*straně nepřisluší nárok na výkon dozorčího práva, a její subjektivní právo odepřením výkonu onoho nemůže být porušeno*“.¹⁷ I tento soud se však zabýval (výjimečnými) situacemi, vyvolanými zákonnou úpravou, které zakládaly právo na výkon správního dozoru. Tak bylo dovozeno subjektivní právo závodní rady, plynoucí ze zákona č. 144/1920 Sb. z. a n., o závodních a revírních radách při hornictví, podle něhož tato spolupůsobila při dozoru nad udržováním a prováděním hornicko-policejních ustanovení zákonných nebo úředních nařízení o ochraně dělnictva, hygieně provozu a na provádění pracovního řádu, na provádění dozoru příslušným správním úřadem (báňským hejtmanstvím).¹⁸

4. EXISTUJE VEŘEJNÉ SUBJEKTIVNÍ PRÁVO NA ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ?

Obecně platí, že není subjektivní právo na provádění úkonů činěných orgány veřejné správy z úřední moci, ať už jde např. o úkony v rámci správního dozoru, v rámci či mimo správní řízení, na zahajování jiných řízení z moci úřední, činění aktů abstraktní povahy či faktických úkonů (např. faktických pokynů, bezprostředních zásahů či donucovacích úkonů). Absence subjektivního práva na zahájení řízení, které lze zahájit jen z moci úřední, i když dal potenciální účastník takového řízení správnímu orgánu podnět k zahájení, způsobuje nemožnost domáhat se zahájení řízení z moci úřední ať už cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 SŘS,¹⁹ či cestou za-

¹⁵ Zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků.

¹⁶ „*Řádné provádění dohlédacího práva může sice fakticky jíti k duhu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorčího práva, jež se vykonává i přes protest všech zájemníků.*“ (HOETZEL, c. d., s. 335).

¹⁷ Viz nálezy Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 1922 (Boh. A 1290/22); z mnoha dalších srov. např. nálezy ze dne 7. 10. 1920 (Boh. A 544/1920), ze dne 15. 2. 1921 (Boh. A 714/1921) či ze dne 14. 10. 1929 (Boh. A 8173/1929).

¹⁸ Viz nálezy ze dne 15. 5. 1929 (Boh. A 7951/1929).

¹⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58.

loby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 SŘS.²⁰ Konstantní je dále např. judikatura ohledně povahy přípisu správního orgánu, kterým sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení,²¹ toto sdělení je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou – ani v těchto situacích nemá podatel subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení.²²

Lze se setkat se zvláštním případem, *kdy neprovedení dozorčího úkonu, které je v dispozici správního orgánu, může znamenat zkrácení ve veřejném subjektivním právu jednotlivce*. Přezkumné řízení, které je dozorčím prostředkem ve vztahu k pravomocným, popř. i předběžně vykonatelným správním rozhodnutím,²³ může být zakončeno zastavením podle § 94 odst. 4 SpŘ: jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.²⁴

V konkrétním případě Magistrát hlavního města Prahy jako nadřízený správní orgán zahájil přezkumné řízení ve vztahu k územnímu rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, s odkazem na ustanovení § 94 odst. 4 SpŘ následně usnesením řízení zastavil. Osoba, která podala podnět k zahájení přezkumného řízení a byla jeho účastníkem, napadla usnesení o zastavení řízení, neboť dle jejího názoru nebyly naplněny podmínky pro zastavení. Zatímco Městský soud v Praze usnesením žalobu odmítl, NSS rozsudkem ze dne 19. 5. 2011, č. j. **1 As 36/2011-79**, toto usnesení zrušil a vyslovil závěr, že „*i když bylo zahájení přezkumného řízení z moci úřední projevem absolutní volné úvahy správního orgánu, mají účastníci přezkumného řízení legitimní očekávání na to, že k zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 SpŘ dojde jen tehdy, jsou-li k tomu naplněny zákonné důvody*“. NSS v cit. rozsudku nevysslovil přesvědčivě, alespoň dle mého názoru, jaké veřejné subjektivní právo by mohlo být zkráceno tím, že dojde k zastavení přezkumného řízení, tedy řízení, které je projevem dozorčí činnosti správy, když zůstane zachováno původní pravomocné správní rozhodnutí. NSS argumentoval tím, že pokud již bylo přezkumné řízení zahájeno a správní orgány shledaly, že byl porušen právní předpis, může se dále postupovat pouze dvěma způsoby – buď řízení zastavit při naplnění podmínek obsažených v § 94 odst. 4 SpŘ, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit, popřípadě zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně (§ 97 odst. 3 SpŘ). Zrušující rozhodnutí je nepochybně rozhodnutím schopným zasáhnout do existujících hmotných práv účastníků původního správního řízení, nabytých pravomocným rozhodnutím správního orgánu, a lze se proti němu bránit žalobou podle § 65 a násl. SŘS, NSS v cit. rozsudku vyslovil,

²⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46.

²¹ Srov. § 94 odst. 1 SpŘ.

²² Viz též např. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09.

²³ § 94 odst. 1 SpŘ.

²⁴ Podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 96 ze dne 19. 11. 2010 zastavení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 4 SpŘ bude mít v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 SpŘ formu rozhodnutí (zákon nestanoví výslovně formu usnesení).

že „je proto zcela v souladu s principem rovnosti účastníků řízení, aby se stejným způsobem mohli účastníci bránit i rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení, v případě, že je přezkoumávané rozhodnutí dle názoru správních orgánů v rozporu s právními předpisy, avšak při zvážení dopadů na jednotlivé účastníky a veřejný zájem a s ohledem na dobrou víru účastníka – adresáta přezkoumávaného rozhodnutí, rozhodne správní orgán o zastavení řízení.“²⁵

K prolomení pravidla, že není subjektivní právo na zahájení správního řízení, které může zahájit výlučně z moci úřední správní orgán, dospěl NSS v nedávném rozsudku z 26. 3. 2021, č. j. **6 As 108/2019-39**. Rozšířený senát NSS zkoumal otázku existence subjektivního práva jednotlivce na zahájení řízení z moci úřední ve skutkové situaci, kdy vlastník pozemku, na kterém je umístěno golfové hřiště provozované jinou osobou (golfové hřiště se rozkládá i na pozemcích jiných vlastníků), považoval golfové hřiště za nepovolenou terénní úpravu a obrátil se na krajský soud se správní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že stavební úřad nenařídil – přes podnět tohoto vlastníka – odstranění terénních úprav, jimiž bylo zřízeno golfové hřiště, ani neučinil žádné jiné opatření k nápravě protiprávní existence těchto terénních úprav. Jde o to, že správní řízení o odstranění stavby, resp. přiměřené i terénní úpravy nebo zařízení, prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto opatření nahrazující anebo v rozporu s ním, nebyla-li stavba (terénní úprava, zařízení) dodatečně povolena, lze zahájit výhradně z moci úřední (o tom se nevedou spory).²⁶ „*Stavba porušující normy veřejného práva může mít však v takovém případě přímý dopad do práv vlastníka pozemku, na kterém sporná stavba stojí, eventuálně do práv souseda*“ (vlastníka sousedních nemovitostí),²⁷ možnost ochrany práv vlastníka cestou civilní žaloby²⁸ je omezena na ochranu proti neoprávněným stavbám, nikoli proti stavbám nepovoleným ve smyslu veřejného práva – zde poskytují ochranu stavební úřady v řízení o odstranění stavby.²⁹ NSS dovodil, že proti pasivitě stavebního úřadu, který nezahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, se může osoba, jejichž hmotných práv se stavba dotýká, bránit zásahovou žalobou dle § 82 a násl. SŘS.³⁰ Lze shrnout, že NSS dovodil pro případy, kdy je nečinností veřejné správy spočívající v nezahájení řízení (popř. neučinění jiného úkonu z moci úřední) dotčeno hmotné právo osoby, *subjektivní veřejné právo takové osoby na zahájení řízení z moci úřední*. NSS v cit. rozsudku uvádí, že tento právní názor je třeba vykládat restriktivně, když pravidlem (s podanými výjimkami) zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá.³¹

NSS v cit. rozsudku připustil možnost, aby se dotčený vlastník bránil proti nezákonnému nezahájení řízení o odstranění stavby žalobou proti nezákonnému zásahu za podmínky, že přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí

²⁵ Viz bod 25 odůvodnění cit. rozsudku.

²⁶ Srov. § 129 StavZ.

²⁷ Srov. bod 52 odůvodnění cit. rozsudku.

²⁸ Viz např. § 1004, 1005 nebo 1085 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

²⁹ Srov. bod 61 odůvodnění cit. rozsudku.

³⁰ Srov. zejm. bod 69 odůvodnění cit. rozsudku.

³¹ Srov. bod 80 odůvodnění cit. rozsudku.

ochrany právu subjektivnímu, svědčícímu žalobci,³² dále že bude respektována zásada subsidiarity zásahové žaloby (nesmí existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem),³³ rovněž že se nebude ze strany žalobce jednat o zneužití práva podat správní žalobu.³⁴

Případy, kdy bude moci být dovozeno subjektivní právo na zahájení správního řízení z úřední moci, by měly být jen výjimečné, jak vyplývá i z cit. rozsudku rozšířeného senátu. Možná by bylo vhodnější, aby se i zákonodárce zamýšlel nad případy, která řízení, zahajovaná nyní výlučně z moci úřední, by mohla zahajovat svým podáním i osoba, která může být neprovedením úředního úkonu přímo zasažena ve svých hmotných právech, jak je tomu např. v rozebíraném řízení o odstranění „nepovolené“ stavby.

Je otázkou, zda nebyl nastolen zmíněným rozsudkem trend v možnosti domáhat se zásahovou žalobou zahájení řízení i v jiných než v rozsudku předvídaných případech. K posouzení např. je, zda by možnost podat zásahovou žalobu neměla mít osoba přímo postižená spácháním přestupku,³⁵ nezahájí-li v rozporu s principem legality správní orgán přes její podnět řízení o přestupku. Přitom okruh osob přímo postižených spácháním přestupku obsahově odpovídá okruhu osob, které byly oprávněny podle předchozí úpravy přestupkového práva, účinné do 30. 6. 2017, zahájit svým návrhem přestupkové řízení.³⁶

5. KATALOG VEŘEJNÝCH SUBJEKTIVNÍCH PRÁV

Katalog veřejných subjektivních práv se vývojem postupně mění a (zpravidla) rozšiřuje. V minulosti např. nebylo dáno veřejné subjektivní právo tam, kde nebyl úřad s ohledem na svou volnou úvahu povinen vyhovět žádosti.³⁷ Od absolutního či neomezeného správního uvážení se však zpravidla upustilo. I v těch případech, kdy správní orgán rozhoduje na základě svého uvážení a žadatel nemá nárok na vyhovění jeho žádosti, jako je např. ve věci žádosti o udělení státního občanství,³⁸ o odstranění tvrdosti zákona³⁹ či prominutí daně a obdobných finančních povinností,⁴⁰ je správní orgán povinen respektovat zákaz libovůle, princip rovnosti, zákaz diskriminace, princip proporcionality, čemuž odpovídají i veřejná subjektivní práva účastníka řízení na to, aby vydané rozhodnutí tyto principy respektovalo.⁴¹

³² Srov. bod 83 odůvodnění cit. rozsudku.

³³ Srov. bod 85 odůvodnění cit. rozsudku.

³⁴ Srov. bod 88 odůvodnění cit. rozsudku.

³⁵ § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁶ Viz § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

³⁷ Např. § 248 odst. 2 písm. i) OSŘ, ve znění do 31. 12. 2002, vylučoval ve správním soudnictví soudní přezkum rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není právní nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích.

³⁸ Srov. § 12 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

³⁹ Viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 8. 2009, č. j. 3 Ads 123/2008-79, či ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ads 82/2009-113.

⁴⁰ Srov. např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (zejména § 259 a 260); zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§ 22 odst. 14).

⁴¹ Srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42; a nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

Základem pro existenci veřejných subjektivních práv mohou být právní normy obsažené v pramenech různé právní síly, ať už v ústavním pořádku, mezinárodních smlouvách, zákonech či právu EU. Ne z každého v Listině základních práv a svobod (**Listina**) formulovaného základního práva a svobody vyplývá subjektivní právo, resp. veřejné subjektivní právo, jež by bylo právně prosaditelné vůči veřejné moci. Co se týká práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny (z katalogu hospodářských, sociálních a kulturních práv), je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, které ustanovení Listiny o těchto právech provádějí.⁴² I v případě práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny musí být zákony, které provádějí ustanovení o těchto právech, šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).⁴³ Za podmínek stanovených Listinou mohou být *upraveny meze základních práv a svobod*, tedy tato práva mohou být omezena, a to pouze zákonem. Taková zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.⁴⁴ Z Listiny vychází rovněž řada práv, která mají povahu subjektivních práv soukromých, např. právo vlastnit majetek, zaručení dědického práva, právo, aby byla zachována lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jméno.⁴⁵

Veřejná subjektivní práva vyplývající z „běžných“ zákonů nebývají, jak je to typické pro práva a svobody základní, vždy výslovně vyjádřena, ale jejich existenci lze dovodit např. z povinnosti veřejné správy postupovat vůči jednotlivci jen určitě stanoveným způsobem, poskytovat mu při splnění zákonných podmínek vymezená plnění atd.

Soudní praxe se věnuje velmi často posuzování, zda z právní normy vyplývá určité veřejné subjektivní právo, zda mu náleží ochrana ve správním soudnictví, případně v soudnictví jiném (civilním, trestním či ústavním). Pro pochopení, jaká vlastně veřejná subjektivní práva existují, je důležité pokusit se o jejich typové rozdělení do jejich jednotlivých skupin. V komentáři k soudnímu řádu správnímu z roku 2004, na jehož první vydání bohužel nenavázalo vydání další, bylo vymezeno, že „*veřejná subjektivní*

⁴² Jedná se např. o právo podle čl. 35 odst. 1 Listiny („*Každý má právo na příznivé životní prostředí.*“). Dle čl. 41 odst. 1 Listiny je možné se práva na příznivé životní prostředí domáhat nikoli abstraktně podle Listiny, ale jen v mezích zákonů o životním prostředí, nedotčeny zůstávají přitom úpravy vyplývající z mezinárodních smluv. Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

⁴³ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (k otázce nepodmíněnosti práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách dle Listiny). Dalším příkladem je náleží ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, kterým byl zamítnut návrh skupiny poslanců na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – část zdravotnická, mj. ve věci návrhu na zrušení regulačních poplatků ve zdravotnictví – podle nálezu lze v kombinaci s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 4 Listiny vytyčit 4 kroky vedoucí k závěru o ústavnosti či neústavnosti zákona, jež provádí ústavně garantovaná sociální práva: 1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu (zde čl. 31 odst. 1 Listiny: „*Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.*“); 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále 3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně 4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoli nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

⁴⁴ Čl. 4 odst. 2, 3 a 4 Listiny.

⁴⁵ Srov. čl. 10 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny.

práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a práva podílet se na správě věcí veřejných.“⁴⁶ Toto základní, spíše užší vymezení rozsahu veřejných subjektivních práv, bylo převzato i v judikatuře, když bylo ve více rozhodnutích citováno.⁴⁷ To, že je potřebné pokusit se rozsah veřejných subjektivních práv vymezit nad rámec citovaného vymezení, vyplývá např. z toho, že veřejná subjektivní práva se nemusí vztahovat jen k hmotněprávnímu postavení osoby, ale mohou mít čistě procesní význam v rámci určitého postupu orgánu veřejné správy, a dále např. z toho, že existují veřejná subjektivní práva samosprávných (decentralizovaných) nositelů veřejné správy na participaci na výkonu veřejné správy.

Do demonstrativního výčtu lze řadit tyto **skupiny veřejných subjektivních práv**:

a) *právo na získání veřejnoprávního oprávnění*

Do této skupiny se řadí množství práv na to, aby veřejná správa vydala při splnění zákonem daných podmínek povolení k určité činnosti, např. řídičské oprávnění, stavební povolení, udělila oprávnění k činnosti, na které má žadatel nárok.

b) *právo na poskytnutí veřejných plnění*

Do této skupiny lze řadit např. právo na poskytování dávek důchodového pojištění, podpory v nezaměstnanosti, vrácení nadměrného odpočtu na dani z přidané hodnoty, ale třeba i právo žadatele na poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

c) *právo na řádné odůvodnění správního uvážení*

V souvislosti s odstupem od dřívější koncepce absolutní volné úvahy správního orgánu, kdy správní orgán se musí i v těch případech, kdy má zákonem vymezený prostor pro své uvážení, řídit nezbytnými pravidly (např. zákonem stanovenými kritérii správního uvážení, neužívat naopak nepřipustná kritéria, dodržovat pravidla o předvídatelnosti a proporcionalitě rozhodování), a když i obecným požadavkem na vydávaná rozhodnutí je jejich odůvodnění,⁴⁸ existuje právo dotčené osoby na to, aby rozhodnutí vydávané vůči ní bylo odůvodněno, a to i v těch případech, kdy se domáhá přiznání určitého práva, na které nemá právní nárok.⁴⁹

d) *právo, aby se veřejná moc zdržela nepřipustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce*

Jedná se o velmi rozsáhlý a rozmanitý okruh práv osob vůči veřejné správě, resp. veřejné moci, jako odraz ústavního pravidla, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon.⁵⁰ Prosazuje se v případech, kdy

⁴⁶ VOPÁLKA, V. – MIKULE, V. – ŠIMŮNKOVÁ, V. – ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 3.

⁴⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, č. j. 2 As 22/2004-68, odkaz na právní názor z tohoto rozsudku uvádí např. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 269/2019-27.

⁴⁸ Viz § 68 odst. 3 SpŘ.

⁴⁹ Pro srovnání: v německé literatuře se píše o nároku – požadavku osoby na rozhodnutí s bezchybným uvážením úřadu („*der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung*“) – viz MAURER, H. – WALDHOFF, CH. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20. Aufl. München: C. H. Beck, 2020, s. 185.

⁵⁰ Viz čl. 2 odst. 4 Ústavy.

veřejná moc zasahuje do svobodné sféry jednotlivce tím, že mu ukládá povinnosti nebo zákazy, odnímá nebo omezuje nabytá oprávnění, například při ukládání správních trestů, odnímání oprávnění k podnikatelské činnosti, ustanovování nucené správy atd.

e) *právo na vznik, změnu nebo zánik vztahů veřejného práva*

Do této skupiny lze řadit např. právo vypovědět veřejnoprávní smlouvu, byla-li tato možnost dohodnuta,⁵¹ právo příslušníka bezpečnostního sboru na skončení jeho služebního poměru na základě žádosti o propuštění,⁵² právo státního občana České republiky na pozbytí státního občanství České republiky prohlášením o vzdání se státního občanství,⁵³ právo na povolení změny příjmení, je-li pro to vážný důvod.⁵⁴

f) *procesní práva*

Procesní práva, která náleží podle právní úpravy správního řízení účastníkům řízení, spoluurčují status těchto osob. Porušení některých práv může mít dopad i do jejich hmotněprávního postavení, může-li mít takové porušení vliv na zákonost rozhodnutí o věci samé,⁵⁵ některá subjektivní práva, která náleží účastníkům řízení, mají naproti tomu význam jen v rámci řízení samého a jejich případné porušení ze strany správního orgánu nedosahuje takové intenzity, že by se bylo možné úspěšně domoci nápravy cestou opravného prostředku nebo ve správním soudnictví. Subjektivní práva obdobné povahy náleží dotčeným osobám i v rámci jiných postupů veřejné správy, např. při postupech podle zákona o kontrole. K procesním právům se řadí např. právo být seznámen s obsahem spisu, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo být poučen o svých právech, právo podávat opravné prostředky dle zákona atd.⁵⁶

g) *právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední, má-li výkon této moci přímý dopad do práv dotčené osoby a není-li jiný nástroj ochrany těchto práv*

Jak bylo ukázáno výše, existenci takového subjektivního práva připustila pro výjimečné případy judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozbor možnosti podat žalobu proti nezákonnému zásahu v případě, kdy stavební úřad nezákonně nezahájí řízení o odstranění stavby).

h) *právo na účast na výkonu veřejné moci, včetně práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a na ochranu před protiprávními zbavením veřejné funkce*

Do této skupiny subjektivních práv se řadí např. aktivní a pasivní volební právo dle jednotlivých volebních zákonů a právo na ochranu mandátu.⁵⁷ Existence veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím a na zákaz diskriminace byla přiznána např. v rozhodnutích vydaných v rámci žaloby uchazeče o výkon funkce soudce – justičního čekatele proti prezidentu re-

⁵¹ Viz § 166 odst. 2 SpŘ.

⁵² Viz § 42 odst. 1 písm. m) a odst. 5 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁵³ Viz § 40 odst. 1 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

⁵⁴ Viz § 72 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení (srov. též rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 26/2011-55).

⁵⁵ Srov. např. § 76 odst. 1 písm. c) SŘS.

⁵⁶ Viz např. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 351–352.

⁵⁷ Viz např. § 91 SŘS.

publiky na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí o návrhu na jmenování justičního čekatele soudcem, a to i když sám uchazeč návrh na projednání věci (na své jmenování) podat nemohl.⁵⁸ Ochrana před protiprávním zbavením veřejné funkce, tedy před odvoláním z funkce, k němuž nejsou zákonné podmínky, byla přiznána např. v řízení, kdy Ústavní soud zrušil rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce,⁵⁹ dále např. při posuzování postupu odvolání vedoucích státních zástupců, při němž musí být dodržen zákonný postup a dány zákonné důvody.⁶⁰

ch) subjektivní veřejná práva na výkon svěřených samosprávných úkolů

Veřejná subjektivní práva nenáleží jen adresátům působení veřejné moci, ale i jejím nositelům, a to především veřejnoprávním korporacím. Jedná se o práva na výkon samosprávy, který je veřejnoprávním korporacím zákonem, v případě územních samosprávných celků případně i Ústavou, svěřen. Povahu subjektivního práva má právo územních samosprávných celků, tvořených územními společenstvími občanů, na samosprávu. Toto subjektivní právo, zaručené čl. 8 Ústavy, je chráněno – vedle jiných způsobů – i zvláštní, tzv. komunální ústavní stížností orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.⁶¹ Veřejná subjektivní práva na výkon samosprávy náleží ale i dalším veřejnoprávním korporacím, což se projevuje např. v možnosti ochrany před nezákonnými zásahy správních úřadů, které mohou spočívat např. v neudělení souhlasu k platnosti statutárních předpisů, který požadují některé zákony.⁶² Naproti tomu výkon výsostné správy veřejnoprávních korporací vůči jejím adresátům (např. výkon disciplinární pravomoci vůči členům profesních komor) není výkonem veřejného subjektivního práva, ale realizací jejich působnosti (kompetence).⁶³

6. ZÁVĚR

Článek se pokusil, na základě teoretických poznatků, zákonné úpravy i poznatků z rozhodovací praxe, ukázat na význam veřejných subjektivních práv a na proměny jejich obsahu a rozsahu. Pochopení, kdy zákonem vyslovené právo jednotlivce znamená soudně prosaditelné veřejné subjektivní právo a kdy povinností ukládaným k výkonu veřejné moci jsou přiřaditelná veřejná subjektivní práva (a kdy ne), je důležité nejen z pohledu koncepce správního soudnictví existujícího i případně reformovaného,

⁵⁸ Viz rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, a ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

⁵⁹ Viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

⁶⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 9 As 22/2004-68.

⁶¹ Čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

⁶² Např. s pravomocí Ministerstva spravedlnosti udělovat souhlas jako podmínku platnosti kancelářského řádu, kárného řádu a zkušebního řádu, které přijímá Notářská komora ČR, souvisí veřejné subjektivní právo Notářské komory ČR na udělení takového souhlasu, požádá-li o něj Notářská komora ČR a neodporuje-li takový statutární předpis zákonu – srov. § 37 odst. 4 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

⁶³ Srov. RASCHAUER, c. d., s. 406.

ale má význam i pro koncepci procesních postupů veřejné správy, zejména však pro vymezení obsahu statusu osob ve veřejném právu.

Pozornost právní teorie i aplikační praxe by měla být věnována především rozboru katalogu veřejných subjektivních práv a nastavení pravidel, jakým povinnostem veřejné moci odpovídá určité subjektivní právo jednotlivce, a kdy tomu tak naopak není.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kopecky@prf.cuni.cz

ROZHRANÍ ÚSTAVNÍHO A SPRÁVNÍHO PRÁVA

RICHARD POMAHÁČ

Abstract: **The Interface between Constitutional and Administrative Law**

Constitutional and administrative law are two related branches of law. But are the boundaries separating constitutional and administrative law truly clear? Many excellent experts in public law have already answered this question. However, as the legal system evolves, the answer to this question can be neither complete nor definitive. Nevertheless, it is possible to mark a number of bright and dark sides of the normative duality of constitutional and administrative law. Attention is focused on the constitutionalization of administrative law, but no less important is the deconstitutionalization of public administration in conditions of over-regulation connected with fragmentary and inconsistent legislation. However, it is not just a question of the integrity of the legal order. There are also a number of practical problems in the sphere of disputes resolution using dual argumentation.

Keywords: constitutional law; administrative law; interface; constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law

Klíčová slova: ústavní právo; správní právo; rozhraní; konstitucionalizace a dekonstitucionalizace správního práva

DOI: 10.14712/23366478.2021.37

1. ÚVOD

O ústavním a správním právu se často uvažuje jako o právních odvětvích, která k sobě mají velmi blízko. V učebnicích se dočítáme, že nesporně nejužší vazby má správní právo k právu ústavnímu, a to i s ohledem na to, že veřejným právem v užším slova smyslu se zpravidla chápe právě právo správní, případně včetně práva ústavního.¹

Jsou však hranice oddělující ústavní a správní právo opravdu zřetelné? A co tvoří styčné body rozhraní správního a ústavního práva? Pokusme se prozkoumat tyto otázky v kontextu dualismu správního a ústavního práva a v souvislostech konstitucionalizace správního práva.

Rozhraní správního a ústavního práva je oblastí, v níž se obě odvětví stýkají a kde pochopitelně může docházet k řadě nedorozumění. Nedělejme si iluze, že při vzrůstající

¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 37 a 42.

komplikovanosti právního systému lze narýsovat hranice, které by byly nepřekročitelné, zvláště v době, kdy se snažíme dát ústavnímu i správnímu právu další prostor k uplatnění. Nepřehlédnutelné jsou v této souvislosti úvahy o fragmentarizaci státu i práva a lze patrně souhlasit s tezí, že fragmentární stát budoucnosti by měl být postaven nejen na „*hmataelné demokracii, ale též na vertikále vlády práva založené na ústředním motivu základních lidských práv*“.² Atributy fragmentarizace a vertikality vstupují vehementně do prostoru, v němž se ústavní a správní právo dotýkají, což dodává relevanci úvahám o tom, zda se obě odvětví přibližují či vzdalují a zda právníci, akcentující různá konstitucionalistická a administrativistická východiska, dobře komunikují.

2. DUALISMUS SPRÁVNÍHO A ÚSTAVNÍHO PRÁVA

Má-li správní právo k právu ústavnímu velmi úzké vazby, je to pro interpretaci a aplikaci práva spíše výhodou, nebo nevýhodou? V učebnicích správního práva bývá odpověď často skryta pod zjištěním, že se správním právem se ústavní právo, jehož předmětem je úprava základních vztahů ve státě (ústava), zčásti prolíná.³ Vazby mezi těmito odvětvími mají interferenční charakter, takže se při prolínání nejenom vzájemně zesilují, ale i ruší. Dualismus správního a ústavního práva představuje určitou variantu celostního nahlížení na právní systém. To, jakou variantu přijmeme, souvisí do značné míry s tím, co rozumíme pod pojmem veřejné právo.

Diferenciace ústavního a správního práva vynikla v historickém vývoji západoevropského práva s významnými přesahy do práva USA a jako taková tvoří i součást makrokomparativní analýzy. Srovnávací výzkum bývá zpravidla založen na premise, že jak ústavní, tak správní právo stanoví, udržuje a omezuje vládní činnost. Rozdíly v právních a politických systémech však způsobily značné rozdíly ve vnímání způsobu vzájemného propojení prvků regulace a kontroly. Michal Tamir v této souvislosti vyjádřil hypotézu, že zatímco vývoj v určitých státech (jmenuje například Británii, Izrael a Německo) vedl k tomu, že se vcelku harmonicky podrobují všechny vládní činnosti jednotlivým pravidlům ústavního a správního práva, v mnoha dalších demokratických zemích hraje správní právo spíše jen druhé housle a projevuje se tendence k přezkumu určitých otázek výhradně pomocí ústavních principů.⁴

Tuto hypotézu autor dobře vysvětluje na případě vynucování pravidla o používání bezpečnostních pásů v automobilech. Mimochoodem, případ bezpečnostních pásů má i zajímavou historickou souvislost. Vynález pásů spadá do epochy, v níž se mělo za to, že rozum vítězí nad pocity a pověrami. George Cayley, který se na konci 18. století zabýval konstrukcí malého funkčního letounu, vybavil kluzáky, na nichž létal, bezpečnostními pásy. Cayley se později věnoval i politice a stal se na určitou dobu zákono-

² HAVLÍČEK, K. *Osudné vynálezy lidstva: obtížná cesta k fragmentárnímu státu a osvícenému právu*. Praha: Academia, 2020, s. 489.

³ KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 13.

⁴ TAMIR, M. Public Law as a Whole and Normative Duality: Reclaiming Administrative Insights in Enforcement Review. *Texas Journal on Civil Liberties and Civil Rights* [online]. 2006, Vol. 12, No. 1 [cit. 2021-05-18]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=1011404>.

dárce. Dodnes bývá citována jeho věta o tom, že by mělo být pozitivním zákonem stanoven, že jedou-li dva vlaky proti sobě, musí jet po odlišných kolejích.

Během posledních dvou století se pohled na to, co lze prostřednictvím správního práva regulovat a kontrolovat, pronikavě měnil. Bezpečnostní opatření mohutněla v souvislosti s tím, jak se měnila společnost a technika. Některé elementární otázky se však vracely k téže podstatě, jak dobře ukazuje vlivný rozsudek Nejvyššího soudu USA v případě bezpečnostních pásů.⁵ Skutkové okolnosti případu jsou přehledné. 26. března 1997 Gail Atwaterová vezla své dvě malé neposedné děti domů z fotbalového tréninku v Lago Vista v Texasu. Situace je to docela typická pro každodenní způsob života v postmaterialistické společnosti. Jak to mají matky těžké, názorně ukazuje i řadový rodinný film z roku 2008 *Soccer Mom*. Texaský policista znal paní Atwaterovou jako řidičku, která jezdí po městě občas bez pásů, a již dříve viděl její děti, jak se v pick-upu všelijak nebezpečně pohybují. Rozhodl se pro razantní zásah. Auto bylo zabaveno, děti si odvezl přivolaný rodinný přítel a řidička byla zadržena a dopravena do policejní cely, kde strávila asi hodinu. Ve věci rozhodl téměř neprodleně municipální soudce. Paní Atwaterová byla propuštěna na kauci 310 dolarů. Pokud šlo o celkovou „útratu“, pak 150 dolarů činila pokuta, 150 dolarů činily soudní výdaje a 110 dolarů poplatek za vydání zabaveného vozidla.

Případ z Lago Vista se stal velice diskutovaným případem. Některé z kladených otázek byly docela zásadní. Jsou bezpečnostní pásy při jízdě ve městě opravdu tím, co stojí za tak velkou legislativní i policejní pozornost? Lze si představit právo jezdit v automobilu nepřipoután? A pokud ne, jak na to má reagovat obec či stát? Ve hře byly pochopitelně i úvahy vycházející z tradičních představ o tom, co je a co není úlohou veřejné správy. Koneckonců diskuse o bezpečnostních pásech vzbuzovaly v USA vášnivou debatu již ve 40. a 50. letech minulého století. I když byly věcné argumenty odpůrců spíše okrajové (pásy by mohly způsobit vnitřní zranění či bránit únikům z aut ponořených ve vodě), byly o to hlasitěji pronášeny. Když se jeden z unijních států, Wisconsin, rozhodl počátkem 60. let minulého století povinnost užívat bezpečnostní pásy zavést, sklídlil za to posměch, ba opovržení v mnoha jiných státech. Mluvílo se dokonce o podkopávání občanských svobod. Jen pro srovnání dodejme, že u nás byla v roce 1967 vyhláškou zavedena povinnost používat bezpečnostní pásy na předních sedadlech aut vybavených povinně bezpečnostními pásy při jízdách mimo obec. Automobily Moskvič a Volha dostaly výjimku, neboť neměly kotevní úchyty pro pásy. Administrativní mlýny mlely pomalu, ale jistě. Na začátku 90. let začaly být pásy povinně používány i při jízdě v obcích.

Ve Spojených státech amerických proběhla na začátku první dekády tohoto století rozsáhlá propagační kampaň *Click It or Ticket*. Američanům, kteří tráví v automobilech většinou dost času, se připomínalo, že pokud jedou v automobilu, nejsou ve svobodném prostoru, protože policisté mohou nepřipoutaným jezdčům dávat pokutové lístky. Blokové pokuty se jevíly jako nezpochybnitelná reakce vykonavatelů práva. Ve věci Atwater však nedlouho před touto kampaní soudci nižších soudů a pak většinově i soudci senátu Nejvyššího soudu zavrhli myšlenku, že ústava či zákon za daných okolností

⁵ Atwater v. City of Lago Vista, 532 U.S. 318 (2001).

umožňují toliko udělení pokuty a nic víc. Zásah, který vedl v tomto případě k omezení osobní svobody, nebyl podle soudců ani neústavní, ani protiprávní. Nechyběla totiž důvodná zjištění vedoucí rozumnou a obezřetnou úřední osobu k domněnce, že je s vysokou pravděpodobností páchná delikt. Podle této logiky by tedy mohla být vedena i kampaň *Buckled or Booked* (připásaný nebo zabáslý).

Mnozí právníci v této souvislosti vyjádřili své přesvědčení, že něco v právu zaskřípalo. Soudci se zabývali toliko ústavním opodstatněním zadržení. Jedoucí vůz s řidičkou s rozepnutým pásem a poskakujícími malými dětmi nepochybně vzbuzuje podezření ve společnosti, která si klade za cíl účinně chránit život a zdraví. Chování policisty v takovéto situaci závisí na řadě okolností. Razantní reakce bude spíše výjimečná. Tak například větší smůlu mohou mít ti, kteří jedou bez pásu v době policejní bezpečnostní akce, anebo ti, kteří měli s policií již dříve problémy, chovají se arogantně apod. Rozlišení na této úrovni však už je více než s ústavním právem spojováno s právem správním, protože jde o problém míry administrativní diskrece. Paní Atwaterová měla možná jen větší smůlu, než je obvyklé.

Řešení případu z Lago Vista, které by možná bylo lepší, lze nazvat řešením s pomocí normativní duality. Správní orgány musí při výkonu diskreční pravomoci dodržovat jak ústavní normy, tak správní právo. Jsou to totiž argumenty týkající se stupně volnosti správního uvážení, které vedou k závěru, že méně je někdy i více. *Click It or Ticket* i *Buckled or Booked* jsou sice varianty ústavně i administrativně možné, pravidlo umírněnosti však velí preferovat jednodušší řešení před takovým, které může vyvolávat kontroverzi. Normativní dualita však není fenoménem současnosti. Příklad z Lago Vista jen ilustruje to, co bychom měli docenit obecně a pochopit v historickém vývoji veřejného práva.

Často nepochopena zůstává historizující úvaha o tom, že teorie *iuris politiae* obhajovala právo úřadů zasahovat do všech sfér života lidí s odůvodněním, že obecný zájem musí mít přednost před zájmem soukromým.⁶ Co to byla teorie *iuris politiae*, není dnes už mnoha právníkům zcela zřejmé. Na tomto místě postačí říci, že jde o souhrnné označení pro veřejné právo ve středoevropském právním systému druhé poloviny 18. a první poloviny 19. století. Pokud bychom měli uvést, které spisy jsou vlawjovými loděmi této teorie, uvedli bychom patrně *Initia iuris politiae Germanorum* (autor Heumann von Teutschbrunn, vydáno 1757) a *Juris politiae ex uno securitatis iurumque defendendorum principio repetiti, et ad artis formam redacti, brevis delineatio* (autor Carl Friedrich Wilhelm Gerstaecker, vydáno 1826). Teorie *iuris politiae* představuje mezistupeň mezi předchozími snahami o podání systematického přehledu správních předpisů a následujícími výklady o uspořádání a fungování právního státu. Dnes činí obtíže pro pochopení této teorie již to, že jejím jazykem byla převážně latina. Navíc se znalci této teorie často vyznačovali pro nás již příliš komplikovaným stylem. Tak například Gerstaecker je považován za obzvláště temného autora. Přitom se vlastně jenom snažil vysvětlit, co vlastně objevil Immanuel Kant, když v přirozeném právu našel principy odvoditelné z rozumu, a zamýšlel se nad tím, jak může být uskutečňováno zákonodárství. Zdá se však, že přirozenoprávní argumentace tohoto druhu zastiňovala

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 15–16.

to, že se stát měl prostřednictvím právních předpisů a administrativních opatření postarat o blaho občanů, a to i těch, kteří o to ani mnoho nestáli. Vedle teorie *ius politiae* je potřebné se zmínit i o povaze politického práva. Montesquieu, o němž se někdy říká, že byl posledním myslitelem, který uvažoval o formách státu a vládnutí smrtelně vážně, používá pojem *le droit politique*, aby zdůraznil, že v politickém kontextu nejde ani tolik o zájem prosazovaný úřady, ale o celkové vztahy mezi vládnoucími a ovládanými. Rousseau používal výraz *bonne politique*, když měl na mysli civilizované uspořádání vztahů mezi vládnoucími a ovládanými.

Tím se však dostáváme ještě hlouběji do historie. Již na samotném počátku 18. století nás Nicolas de La Mare ve svém díle *Traité de la police* upozorňuje, že francouzským slovem *police* označujeme velice různorodé formy vládnutí, a svůj výklad odvíjí od Platóna a Aristotela. V latině se tehdy ještě hojně používalo slovo *politia*, šlo ovšem o pozdně latinský termín z období, kdy již na Západě upadla mezi vzdělanci znalost řečtiny. S přihlédnutím k řecké tradici tak termín *policie*, označující nyní většinou jen represivní složku státu (i když pomáhá a chrání), byl synonymem pro veřejnou správu. Označovalo se tak umění vládnout společnosti a vytvářet pravidla zabezpečující pořádek a blahobyt. Blíže k právnímu pojetí se zároveň uplatnil význam optimálního stavu, řádu či uspořádání pro ty, kteří tvoří obec, pospolitost či stát. Ze starší české literatury lze připomenout knihu *Politia historica*, kterou vydal v roce 1584 Daniel Adam z Veleslavína. Hlavní titul díla, které je adaptací německého *Regentenbuchu* právníka a humanisty Georga Lauterbecka, vychází z toho, že předloha je svým autorem označena jako *Buch der historischen Polizey*. I zde jde o reminiscenci na Aristotela, který smíšenou formu považoval za dobrou formu vlády a nazýval ji *politeia*. Kniha se obrací na vládce, výraz *regent* překládá Veleslavín do češtiny slovem správce. Na řadě míst najdeme úvahy o vázanosti správce dobrým právem a zajisté musí i současníka potěšit úvaha o tom, že není radno právo měnit, pokud obci neškodí. V žádném případě si správce nesmí nové právo vymýšlet pro vlastní užitek.

Historické ohlédnutí můžeme ukončit na počátku 15. století, kdy bylo ještě před rozšířením knihtisku sepsáno dílo *Livre du corps de police*, jehož opisy vzbudily ve své době značnou pozornost a které je i v současnosti čteno díky kritickým edicím. Text je dílem všestranně vzdělané Kristiny Pisánské, která vedle beletrie napsala i několik děl naučných a poučných a neváhala se vyjadřovat o politice, vojenství a právu. Její politická vize vychází z metafory poslušnosti částí těla vůči hlavě. Humanistická orientace se projevuje v představě, že v politickém těle musí existovat vyvážená, nikoli vynucená rovnováha, přičemž důraz je kladen na koordinaci činnosti různých orgánů. Hlava politického celku má nejenom přirozenou autoritu, ale i odpovědnost. Vládce je tak považován především za služebníka celku. Studium prací z pozdního středověku a raného novověku vedlo řadu autorů k úvahám o pozvolné proměně středověkého konstitucionalismu do klasické podoby, soustředěné na klíčové otázky dělby moci a občanské svobody.

Jev, který jsme již dříve nazvali normativní dualitou, v níž je diskreční pravomoc komplementárně posuzována z hlediska ústavního i správního práva, však zůstává za tímto vývojem skryt. Recentní učebnice správního práva upozorňují zpravidla na to, že právní vývoj ve sféře veřejné správy se v mnoha evropských zemích nutně opožďoval

tam, kde se správní právo nevyvíjelo rovněž jako právo soudcovské, ale jen jako právo policejních opatření, často nejen nepopulárních, ale i nesmyslných.⁷ V komparativistické literatuře tento vývoj pregnantně už před více než stoletím uchopil F. J. Goodnow. Ztotožnil se s názorem, že správní právo se vyvíjelo jako právo povinností, zatímco ústavní právo jako právo práv.⁸

Na sklonku osvětské doby se v mnoha zemích setkáváme s úvahami o tom, že to, co ve správním právu obsaženo je, tam být nemá, zatímco mnoho podstatného tam nalézt nelze. Něco z toho je spojeno s představami politika a literáta jménem Henry Saint John, o němž se psalo, že míchal hanebné orgie s nejvyššími státními povinnostmi, a který v roce 1712 získal titul vikomt Bolingbroke. Protože platí, že ne každý může být prorokem ve vlastní zemi, ovlivnil Bolingbroke zejména republikánské myšlení a s oblibou ho četli Adams, Jefferson i Madison. Dodnes jsou připomínána jeho tři vyjádření:

- ústavou jsou zákony, instituce a zvyky tvořící konsensus o tom, jak chce být společnost spravována;
- vládou je to, co činí úředníci, jimž je svěřena správa věcí veřejných;
- dobrá vláda (a správa) je v souladu s ústavou.

Odtud je jen krůček k okřídlenému Painovu vyjádření o tom, že ústava předchází vládu, protože vláda je ústavním výtvorem. Zbývá dodat, že je-li tomu tak, netřeba se práva bát, protože se nepotřebujeme osvobodit od práva, ale stáváme se svobodnými díky právu. Co však zbývá, nerespektují-li lidé vládu, která byla zvolena, a zároveň ospravedlňují porušování povinností?

V duchu uvažování nastíněného v 18. století platí, že podaří-li se udržet dobrou vládu, tedy vládnutí na ústavním základě, neměly by vzniknout větší problémy s veřejnou správou. Vývoj veřejného práva probíhal však přinejmenším od poslední třetiny 19. století v západních společnostech velmi rychle a nedá se říci, že by se správní právo schovalo do zákrytu práva ústavního. Veřejná správa se diferencovala a její odpovědnostní vztahy k ústavním orgánům se komplikovaly. Vlády začaly čelit protichůdným tlakům v souvislosti s regulačními výzev spojených s urbanizací, industrializací a mondializací trhů. Zároveň se v tomto období projevil znak toho, že oddělení regulační moci od demokratické a ústavní legitimacy se stává jedním z identifikačních atributů správy věcí veřejných.⁹ Veřejná správa se judicializovala a pro mnohé administrativisty se pojem právní stát zúžil na „stát se správními soudci“. Právníci se více než právu začali věnovat realitě právní ochrany. V tomto ovzduší se zrodilo institucionální pojetí práva, které se stalo výzvou pro liberální konstitucionalismus.¹⁰

Institucionalismus má řadu různých variant, ale společné je pojetí práva jako institucionální skutečnosti. Bez pochopení této skutečnosti zůstane právní znalost fragmentární, protože existuje tolik právních řádů, kolik je institucí. Proto institucionalisté

⁷ Tamtéž, s. 10.

⁸ GOODNOW, F. J. *Comparative Administrative Law*. New York: Burt Franklin, 1903, reprinted 1970, s. 8.

⁹ LINDSETH, P. L. Between the 'Real' and the 'Right': Explorations along the Institutional-Constitutional Frontier. In: ADAMS, M. – MEUWESE, A. – BALLIN, E. H. (eds.). *Constitutionalism and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 85–86.

¹⁰ LUTHER, J. Realism and Idealism in the Italian Constitutional Culture. In: ADAMS, M. – MEUWESE, A. – BALLIN, E. H. (eds.). *Constitutionalism and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 333–334.

zdůrazňují, že ústavní právo není vyčerpáno normami, které upravují vztahy uvnitř státu a vztahy státu a jednotlivců, zrovna tak jako právo upravující správní vztahy zároveň fixuje strukturu a funkci veřejné správy. Konstitucionalistická konstrukce opírající se o představu demokracie a umírněného vládnutí je konfrontována s institucionální skutečností veřejné správy. I když se správní předpisy rychle mění, institucionální struktury veřejné správy mají velkou setrvačnost a jsou relativně trvalé.¹¹

Michel Foucault ve filozofické reflexi institucionální skutečnosti spatřoval proměnu moci, která dala vzniknout sadě specifických nástrojů vládnutí a umožnila i vznik sady specifických vědomostí. Stát možná je, říká Foucault, pouze složenou realitou a mytizovanou abstrakcí. Důležitá pro naši modernost, to znamená pro naši současnost, není *etatizace*, ale to, co lze nazvat *governmentalizací* státu.¹² Foucaultův koncept nalezl značný ohlas i ve správní vědě, která v druhé polovině 20. století musela vstřebat důsledky poznání, že veřejná správa může mít toliko omezenou racionalitu při řešení společenských problémů. Tím byly odmítnuty pokusy křisit státní paternalismus a konzervativní *governmentalismus* jako konstrukci, podle níž má vláda vůdčí aktivní roli ve společnosti a projevuje tendenci v průběhu času expandovat. Domyšlení toho, jak omezená racionalita při správě věcí veřejných funguje, totiž ukazovalo, že se každá vláda v průběhu času opotřebovává, což je jistě vítané pro účely minimalizace státu, ale nepřijatelné potud, že není zřejmé, kdo a co může vládu nahradit.

Přejmenovat *gouvernance* na *gouvernementalité* se může jevit jako hra se slovy. Ve správní vědě je však důležité odlišit *ovládání* od *zvládání*. A důležité je to i z hlediska jurisprudence, zejména uvažujeme-li o použitelnosti různých nástrojů, které jsou v právním řádu obsaženy.

3. KONSTITUCIONALIZACE SPRÁVNÍHO PRÁVA

Právní obory se obvykle rozlišují podle pramenů a předmětu regulace, při rozlišení veřejnoprávních a soukromoprávních oborů je významná i charakteristická metoda regulace. Pokud jde o prameny, ústavní právo se ve svých různých podobách opírá nejen o psanou ústavu, ale i o některé mezinárodní smlouvy, významná soudní rozhodnutí a v neposlední řadě o ústavní zásady a zvyklosti. Chápeme-li správní právo jako konstitucionalizované odvětví, znamená to, že část ústavních předpisů, ale i principů se stává rovněž prameny správního práva. Pokud jde o obsah, lze se dobře opřít o Kyselovo zjištění, že ústavní právo vytváří rámec, v němž se odehrávají politické procesy (*politics*), a to mezi vesměs jím regulovanými aktéry různého typu (*polity*), a k otázkám, jež považuje za přípustné (*policy*), přičemž jako každé jiné právo je i to ústavní výsledkem politiky.¹³ Správní právo můžeme na obdobné úrovni obecnosti ob-

¹¹ GINSBURG, T. Written constitutions and the administrative state: on the constitutional character of administrative law. In: ROSE-ACKERMAN, S. – LINDSETH, P. L. (eds.). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, s. 121–122.

¹² FOUCAULT, M. *Security, Territory, Population*. New York: Palgrave MacMillan, 2009, s. 108–109.

¹³ KYSELA, J. Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 377.

sahově ztotožnit s tím, čemu se dříve říkalo *politia* a co dnes chápeme jako souhrn úkolů a jim odpovídajících prostředků veřejné politiky.

Konstitucionalizace se týká různých oborů práva, a to nejenom veřejnoprávních. Ústavně konformní interpretace norem může do jisté míry řešit problémy plynoucí z fragmentarizace právní úpravy, záleží ovšem na tom, kdo, co a jak vykládá. Téměř vždy je zdůrazňováno, že konstitucionalismus reflektuje historické zkušenosti s těmi, kteří podléhají svodům libovůle a zneužití práva. V návaznosti na to měla být konstitucionalizace ku prospěchu slabším a v rozumné míře omezit diskreci ve vertikálních právních vztazích, či autonomii vůle ve vztazích horizontálních. Poměrně dlouho se takto realizoval ideál omezené vlády. V současnosti však pozorujeme, že konstitucionalizace přesahuje politické hranice a chce napomáhat tomu, aby lépe fungovala i správa jako taková.

K dokreslení těchto úvah lze využít dva případy z naší právní praxe. Na prvním z nich lze vhodně ukázat, že konstitucionalizace se může týkat jakéhokoli právního sporu, není tedy nutně provázána s veřejným právem. Konstitucionalizace míří za hranice organické i lidskoprávní části ústavního práva a v jednotlivých právních oborech, které ovlivňuje, rozšiřuje argumentárium tak, že přenáší váhu mezi pravidly a principy, podle nichž má být sporná otázka rozhodnuta. V případě společnosti DEMVED, a. s., Ústavní soud indikoval interpretaci práva, která se dostala do extrémního rozporu s principy spravedlnosti.¹⁴ V rozhodování obecných soudů bylo pominuto v konkrétním ekonomicko-právním vztahu jeho těžiště tak, aby byl nalezen nejen optimální užitek pro smluvní strany, ale aby bylo dosaženo spravedlivého stavu. Do hry tak vstoupil pojem dobré mravy, který nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných jako korektiv či doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou. Konstitucionalizace se proto úzce dotýká právních situací, v nichž se balancuje na hranici využití a zneužití práva.

Skutkově nešlo o složitou věc. V roce 2006 byla uzavřena smlouva o prodeji bytu. Tuto transakci však prodávající začala zhruba po deseti letech zpochybňovat, vyvolala soudní spor a účelově od smlouvy odstoupila. Soudy zpočátku upřednostnily výklad, který nezakládá neplatnost právního jednání, před výkladem, který neplatnost právního jednání zakládá, je-li obojí výklad možný. Navíc jednání prodávající hodnotily jako nemravné. Jiný názor měl dovolací soud, který v podstatě argumentoval tak, že prodávající – byť poněkud opožděně – hájí své vlastnické právo. Nejvyšší soud v implicitně řešené právní otázce nemravnosti podané určovací žaloby vytkl, že nebyly dostatečně reflektovány ustálené závěry judikatury dovolacího soudu v otázce, zda lze takovýto aplikační názor vskutku zaujímat právě při podání žaloby, odvíjející se od ústavně garantovaného práva vlastníka. Dodejme, že v našem občanském zákoníku je výslovně uvedeno, že každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s ústavním pořádkem a že výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Zasáhne-li konstitucionalizace otázku mravného či nemravného jednání, znamená to, že dobré mravy, které mají samy povahu základních společenských norem, přestávají fungovat jako autonomní pojem občanského práva.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. května 2021, sp. zn. IV. ÚS 3542/20.

Jestliže Nejvyšší soud dovedl, že nižší soudy zasáhly do ústavně zaručeného práva prodávající vlastnit majetek, pak Ústavní soud v roce 2021 uzavřel své posouzení tak, že obecné soudy nevzaly v úvahu všechny podstatné skutečnosti. V důsledku toho tyto soudy nekvalifikovaly jednání prodávající jako odporující dobrým mravům a svým postupem porušily ústavně zaručené právo kupující na ochranu majetku. Je patrné, že konstitucionalizace v horizontálních vztazích umožňuje zjednodušit argumentaci a nepřihlížet k tomu, že určitý obor je přeregulovaný a stanoví pravidla s rozdílným dopadem pro jednotlivé strany. Přitom dovolací soud spíše přitakal přeregulovanosti, zatímco stanovisko soudů rozhodujících na počátku sporu, jakož i verdikt Ústavního soudu, vyšly z poměrně jednoduché myšlenky, že důvěra je pro závazkový vztah základem spravedlnosti. Kdo ohrožuje důvěryhodnost jednání a právní jistotu tím, že zpochybní – fakticky i právně – to, proč došlo k dohodě, zpravidla nemá mít šanci na úspěch v soudním sporu. Účelem smlouvy totiž nemohlo být to, aby jen jedna strana po určité době používala výhodu, kterou transakcí získala. Jinými slovy, ústavní přezkum indikoval, že důvěru v to, na čem se strany dohodly, nelze marginalizovat, protože jinak by se soudní ochrana stala neúčinnou.

Bylo by zajisté možné namítnout, že se uvedený příklad dotýká soukromého práva a v jeho rámci výlučně horizontálních právních vztahů a že není zajímavý z hlediska našeho tématu. Není však možné přehlédnout, že důvěryhodnost jednání je v mnoha ohledech klíčovým momentem i pro správní právo, jak se pokusí ukázat druhý příklad ze soudní praxe. V tomto případě šlo primárně o to, k čemu se zavázala škola, která přijala žáka ke studiu, konkrétně pak o povinnost školy učit prezenční formou poté, co byl školský zákon v roce 2020 doplněn o pravidla týkající se omezení osobní přítomnosti studentů ve školách z důvodu krizového či mimořádného opatření nebo karantény.

Správnímu soudu připadla žaloba proti Gymnáziu Na Zatlance směřující k tomu, aby soud přikázal obnovit prezenční výuku. Městský soud žalobě vyhověl.¹⁵ O tři dny později přiznal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti gymnázia odkladný účinek.¹⁶ Za necelých pět měsíců pak Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.¹⁷

Městský soud uznal, že student realizuje své právo na vzdělání a zároveň povinnost chodit do školy tím, že byl přijat na školu do denního studia, což je nutno chápat jako vzdělávání založené na osobní přítomnosti ve škole. Školy jsou povinny řádně vzdělávat žáky a zároveň mají právo na to, aby do této jejich činnosti stát nezasahoval omezeními či zákazy. To vedlo soud k přezkoumání krizového opatření jako konkrétního zmocnění umožňujícího aktivovat distanční výuku. Předpokladem pro vydání krizového opatření je existence nouzového stavu, který je upraven ústavním předpisem. Městský soud tedy provedl ústavní analýzu nouzového stavu. Shledal, že dotčené krizové opatření povstalo z protiústavně vyhlášeného nouzového stavu. Šlo – jak soudce expresivně vyjádřil – o plod otráveného stromu. Pokud bychom se omezili na správní právo, nemohli bychom dospět k závěru, že škola způsobila distanční výukou nezákonný zásah do práv studentů,

¹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. února 2021, č. j. 17 A 126/2020-84.

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, č. j. 6 As 73/2021-20.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2021, č. j. 6 As 73/2021-67.

protože škola byla podle principu legality povinna realizovat krizové opatření. Zjištění protiústavnosti vyhlášení nouzového stavu se tak stalo alfou a omegou celého rozsudku.

Nejvyšší správní soud se ve svém procedurálním usnesení o odkladném účinku pochopitelně nezabýval ústavní analýzou nouzového stavu. Ústavněprávní úvahy však zmíněné usnesení nepostrádá. Rozhodnutí vycházelo z toho, že dotčeným zájmem na straně žalobce je zejména realizace jeho práva na vzdělání v kontextu dlouhodobého omezení prezenční výuky. Nejvyšší správní soud přitom zohlednil zřejmou závažnost pandemické situace a vzal v úvahu, že nižší soud neposkytl žádnou lhůtu k přijetí nezbytných opatření, která by mohla účinně snížit riziko šíření původce nemoci covid-19 při prezenční výuce a následně v rodinách studentů i zaměstnanců. Pro účely prozatímního rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zájem na ochraně veřejného zdraví v projednávané věci bezprostředně převažuje nad právem žalobce. V poměrně obsáhlé odůvodněném usnesení byly použity principy předběžné opatrnosti a proporcionality. Nařídít obnovení stavu před pandemií má pochopitelně smysl tehdy, jestliže to je bezpečně uskutečnitelné. O realističnosti tohoto příkazu byly však zásadní pochybnosti. Při soudním řízení muselo být zřejmé, že obnovením kontaktní výuky v této škole by se v dané epidemiologické situaci ocitla v přímém ohrožení zdraví skupina lidí v počtu dvou až tři tisíc osob, přičemž některé z těchto osob by mohly být i ohroženy na životě, což odpovídá zákonitostem komunitního šíření a průběhu nemoci. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom zastává názor, že v případech, kdy je kasačním stěžovatelem veřejnoprávní orgán, lze přiznat odkladný účinek pouze výjimečně. Odložení účinků rozhodnutí městského soudu bylo podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení v konkrétním případě představovalo právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám.

Je patrné, že i v pouhém procesním rozhodnutí, které může být pochopeno jen jako věc soudní rutiny, se mohou projevit prvky ingerence ústavního práva. Nejvyšší správní soud považoval bezodkladné rozhodnutí o odkladném účinku za nutné k nastolení jistoty ohledně možných dopadů na větší sociální skupinu s ohledem na bezpečí života a zdraví a zároveň konstatoval, že studentovi nebylo odepřeno právo na vzdělání jako takové a v úplnosti.

V rozhodnutí, kterým Nejvyšší správní soud posléze rozsudek Městského soudu zrušil, se konstitucionalizace již neprojevuje v rovině lidskoprávní, ale jen organickou argumentací. Zásadní je odpověď na repliku ke kasační stížnosti, z níž se podává, že účelem žaloby nebylo zakázat vládě vydávat opatření *en bloc*, ale obnovit na konkrétní škole prezenční výuku protizákonně a možná i protiústavně pozastavenou. Městský soud se to také tímto způsobem snažil řešit, přehlédl však, že vztah žáka a školy nemá vyhraněně vertikální povahu, a neodhadl, kam se posouvá rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Podle následné judikatury přerušeni prezenční výuky není dáno rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne již přímo z krizového opatření vlády. Vztah školy a žáka měl horizontální povahu a vyhovět jednomu žákovi by znamenalo ohrozit velkou skupinu lidí. Konstitucionalizační účinek by se ve prospěch strany, která jednala důvěryhodně – podobně jako ve výše uvedeném soukromoprávním případě – projevil jen při případném porušení práva na účinnou soudní ochranu. Rozsudek Městského soudu musel být zrušen, neboť nebyly v dané věci splněny podmínky řízení, na nichž

je založeno naše správní soudnictví. Nejvyšší správní soud to v závěru odůvodnění kasačního verdiktu vyjádřil spíše konstitucionalistickou nežli administrativistickou rétorikou: „*Soudy si nemohou své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu nějakého vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii.*“¹⁸

Dodejme ještě, že zjišťování protiústavnosti vyhlášení nouzového stavu, o něž se opíral prvoinstanční rozsudek, když krizové opatření považoval za plod otráveného stromu, tak pozbylo v kontextu celého případu smysl. Nadto Ústavní soud dovodil, že vyhlášení nouzového stavu vládou primárně představuje akt aplikace ústavního práva, který má normativní důsledky, neboť aktivizuje hypotézy norem obsažených v některých zákonech. Jde o mimořádný, specifický ústavní akt vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Ani Ústavní soud nemá stanovenou pravomoc takové rozhodnutí vlády přezkoumávat.¹⁹

V tomto příspěvku není prostor pro obsáhlou analýzu judikatury týkající se mimořádných opatření, i když jde z hlediska vztahu ústavního a správního práva o velmi zajímavou materii. Všimněme si v této souvislosti již jen komplikovanosti ústavně konformní interpretace jedné kompetenční normy, která se opět týká provozu škol. Z judikatury potvrzené v prvních měsících po vypuknutí epidemie v roce 2020 vyplývalo, že i v době, kdy není vyhlášen nouzový stav, ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně Ministerstvu zdravotnictví svěřuje pravomoc rozhodnout o uzavření škol nebo omezení jejich provozu. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví bylo vykládáno tak, že Ministerstvo zdravotnictví má v případě epidemie pravomoc uzavřít školy na území celé České republiky. Žádný právní předpis přitom nestanovil, že by tato pravomoc byla Ministerstvu zdravotnictví odňata v případě vyhlášení nouzového stavu.²⁰

Tato poměrně jasná a z textace zákona zřejmá interpretace byla po zkušenostech v průběhu pandemie pozměněna judikaturním odklonem. Bylo naznáno, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda.²¹ Krizová opatření v nouzovém stavu se tak zhruba po roce pandemie v mysli některých správních soudců stala jediným nástrojem prevence nákazy. Jen tak mělo být možné vykonávat veřejnou správu, aby ústavně zaručené právo na ochranu zdraví neztratilo v reálných životních podmínkách smysl a aby byl naplněn účel ústavní kautely, podle níž svoboda pohybu, jestliže je to nevyhnutelné pro ochranu zdraví, může být omezena zákonem a práva na vzdělání se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů.

Je známo, že interpretace zákonů ne vždy vede k právní jistotě. Lze samozřejmě namítnout, že ve zvláštní situaci, za jakou je pandemie obvykle považována, může být in-

¹⁸ Tamtéž, bod 16.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. března 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, bod 17.

²⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. května 2020, č. j. 10 A 35/2020-261, bod 53.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2021, č. j. 10 Ao 2/2021, bod 54.

terpretace správních zákonů poněkud zvláštní. Tomu by odpovídala okřídlená klasifikace správního práva na řádné a mimořádné. Je ovšem velice zvláštní, nedokáže-li soudce dva nebo tři měsíce dopředu odhadnout, jak kontraproduktivní výklad zákona zastává. Tak v již zmiňovaném zrušeném rozsudku z konce února 2021 čteme: „Bylo možné také zaznamenat, že postup vlády při vyhlášení ‚nového‘ nouzového stavu je ospravedlňován povinností státu chránit životy a zdraví občanů. Takový přístup vychází z nepodložené premisy, že nouzový stav je jedinou alternativou k ochraně životů a zdraví při probíhající pandemii. To není vůbec jednoznačné (stěží lze tvrdit, že bez vyhlášení nouzového stavu by nebylo možno chránit životy a zdraví), ostatně na jaře loňského roku byly ke zvládnutí pandemie – na rozdíl od současného stavu – hojně využívány jiné nástroje, a to mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví [...].“²² Za dva měsíce byla verze o kompetenčních alternativách zpochybněna: „Ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje zásah do řady ústavně zaručených základních práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání) a jako takové musí být vykládáno restriktivně, tedy tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy [...].“²³ Za další měsíc se již naplno dozvídáme, že Nejvyšší správní soud jednoznačně odmítá to, aby mohla být vydávána plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví z preventivních důvodů.²⁴ O necelé dva týdny později je tato myšlenka rozvinuta takto: „Ministerstvo ve skutečnosti používá § 69 odst. 1 písm. b) takovým způsobem, [...] jako by mezi jeho pravomoci při epidemii patřilo obecně a bez dalších podmínek omezit svobodu pohybu všem obyvatelům země, zakázat veškerá představení, zavřít všechny školy a všechny restaurace apod. Podobné úvahy však nejen že jsou obtížně přijatelné z ústavněprávního hlediska ([...] k podobně razantním zásahům je určen nouzový stav), ale ani nemají žádný podklad ve znění zákona. [...] Soud shrnuje, že § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví je ze své povahy určen spíše k časově a místně omezeným protiepidemickým opatřením, která jsou podmíněna konkrétním podezřením na výskyt nákazy u konkrétního okruhu osob. Nejde a nemůže jít o plošný nástroj podobný tomu, jaký má po dobu nouzového stavu k dispozici vláda [...],“ a nelze jej použít k plošnému uzavření či omezení provozu všech škol.²⁵

Podle administrativistické konstrukce potvrzené ustálenou soudní praxí je míra volnosti uvážení správního orgánu limitována zákazem libovůle, přičemž rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Jsou-li tyto předpoklady splněny, není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry, pokud by správní orgán neučinil zjevnou chybu v hodnocení faktů. Diskreční omyl tohoto typu může implikovat chybu, která je extrémní a zjevná zároveň a soud ji může dete-

²² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. února 2021, č. j. 17 A 126/2020-84, bod 44.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, bod 75.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44, bod 45.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2021, č. j. 10 Ao 2/2021-107, body 51 a 54.

kovat jen letmým dotykem v jednom či dvou odstavcích odůvodnění rozsudku. Může však také jít o chybu, která je velmi závažná, ale projeví se až po důkladném zjišťování skutečností v rámci soudního řízení. Například pro judikaturu Evropského soudního dvora je příznačné, že argumentárium je velice rozsáhlé, zabere několik desítek stran textu odůvodnění a substituuje správní opatření.²⁶

Pro soudy je samozřejmě snazší hledat právní vady, například konstatovat absenci zmocnění vydat správní akt. Správněprávní odůvodnění reinterpretační kompetenční normy musí být v zájmu právní jistoty bezpodmínečně striktní. S přechodem do sféry ústavního práva se nabízí možnost nahradit přesnost omezeností. Proto jsme se setkali s tvrzením, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví musí být vykládáno restriktivně. Zužující výklad omezuje veřejnou správu, může být odůvodněn konstitucionalisticky, ne však governmentalisticky. Právo může veřejnou správu ovládnout, ne však zvládnout pandemií. Pro někoho je přednější svoboda pohybu, pro dalšího právo na vzdělání a pro jiného právo na ochranu zdraví. Restriktivní výklad kompetenční normy nic neřeší, není-li jasné, k jakému řešení konfliktu práv směřuje. Administrativisté proto připomínají, že stejně tak jako o konstitucionalizaci správního práva je třeba uvažovat i o jeho dekonstitucionalizaci.²⁷

Debata o paralelních vlivech, které působí na to, zda bude konstitucionalizační vliv na správní právo silnit nebo slábnout, se v současnosti vede zejména v rámci komparativních studií.²⁸ Na tomto místě se již jen pokusíme stručně shrnout, jaké teoretické přístupy jsou stále živé, i když byly nastíněny v minulých dobách, kdy veřejná správa i společnost vypadaly jinak než dnes.

Se vznikem ideje ústavního státu se vyloučení veřejné správy z dosahu ústavy stalo téměř nemyslitelným. Umírněné přístupy představitelů pozitivní jurisprudence se shodovaly na komplementárním pojetí, které Jiří Pražák vyjádřil takto: „*Nelze vytknouti přesných hranic mezi právem ústavním a správním, neboť se navzájem doplňují.*“²⁹ Variantu tohoto pojetí zastávali i někteří stoupenci normativních škol. Připomeňme dílo, které bylo zpřístupněno i v českém překladu a jehož autorem je Adolf Merkl. Veřejná správa byla představována jako v podstatě zcela pravidelná činnost a správní právo jako součást stupňovitě uspořádaného právního řádu, a to jako souhrn norem příkazních. Právní stát se vyznačoval „*náležitě upraveným správním právem*“ určujícím obsah veškerých správních jednání.³⁰ Merkl se v této souvislosti dovolával autority Otty Mayera, který však měl o veřejné správě realistické mínění a nepatřil k učencům, kteří by se snažili klást zásadní důraz na normativní vyjádření podstaty exekutivy a administrati-

²⁶ CRAIG, P. Law, Fact and Discretion in the UK, EU and the USA. In: *La chaire Mutations de l'Action Publique et du Droit Public, Sciences Po* [online]. 2007, s. 10–11 [cit. 2021-05-18]. Dostupné na: https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/paul_craig.pdf.

²⁷ WOLLENSCHLÄGER, F. Constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law in view of Europeanisation and emancipation. *Review of European Administrative Law*. 2017, roč. X, č. 1, s. 7–79.

²⁸ HEUSCHLING, L. The complex relationship between administrative and constitutional law: a comparative and historical analysis. In: VON BOGDANDY, A. – HUBER, P. M. – CASSESE, S. (eds.). *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. 1, The Administrative State*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 49–56.

²⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část první*. Praha: Národní knihovna a nakladatelstvo, 1895, s. 15.

³⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha – Brno: Orbis, 1934, s. 79.

vy a zdůrazňovali hierarchickou stavbu právního řádu s ústavním právem na vrcholu pyramidy. Pro Mayera bylo stěžejní fungování veřejné správy, čili obligátní a běžná činnost, která jen v ideálním případě mohla být vykonávána důsledně legalistickým a nestranným způsobem. Mayer jako znalec *droit administratif* nejednou připomínal, že z francouzského hlediska je přirozené, že se mění ústavní právo, zatímco správní právo přetrvává. Tuto myšlenku včlenil i do předmluvy k třetímu vydání své učebnice německého správního práva v reakci na ústavní změny spojené s politickým vývojem těsně po první světové válce. Mayerova maxima o stálosti správního práva byla většinou chápána jako výzva k udržení stability v předtuše toho, co nazýváme přeregulovaností veřejné správy. Pro úplnost dodejme, že podobně již dříve uvažoval ve Francii Théophile Ducrocq. Pro francouzské právní myšlení to ovšem byla také trochu zvláštnost, protože od doby kodifikace občanského práva se atribut stálosti obvykle přiřítal soukromému právu oproti veškerému právu veřejnému.

Ve druhé polovině 20. století se setkáváme s řadou koncepcí reflektujících to, že vztah ústavního a správního práva je v interpretační i aplikační rovině spíše napjatý než konsolidovaný. Na konci padesátých let vystoupil Fritz Werner s apodiktickým pojetím správního práva jako konkretizace ústavních norem. S tím se později ztotožnili i představitelé *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, kteří často kritizovali nedostatek ohledu na ústavní principy a pravidla ve veřejné správě. Ústavní purismus ovšem přispíval i k výlučnému zaměření pozornosti na právní akty. Pokud tyto akty prošly kontrolními testy, bylo téměř jedno, co správci věci veřejných udělali, proč tak činili a zda se jejich kroky ukázaly jako rozumné. S ohledem na postupující evropeizaci správního práva, která byla vnímána jako marginalizace a neutralizace ústavy, se později na tomto základě rozvinula diskuse, zda správní právo přes všechno úsilí nakonec přece jenom nepodléhá dekonstitucionalizaci.

V anglické právní vědě se v témže období většina znalců přikláníla ke komplementárnímu pojetí vztahu ústavního a správního práva. Nelze ovšem říci, že by zcela odezněla příznačná Diceyho nechuť ke správnímu právu kontinentálního stříhu. Nahlížení na veřejnou správu prizmatem základních práv, kterému se v posledním období přiblížila většina zemí, v nichž se uplatňuje *common law*, nebrání čas od času radikálnímu popření smyslu správního práva. Dokladem toho je silně historizující kniha amerického konstitucionalisty Philipa Hamburgera o extralegální povaze exekutivy a administrativy.³¹

Ani pro současnou francouzskou jurisprudenci není nezajímavá někdejší kontroverze Charlese Eisenmanna dovozujiícího, že ústava neříká nic o základech správního práva, a Georgese Vedela, který ústavní základy správního práva nacházel především v judikatuře.³² Ostatně nedávno ve své důkladné práci Antoine Faye přesvědčivě hájil myšlenku, že právě *droit administratif* bylo nejméně do roku 1958 primárním zdrojem

³¹ HAMBURGER, P. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: The University of Chicago Press, 2014, s. 22–24.

³² MAGNON, X. Commentaire sous Les bases constitutionnelles du droit administratif, la controverse G. Vedel/Ch. Eisenmann. In: BENETTI, J. – EGÉA, P. – MAGNON, X. – MASTOR, W. *Les grands discours de la culture juridique*. 2e éd. Paris: Dalloz, 2017. Online in: *Hal: archives-ouvertes.fr* [online]. [cit. 2021-05-26]. Dostupné na: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01725355>.

funkčnosti ústavního práva ve Francii a že tato tradice v judikatuře Státní rady i Ústavní rady stále v mnohém nadále přetrvává.³³ Podobně jako o konstitucionalizaci správního práva lze tedy za určitých podmínek uvažovat o administrativizaci ústavního práva.

4. ZÁVĚR

Ústavní a správní právo jsou obory, které si mohou být blízké i vzdálené. Při řešení veřejnoprávních sporů se často opíráme o argumenty ústavní i správní a pomáháme si interpolací například tak, že do řady důvodů správních vkládáme ústavní argumenty. Zda tím nalézání práva vylepšíme, anebo zda posouváme právní uvažování k pólu nejistoty, závisí na znalosti rozhraní mezi ústavním a správním právem.

Existuje mnoho faktorů, které vedly ke stavu, v němž se správní regulace v současnosti nachází. Je předimenzovaná, rozporuplná a často i úplně zbytečná. Je třeba přiznat, že na tomto stavu má svůj podíl i konstitucionalistická představa o tom, že správní činnost má být téměř ve všem predestinována vůlí zákonodárce a že delegace normotvorby může představovat pro společnost vážnou hrozbu. Judicializace veřejné správy způsobuje, že soudy mají stále větší podíl i odpovědnost vzhledem k tomu, jak je formováno právní prostředí a jak má být formalizován výkon veřejné správy. Soužití ústavního a správního práva je za těchto okolností nesnadné a není divu, že v jurisprudenci vyvolává i značně protichůdné reakce.

Pokud lze nalézt pevné shodné body, pak především v tom, že veřejná správa by měla být aktivní v míře přiměřené a že činnost soudnictví by měla být zdrženlivost. Proporcionalita je založena na pochopení toho, že interpolovanou argumentací nelze zvýšit množství primárně získané informace. Jinými slovy, vyvažování je svým způsobem spíše hledání méně špatného než dobrého řešení. Pokud je tedy správní právo v určitém ohledu mlhavé, ať je to již způsobeno jakýmkoli faktorem, budou mlhavé i správní akty. Nelze přitom posílit právní jistotu tím, že se plně spolehneme na právo ústavní. Efekt by byl v lepším případě neutrální, často však by byl spíše opačný. Jestliže je navíc soudce nezdrženlivý, ohrožuje nejenom proporcionalitu, ale i ústavnost, neboť se snaží řešit to, co je veřejným úkolem legislativy a exekutivy.

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
pomahac@prf.cuni.cz

³³ FAYE, A. *Les bases administratives du droit constitutionnel: recherche sur la culture administrative du droit constitutionnel*. Paris: Fondation Varenne, 2017.

REŽIMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

JOSEF STAŠA

Abstract: **Administrative Law Regimes**

The administrative law regime means a typical legal construction, which expresses the way of connecting an administrative law norm with this norm anticipated administrative law relationship through a certain legally significant fact. From the point of view of public administration addressees, it is appropriate to differ regimes of granting rights and regimes of imposing obligations primarily. Many regimes have a superstructure (secondary) nature, they assume the earlier existence of other (primary) rights and obligations. In addition to unilateral regimes, there are also bilateral or multilateral regimes of administrative law, which are an expression of cooperation in connection with the performance of public administration. From the point of view of public administration bodies, it is possible to distinguish several (administrative) regimes of exercise of their competence (powers). A kind of complement is the regimes that determine the boundaries of administrative regulation (between public law and civil law; between national law and European law). The application of some regimes or their combination typically results in the general administrative law concepts (= the tangles of administrative law norms cemented by the need and effort to solve certain idealized situations, deprived of their specific content). The research of administrative law regimes may perhaps contribute to a more plastic and systematic doctrinal characterization of material administrative law.

Keywords: administrative law; administrative law norm; legally significant fact; administrative law relationship; administrative law regime; general administrative law concept

Klíčová slova: správní právo; norma správního práva; právně významná skutečnost; vztah správního práva; režim správního práva; obecná figura správního práva

DOI: 10.14712/23366478.2021.38

Tento příspěvek zčásti využívá textu o režimech formování vztahů správního práva, který byl publikován před více než 10 lety, a navazuje na některé úvahy v něm obsažené, popřípadě je koriguje.¹

¹ STAŠA, J. K problematice administrativněprávních režimů formování právních vztahů. In: KADEČKA, S. (ed.). *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 81–91.

Následující výklad je pouze obrysovou charakteristikou problematiky režimů správního práva, nezaměřuje se na žádnou jeho podoblast či na některý úsek veřejné správy a s výjimkou uvedených příkladů odhlíží od terminologie pozitivního práva.

1. PŘED ZÁVORKOU

Správní právo představuje část právního řádu² orientovanou v podústavní rovině na uspořádání a působení veřejné správy a na její kontrolu zevnějšku, popřípadě na některé další souvislosti či paralely veřejné správy.³

Správní působení lze vymezit v užším slova smyslu jako efektivní působení (= správní činnost), nebo v širším slova smyslu, zahrnujícím kromě efektivního působení i působení potenciální/latentní. Alternativním přístupem by bylo ztotožnit správní působení se správní činností a „zbytek“ zahrnout do předmětu správního práva s využitím pravidla souvislosti.

Typické správní působení je reflektováno právním vztahem mezi nositelem veřejné správy „zastupovaným“ některým jeho vykonavatelem na straně jedné a osobou, vůči níž toto působení směřuje, označovanou jako adresát veřejné správy. Mnohost nositelů veřejné správy vytváří prostor pro právní vztahy mezi nimi. Vedle organizačních vztahů existují, resp. mohou existovat právní vztahy i v rámci každého jednoho nositele veřejné správy. Vcelku výjimečným doplňkem jsou vztahy správního práva mezi adresáty veřejné správy.

Výchozím **předpokladem** všech výše uvedených skupin⁴ právních vztahů (= **vztahů správního práva**) jsou **normy správního práva**. K aktivaci právního vztahu, jakož i k jeho případnému pozdějšímu vývoji, je dále nezbytná **existence určité právně významné skutečnosti**,⁵ resp. kombinace určitých právně významných skutečností. Onou právní skutečností může být, vyjádřeno zobecněně, explicitní projev vůle (nositele/vykonavatele veřejné moci včetně vrchnostenské veřejné správy, nositele/vykona-

² Obecnější označení se pro účely dalšího výkladu zdá být vhodnější než pojem „odvětví“ (či pojmy podobné). Mezi různými částmi (podmnožinami) právního řádu existují průniky. „Odvětvový“ přístup dospívá v souvislosti s diferenciací právního řádu od prvotního (chudšího/jednoduššího) členění k bohatšímu/složitějšímu. Správní právo se tak vlastně již velice dlouhou dobu drolí. Srov. na příkladu finančního práva, práva sociálního zabezpečení nebo práva životního prostředí. A další následují nebo budou následovat. Problematika režimů a figur je ale pro „zbylé“ správní právo a pro „renegátů“ společná.

³ Dle schématu „typické – související – podobné“. Inspirativní je použití pravidla podobnosti a souvislosti při vymezování předmětu právní regulace, potažmo části právního řádu (srov. KNAPP, V. *Předmět a systém československého socialistického práva občanského*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1959, s. 77 nebo 153). Jde ovšem rovněž o to, co je pro uplatnění tohoto pravidla limitující, resp. od čeho limity odvíjet, což může být ve vztahu k jednotlivým částem právního řádu zejména vzhledem k možným překryvům rozdílné. Ve vztahu ke správnímu právu to bude výkon veřejné správy (nikoli relace mezi subjekty právních vztahů, jak by mohlo vyplývat z textu na s. 154 cit. díla).

⁴ Viz VOPÁLKA, V. [úprava STAŠA, J.]. Vztahy správního práva. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 53–54.

⁵ Ve své době viz GAŠPAR, M. Administrativněprávní normy a administrativněprávní vztahy. In: GAŠPAR, M. a kol. *Československé správní právo*. Bratislava: Obzor, 1973, s. 140; nebo DELONG, V. Administrativněprávní vztahy. In: LUKES, Z. a kol. *Československé správní právo: obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 56; podrobněji KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 38–40.

vatele nevrchnostenské veřejné správy, adresáta veřejné správy), neformální/faktické chování (nositele/vykonavatele veřejné správy, adresáta veřejné správy) nebo na ničí vůli nezávislá událost. Explicitní projev vůle nebo neformální/faktické chování mohou být jak *secundum et intra legem*, popřípadě *extra legem*, tak *contra legem*, popřípadě *in fraudem legis*. Explicitní projev vůle může mít povahu veřejnoprávního úkonu i soukromoprávního jednání, rovněž neformální/faktické chování může vyvěrat z poměrů veřejného i soukromého práva.⁶

2. REŽIMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Režimem správního práva (dále též pouze „režim“) je v dalším textu označována **typická právní konstrukce**, která vyjadřuje **způsob propojení normy** správního práva **s touto normou anticipovaným vztahem** správního práva **prostřednictvím určité právně významné skutečnosti**.

Při vymezování jednotlivých režimů se nabízí využít více hledisek. Spíše heuristicky (než systematicky) lze vzít v potaz⁷ alespoň

- potřebnou razantnost právní regulace, která by měla být odvozena od významu/závažnosti touto regulací chráněného zájmu,
- zda je smyslem dané regulace umožnit určité chování (= v obsahu danou normou správního práva anticipovaného právního vztahu dominuje oprávnění), nebo k určitému chování zavázat (= v jeho obsahu dominuje povinnost), popřípadě zda jde o kombinaci toho a onoho a jaká je v případě kombinace skladba/vazebnost oprávnění a povinností,
- zda je smyslem regulace formovat vztahy správního práva, nebo odstraňovat pochybnosti či řešit spory ohledně jejich existence/parametrů,
- jaký je způsob dané regulace (vyjádření v podobě příkazů, zákazů, popřípadě dovození; formulace oprávnění a povinností),
- zda je, či není v daném případě zapotřebí interakce s vykonavatelem (vykonavateli) veřejné správy, či nikoli,
- zda se potřebná/předepsaná interakce s vykonavatelem (vykonavateli) veřejné správy v daném případě odehrává výlučně na naší národní úrovni, nebo i na evropské úrovni či na národní úrovni jiných států,

⁶ Soukromoprávní skutečnost jako předpoklad vzniku vztahu správního práva (= veřejnoprávního vztahu) nutno odlišit od soukromoprávní regulace správní činnosti v rámci výkonu veřejné správy (výsostně i nevýsostně). Různé pohledy viz STAŠA, J. Vztah mezi povahou a důsledky správní činnosti z hlediska právního dualismu. In: HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 95–110; HANDLICA, J. Jednání soukromoprávních subjektů s důsledky ve sféře veřejného práva. In: HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 111–128; SVOBODA, P. Privatizace veřejné moci v České republice. In: HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 129–134.

⁷ S možnými překryvy.

- či projev vůle nebo či neformální/faktické chování iniciuje („spouští“) daný mechanismus regulace a či projev vůle nebo či neformální/faktické chování [včetně důsledků případné(ho) nečinnosti/nekonání] bezprostředně/finálně vyvolává danou normou (danými normami) správního práva předvídané účinky,
- zda daná regulace počítá s řešením konfliktu zájmů, nebo zda je určena pro konsensuální prostředí a počítá se shodnými projevy vůle nebo se souladným neformálním/faktickým chováním více participantů předvídaného právního vztahu,
- zda má daný mechanismus regulace výlučně hmotněprávní povahu, nebo je nutně (vždy, popřípadě za určitých okolností) spojen s určitým formálním postupem (právním procesem),
- zda má daná regulace povahu kategorickou, či nikoli, popřípadě jakou míru volnosti poskytuje subjektům anticipovaného právního vztahu při utváření jeho obsahu (u vztahů mezi nositelem veřejné správy a adresátem veřejné správy jde na straně vykonavatele veřejné správy o „prostor“ při vyhodnocování určité situace,⁸ v souvislosti s výkladem neurčitých právních pojmů nebo v rámci uplatňování diskrece a na straně adresáta o míru konkrétnosti představy o „chování“⁹ vykonavatele založené na legitimním očekávání),
- zda daná regulace ob stojí jako samostatná, nebo zda předpokládá existenci jiné (= primární) regulace, kterou (jako nadstavbová modifikující regulace) dotváří, nebo na niž a/nebo na jejíž poruchu (jako nadstavbová sekundární regulace) navazuje.

K vymezení režimů správního práva:¹⁰

Z pohledu adresáta veřejné správy se nabízí vyjít ze smyslu dané regulace a rozlišovat na jedné straně režimy týkající se (v prvním plánu)¹¹ přiznávání oprávnění (poněkud krkolomně řečeno „oprávněnostní“) a režimy týkající se (v prvním plánu)¹² ukládání povinností (zde méně krkolomně „povinnostní“, pro adresáta „zatěžující“). Řada režimů má nadstavbovou (sekundární) povahu, předpokládá dřívější existenci jiných (primárních) práv a povinností. Vedle jednostranných režimů existují i dvoustranné/vícestranné režimy správního práva, které jsou výrazem kooperace ve veřejné správě, resp. v souvislosti s výkonem veřejné správy. Z pohledu nositele/vykonavatele veřejné správy jde o (správněprávní) režimy výkonu působnosti a pravomoci. Jakýsi doplněk představují režimy určující hranice správněprávní regulace (= „rozhraňující“).

⁸ Předpokladů uskutečnění správního úkonu a/nebo podkladů pro formulaci jeho obsahu.

⁹ Příkladmo otázka (ne)nárokovosti, otázka modifikace obsahu požadavku adresáta z moci úřední.

¹⁰ Jinak (a zřejmě na jedné straně méně přehledně a na druhé straně poněkud strnule) ve statí zmíněné v poznámce č. 1. Základní členění režimů tam vycházelo ze schématu (i) 11 jednostranných režimů vzniku subjektivních práv, (ii) 8 jednostranných režimů vzniku povinností, (iii) 3 dvoustranné nebo vícestranné režimy vzniku subjektivních práv/povinností, (iv) 3 nadstavbové režimy a (v) 5 hraničních režimů. Heterogenní a zvnějšku nejméně čitelná poslední skupina režimů zohledňovala regulaci důsledků nečinnosti veřejné správy, regulace umožňující odchýlně než „standardní“, popřípadě předepsané chování participantů právních vztahů, jakož i regulaci rozhraní mezi vztahy vně veřejné správy a vztahy v rámci její organizace.

¹¹ Obsah anticipovaného právního vztahu se nemusí vyčerpávat oprávněním, nicméně ta dominují.

¹² Obsah anticipovaného právního vztahu se nemusí vyčerpávat povinnostmi, nicméně ty dominují.

2.1 K REŽIMŮM TÝKAJÍCÍM SE PŘIZNÁVÁNÍ OPRÁVNĚNÍ

O oprávnění se zásadně uchází, popřípadě možnost chovat se určitým způsobem využívá ze své vůle adresát veřejné správy. Odtud se v podstatě v závislosti na razantnosti právní regulace odvíjí **základní řada** těchto režimů tvořená volným režimem, oznamovacími režimy, reaktivními režimy, schvalovacími režimy a povolovacími režimy.

Ve volném režimu může adresát veřejné správy bez dalšího vykonávat činnost zákonem dovolenou (= nezakázanou).¹³ Zmiňuje-li zákon nějakou takovou činnost výslovně, činí tak proto, aby ji odlišil od činnosti tímto zákonem přísněji (razantněji) regulované (může jít jak o pouhé negativní vymezení,¹⁴ tak o robustnější pozitivní úpravu¹⁵). Některé činnosti v rámci volného režimu lze vykonávat pouze za stanovených předpokladů týkajících se zejména toho, kdo je vykonáván¹⁶ (vykonává-li takovou činnost někdo, kdo tyto předpoklady nesplňuje, jde o nezákonné chování),¹⁷ nebo okolností, za nichž jsou vykonávány.¹⁸ Splnění některých předpokladů je zřejmé, splnění jiných předpokladů si posuzuje sám adresát, který ovšem rovněž nese riziko chybného posouzení. Pro výkon některých činností v rámci volného režimu jsou stanovena závazná pravidla.¹⁹ Volný režim nepředpokládá žádnou interakci adresáta s některým vykonavatelem veřejné správy. Modifikaci může přinést požadavek adresáta na poskytnutí předběžné informace,²⁰ která by měla postavit adresátovi najisto, zda/že se jím zamýšlená činnost může uskutečnit ve volném režimu. Platí, že i činnost v rámci volného režimu může podléhat, resp. podléhá některým nadstavbovým režimům.²¹

¹³ Dovoleno je, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Mezi obecné principy patří zákaz obcházení zákona a zákaz zneužití práva.

¹⁴ Srov. § 3 odst. 3 písm. f) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (živností není prodej nezpracovaných rostlinných a živočišných výrobků z vlastní drobné pěstitelské a chovatelské činnosti fyzickými osobami); nebo § 79 odst. 2 a 3 a § 80 odst. 3 až 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (pro umístění záměrů tam uvedených se nevyžaduje ani územní souhlas), jakož i § 103 cit. stavebního zákona (pro provedení tam uvedených stavebních záměrů se nevyžaduje ani ohlášení stavebnímu úřadu).

¹⁵ Příkladem je obecné užívání pozemních komunikací (§ 19 a násl. zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁶ Ve vztahu k obecnému užívání pozemních komunikací srov. požadavky na účastníky provozu podle § 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v platném znění; k řídicímu oprávnění viz § 80 a násl. cit. zákona o silničním provozu.

¹⁷ V návaznosti na absenci předepsaného řídicího oprávnění viz § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 cit. zákona o silničním provozu.

¹⁸ U obecného užívání pozemních komunikací může jít o okolnosti na straně uživatele i na straně užívaného statku. Okolnosti na straně uživatele se týkají požadavků na provozovaná silniční vozidla [§ 36 a násl. zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. Okolnosti na straně užívaného statku je sjízdnost/schůdnost pozemní komunikace (§ 26 a násl. cit. zákona o pozemních komunikacích).

¹⁹ Především ve vztahu k obecnému užívání pozemních komunikací viz § 4, § 10 odst. 3, § 11 a násl. a § 69 a násl. cit. zákona o silničním provozu, jakož i prováděcí předpisy k tomuto zákonu.

²⁰ Obecně viz § 139 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Konkrétně pak § 21 cit. stavebního zákona.

²¹ Výkonu dozorčí činnosti a uplatňování správní odpovědnosti.

Ve vztahu k volnému režimu zůstává nezodpovězena otázka právní povahy (kvality) činnosti uskutečňované v jeho rámci. Tato otázka ještě nepadla obecně (vůči všem takovým činnostem), ale týkala se dosud pouze obecného užívání veřejných (veřejně přístupných) statků.²² Možná, že lze uvažovat o jejím zobecnění.²³ Jde u této činnosti o výkon/konzumaci veřejného subjektivního práva na straně jedné, či o chování v mezích obecné volnosti/svobody, popřípadě o prosté využití možnosti poskytnuté objektivním právem na straně druhé? Argumenty bylo/je možné snášet na obě strany.²⁴ Praktický význam řešení této otázky vyvstane až pro případ hledání právní ochrany proti tomu, kdo uskutečňování předmětné činnosti klade překážky. Rozumné je přiklonit se k závěru, že ono veřejné subjektivní právo existuje. Zužujícím řešením by bylo omezit se na formulaci veřejného subjektivního práva na ochranu před neoprávněnými zásahy do činnosti uskutečňované v rámci volného režimu. Alternativou by bylo balancovat na nepřilíš jisté hranici mezi (neexistujícím) veřejným subjektivním právem a (existujícím) dotčením právní sféry adresáta.²⁵

Pro skupinu **oznamovacích režimů** je příznačné, že oprávnění vzniká přímo v důsledku projevu vůle adresáta (= oznámení příslušnému vykonavateli veřejné správy). Oznamovatel musí splňovat stanovené (hmotněprávní) předpoklady a oznámení musí mít stanovené náležitosti (včetně případných příloh, jimiž se splnění stanovených předpokladů dokládá).

V **základním módu** vzniká oprávnění *ex lege* dojitím oznámení příslušnému vykonavateli veřejné správy.²⁶ Úřední kontrola splnění stanovených hmotněprávních předpokladů zde probíhá po vzniku oprávnění. Vzniklé oprávnění bude zaevidováno a jeho existence může/musí být osvědčena.

Nesplňuje-li oznamovatel stanovené předpoklady, oprávnění nevznikne, resp. nevzniklo. Tuto skutečnost z moci úřední autoritativně deklaruje příslušný vykonavatel

²² Týkala se obecného užívání veřejných statků. V současné judikatuře ji lze vysledovat ve vztahu k již zmíněnému obecnému užívání pozemních komunikací.

²³ K opačnému závěru může vést zdůrazňování jedinečnosti smyslu regulace užívání veřejných (veřejně přístupných) statků; do popředí zde vystupuje uspokojování společenské potřeby jejich užívání.

²⁴ Historicky starší je názor o neexistenci veřejného subjektivního práva, založený na úvahách o povaze veřejných statků (veřejných věcí, veřejného vlastnictví). K právu na užívání zřízené/trvající veřejné cesty *ex titulo usus publici* viz již HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 281–282. Dnes lze dodat, že ve prospěch názoru, že jde o veřejné subjektivní právo, svědčí pochybnost o rozdílné věcné povaze méně přísně regulované činnosti a přísněji regulované činnosti (u níž pochybnost o kvalitě oprávnění coby veřejného subjektivního práva neexistuje), a to zejména v případech, kdy je rozhraní mezi nimi určeno výhradně kvantitativními parametry. Dosavadní judikatura nevede ke spolehlivým závěrům; ve volnější souvislosti lze na jedné straně poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128 (přiznání možnosti vést řízení o odstranění pevné překážky umístěné na veřejně přístupné účelové komunikaci), na druhé straně pak na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2016, č. j. 10 As 264/2015-46 (o úzkém okruhu účastníků správního řízení o omezení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace uzavírkami a objízďkami; vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí o uzavírce a objízďce doprovází stanovení přechodné úpravy pravidel silničního provozu, viz k domyšlení celkového obrazu i dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33); rozpor jsou patrné.

²⁵ Volně inspirováno úvahami obsaženými v odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

²⁶ Příkladem z pozitivního práva je ohlášení živnosti; viz § 9 písm. a), § 10 odst. 1 písm. a) a § 45 a násl. cit. živnostenského zákona. O vhodnosti formulace ustanovení § 45 odst. 1 lze diskutovat.

veřejné správy.²⁷ Obdobné důsledky jako nesplnění hmotněprávních předpokladů pro vznik oprávnění má neodstranění vad oznámení (na základě výzvy, popřípadě výzev vykonavatele veřejné správy).²⁸ V obou případech vzniká „namísto“ oznamovatelem zamýšleného hmotněprávního vztahu posléze²⁹ pouze vztah procesní. Je otázkou, zda vůbec, popřípadě do kdy je relevantní eventuální odstranění nedostatku předpokladů nebo oznámení až poté, co příslušný vykonavatel veřejné správy zahájil správní řízení o tom, že oprávnění oznámením nevzniklo.

Ve srovnání s uvedeným je **méně razantní** požadavek **následného/dodatečného** oznámení, které je předpokladem trvání předmětného oprávnění. Naopak **razantnější** je požadavek **předběžného** oznámení, kdy oprávnění vznikne (až) po uplynutí stanovené doby a za předpokladu, že v jejím průběhu nedojde ke zvratu v důsledku projevu vůle vykonavatele veřejné správy (může jít o konstatování, že nejsou splněny stanovené předpoklady vzniku oprávnění, popřípadě o vydání určitého zákazu³⁰).

Reaktivní režim tvoří jakýsi přechod mezi ohlašovacími režimy a schvalovacími režimy. Po jejich bližším srovnání se naskytá pochybnost ohledně toho, zda skutečně jde o rovnocennou/samostatnou kategorii. Na rozdíl od ohlašovacích režimů zde oprávnění vzniká až poté, co příslušný vykonavatel veřejné správy učiní předepsaný úkon. Na rozdíl od schvalovacích režimů není onen úkon vykonavatele veřejné správy úkonem regulativní povahy (jde o neregulativní evidenční/registrační úkon), přičemž oprávnění vzniká *ex lege* (nikoli *ex actu*).

Ohlašovacímu režimu je blízká situace, kdy oprávnění vzniká (až) úředním potvrzením skutečnosti, že projev vůle adresáta došel příslušnému vykonavateli veřejné správy (= **prostý mód** reaktivních režimů).

Schvalovacímu režimu je blízká situace, která ke vzniku oprávnění vyžaduje úřední úkon, jehož obsahem je (konec konců) osvědčení, popřípadě autoritativní zjištění a konstatování skutečnosti, že jsou splněny předpoklady vzniku oprávnění (registrace). Pro registraci může (ale nemusí) být předepsána procesní forma. V případě, že je předepsána, předchází vznik procesního vztahu (ten vzniká podáním návrhu na registraci) vzniku vztahu hmotněprávního, k němuž dochází až nástupem právních účinků registrace. Není-li předepsána, je pro případ neprovedení registrace zahajováno řízení z moci úřední (podobně jako u ohlašovacího režimu). **Registrační mód** reaktivních režimů (označovaný též jako **registrační režim**) se může týkat legální aprobace určitých dokumentů,³¹ ale i vzniku právních subjektů.³² Pro případ nečinnosti příslušného vykonavatele veřejné správy může být modifikován fikcí/domněnkou registrace.³³ Může být výrazem právně politického postoje zákonodárce privilegovat určité veřejné subjektivní

²⁷ Srov. § 47 odst. 6 cit. živnostenského zákona.

²⁸ Srov. § 47 odst. 5 cit. živnostenského zákona.

²⁹ Oznámením o zahájení řízení.

³⁰ K naposled uvedenému viz k 1. lednu 2018 zrušený § 120 cit. stavebního zákona (oznámení záměru započít s užíváním dokončené stavby).

³¹ Viz § 36 a § 41 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů; registrace je předpokladem platnosti tzv. vnitřních předpisů vysokých škol.

³² Viz § 2 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Viz § 8 odst. 4 cit. zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

právo (zdůraznit jeho nepodrobenost razantnějšímu režimu).³⁴ Reaktivní režimy nejsou vhodné pro řešení situací, kdy se vznik/výkon oprávnění může přímo dotýkat právních poměrů třetích osob.

Co do razantnosti regulace následuje skupina **schvalovacích režimů**. Obrat oproti předchozím režimům spočívá v tom, že oprávnění, o něž se adresát uchází, vzniká až v důsledku projevu vůle příslušného vykonavatele veřejné správy, z jeho úkonu, který má povahu konstitutivního správního aktu. Jde tedy o předběžné schvalování.

V **základním módu** příslušný vykonavatel veřejné správy rozhoduje o žádosti adresáta a pozitivním rozhodnutím je udělení souhlasu. Vzniku hmotněprávního vztahu předchází vztah procesní (dojitím žádosti příslušnému vykonavateli veřejné správy je zahájeno správní řízení). Oprávnění vzniká vykonatelností pozitivního rozhodnutí, popřípadě, v závislosti na obsahu žádosti, později. Splňuje-li žadatel stanovené (hmotněprávní) předpoklady a je-li žádost bezvadná, popřípadě odstranil-li žadatel vady imperfektní žádosti, je na schválení právní nárok.³⁵ Obsahem schválení je „prostý“ souhlas (rozhodnutí nemůže obsahovat žádná vedlejší ustanovení). Negativním výsledkem je zamítnutí žádosti (z příčin hmotněprávních), nebo zastavení řízení (z příčin procesních).

Ve **zjednodušeném módu** nejde o řízení o žádosti adresáta.³⁶ Použití tohoto módu je vhodné, jestliže se vznik/výkon oprávnění nemůže týkat třetích osob, nebo jestliže možnému vzniku oprávnění svědčí konsensuální prostředí,³⁷ popřípadě i v jiných případech, jde-li pouze o „bagatelní záležitost“. Specifické je zde negativní vyústění (není co zamítnat), řešením může být přikázání věci do povolovacího (tedy přísnějšího) režimu. Alternativní řešení může být podobné jako u ohlašovacích režimů či u registračního režimu (zahájení řízení z moci úřední). Podle okolností a v závislosti na vůli adresáta lze projednáni věci v rámci schvalovacích režimů (prakticky právě zejména ve zjednodušeném módu) „udržet“ předložením nového (korigovaného) záměru.³⁸

Výraznější modifikaci představuje **následné schvalování**, které lze chápat nejspíše buď jako předpoklad nástupu účinků již učiněného projevu vůle vykonavatele veřejné správy sledujícího vznik oprávnění k „dotvrzení“ jeho vzniku (v rámci nějaké složitější/složené právní konstrukce), nebo jako souhlas s trváním již vzniklého³⁹ (na základě uplatnění méně razantního režimu) oprávnění (v případě neschválení by již vzniklé oprávnění mělo zaniknout a další postup by se měl odvíjet od skutečnosti, zda adresát oprávnění nabyl v dobré víře, či nikoli).

³⁴ Srov. § 1 odst. 2 již zrušeného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

³⁵ V případě neexistence právního nároku by mělo jít o obdobu koncesního režimu (jeden z módů povolovacích režimů).

³⁶ Podání („výchozí“ úkon) adresáta není návrhem na zahájení správního řízení. Některá jeho tradiční označení v pozitivním právu („oznámení“, „ohlášení“) mohou svádět k nesprávnému zařazení zjednodušeného módu mezi režimy oznamovací.

³⁷ Srov. požadavek vyplývající z § 96 odst. 3 písm. d) a/nebo z § 105 odst. 2 písm. f) cit. stavebního zákona.

³⁸ Korigovaný záměr může „vstřebat“ reglementy, které by v rámci povolovacího režimu byly uloženy jako vedlejší ustanovení.

³⁹ Podobné řešení viz v § 118 odst. 7 a § 121 odst. 1 cit. stavebního zákona (aprobace nepodstatných odchylek skutečného provedení stavby od ověřené dokumentace stavby při vydání kolaudačního souhlasu).

Pro případ nečinnosti příslušného vykonavatele veřejné správy je i u schvalovacích režimů možné „zpeřtení“ v podobě fikce/domněnky souhlasu,⁴⁰ jejímuž nástupu lze modelově čelit, kromě jiného, vydáním zákazu činnosti⁴¹, v níž by spočíval výkon oprávnění, resp. souhlasu uděleného *tacite* (pokud nebyly splněny předpoklady pro udělení souhlasu, mělo by nejspíše následovat rozhodnutí o tom, že oprávnění zaniká)⁴².

Nejpřísnější regulaci vyjadřují **povolovací režimy**. Na rozdíl od schvalovacích režimů může/musí příslušný vykonavatel veřejné správy na základě zákona vlastním projevem limitovat obsah správním aktem udělovaného oprávnění. Děje se tak v podobě vedlejších ustanovení onoho správního aktu.⁴³ Pokud je obsah projevu vůle vykonavatele veřejné správy kategoricky určen a nemůže se nijak lišit v závislosti na okolnostech konkrétního případu, bylo by příhodnější řešit takovou situaci předepsáním schvalovacího režimu. Racionálně předepsaný povolovací režim tedy předpokládá jistou dávku volnosti, kterou má daný vykonavatel při uplatňování své pravomoci.

Klasický mód povolovacích režimů (**klasický povolovací režim**) zakládá tomu, kdo splňuje stanovené (hmotněprávní) předpoklady a podá perfektní žádost, právní nárok na vydání povolení (vyhovění žádosti),⁴⁴ které může obsahovat (na rozdíl od souhlasu) určitá vedlejší ustanovení. Zamítnutí žádosti musí být odůvodněno nesplněním konkrétního hmotněprávního předpokladu vzniku oprávnění.

Jestliže právní nárok na vyhovění žádosti neexistuje (stanoví-li tak zákon, popřípadě vyplývá-li to ze zákona), jde o **koncesní mód** povolovacích režimů (označovaný též jako **koncesní režim**).⁴⁵ Vydání (udělení) koncese je záležitostí správního uvážení příslušného vykonavatele veřejné správy. Zamítnutí žádosti může být odůvodněno konec konců i poukazem na nedostatek (obecné) potřeby udělit oprávnění, resp. další oprávnění, nebo na nedostatku veřejného zájmu na udělení oprávnění, resp. dalšího oprávnění. Diskreční pravomoc ale není v dnešní době neomezená, i pozitivní právo (zákon) stanoví (přínejmenším) obecná hlediska pro její uplatňování.⁴⁶

Rozdíl mezi klasickým povolovacím režimem a koncesním režimem relativizuje i použití vágnějších neurčitých právních pojmů při formulaci předpokladů vzniku oprávnění.⁴⁷ U obou zmíněných módů povolovacích režimů je obsah správního aktu,

⁴⁰ Modelový příklad ve vztahu ke schvalovacímu režimu byl obsažen v původním znění § 106 odst. 1 cit. stavebního zákona (účinném do 31. prosince 2012).

⁴¹ Původní znění § 107 odst. 1 cit. stavebního zákona (účinné do 31. prosince 2012).

⁴² Fakticky na úrovni souhlasu uděleného *tacite* (s tím, že může jít i o oprávnění, jehož vznik by jinak podléhal povolovacímu režimu) je § 28 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb; viz dále jeho § 30 odst. 2.

⁴³ Jde zejména o modus (příkaz), o podmínku, o časovou doložku, popřípadě o výhradu. V pozitivním právu se často módy označují (doktrinálně vzato nepřesně) jako „podmínky“.

⁴⁴ Příkladem z pozitivního práva je udělení oprávnění provozovat koncesovanou živnost; viz § 9 písm. b), § 10 odst. 1 písm. b) a § 50 a násl. cit. živnostenského zákona. Existence právního nároku nemusí být vyjádřena explicitně. Zároveň jde o dobrý příklad problematického použití termínu „koncese“; viz § 5 odst. 1 cit. živnostenského zákona („povolení“ je v tradiční terminologii z hlediska nárokovosti totiž protikladem „koncese“).

⁴⁵ Viz § 11 a násl. (a zejména § 16 odst. 4) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (jde o úřední povolení k provozování dráhy). Ani v tomto případě neodpovídá terminologie platného práva tradici.

⁴⁶ Viz § 2 cit. správního řádu.

⁴⁷ Tak díky požadavku průhlednosti a nezavadnosti finančních zdrojů coby předpokladu vydání bankovní licence je zřejmý vznik oprávnění vykonávat činnost banky podroben koncesnímu režimu. Viz § 4 odst. 5 písm. a) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

jímž bylo uděleno oprávnění, díky vedlejším ustanovením vlastně kombinovaný (limity a omezení jimi stanovené lze chápat jako povinnosti při výkonu přiznaného oprávnění). Pravomoc formulovat vedlejší ustanovení musí být v zákoně stanovena výslovně.⁴⁸ Doktrinálně lze diskutovat o tom, zda to má platit i pro koncesní režim, kde by snad bylo možno jejich stanovení opřít o obdobné důvody, o jaké lze opřít zamítnutí žádosti.

Řešení, které počítá s udělením oprávnění *tacite*, je u povolovacích režimů problematické a přinejmenším by mělo být „kompenzováno“ možností dodatečného stanovení jinak obligatorně ukládaných vedlejších ustanovení.

Procesním standardem je u povolovacích režimů správní řízení (vzniku hmotněprávního vztahu tak předchází procesní vztah). Kvalifikovaně dotčené třetí osoby mají postavení účastníků řízení.

Dosud uvedené režimy týkající se přiznávání oprávnění byly iniciovány adresátem veřejné správy. **Režim přiznání** oprávnění z moci úřední pamatuje na možnost, popřípadě povinnost přiznat adresátovi určité veřejné subjektivní právo *ex officio*. Uplatnění tohoto režimu je výjimečné.⁴⁹

2.2 K REŽIMŮM TÝKAJÍCÍM SE UKLÁDÁNÍ POVINNOSTÍ

Schéma základních režimů ukládání povinností lze popsat jako čtyřrozměrné až pětirozměrné.

V prvé řadě je založeno na tom, zda je daná povinnost uložena neurčitému okruhu adresátů (**neadresné režimy**), nebo konkrétním adresátům (**adresné režimy**).

Daná povinnost může vzniknout ze zákona, nebo z projevu vůle příslušného vykonavatele veřejné správy. U neadresných režimů vzniká povinnost buď přímo ze zákona, tedy *ex lege* (s tím, že může být konkretizována prováděcím právním předpisem), popřípadě i z obecně závazné vyhlášky (**přímý** neadresný režim), nebo z opatření obecné povahy, tedy *ex actu* (**zprostředkovaný** neadresný režim). U adresných režimů to je vždy *ex actu* (formou správního aktu, nebo faktického pokynu, popřípadě bezprostředního zásahu), adresný režim je tedy vždy zprostředkovaný.

Členění těchto režimů závisí rovněž na tom, zda je povinnost formulována pozitivně jako příkaz (**pozitivní režim**), nebo negativně jako zákaz (**negativní režim**); vzhledem k možnosti formulovat některá pravidla dvojím způsobem je toto členění relativní.

U adresných režimů a zprostředkovaných neadresných režimů má význam rozlišovat, zda je povinnost ukládána **obligatorně** a zda má obligatorní (nebo fakultativní) obsah, nebo zda je ukládána **fakultativně** a zda má fakultativní (popřípadě obligatorní) obsah, s ohledem na tyto poslední dva parametry lze režimy členit na obligatorní/fakultativní co do uložení/obsahu povinnosti (čtyři kombinace). V případě fakultativních režimů jde ještě o podobu diskrece, jíž je vybaven příslušný vykonavatel veřejné správy (volba z několika mála alternativ vs. volba v rámci spojitého intervalu).

⁴⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2009, č. j. 1 As 67/2009-64.

⁴⁹ Na takovou situaci pamatuje cit. správní řád [viz jeho § 27 odst. 1 písm. b)]. Svěrázným hmotněprávním základem může být v případě nového rozhodnutí ve prospěch adresáta ustanovení § 101 písm. c) cit. správního řádu.

Specifickým případem adresného pozitivního režimu je uložení povinnosti adresáta iniciovat reaktivní, schvalovací nebo povolovací režim.⁵⁰

Svrázanou a do značné míry odlišnou⁵¹ podskupinu představují režimy založené na dobrovolném převzetí povinnosti (**recepční**). Může jít o převzetí formou jednostranného prohlášení adresáta (**deklarativní režim**). Subjektem povinnosti se adresát může stát zveřejněním prohlášení, popřípadě uplynutím určité doby od zveřejnění, dojitím prohlášení příslušnému vykonavateli veřejné správy nebo na prohlášení reagujícím úkonem příslušného vykonavatele veřejné správy. Výjimečně může jít o podání (a schválení) žádosti.⁵² Inverzní situací je jednostranné odmítnutí výkonu povinnosti.⁵³

Do rodiny „povinnostních“ režimů patří i nejtypičtější nadstavbové (sekundární) režimy.

Za prvé to je **dozorčí režim**. Ten spočívá v úřední kontrole dodržování právních povinností. V jeho rámci příslušný vykonavatel veřejné správy sleduje a hodnotí chování dozorovaného. Dozorčí vztahy se uplatňují při výkonu správního dozoru, v rámci státního dozoru nad nestátními nositeli veřejné správy i v rámci vnitřních organizačních/řídících vztahů veřejné správy.⁵⁴ Vedle hmotněprávního vztahu zde existuje i vztah procesní.⁵⁵ V návaznosti na negativní zjištění je tento režim pouze jakýmsi mezičlánkem, následně se uplatní ještě zejména některý ze sankčních režimů.

Za druhé to jsou **sankční režimy**. Rušiteli primární právní povinnosti vzniká sekundární povinnost strpět uloženu sankci. K porušení povinnosti může dojít jak ve vazbě na primární „povinnostní“ režim, tak ve vztahu k některému „oprávněnostnímu“ režimu. Jde jednak o nápravný (sankční) režim, jednak o správnětrestní (sankční) režim.

V případě **nápravného režimu** může povinnost zjednat nápravu, popřípadě povinnost kompenzovat způsobenou újmu vzniknout jak *ex actu* (bude založena formou správního aktu nebo faktického pokynu), tak *ex lege*.

V případě **správnětrestního režimu** vzniká hmotněprávní odpovědnostní vztah dříve než procesní vztah (spácháním správního deliktu) a vznik procesního vztahu (sdělením obvinění, popřípadě podáním návrhu na zahájení řízení)⁵⁶ je nutným předpokladem uplatnění odpovědnosti za správní delikt. Až na ojedinělé výjimky je uplatnění správnětrestního režimu iniciováno z moci úřední. Iniciace je zásadně obligatorní (princip legality),⁵⁷ výjimečně fakultativní (princip opportunity).⁵⁸ Uložení sankce (správního

⁵⁰ Viz § 91d odst. 1 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (povinnost předložit ke schválení ozdravný plán).

⁵¹ Povinnost si „ukládá“ sám adresát veřejné správy. Alternativní konstrukcí by bylo považovat projev vůle adresáta za právní skutečnost, na níž závisí vznik oprávnění *ex lege*.

⁵² Viz § 4, § 5 a § 5a zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů; jde o dobrovolné převzetí branné povinnosti (žádost o povolání do služebního poměru vojáka z povolání, žádost o zařazení do aktivní zálohy, žádost o účast na vojenském cvičení).

⁵³ Viz § 6 cit. branného zákona; odmítnout lze vykonávat mimořádnou službu z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání.

⁵⁴ S tím, že v rámci vnitřních vztahů jde nejen o kontrolu dodržování právních povinností.

⁵⁵ Kontrolní proces je upraven zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, vůči němuž se subsidiárně použije cit. správní řád.

⁵⁶ Viz § 33 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ Viz § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁵⁸ Viz např. § 54a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších

trestu, ochranného opatření) je podmíněno vyslovením viny (autoritativním konstatováním odpovědnosti).

Sankční režimy se mohou uplatnit i bez návaznosti na dozorčí režim.

2.3 K DALŠÍM NADSTAVBOVÝM REŽIMŮM

Některé nadstavbové režimy mohou být souhrnně označeny jako **modifikující**.

První z nich je již zmíněný **tichý režim**. Jde o úpravu specifického hmotněprávního důsledku marného uplynutí lhůty pro uskutečnění úkonu vykonavatele veřejné správy v rámci reaktivních, schvalovacích nebo povolovacích režimů. Oprávnění buď vznikne (pozitivní fikce/domněnka), nebo nevznikne (negativní fikce/domněnka). Průchodu tohoto režimu brání imperfektní podání adresáta. Pro případ, že existence vady podání bude sporná, je vhodné zakotvit pravomoc určit, zda je podání vadné, či nikoli. Zvláště je třeba pamatovat na řešení situace, kdy oprávnění vznikne, aniž adresát splňoval všechny stanovené (hmotněprávní) předpoklady.

Další z této skupiny je **režim exempční**. Prostřednictvím udělené výjimky⁵⁹ je buď prolomena určitá povinnost, resp. určité omezení, nebo rozšířena možnost přiznat určité oprávnění. Na udělení výjimky by zásadně neměl být právní nárok. Přejímáním z obecných zásad právních se dovozuje požadavek ekvity udělování výjimek. Zákon může stanovit meze a/nebo hlediska pro udělování výjimek.⁶⁰

Modifikující povahu má i **remodelační režim**, spočívající v zakotvení možnosti změny oprávnění či povinnosti. Tato změna může být dodatečná (po vzniku oprávnění/povinnosti), nebo v rámci procesu, v němž se rozhoduje o vzniku oprávnění/povinnosti. Iniciovat ji může adresát nebo vykonavatel veřejné správy. Hodnotově může znamenat zlepšení, či zhoršení pozice adresáta. Remodelaci podobná je formulace obsahu právního vztahu související se zhojením nedostatku či vady projevu vůle⁶¹ (**sanační režim**).

Nadstavbovou povahu mají dále **dispozitivní režimy**, které obsahují náznaky/prvky dispozitivní správněprávní regulace. **Prostý** dispozitivní režim dovoluje participantům právních vztahů odchýlné než předepsané/doporučené chování. Stanoví-li zákon objektivní důvody odchýlného chování nebo objektivní okolnosti, za nichž je odchýlné chování přípustné, jde o **kvalifikovaný** dispozitivní režim. Složitější je **režim tzv. měkké regulace**, jehož podstatou je presumpce dodržení požadavků stanovených obecnějšími závaznými pravidly za předpokladu dodržení požadavků/parametrů stanovených kon-

předpisů, nebo § 9 odst. 5 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů. U hmotněprávních správních deliktů jde z doktrinálního hlediska o nežádoucí tendenci (může ovšem jít o nedocenení významu materiálního znaku přestupku). Další vývoj legislativy nelze spolehlivě předvídat.

⁵⁹ Jde o nejružnější situace. Viz např. § 169 cit. stavebního zákona (výjimky z obecných požadavků na výstavbu), nebo § 88 a § 156 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (odstraňování tvrdosti).

⁶⁰ Např. § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích.

⁶¹ Za zamyšlení stojí možnost ratihabice, konvalidace a/nebo konverze. Ke konverzi viz § 157 cit. správního řádu.

krétnějšími nezávaznými (doporučujícími) pravidly.⁶² Nastoupivší právní domněnka může být, obecně vzato, jak nevyvratitelná, tak (za stanovených okolností) vyvratitelná.

Samostatnou skupinu nadstavbových režimů tvoří režimy týkající se řešení sporů (**konfliktní režim**) a/nebo odstraňování pochybností (**určovací režim**) ohledně existence vztahů správního práva či ohledně jejich parametrů. Jejich iniciace může příslušet adresátovi veřejné správy,⁶³ nebo (i) vykonavatelé veřejné správy⁶⁴. Procesní formou je správní řízení a meritorním výsledkem deklaratorní správní akt (u režimu iniciovaného adresátem též zamítnutí návrhu). Podobný režim se týká řešení rozporů v rámci státní správy.⁶⁵ Smírné řešení sporu, resp. potenciálního sporu je smyslem mediace (**mediační režim**).⁶⁶

2.4 KE KOOPERAČNÍM REŽIMŮM

Na rozdíl od jednostranných režimů předpokládají **kooperační režimy** souladnou aktivitu více stran.

Nejvyšší intenzitu kooperace vyžaduje **smluvní režim**, kde je předpokladem vzniku oprávnění/povinnosti shodný projev vůle dvou nebo více stran (uzavření veřejnoprávní smlouvy).⁶⁷ Může jít o smlouvu mezi nositeli veřejné správy, o smlouvu mezi nositelem/vykonavatelem a adresátem veřejné správy, popřípadě o smlouvu mezi adresáty veřejné správy. Předpokladem účinnosti smlouvy může být následné úřední schválení (kombinace se schvalovacím režimem), nebo souhlas třetích osob. U elektivních veřejnoprávních smluv, kde smluvní režim substituuje povolovací režim, je žádoucí, aby smlouva měla bohatší obsah, než jaký má (může mít) správní akt, který je její alternativou.⁶⁸ Požadavek konsensuálního prostředí formulovaný v rámci schvalovacího nebo jiného jednostranného režimu jako předpoklad udělení souhlasu nebo uskutečnění jiného úkonu vykonavatele veřejné správy nejspíš neindikuje existenci samostatného (svěbytného) režimu úpravy, vyvolává však otázku, proč se v popsané situaci neuplatňuje smluvní režim.⁶⁹

Nižší intenzita kooperace se předpokládá u režimu vyjadřujícího jinou formu součinnosti, např. pouhé projednání (**negociační režim**).

V rámci státní správy je formou kooperace rovněž subsumpce závazného stanoviska⁷⁰ vydaného tzv. dotčeným orgánem (**režim subsumpce**).

⁶² Viz § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů; jde o problematiku harmonizovaných a uznaných technických norem.

⁶³ Viz § 141 a § 142 cit. správního řádu.

⁶⁴ Např. § 3 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), nebo § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

⁶⁵ Viz § 136 odst. 6 cit. správního řádu.

⁶⁶ Viz § 20d a násl. zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů; jde o smírné řešení spotřebitelských sporů.

⁶⁷ Obecně viz § 159 a násl. cit. správního řádu.

⁶⁸ Příkladem elektivní veřejnoprávní smlouvy je smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí (§ 78a cit. stavebního zákona) nebo smlouva nahrazující stavební povolení (§ 116 téhož). Ke škodě věci tyto smlouvy uvedené požadavek nespĺňují.

⁶⁹ Ve vztahu k výše uvedeným příkladům by šlo o veřejnoprávní smlouvu namísto územního souhlasu a o veřejnoprávní smlouvu namísto souhlasu s ohlášením stavebnímu úřadu.

⁷⁰ „Nesamostatného“ správního aktu. Procesní stránku řeší § 149 cit. správního řádu.

Alternativou kooperace v rámci státní správy je integrace působnosti (**integrační režim**).

2.5 K REŽIMŮM VÝKONU PŮSOBNOSTI A PRAVOMOCI

Z hlediska výkonu působnosti a pravomocí se nabízí vymezit přinejmenším

- **kategorický režim**, jehož uplatnění jednoznačně determinuje výsledek (je výrazem plné vázanosti správy),
- **interpretační režim**, kde výsledek závisí na výkladu neurčitého právního pojmu,
- **vyvažovací režim**, kde výsledek závisí na volném hodnocení podkladů, při němž příslušný vykonavatel veřejné správy poměřuje zákonná hlediska ochrany různých veřejných zájmů (různých aspektů veřejného zájmu), či zájem veřejný a zájmy soukromé, popřípadě (jestliže to je významné pro ochranu veřejného zájmu) soukromé zájmy navzájem,⁷¹
- **diskreční režim**, který je výrazem uplatnění správního uvážení,
- **participační režimy**, kdy se na výkonu působnosti a pravomocí podílí více vykonavatelů veřejné správy (může jít i o některý z režimů kooperačních).⁷²

2.6 K REŽIMŮM URČUJÍCÍM HRANICE SPRÁVNĚPRÁVNÍ REGULACE

Vnitřní hranici správněprávní regulace představuje rozhraní mezi externem a internem veřejné správy. Od vztahů vznikajících při výkonu veřejné správy, které mají, resp. musí mít kvalitu právních vztahů (vztahů správního práva), se odlišují vztahy v rámci organizace veřejné správy, u nichž tomu tak není.⁷³ Typicky jde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti. S vytvářením organizačních struktur veřejné správy založených na vztazích nadřízenosti a podřízenosti souvisí **organizační režim**.⁷⁴ O vztahy nadřízenosti a podřízenosti jde i při delegaci státní správy na jiné osoby (**delegační režim**).

Vnější hranici správněprávní regulace představuje rozmezí s trestněprávní regulací a rozmezí se soukromoprávní regulací. První z nich souvisí s vymezením již zmíněného správnětrestního režimu. Ve vztahu k druhému lze uvést, že správní právo vytváří zejména při úpravě tzv. jiné veřejné správy prostor/rámec pro plnění jejich úkolů soukromoprávními prostředky⁷⁵ (**zcivilňující režim**). V souvislosti s povoláváním osob soukromého práva k plnění úkolů tzv. jiné správy se uplatňuje jednostranný **autorizační režim** (autorizace formou správního aktu), popřípadě dvoustranný autorizační režim (jako specifický kooperační režim = autorizace formou veřejnoprávní smlouvy). Kromě toho správní právo rovněž podrobuje některé soukromoprávní vztahy dozorčímu režimu a správnětrestnímu režimu.

⁷¹ Obecně vzato může jít jak o případ jejich konkurence/střetu, tak o případ jejich synergie.

⁷² Srov. u již zmíněných závazných stanovisek.

⁷³ Kvalita právních vztahů jim ovšem může být zákonem „propůjčena“.

⁷⁴ Srov. zejména plnění úkolů veřejné správy prostřednictvím příspěvkových organizací zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky.

⁷⁵ Např. § 117 cit. stavebního zákona (posuzování stavebního záměru autorizovaným inspektorem).

Specifické je rozhraní národní právní regulace a evropské právní regulace. Požadavky evropského práva vyvolaly potřebu **internacionalizovaných režimů**, u nichž v souvislosti s přiznáváním oprávnění nebo s ukládáním povinností naší národní autoritou (českým vykonavatelem veřejné správy) hrají určitou roli i jiní vykonavatelé, jimiž jsou příslušné autority členských států a/nebo příslušná evropská autorita.⁷⁶

3. REŽIMY A OBECNÉ FIGURY SPRÁVNÍHO PRÁVA

Uplatnění řady režimů či jejich kombinace typicky „vyústuje“ v tzv. obecné figury správního práva.

Obecnou figurou správního práva se zde rozumí **spletenec norem** správního práva tmelený potřebou/snahou **řešit určitou idealizovanou**, na věcné povaze nezávislou, resp. od věcných souvislostí oproštěnou **situaci** reálného světa/života.⁷⁷ Připomíná-li vymezení „právní figury“ vymezení „právního institutu“, jde o podobnost nikoli náhodnou (termín „figura“ má v traktované souvislosti zejména podtrhnout skutečnost, že nejde o konkrétní věcný význam).⁷⁸

V návaznosti na základní režimy týkající se přiznávání oprávnění lze „čitelně“ obecné figury formulovat u registračního módu reaktivních režimů (pozitivním výsledkem, tedy figurou, je registrace), u schvalovacích režimů (figurou je souhlas), u klasického módu povolovacích režimů (figurou je povolení) nebo u koncesního módu povolovacích režimů (figurou je koncese).

U dalších režimů týkajících se přiznávání oprávnění by bylo obtížné čitelně obecné figury formulovat. Tak v rámci volného režimu by obecnou figurou mohla být „volnost“ coby výraz principu legální licence. Spolehlivější figury v návaznosti na volný režim lze vymezit až při jisté konkretizaci věcné náplně oprávnění (kdy již nejde o obecnou figuru správního práva „vůbec“, tedy ve smyslu výše naznačeném). Takovou figurou by bylo obecné užívání veřejně přístupných statků. Podobně by u oznamovacích režimů šlo o „podmíněnou volnost“, neboť oznamovací režim lze označit i jako podmíněně volný (volnost je podmíněna oznámením).

Nejtypičtějsími obecnými figurami navazujícími na režimy ukládání povinností jsou příkaz a zákaz (pro neadresné i adresné režimy), popřípadě pokyn (pro adresné zprostředkované režimy).

⁷⁶ Příkladem jsou ustanovení § 11 odst. 3, § 17 odst. 1, § 61 odst. 3, § 91, § 179 odst. 3 a § 180 a násl. zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů. Jiným příkladem jsou ustanovení § 17 a násl. zákona č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh (problematika tzv. oznámených subjektů).

⁷⁷ Na rozdíl od speciálních figur, popřípadě speciálních figur různého stupně speciality, které přinejmenším k některým věcným souvislostem přihlížejí.

⁷⁸ V české právní terminologii se pojem „právní figura“ (či „právnícká figura“) prakticky nevyskytuje. Naproti tomu v německé právní terminologii lze pojem „*Rechtsfigur*“ považovat za synonymum pojmu „*Rechtsinstitut*“.

V návaznosti na některé další režimy se prozatím (namátkou) rýsují alespoň tyto obecné figury správního práva:

- (správní) dozor (v návaznosti na dozorčí režim),
- (správní) nápravné opatření (v návaznosti na nápravný režim),
- (správní) trest, (správní) ochranné opatření (v návaznosti na správnětrestní režim),
- tichý souhlas (v návaznosti na tichý režim),
- (správní) spor, (správní) určení a (správní) mediace (v návaznosti na konfliktní režim, určovací režim a mediační režim),
- veřejnoprávní smlouva a veřejnoprávní ujednání, popřípadě subsumpce (v návaznosti na kooperační režimy),
- autorizace (v návaznosti na autorizační režim).

Vzhledem k potřebě „odladit“ výchozí přístup a s ohledem na možný rozsah tohoto příspěvku budíž podrobnější pojednání o figurách správního práva a o jejich systematice, resp. o přístupu k jejich systemizaci ponecháno na pozdější dobu.

* * *

Správní právo je příznačné tím, že se týká v podstatě všech oblastí/stránek života společnosti. To je hlavní příčinou roztržitésti pramenů jeho hmotněprávní materie. Nepřehlednost úprav je dána (nejen) i tradičním legislativním polycentrismem.⁷⁹

Shodné nebo podobné právní konstrukce jsou v pozitivním právu často formulovány značně odlišně. Legislativní praxi (tvorbě zákonů a jiných právních předpisů) i interpretační praxi podmiňující aplikaci práva (rozhodování jednotlivých případů) může přispět podhalení „společného“, důsledkem formulační rozvolněnosti na první pohled „neviditelného“.

Uvedený přístup ke zkoumání správního práva je jistě třeba podrobit revizi/verifikaci. Obstojí-li, může rovněž přispět k plastičtější doktrinální charakteristice tohoto důležitého segmentu (nejen našeho) právního řádu. Dlužno (sebe)kriticky připustit, že se teorii dosud nedaří, snad s jistou výjimkou týkající se správní činnosti a jejich forem, hmotné správní právo komplexně rozebrat/zanalyzovat a systematicky uspořádat.

S jistou dávkou neskromnosti si lze ještě dovolit uvést, že naznačený přístup může vést k poznání, že správní právo je o něco jednodušší, než se zdá. Nestane-li se tak, zůstane alespoň pokus uspořádat realie hmotného správního práva „trochu jinak“ než obvykle.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stasa@prf.cuni.cz

⁷⁹ Srov. § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Požadované tempo legislativního procesu a množství předkládaných návrhů přitom znesnadňuje, až znemožňuje žádoucí/potřebnou koordinaci na úrovni vlády. Domácí právní jazyk bývá mnohdy zbytečně/nadbytečně deformován transpozičními snahami. Nezávisle na tom rušivě působí některé poslanecké návrhy zákonů a zejména neorganické pozměňovací návrhy v parlamentních fázích legislativního procesu.

ZÁKAZ ZNEUŽITIA VEREJNÝCH SUBJEKTÍVNYCH PRÁV A SLOBÔD

SOŇA KOŠIČIAROVÁ

Abstract: **Prohibition on the Abuse of Public Subjective Rights and Freedoms**

The aim of the article is to point out the growing phenomenon of the abuse of public subjective rights and freedoms by private persons in public administration. It analyzes the legal nature of the abuse of rights and freedoms, and the competence of public administration authorities. The author mentions some of the most well-known cases decided by the Constitutional Court and administrative courts in the Czech Republic and Slovakia.

Keywords: public subjective rights and freedoms; forms of abusing; public administration; abuse of the right of assembly; abuse of freedom of residence; abuse of the right to information

Kľúčové slová: verejné subjektívne práva a slobody; formy zneužívania; verejná správa; zneužívanie práva zhromažďovať sa; zneužívanie slobody pobytu; zneužívanie práva na informácie

DOI: 10.14712/23366478.2021.39

ÚVOD

Presadzovanie *princípu viazanosti právom* vo verejnej správe patrí medzi kľúčové témy v správnom práve.

Princíp v sebe zahŕňa požiadavku na legalitu i legitímnosť výkonu verejnej správy bez ohľadu na to, či ide o výkon úloh *vrchnostenskej* alebo *nevrchnostenskej povahy*. Napriek tomu sa v právnej teórii najväčšia pozornosť venuje princípu viazanosti právom v spojitosti s výkonom právomoci orgánu verejnej správy, a to obzvlášť, keď by ním mohli byť dotknuté základné práva a slobody.

Kým *legalita výkonu verejnej správy* vyžaduje, aby právomoc a úlohy vykonávateľov verejnej správy boli v právnom poriadku dostatočne jasným spôsobom upravené a špecifikované¹ a aby vykonávatelia verejnej správy „*konali na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“, *legitímnosť verejnej správy*

¹ *The administration and you: principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons: a handbook*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, s. 10.

vyjadruje požiadavku, aby sa tak dialo *len na účel ustanovený zákonom*. Nie je pritom podstatné, či je v predpise vyjadrený explicitne alebo – a tak je to z legislatívnotechnického hľadiska vo väčšine prípadov – implicitne.

Odchýlenie sa od zmyslu, resp. cieľa právnej regulácie znamená, že právna norma sa realizuje alebo aplikuje spôsobom, ktorý normotvorca nezamýšľal. Z tohto dôvodu také konanie treba považovať za *nesúladne s pozitívnoprávnou úpravou*.

Je pochopiteľné, že v mladých demokraciách sa úloha zabezpečiť zákonnosť verejnej správy javila po rokoch neslobody ako politicky naliehavá. Vo vzťahu k výkonu právomoci orgánov našla i svoje výslovné zdôraznenie v ústavách. Všetky učebnice správneho práva sa ťažiskovo venovali problematike legality úkonov vo verejnej správe. Len výnimočne sa objavila zmienka o koncepte *zneužitia práva v administratívistickom poňatí*.²

Inštitút zneužitia práva dominujúci súkromnému právu sa zdal byť v rámci verejného práva okrajovou, zanedbateľnou témou. Karta sa však začala v posledných rokoch obracať.³ Judikatúra v rámci správneho súdnictva si popri legalite výkonu právomoci orgánov verejnej správy začala (i pod vplyvom rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva) všímať legitimitnosť jej výkonu. Navyše vzrástol počet prípadov porušovania zákazu zneužitia súkromnými osobami.

Zneužívanie verejných subjektívnych práv a slobôd zo strany adresátov verejnej správy ako zavinené konanie vedené úmyslom privodiť ujmu verejnému či súkromnému záujmu chránenému zákonom nie je v právnom štáte tolerovateľné.

Najnovšie odborné výstupy vnímajú inštitút zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd systémovo ako súčasť problematiky administratívnoprávnych vzťahov. Domnievame sa však, že účelnejšie je ho vnímať ako špeciálne *riziko pre kvalitu výkonu verejnej správy*. Je preto aktuálnou otázkou, do akej miery právny poriadok poskytuje právne prostriedky orgánu verejnej správy na ochranu verejného záujmu a tiež na ochranu súkromných osôb dotknutých malicióznym konaním iných súkromných osôb, a to obzvlášť v situácii, keď by ním mohlo byť dotknuté *základné právo či sloboda*.

V príspevku sa budeme zaoberať právnou podstatou zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd ich subjektmi, klasifikáciou foriem prejavu tohto druhu konania. Zameriame sa tiež na vybrané oblasti výkonu verejnej správy, v ktorých sa s inštitútom zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd súkromnými osobami možno stretnúť.

² Pozri bližšie VOPÁLKA, V. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 87.

³ Napríklad český správny poriadok (zákon č. 500/2004 Zb.) v § 2 ods. 2 na rozdiel od zákona č. 71/1967 Zb. výslovné zdôraznil ako základnú zásadu činnosti správnych orgánov zákaz zneužitia právomoci: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“

ZNEUŽITIE OBJEKTÍVNEHO PRÁVA A ZNEUŽITIE SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA

Zneužitím objektívneho práva teória nazýva *zneužitie právomoci* zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej moci.⁴ Do tejto kategórie patrí aj špeciálny právny inštitút *ohýbania práva*.

Vo všeobecnosti sem možno podradiť také správanie orgánu, ktoré nedbá na podstatu alebo zmysel (účel) zákonnej regulácie.

Môže ísť o situáciu, keď:

- výsledkom jeho postupu je nelegitímny cieľ,
- zákonom ustanovený cieľ orgán dosahuje nelegitímnym spôsobom výkonu právomoci.

Malicióznym následkom vo verejnej správe je *porušenie verejného záujmu* bez ohľadu na to, či bol dosiahnutý uprednostnením súkromného alebo verejného záujmu. „*Neprípustné je taktiež použiť právomoc na presadenie verejného záujmu odlišného od toho, ktorý je s ňou spojený.*“⁵

Súdna judikatúra *nelegitímny spôsob výkonu právomoci* orgánu verejnej správy označuje ako „svojdôľu“.

Nelegitímny spôsob výkonu právomoci orgánu verejnej správy podľa teórie správneho práva predstavuje aj to, keď orgán verejnej správy postupuje šikanózne, úskočne, klamlivo, zastrahuje a vyvíja nátlak s cieľom získať informácie alebo získať výhody atď.⁶

Zo strany orgánu verejnej správy musí ísť o *zavinené konanie*. Prítomnosť *dobrej viery* (*good faith*) vylučuje malicióznosť konania.

Zneužitie právomoci zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej správy zapríčiňuje *nezákonnosť* jeho úkonu, proti ktorej sa možno brániť (napr. v rámci obnovy konania).

Pokiaľ je nezákonnosť privedená úmyselným konaním osoby, ktorá vystupuje v mene orgánu (spôsobiť škodu inému alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech), také konanie zakladá jej *právnu zodpovednosť*. Právna povaha zodpovednosti za zneužitie právomoci je rôzna v závislosti od toho, či osoba má hmotnoprávne postavenie zamestnanca⁷ alebo verejného činiteľa.⁸

Ústavnoprávny rozmer má zákaz zneužitia právomoci orgánu verejnej správy vo veciach *obmedzenia základných práv a slobôd*.

⁴ TICHÝ, L. Zneužití práva – základní kategorie. In: *Zneužití práva*. TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 23.

⁵ Pozri HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 87.

⁶ Príkladom maliciózneho postupu orgánu, keď sa cieľ dosiahol nelegitímnym spôsobom výkonu právomoci, a došlo tým k porušeniu práva sťažovateľa podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, bol prípad *Čonka proti Belgicku* (rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 5. februára 2002, sťažnosť č. 51564/99).

⁷ Zákaz zneužívania vykonávania práv a povinností vyplývajúcich zo štátnozamestnaneckého pomeru ustanovuje pre služobný úrad a štátneho zamestnanca § 4 ods. 4 *zákona č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.

⁸ Zneužitie právomoci osobou vystupujúcou v mene orgánu verejnej správy môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 326 Trestného zákona).

Zákaz zneužitia právomoci pri obmedzení práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky⁹ predstavuje normatívne vyjadrenie zákazu zneužitia práva zo strany štátu (resp. orgánu verejnej moci, ktorý vystupuje v mene nositeľa verejnej moci) na nekorektný účel.¹⁰

Porušenie tohto zákazu svojvoľným konaním orgánu verejnej správy je obzvlášť citlivou témou, keď konkrétne *dôvody obmedzenia* základných práv a slobôd súkromných osôb ustanovuje zákon alebo medzinárodná zmluva.¹¹

Napriek tomu otázky ohľadne uplatňovania *zákazu zneužitia právomoci* orgánu verejnej správy vo veciach obmedzenia základných práv a slobôd tvoria „len“ špeciálnu skupinu prípadov v rámci celej témy zneužitia práva, ktorá je tematicky oveľa košatejšia.

Okrem problematiky zneužitia právomoci zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej moci existuje aj *zneužitie subjektívneho práva*.

Dopúšťajú sa ho *adresáti výkonu verejnej správy*, a to zneužívaním vlastných *verejných subjektívnych práv a slobôd*, z ktorých mnohé majú právnu povahu *základných práv a slobôd* chránených ústavou alebo medzinárodnou zmluvou.

Spoločným znakom zneužívania subjektívneho práva/slobody súkromnou osobou je to, že je „v rozpore s určitými základnými hodnotami a s rozumným usporiadaním spoločenských vzťahov“.¹²

Z právneho hľadiska je toto konanie maliciózne, lebo je v rozpore s princípom *ne-minem laedere*.

Rozdiel medzi zneužitím subjektívneho práva/slobody a zneužitím právomoci orgánu spočíva v tom, že „zatímco zneužití subjektívneho práva je jednaním, ktorému nenáleží právni ochrana, zneužití právomoci je ve správním právu jednaním explicitne protiprávním“.¹³

MALICIÓZNY NÁSLEDOK ZNEUŽITIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA/SLOBODY

Nesprávnou kvalifikáciou konania súkromnej osoby, ktorú by orgán verejnej správy považoval za zneužívanie jej verejného subjektívneho práva či slobody, by bol dotknutý čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „každý môže konať to, čo nie je zákonom zakázané“.

⁹ Podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia môžu byť použité len na ustanovený cieľ.

¹⁰ SOMOROVÁ, L. in: ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 100.

¹¹ Zákaz zneužívania právomoci zo strany štátu vo vzťahu k právam a slobodám chráneným Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ustanovuje čl. 18.

¹² KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 45.

¹³ SVOBODA, T. Zneužití subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S. – POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 28.

Zneužívanie subjektívneho práva/slobody vo verejnom práve spočíva v spoločensky škodlivom (malicióznom) konaní súkromnej osoby, ktorá vykonáva svoje verejné subjektívne právo/slobodu v rozpore s jeho účelom.

Osoba môže zneužívať verejné subjektívne právo/slobodu bez ohľadu na to, či má hmotnoprávnu alebo procesnoprávnu povahu.

Súkromná osoba tak vždy robí:

- na ujmu všeobecného záujmu chráneného zákonom (t. j. verejného záujmu) alebo
- na ujmu iného.

V právnom štáte žiadne právo či sloboda nesmie byť nástrojom pre vznik ujmy. Realizácia subjektívneho práva a slobody, ktorá by k takémuto zákonom reprobovanému právnemu dôsledku viedla, je *neprípustná*. Z tohto dôvodu nemôže ani požívať právnu ochranu.

Všeobecný zákaz zneužívania verejného subjektívneho práva alebo slobody osobou, ktorá je ich subjektom, vyplýva implicitne z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (analogicky z čl. 1 ods. 1 Ústavy Českej republiky). Nie je však vylúčená ani jeho explicitná úprava, i keď sa vyskytuje zriedkavejšie.¹⁴

Ujma (abusus iuris) ako škodlivý následok zneužitia verejného subjektívneho práva/slobody sa prejavuje v oslabení (poškodení) verejného záujmu alebo v sťažení právneho postavenia inej súkromnej osoby, voči ktorej škodlivý výkon verejného subjektívneho práva či slobody smeruje.

Oslabenie (poškodenie) *verejného záujmu* sa najčastejšie prejavuje v podobe *sťaženia výkonu úloh verejnej správy*.

Oslabenie (poškodenie) *verejného záujmu* sa taktiež môže prejavovať v *získaní výhody, ktorá by inak osobe podľa verejnoprávnej úpravy neprináležala*.¹⁵ Konanie osoby vtedy nesmeruje k vzbudeniu zdanenia o existencii určitého skutkového či právneho stavu. Ona zámerne určitý stav vytvorí, aby jej výhoda mohla byť orgánom verejnej správy priznaná. Môže ísť napríklad o uzavretie *účelového manželstva* štátneho príslušníka tretej krajiny výlučne s cieľom získať pobyt. Také konanie je dôvodom pre zamietnutie jeho žiadosti o udelenie prechodného pobytu.¹⁶

Maliciózne konanie subjektu musí byť v *príčinnej súvislosti s takouto ujmou*, t. j. musí byť fakticky spôsobilé privodiť takýto škodlivý následok zákonom chránenému záujmu.

Nie je podstatné, či ujma je výsledkom jednorazového alebo opakujúceho sa maliciózneho konania osoby.

Zneužívanie subjektívneho práva/slobody je vždy vedené vôľou (úmyslom) osoby zapríčiniť maliciózný následok. Z tohto hľadiska treba hovoriť o *zavinenom* konaní osoby.

¹⁴ Ako príklad možno spomenúť čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „*vlastníctvo nemožno zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom*“.

¹⁵ Zákaz zneužitia práva sa uplatňuje najmä v daňovej oblasti. Významným je rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-255/02 Halifax zo dňa 21. februára 2006, podľa ktorého „*v oblasti DPH si preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami*“.

¹⁶ Pozri § 33 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Privedenie škodlivého následku prostredníctvom realizácie verejného subjektívneho práva/slobody, ktoré je v rozpore s ich účelom, musí byť navyše *jediným a výlučným motívom* konania osoby.¹⁷ Pokiaľ by tomu tak v konkrétnom prípade nebolo, nebolo by možné jej konanie z právneho hľadiska považovať za neprípustné.¹⁸

Zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody nie je potrebné v konkrétnom prípade dokazovať, ak škodlivosť úkonu a škodlivosť jeho následku je *zjavná*, t. j. okamžite zrejma. *De lege lata* sa za takéto prípady najčastejšie považujú úkony, ktoré trpia nedostatkom vážnosti vôle alebo ich cieľom je od začiatku výlučne uškodiť reputácii orgánu verejnej správy.

Ak škodlivosť úkonu alebo jeho následku *nie je zjavná*, zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody musí byť orgánom verejnej správy *preukázané*, nestačí ho len predpokladať. Existencia indícií ohľadne účelovosti konania osoby nepostačuje pre záver, že k zneužitiu subjektívneho práva alebo slobody v konkrétnom prípade došlo.

Obzvlášť dôležité je predmetné pravidlo dodržať, ak by rozhodnutím orgánu verejnej správy mohlo byť dotknuté základné právo či sloboda. Článok 17 Dohovoru pritom *„predpokladá obmedzenie práv zo strany štátu až ako následnú reakciu na predchádzajúce aktívne konanie jednotlivca, ktorý určitým spôsobom útočí na systém ľudských práv“*.¹⁹

Pri dokazovaní je potrebné vždy konkrétny úkon *hodnotiť vo vzájomných súvislostiach*, lebo zneužívanie subjektívneho práva/slobody sa *izolovane vždy javí ako konanie právne dovolené*.

V praxi nie sú zriedkavé ani prípady, keď sa malicióznosť úkonu preukáže až dodatočne po vydaní rozhodnutia. Vtedy je úlohou orgánu verejnej správy na základe zistených skutkových okolností prípadu zjednať nápravu (napr. vyriešením kolízie práv subjektov).²⁰

¹⁷ Takým prípadom bolo rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vo veci združenia „Klub Voda–zem–vzduch“ (rozsudok zo dňa 10. novembra 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004). Podnikateľ spolu s členmi svojej rodiny založil občianske združenie, do ktorého prispieval peňažnými darmi. Darovanými finančnými prostriedkami združenie hradilo športové, kultúrne a vzdelávacie aktivity detí členov rodiny, ktorí boli jedinými členmi združenia. Následne si podnikateľ tieto peňažné dary odpočítal zo základu dane.

¹⁸ Samotná skutočnosť, že účastník konania napríklad využil svoje procesné práva zaručené zákonom o správnom konaní (ustanovil si zástupcu v konaní, podal odvolanie) nepostačuje na to, aby mohol správny orgán kvalifikovať také konanie ako špekulatívne, vykonané výlučne s cieľom oddialiť vydanie rozhodnutia vo veci samej, a tým dosiahnuť vznik právnej skutočnosti predvídanej zákonom (zánik zodpovednosti účastníka konania ako obvineného zo správneho deliktu v dôsledku márneho uplynutia času), a z tohto dôvodu nepriznať jeho procesnému úkonu právne účinky (pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1 As 27/2011-81, zo dňa 4. mája 2011).

¹⁹ BOBEK, M. in: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 126.

²⁰ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26, zo dňa 29. novembra 2013: *„Předtím než příslušný úřad později ohlášené shromáždění zakáže pro místní a časovou kolizi se shromážděním ohlášeným dříve [§ 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím], musí na základě znalostí místních poměrů, tvrzení pozdějšího svolavatele či na základě jiných důvodných pochybností uvážit, zda dříve ohlášené shromáždění není koncipováno jen jako obstrukční s jediným cílem blokovat pro daný prostor a čas jiná shromáždění. Dospěje-li úřad k závěru, že jediným účelem shromáždění je blokáce místa a času, jde o zneužití práva, jemuž nepřisluší právní ochrana. Později ohlášené shromáždění v takovém případě úřad nesmí zakázat podle § 10 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.“*

Ak tak výslovne ustanovuje zákon, orgán má právomoc *neprihliadnuť* na takýto úkon,²¹ inak ho bude považovať za *nezákonný*.

FORMY ZNEUŽÍVANIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA/SLOBODY

Právna teória hovorí o zneužití subjektívneho práva, keď súkromná osoba vykoná svoje oprávnenie alebo slobodu v rozpore s ich účelom (ide o tzv. správanie *in mala fide*).²²

Za zneužitie práva treba považovať konanie navonok dovolené, ktorým má však byť dosiahnutie nedovoleného výsledku.²³

Škodlivý výsledok zapríčiňuje škodlivosť konania osoby, aj keď sa toto môže formálne javiť ako legitímny výkon práva/slobody. Z právneho hľadiska je teda len *zdanlivo dovoleným* konaním subjektu.

Samotné verejné subjektívne právo/sloboda slúži v takomto prípade ako zámienka (prostriedok), ktorého využitím sa *sleduje iný než zákonom predpokladaný cieľ* (napr. vyvolať formalisticky a bezúčelne správne konanie, získať daňovú výhodu, uraziť, zosmiešniť).

Zneužívanie verejného subjektívneho práva (slobody) osoby môže mať právnu formu:

- šikany, t. j. šikanózneho konania,
- obchádzania zákona,
- podvodu.

Šikanózne konanie predstavuje svojvoľné uplatňovanie práva.²⁴ Spočíva v tom, že osoba vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu.

Úmysel osoby vykonať svoje verejné subjektívne právo šikanózne sa prejavuje nepriamo v *zjavne exesívnom alebo v abnormálnom použití* platnej právnej úpravy. Najčastejšie sa s touto formou zneužívania možno stretnúť pri podávaní návrhov na začatie správneho konania.

Exesívnosť výkonu verejného subjektívneho práva/slobody môže spočívať v správaní subjektu založenom na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však prieči zmyslu úpravy, pričom osobe je táto skutočnosť zrejma už pri realizácii úkonu.

²¹ Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z., o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu, a ktorých najmänejším z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada.“

²² TICHÝ, c. d., s. 23.

²³ Pozri odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 58/06-28, zo dňa 15. marca 2006.

²⁴ PRÍBELSKÁ, P. – BARICOVÁ, J. in: BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 217.

Abnormálnosť výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva.

Či ide v konkrétnom prípade o šikanózne konanie, treba posúdiť na základe všeobecných kritérií, ktoré musia byť naplnené súčasne:

- maliciózne konanie spočívajúce v aktívnom správaní osoby, ktorá využíva skutočnosť, že zákon explicitne neupravuje žiadne obmedzenia týkajúce sa využívania verejného subjektívneho práva/slobody,
- maliciózne konanie osoby zapríčiňuje maliciózny následok, ktorý spočíva v sťažení výkonu verejnej správy alebo v sťažení hmotnoprávneho postavenia tretej osoby,
- ide o zavinené konanie, keď osoba zámerne (úmyselne) uskutočňuje svoje právo/slobodu s výlučným cieľom vyvolať maliciózny následok.

Úmysel osoby zapríčiniť maliciózny následok musí existovať už v čase, keď malicióznym spôsobom koná.

„Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózny výkon práva možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejším (a nie len odhadovaným) účelom.“²⁵

Pre správanie osoby zneužívajúcej verejné subjektívne právo je typické, že jej konanie je motivované výlučne (alebo prevažne) cieľom spôsobiť ujmu inej osobe, resp. získať neodôvodnené výhody vyplývajúce z predpisov verejného práva, využiť umelo vytvorené podmienky alebo fiktívny, vykonštruovaný stav.²⁶

Ak je *motívom konania osoby získať neodôvodnenú výhodu*, uchýľuje sa buď k obchádzaniu zákona, alebo k podvodu.

Obchádzanie zákona (fraus legis) porušuje zakazovaciu normu. Osoba síce rešpektuje jej znenie, ale jej konanie je v rozpore so zmyslom právneho predpisu (účelom právnej regulácie).

Obchádzanie zákona predpokladá dve právne normy: obchádzanú normu a normu, na ktorej základe je prvá obchádzaná a na ktorej základe sa má konanie osoby legitimizovať.

Obchádzanie zákona má dve formy:

- únik zo zákona (*evasion*), t. j. využitie zákona na účel, pre ktorý ho zákonodarca nevydal,
- obchádzanie zákona (*avoidance*), t. j. vyhnutie sa aplikácii relevantnej právnej normy tým, že predpoklady jej použitia nie sú zámerne splnené.²⁷

Odlišnosť medzi obchádzaním zákona a šikanóznym využívaním verejného subjektívneho práva/slobody je v tom, že kým pri obchádzaní verejné subjektívne právo neexistuje, v prípade šikanózneho správania verejné subjektívne právo existuje a je vykonávané nad rámec svojho obsahu.

²⁵ POTACS, M. Zneužití práva v ústavním státě. In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 150.

²⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Správní úkony a zneužití subjektivních práv. In: POMAHAČ, R. a kol. *Věřejná správa za rozcestím: právní reflexe*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 67.

²⁷ TICHÝ, c. d., s. 41.

V prípade obchádzania zákona nezohráva úlohu ani dôvera, ani ohľad na tretie osoby. Za špeciálne prípady zneužívania práva formou obchádzania zákona sa považuje:

- simulovaný úkon (fiktivita),
- podvod.

Najčastejšie sa vyskytujú v tých oblastiach výkonu verejnej správy, kedy motívom konania osoby je získanie neoprávnenej výhody, ktorá by jej za riadnych okolností nepatrila (napr. daňové právo).

O *fiktivitu* ide v prípade, keď osoba využije jeden alebo viac zastierajúcich právnych úkonov (tzv. simulovaný právny úkon) na zastretie iného právneho úkonu (tzv. disimulovaného právneho úkonu). Pri *podvode* osoba pristúpi k takému úkonu, ktorý nemá fiktívny charakter, ale má za cieľ účelovo podriaadiť toto správanie režimu aplikácie právnej normy tak, aby z neho mohla čerpať určitú výhodu.²⁸

ZNEUŽITIE PRÁVA ZHROMAŽĎOVAŤ SA

Právomoc orgánu verejnej správy sa musí uplatňovať spôsobom, ktorý nesmie predstavovať prekážku (ani skrytú) realizácie práva zhromažďovať sa.

„Obavy“ orgánu zo zneužitia práva zhromažďovať sa na zákaz zhromažďovania nestačia. Z tohto dôvodu nie je napríklad možné zákaz zhromaždenia „*odůvodnit pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. [...] i kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích.*“²⁹ K opatreniu reštrikčnej povahy (vyslovenie zákazu na mieste) možno pristúpiť, až keď by sa v takomto prípade *samotný výkon práva* dotýkal práv iných osôb alebo porušoval hodnoty chránené zákonom.

Spoločnou témou zneužitia práva zhromažďovať sa je identifikácia podmienok, za ktorých je orgán verejnej správy oprávnený uplatniť opatrenia nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu práv a slobôd iných alebo verejného záujmu v situácii, keď sa za formálne oznámeným účelom zhromaždenia môžu skrývať ciele a zámery, ktoré sa odlišujú od proklamovaných.

Z českej súdnej judikatúry sú známe takéto prípady. Možno ich vecne rozčleniť do dvoch skupín:

- realizácia výkonu práva zhromažďovať sa ako prostriedok neférového spôsobu politického súperenia,³⁰

²⁸ DE FONTAINE, S. R. Zneužití daňového práva ve francouzském daňovém právu. In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 165.

²⁹ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 5. novembra 2007, č. k. 8 As 51/2007-67.

³⁰ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 29. novembra 2013, č. k. 2 As 60/2013-26 (pozri vpredu obsah odkazu pod čiarou č. 21), sa týkal kolízie výkonu práva zhromažďovať sa medzi dvoma subjektmi. Jediný účel zhromaždenia, ktorým bolo blokovanie miesta a času pre výkon práva zhromažďovať sa, považoval súd za zneužitie práva, ktorému *neprislucha právna ochrana*.

– realizácia výkonu práva zhromažďovať sa ako prostriedok skrytej propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd (čím treba rozumieť napr. apartheid, segregáciu, separáciu, antisemitizmus).

Z platného znenia zákona je zrejmé, že hmotnoprávne podmienky, za ktorých má orgán právomoc *ustanoviť podmienky výkonu* zhromažďovacieho práva, sú legislatívne nastavené v súlade s ustanoveniami ústavy³¹ (Listiny základných práv a slobôd) a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Orgán má právomoc oznámené zhromaždenie *zakázať, len ak tak výslovne ustanovuje zákon*. Konkrétne dôvody vyplývajú zo zákona, pričom sa vzťahujú práve tak k účelu, ako aj k miestu a k času zhromaždenia.

De lege lata má orgán právomoc *zakázať zhromaždenie*, ak by *oznámený účel* zhromaždenia smeroval k výzve protiprávneho konania uvedeného v § 10 ods. 1.³²

Zákon vyžaduje *zjavnosť* takého účelu bez ohľadu na to, či ju zákon vyžaduje explicitne. Protiprávnosť musí vyplývať už zo samotného obsahu oznámenia adresovaného príslušnému orgánu verejnej správy. Zákonodarca tu teda nemal na mysli prípad, keď by skutočný účel zhromaždenia bol odlišný od oznámeného účelu.

„V rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud připustil, že formálně oznámený účel shromáždění může skrývat cíle a záměry, které se liší od proklamovaných, jinými slovy, že skutečný účel shromáždění je odlišný od účelu oznámeného. Naznačil přitom, že správní orgán může při zákazu shromáždění vycházet ze skutečného, nikoliv oznámeného účelu shromáždění. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno. Závadnosti účelu shromáždění pak nelze rozumět nic jiného, než prokázané naplnění některého z důvodů zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona.“³³ Pokiaľ by orgán v tomto ohľade neuniesol dôkazné bremeno, nemá právomoc postupovať podľa § 10 ods. 1 (t. j. zakázať zhromaždenie).

Dôvody pre uloženie zákazu zhromaždenia vo vzťahu k miestu či času konania taktiež vyplývajú z platnej úpravy. Orgán pritom musí aplikovať *len tieto dôvody* a tiež ich musí aplikovať v súlade s ich *účelom* vyplývajúcim zo zákona.

Ako by mal orgán postupovať v prípade, keď samotný výkon práva zhromažďovať sa slúži ako prostriedok skrytej propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd?³⁴

³¹ Podľa čl. 28 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky podmienky výkonu práva pokojne sa zhromažďovať ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu.

³² Pozri § 10 ods. 1 slovenského zákona č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacom práve.

³³ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2009, č. k. 8 As 7/2008-116, „mnohost shromáždění oznámených jedním svolavatelem ve stejnou dobu na různá místa vyvolává pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění, ale není důvodem jejich zákazu podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím“.

³⁴ Z minulosti je známy prípad, keď „svolavatel shromáždění je z minulosti znám jako jeden z hlavních organizátorů akcí příznivců skinheads, nacionalista a osoba pravidelně přispívající svými články na webové stránky hnutí Národní odpor. Navíc je datum konání hromáždění spojeno s prvními transporty Židů do koncentračních táborů, den konání (sobota) je židovským svátkem a přívod je směřován tak, aby prošel

Pokiaľ by malo ísť o konanie, ktoré je porušením zákona, zákaz zhromaždenia vydaný na základe § 10 ods. 1 písm. c) zákona č. 84/1990 Zb. je podľa nášho názoru v právnom štáte akceptovateľný a treba ho považovať za *primerané* opatrenie.

K vydaniu zákazu zhromaždenia by však orgán mal pristúpiť až po tom, keď po poučení zvolávateľa tento odmietne pristúpiť na zmenu podmienok (miesto, čas konania zhromaždenia) a za predpokladu, že orgán svoje rozhodnutie o zákaze podloží dôkazmi.³⁵

V takomto prípade ide o predbežnú otázku, o ktorej si môže správny orgán urobiť úsudok.³⁶

ZNEUŽITIE SLOBODY POBYTU A VÝSLEDOK VOLIEB

Nie každé neobvyklé (aj keď úmyselné) konanie osôb vedie k malicióznemu výsledku. V takom prípade nemožno hovoriť o zneužití subjektívneho práva.

Uvedené pravidlo sa potvrdilo aj v prípade sťažnosti, o ktorej rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky (uznesenie Pl. ÚS 68/2014-127 zo dňa 18. februára 2015) a malo vzťah k využitiu slobody podľa čl. 23 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Sťažovatelia spochybnili zákonnosť výsledku volieb do orgánov obce K. zo dňa 15. novembra 2014. Tvrdili, že v nich hlasovalo aj 119 obyvateľov, ktorí sa prihlásili na trvalý pobyt v obci K. len dva dni pred termínom volieb. Podľa názoru sťažovateľov bolo možné predpokladať, že 119 vlastníkov rekreačných chat v rekreačnej oblasti D. na území obce K., resp. ich rodinných príslušníkov a známych, tak urobilo s úmyslom ovplyvniť výsledky volieb, aby boli do orgánov obce zvolení zástupcovia chatárov a rekreatov. Sťažovatelia boli presvedčení, že úmyslom 119 obyvateľov bolo účelovo a špekulatívne sa prihlásiť na trvalý pobyt v obci K., aby mohli hlasovaním vo voľbách ovplyvniť demokratickú súťaž politických síl. Také konanie považovali za konanie obchádzajúce účel zákona (*in fraudem legis*).

Úlohou ústavného súdu bolo preskúmať, či „*prihlásenie 119 obyvateľov na trvalý pobyt v obci K. dňa 13. novembra 2014 a s tým spojená možnosť týchto obyvateľov uplatniť ich aktívne volebné právo vo voľbách uskutočnených 15. novembra 2014 zodpovedá dikcii ústavnej koncepcie, podľa ktorej zloženie orgánov samosprávy obce má vyjadrovať vôľu obyvateľov obce majúcich úmysel tvoriť integračnú súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy*“.

kolem Velké synagogy: “ (Pozri k nemu bližšie rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. februára 2008, č. k. 2 As 17/2008-77.)

³⁵ „*Zákaz shromáždění, který dovozuje jeho účel pouze z charakteristiky svolavatele shromáždění a určitým způsobem významného místa a data/času shromáždění, se musí opírat o logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku a jsou v takovém vztahu k účelu shromáždění, že z nich je možno dovodit právě jediný závěr*.“ (Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2009, č. k. 8 As 7/2008-116)

³⁶ Podľa § 40 ods. 2 slovenského zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), „*správny orgán si nemôže ako o predbežnej otázke urobiť úsudok o tom, či a kto spáchal trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt, alebo o osobnom stave fyzickej osoby, alebo o existencii právnickej osoby, ak patrí o tom rozhodovať súdu*“.

Ústavný súd Slovenskej republiky na základe zhodnoteného skutkového stavu a vykonaného dokazovania konštatoval, že pred a počas volieb do orgánov samosprávy obce K. nedošlo k volebným vadám odôvodňujúcim vyhlásenie volieb za neplatné. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že prihlásenie na trvalý pobyt nebolo možné „*hodnotiť ako účelové v zmysle vôle občanov bez konkrétnej väzby k miestu alebo obci ovplyvniť volebný výsledok volieb do orgánov samosprávy obce*“.

ZNEUŽITIE PRÁVA NA INFORMÁCIE

Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), predpokladá, že žiadateľ bude využívať svoje základné právo *dobromyselne*. Nepočíta s tzv. malicióznym správaním subjektu, a preto *neupravuje právomoc* povinnej osoby právne účinným spôsobom reagovať v situácii, keď žiadateľ zámerne realizuje svoje základné právo formálne síce v súlade so zákonom, ale v rozpore s jeho účelom. Nie je pritom podstatné, či nepriaznivý následok zneužitia práva dopadá na ujmu iného (napr. žiadosť o sprístupnenie informácie o výške platu s cieľom poškodiť legitímny záujem takejto osoby – vydierať, vyprovokovať voči nej nenávisť, pomstiť sa) alebo na ujmu spoločnosti (sťažovať výkon verejnej správy).

Maliciózne konanie žiadateľa o informáciu, ktorú má k dispozícii povinná osoba, sa prejavuje ako exesívne alebo abnormálne (neštandardné), t. j. priečiace sa obvyklému zákonom predpokladanému správaniu osoby.

Exesívnosť výkonu práva na informácie spočíva v správaní subjektu založenom na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však prieči zmyslu úpravy. Nejde tu pritom o nesprávny výklad zákona vyplývajúci z nedostatočnej odbornosti, skúsenosti žiadateľa o informáciu. Osobe s plnou právnou subjektivitou je táto skutočnosť zrejmä už pri realizácii úkonu.

Abnormálnosť výkonu verejného subjektívneho práva na informácie spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní (nadužívaní) verejného subjektívneho práva (tzv. informačný filibustering).

Zneužívanie práva na prístup k informáciám má v praxi výhradne formu šikany.

Šikanózne využitie práva na prístup k informáciám smeruje k inému cieľu, než na ktoré je ustanovenie zákona určené.³⁷

„*Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózne využitie práva na prístup k informáciám možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejým (a nie len odhadovaným) účelom.*“³⁸

³⁷ POMAHAČ, R. Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 55.

³⁸ POTACS, c. d.

Povinná osoba, ktorá rozhoduje v správnom konaní na základe podanej žiadosti, musí mať v čase rozhodovania *spolahlivo preukázané*, že ide o maliciózny úkon žiadateľa, t. j. v tomto smere nesie dôkazné bremeno.

Žiadosť o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná. Do tejto skupiny patria žiadosti vykonané žartom alebo žiadosti hanlivého obsahu (úkony, ktoré sú vykonávané s cieľom škodiť reputácii povinnej osoby, uraziť zamestnanca povinnej osoby atď.).

Typickým znakom je, že u žiadateľa *chýba vážnosť vôle*. Žiadosť nie je vedená skutočným záujmom žiadateľa o informáciu. Ten ani neočakáva, že by ním požadovanú informáciu povinná osoba mohla mať k dispozícii. Absencia skutočného záujmu osoby na poskytnutí informácie je v týchto prípadoch *zjavná* a je poznávacím právnym znakom šikanózneho výkonu subjektívneho práva na prístup k informáciám.³⁹ Cieľom podanej žiadosti nie je získať informáciu, ale *výlučne* vyvolať maliciózny následok.

Keďže zákon č. 211/2000 Z. z. výslovne nezakazuje podanie žiadosti o informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná, povinná osoba *nemá právomoc zamietnuť podanú žiadosť ako neprípustnú* z hmotnoprávneho dôvodu. Pri nedostatku úpravy sa presadila prax povinných osôb *nevyhovieť* žiadosti na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. Povinné osoby v takýchto prípadoch vydávajú rozhodnutia o nesprístupnení informácie s odôvodnením, že *informáciu nemajú k dispozícii*. Takéto riešenie je síce pragmatické, ale z hľadiska čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nie je vhodné, keďže je založené na ustanovení zákona, ktoré sa na túto situáciu nevzťahuje.⁴⁰

Informačný filibustering predstavuje obštrukčnú metódu, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahľtenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie. Cieľom je zamestnať povinnú osobu výlučne alebo v prevažnej miere sprístupňovaním informácií na úkor jej ostatnej činnosti. Tento *maliciózny dôsledok informačného filibusteringu* vymedzilo aj odôvodnenie rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 96/2010).

Správanie žiadateľa sa navonok prejavuje ako správanie formálne súladné so zákonom, lebo osoba žiada o *informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii*. Pre informačný filibustering je však typické to, že ide o využívanie verejného subjektívneho práva *nad rámec jeho obsahu*.

Vždy je dôležité posúdiť, či ide o *ten istý subjekt* (fyzickú alebo právnickú osobu).⁴¹ Ten istý žiadateľ zámerne podáva žiadosti v neobvykle veľkom rozsahu alebo v ne-

³⁹ RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I. *Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 11.

⁴⁰ WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár: problémy z praxe: rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012, s. 39.

⁴¹ Súd považoval za šikanózny výkon práva na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii, aj situáciu, keď žalobca ako žiadateľ bol konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach a tieto subjekty doručili mestu P. ako povinnej osobe v dňoch 16. septembra 2013 a 17. septembra 2013 v tej istej veci štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., ktorými požadovali sprístupniť *rovnaké* informácie (odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 SŽo/55/2015, zo dňa 2. februára 2016). Zo skutkových okolností prípadu vyplynulo, že v konkrétnom prípade nemohol byť motívom konania reálny záujem o informácie, ale úmyselné vyvolanie štyroch správnych konaní, v ktorých bolo rozhodnuté rovnakým spôsobom. Takéto konanie súd posúdil ako *samoúčelné*. Pozri bližšie WILFLING, P. in: VOZÁR, I. a kol. *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. Pezinok: VIA IURIS, 2020, s. 160.

primerane krátkych časových intervaloch. Môže pritom požadovať informácie spôsobom, ktorý nedovoľuje v konaní o sprístupnení informácie aplikovať *prekážku veci právoplatne rozhodnutej* tým, že čiastkovo pozmeňuje predmet žiadosti alebo vystupuje v rôznych právnych pozíciách (raz napríklad ako súkromná fyzická osoba, následne ako fyzická osoba – podnikateľ).

Nie je podstatné, či ide o totožné informácie, ani to, či ide o informácie, ktoré sú vylúčené zákonom zo sprístupnenia. Povinná osoba totiž musí žiadosť vybaviť v každom prípade spôsobom, ktorý predpokladá zákon (sprístupniť informáciu, vydať rozhodnutie o nesprístupnení alebo zastaviť konanie).

Skutočnosť, že žiadateľ vyžaduje v žiadosti *veľký počet informácií*, sama nepostačuje na to, aby jeho žiadosť bola právne vyhodnotená ako informačný filibustering, a to dokonca ani v situácii, keď je vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude (ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré od nej možno za daných organizačných a technických podmienok oprávnené očakávať) spôsobilá poskytnúť žiadateľovi v *zákonom ustanovenej lehote*, a to ani po jej predĺžení. Takéto vyhodnotenie má opodstatnenie len vtedy, ak sa v konaní súčasne preukáže, že „*cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti*“ (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 SŽi/4/2014, zo dňa 12. marca 2014).

Povinné osoby v praxi, pokiaľ žiadateľ podá žiadosť o rozsiahly počet informácií, kvalifikujú podanie ako prejav informačného filibusteringu v prípadoch, keď osoba bližšie neselektuje, resp. nekonkretizuje (nešpecifikuje) požadované informácie.

Aj keď osoba žiada „všetko“, len na takomto skutkovom základe nemožno posúdiť, či takýto postup žiadateľa je informačným filibusteringom. O situáciu, keď *kvalita informácie ustupuje nad rozsahom*, ide, ak sa v konaní *súčasne preukáže, že výlučným dôvodom pre podanie žiadosti bolo sťažiť postup povinnej osoby (úmysel)*.

Informačný filibustering by sa mohol stať *de lege ferenda* osobitným dôvodom pre *zastavenie konania* o sprístupnenie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., nie dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Je to preto, lebo pri informačnom filibusteringu ide o nadmerné využívanie procesného (dispozičného) práva v podobe podania návrhu na začatie správneho konania. Hmotnoprávny aspekt prístupu k informáciám v tomto prípade nemôže byť dotknutý, lebo žiadateľ žiada o informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii a ktoré je mu povinná poskytnúť na základe žiadosti podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z. z.

ZÁVER

Problematika ochrany pred zneužívaním právomoci či subjektívnych práv a slobôd v posledných rokoch nadobúda na význame, nakoľko s klesajúcou autoritou verejnej moci narastá počet takýchto prípadov. To, čo sa v minulosti ako problém nejavilo, začína byť aktuálnou otázkou a pýta si právne riešenie.

Kým protiprávne správanie je v rozpore s *princípom legality* vo verejnej správe, zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody je v rozpore s *princípom legitimitnosti* vo verejnej správe. Zneužívanie verejného subjektívneho práva/slobody nie je

preto postihnuteľné verejnoprávnymi sankciami v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti.

Pri zneužití verejného subjektívneho práva alebo slobody subjekt koná proti zákonom chránenému záujmu, avšak spôsobom, ktorý *právna norma nepredpokladá, a preto často ani explicitne nezakazuje*.

Na rozdiel od súkromného práva vo verejnej správe *neúčinnosť* maliciózneho úkonu nenastáva *ex lege*. Následok musí byť sprostredkovaný správnym aktom orgánu verejnej správy alebo v ňom byť obsiahnutý.⁴²

Keďže zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody vo verejnej správe zapríčiňuje *maliciózne následok*, je žiaduce, aby bol odstránený.

Špeciálny korekčný mechanizmus presadzovania zákazu zneužitia verejného subjektívneho práva/slobody sa odvíja od *právomoci orgánu verejnej správy nepriznať* právny účinok podanej žiadosti, odňať priznanú výhodu, zamietnuť žiadosť o povolenie, zrušiť vydané rozhodnutie atď. Vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v záujme právnej istoty je dôležité, aby zákony ustanovili právomoc *konkrétne*. Nepostačujú len úprava všeobecnej povinnosti dbať na ochranu verejného záujmu.

Ak v zákone taká právomoc chýba, orgán verejnej správy musí uniesť dôkazné bremeno, čo môže byť v praxi veľmi náročné.

Súdy v rámci prieskumu rozhodnutí a postupov v správnom súdnictve v takej situácii vyžadujú:

- aby bolo *nepochybné*, že k zneužitiu verejného subjektívneho práva došlo (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 1 As 27/2011-81) alebo
- aby došlo k *zjavnému* zneužitiu verejného subjektívneho práva (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26).⁴³

Zákaz zneužitia práv/slobôd by mal predstavovať *normatívny limit* pre výkon práv a slobôd súkromnými osobami aj v situácii, keď zneužitie *vedie k popretiu práv a slobôd iných osôb*.

Nepriamo to vyplýva aj z čl. 17 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd s názvom *Zákaz zneužitia práv*. Podľa neho „*nič v tomto Dohovore sa nemôže vykladať, akoby dávalo štátu, skupine alebo jednotlivcovi akékoľvek právo vyvíjať činnosť alebo dopúšťať sa činov zameraných na zničenie ktoréhokoľvek z tu priznaných práv a slobôd alebo na obmedzovanie týchto práv a slobôd vo väčšom rozsahu, než to Dohovor ustanovuje*“.

Predmetného zákazu sa tak môže účinne dovolávať zmluvný štát voči konkrétnemu jednotlivcovi alebo skupine jednotlivcov s tvrdením, že im nie je v takomto prípade povinný poskytnúť ochranu.⁴⁴

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave
sona.kosiciarova@truni.sk

⁴² PRÁŠKOVÁ, c. d., s. 66.

⁴³ KOPECKÝ, c. d., s. 46–47.

⁴⁴ BOBEK, c. d.

PRINCIPLE OF THE AFFIRMATIVE DUTY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FACE OF COVID-19 PANDEMICS – IN RELATION TO THE ACT ON THE STATE OF NATURAL DISASTER OF 18 APRIL 2002

IWONA NIŻNIK DOBOSZ

Abstract: **Principle of the Affirmative Duty of Public Administration in the Face of COVID-19 Pandemics – in Relation to the Act on the State of Natural Disaster of 18 April 2002**

In view of the obligation of affirmative duty of public administration in the timely way, the author of this paper is verifying the thesis that failing to meet this obligation, in Poland, during the COVID-19 epidemic, the Council of Ministers did not introduce the state of natural disaster regulated by the Constitution and the natural disaster management act.

Keywords: State of natural disaster (legal status); natural disaster (factual circumstances); COVID-19 epidemic (factual circumstances); state of epidemic (legal status); state of epidemic risk (legal status); Constitution of the Republic of Poland

DOI: 10.14712/23366478.2021.40

I. INTRODUCTION – A NOTION AND GENESIS OF A PRINCIPLE OF AFFIRMATIVE DUTY FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN DUE TIME

At the start, it should be noted that the administrative and legal principle of an affirmative duty for public administration originates in a principle of the rule of law and legality of public administration activities, as well as in the absolutely binding character of the norms of administrative law and in the specific character of task norms addressed to public administration.

Pursuant to Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, the public authority bodies act on the basis and within the limits of law. It means that an affirmative or negative duty as well as sufferance from the side of public authorities, including public administration bodies, should have a legal basis (principle of legality), and acting pursuant to this legal basis, should be compliant with the legal order (rule of law).

The absolutely binding character of administrative law norms, or more broadly perceived as a public law norm, means that the norm of this law is absolutely binding in its content (without a possibility of modification) both as an entity applying this norm, such as a competent body of public administration, as well as its other addressees, who usually are the entities which do not belong to the public administration system. Obvi-

ously, the same valour is attached to administrative law norms, addressed only to public administration bodies. On the other hand, the task norms contained in administrative law place a priority of public administration bodies to certain projects to be performed, continuously existing in time, which are characterized by the fact that they are not of a one-off character but are continuous, permanent, repeatable in time.¹ In order to perform public tasks, the public administration is endowed by the legislature by acts of parliament with competences² which make up its so-called forms of activity,³ which, respectively, allow public administration for an appropriate “activation” both in a sphere of formation of executive regulations to the acts of law, and further in a sphere of the application of law and in a sphere of its enforcement. When teaching administrative law, it is emphasized that competences of public administration bodies constitute both its authorization as well as its duty. This is derived from the fact that administrative law norms are focused on the public administration introducing changes in the surrounding reality. It occurs both as a result of the legal activity of public administration, meant to cause legal impact as well as in a form of material and technical activities foremostly focused on evoking factual impact (in a sphere of facts).

In consequence of the above findings, it can be stated that the principle of affirmative duty of public administration means that in a case when the factual circumstances occur, provided for in a hypothesis of a legal norm, public administration has an obligation (duty) to undertake an activity contained in a disposition of this norm. It refers to either making, exercising, applying, as well as enforcing the law.⁴ Also, here it should be emphasized that the discussed principle is not indifferent in relation to a period of time during which a body of public administration is supposed exercise its competences. Therefore, this principle should be defined as a principle of affirmative duty for public administration in the due time. Currently in administrative law, apart from the rule of law and legality, emphasis is placed on the normal functioning of public administration in a timely manner, and its inactivity and excessive length of its activities are subject to appropriate appeals to the regional administrative courts.⁵ One should distinguish the inactivity and excessive length of proceeding by public administration bodies, which are of pejorative character, from the silence of a public administration body, which has positive valour and which the law connects with material legal effects, which will be discussed below.

¹ Regarding the task norms see FILIPEK, J. (ed.). *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*. Zeszyty Naukowe UJ, DCXXVII. Prace Prawnicze, No. 99. Warszawa – Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Uniwersytet Jagielloński, 1982, pp. 63–69.

² Regarding competences see BOĆ, J. (ed.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited, 2004, p. 143.

³ Regarding the forms of activities see OCHENDOWSKI, E. *Prawo Administracyjne: część ogólna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa “Dom Organizatora”, 2018, pp. 189–229. See ZACHARKO, I. – MATAN, A. – ŁASZCZYCA, G. (eds.). *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008.

⁴ Regarding the principle of affirmative duty see FILIPEK, J. *Prawo administracyjne: instytucje ogólne. Część I*. Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, 1995, p. 24.

⁵ See Art. 3 § 2 section 8–9 of the Act on proceedings before administrative courts of 30 August 2002 – Dz.U. – Journal of Laws – 2019, 2325, consolidated text.

It should be also pointed out that the discussed principle, in its own characteristic way, “breaks through”, determines in a defined real factual circumstance the so-called discretionality and facultativeness of the forms of public administration activities, because it obliges a public administration body – regarding discretionality – to take up an appropriate, content-related activity within the framework of the available freedom of decision-making. In case of the facultativeness of the forms of activity, respectively, it obliges a public administration body to choose such facultative forms of activity, which are the most adequate and appropriate in relation to given factual circumstances.

The presented way of thinking on the competences of administrative bodies is based on a statement that the competences of a public administrative body means both the right and the obligation to take advantage of these competences, and additionally – something which has not been mentioned up to this point – the principle of cooperation in public administration, as well as a principle of the civil society – they embed these competences in a configuration of complementarity and synergy.

Therefore, it is practically meaningless whether in the law currently in force the competences of public administration bodies are formed as authorizing or obliging norms, since an authorization in a specific reality, in factual circumstances – what is actually provided for in a hypothesis of a legal norm – becomes a duty.

Here it should be emphasized, that the discretionality and facultativeness of public administration actions⁶ are more significant in those situations, when they appear in regulations which do not contain hypotheses. Then, a public administration body possessing such competences should verify whether the existing factual status in a given reality is legally relevant pursuant to the axiology (values and principles) of the legal system and – having obtained a positive verification justified by those principles, institutions of law in a scope of interpretation and argumentation should exercise these competences. In the described system, particular importance is attached to the interpretation of law – in which a response is sought to its attitude to an existing factual circumstance which are not described directly in a hypothesis of the norm, which does not mean that it is indifferent to law and exercise of public administration competences.

From the foregoing, it can be concluded that the factual state, which is not indifferent, relevant for the norms of administrative law, appears in a hypothesis of a competence norm, and also emerges from the entirety of legal regulations which are connected in reference to their contents, function, and purpose to a competence of a public administration body, embedded in a norm which does not have a hypothesis.⁷

The affirmative duty principle is also not subject to derogation in case of institutional silence from the side of an administrative body, which the act of law connects a legal

⁶ Regarding the range of freedom of the public administration activities see BŁAŚ, A. – BOĆ, J. – JEŻEWSKI, J. – BOĆ, J. (eds.). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited, 2003, pp. 230–241. Regarding the administrative recognition see FILIPEK, J. *Prawo administracyjne: instytucje ogólne. Część II*. Kraków: Kantor Wydawnictwo Zakamycze, 2001, pp.73–85.

⁷ Compare, inter alia, Art. 17 of the Governmental Administration Audit Act of 15 July 2011 Dz.U. – Journal of Laws – 2020.224 uniform text, pursuant to which “[the] head of an auditing entity may appoint a team of auditors to conduct the audit”, as well as Art. 18 section 1 of this Act “[the] head of the auditing entity may include as auditors the employees of organizational bodies and entities, subordinated or controlled by the head of the auditing entity, who have specialist knowledge”.

effect with.⁸ It should be emphasized that if a public administration body waives its right to object to a defined request brought in by an individual or to accept this request solely due to the expiration of the time to perform acts in law, should be unconditionally preceded by internal procedures within that public administration's body, which should verify a request prior to taking advantage of an institution's silence.⁹ Otherwise, the silence of a public administration body will be based on a pejorative lack of activity arising from ineffectiveness in its operations.

This feature of administrative law, that places in front of public administrative bodies a requirement of its continuous verification with factual circumstances existing in reality, should be looked at from the perspectives of the domestic law as well as the European and international law.

II. LEGAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES IN VIEW OF SARS-COV-2 EPIDEMIC

It is obvious that the global epidemic crisis caused by SARS-CoV-2 virus outbreak forced executive authority bodies of particular states to take up appropriate measures connected with counteracting its impact. In this case, the subject of these actions was and still is a special value such as human life and health, as well as public health, respectively, as well as the human capacity of existence and self-fulfilment, plus the capacity of the structures of a state and territorial self-government to act. The author of this paper aims at describing how the Polish public administration undertook these actions from a perspective of the principle of the rule of law and a principle of obligation of the public administration to act in the due time.

Here it should be stated that due to the characteristics and effects of epidemic, the Polish public administration faced a problem involving not only the organization of measures preventing the SARS-CoV-2 virus from spreading, on account of protection of life and health, but also securing the operations of state institutions as a result of consequences of the epidemic, including public administration, so therefore with time also the problem of public and social security appeared, caused by the effects of epidemic.¹⁰

From the beginning of its existence, the epidemic crisis raised a problem of legal bases of public authorities' activities during the epidemic.¹¹ It was a verification of preparation by the Polish legislature of legal bases regarding these circumstances and the adherence of public administrations activities to law. In the case of Poland,

⁸ See Art. 122a-122h of the Act on 14 June 1960. Administrative procedures code, Dz.U. – Journal of Laws – 2021. 735, consolidated text.

⁹ See DOBOSZ, P. *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011, pp. 83–90.

¹⁰ See Act of 2 March 2020 on special solutions connected with prevention, counteraction and management of COVID-19, other infectious diseases and related crisis situations, Dz.U. – Journal of Laws – 2020.1840, consolidated text. Pursuant to its Art. 2 the provisions of the act applied to infection and infectious diseases caused by the SARS-CoV-2 virus, hereinafter referred to as “COVID-19”.

¹¹ TULEJA, P. Ustawa o stanie klęski żywiołowej czy ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (polemika). In: *Monitor Konstytucyjny: Konstytucja, Państwo, Prawo* [online]. 10.4.2020 [cit. 2021-08-07]. Available at: <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13404>.

a principle of affirmative duty of public administration, discussed in this paper in view of the SARS-CoV-2 epidemic “collided with” a problem of the Council of Ministers failing to introduce a state of natural disaster by way of regulations of the Council of Ministers, and this happened despite the existence in the legal system of appropriate Constitutional foundations, as well as of the Act on the State of Natural Disaster of 18 April 2002.¹² This act determines the mode of introduction and abolishment of the state of natural disaster, as well as the principle of activity for public authority bodies as well as a scope of restrictions placed on human and civic freedoms and rights in the duration of natural disaster.¹³ In view of this act of law, the epidemic undisputedly constitutes a kind of a natural disaster.¹⁴ Further, in this place and time, it is not necessary to argue more broadly that Poland was actually experiencing a state of an epidemiological threat and the COVID-19 epidemic.¹⁵ As an effect of this legislative negligence on the side of the Polish Council of Ministers, we dealt with restrictions of constitutional rights and freedoms by way of regulations issued by the Council of Ministers and other public administration bodies (Minister of Health and a voivode, an official in charge of an administrative district) within the so-called ordinary constitutional measures scheduled for ordinary, typical situations, i.e. on a basis of the revised Act of 05 December 2008 on the Prevention and Combating Infectious Diseases in Humans. This act did not have and does not have anything to do with the Act on the State of Natural Disaster, possessing the qualified valour as an effect of its contents and constitutional foundations in Chapter XI, since it did not, pursuant to the Constitution – refer to its institution, including a legal notion such as a state of natural disaster, perceived as a special legal regime. Such legislative activity leading to conferment in the public administration act of blanket law-making authorizations to issue regulations regarding statutorily provided for potential restrictions of constitutional freedoms and rights and at the same time deviating from a constitutional notion of natural disaster with all of its constitutional restrictions – is not compliant with the Polish Constitution.¹⁶ In other words, the provisions of an ordinary act of law which was not issued in reference to the constitutional legal notion of a natural disaster, were expanded by the Polish legislature by extraordinary, exceptional measures, in a form of extraordinary law-making competences of public administration bodies. However, the Polish legislature did not preserve the values

¹² Regarding this subject see FLORCZAK-WĄTOR, M. Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. *Państwo i Prawo*. 2020, No. 12, p. 6.

¹³ Dz.U. – Journal of Laws – 2017.1897 consolidated text.

¹⁴ See Art. 3(1)(1–2) of the Act on the state of natural disaster. A notion of a state of natural disaster includes – apart from a notion of technical breakdown – also a notion of a natural emergency. A notion of a natural disaster includes “mass occurrence of infectious diseases”.

¹⁵ See, inter alia, the regulation of the Minister of Health of 12 March 2020 regarding the publication of the state of epidemic threat in the territory of the Republic of Poland, Dz.U. – Journal of Laws, item 433; of 20 March 2020 regarding the cancelling of the state of epidemic threat in the territory of the Republic of Poland, Dz.U. – Journal of Laws, item 490.

¹⁶ Only during the state of emergency can the rights and freedoms (if any) guaranteed by the Constitution be suspended, because then Art. 31 of the Constitution of the Republic of Poland is not a model of legality for law-making activity, only Art. 228 section 5 of the Constitution of the Republic of Poland, which is quoted in the main text. See NIŻNIK-MUCHA, A. *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, Kancelaria Sejmu, 2014, pp. 155–158.

and reasons which the Constitution connects extraordinary states, including natural disasters. In the ordinary lawmaker's assessment – erroneous in the author's opinion – it was not necessary to link the epidemic or the epidemiological threat (as factual circumstances) in the Act of 05 December 2008 on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People, with the constitutional legal status of a natural disaster (so therefore a special legal regime introduced in case of a natural disaster). However, it did not prevent the legislature from introducing “a state of epidemic” and the legal “state of an epidemiological threat” and include in it the law-making competences for a public administration, which it may only have in the legal constitutional state of natural disaster. What is more, the legislature in this controversial act increased a catalogue of restrictions placed on constitutional rights and freedoms, adding a law-making competence to public administration bodies (to the Council of Ministers, a voivode, and the Minister of Health) in a form of a regulation introducing restrictions in the organization of public events and other public assemblies. It had become a convenient excuse when introducing this restriction by way of a regulation, due to the expanded interpretation of this law, which was unconstitutional anyway, to interfere – by inter alia – the Police – in the constitutional freedom of assembly with complete omission of axiology of the Constitution connected with this notion.¹⁷

Here it should be explained that the Constitution of the Republic of Poland includes Article 31(3) to regulate standard, ordinary restrictions of rights and freedoms, pursuant to which: *“Restrictions in the scope of exercising constitutional freedoms and rights may be established only in the act of law and only when it is necessary in a democratic state for its safety or public order or to protect the environment, health and public morality, or freedoms and rights of other persons. These restrictions cannot encroach on the merits of freedoms and rights.”*

The quoted provision undisputedly states that the restrictions listed therein constitute the statutory material (a subject of regulation of the act of law), and their introduction in an ordinary act of law is limited by the abovementioned constitutional grounds and the so-called test of proportionality¹⁸ as well as a prohibition of encroachment on the merits of freedoms and rights. In this respect, i.e. – the restriction in the scope of taking advantage of constitutional freedoms without the so-called ordinary/common constitutional measures – does the Constitution provide for issuance by the public administration bodies (executive bodies) of regulations regarding restriction of the rights and freedoms in a scope indicated in the act of law.

However, what should be strongly emphasized, in situations of particular hazardous conditions, if the ordinary constitutional measures are not sufficient (meaning here the norms which can be reconstructed without a reference to the contents of Chapter 11 of the Constitution titled: “States of Exception”), pursuant to Article 228 of the Constitution, the appropriate state of exception may be introduced: such as martial law, a state of emergency, or a state of natural disaster. A state of emergency may be introduced only pursuant to such an act which is referred to in the Constitution, and what is im-

¹⁷ See FLORCZAK-WĄTOR, *c. d.*, p. 18.

¹⁸ See NIŻNIK-MUCHA, *c. d.*, pp. 159–180.

portant – in a form of a regulation of the Council of Ministers, which additionally has to be communicated to the public.

It is important to mention here that the activities of public authority bodies and a scope to which human and civic freedoms and rights can be restricted during particular states of exception are specified in reference to an enumerative catalogue of such restrictions contained in the Constitution by an act of law, which in the Polish legal order is the Act on the State of Natural Disaster of 18 April 2002. This act, pursuant to the Constitution, may define the bases, scope, and method of compensation for material losses arising from the temporary restriction of human and civil rights during a state of emergency. The most important issues connected with extraordinary measures are regulated, first and foremost, by the Constitution. This is the Constitution which gives a direction to relevant executive acts referring to particular states of exception.

Article 232 of the Constitution directly regulates the legal status of a state of natural disaster (an exceptional legal regime) deciding that in order to prevent the effects of natural disasters or technical breakdowns displaying the hallmarks of a natural disaster and to remedy them, the Council of Ministers may introduce, for a defined period of time, no longer than 30 days, a state of natural disaster in a part or on the entire territory of the state. This state of emergency may be prolonged with the consent of the Sejm (Parliament). The Constitution states that the activities undertaken as a result of the introduction of a state of exception must correspond to the anticipated level of threat and should strive to achieve the quickest possible restoration of the normal functioning of the state. This norm contained in Article 228(5) of the Constitution is essential for a constitutionality assessment in cases of extraordinary solutions and in the event a state of natural disaster constitutes an alternative for Article 31(3) as a model of constitutionality, which applies to ordinary constitutional measures.

Pursuant to Article 233(1) of the Constitution, the act defining a scope of restrictions of human and civil rights and freedoms during martial law and a state of emergency cannot restrict the freedoms and rights defined in Article 30 (human dignity), Article 34 and Article 36 (citizenship), Article 38 (protection of life), Article 39, Article 40 and Article 41(4) (humanitarian treatment), Article 42 (the ascription of criminal liability), Article 45 (access to a court), Article 47 (personal rights), Article 53 (conscience and religion), Article 63 (petitions), and Article 48 and Article 72 (family and child). It is unacceptable to restrict human and civil freedoms and rights solely due to the race, sex, language, religious affiliation of the lack thereof, social origin, birth, and property (Article 233(2)). At the same time, pursuant to Article 233(3) of the Constitution, the act defining a scope of restrictions of human and civil rights and freedoms during a state of natural disaster may restrict freedoms and rights defined in Article 22 (freedom of business activity), Article 41(1)(3) and (5) (personal freedom), Article 50 (inviolability of the home), Article 52(1) (freedom of moving around and staying in the territory of the Republic of Poland), Article 59(3)3 (right to strike), Article 64 (right of ownership), Article 65(1) (freedom of work), Article 66(1) (right to safe and hygienic working conditions), and Article 66(2) (right to time off).

From the foregoing it can be concluded that the introduction of a state of natural disaster in the Republic of Poland, in accordance with the constitutional solutions, con-

sists of two stages. At the first stage, an ordinary legislature introduced to the legal order the act on the state of natural disaster and next, in performance of this act and norms of the Constitution, the Council of Ministers may, by way of regulation, introduce the legal state of natural disaster at its own initiative or at an initiative of a competent voivode, if in factual, real circumstances the grounds for a declaration of natural disaster occurs. In this regulation the Council of Ministers will specify the reasons, date of introduction, the territorial scope, and the duration of a state of natural disaster as well as, what is extremely important, the scope allowed by the Act on the State of Natural Disaster, the kinds of necessary restrictions of human and civil rights and freedoms. So therefore, in a state of natural disaster, this is an act of law which provides for potential restrictions of human and civil freedoms and rights, however, the restriction of those rights is activated only at the moment of issuance and publication of a regulation on a state of natural disaster, in which the Council of Ministers selects from the act of law these restrictions, which are appropriate in combating a given natural disaster.

The regulation is published in the Journal of Laws of the Republic of Poland, and moreover it is communicated to the public by a voivode, for example by the placement of posters in public places, and also in a manner which is customary in a given territory.

From the first part of the article, dedicated to the affirmative duty of public administration, it can be derived that at the moment when in factual circumstances the reasons appear for hypotheses of the norm, then the authorizations of public administration bodies, including the Council of Ministers, become its obligations.

As the contents of this article will prove, the Council of Ministers failed to meet this obligation connected with the introduction of a legal status of a natural disaster.

Here it has to be particularly emphasized that a constitutional legal notion of a state of emergency is strongly qualified by the law, and has special value which are material and formal, since, during a state of exception, the following acts of law cannot be amended: the Constitution, election ordinance to the Sejm, Senate and territorial self-government bodies, the Act on Presidential elections in the Republic of Poland, and the act on states of exception. During the state of exception, and 90 days following its end, a term of office for the Sejm cannot be shortened, a general referendum, the elections to the Sejm, Senate, territorial self-government bodies and the Presidential elections in the Republic of Poland cannot be held, while their terms of office are prolonged, respectively Elections to the territorial self-government bodies are possible only where the state of exception has not been introduced. A state of exception, including specifically a state of natural disaster, is introduced for a defined period of time, not longer than 30 days, in a part or in the entire territory of the state. This status can be prolonged with the consent from the Sejm.

From the foregoing it can be concluded that the constitutional legislature, the Constitution maker, perfectly understands that a legal state of exception is unique and temporary, allowed by the Act the Council of Ministers to have a law-making reaction, treated as a contingency measure and adjusted to factual circumstances, and consisting in restrictions of rights and freedoms within the limits of authorizations contained in the Constitution and the Act on the State of Natural Disaster, in a form of secondary legislation to the act. In this case, in the regulation the types of restrictions of rights and

freedoms indicated in the act of law are selected. Therefore, in these particular legal and at the same time factual circumstances, the fundamental political issues of the state and its citizens should not be solved, such as the ones defined above. However, it is the introduction of a state of exception which the legislature explicitly links with the payment of appropriate damages for restrictions in a scope of exercising constitutional freedoms and rights.¹⁹

Here it should be indicated that in view of the COVID-19 epidemic – an ordinary constitutional legislature – despite the existence of constitutional and statutory regulation regarding the legal state of natural disaster and the natural disaster itself (as the factual circumstances), including undisputedly and directly also the epidemic²⁰ – introduced to the ordinary act of law, i.e. to the Act of 05 December 2008 on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People²¹ in Article 46(a) and (b)²² regulations providing for the restriction of rights and freedoms by competent bodies by way of executive provisions. It is unacceptable, without the application of a constitutional institution of introduction of the legal state of natural disaster. For this purpose, the ordinary legislature used the term “state of epidemiological threat”²³ and “state of epidemic”,²⁴ respectively, and on account for just these notions the legislature statutorily authorized the public administration bodies in a form of blanket authorizations for law-making activity by way of regulations introducing the potential restrictions of constitutional human rights and freedoms of a citizen and other legal entities, what has been provided for in an act of law.

Pursuant to Article 46 of the Act on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People, the state of epidemiological threat or the state of epidemic in the area of a region or its part is announced and revoked by a voivode by way of regulation, on the initiative of a state voivodeship sanitary inspector. If the epidemiological threat or epidemic appears in the territory of more than one voivodeship, the state of epidemiological threat or state of epidemic is announced and revoked, by way of regulation, by the minister of health in cooperation with the minister of public administration

¹⁹ Regarding this subject see the Act of 22 November 2002 on compensation of material losses arising from restriction in time of human and civil rights during the state of emergency, Dz.U. – Journal of Laws 233, 1955. See ŁĘTOWSKA, E. Za glupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I). In: *konstytucyjny.pl* [online]. 12.5.2020 [cit. 2021-08-07]. Available at: <https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/>.

²⁰ Epidemic is included in a statutory notion of a state of emergency, which is a factual circumstance. A state of emergency is a legal state, a special legal regime introduced on the basis of an act of law by the Council of Ministers in a form of a regulation.

²¹ Dz.U.2019.1239 consolidated text.

²² These regulations were added by Art. 25 item 4 of the Act of 2 March 2020 on special solutions connected with prevention, counteraction and management of COVID-19, other infectious diseases and related crisis situations, Dz.U. – Journal of Laws – 374.

²³ See Art. 2 item 23 of the Act of 5 December 2008 under which the state of epidemic risk – is a legal situation introduced in a given area in connection with a risk of epidemic occurrence, in order to undertake preventive measures specified in the act of law, whereas the epidemic – is the occurrence in a given area of infection or infectious diseases incidences in a number which is clearly higher than in a previous period or the occurrence of infection or infectious diseases so far non-existent (Art. 2(9)).

²⁴ See Art. 2(22) of the Act of 5 December 2008 under which the state of epidemic is a legal situation introduced in a given area in connection with the occurrence of epidemic in order to undertake anti-epidemic and preventive measures specified in the act of law for minimization of the effects of epidemic.

on the initiative of the Head Sanitary Inspector. Announcing the state of epidemiological threat or the state of epidemic, the Minister of Health or a voivode may impose a duty to undergo protective vaccinations or vaccinations against other infection and infectious diseases, referred to in the act of law. In the above regulations the following can be established: 1) the temporary restriction of a defined method of moving around; 2) the temporary restriction or prohibition of trading and using of specified items or food products; 3) the temporary restriction of the functioning of specified institutions or workplaces; 4) the prohibition of organizing entertainment and other assemblies; 5) a duty to perform defined sanitary procedures, if they are connected with functioning of specified sanitary procedures, if their performance is connected with functioning of specified manufacturing, service, trading, or other entities; 6) an order to give access to properties, commercial units, premises, and making means of transportation available for anti-epidemic procedures provided for in anti-epidemic plans; 7) a duty to undergo protective vaccinations referred to in section 3, and groups of persons subject to these vaccinations, a kind of conducted protective vaccines – taking into consideration the ways of spreading the infection and infectious diseases and an epidemic situation in the area on which the state of epidemiological threat or the state of epidemic was announced.

These regulations are immediately published in an appropriate official gazette, pursuant to the regulations on publications of normative acts, they take effect from the date of publication.

A voivode's duty is to inform citizens on their obligations arising from regulations stemming from provisions described above in a way customarily accepted in a given territory.

Further, pursuant to Article 46(a) of the Act on the Prevention and Management of Infection and Infectious Diseases in People, in case of occurrence of the state of epidemic or the state of epidemiological threat of a character and on the scale exceeding the potential of competent governmental and local administration bodies, the Council of Ministers may define, in the form of a regulation, pursuant to the data conveyed by the Minister of Health, Minister of Public Administration, Head of Sanitary Inspection, and voivodes: 1) the area at risk, along with the indication of a kind of zone on which the state of epidemic or the state of epidemiological threat occurred, 2) a kind of applied solutions – in a scope defined in Article 46(b) – having in mind a range of applied solutions and taking into account current possibilities of the state budget and budgets of local administration bodies. Pursuant to Article 46(b) of the Act on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People, in the discussed regulation of the Council of Ministers the following can be specified: 1) restrictions, duties, and orders, the same which can be established by a voivode and the Minister of Health 2) temporary restriction of defined ranges of business activity; 3) temporary rationing of specific kinds of products; 4) a duty to undergo medical examination by persons who are sick or suspected to be sick; 5) a duty to use specific preventive measures and procedures; 6) a duty to subject oneself to quarantine; 7) place of quarantine; 8) (derogated); 9) temporary restriction of using premises or territories as well as a duty to secure them; 10) an order of evacuation in the specified time from defined places, territories,

and premises; 11) an order or prohibition to stay in defined places and premises and on specified areas; 12) prohibition of leaving the zone zero by persons who are sick or suspected to be sick; 13) prohibition of a specified way of social mobility, 14) an order to cover mouth and nose in specified circumstances, places and premises and in defined areas, together with a method to implement this order.

The contents of Article 46(a) of the Act on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People elicit simple associations with a state of necessity, which, however, this act of law completely distances itself from, since it is just meant to provide an unconstitutional “remedy” for the failure on the part of the Council of Ministers to apply measures contained in the Act on Natural Disasters. Another issue, however, exceeding the scope of this article, is a fact that the regulations issued pursuant to Article 46(4), Article 46(a), Article 46(b) of the Act on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People exceeded in its regulations beyond the limits of delegation of statutory power.²⁵

III. FINAL CONCLUSIONS

Taking a stance to the presented regulation it should be stated that pursuant to the explicit provisions of the Constitution the two-stage legislation is allowed (act of law and regulation of the Council of Ministers) relating to the introduction of the legal state of natural disaster, which is a special and exceptional regime of law. However, such a two-stage regulation provided for by an ordinary act of law, like it was provided for in the Act on the Prevention and Combating Infection and Infectious Diseases in People, is not constitutional, which is not issued concurrently with the introduction of the state of natural disaster, with full justification and legal impact which the Constitution connects with the legal notion of the state of natural disaster. Metaphorically speaking, it can be stated that in this case the legislature, using phrases which were merely “buzzwords”, such as the “state of epidemiological threat” and “state of epidemic”, respectively, linked to them the legislative powers belonging to public administration bodies, which resembled in their construction the solutions found in the Act on the State of Natural Disaster.²⁶ However, the legislature avoided – owing to using only the two above terms and alienating from the special legal regime of the state of natural disaster, such as the legal impact which was presented above, which the Constitution links with the constitutional legal notion of the state of natural disaster.²⁷ Ordinary legislature, in the Act on the Prevention and Combating the “State of Epidemic”, introduces the competitive “state of epidemic threat” and the “state of epidemic”, respectively, as special legal regimes, failing to adhere to the principles which the Constitution connects with

²⁵ See FLORCZAK-WĄTOR, *c. d.*, p. 13.

²⁶ Compare KURZĘPA, E. Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa. *Przegląd Prawa Publicznego*. 2021, No. 5, pp. 8–9.

²⁷ These regulations were added by Art. 25 item 4 of the Act of 2 March 2020 on special solutions connected with prevention, counteraction and combating of COVID-19, other infectious diseases and related crisis situations, Dz.U. – Journal of Laws – 374.

the states of exception, including the state of natural disaster, so therefore not finding any foundation for the above actions in the Constitution.

In this a normative system, which has to be defined as unconstitutional, the first law-making stage was, inter alia, the review of the Act of 05 December 2008 on the Prevention and Combating of Infection and Infectious Diseases in People,²⁸ and the other stage being the introduction of “the state of epidemiological threat” and “the state of epidemic”, respectively, in a form of regulations issued by competent bodies, in order to avoid the legal possibilities and effects arising from the Act on the State of Natural Disaster, so therefore the introduction of the state of natural disaster. In this situation this normative system will be analysed with a view to constitutionality with Article 31 of the Constitution of the Republic of Poland. Here it has to be stated that if the ordinary legislature revising the Act of 05 December 2008 on the Prevention and Combating Infection and Infectious Conditions in People did not consider the state of epidemic and the state of epidemiological threat as an equivalent of the state of natural disaster – then it is not understandable why from the perspective of the Constitution the legislature linked the epidemic and the epidemiological threat with the law-making potential of public administration bodies, which the Constitution does not provide for in ordinary constitutional measures. Nothing precluded the introduction of amendments (if any) to the state on natural disaster management act prior to the introduction of the state of natural disaster²⁹ and the systemic operation of the public bodies pursuant to, inter alia, three acts: Act on the State of Natural Disaster and the Act on Prevention and Management of Infection and Infectious Diseases in People, as well as of the Act of 02 March 2020 on special solutions connected with prevention, counteraction and fighting COVID-19, other infectious diseases and the crisis situations evoked by them. “Escape” from the solutions of the Act on the State of Natural Disaster both on the side of the legislature as well as on the side of public administration implementing the law, most probably had a political dimension also, since the introduction of the legal state of natural disaster generates disaster-related restrictions and issues of liability for damages on the side of the state for the so-called legal damages.³⁰ Here a question arises on the justifiability of existence in the constitutional legal order of the regulation regarding the states of exception, including the state of natural disaster, if the legislature, disregarding all the prerequisites of factual circumstances and the existing constitutional legal order introduces non-constitutional regulations which by definition “compete” with the Constitution and the Act on the state of natural disasters.

In a mood of a sad reflection, it must be concluded that against the obligation of acting in due time, the Council of Ministers did not exercise the rights which the Act on the State of Natural Disaster provides for. Just as it has been explained in the introduction, even discretionary competences, which award a certain margin of freedom in

²⁸ See TULEJA, *c. d.*

²⁹ See BOĆ, J. *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1971.

³⁰ See PECYNA, M. *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19. Państwo i Prawo*. 2020, No. 12, pp. 23–37.

decision making, in reality of prerequisites meeting the hypothesis of a norm, including unmarked notions which the norm uses – become a subject of an affirmative duty.

The raised issue of unconstitutionality of restricting human and civil rights and freedoms, as well as of other entities opens another discussion regarding the liability for damages of the State Treasury for illegal restrictions of rights and freedoms during the COVID-19 epidemic outbreak in relation to Article 77 of the Constitution and Article 417 [1] § 1 of the civil code.

prof. dr hab. Iwona Niżnik Dobosz
Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Kraków
iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

K REFORMĚ ÚZEMNĚ SPRÁVNÍHO ČLENĚNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

MARTIN WAGNER

Abstract: **The Reform of the Territorial Administrative Structure of the Czech Republic**
The territorial administrative structure of the Czech Republic has been reformed by Act No. 51/2020 Sb. This change implements an integrated system of local administrative units for the performance of the state administration on different levels based on local units defined as micro-regions. The new arrangement respects the existing borders of territorial self-governing units while provides an abolishment of the old system of administrative regions based on Act No. 36/1960 Sb.

Keywords: administrative territorial structures; region; district

Klíčová slova: územně správní členění státu; kraj; okres

DOI: 10.14712/23366478.2021.41

1. ÚVOD

Rok 2020 přinesl vedle vážných komplikací, spojených s bojem proti koronavirové pandemii, rovněž nový zákon o územně správním členění státu. Jako zákon č. 51/2020 Sb. vstoupil v účinnost počátkem ledna letošního roku, aniž by mu odborná veřejnost věnovala větší pozornost. Tento příspěvek se otázky spojené se (staro)novým územním členěním pokusí dostat více do popředí. Nový zákon nepředstavuje žádnou revoluci v územní organizaci státní správy. V mnohém navazuje na předešlé a přizpůsobuje uspořádání, vzešlé z předchozí úpravy zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, která s úlohou územní samosprávy vůbec nepočítala, současným podmínkám všeobecné územní státní správy, přenesené zejména na orgány vyšších územních samosprávných celků a obcí s rozšířenou působností.

Na úvod je třeba vytknout před závorku samotný smysl všeobecného územně správního členění: jeho existence je samým předpokladem pro výstavbu veřejné správy na tradičním územním principu.¹ K efektivitě výkonu zejména státní správy nepochybně přispívá, jsou-li její různé agendy vykonávány ve v zásadě neměnných správních ob-

¹ Srov. HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 118.

vodech. Velká rozrůzněnost územní působnosti správních úřadů,² ať již jako přímých, nebo nepřímých vykonavatelů státní správy, naproti tomu jednak ztěžuje spolupráci mezi nimi navzájem, jednak nepochybně komplikuje situaci jejím adresátům, zejména působí-li na jednotlivce z různě vzdálených sídel. Obojí se s jistotou přičítá principům dobré správy a ve svém důsledku i zákonnému požadavku vzájemné součinnosti mezi správními orgány.³ Je třeba mít současně na paměti, že adresát veřejné správy zásadně nerozlišuje mezi správou vykonávanou jejími nositeli odlišnými od státu a správou prováděnou správními úřady státu, třebaže vertikálně dekoncentrovanými. Relativně jednotná a úplná struktura územního členění je proto v moderní veřejné správě žádoucí. Územní členění státu ve své podstatě představuje zpravidla vícestupňový systém správních obvodů. V organizačním zákonodárství lze pak na obvody již existujících územních celků toliko odkázat, aniž by bylo třeba vytvářet *ad hoc* systém územního členění pro každý obor veřejné správy. Správní obvod je pak ve své podstatě jen územně vymezenou působností pro výkon státní správy.⁴ Bezpochyby však vždy záleží na úvaze zákonodárce, nakolik využije soustavu územního členění státu při organizaci územní působnosti jednotlivých správních úřadů.

2. NOVODOBÝ VÝVOJ ÚZEMNÍHO ČLENĚNÍ ČESKÉ REPUBLIKY A JEHO NEDOSTATKY

Nový zákon s nemalým zpožděním pomyslně uzavírá reformu územní veřejné správy z přelomu tisíciletí. Stojí za připomenutí její hlavní milníky: ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. došlo k vytvoření čtrnácti vyšších územních samosprávních celků. Reálného naplnění se tento stupeň územní (regionální) veřejné správy dočkal teprve přijetím krajského zřízení zákonem č. 129/2000 Sb. Reorganizace všeobecné územní státní správy pak následovala sadou zákonů (zákony č. 311–320/2000 Sb.), cestou zrušení okresních úřadů a přenosem jejich všeobecné působnosti zejména na tehdy zřízené obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jejichž výčet (vedle obcí s pověřeným obecním úřadem) nově stanovil zákon č. 314/2002 Sb.⁵

Tehdejší změny tedy uvedly v život kraje coby vyšší územní samosprávné celky a prohloubily realizaci tzv. smíšeného modelu veřejné správy,⁶ v němž podstatnou část územní státní správy vykonávají jako přenesenou působnost ve vlastních správních

² Zde míněn správní úřad v institucionálním pojetí; srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 67.

³ Srov. ust. § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 176.

⁵ Jednalo se o tzv. II. fázi reformy územní veřejné správy – viz ELIÁŠ, A. II. fáze územní reformy. *Deník veřejné správy* [online]. 9. 11. 2020 [cit. 2021-05-23]. Dostupné na: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=73446>.

⁶ PRŮCHA, P. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In: NECKÁŘ, J. – RÁD-VAN, M. – SEHNÁLEK, D. – VALDHANS, J. (eds.). *Dny práva – 2008 – Days of Law: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity / the second year of the international conference held by Masaryk University, Faculty of Law: 4.–5. 11. 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1582–1595.

obvodech obecní úřady obcí tří typů.⁷ Ačkoli se při zřízení obecních úřadů obcí s rozšířenou působností původně počítalo přirozeně se zánikem zastaralé soustavy administrativních okresů a krajů, k jejich zrušení nakonec zákonodárce nepřistoupil, zejména s ohledem na doposud existující územní organizaci správy sociálního zabezpečení, způsob vymezení obvodů krajských hygienických stanic a v neposlední řadě i s ohledem na organizaci justice.⁸

Dědictvím v tomto smyslu nedokončené reformy tak zůstaly dva vzájemně neskladebné systémy územního členění státu, starý a nový. Do konce roku 2020 proto platilo, že vedle třinácti samosprávných krajů *de iure* existovalo i nadále sedm krajů zřízených již zákonem č. 36/1960 Sb., s tím, že území okresů, jimiž bylo území samosprávných i administrativních krajů ze zákona definováno,⁹ často současně náleželo do dvou odlišných typů krajů, spravovaných z odlišných sídel.¹⁰ Vzájemná neskladebnost se projevovala zároveň u správních obvodů obcí s rozšířenou působností, jejichž území se často rozkládalo na území více okresů zároveň.¹¹ Hranice územních jednotek nižšího stupně tedy v mnoha případech přesahovaly hranice těch vyšších. Neblahý vliv na celkovou srozumitelnost tohoto uspořádání měla nadto samotná existence dvou typů územních celků, nazývaných shodně jako „kraj“.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, se přitom přinejmenším ohledně úpravy sedmi administrativních krajů stal zčásti obsoletním, neboť správní úřady s všeobecnou působností na jejich půdorysu neexistují již od roku 1990 a organizace specializované státní správy se po vzniku vyšších územních samosprávných celků přizpůsobila tomuto novému mezoregionálnímu článku,¹² jakkoli i tento proces byl spíše pozvolný.¹³ Podobný vývoj pak lze vysledovat i ve vztahu k okresům. Ačkoli na úrovni okresů řadu let všeobecná územní státní správa rovněž nepůsobí, oproti starým administrativním krajům byly a jsou okresy jako územně správní jednotka i nadále využívány některými obory specializované státní správy.¹⁴ Rovněž nelze přehlédnout, že přetrvávala jistá tendence některých územních odborných správních úřadů členit se i nadále vnitřně na

⁷ Srov. ust. § 61 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Je snad namístě připomenout, že mezi obcemi těchto „stupňů“ ani mezi jejich orgány nepůsobí hierarchické vztahy.

⁸ Vládní návrh zákona o územně správním členění státu: důvodová zpráva. Sněmovní tisk 395/0, 8. volební období Poslanecké sněmovny PČR. Obecná část, bod 1 [online]. 2019 [cit. 2021-05-31]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=395>. Obdobné důvody ostatně nakonec přispěly k zachování, resp. znovuzavedení okresů i v nové právní úpravě územně správního členění státu.

⁹ Viz čl. 1 ust. zákona č. 347/1997 Sb. a ust. § 14 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

¹⁰ Jako známý příklad lze uvést okresy tvořící samosprávný kraj Vysočinu, z nichž okres Pelhřimov současně přináležel administrativnímu Jihočeskému kraji, okres Havlíčkův Brod administrativnímu Východočeskému kraji a okresy Žďár nad Sázavou, Jihlava a Třebíč administrativnímu Jihomoravskému kraji.

¹¹ Obvod ORP Tanvald tak například zasahoval do území okresů Jablonec nad Nisou a Semily, jakož i do krajů Severočeského a Východočeského.

¹² K pojmu mezoregion srov. GROSPÍČ, J. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 73.

¹³ Územní finanční orgány se například novějšímu krajskému uspořádání z roku 2000 přizpůsobily teprve s účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Analogicky se změnila rovněž struktura celních úřadů, srov. ust. § 6 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

¹⁴ Např. Česká správa sociálního zabezpečení.

půdorysu okresů, ač v takovém případě přirozeně o zákonné územní působnosti správního úřadu nelze hovořit.¹⁵

3. HLAVNÍ CÍLE NOVÉ ÚPRAVY ÚZEMNÍHO ČLENĚNÍ STÁTU

Od návrhu nového zákona si tedy vláda slibovala především zpřehlednění, sjednocení územního členění státu a s nimi ruku v ruce jdoucí zajištění plné skladebnosti jednotlivých úrovní veřejné správy tak, aby se hranice administrativních i samosprávných jednotek různých úrovní územní veřejné správy překrývaly. V tomto ohledu vláda deklarovala záměr zajistit vzájemnou skladebnost územně správních jednotek prostou jakýchkoli výjimek.¹⁶ Konkrétní kroky k dosažení tohoto cíle byly navrhovatelkou zákona vytyčeny jednak cestou zrušení dosavadního paralelního státně správního územního členění, zavedeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, jednak skrze konstituování správních obvodů obcí s rozšířenou působností coby základního stavebního kamene celé hierarchie všeobecné územní státní správy.

Jak plyne z důvodové zprávy, kritika nepřehlednosti dosavadního uspořádání územní veřejné správy vedle domácích zaznívala rovněž z expertních míst Rady Evropy či Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.¹⁷ Vláda novým zákonem přistoupila k realizaci poslední fáze reformy územní veřejné správy především s ohledem na zjednodušení, a tím i zefektivnění jejího výkonu. Nečinila tak tedy proto, že by byl předchozí stav jakkoli neústavní, v rozporu s mezinárodněprávními závazky nebo právem Evropské unie. Požadavek přehlednosti a celkové skladebnosti územního členění státu ostatně, jak dále podrobněji pojednáno, nemá výslovný zákonný ani ústavní podklad.

4. NOVÁ ÚPRAVA *DE LEGE LATA*

Nová právní úprava zná v zásadě toliko tři základní úrovně územního členění. Klíčovými jsou správní obvody krajů a správní obvody obcí s rozšířenou působností.¹⁸ Nelze ovšem zcela opomenout také nejnižší úroveň členění, kterou reprezentuje samo území obce,¹⁹ pokud jde o výkon přenesené působnosti v základním rozsahu. Tehdy správní obvod obce a území obce spadá v jedno. Území obce jako správní obvod přitom i nadále (nyní již duplicitně) definuje také zákon o obcích.²⁰ Zatímco starší výčtový zákon č. 314/2002 Sb. byl v části týkající se obcí s rozšířenou působností zákonem o územním členění zcela nahrazen, soustava obvodů pověřených obecních úřadů v něm vymezená zůstala novým zákonem kupodivu zcela nedotčena. Jedná se tak podle

¹⁵ Srov. např. vnitřní organizaci územních pracovišť krajských hygienických stanic ve smyslu ust. § 82 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

¹⁶ Vládní návrh zákona o územně správním členění státu: důvodová zpráva, s. 3.

¹⁷ Tamtéž, s. 4.

¹⁸ Ust. § 1 odst. 1 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

¹⁹ Ust. § 1 odst. 4 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

²⁰ Ust. § 61 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

všeho o jakousi další úroveň územního členění státu, ač zákonem o územně správním členění nepřiznanou.²¹

Nejvyšší článek územního členění podle nové úpravy představují správní obvody krajů, které se na mikroregionální úrovni dále člení na obvody obcí s rozšířenou působností. Lze však vyslovit tezi, že jistým základním kamenem členění jako celku jsou právě tyto „malé okresy“. Teprve výčtem obcí s rozšířenou působností, na něž se obvod kraje podle nového zákona člení, je totiž správní obvod toho kterého kraje definován²² a stejně tak nový zákon vymezuje rovněž (tzv. velké) okresy.²³ Taxativní výčet obcí s rozšířenou působností, dříve obsažený v pouhé příloze zákona č. 314/2002 Sb., touto cestou získal důstojnější umístění přímo v textu samotného zákona. Teprve stanovení obcí, spadajících do toho kterého obvodu obce III. typu, je ponecháno podzákonému právnímu předpisu.²⁴ Není přitom bez zajímavosti, že oproti územnímu členění z roku 1960 nová úprava zcela opustila stanovení sídla kraje, okresu, resp. správního obvodu obce s rozšířenou působností, jímž by se implicitně ukládalo zřídít v něm i sídla správních úřadů působících v témže správním obvodu.²⁵ Neznamená to však bez dalšího, že by sídlo správního úřadu místní správy bylo možné stanovit zcela libovolně. Ve vztahu k samosprávným krajům se jejich sídlo například podává již z ústavní úpravy. Stanoví-li pak nový zákon o územním členění právo některých obcí (Černošice, Nýřany aj.) zřídít pracoviště obecního úřadu mimo svůj správní obvod, lze *a contrario* přinejmenším dovodit, že jinak se obecní úřad musí nacházet vždy uvnitř svého správního obvodu. Nadto o tom, že se obecní úřad zřizuje v obci, jejímž je orgánem, nepochybuje ani komentářová literatura, byť takovou povinnost obecní zřízení výslovně nestanoví.²⁶

Jisté upevnění role „malých okresů“ v novém územním členění státu je nepochybně vedeno rovněž snahou uvést je do souladu s dlouhodobě uplatňovanou regionální politikou posilování přirozených celků, tj. mikroregionů v obvodech obcí s rozšířenou působností a mezoregionů, reprezentovaných vyššími územními samosprávnými celky. Regionální vědy existenci těchto jednotek opírají o analýzu vztahu obyvatelstva k určitému prostoru, tj. zejména z hlediska spádovosti center těchto regionů, dojížděky za prací, migrace obyvatelstva, fyzickogeografických a dalších ukazatelů. I regionalistika proto právě mikroregiony považuje za tradiční základ struktury administrativního členění státu a staví je do protikladu k členění do větších ekonomicky definovaných celků, jež byly v Československu zavedeny územně správní reformou z roku 1960.²⁷

²¹ Zákodárce tento postup zdůvodnil skutečností, že vzájemná skladebnost mezi obvody pověřených obcí a obvody obcí s rozšířenou působností existuje již od počátku. Srov. Vládní návrh zákona o územně správním členění státu: důvodová zpráva, s. 14.

²² Ust. § 3 zákona č. 51/2021 Sb., o územně správním členění státu.

²³ Ust. § 4 zákona č. 51/2021 Sb., o územně správním členění státu.

²⁴ Ust. § 7 zákona č. 51/2021 Sb., o územně správním členění státu, bylo provedeno vyhláškou Ministerstva vnitra č. 346/2020 Sb.

²⁵ K tomu srov. např. ust. § 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (ve znění do 31. 12. 2020), podle něhož se „vytvářejí tyto kraje: 1. Kraj Středočeský se sídlem v Praze [...]“.

²⁶ Srov. např. KOUDELKA, Z. – PRŮCHA, P. – ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. Komentář k § 109. In: *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Leges, 2019.

²⁷ Srov. GROSPÍČ, c. d., s. 73.

5. OKRESY

Vedle základního členění, jak napovídá rubrika, nový zákon ovšem dále konstituuje „další územně správní členění“, jímž se zřizuje staronový systém okresů (v Praze pak analogicky obvodů).²⁸ Oproti původnímu uspořádání okresů se alespoň na první pohled nic nemění, neboť počtem (76) a rovněž stran prostorového uspořádání zůstává mapa okresů s drobnými odchylkami stejná.²⁹ Na rozdíl od jejich historického vymezení prostřednictvím taxativního výčtu příslušejících obcí v sekundární normotvorbě³⁰ je okres nově tvořen několika zákonem vyjmenovanými obvody obcí s rozšířenou působností. Případný přesun některé obce z obvodu „malého“ okresu proto bude bez dalšího znamenat i odpovídající změnu hranice okresu „velkého“ (pokud by byla změnou dotčena), aniž by v soustavě vznikla jakákoli neskladebnost.

Toto další členění v konkurenci se základním územním členěním svádí k úsudku, že zákonodárce přiznává okresům spíše okrajový význam. Důvodová zpráva se ostatně k důvodům, proč byly okresy novou úpravou zachovány, odkazuje na skutečnost, že některé správní úřady okresy pro stanovení územní působnosti stále využívají a počítají s nimi také základní registry a řada dalších systémů. V neposlední řadě sám návrhové nově úpravy konstatuje, že zrušení okresní struktury by s sebou neslo nutnost velkých zásahů do legislativy, upravující veřejné evidence.³¹ Zachování okresů tedy do značné míry podpořila zcela praktická legislativní hlediska. S okresy se proto napříště počítá především jako s evidenčními jednotkami, nikoli však již jako se základem územně správního členění státu.³²

Poukazuje se rovněž na skutečnost, že okresy pro svou organizaci využívá rovněž justice. Je však otázka, nakolik je namístě při výstavbě administrativního územního členění zohledňovat současně organizaci soudní moci, jakkoli státní správu v omezené míře vykonávají i její orgány. Soudní okresy, od nich odvozené soudní kraje a obvody vrchních soudů ostatně vymezuje – nezávisle na obecné úpravě územního členění státu – zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.³³ Nelze přitom přehlédnout, že obvody krajských soudů i nadále plně kopírují půdorys starého krajského územního členění státu, veřejnou správu nyní již nadobro opuštěný.

Aniž by se zákonodárce v důvodové zprávě k novému zákonu k takové argumentaci výslovně přihlásil, nepochybně je jedním z klíčových motivů zachování okresů skutečnost, že bez definování jejich území (což nová úprava činí taxativním výčtem obcí s rozšířenou působností), se neobejde organizace vyšších územních samosprávních celků.

²⁸ Ust. § 2 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

²⁹ I nadále existuje na území České republiky 76 okresů a 205 obcí s rozšířenou působností, nedochází ani ke změnám jejich názvů. Srov. SLÁMA, D. Nový zákon o územněsprávním členění státu od 1. 1. 2021. *Deník veřejné správy* [online]. 11. 8. 2020 [cit. 2021-06-22]. Dostupné na: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6797803>.

³⁰ Obce náležející jednotlivým okresům doposud upravovala vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se provádělo ustanovení § 1a odst. 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (ve znění do 31. 12. 2020).

³¹ Srov. Vládní návrh zákona o územně správním členění státu: důvodová zpráva, s. 15.

³² Vláda: Zákon o územně správním členění státu nabyt účinnosti. *Právní rozhledy*. 2021, č. 3, s. 2 [cit. 2021-06-24]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpxa4s7gnpxgx3jnfya&groupIndex=4&rowIndex=0>.

³³ Srov. ust. § 11 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a jeho přílohy 1, 2, 3.

Území jednotlivých samosprávných krajů totiž podle prvního článku ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků sestává z území tam vypočtených okresů.³⁴

6. ÚSTAVNÍ SOUVISLOSTI

Územnímu státně správnímu členění státu se český ústavní pořádek systematicky nevěnuje a o jeho existenci se nijak nezmiňuje ani třetí hlava Ústavy o moci výkonné.³⁵ Tam, kde se tato otázka dotýká práva na (územní) samosprávu, však nelze přehlédnout zřejmě přesahy ústavních pravidel do územního členění. Zvláštní význam mají v tomto ohledu některá ustanovení sedmé hlavy Ústavy, jež působí především k ochraně před zásahy exekutivy do práva obcí a krajů na samosprávu.³⁶ Jen zákonem lze proto výkon státní správy svěřit orgánům (územní) samosprávy. Na tento požadavek pak bezprostředně navazuje výhrada zákona i pro případ, že má být územní samosprávný celek (resp. jeho území) správním obvodem.³⁷ Pokud tedy nový zákon o územním členění například v ustanovení § 1 stanoví, že se území České republiky člení na územní obvody krajů, realizuje tak právě článek 100 odst. 1 Ústavy. Správní obvod v takovém případě představuje jednak územní působnost orgánů obcí a krajů, které v něm vykonávají přenesenou působnost, jednak územní působnost přímých vykonavatelů státní správy, pokud zákonodárce možnosti organizovat správní úřady v týchž obvodech využije. Územní odborné správní úřady takto působí zejména ve správních obvodech samosprávných krajů.³⁸ *A contrario* tedy lze z ústavního pořádku dovodit, že se předpokládá možná existence územního členění, přičemž některé z jeho jednotek splynou s územím územního samosprávného celku a jeho orgány budou mít při výkonu přenesené státní správy stejnou územní působnost.³⁹ V neposlední řadě je na ústavní úrovni, jak shora zmíněno, prostřednictvím okresů vymezeno území samosprávných krajů. Případné zrušení okresů by se tedy neobešlo bez zásahu do ústavního pořádku.

Pravidla, jež by omezovala či usměrňovala českého zákonodárce v regulaci vlastního územního členění, přirozeně neplynou ani z práva Evropské unie a zásadně ani z norem mezinárodního práva. Obsahově se otázkám spojeným s územní organizací správy nejvíce přibližují ujednání Evropské charty místní samosprávy (publ. pod č. 181/1999 Sb.). V této souvislosti není zcela bez pochybností otázka, na jaké typy územních jednotek dopadá požadavek článku 5 charty, podle něhož lze hranice místních správních jednotek měnit jen po konzultaci s obyvatelstvem dotčených jednotek. Ovšem vzhledem k tomu,

³⁴ Srov. čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

³⁵ Není však zcela bez pochybností otázka, na jaké typy územních jednotek dopadá požadavek článku 5 Evropské charty místní samosprávy (publ. pod č. 181/1999 Sb.), podle něhož lze hranice místních správních jednotek měnit jen po konzultaci s obyvatelstvem dotčených jednotek.

³⁶ K tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

³⁷ Srov. článek 100 odst. 1 větu druhou Ústavy.

³⁸ Srov. např. ust. § 2 odst. 4 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech.

³⁹ K výkladu pojmu „orgán samosprávy“ ve smyslu článku 105 Ústavy srov. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 191.

že cílem evropské charty je výhradně garance místní samosprávy, sotva lze její požadavky bez dalšího vztáhnout i na územní organizaci státní správy.⁴⁰

7. PODMÍNKY ZMĚN HRANIC

Do územního členění státu ovšem nepřímo promlouvá ústavní ochrana práva na samosprávu rovněž pravidlem, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem.⁴¹ Mělo-li by proto v budoucnu dojít ke změně hranice obvodu obce s rozšířenou působností, která je současně hranicí okresní a krajskou, bude tak nejspíš třeba učinit přímo zákonem. V této souvislosti se vnučuje otázka, nakolik je vlastně sama obec s to ovlivnit, kterého správního obvodu či vyššího samosprávného celku bude součástí. Zde nelze než konstatovat, že obci se nabízejí spíše než právní především politické nástroje k prosazení vůle náležet určité územní jednotce, resp. kraji. K možnostem obce zabránit jejímu přiřazení k určitému vyššímu územnímu samosprávnému celku se ostatně v tomto smyslu vyjádřil i Ústavní soud.⁴² Je jistě namístě připomenout, že podle ustanovení § 15 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (ve znění do 31. 12. 2020), náležela kompetence provádět nepodstatné změny území starých státních administrativních krajů toliko vládě. Až do zřízení vyšších územních samosprávných celků v roce 2000 nadto stejné ustanovení umožňovalo vládě vedle změn jeho hranic rozhodnout dokonce o samotném zřízení či zrušení okresu. Forma zákona se tedy i v této oblasti postupně zřetelně prosazuje proti dřívější podzákonné normotvorbě exekutivy, a to i tehdy, srovnáváme-li stávající stav s územní organizací veřejné správy v československé první republice.⁴³

8. ZÁVĚREM

Připomeňme, že základním cílem přijetí nové právní úpravy územně správního členění státu bylo vytvoření takového systému, který bude dostatečně přehledný a jehož různé úrovně budou vzájemně skladebné. V tomto ohledu jistě došlo ke kýžené změně přinejmenším potud, že nová hierarchie správních obvodů účinně brání dříve ne zcela ojedinělé situaci, kdy určitá obec náležela jinému okresu či státně správnímu kraji, než kam náleží jí příslušející obec s rozšířenou působností. V tomto směru nelze nevznést námitku, že ani nové uspořádání nezůstalo zcela imunní vůči výjimkám, jež

⁴⁰ Zatímco v českém překladu charty, v němž byla tato mezinárodní smlouva vyhlášena pod č. 181/1999 Sb., se v článku 5 hovoří o „*hranicích místních správních jednotek*“, anglický originál smlouvy používá pojem „*local authority boundaries*“. Pojem „*local authority*“ česká verze překladu přitom má za „*místní společnost*“, tj. nepochybně společenství samosprávné.

⁴¹ Článek 2 úst. zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

⁴² Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 88/05. Vůli zákonodárce nelze přitom z povahy věci zvrátit ani prostřednictvím místního či krajského referenda.

⁴³ Ke změně hranice zastupitelského okresu postačovala vládní nařízení. Předpokladem však bylo dodržení vzájemné skladebnosti celků různé úrovně. Změna zemských hranic pak vyžadovala formu zákona, srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 208–212.

si vláda přitom předsevzala zcela vyloučit. Specifický případ správního obvodu města Turnov, zasahujícího do tří různých okresů, dal totiž teprve při projednávání nové právní úpravy v poslanecké sněmovně, vládnímu návrhu navzdory, vzniknout ustanovení § 7 odst. 3, podle něhož: „*Ministerstvo vnitra může vyhláškou stanovit, že některé obce náleží do jiného okresu, než do kterého náleží správní obvod obce s rozšířenou působností, do něhož náleží tyto obce.*“ Snaha umožnit řešení tohoto ojedinělého problému tak otevřela opět odvozené normotvorbě do budoucna cestu k zakládání nesystémových odchylek, resp. dílčí neskladebnosti.⁴⁴ Kriticky lze jistě nahlížet i skutečnost, že vymezení obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem zůstává poněkud nesystémově ponecháno i nadále ve zvláštní úpravě,⁴⁵ jakkoli platí, že změny dosažené novým zákonem o územně správním členění se struktury tzv. pověřených obcí nedotýkají.

Pomineme-li však nedostatky, které nutně doprovázejí každý reformní legislativní krok, lze předně ocenit, že se realizaci jednotného územního členění státu podařilo dotáhnout do zdárného konce, když předešlé vládní pokusy nezaznamenaly úspěch.⁴⁶ Z obecných hledisek organizace veřejné správy je však zdaleka nejpodstatnějším přínosem přizpůsobení administrativního územního členění smíšenému modelu veřejné správy. Nový zákon tak respektuje skutečnost, že na některých úrovních územní veřejné správy spadá správní obvod v jedno s územím územního samosprávného celku a současně odbourává zcela nadbytečnou a historicky překonanou soustavu sedmi administrativních krajů. Pojem kraj tak napříště neponese dva různé významy. V neposlední řadě je třeba vyzdvihnout, že nový zákon systém všeobecného územně správního členění sjednotil, aniž by bylo zapotřebí jeho zásadní a náročné reorganizace. To lze dobře demonstrovat na zvoleném řešení otázky nové úlohy okresů, jež bylo rozumné z mnoha praktických důvodů ponechat, byť spíše v roli jakéhosi podpůrného mezičlánku celé soustavy.⁴⁷ Zachování potřebné kontinuity územního členění, úroveň okresů nevyjímaje, ostatně svědčí – vedle veřejné správy samotné – především jejím adresátům.

JUDr. Martin Wagner
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
wagnerm@prf.cuni.cz

⁴⁴ Viz Vládní návrh zákona o územně správním členění státu: pozměňovací a jiné návrhy. Sněmovní tisk 395/4, 8. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2019 [cit. 2021-06-28]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=395>.

⁴⁵ Viz zákon č. 314/2002 Sb., o obcích s pověřeným obecním úřadem.

⁴⁶ BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1390.

⁴⁷ Není bez zajímavosti, že krátce po nabytí účinnosti zákona č. 51/2021 Sb., o územně správním členění státu, vláda staronové okresní úřady využila k realizaci krizových opatření ke zvládnutí šíření epidemie. K tomu srov. např. usnesení vlády č. 134 (publ. pod č. 68/2021 Sb.), o přijetí krizového opatření k omezení volného pohybu osob na území okresů Cheb, Sokolov a Trutnov.

VLIV ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY NA (MÍSTNÍ) PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

LUKÁŠ POTĚŠIL

Abstract: **The Influence of the Organization of State Administration on the (Local) Jurisdiction of Administrative Justice**

This paper deals with changes that have taken place in the organization of state administration from the perspective of administrative justice and its local jurisdiction. To do so, the paper answers the fundamental question of whether the organization of state administration (in terms of the local jurisdiction of administrative authorities) and the organization of administrative courts (also in terms of their local jurisdiction) are related or not. In this context, it is worth considering whether the organization of administrative justice should follow the organization of the public/state administration as such and its trends or even the opposite and whether the two phenomena should not be independent of each other. The paper summarises the issue of the criteria for determining the local jurisdiction of administrative courts, the legal regulation of which has undergone certain developments, similar to the development of the legal regulation of the organization of the state administration. The question is whether any common indicators can be traced. The issue under examination is not only of a purely practical nature, such as the criteria for determining the local jurisdiction of an administrative court. It is related to the overall state of both the state administration and the administrative justice and their organization, and it offers several questions of a more general nature, such as the formal and informal impact of “its” regional court on the administrative authorities within its jurisdiction, the influence of their case law on “local administrative law”, the question of the availability of administrative courts, or access to them, as well as their caseload. Overall, the paper discusses whether it is possible to find any relationship or rather consequences, arising from the local jurisdiction of administrative authorities, resulting of course from the form of the organization of the state administration, and the (non)corresponding local jurisdiction of the administrative justice. Possible *de lege ferenda* considerations in terms of the organization and local jurisdiction of the administrative justice are also mentioned.

Keywords: organization of state administration; administrative justice; local jurisdiction

Klíčová slova: organizace státní správy; správní soudnictví; místní příslušnost

DOI: 10.14712/23366478.2021.42

ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na uskutečněné proměny v organizaci státní správy z pohledu správního soudnictví a jeho místní příslušnosti, a to i v širších

souvislostech. Za tím účelem by příspěvek měl zodpovědět základní otázku, zda vůbec a pokud ano, tak jak spolu souvisí, nebo se dokonce vzájemně ovlivňuje, organizace státní správy (z pohledu územní působnosti správních orgánů) a organizace správních soudů (z pohledu jejich místní příslušnosti). V této souvislosti se nabízí úvaha, zda by organizace správního soudnictví měla (ná)sledovat organizaci státní správy jako takovou a její trendy, nebo dokonce přesně naopak, jakož i, zda by oba fenomény na sobě neměly být spíše nezávislé. Z tohoto důvodu příspěvek ponechává stranou organizaci samosprávy, která je dosti specifická. Výše uvedené skutečnosti jsou přitom aktuální a podstatné. Vycházíme-li z instrumentálního pojetí správního práva, jakožto souhrnu právních prostředků k ochraně subjektivních práv jednotlivců, je otázka soudní kontroly a přístupu k soudu velmi důležitá.

Příspěvek shrnuje problematiku kritérií pro určení místní příslušnosti správních soudů, jejíž právní úprava prošla určitým vývojem, podobně, jako se vyvíjela právní úprava organizace státní správy. Otázkou je, zda lze vysledovat nějaké společné ukazatele. Zatímco „organizační“ změny ve správním soudnictví dosud sledovaly primárně zmírnění přetížení správního úseku Městského soudu v Praze, ne vždy těmto snahám odpovídaly legislativní aktivity na úrovni organizace státní správy, v jistých ohledech je dokonce přímo popíraly. Tím se nastoluje otázka racionality norem správního práva, jakož i jejich vnitřní systémové soudržnosti a předvídatelnosti.

Zkoumaná problematika nemá jen ryze praktický nádech, jako jsou kritéria pro určení místní příslušnosti správního soudu. Souvisí to s celkovým stavem jak státní správy, tak i správního soudnictví a jejich organizace, a nabízí se řada otázek obecnější povahy, jako je formální i neformální působení „svého“ krajského soudu na správní orgány v obvodu jeho působnosti, vliv jejich judikatury na „místní správní právo“, otázka dostupnosti správních soudů, resp. přístupu k nim, jakož i jejich zatížení.

Příspěvek celkově pojednává o tom, zda lze najít nějaký vztah, potažmo spíše důsledky, plynoucí z územní působnosti správních orgánů, vyplývající ovšem z podoby organizace státní správy, a jemu posléze (ne)odpovídající místní příslušnosti správního soudnictví. Zmíněny budou i možné úvahy *de lege ferenda* z hlediska organizace a místní příslušnosti správního soudnictví.

SPRÁVNÍ PRÁVO, STÁTNÍ SPRÁVA A SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ – OBECNÉ VYMEZENÍ A MOŽNÉ SOUVISLOSTI

Správní právo je právním odvětvím, které tradičně obsahuje a reguluje veřejnou správu (tvořenou především státní správou a samosprávou), a to po stránce organizační a funkcionální.¹ P. Průcha výstižně zmiňuje, že „*správní právo je, ve smyslu jeho normativního vyjádření, právním řádem veřejné správy*“.² Správní právo lze vnímat i ve smyslu instrumentálním, a to jako souhrn právních prostředků sloužících

¹ Z učebnicové literatury shodně srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 14; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 24; nebo KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 6.

² PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 28.

k omezení veřejné správy³ nebo také k zajištění ochrany práv jednotlivců před veřejnou správou.⁴ V daném kontextu tudíž nemusí být tolik delikátní otázka, zda součástí správního práva⁵ má být i problematika správního soudnictví. Pro něj je totiž klíčovou jeho soudní podstata a je to právě soudnictví, které bývá zmiňováno při uplatnění odčitací metody v rámci negativního vymezení veřejné správy.⁶ Vyjdeme-li z toho, že správní právo (tradičně) zahrnuje⁷ také správní soudnictví, oba fenomény správního práva v podobě veřejné správy a existence správního soudnictví, jakožto specifického projevu tzv. soudní kontroly veřejné správy, nastolují řadu možných souvislostí. Ty mohou být dány v rovině funkcionální, nebo organizační. V tomto příspěvku se dále budu zabývat právě možnými souvislostmi po organizační stránce.

Jestliže je pro účely tohoto příspěvku záměrně ponechána stranou samospráva a její možné vztahy a souvislosti se správním soudnictvím, je namístě ve stručnosti přiblížit státní správu. Tu lze charakterizovat jako klíčovou součást veřejné správy, která je zabezpečována státem a jeho orgány, a to buď přímo, nebo nepřímo (v tzv. přenesené působnosti v případě orgánů územních samosprávných celků nebo na základě zákonné delegace u fyzických a právnických osob).⁸ Státní správa v organizačním⁹ pojetí tvoří soustavu vykonavatelů (orgánů) státní správy (označovaných často jako správní úřady),¹⁰ přičemž jsou pro ni typické instanční vztahy nadřízenosti a podřízenosti (vycházející z uplatnění principu vertikální dekoncentrace).¹¹ Pro státní správu je dále příznačné, že je vykonávána jménem subjektu/nositele (státu), jeho jménem, na jeho účet a také na jeho odpovědnost. Zmínit lze i takové atributy státní správy, jako je dlouhodobost či trvalost. Pro účely tohoto příspěvku je nicméně klíčové organizační pojetí státní správy, resp. podoba její organizace, jak o tom pojednává následující část.

Při vymezení správního soudnictví je třeba v první řadě zdůraznit jeho ochranný charakter, který je předurčen již čl. 90 Ústavy. Podle něj je úkolem soudů obecně ochrana

³ Ve smyslu vytyčení mezi či mantinelů; k tomu mj. srov. čl. 2 odst. 3 nebo čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 4; nebo čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

⁴ Domnívám se, že oba uváděné přístupy ke správnímu právu se nijak vzájemně nevylučují a oba v podstatě obsahují totéž, pouze poněkud jiným způsobem. Zmíněný „ochranný“ charakter je typicky zmiňován v britském právním prostředí, k tomu (včetně odlišení od vývoje středoevropského) srov. SORDI, B. *Revolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law*. In: ACKERMANN, S. R. – LINDETH, P. L. – EMERSON, B. (eds.). *Comparative Administrative Law*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 23–37.

⁵ Zde (a dále v textu) ovšem spíše v rovině vědy správního práva jako vědecké disciplíny zabývající se správním právem.

⁶ Srov. PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 56; SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 35; nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 3.

⁷ Již od počátku ustavení správního soudnictví na našem území (1867, resp. od roku 1876) bylo o správním soudnictví pojednáváno především v publikacích věnovaných správnímu právu (srov. kupř. ČÍZEK, K. *Obrys zřízení správního*. Praha: Jindř. Mercyho sklad, 1888, s. 74 a násl.). Tento přístup přetval do období 1. republiky po roce 1918 (srov. kupř. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 375 a násl.); přičemž po znovuoživení správního soudnictví po roce 1989, resp. od roku 1992 je tomu tak nadále, o čemž ostatně svědčí i obsah výše uvedených učebnic správního práva.

⁸ SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 26.

⁹ P. Průcha dodává, že pojem „organizace“ je pojmem mnohovýznamovým – blíže srov. PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 162.

¹⁰ K tomu srov. čl. 79 Ústavy; nebo také HENDRYCH, D. *Správní úřad a správní orgán v českém právu*. *Právní fórum*. 2004, roč. 1, č. 5, s. 199 a násl.

¹¹ PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 166.

(subjektivních) práv. To je v případě správního soudnictví blíže potvrzeno a rozvedeno (s ohledem na veřejnoprávní charakter subjektivních práv) v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).¹² Tak, jako je trvajícím potíží s přesnějším vymezením veřejné správy, do jisté míry pojmově je dána shodná potíží při vymezení správního soudnictví, které v mnoha ohledech na veřejnou správu „navazuje“. Je řada možných přístupů k explikaci¹³ fenoménu správního soudnictví.¹⁴ Z uvedených důvodů lze ve stručnosti uvést, že správní soudnictví je specifickou a nezávislou složkou státní moci, jejímž účelem je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, do nichž bylo zasaženo ze strany veřejné správy.

Státní správa a správní soudnictví jsou poměrně klíčovými prvky správního práva. Oba spolu souvisí tak, že správní soudnictví vykonává následnou soudní kontrolu státní správy a poskytuje soudní ochranu vůči předchozím negativním zásahům ze strany státní správy. Jednotlivé „výstupy“ státní správy jsou tudíž pod kontrolou správního soudnictví. Jinými slovy, je to právě státní správa, která vytváří potenciální případy pro správní soudnictví a současně je to správní soudnictví, které na jejich základě poskytuje soudní ochranu tam, kde došlo k negativnímu zásahu do právní sféry jednotlivce.

Protože příspěvek se zaměřuje na vztah organizace státní správy a správního soudnictví, otázkou je, zda by oba systémy měly po organizační stránce vykazovat podobné rysy, či nikoliv. Osobně jsem toho názoru, že by jistá korelace být měla, nicméně více je tato skutečnost rozvedena dále v textu. Tato otázka je podle mého spojena i s přístupem k soudní ochraně.

ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY A JEJÍ ÚZEMNÍ PŮSOBNOST

Nahlížíme-li na organizaci státní správy, máme před sebou hierarchickou soustavu¹⁵ tvořenou ústřední,¹⁶ celostátní a nižší, obvykle shora uvedeným podřízenou, úrovní, představovanou územním členěním, resp. územní státní správou.

¹² Nedávná (kasační) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná v souvislosti s přezkumem tzv. pandemických mimořádných opatření podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii covidu-19, jsou naprosto ukázkovým příkladem ochranného působení správního soudnictví. Soudy, jakkoliv si bezesporu byly jasně vědomy negativní situace, nezohlednily na prvním místě zájem státu na ochraně veřejného zdraví a s tím spojená omezení, nýbrž naopak zájem jednotlivce na ochranu před negativními zásahy do jeho právní sféry. Lze vyslovit zjednodušující tezi, že správní soudnictví je sice složkou veřejné/státní moci, nicméně v podstatě funguje „protistátně“. Ostatně i to je názorná ukáзка toho, jak a proč je správní soudnictví důležité. Plně se tak potvrzují slova E. Háchy, podle něhož správní soudnictví je „*instituce pro ochranu individua proti výkoně moci státní a nikoliv jako všeobecná kontrola zákonnosti bez vztahu k jednotlivci*“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník československého práva veřejného. Svazek II.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 845).

¹³ Shodně srov. HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník československého práva veřejného. Svazek IV.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 589.

¹⁴ M. Kopecký poukazuje na některé charakteristické rysy a modely správního soudnictví, v nichž jsou zastoupeny právě mnohé pojmové znaky správního soudnictví. Blíže k této problematice srov. KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 469–472.

¹⁵ Srov. SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 252.

¹⁶ K problematice změn ústřední státní správy srov. SLÁDEČEK, V. Ústřední státní správa ve viru změn. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* 2010, Vol. LVI, č. 1, s. 105 a násl.

Obecně je nutno uvést, že organizace státní správy by měla vyhovovat jistým požadavkům, a to nikoliv výlučně těm, které pocházejí přímo z „interna“ státní správy. Pokud se D. Hendrych¹⁷ zmiňoval o konceptu dobré správy v jejím organizačním pojetí, můžeme sem zařadit také srozumitelnou a předvídatelnou organizační strukturu státní správy z pohledu jejích adresátů, či chceme-li klientů, a to včetně snadného přístupu k ní. Nelze rovněž opomenout ani tradiční principy výstavby organizace veřejné správy, jako je především princip územní (v kontrapozici s principem věcným či funkčním).

Územní (teritoriální) princip vymezuje působnost jednotlivých vykonavatelů/orgánů ve vztahu k určitému území, přičemž literatura dodává, že územní princip vymezuje působnost vykonavatele obecně, tj. pro všechny či širší okruh záležitostí (tzv. všeobecná působnost) na daném území.¹⁸ V. Sládeček výstižně dodává, že „rozeznáváme působnost celostátní, tj. správní úřad působí na celém území státu, a místní (regionální, oblastní), kdy správní úřad vykonává působnost toliko na části státního území. Zpravidla je kompetence vymezena v souladu s územním (správní okresy a kraje) či se samosprávným členěním státu (území samosprávných krajů a hl. m. Prahy), tedy i na různém prostorovém rozsahu (regionální či lokální).“¹⁹ Věcný (rezortní) princip naopak vymezuje působnost z věcného hlediska, specializovaně pro určitou oblast/agendu/odvětví veřejné správy. V daném ohledu se v praxi nicméně často setkáváme s kombinací územního a věcného principu.²⁰ Výsledkem je, že určitý orgán vykonává užší nebo širší okruh působnosti na určitém území, pro který se obvykle používá označení „správní obvod“.

Z pohledu organizace územní státní správy a vymezení zmíněných správních obvodů je klíčový zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.²¹ Tento zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2021 a nahradil již legendární zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Cílem tohoto předpisu bylo sjednotit dosavadní dvojí (a nepřehledné) územní členění státu z hlediska státní správy a samosprávy, a to ve prospěch správních obvodů, které se kryjí s územím územních samosprávných celků.²² V návaznosti na to zákon o územně správním členění státu obsahuje dvojí členění. To první je označováno jako „základní“²³ a vychází z existence správních obvodů krajů a obcí s rozšířenou působností. V daném ohledu se nejedná o zcela převratnou změnu, nýbrž kodifikování již dříve dosaženého stavu, resp. završení postupných tendencí z hlediska sjednocování správ-

¹⁷ HENDRYCH, D. O organizačních předpokladech dobré správy. *Správní právo*. 2007, roč. XL, č. 4–5, s. 201 a násl.

¹⁸ PRŮCHA, *Správní právo...*, s. 168; SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 266; nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 79.

¹⁹ SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, s. 264.

²⁰ Shodně srov. tamtéž, s. 267.

²¹ K vývojovým tendencím v oblasti organizace státní správy srov. SLÁDEČEK, V. – FRUMAROVÁ, K. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy: vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014.

²² Blíže srov. důvodovou zprávu.

²³ V jeho intencích se území České republiky pro výkon státní správy primárně člení na správní obvody krajů. Ty jsou dány ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územně samosprávných celků. Správní obvody kraje se posléze člení na správní obvody obcí s rozšířenou působností. Správní obvod obce s rozšířenou působností je vymezen výčtem území obcí a vojenských újezdů, přičemž území obce a území vojenského újezdu je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.

ních obvodů krajů s územím krajů jakožto vyšších územně samosprávných celků.²⁴ Tím se odstraňuje mj. tzv. dvojí krajské členění. Oproti tomu „další“ územně správní členění nadále zachovává okresy, které jsou nově vymezeny prostřednictvím správních obvodů obcí s rozšířenou působností, čímž se má zajistit skladebnost jejich území.²⁵

Organizační struktura státní správy není samoúčelná a zaměřená dovnitř. Z procesního hlediska jsou shora uvedené skutečnosti a východiska podstatná pro určení věcné a místní příslušnosti správních orgánů, resp. z nich věcná a místní příslušnost správních orgánů vychází.

Určení (věcné a místní) příslušnosti znamená nalezení konkrétního orgánu z celé organizační soustavy státní správy. Věcná příslušnost stanoví typově/druhově ten orgán, kterému byla svěřena pravomoc a působnost k realizaci určité správní aktivity, a to zákonem či na základě zákona.²⁶ Klíčové je z hlediska věcné příslušnosti vymezení předmětu řízení. Podstatou místní příslušnosti, která navazuje na určení věcné příslušnosti, obecně je, že prostřednictvím různých kritérií pomáhá určit, který konkrétní věcně příslušný orgán je z hlediska své územní působnosti oprávněn (ale také povinen) se určitou věcí zabývat.²⁷ Je to právě kritérium místní příslušnosti, které vychází z toho, že věcně příslušných je několik vykonavatelů, což je dáno právě tím, že působí na určitém správním obvodu. V případě správních orgánů ústředních či s celostátní působností obvykle problémy s místní příslušností dány nejsou.²⁸ Naopak určení místně příslušného správního orgánu je klíčovým prvkem v případě územní státní správy, kde jednotlivé správní orgány vykonávají svoji působnost ve „svém“ správním obvodu.

²⁴ K tomu blíže srov. SLÁDEČEK, V. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, V. – FRUMAROVÁ, K. – MELOTIKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy: vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 10.

²⁵ Se skutečností, že správní obvody okresů nejsou zcela prázdnou kategorií, jsme se mohli všichni osobně (a nedobrovolně) seznámit v souvislosti s omezeními danými onemocněním covid-19, kdy byl omezen volný pohyb jak mezi okresy, tak i v rámci okresů samotných. Blíže srov. usnesení vlády ze dne 26. 2. 2021, č. 216 o přijetí krizových opatření s účinností od 1. 3. 2021 do 21. 3. 2021.

²⁶ Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, „*institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům.*“ Dodejme, že věcná příslušnost zahrnuje také příslušnost instanční z hlediska určení nadřízeného orgánu a někdy i příslušnost funkční ohledně určení konkrétního orgánu či organizačního článku správního orgánu.

²⁷ Je třeba dodat, že v některých agendách (kupř. vydávání občanských průkazů) se postupně kritérium místní příslušnosti vytrácí, resp. opouští, což vede mj. k určité konkurenci mezi správními orgány z hlediska uspokojování potřeb svých klientů.

²⁸ Jistým specifikem v daném ohledu je kupř. koncepce Úřadu práce ČR. Ten je sice správním úřadem s celostátní působností, jak výslovně upravuje § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., nicméně podle § 2 odst. 1 písm. b) téhož zákona jsou jeho součástí také tzv. krajské pobočky, jejichž správní obvody jsou totožné s územím krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Blíže k této problematice, jakož i tzv. územním pracovištím, srov. KOPECKÝ, M. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 2, s. 88 a násl.

Podpůrná²⁹ kritéria pro určení věcné a místní příslušnosti obsahuje § 10 a 11³⁰ správního řádu č. 500/2004 Sb.³¹ Zatímco nedostatek místní příslušnosti představuje procesní pochybení, které může založit nezákonnost vydaného aktu, potažmo důvod k jeho zrušení,³² nedostatek věcné příslušnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu způsobuje nicotnost aktu, který byl nepřislušným orgánem vydán.

Je evidentní, že vyřešení věcné a místní příslušnosti má poměrně široké dopady a důsledky. V kontextu práva na soudní ochranu, které je obecně zakotveno v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, se nicméně dostáváme k otázce přístupu k soudu a (ne)návaznosti organizace státní správy a organizace správního soudnictví.

ORGANIZACE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ A JEHO MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

Stávající organizace správního soudnictví je výsledkem určitého kompromisu,³³ podle něhož sice byl³⁴ zřízen samostatný Nejvyšší správní soud, avšak nižší články celé soustavy v podobě krajských soudů není institucionálně samostatný, nýbrž je součástí obecného soudnictví. To zahrnuje jak výhody, tak nevýhody. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že na úrovni krajských soudů si správní soudnictví „půjčuje“ soudy, resp. soudce od soudnictví obecného.³⁵ Osobně jsem přesvědčen, že toto kompromisní řešení je (i z dlouhodobého hlediska) problematické. Bližší rozbor ovšem přesahuje zaměření tohoto příspěvku.

Vydeme-li z toho, že správní soudnictví je po organizační stránce zajišťováno krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem, dostáváme se ke kritériím pro určení jejich místní příslušnosti. I v případě správního soudnictví je místní příslušnost předznamenána příslušností věcnou, která je (před)určena pravomocí správních soudů především podle § 4 s. ř. s. S ohledem na skutečnost, že ve správním soudnictví působí (pouze) krajské soudy a Nejvyšší správní soud,³⁶ jsou pravidla pro určení věcné příslušnosti poměrně jasně daná.

²⁹ S ohledem na subsidiární působnost správního řádu podle jeho § 1 odst. 2.

³⁰ Místní příslušnost se určuje v návaznosti na povahu předmětu správního řízení (zda jde o činnost – místo činnosti, nemovitost – poloha nemovitosti, podnikatelská činnost – místo podnikání a v ostatních případech místem trvalého pobytu nebo sídla).

³¹ Kromě uvedených ustanovení je třeba rovněž zohlednit § 130 až 133 správního řádu.

³² Shodně srov. POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 82 a judikaturu zde uvedenou.

³³ Srov. MIKULE, V. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 373.

³⁴ Srov. § 11 odst. 1 s. ř. s.

³⁵ Slabinou tohoto řešení je, že se sice předpokládá specializace na úseku správního soudnictví (srov. § 29 písm. c) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích), jakož jsou dány podmínky pro přidělování nových soudců (srov. § 121 odst. 1 s. ř. s.), nicméně taková specializace není na úrovni krajských soudů zaručena, resp. není vyloučeno, že soudce správního úseku krajského soudu se může podílet i na jiných úsecích, což je věcí rozvrhu práce, stejně jako že kterýkoliv soudce krajského soudu může být rozvrhem práce zařazen do správního úseku. Bližší srov. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1098; nebo KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1044.

³⁶ Shodně srov. § 3 s. ř. s.

Z hlediska věcné příslušnosti soudů ve správním soudnictví je základním pravidlem věcná příslušnost krajského soudu, zatímco věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu je výjimkou.³⁷

Určení místní příslušnosti je v případě Nejvyššího správního soudu poměrně snadné, neboť se jedná o orgán s celostátní působností. Z toho důvodu právní úprava jeho místní příslušnosti nijak blíže neupravuje. Proto má význam věnovat se kritériím pro určení místní příslušnosti na úrovni krajských soudů, které působí ve správním soudnictví.³⁸

Právní úprava regulující pravidla pro určení místní příslušnosti krajských soudů je obsažena v § 7 odst. 2 a 3 s. ř. s., a to kombinací obecné a speciální místní příslušnosti. Výhradně pro oblast „sociálního“ správního soudnictví je podle § 7 odst. 3 s. ř. s. místní příslušnost dána bydlištěm³⁹ nebo sídlem navrhovatele, resp. místem, kde se zdržuje,⁴⁰ vůči obvodu krajského soudu, a to výčtem jednotlivých případů, resp. obecným předmětem řízení. Tím je v soudním řádu správním nastavena výjimka z obecného pravidla pro určení místní příslušnosti.⁴¹

Podle obecného pravidla je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá soudní ochrany.

Praktický problém se často skrývá v tom, že musí jít o správní orgán, ve smyslu jeho legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.⁴² Toto obecné pravidlo uvedené

³⁷ Srov. § 7 odst. 1 s. ř. s. Přímou podle soudního řádu správního (pomineme-li základní náplň v rovině kasační stížnosti a řízení o ní, jakož i další agendy vycházející z postavení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu při rozhodování kupř. o sporech o věcnou nebo místní příslušnost nebo při rozhodování o vyloučení soudce z důvodu podjatosti), je Nejvyšší správní soud věcně příslušný k vedení řízení o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti (srov. § 94 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 95 s. ř. s.) nebo o kompetenčních žalobách (srov. § 97 odst. 4 s. ř. s.). Věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu zavádějí také jednotlivé zvláštní zákony (jako je kupř. § 58 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu; § 68 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky; § 88 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; § 35h stavebního zákona č. 183/2006 Sb.; nebo již zmiňovaný § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii covidu-19).

³⁸ Soudní řád správní v nedávné době zavedl výlučnou/výhradní/kauzální (místní a věcnou) příslušnost některých krajských soudů, a to s ohledem na specifika předmětu řízení. Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je to Krajský soud v Ostravě (ve věcech proti rozhodnutí o umístění nebo povolení staveb dopravní infrastruktury) a podle § 101e odst. 4 s. ř. s. je to Městský soud v Praze (ve věcech návrhu na zrušení služebního předpisu).

³⁹ Právní úprava při určení místní příslušnosti tuto neodvozuje od kritéria místa trvalého pobytu, jakožto evidenčního údaje podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, nýbrž od bydliště, resp. faktického stavu. K této problematice blíže srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. Nad 17/2013-16.

⁴⁰ K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2004, č. j. Nad 79/2004-1, č. 371/2004 Sb. NSS.

⁴¹ Vyloučeno není, aby vlastní kritéria pro určení místní příslušnosti správního soudu obsahovaly zvláštní zákony, a to pro jednotlivé agendy (srov. kupř. § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; § 172 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců; § 12a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR; nebo subsidiárně k soudnímu řádu správnímu § 89 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

⁴² Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 379/2018-17, shrnul svoji judikaturu k předmětné problematice a uvedl, že „vždy je třeba vycházet ze základního pravidla, že za ‚správní orgán‘ lze považovat orgán moci výkonné, orgán územního samosprávního celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěříje-li jí

v § 7 odst. 2 s. ř. s. má důležitý praktický dovětek, podle něhož, má-li správní orgán sídlo mimo obvod svojí působnosti, platí, že má sídlo v obvodu svojí působnosti.⁴³ Tím je zvolena vazba mezi místní příslušností správního orgánu, správním obvodem, doprovázeným umístěním jeho sídla, vůči místní příslušnosti správního soudu, resp. jeho obvodem působnosti. Je třeba dodat, že soudní řád správní neupravuje specifické soudní obvody (tzv. soudní kraje), což je uvedeno blíže dále v textu.

Předmětná právní úprava pro určení místní příslušnosti krajských soudů nicméně od účinnosti soudního řádu správního v roce 2003 doznala jistých změn, a to jak v případě obecné, tak i speciální místní příslušnosti. Zatímco obecná pravidla pro určení místní příslušnosti uvedená v § 7 odst. 2 s. ř. s. se změnila „až“ s účinností k 1. 1. 2012 tzv. velkou novelou⁴⁴ provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., již dříve docházelo k dílčím změnám v pravidlech pro určení speciální místní příslušnosti, resp. tato byla postupně rozšiřována na další sociální oblasti.⁴⁵

právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ans 8/2008-84). Pokud však zákon nevynechává organizačním složkám správního orgánu s celostátní působností (vnitřním organizačním jednotkám) samostatnou rozhodovací pravomoc, nemohou takové organizační jednotky získat postavení správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Místní příslušnost soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s. se v takových případech bude řídit sídlem správního orgánu s celostátní působností, nikoli sídlem jeho vnitřní organizační jednotky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 6 Ads 15/2011-143, nebo také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. Nad 81/2012-71). [...] “ Proto, podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2019, č. j. Nad 171/2019-52, č. 3939/2019 Sb. NSS, regionálním pracovištěm Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky zákon nesevěřil samostatné rozhodovací pravomoci. K řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí, které v prvním stupni vydala Agentura ochrany přírody České republiky podle § 78 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu sídlí ústředí Agentury (Městský soud v Praze). Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že fakticky se sice Agentura ochrany přírody a krajiny vnitřně člení, ale je tomu tak na základě jejich vnitřních předpisů, a nikoliv na základě zákona, který agenturu považuje jako celek za správní orgán s celostátní působností.

⁴³ Dovětek, resp. fikce, která přesouvá sídlo, jež se nachází mimo obvod jeho působnosti do obvodu působnosti tohoto správního orgánu, má za cíl snížení zátěže Městského soudu v Praze s ohledem na skutečnost, že řada správních orgánů (pro správní obvod Středočeského kraje) má své sídlo v Praze. Týká se to nejenom Krajského úřadu Středočeského kraje, ale i dalších orgánů přímé státní správy. Jak k tomu dodává usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. Nad 69/2013-78, za situace, kdy příslušný inspektorát České obchodní inspekce působí ve dvou krajích (Středočeském kraji a hlavním městě Praze), má sídlo v jednom z nich (v Praze) a správní delikt byl spáchán ve Středočeském kraji, jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož, má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Místně příslušným soudem k projednání věci je proto Krajský soud v Praze. Naopak by tomu bylo, kdyby šlo o delikt na území hlavního města Prahy, kde by byla dána příslušnost Městského soudu v Praze, neboť zde správní orgán sídlí v obvodu své působnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2016, č. j. Nad 272/2016-58, č. 3449/2016 Sb. NSS). Je nutno konstatovat, že podobně je zvolena konstrukce vnitřní organizace kupř. u Státní zemědělské a potravinářské inspekce podle § 1 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Podrobněji k této problematice srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 59–60; obecněji potom srov. KOPECKÝ, *K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů*; nebo KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 89–90.

⁴⁴ K přiblížení této novely mj. srov. SLÁDEČEK, V. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2021.

⁴⁵ Srov. novelu provedenou zákonem č. 375/2005 Sb. nebo zákonem č. 87/2015 Sb. Zcela stranou ponechávám kritéria pro určení místní příslušnosti správních soudů v agendě porušení povinnosti veřejných funkcionářů, která měla jen krátkou účinnost.

Do účinnosti tzv. velké novely byla v § 7 odst. 3 kritéria pro určení místní příslušnosti ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených společně s důchody podle místa bydliště, resp. faktického pobytu vůči obvodu krajského soudu. Podle odstavce 4 ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti byla místní příslušnost dána sídlem prvostupňového správního orgánu vůči obvodu krajského soudu. Současně byla pravidla pro určení obecné místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 dána podle sídla správního orgánu, který vydal rozhodnutí v posledním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá soudní ochrany. Místní příslušnost se v daném ohledu odvozovala od sídla žalovaného správního orgánu.

Takto nastavená kritéria pro určení místní příslušnosti nicméně postupem času vedla jednak k disproporcím mezi oběma pražskými soudy, tj. Městským soudem v Praze a Krajským soudem v Praze, jakož i k extrémnímu zatížení Městského soudu v Praze, který v řadě agend vyřizoval více jak polovinu celostátního nápadu věcí.⁴⁶

S účinností od 1. 1. 2012 se výše uvedená pravidla pro určení místní příslušnosti změnila, přičemž hlavním důvodem k této změně bylo především snížení enormního zatížení správního úseku Městského soudu v Praze, což mělo za následek dlouhou dobu řízení⁴⁷ před tímto soudem, a také pokud možno rozproštění některých agend mezi jednotlivé krajské soudy. Tohoto cíle mělo být dosaženo tím, že obecné pravidlo ve prospěch místa sídla správního orgánu, který rozhodl nebo zasáhl v posledním stupni, se změnil na sídlo správního orgánu, který rozhodl nebo zasáhl ve stupni prvním. Toto pravidlo bylo již uplatňováno pro určení místní příslušnosti ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Z uvedeného důvodu bylo zvláštní pravidlo z § 7 odst. 4 s. ř. s. opuštěno a zahrnuto pod obecné pravidlo pro určení místní příslušnosti v novém znění § 7 odst. 2 s. ř. s.

Zvláštní kritéria pro určení místní příslušnosti v § 7 odst. 3 se již s účinností od 26. 11. 2012 změnila, a to na základě zákona č. 396/2012 Sb. Problémem se totiž ukázala být působnost nově zřízeného a pojatého Úřadu práce ČR jakožto orgánu s celostátní působností se sídlem v Praze, neboť v takovém případě by byla založena místní příslušnost Městského soudu v Praze.⁴⁸ Tím byl ilustrován příklad toho, jak záměry ohledně snížení zatížení soudu v oblasti správního soudnictví mohou být ve stejné době popřeny jinou právní úpravou a její koncepcí v oblasti organizace státní správy. Shora uvedenou novelou zákonodárce, a to včetně jejích přechodných ustanovení,⁴⁹ poměrně brzy tento

⁴⁶ Srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 59.

⁴⁷ K délce řízení před soudem lze odkázat na statistiky dostupné na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti, kde jsou dostupné výroční statistické zprávy za roky 2016 až do současnosti (viz Statistiky z oblasti justice. In: *justice.cz: katalog životních situací* [online]. [cit. 2021-07-06]. Dostupné na: <https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>). Problematice délky soudního řízení obecně je věnována pozornost i na úrovni Rady Evropy, kde působí CEPEJ (viz *Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)* [online]. [cit. 2021-07-06]. Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/cepej>).

⁴⁸ K tomu blíže srov. kupř. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. Nad 5/2012-34; nebo ŠIMÍČEK, c. d., s. 60.

⁴⁹ Srov. čl. XXV zákona č. 396/2012 Sb.

neuspokojivý stav vyřešil, a to výslovnou úpravou § 7 odst. 3 s. ř. s., resp. rozšířením jeho znění o věci, které jsou součástí působnosti Úřadu práce ČR.⁵⁰

V současné době jsou pravidla obsažená v soudním řádu správním založena na kombinaci místa sídla správního orgánu prvního stupně (který ovšem není žalovaným)⁵¹ a bydliště / faktického pobytu nebo sídla žalobce. Osobně jsem toho názoru, že daná právní úprava není příliš přehledná. Případným změnám by ovšem měla předcházet analýza toho, v jakých počtech jsou využívána tato kritéria, a to i s ohledem na požadavek pokud možno rovnoměrného rozprostření soudního nápadu, ale také i z faktického hlediska přístupu k soudu.

VZÁJEMNÉ VZTAHY ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ (Z POHLEDU MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI)

Shora uvedené dokládá, že vymezení místní příslušnosti a s tím související územní působnost (správní obvod) v oblasti státní správy se úzce pojí s místní příslušností soudů ve správním soudnictví. Obecné pravidlo pro určení místní příslušnosti správního soudu vychází z územní působnosti správního orgánu a jeho správního obvodu, resp. místa jeho sídla, které je vztaženo k tzv. soudnímu kraji. Zákonodárce se, a to i prostřednictvím tzv. fikce sídla správního orgánu, rozhodl „přiblížit“ některé správní orgány některým krajským soudům. Pozitivem může být větší znalost místních specifik, dostupnost soudu, rychlost při vzájemné komunikaci (zejména při doručování spisu) apod. Jakkoliv je také dán požadavek na předvídatelnost rozhodování ze strany soudů, neznamená to izolaci správních soudů při jejich rozhodovací činnosti, kdy rozproštění soudního nápadu má mj. vést k tomu, aby se soudy nepotyčaly „jen se svými obvyklými“ správními orgány.⁵² Nevýhodou je ne vždy zcela snadné a bezproblémové určení místní příslušnosti správního soudu.

Nutno poznamenat, že toto není jediný problematický bod ve vztahu organizace státní správy a organizace správního soudnictví. Již výše byly naznačeny problémy ohledně vzájemné nezávislosti, či možná lépe neskladebnosti tzv. správních a soudních krajů.⁵³ Tzv. soudní kraj totiž není totožný s krají podle zákona č. 51/2020 Sb. (tedy ani

⁵⁰ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. Nad 155/2020-143, ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s., které určuje zvláštní místní příslušnost krajského soudu pro určité kategorie věcí (například věcí důchodového pojištění), upravuje místní příslušnost soudu jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze jej tedy užít v jiných řízeních (například v řízeních o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.).

⁵¹ K vymezení žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. § 69 s. ř. s.

⁵² V. Šimíček se v této souvislosti zmiňuje o 8 daňových republikách, kdy dřívější neexistence Nejvyššího správního soudu ve spojení s místní příslušností vyvolávala ne vždy konzistentní přístup judikatury. Srov. ŠIMÍČEK, c. d., s. 12.

⁵³ Shodně srov. PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V. – MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2021, s. 19.

s kraji podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.), nýbrž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, obsahuje v přílohách vlastní vymezení organizace soudnictví.⁵⁴

Na první pohled organizace správního soudnictví nesleduje organizaci státní správy. Neplatí to ovšem zcela bezvýjimečně, přihlédneme-li totiž ke skutečnosti, že tyto tzv. soudní kraje jsou totožné s původními tzv. správními kraji, jak byly založeny reformou v roce 1960 a shora uvedeným zákonem č. 36/1960 Sb. Často se v souvislosti s kraji z roku 1960 hovořilo jako o dvojím krajském dělení nebo o „superkrajsích“, a to proto, aby se odlišily od krajů – vyšších územně samosprávných celků podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Zatímco na počátku správní soudnictví následovalo, alespoň co do krajské úrovně, organizaci státní správy, v současné době již tomu tak není. V praxi nejsou výjimečné případy, kdy jeden krajský soud přezkoumává rozhodnutí několika krajských úřadů, což samo o sobě není nutně problematické. Potíž nastává, pokud vůči jednomu krajskému úřadu je „zaměřena pozornost“ hned ze strany 3 krajských soudů.⁵⁵ To mj. klade vysoké nároky na stabilitu judikatury.

Právní úprava místní příslušnosti správního soudnictví vychází z organizace státní správy tím, že ji zohledňuje, nicméně není na ní zcela závislá, resp. není jí podřízena.

V současné době zaznívají hlasy volající po revizi počtu krajských správních soudů. Řešením je zvýšení počtu těchto soudů a přiblížení tzv. soudních krajů krajům správním. Každý kraj by tak měl mít „svůj“ krajský soud. Je nicméně nutno zdůraznit, že takováto zjednodušující tvrzení jsou dosti zavádějící. Předně, krajský soud je orgánem státu pro výkon (nezávislého) soudnictví a současně „kraj nedělá krajem“ sídlo žádného státního orgánu, včetně krajského soudu. Dokonce se domnívám, že v tomto ohledu se jistá nesourodost tzv. soudních a správních krajů může jevit jako příhodná a podporující nezávislost soudnictví. Stávající stav je jistým kompromisem, kdy v některých případech skladebnost tzv. soudních a správních krajů dána je, a jindy nikoliv. Jinou možností je vybudování krajských správních soudů na zcela jiné organizační bázi, což pochopitelně bude muset vycházet z jejich institucionální nezávislosti a samostatnosti na krajských soudech v rámci obecného soudnictví. Otázkou je počet takových soudů⁵⁶ a vymezení jejich územního obvodu.

ZÁVĚR

Jakkoliv se nabízí, že by organizace správního soudnictví měla být zcela nezávislá na organizaci státní správy, jsem spíše toho názoru, že by v základních rysech mohla a měla organizace správního soudnictví (ná)sledovat organizaci státní správy

⁵⁴ K problematice vymezení tzv. soudních okresů srov. LOUTOCKÝ, V. K vymezení soudních okresů. *Soudce*. 2021, roč. 23, č. 5, s. 14 a násl.

⁵⁵ Ukázkovým příkladem je Kraj Vysočina a jeho správní obvod/území a skutečnost, že spadá pod území soudních krajů Krajského soudu v Českých Budějovicích, Krajského soudu v Hradci Králové a Krajského soudu v Brně.

⁵⁶ M. Mazanec vyjádřil myšlenku existence 3 až 4 správních soudů prvního stupně – viz Mazanec, šéf českého Nejvyššího správního soudu: Ste krok pred Českom. In: *Pravda* [online]. 27. 5. 2021 [cit. 2021-07-06]. Dostupné na <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/589286-mazanec-so-spravnym-sudom-ste-krok-pred-ceskom/>.

(opačně by to však již platit nemělo), a to v kontextu pravidel pro určení místní příslušnosti krajských soudů. Důvodem je „blížkost“ obou orgánů z hlediska žalobce a také vyšší pravděpodobnost rychlejší komunikace. Zmínit lze v této souvislosti vcelku známý závěr Ústavního soudu, podle něhož je věcí státu, jak hodlá organizovat soudnictví, pochopitelně při zohlednění základních práv a svobod.⁵⁷

Pokud by kritéria místní příslušnosti správních soudů neměla souviset se sídly a obvody působnosti správních orgánů (lhostejno nyní, zda v prvním nebo posledním stupni), nýbrž by reflektovala „pobyt/sídlo“ žalobce, lze si uvedený přístup představit. Nezbytné je ovšem disponovat přesnějšími daty z hlediska rozložení nápadu a jeho struktury.

V příspěvku jsem poukázal na proměny v organizaci státní správy, ve spojení s proměnami ohledně místní příslušnosti správních soudů. Zatímco důvodem pro změny v územní organizaci státní správy bylo odstranění duplicity krajů, skladebnost územně správního členění státu, jakož i dokončení územní reformy veřejné správy a „sjednocení“ její podoby po územní stránce z hlediska státní správy a samosprávy, v případě správního soudnictví byly změny vedeny především za účelem snížení zatížení správního úseku Městského soudu v Praze, a tím i délky řízení před tímto soudem, jakož i rovnoměrného rozprostření soudní agendy, aby nedocházelo k nedůvodné „specializaci“. V souvislosti s tím došlo také k personálnímu posílení.

Jsem toho názoru, že stávající organizace krajských správních soudů není uspokojivá. Jako řešení vidím vytvoření zcela samostatných správních soudů prvního stupně, přičemž další otázkou je jejich počet a umístění, které by primárně nemuselo tolik sledovat organizaci státní (či veřejné správy), nýbrž množství soudního nápadu, a to jak stávajícího, tak především budoucího. Domnívám se, že v 21. století, i s ohledem na dostupnost moderních technologií, již není pro správní soudnictví (i pro jeho posterioriální či přezkumný charakter) klíčovým požadavkem přímý přístup k soudu v rovině jeho geografické blízkosti (jakkoliv to zcela jistě přináší výhody) k účastníkům řízení, zejména potom k žalobci. Klíčové naopak je, aby jednotlivé správní soudy prvního stupně byly vzájemně souměřitelné a aby u nich nedocházelo k nedůvodným výkyvům, jak z hlediska počtu nápadu, složitosti věcí, tak rychlosti projednání a rozhodnutí věcí, ale také v kvalitě takové rozhodovací činnosti.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Právníká fakulta Masarykovy univerzity
Lukas.Potesil@law.muni.cz

⁵⁷ Srov. náleze ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98.

PRVKY ATYPICHNOSTI V ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY – VYBRANÉ PŘÍKLADY

JAN MALAST

Abstract: **Elements of Atypicality in the Organization of Public Administration – Selected Examples**

The paper deals with atypical elements in the organization of public administration in the Czech Republic. It seeks to define the essence and possible causes of organizational “atypicality” (deviations, exceptions, asymmetries) and assess its impact, not only on the functionality of public administration itself, but also on the doctrinal methodology and theory of administrative law. In addition to general considerations, the text also deals with specific examples of atypical subjects (carriers) and bodies (authorities) of public administration in the Czech Republic.

Keywords: public administration; organization of public administration; atypicality; asystem; exception

Klíčová slova: veřejná správa; organizace veřejné správy; atypičnost; asystémovost; výjimka

DOI: 10.14712/23366478.2021.43

ÚVOD

Organizace veřejné správy je nejen jednou z klíčových otázek vnitřního uspořádání státního celku, ale také ne nepodstatnou materií teoretického bádání a odborného zkoumání. Ať již správní věda, nebo třeba teorie správního práva se tradičně snaží organizaci veřejné správy nejen popsat, ale také analyzovat či systemizovat,¹ s tím, že pokud by v ní identifikovaly nějaké nedostatky, pokouší se přicházet s návrhy modelových řešení.

Vědecké přístupy k veřejné správě pak s sebou logicky přinesly i potřebu určité systemizace a typologizace prvků, které se v její organizaci nacházejí. Různí autoři proto postupně přicházeli a přicházejí s různými členěními veřejnosprávních institucí, s jejich terminologickým označením a typovým zařazením. Postupně jsme se tak naučili odli-

¹ Vzpomeňme na tradiční Petersovo dělení správní vědy na správní nauku, správní politiku a správní právo. Blíže viz například HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 34 a násl.

šovat subjekty (nositele) veřejné správy od jejich vykonavatelů, stejně jako jsme začali rozeznávat řadu podtypů obou těchto kategorií.

Přestože jednotliví badatelé k materii „organizačních jednotek“ veřejné správy přistupovali různě, a vytvořili tak někdy ne zcela souladná pojmosloví, systémy a kritéria jejich třídění, lze konstatovat, že přinejmenším v obecné rovině existuje na základních znacích jednotlivých institucí veřejné správy v rámci odborné akademické obce do značné míry shoda. Největší průnik přístupů jednotlivých autorů (dřívějších i současných) pak vytváří něco jako „typické“ či „tradiční“ skupiny a typy subjektů a vykonavatelů veřejné správy. Někdy se sice může jednat o kategorie nejednoznačně ohraničené, či dokonce nejasně pojmově vymezené, přesto lze však konstatovat více či méně všeobecný konsensus na jejich rámcové podobě.

Vedle těchto „typických“ kategorií je však možné v organizaci veřejné správy identifikovat i instituce, které lze do těchto typově vymezených skupin zařadit jen částečně a s výhradami, anebo dokonce takové, které vůbec (nebo téměř vůbec) neodpovídají žádné z těchto skupin. Učebnice je uvádějí jako výjimečné případy či zvláštnosti a pisatelé těchto textů se zpravidla rovnou zřikají snahy o jejich systematictější uchopení. Příčin existence těchto atypických prvků pak může být celá řada, přičemž vedle historických okolností vzniku, veřejnosprávního resortismu či třeba inspirace ze zahraničí nelze zcela pominout ani možnost chyby či neznalosti zákonodárce.

Cílem tohoto příspěvku je zamyslet se nad těmito atypickými rysy v organizaci veřejné správy, na některé z nich poukázat a případně se též pokusit o jejich systematictější uchopení.

CO JE TYPICKÉ A ATYPICKÉ V ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Hned v počátku je patrně nutné předeslat, že již samotné vymezení toho, co je „typické“ a „atypické“, nemusí být vždy jednoznačné a nezpochybnitelné (což jistě platí nejen pro organizaci veřejné správy). Za „typické“ bývá obecně označováno to, co je společně určitému druhu či skupině entit, případně co má stejné vlastnosti jako většina entit daného druhu. Ve skutečnosti jde tedy vlastně do značné míry o kvantitativní znak – za typické považujeme to, čeho je v dané (sub)entitě nejvíce. V našem případě je však třeba tuto kvantitativnost vnímat přinejmenším hned ve dvou rovinách.

V první řadě jde o kvantitu výskytu určitého prvku (vlastnosti, atributu...) v jednotlivých entitách tvořících organizaci veřejné správy. Může jít třeba o to, zda mezi subjekty veřejné správy nacházíme spíše nositele korporativního charakteru, nebo jestli zde máme například více fundací, zda mezi ústředními správními úřady převažují orgány monokratického, anebo spíše kolegiálního charakteru, jestli více obcí má, nebo naopak nemá zřízení některý fakultativní orgán atp. Zde můžeme – byť stále s určitou dávkou zjednodušení – hovořit o typičnosti objektivní, tj. takové, kterou lze objektivně identifikovat a kvantifikovat v organizaci veřejné správy.

Ve druhé řadě je však také třeba vnímat typičnost a atypičnost i coby subjektivní kategorii, která je závislá na optice každého jednotlivého badatele, tj. autora konkrétní publikace z oblasti organizace veřejné správy. Různí badatelé mohou jako typické (běž-

né, klasické, standardní...) chápat jiné znaky institucí (nebo dokonce instituce samotné) než autoři ostatní, a to i na základě jiných kritérií, než by mohla být pouhá kvantitativnost (jež by výraznější odchylky v individuálním nazírání umožňovat neměla). Takovým znakem mohou být třeba historické kořeny, kompatibilita určitého prvku (nebo instituce) s nějakým doktrinárním pojetím či modelem veřejné správy, soulad konkrétní instituce s přeshraničním (či mezinárodním) zdrojem atp.

Kromě množství výskytu určitého prvku je pak samozřejmě možné vyvozovat „typickost“ i z jiných zdrojů. V oblasti veřejné správy se jako možná „ideová základna“ nabízejí třeba organizační principy veřejné správy, jejichž pomocí bychom mohli dovodit, že typické je pro organizaci naší veřejné správy to, co odpovídá (resp. nejlépe odpovídá) některému z jejích základních organizačních principů. Riziko (či nevýhoda) použití tohoto kritéria je však nabíledni. Pokud bychom za „typické“ považovali to, co odpovídá některému „typickému“ organizačnímu principu, pouze tím přesouváme problém „typickosti“ na další pojem, protože by vznikla otázka, které organizační principy ještě považovat za typické, a které již nikoliv. Zřejmě bychom pak opět skončili u kvantitativního kritéria „typické je to, čeho je nejlépe“, případně snad s jakýmsi historickým korektivem („typické je to, co má nejdelší tradici“).

V ryze praktické rovině lze za to „typické“ v organizaci veřejné správy nejspíše považovat to, mezi čím je největší překryv v přístupech a pojetích jednotlivých badatelů, tj. to, v čem mezi nimi panuje nejméně shoda a existuje nejméně sporů. Přestože tento přístup je možné aplikovat i při srovnání autorů napříč historickými obdobími (tj. mezi staršími a novějšími přístupy), lze jej uplatnit především mezi vzájemnými současníky a jejich díly reflektujícími jednu etapu vývoje a podoby organizace veřejné správy. I při tom je třeba vycházet z odborných prací srovnatelné úrovně, případně srovnatelného účelu. Protože vědecká úroveň odborné publikace může být zkreslena subjektivním názletem každého hodnotitele, je tím nevhodnějším kritériem v tomto případě patrně to, že daná práce slouží jako klíčový (povinný) studijní pramen studentů magisterského studia práv na právnických fakultách.

Podle těchto zdrojů – řekněme tzv. „velkých“ učebnic správního práva – pak můžeme za klasické subjekty (nositele) veřejné správy považovat stát a veřejnoprávní korporace (na nichž patrně existuje nejširší shoda), dále pak veřejné (státní) fondy, veřejné ústavy a podniky, případně též některé subjekty soukromého práva.² Vykonavatelé veřejné správy – zpravidla vnitřní organizační složky jejich nositelů – jsou pak tradičně členěni na přímé a nepřímé,³ resp. na vykonavatele státní správy (státu) a vykonavatele jiných subjektů veřejné správy.⁴ Uspořádání (a do značné míry též fungování) těchto institucí, z nichž se veřejná správa skládá, je pak ovládáno organizačními principy, z nichž

² KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 63 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 253 a násl.; HENDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 66 a násl.; PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno – Plzeň: Doplněk – Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 123; či také VRABKO, M. a kol. *Správní právo hmotné: všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 11 a násl. (viz také poznámka pod čarou č. 30).

³ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 71; SLÁDEČEK, *c. d.*, s. 261; HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 79 a násl.

⁴ Byť zde již můžeme identifikovat určité odchylky spočívající buď v terminologii (jako je například nepoužívání pojmu „vykonavatel“ v Průchově učebnici a jeho nahrazení pojmem „správní orgán“ či „orgán státní

za ty tradiční můžeme považovat zejména principy (de)centralizace, (de)koncentrace, subsidiarity, princip monokratický a kolegiální, volební a jmenovací, věcný a územní, či třeba princip územní, věcný a hierarchičnosti a s ním spojená nadřízenost a podřízenost ve sféře veřejné správy.⁵

Tato enumerace samozřejmě nepředstavuje (a ani nemůže představovat) kompletní výčet „typických“ prvků v organizaci veřejné správy, stejně jako platí, že ne všechny zde uvedené instituce a instituty jsou typické ve stejné míře. Například u těch organizačních principů, které vystupují ve vzájemně protikladných párech, je třeba vždy důsledně rozlišovat, kdy bude možné považovat uplatnění určitého principu za typické, a kdy nikoliv (například pro státní správu budou typické třeba princip monokratický a princip jmenovací, v oblasti samosprávy pak spíše jejich protiklady atp.). Ani tyto párové principy však nevytvářejí čistě černobílý (nebo jakkoliv jinak ryze „dvousólový“) obraz organizace veřejné správy, a tedy ani uplatnění principu pro danou oblast netypického nebude mít nutně povahu atypičnosti v tom smyslu, jak je chápána zde. Například kolegiální ústřední správní úřady jsou sice z kvantitativního a komparativního pohledu ve sféře státní správy výjimkou, nikoliv však ještě atypičností.⁶

S určitou dávkou zjednodušení však můžeme vycházet z toho, že cokoliv, co neodpovídá některé z výše uvedených kategorií („nezapadá“ do nich), lze považovat za atypičnost. Pojmově půjde o odchylku od zavedených kategorií, o výjimku nezařaditelnou (nebo jen obtížně či částečně zařaditelnou) do některé z typově vymezených skupin institucí, a vykazující tak výrazné znaky asystémovosti. Jejím ne nepodstatným znakem pak jsou též, přinejmenším z metodologického či pedagogického hlediska, určité negativní příznaky, s nimiž je atypická instituce vnímána – vybočení z typových mantinelů zpravidla nebývá vnímáno jako přínos, ale jako něco, čemu je třeba „navíc“ věnovat zvláštní pozornost.

Za atypičnost pak naopak patrně nebude bez dalšího možné považovat například některé instituce *sui generis*. Existence jedinečných prvků v systému (jakým je například stát mezi ostatními subjekty veřejné správy atp.) ještě nutně nemusí znamenat atypičnost, neboť zatímco nezařaditelné výjimky vyvolávají – přinejmenším z hlediska metodologie – spíše negativní konotace, unikátní prvky s sebou tuto „zátěž“ obvykle nenesou. Hranice mezi nežádoucí odchylkou od normy na jedné straně a zajímavou nebo dokonce nezbytnou jedinečností na straně druhé však logicky bude velmi tenká a nezřídka též může být ovlivněna i subjektivním náhledem každého pozorovatele.

Podobně pak zpravidla nebudou za atypičnosti ve výše vymezeném smyslu považovány ani pouhé drobnější odchylky, resp. zanedbatelné rozdíly mezi typově obdobnými

správy“ – viz PRŮCHA, c. d., s. 162), anebo v odlišném chápání distinkce mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy (viz například VRABKO, c. d., s. 122).

⁵ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 76 a násl.; SLÁDEČEK, c. d., s. 266; HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 63 a násl.; PRŮCHA, c. d., s. 163 a násl.; VRABKO, c. d., s. 21 a násl.

⁶ Za v tomto smyslu hraniční by patrně mohla být vnímána nezávislost, která je dovozovaná (coby organizační princip?) u některých ústředních správních úřadů. Blíže viz například POUPEROVÁ, O. *Nezávislé správní úřady*. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 4, s. 209 a násl.; HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009; HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*. 2005, roč. XXXVIII, č. 4, s. 222 a násl.; z novějších pramenů viz též některé postřehy in: KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 82 a 87–88.

(srovnatelnými) institucemi, anebo případně situace, kdy vedle sebe budou existovat pouze vzájemně se lišící typově shodné instituce. Za atypičnost tak například nebudeme považovat rozdíly v organizačním uspořádání jednotlivých veřejnoprávních profesních samosprávných komor, a to i proto, že v takové věci bychom těžko hledali onu „typičnost“, od níž by vůbec mohlo být možné se odchýlit.

Někdy však i tato otázka může být sporná – porovnáváme-li například organizační strukturu jednotlivých státních inspekcí (ČOI, SPZI, ČIŽP atp.), jde sice o příklady typově shodných institucí vykazujících odlišné znaky, přesto bychom zejména na základě obecných organizačních principů uplatňovaných u orgánů státní správy (subsidiarita, hierarchie, vnitřní a vnější dekoncentrace atp.) patrně mohli konstatovat, že struktura některých z nich je typičtější (tj. více odpovídající těmto principům) než vnitřní uspořádání jiné.⁷

Příčiny existence atypických institucí přitom mohou být různé. Někdy jde o prvky doznívající (nebo ne zcela vhodně recipované) starší právní úpravy, která třeba v době svého vzniku mohla být i typickou, ale zůstala „zapomenuta“ na pozadí dějinného vývoje, jemuž se již nestihla přizpůsobit. Za příklad takové entity, jak si podrobněji ukážeme níže, zřejmě může být považován institut národního podniku (dosud Budějovický Budvar), nebo třeba právnická osoba „státní organizace“ zosobněná Správou železnic (dříve Správou železniční dopravní cesty).

Jindy mohou být atypické instituce (a instituty) projevem například resortismu vycházejícího ze snahy jednotlivých částí veřejné správy zakotvit do „své“ právní úpravy „své“ instituty, které sice v rámci určitého odvětví mohou být vnímány jako tradiční (nebo prostě jen jako nutné či přinejmenším užitečné), při celkovém pohledu na veřejnou správu však představují atypický prvek vybočující „z tabulek“ a nemající ani žádný nadřazený typový vzor, ani analogický odraz v jiných sférách veřejné správy. Příkladem takového atypické instituce může být třeba Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, jež je v určitých specifických případech instancně nadřazena ministerstvu obrany.

Další z možných příčin – či snad lépe inspiračních zdrojů – vzniku a existence atypických institucí ve veřejné správě pak může spočívat v zahraničních vlivech. Právní úprava organizace veřejné správy se někdy více, jindy méně dobrovolně nechává ovlivnit modely a řešeními majícími svůj původ v právních rádech jiných zemí, a tyto modely pak přebírá i do českého veřejnosprávního prostředí. Jedním z příkladů takového řešení může být třeba zřízení Rady pro veřejný dohled nad auditem coby atypické právnické osoby vykonávající nezávislý dohled nad auditorskými činnostmi, resp. nad Komorou auditorů ČR.

Rozhodně však nejde o jediné důvody vzniku atypičností v organizaci veřejné správy. Navzdory presumpci racionálního zákonodárce patrně nelze zcela vyloučit ani možnost nedomyšlených kroků ze strany legislativce jednoduše zavádějícího atypické instituce do právního řádu omylem a nechtěně.

⁷ K tomuto blíže viz například KOPECKÝ, M. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 2, s. 88 a násl.

ATYPICNOST U SUBJEKTŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Vydeme-li z klasického členění subjektů (nositelů) veřejné správy, můžeme prakticky ve všech běžně rozeznávaných kategoriích (veřejnoprávní korporace, veřejné fondy, veřejné ústavy a podniky) nalézt nějaké výjimky či projevy atypičnosti.

Platí to i pro veřejnoprávní korporace jako jedny z nejstarších a nejtradičnějších nositelů veřejné správy. Vedle územních samosprávních celků či veřejnoprávních profesních komor zde totiž můžeme nalézt i další subjekty veřejnoprávního korporativního typu s určitou mírou samosprávy, které však zároveň vykazují některé tak zásadní odchylky, že mohou vyvolávat oprávněné pochybnosti o jejich zařazení mezi „klasické“ veřejnoprávní korporace.

Jedním z nich může být třeba Česká kancelář pojistitelů (dále také jen „ČKP“ nebo „Kancelář“) zřízená zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, na kterou k přelomu tisíciletí přešla práva a povinnosti ze zákonného pojištění odpovědnosti z provozu motorového vozidla původně poskytovaného výhradně Českou pojišťovnou, a. s. Vznik Kanceláře je jedním z příkladů zahraničních vlivů na české právo, neboť její zakotvení je důsledkem transpozice požadavků směrnic Evropského společenství, resp. Evropské unie.⁸

Zákonné vymezení Kanceláře (§ 18 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb.) vychází z toho, že jde o profesní organizaci pojistitelů, která je právnickou osobou oprávněnou vyvíjet činnost v rozsahu stanoveném tímto zákonem.⁹ Na první pohled jde tedy o subjekt vybudovaný na členském základě („organizace pojistitelů“), a to dokonce s povinným členstvím (vznikajícím *ex lege* dle § 18 odst. 3 zákona) pro všechny pojistitele oprávněné provozovat pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla. Dohled nad zákonem vymezenými činnostmi ČKP pak vykonává Česká národní banka jako veřejnoprávní subjekt v rámci výkonu kompetencí správního úřadu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v platném znění.

Kancelář tedy vykazuje naprostou většinu podstatných znaků veřejnoprávních korporací¹⁰ – je postavena na členském principu, disponuje vlastní právní subjektivitou, uplatňuje se u ní princip omezené právní osobnosti, byla zřízena zákonem, který vymezuje její vlastní oblast působnosti a nad její činností je zaveden speciální veřejnoprávní dozor. Mohli bychom je přitom do značné míry považovat až za znaky konstitutivní, neboť jde o klíčové atributy tvořící veřejnoprávní korporace jako takové.

Některé z prvků tradičně spojovaných s veřejnoprávními korporacemi však v případě ČKP naopak chybějí, přičemž jejich absence může vyvolávat důvodné pochybnosti o tom, nakolik – či zda vůbec – se o veřejnoprávní korporaci „v tradičním smyslu“ vlastně jedná. Kancelář například nedisponuje právem autonomie, resp. autonomní normotvorby, neboť nemá zákonem výslovně založenu pravomoc přijímat a vydávat

⁸ KAZDA, P. – KAZDOVÁ, K. Komentář k § 18. In: KAZDA, P. – KAZDOVÁ, K. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz.

⁹ Blíže viz také MALAST, J. K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 870–871.

¹⁰ Viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 64; nebo třeba též BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 53 a násl.

statutární předpisy, jimiž by mohla regulovat činnost svých členů, případně upravovat jejich vztah a působení v rámci ČKP. Její normativní činnost – lze-li o něčem takovém vůbec hovořit – se tak musí omezovat případně pouze na normativní úkony interní povahy (vnitřní předpisy). Právo autonomní normotvorby je sice i u některých jiných samosprávných subjektů značně redukováno (vzpomeňme třeba na velmi specifickou autonomii Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR),¹¹ jeho existence v omezené podobě u HK či AK na jedné straně a naprostá neexistence u ČKP na straně druhé však stále tvoří zjevný a podstatný rozdíl.

Ještě větší problém z hlediska vnějších znaků veřejnoprávních korporací pak může pro ČKP představovat prakticky úplná absence veřejnoprávních (vrchnostenských) oprávnění a pravomocí. Kancelář na základě zákona realizuje řadu úkonů evidenční, koordinační, kontraktační či informační povahy, a to jak vůči motoristům samotným, tak vůči orgánům veřejné správy (včetně například mezinárodní spolupráce), veřejnomocenskými kompetencemi v pravém slova smyslu však ve skutečnosti nedisponuje.¹² Teorie samozřejmě připouští, aby veřejnoprávní korporace realizovaly i úkoly soukromoprávní, resp. nevrchnostenské povahy,¹³ ty však zpravidla představují jen jakýsi v-dlejší doplněk primárně chápaných veřejnoprávních úkolů.

Přestože tak ČKP vykazuje řadu, ne-li dokonce většinu podstatných znaků veřejnoprávních korporací (včetně toho patrně nejdůležitějšího, tj. že jde o subjekt vzniklý ze zákona a tvořený svými členy s povinným členstvím), zůstává případné zařazení Kanceláře do této kategorie přinejmenším problematické a potenciálně sporné. To je konečnou podporou i formálním rejstříkovým zařazením ČKP mezi zájmová sdružení, resp. právnické osoby zřízené zvláštním zákonem.¹⁴

Patrně ještě problematictější než veřejnoprávní korporace může být kategorie veřejných ústavů a řazení některých atypických subjektů mezi ně. Může to být dáno jak tím, že veřejný ústav je pojmem prakticky výhradě teoretickým (do určité míry na rozdíl od veřejnoprávní korporace),¹⁵ ale též tím, že představuje spíše nadřazený obecný termín pro celou řadu konkrétních dílčích právních forem vyplývajících ze zvláštních předpisů. Tyto kategorie právnických osob pak mohou jak naplňovat obecnou definici veřejných ústavů (tj. souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu), tak se mohou nacházet na hranici mezi veřejnými ústavami a veřejnoprávními korporacemi, resp. vykazovat znaky obou těchto typů veřejnoprávních právnických osob.¹⁶

¹¹ Ve smyslu zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, v platném znění.

¹² MALAST, c. d., s. 872.

¹³ Za mnohé opět viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 64.

¹⁴ Viz Veřejný rejstřík a sbírka listin: úplný výpis z obchodního rejstříku. In: *justice.cz: katalog životních situací* [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=485586&typ=UPLNY>.

¹⁵ Viz například čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a na něj navazující úvodní ustanovení zákonů upravujících územní samosprávné celky; ve vztahu k profesní samosprávě viz například § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, v platném znění.

¹⁶ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 65.

Kromě „tradičně hraničních“ nositelů veřejné správy, jako jsou třeba veřejné vysoké školy,¹⁷ zde můžeme nalézt atypické subjekty veřejné správy tvořící fakticky solitérní samostatné kategorie. Jednou z takových může být třeba Všeobecná zdravotní pojišťovna (dále také jen „VZP“) zřízená zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, v platném znění, s jejímž zařazením do systematiky subjektů veřejné správy má teorie dlouhodobě problém. Někdy ji totiž chápe jako samostatný veřejný ústav,¹⁸ jindy je označována za veřejnoprávní korporaci,¹⁹ případně jsou u ní shledávány spíše znaky veřejného podniku,²⁰ nebo je – jaksi „pro jistotu“ – rovnou řazena zcela mimo zavedené kategorie jako tzv. jiná právnická osoba pověřená výkonem veřejných funkcí,²¹ což by již patrně samo o sobě stačilo k tomu, abychom ji chápali jako instituci atypickou.

Podobně jako v případě Kanceláře totiž i VZP vykazuje řadu svébytných a z hlediska teorie a typového rozčlenění vlastně protichůdných znaků. Na jedné straně nepochybně představuje souhrn osobních a materiálních prostředků určených k naplňování určitého veřejného cíle a účelu (což je tradičně chápáno jako imanentní pojmový prvek veřejného ústavu), na straně druhé se u ní však uplatňuje i volební princip (Poslaneckou sněmovnou Parlamentu je voleno například 20 členů správní rady či 10 členů dozorčí rady VZP),²² který je pro veřejné ústavy značně heterogenním prvkem, v tomto případě navíc uplatňovaným vůči orgánům charakteristickým – dle již výše citovaného nálezu Ústavního soudu – spíše pro soukromoprávní korporace. Všeobecná zdravotní pojišťovna tak zůstává subjektem vykazujícím znaky nejen více typů veřejnoprávních subjektů veřejné správy, ale též subjektů soukromého práva.

Prakticky již ne hraničním, ale naopak zcela specifickým pak může být případ Správy železnic, již zákon řadí mezi veřejnoprávní subjekty veřejné správy pod označením „státní organizace“. Správa železnic vznikla ještě pod původním názvem Správa železniční dopravní cesty na základě zákona č. 77/2002 Sb., kterým došlo k rozdělení původní státní organizace České dráhy na akciovou společnost České dráhy (100% vlastněnou státem) a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Opět, podobně jako v případě ČKP, šlo o úpravu motivovanou tlakem ze zahraničí, neboť: „*Transformace státní organizace České dráhy se musí uskutečnit v souladu s příslušnými požadavky Evropské unie a s přihlédnutím k podobě ostatních, zejména sousedních, evropských železnic.*“²³

Správa železnic je provozovatelem dráhy (ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění), funguje tedy jako jakýsi „*manažer drážní*

¹⁷ BERAN, c. d., s. 105 a násl.

¹⁸ HENDRYCH, *Správní věda...*, s. 148.

¹⁹ HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 363.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 21/15-1, bod č. 81.

²¹ KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 112.

²² § 20 odst. 2 a § 21 odst. 3 písm. b) zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, v platném znění.

²³ Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů: důvodová zpráva. Sněmovní tisk č. 880, 3. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2001 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28789>.

infrastruktury“.²⁴ Koncipována byla coby „*reprezentant státu jako vlastníka železniční dopravní infrastruktury, který s majetkem státu hospodáří, odpovídá za zajišťování provozu železniční dopravní cesty, včetně modernizace, rozvoje a udržování její provozuschopnosti*“.²⁵

Povaha a struktura Správy železnic je tak do značné míry ovlivněna právě původní podobou a právní konstrukcí státní organizace České dráhy. Stejně jako se na státní organizaci České dráhy přiměřeně vztahovala úprava státního podniku, nestanovil-li zákon jinak,²⁶ tak se i na Správu železnic, s. o., přiměřeně vztahuje zákon o státním podniku, nestanoví-li zákon jinak.²⁷ I ve vztahu k tomu, že státní podnik je charakterizován právě jako „*státní instituce a právnická osoba, jejímž prostřednictvím vykonává stát své vlastnická práva*“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění), má i Správa železnic, navzdory své atypické formě a některým vlastnostem, nejbliže právě k tomuto druhu veřejného podniku, byť jím – přísně formálně vzato – zjevně není. Její právní povaha tak vlastně zůstává jakýmsi historickým reziduem postrádajícím jak legitimní opodstatnění, tak relevantní doktrinní kategorizaci.

Atypickým představitelem veřejného podniku je pak i národní podnik, aktuálně reprezentovaný Budějovickým Budvarem, n. p. (dále také jen „Budvar“).²⁸ Ten byl zřízen na základě výměru Ministerstva potravinářského průmyslu v Praze, č. j. 11829/66-133, doplněného výměrem Ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky, č. 335/70-I/3, s účinností od 1. 1. 1967. Jeho základní výrobní činností byla výroba piva a sladu. Majetková podstata národního podniku byla tvořena veškerým majetkem a právy bývalého Českého akciového pivovaru v Českých Budějovicích.²⁹

Podstata jeho právní úpravy a podstaty však zůstává problematická, neboť kategorií národních podniků již právní řád České republiky nezná a neupravuje, přičemž na Budvar nedopadá ani obdobná nejbližší obecná právní úprava.³⁰ Právní forma, vnitřní struktura i pravidla fungování Budvaru tak vyplývají zejména ze statutů vydávaných ministerstvem zemědělství vykonávajícím jménem České republiky funkci zakladatele národního podniku, a to ještě podle § 46 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, v posledním platném znění a s přiměřeným použitím § 15 písm. f) zákona o státním podniku, v platném znění.³¹

²⁴ TYLL, T. Cena za železniční dopravní cestu. *Právo v přepravě a zasílatelství*. 2020, roč. 3, č. 3, s. 26.

²⁵ Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy...

²⁶ § 4i zákona č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, v posledním platném znění.

²⁷ § 19 odst. 5 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, v platném znění.

²⁸ SLÁDEČEK, c. d., s. 258.

²⁹ Čl. 1.2 Statutu, č. j. 28753/2020-MZE-11184, ze dne 22. 6. 2020 státního podniku Budějovický Budvar, národní podnik, Budweiser Budvar, National Corporation, Budweiser Budvar, Entreprise Nationale [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=0aa17d5b19a34d37b5e00a48a2cc7983>. Viz také rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 10 A 104/2015-57, bod č. 14.

³⁰ Dle § 54 odst. 1 *in fine* zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění, platí, že: „*Působnost tohoto zákona se nevztahuje na státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, na státní organizace, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, a na Budějovický Budvar, národní podnik. Hospodaření těchto státních organizací upravují zvláštní právní předpisy.*“

³¹ Viz preambule Statutu, č. j. 28753/2020-MZE-11184.

Specifickou skupinu nositelů veřejné správy pak představují ty subjekty, pro které již jen těžko vůbec hledáme vhodnou teoretickou kategorii, do níž bychom je mohli zařadit. Ještě v rámci obecné části správního práva bývá zmiňována³² například zvláštní povaha Rady pro veřejný dohled nad auditem (dále také jen „Rada“). Ta je atypickou právní osobou vykonávající veřejný dohled nad výkonem auditorské činnosti a nad činností Komory auditorů ČR.

Rada byla zřízena zákonem č. 93/2009 Sb., o auditorech, a to jako zcela nový prvek v systému regulace auditorské profese, jenž je v Evropě běžně dvoustupňový, „[...] *kdy nad samosprávnou organizací, tzn. Komorou auditorů je nadřazena další osoba, která plní funkci veřejného dohledu*“.³³ Rada tak v této roli nahradila ministerstvo financí, které provádělo státní dozor nad Komorou auditorů ČR podle předchozí právní úpravy.³⁴

Zákon sice upravuje vnitřní strukturu Rady (orgány a jejich kompetence a způsob fungování atp.), o její právní povaze však neuvádí nic jiného než to, že jde o právní osobu se sídlem v Praze, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy.³⁵ Je tak obtížné cokoliv jednoznačnějšího dovozovat z jejich pojmových znaků, neboť zákon se – do značné míry pochopitelně – věnuje spíše vymezení jejich kompetencí a úkolů (viz například § 38 zákona) než jejímu typovému zařazení coby právní osoby.

Svébytným subjektem, také jen obtížně zařaditelným do klasické typologie právnických osob, je pak třeba i Garanční systém finančního trhu (dále také jen „GSFH“). Ten vznikl z původního Fondu pojištění vkladů³⁶ zákonnou transformací³⁷ motivovanou opět vnějšími vlivy.³⁸ Zatímco původní fond byl – i podle svého označení – typickým veřejnoprávním (státním) zajišťovacím fondem,³⁹ je GSFH atypickým subjektem s právní formou právní osoby zřízené zvláštním zákonem.⁴⁰ Garanční systém je jakýmsi zastřešujícím systémem pro současný Fond pojištění vkladů a Fond pro řešení krize, které však samostatně nemají vlastní právní subjektivitu⁴¹ a jsou toliko jeho vnitřními jednotkami.⁴²

Vzhledem k povaze funkce a činnosti GSFH můžeme mít pochybnosti dokonce i o tom, nakolik či zda vůbec se v tomto případě vlastně jedná o subjekt veřejné správy, tj. do jaké míry se systém a veřejnoprávní regulace finančního trhu organizačně prolí-

³² Například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 317; či HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 214.

³³ Vládní návrh na vydání zákona o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech): důvodová zpráva. Sněmovní tisk č. 517, 5. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2008 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27326>.

³⁴ § 36 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, v posledním platném znění.

³⁵ § 34 odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. d) zákona č. 93/2009 Sb.

³⁶ Zřízeného zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, resp. jeho novelou č. 156/1994 Sb.

³⁷ Konkrétně na základě § 198 odst. 1 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, v platném znění.

³⁸ A to zejména směrnicemi EP a ER 2014/59/EU (tzv. „BRRD“) a 2014/49/EU (tzv. „DGSD“).

³⁹ Viz například BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 125 a násl.; či KURKA, R. – PAŘÍKOVÁ, A. *Subjekty finančního trhu*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 109 a násl.

⁴⁰ Zapsaná právní forma doslova zní „*právní osoba zřízená zvláštním zákonem zapisovaná do veřejného rejstříku*“.

⁴¹ § 198 odst. 4 zákona č. 374/2015 Sb.

⁴² *Garanční systém finančního trhu* [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.garancnisystem.cz/o-garancnim-systemu>.

nají se soustavou institucí veřejné správy. Byť se tedy GSFH svým účelem a podstatou patrně nejvíce blíží veřejným (státním) fondům,⁴³ s nimiž obecná teorie správního práva běžně pracuje jako se součástmi veřejné správy, zůstává faktem, že její vnější „obrysy“ a hranice mohou být někdy značně rozostřené, což bude patrně i případ Garančního systému vykazujícího řadu odlišných a atypických prvků.

ATYPIČNOST VYKONAVATELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Odchytky od všeobecně přijímaných typových kategorií však nenacházíme pouze mezi nositeli (subjekty) veřejné správy, ale též mezi jejími vykonavateli. Z těch představují nejpočetnější a zároveň nejvíce heterogenní skupinu zejména tzv. přímí vykonavatelé státní správy, tedy vnitřní organizační složky státu, které samy o sobě nemají vlastní právní subjektivitu.

Jejich „typičnost“ je dána zejména převažujícími organizačními principy státní správy, nicméně zejména s ohledem na pestrost jejich přímých vykonavatelů je třeba zdůraznit, že ne každá odchytka od většiny bude zároveň atypickým prvkem. Atypičností bude až taková odchytka, pro niž například nenacházíme (anebo případně jen velmi omezeně a s obtížemi) oporu v organizačních principech určujících podobu a organizaci přímých vykonavatelů.

Pokud tedy například – jak již bylo zmíněno i výše – o většině správních úřadů můžeme prohlásit, že jsou typicky vystavěny na základě monokratického principu, pak kolektivní správní úřady (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Energetický regulační úřad...) budou právě spíše výjimkami reflektujícími kolegiální organizační princip, nikoliv však nutně projevem atypičnosti. Atypičností by případně mohly být snad jen některé ne zcela jasné vzájemné odchytky – například Energetický regulační úřad i Český telekomunikační úřad mají své Rady, zatímco však v případě ERÚ stojí tato Rada v jeho čele,⁴⁴ v čele ČTÚ stojí „jen“ předseda této Rady.⁴⁵ Je otázka, nakolik jde o „kosmetický“ rozdíl spočívající toliko v odlišném legálním vyjádření a nakolik se již tento rozdíl promítá do reálného výkonu správních činností daných úřadů.

Podobné nejasnosti ohledně monokraticčnosti či kolegiálnosti konstrukce správního úřadu mohou vyvstat třeba i u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí – v jeho čele sice stojí (jeden) předseda,⁴⁶ samotný úřad je však kromě tohoto předsedy tvořen (!) i dalšími 4 členy úřadu (a ostatními zaměstnanci státu v něm zařazenými).⁴⁷ Zajímavé je zde tedy přinejmenším to, že zákonodárce používá pro označení vedoucích těchto orgánů (orgánních nositelů)⁴⁸ odlišná vyjádření a struk-

⁴³ Jak jej chápe také důvodová zpráva k předmětnému zákonu. Viz Vládní návrh zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu. Sněmovní tisk č. 536, 7. volební období Poslanecké sněmovny ČR [online]. 2015 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115127>.

⁴⁴ § 17b odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, v platném znění.

⁴⁵ § 107 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění.

⁴⁶ § 19b odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, v platném znění.

⁴⁷ § 19a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, v platném znění.

⁴⁸ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 69.

ture. Typická by měla být charakteristika nebudící pochybnosti o tom, zda se jedná o orgán kolektivní či monokratický, opak by měl v ideálním případě představovat jen vzácnou výjimku.

Jiným případem budou některé atypické konstrukce například v oblasti správně-dozorčích orgánů. Pokud jsou vykonavatelé veřejné správy specializovaní na výkon správního dozoru typicky a „tradičně“ představováni správními úřady v institucionálním pojetí,⁴⁹ tj. inspekcemi se svými organizačními strukturami (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Státní úřad inspekce práce atd.), mnohé jiné „inspekce“ z této kategorie vybočují.

Například Český inspektorát lázní a zřidel představuje atypickou odchylku, neboť je institucionální součástí ministerstva zdravotnictví,⁵⁰ a představuje tak správní úřad – případně – toliko ve svém funkčním pojetí.⁵¹

Podobným případem bude třeba i památková inspekce upravená zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění, kterou podle § 27 odst. 1 zákona dokonce „zřizuje ministerstvo jako svůj specializovaný kontrolní orgán v oboru státní památkové péče“. Formulace tohoto ustanovení je však patrně jen matoucí dikcí, která má vyjadřovat fakt, že v rámci ministerstva kultury existuje (tj. již je zřízena) památková inspekce jako součást jeho organizační struktury, nikoliv však jako samostatný správní úřad coby organizační složka státu.⁵²

Atypická je i Technická inspekce České republiky realizující státní odborný dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení.⁵³ Na rozdíl od „klasických“ inspekcí není správním úřadem (tj. organizační složkou státu pověřenou výkonem veřejné správy), ale má formu příspěvkové organizace zřízené Ministerstvem práce a sociálních věcí.⁵⁴

Specifickým orgánem – již mimo oblast správního dozoru – je i již výše zmíněná Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (dále také jen „Etická komise“). Ta byla zřízena § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, v platném znění, a jejím účelem je rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí ministerstva obrany o žádostech o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Komise původně nebyla součástí vládního návrhu dané legislativy, ale dostala se do zákona až na základě pozměňovacího návrhu Františka Bublana,⁵⁵ v důsledku čehož k ní bohužel chybí jakákoliv důvodová zpráva osvětlující přesnější úvahy a záměry zákonodárce.

⁴⁹ Viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 209 a násl. ve vztahu ke s. 70.

⁵⁰ Viz § 10 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění.

⁵¹ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 70.

⁵² Viz například ZÍDEK, M. – TUPÝ, M. – KLUSOŇ, J. Komentář k § 27. In: ZÍDEK, M. – TUPÝ, M. – KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz; případně VARHANÍK, J. – MALÝ, S. Komentář k § 27. In: VARHANÍK, J. – MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz.

⁵³ Zákon č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, v platném znění.

⁵⁴ Seznam organizací MPSV. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.mpsv.cz/seznam-organizaci-mps.

⁵⁵ Pozměňovací a jiné návrhy k návrhu poslanců Petra Tluchoře, Petra Gazdika, Kateřiny Klasnové, Marka Bendy a dalších na vydání zákona o účastnících protikomunistického odboje a účastnících odporu proti

Orgán je to atypický hned z několika hledisek. Kromě své kolegiální povahy (sestává z 9 členů), která je ve státní správě stále velmi výjimečnou, je to především její postavení coby orgánu instančně nadřízeného ministerstvu obrany (*arg. a contr.* předposlední věta § 7 odst. 1 zákona). V tom Etická komise představuje výrazně atypický prvek v soustavě orgánů ústřední státní správy, neboť se – přinejmenším v některých procesech – stává orgánem stojícím nad ústředním správním úřadem.

Nestandardní je též fakt, že Etická komise je nadřízeným správním orgánem i sama sobě (§ 7 odst. 1 zákona *in fine*), a nejasnosti může vyvolávat i dikce, podle níž se Etická komise pro účely výkonu své působnosti a odborného, organizačního, finančního a materiálního zabezpečení své činnosti (§ 7 odst. 8 zákona) „považuje za organizační jednotku Úřadu vlády České republiky“. Pokud se totiž za takovou jednotku pro zmíněné účely toliko „považuje“, pak jí tedy ve skutečnosti patrně není. Zároveň však není ani samostatnou organizační složkou státu,⁵⁶ tj. správním úřadem v institucionálním pojetí, a její členové nejsou státními zaměstnanci ve smyslu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť svou činnost vykonávají na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (dle § 7 odst. 8 zákona č. 262/2011 Sb.).

ZÁVĚREM

Odchylek od „normy“ bychom v organizaci naší veřejné správy samozřejmě mohli nalézt mnohem více. Za úvahu by stály například výše jen zmíněné tzv. nezávislé správní úřady a rozbor podob a forem jejich nezávislosti nebo například vymezení věcné působnosti zákona o státní službě (viz zejm. jeho § 2) a jeho (ne)překryvu se soustavou orgánů ústřední státní správy. Ve sféře samosprávy bychom se mohli věnovat otázce, nakolik za atypickou – při srovnání kvantity subjektů územní a neúzemní samosprávy – můžeme (ne)považovat absenci jednoznačné hranice mezi oblastí vlastní samosprávné činnosti („samostatná“ působnost) a agendy vykonávané jménem státu („přenesená“ působnost), nezajímavé by jistě nebylo ani zkoumání palety forem a typů soukromoprávních subjektů vykonávajících vybrané veřejnosprávní činnosti například na základě licence či autorizace.⁵⁷

Cílem tohoto příspěvku nebyla důkladná analýza jednotlivých odchylek, které můžeme nalézt v organizaci naší veřejné správy, ani snaha o jejich úplný výčet. Zde prezentovaný výběr je toliko subjektivní volbou, snažící se – zejména mezi subjekty veřejné správy – pokrýt vybrané odchylky objevující se ve všech běžně rozlišovaných typech nositelů veřejné správy.

komunismu a o změně zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o protikomunistickém odboji). Sněmovní tisk č. 204/4, 6. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2011 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=72124&pdf=1>.

⁵⁶ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 87.

⁵⁷ Viz například MATES, P. K některým otázkám výkonu státní správy na základě propůjčení. In: HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 181 a násl.

Tím méně pak bylo záměrem textu „onálepkovat“ zmíněné instituce označením „atypická“, jež může být chápáno pejorativně a s negativním nádechem. O téměř každém případě zmíněném (nejen) výše by bylo možné napsat samostatnou studii, i ta by však prakticky vždy byla postavena především na domněnkách a obecných předpokladech, neboť podrobnější informace k těmto atypickým institucím zpravidla scházejí.

To bohužel často platí i o samotných příčinách atypičnosti, tj. důvodech, pro které zákonodárce určitou výjimku ze zavedeného pravidla do organizace veřejné správy vůbec zavedl. Někdy je možné tyto důvody více či méně úspěšně identifikovat z „vnějších okolností“ přijetí dané právní úpravy, jindy je však třeba se spíše jen dohadovat a spekulovat (anebo, když to – spíše náhodou – lze, čerpat ze vzpomínek či osobního svědectví těch, kteří byli u toho). Tato skutečnost však výrazně brání hodnocení dané odchylky. Nevíme-li přesně, čím byla motivována (nebo způsobena) a jaký cíl byl jejím zavedením sledován, jen obtížně je možno hovořit o její užitečnosti, vhodnosti, účelnosti, či – dokonce snad – nezbytnosti.

Co lze naopak konstatovat téměř bez pochyb, je fakt, že jakékoliv atypičnosti vždy činí problémy zejména při seznamování se s danou materií a snahou o její pochopení, tj. především ze strany studentů právnických fakult. Atypické výjimky sice mohou představovat vítané zpestření výuky a zajímavou odbočku od uniformity „standardních“ institucí, zároveň však přinášejí (nebo alespoň zvyšují) jakési „riziko opomenutí“, tj. že daná odchylka zůstane nerozpoznána, a tedy nereflextována (ať již při zkoušce během studia, nebo třeba následně v právní praxi – co je horší, necht' si laskavý čtenář doplní sám).

Odpověď na otázku, do jaké míry je tedy možné vložit rovnítko mezi atypické instituce na jedné straně a komplikace na straně druhé, tak není úplně jednoznačná. Z pedagogického či metodického hlediska je samozřejmě každá odchylka od standardu a systémová nezařaditelnost něčím, čemu je třeba věnovat zvýšenou pozornost. Alespoň potenciálně to však platí i pro funkčnost soustavy veřejné správy, která by z podstaty věci měla představovat co možná nejvíce systematickou a logicky uspořádanou soustavu institucí, v níž by jakákoliv odchylka – je-li už vůbec připuštěna – měla být jasně a srozumitelně zdůvodněna. Přinejmenším u některých atypických subjektů a vykonavatelů naší veřejné správy to však bohužel říci nelze.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.
Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni
janmal@ksp.zcu.cz

VARIA

VÝVOJ DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČR OD POČÁTKU 20. STOLETÍ PO SOUČASNOST¹

MILAN HRDÝ

Abstract: **The Development of Pension Insurance in the Territory of Today's Czech Republic from the Beginning of the 20th Century to the Present**

The article deals with the problems of pension insurance in the territory of today's Czech Republic from the beginning of the 20th century to the present. The main principles of the development of the pension system in the given period were identified and the analysis was performed mainly in terms of the personal and material scope of insurance, insurance obligations, and briefly in terms of the organizational security of the pension system as well. This analysis was carried out in four selected periods. At the end of the article, the relevant findings from this historical development are summarized and with their use the author's own proposal for the development of the pension insurance system in the Czech Republic in the future is presented.

Keywords: pension system; historical development; analysis; Czech Republic

Klíčová slova: důchodový systém; historický vývoj; rozbor; Česká republika

DOI: 10.14712/23366478.2021.44

1. ÚVOD

Cílem tohoto článku je prezentovat klíčové aspekty vývoje důchodového systému na území ČR od začátku 20. století po současnost a na základě této identifikace a rozboru vyvodit příslušná doporučení pro vývoj důchodového pojištění v ČR do budoucnosti.

Identifikace vývoje penzijního pojištění je založena na hodnocení jednotlivých právních kategorií a jednotlivých parametrů v rámci příslušných vymezených relativně homogenních období. Posuzován je především osobní a věcný rozsah pojištění, pojišťovací povinnosti a stručně také organizační zabezpečení důchodového pojištění. Teoretická východiska jsou založena na stručné analýze vybrané literatury, která se vybranými aspekty důchodového pojištění na území dnešní ČR zabývala. Můžeme zmínit např. pu-

¹ Tento článek vznikl v rámci projektu UNCE/HUM/034 Závislá práce v 21. století – otázky a výzvy na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

blikaci prof. Lukáše,² která analyzuje právo sociálního zabezpečení v období začátku první republiky s odkazy na právo sociálního zabezpečení Rakouska-Uherska. I když v rámci práva sociálního zabezpečení je realizováno především nemocenské a úrazové pojištění, velmi zajímavé informace lze získat také ohledně důchodového pojištění. Za zmínku stojí určitě analýza vztahu sociální profylaxe v pojišťování invalidním a penzijním a profylaxe v pojištění nemocenském a úrazovém. Podstata sociální politiky v období první republiky a její východiska jsou řešena v zajímavé publikaci³ prof. Karla Engliš z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně (toho času guvernéra Národní banky Československé). Engliš zmiňuje tzv. solidaristické právo – stát nutí individua, aby jednala jinak, než kdyby se řídila pouze svými osobními zájmy.⁴ Vedle aktivity normotvorné hraje důležitou roli také aktivita hospodářská, opatřování prostředků pro solidaristické hospodářství vede k vyrovnávání důchodů na základě příslušných donucovacích norem. Donucování je realizováno nejčastěji prostřednictvím daní. Je třeba si uvědomit, že pod pojmem důchody zde rozumíme příjmy obyvatel, tj. jedná se zde především o ekonomický výraz. K realizaci sociální politiky je tak nezbytné opatřování prostředků, které se může dle Engliše dít negativním působením k vyrovnávání důchodů a negativním působením k vyrovnávání majetku.⁵ Vyrovnávání důchodů se děje především snižováním důchodů nadměrných a vyšších a zvláštním zdaněním majetku. Engliš si velmi dobře uvědomoval, že pro kvalitní sociální právo jsou nezbytné nejen kvalitně zpracované právní normy, ale také opatření prostředků především z důchodů a majetku těch bohatších ve společnosti na základě příslušné životní míry. Souvisí to s rozdělováním plodů práce (národního produktu). Tento přístup opodstatňuje současné hledání zdrojů pro financování starobních důchodů na základě vyššího zdanění firem či nemovitostí, podle přístupu různých politických stran. Nejedná se tedy o komunistický výmysl, jak se to někteří politici u nás snažili prezentovat (viz další text, např. zkušenosti prof. Tomeše), ale tato problematika byla řešena již v první polovině dvacátého století, a to včetně Beveridgeovy sociální reformy ve Velké Británii během druhé světové války a těsně po ní. Problematicku sociální politiky Engliš rozděloval na politiku všeobecnou a zvláštní, přičemž ve všeobecné politice jde o rozdělování plodů práce (národního produktu) a také břemene práce samotné podle zásad osobní solidarity.⁶ Sociální politika zvláštní se pak zabývá podstatou a problémem jednotlivých sociálních tříd a rozpadá se na sociální politiku dělnickou, středostavovskou, chudinskou a spotřebitelskou.⁷ Klíčový význam příspěvku Engliše k problematice sociální politiky včetně politiky důchodové má uvědomění si velmi těsné vazby práva a ekonomie, kdy precizně formulované právní normy v oblasti sociálního pojištění se neobejdou bez důsledné ekonomické analýzy toho, jak velké bohatství společnosti je k dispozici pro přerozdělení pro účely kvalitního sociálního zabezpečení. Klíčový zákon týkající se prvorepublikového důchodového pojištění, tj. zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří,

² LUKÁŠ, J. *Úvod do československého sociálního pojištění*. Praha: Sociální služba, [1922].

³ ENGLIŠ, K. *Soustava národního hospodářství: věda o pořádku, v kterém jednotlivci a národové pečují o udržení a zlepšení života. Svazek II*. Praha: Melantrich, 1938.

⁴ Tamtéž, s. 498.

⁵ Tamtéž, s. 503.

⁶ Tamtéž, s. 503.

⁷ Tamtéž, s. 484.

v aktuálním znění, byl analyzován v publikaci autorů Gallase a Janoštíka,⁸ přičemž rozbor byl proveden jak z hlediska hmotněprávního, tak i z hlediska procesněprávního. Sociální pojištění je vymezeno jako souborný název pro devět rozdílných druhů pojištění, a to proti přechodné nezpůsobilosti ku práci způsobené nemocí, mateřstvím, nezaviněnou nezaměstnaností (celkem tři), dále proti trvalé nezpůsobilosti ku práci způsobené úrazem, invaliditou a stářím (další tři) a proti úplnému zničení osobnosti způsobené smrtí, pokud má smrt za následek újmu finanční, s tím, že existoval určitý vývoj sociálního pojištění, který nejprve kladl důraz na pojištění úrazové a nemocenské. Byly vymezeny příslušné zásady, na kterých tehdejší pojištění zaměstnanců stálo. Mezi tyto základní zásady patřila zejména myšlenka pojištění, a nikoliv zaopatření, zaměření na osoby nesamostatně činné, dále pak ponechání samostatného pojištění horníků a také dlouhodobost dávek invalidního a starobního pojištění a existence tzv. čekací doby u tohoto druhu pojištění.⁹ Značná pozornost je také věnována nové úpravě pojišťovacího soudnictví, které bylo na tehdejší dobu velmi vyspělé. Tato vyspělost spočívala zejména v samotné existenci pojišťovacího soudu, což nebylo zdaleka běžné ani ve vyspělých zemích, dále pak v jasné identifikaci působnosti pojišťovacího soudu a řízení u něho a také v oblasti opravných prostředků týkající se především odvolání proti rozsudkům včetně role Vrchního pojišťovacího soudu.

Na konci první republiky vznikla zajímavá publikace¹⁰ analyzující mimo jiné i invalidní a starobní pojištění dělníků. Nejprve je analyzován velmi stručně vývoj sociálního pojištění na území tehdejší ČSR s důrazem na to, že smysl sociálního pojištění spočívá v tom, že „pracující vrstvy národa, jejímž jediným kapitálem jest jejich pracovní síla, byly alespoň částečně chráněny proti rizikům čekajícím na každého člověka, jako jest nemoc, invalidita, stáří, úraz a smrt“.¹¹ Analyzována je rovněž otázka vynětí osob z pojištění invalidního a starobního, přičemž je konstatováno, že se jedná o všechny osoby, které jsou vyňaty z pojištění nemocenského.¹² Pro účely důchodového pojištění mělo význam také vymezení zaměstnání příležitostného. Důsledně byly odlišovány pojmy zaměstnání vedlejšího a příležitostného, přičemž autor publikace odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který příležitostné zaměstnání vymezení jako druh smluvního závazku, který pro svoji nahodilost a krátkodobost netvoří řádný zdroj příjmů pracující osoby.¹³ Poměrně velká část publikace je věnována také oblasti procesního práva v oblasti sociálního pojištění, ze které jasně vyplývá, že oblast procesního práva sociálního zabezpečení v období první ČSR byla na velmi vysoké úrovni, a to včetně systému odvolacích řízení.

⁸ GALLAS, J. – JANOŠTÍK, F. *Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří ve znění novely ze dne 8. listopadu 1928, čís. 184 Sb. z. a n. 4.* úplně přepr. vyd. Praha: nákladem Sdružení úředníků a zřízenců československých sociálně-pojišťovacích ústavů, 1929.

⁹ Tamtéž, s. 20–22.

¹⁰ MIMRA, S. *Systém nemocenského, invalidního a starobního pojištění dělníků podle zákona o sociálním pojištění.* Praha: nákladem Čs. ústředí nemocenských pojišťoven, 1936.

¹¹ Tamtéž, s. 7.

¹² Tamtéž, s. 24.

¹³ Tamtéž, s. 23.

V období socialismu vznikla zajímavá studie¹⁴ týkající se problematiky důchodového věku žen, která velmi podrobně analyzuje a zdůvodňuje nutnost dřívějšího odchodu žen do starobního důchodu. Publikace vychází nejprve z analýzy tehdejšího stavu věku odchodu do starobního důchodu žen, přičemž je konstatováno, že kromě socialistických zemí, kde je nižší důchodový věk žen považován za určitou vymoženost systému, se i stále více zemí kapitalistických přiklání k věkové diferenciaci při odchodu do důchodu žen. Za klíčový diferenciační prvek je považován mimo jiné počet vychovaných dětí. Z pohledu právních východisek pro další analýzy je třeba vyzdvihnout především jasnou snahu o poměrně precizní a sofistikované zdůvodnění nižšího věku odchodu do důchodu. Toto zdůvodnění se opírá o zkušenosti z bývalého Sovětského svazu, Velké Británie a tehdejšího Československa. Prameny z bývalého Sovětského svazu, které však nejsou v publikaci blíže specifikovány, zdůvodňují nižší důchodový věk žen tím, že ženy mají výrazně nižší věk invalidizace než muži, že se u žen dříve začíná ztrácet schopnost pracovat, a také byly zmíněny i tzv. politické ohledy, kdy si socialistická společnost váží náročné role žen a chce jim umožnit dřívější odchod do starobního důchodu.¹⁵ Prameny z Velké Británie se opírají o kontext Beveridgeovy zprávy,¹⁶ kdy starobní důchod manželky doplňuje starobní důchod manžela, a je vhodné, pokud oba manželé budou odcházet do důchodu ve stejné době, a protože manželka je zpravidla o několik let mladší, měla by tedy odcházet do důchodu v nižším věku.¹⁷ V tehdejších Československu se vycházelo z toho, že žena má specifické postavení ve společnosti a že společnost nemůže převzít všechny povinnosti ženy, které má v domácnosti a v rodině, a dále pak bylo zdůrazňována také skutečnost, že porody a následná výchova dětí vyžadují přestávky v pracovní činnosti ženy a následně větší nároky na její organismus.¹⁸ Za pozornost stojí rozhodně poměrně sofistikovaná analýza biologických odlišností žen a jejich vlivu na pracovní schopnost včetně medicínského hlediska. Na ukázkou je možné uvést, že ženské tělo je v průměru o 10 % menší než mužské, má kratší paže, nižší dosah ruky, o čtvrtinu nižší váhu svalstva, o čtvrtinu nižší dýchací kapacitu a odlišné rozměry některých prstů.¹⁹ I když tento pohled vychází především z posuzování role ženy při výrobní činnosti, rozhodně stojí za zamyšlení. Dříve zmíněné hledisko politické konstatuje, že ženy v socialistických zemích by měly mít lepší sociální zabezpečení než ženy v zemích kapitalistických. Další zajímavou studií z období socialismu je výzkumná práce²⁰ zabývající se analýzou a definicí invalidity, zejména pak invalidity částečné, v předpisech o sociálním zabezpečení z osmdesátých let mi-

¹⁴ *Důchodový věk žen a jeho diferenciacie*. Praha: Československý výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 1974.

¹⁵ Tamtéž, s. 82

¹⁶ Beveridgeova zpráva, anglicky *Beveridge Report*, oficiálně *Sociální pojištění a s tím spojené služby*, anglicky *Social Insurance and Allied Services*, byl dokument, který v roce 1942 pro britskou vládu vypracoval ekonom a sociální reformátor William Beveridge. Analýza a návrhy zde představené se staly základem britské verze sociálního státu, v praxi především sociálního pojištění (*National Insurance*) a systému veřejné zdravotní služby (*National Health Service*) – viz Beveridgeova zpráva. In: *Wikipedie* [online]. 2021 [cit. 2021-08-15]. Dostupné na: https://cs.wikipedia.org/wiki/Beveridgeova_zpr%C3%A1va a Wikipedie.

¹⁷ *Důchodový věk žen a jeho diferenciacie*, s. 82

¹⁸ Tamtéž, s. 83.

¹⁹ Tamtéž, s. 84 a násl.

²⁰ KOLBE, J. a kol. *Analýza současné definice invalidity, zejména částečné, v československých předpisech o sociálním zabezpečení. II. díl*. Praha: Československý výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 1982.

nulého století. Z hlediska ekonomické situace bylo konstatováno, že finanční situace poživatelů invalidního důchodu je povětšinou uspokojivá, s tím, že nižší úroveň invalidního důchodu mají občané, kteří pobírají invalidní důchod již od útlého dětství, a také mentálně postižení.²¹ Zdůrazněna byla rovněž potřeba pracovní činnosti poživatelů invalidního důchodu nikoliv pouze z hlediska příjvídělků, ale především z hlediska jejich pocitu seberealizace, přičemž bylo konstatováno, že značná část částečně invalidních osob musela přijmout práci s nižší kvalifikací, než měla před vznikem invalidity. Podle této studie byly v osmdesátých letech minulého století vytvořeny dobré podmínky pro zaměstnávání invalidních občanů, avšak bylo zapotřebí zajistit, aby mohli vykonávat více kvalifikovanou práci.²²

Zajímavou prací je bezesporu i kniha prof. Tomeše mapující jeho kariéru v oblasti práva sociálního zabezpečení.²³ Z hlediska smyslu tohoto příspěvku je velmi užitečná věta v rámci úvodní kapitoly, kdy prof. Tomeš zmiňuje, že mu jeho nadřizený důrazně doporučil, aby „*se naučil dějiny sociálního zabezpečení, bez jejichž znalosti nelze pochopit současnost*“.²⁴ Je to další z důkazů toho, že analýza minulého vývoje v oblasti sociálního pojištění je z hlediska vytváření současné koncepce důchodového systému nesmírně důležitá. Publikace analyzuje proces zrušení diskriminačních výhod horníků, hutníků, chemiků a dalších profesí v sociálním zabezpečení, což se podařilo ještě za federálního Československa, zatímco zavedení penzijního připojištění se realizovalo až v rámci samostatné České republiky v roce 1994. Velkým problémem se ukázalo odmítnutí zaměstnaneckých fondů, zejména pak zaměstnaneckého fondu hornického, který měli financovat majitelé dolů z ceny uhlí, přičemž jeho fungování by bylo na stejném principu jako u britských *occupational pensions*.²⁵ Právě absenci zaměstnaneckých penzijních fondů je možné považovat za jednu z velkých slabin současného českého penzijního systému. Na konci předlistopadového období se objevuje zajímavá analýza týkající se sociálního zabezpečení, a tedy i zabezpečení důchodového.²⁶ Kromě analýzy platných právních předpisů z oblasti důchodového zabezpečení, nemocenského zabezpečení, z oblasti společenské pomoci rodinám s dětmi, sociální péče a léčebně-preventivní péče práce konstatuje, že v oblasti důchodového zabezpečení se plně osvědčil princip univerzálnosti a rozvinutý systém dávek.

Stručný rozbor uvedené literatury ukazuje, že vývoj důchodového systému na území dnešní ČR vždy vycházel z konkrétní politické a ekonomické situace, s tím, že se postupně rozšiřoval počet osob, které patřily do okruhu osob pojištěných, a že důchodový systém byl poměrně široce rozvinutý včetně pojišťovacího soudnictví. Věcný rozsah pojištění zůstal na přibližně stejné úrovni a jednotlivé právní normy v příslušných obdobích byly velmi podrobně analyzovány a podrobovány věcnému hodnocení. Postupně

²¹ ZÁHORSKÁ T. a kol. *Průzkum života a potřeb invalidních občanů*. Praha: Československý výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 1983, s. 214.

²² Tamtéž, s. 217.

²³ TOMĚŠ, I. *Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva: 1955–2015*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019.

²⁴ Tamtéž, s. 12.

²⁵ Tamtéž, s. 102.

²⁶ PŘÍB, J. – RÝZNAR, L. – SAMEK, V. *Zákon o sociálním zabezpečení: výklad a aplikace v praxi*. Pardubice: Československá vědecko-technická společnost – Dům techniky ČSVTS Pardubice, 1988.

byly rozvíjeny i příslušné zásady, na kterých bylo pojištění založeno. Důležitou roli hrála také ochota věnovat se problematice důchodového pojištění a hledání zdrojů pro jeho financování. Je možné vyslovit hypotézu, že historický vývoj důchodového systému byl odrazem tehdejší ekonomické a politické situace se snahou o odborné zdůvodnění daného vývoje.

2. STRUČNÁ PRÁVNÍ ANALÝZA A ZHODNOCENÍ V JEDNOTLIVÝCH OBDOBÍCH

2.1 OBDOBÍ PŘED VZNIKEM SAMOSTATNÉ ČSR

Zákon č. 1/1907 ř. z.²⁷ již zcela komplexně postihuje problematiku důchodového pojištění v rámci Rakouska-Uherska. Osobní rozsah pojištění je dán pozitivně vyjmenovanými osobami, na které se pojištění vztahuje, a dále pak negativně vyjmenovanými osobami, na které se důchodové pojištění nevztahuje. Osobní rozsah pojištění je limitován na vybrané kategorie občanů. Nejlépe na tom byli veřejní zaměstnanci, kteří měli definitivní státní pojištění, které bylo součástí jejich pracovního poměru.²⁸ Relativně dobře ošetřené podmínky měli rovněž učitelé či horníci. Věcný rozsah pojištění je poměrně široký, neboť zahrnuje nejen starobní důchod, ale i důchod vdovský, invalidní a také určitou formu důchodu sirotčího, tj. všechny základní formy důchodů, které jsou známy také ze současné legislativy. Z hlediska příslušných základních parametrů, tak jak je známe i ze současnosti, jsou identifikovány především doba odchodu do důchodu a minimální doba pojištění. Starobní důchod je prvně právně zakotven na území současné ČR, s tím, že se připouští možnost nároku na odpočinek zaměstnance bez toho, aby byl stížen nemocí nebo úrazem. Do té doby byla řešena především problematika úrazového pojištění jakožto ztráty výdělku v důsledku vzniklého úrazu nebo ztráty výdělku v důsledku nemoci. Přijetím zákona o důchodovém pojištění, byť pro omezené skupiny osob a za relativně přísných podmínek, se i území současné ČR zařadilo mezi sociálně nejvyspělejší oblasti na světě. Zřízen byl Ústav pensijní se sídlem ve Vídni, který měl na starosti organizaci penzijního pojištění.

Za klíčový je možné považovat fakt, že si společnost poprvé ve své historii začíná uvědomovat nutnost komplexnějšího důchodového zabezpečení alespoň určitých skupin obyvatelstva, včetně relativně vysokého zabezpečení rodinných příslušníků pro případ ztráty živitele. Poprvé se pracuje s pojmy jako soustavná příprava na budoucí povolání nebo naopak neschopnost se připravovat na budoucí povolání. Za relativní výhodu tohoto systému důchodového pojištění je možné považovat také vysoce sofistikované organizační zabezpečení celého systému, které zabezpečoval Pensijní ústav se sídlem ve Vídni. Mezi základní nevýhody systému důchodového pojištění v daném období patří bezesporu jeho orientace pouze na určité skupiny obyvatel, přičemž i každá

²⁷ Zákon č. 1/1907 ř. z., o penzijním pojištění zřizenců ve službách soukromých a některých zřizenců ve službách veřejných.

²⁸ MALÝ, K a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepr. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 288.

z příslušných skupin má svoji samostatnou zákonnou úpravu. Vysoký je také věk odchodu do starobního důchodu vzhledem k průměrnému věku dožití v dané době.

2.2 OBDOBÍ OD ROKU 1918 DO ROKU 1945

Penzijní pojištění v období první Československé republiky vycházelo ze zákonných úprav bývalého Rakouska-Uherska, kdy byly pojištěny vybrané skupiny obyvatel, zejména zaměstnanci ve státních službách a dále pak zaměstnanci, kteří vykonávali práci duševní, zejména v kancelářích, nebo dozírali na práci druhých osob. V roce 1924 přichází zákon č. 221/1924 Sb.,²⁹ úprava, která řešila pojištění pro případ stáří a invalidity a která byla na svoji dobu relativně velmi pokroková; v podstatě poprvé byly pojištěny i širší vrstvy obyvatel včetně dělnictva, i když z dnešního úhlu jen na velmi nízké úrovni zabezpečení. Pojištění se nevztahovalo však na osoby starší šedesáti let, které pak byly následně zajištěny jakousi roční starobní podporou, která navíc byla v případě více osob v rámci jedné domácnosti krácena. Za určitou originalitu je možné považovat sjednocení dávek sociálního pojištění a propojení v rámci jednoho systému jak dlouhodobých, tak i krátkodobých sociálních dávek, a také pokrytí širokého spektra zaměstnanců v rámci tohoto zákona.³⁰ Podmínky tohoto důchodového zajištění se postupně se zvyšující se životní úrovni během období první Československé republiky zlepšovaly. Věk odchodu do důchodu byl stanoven na úroveň 65 let, což byl na tehdejší dobu věk relativně vysoký. Samostatně bylo řešeno pojištění horníků a osob samostatně hospodařících. Celkově je možné konstatovat, že období předválečné ČSR bylo charakteristické relativně velmi vyspělým systémem sociálního pojištění včetně pojištění důchodového. Kromě kvalitních hmotněprávních norem je třeba zmínit i velmi kvalitní procesní zákonodárství v oblasti sociálního zabezpečení včetně důchodového pojištění. Unikátní bylo např. zřízení speciálního pojišťovacího soudu, o kterém bude zmínka ještě v rámci organizačního zabezpečení důchodového pojištění v daném období. V období Protektorátu Čechy a Morava dochází pouze k dílčím úpravám některých zákonných úprav z období první Československé republiky s cílem valorizace důchodů a také zkrácením čekací doby na důchod. Valorizační zvyšování důchodů se dělo především na základě příslušných vládních nařízení. Silné inflační tlaky byly kompenzovány vybraným skupinám zaměstnanců, které byly považovány za klíčové pro válečné hospodářství, např. horníků. Vzhledem k nutnosti jednat relativně rychle se realizovala většina opatření na základě příslušných vládních nařízení. Cílem bylo mimo jiné eliminovat případné projevy sociální nespokojenosti, neboť okupační správa potřebovala zabezpečit klid pro zajištění stále náročnější válečné výroby.

Osobní rozsah pojištění v daném období se týkal především vybraných skupin obyvatel, s tím, že postupně docházelo k vytváření dalších skupin, čímž docházelo k tomu, že postupně větší počet obyvatel byl zabezpečen důchodovým pojištěním. Věcný rozsah pojištění se týkal především starobních důchodů, důchodů vdovských a vdoveckých, dále pak sirotčích, invalidních, ale také výbavného a státní starobní podpory. Pojiš-

²⁹ Zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ze dne 9. října 1924.

³⁰ TOMEŠ, I. *90 let sociálního pojištění v České republice: statě z let 2014–2016*. Praha: BMSS-Start, 2016, s. 12.

řovací povinnosti spočívaly především v placení pojistného, na kterém se podíleli jak zaměstnanec, tak i zaměstnavatel. K pojištění bylo třeba se přihlásit v souladu s příslušným zákonem. Za výhodu systému důchodového pojištění v daném období je možné považovat především skutečnost, že již značná část obyvatelstva začíná být důchodově pojištěna. I když důchodové pojištění je stále ještě relativně roztržštěné na jednotlivé skupiny obyvatelstva, nelze přehlédnout relativně značný pokrok v této problematice, kdy systém důchodového pojištění v předválečné ČSR byl jedním z nejspělejších na světě. Týkalo se to nejen hmotněprávních otázek, ale také i práva procesního. Věková hranice 65 let byla na tehdejší dobu stále vysoká, což je do určité míry eliminováno zvyšujícím se věkem dožití. Za pozitivum je možné také považovat valorizace důchodů v důsledku vysoké inflace, která se projevila především v období protektorátu. Mezi základní nevýhody systému důchodového pojištění v daném období patří nejednotnost úpravy, kdy každá z příslušných skupin obyvatel má svoji samostatnou zákonnou úpravu, přičemž velké rozdíly jsou také ve štedrosti důchodových plateb podle jednotlivých zákonných úprav. Další nevýhodou mohou být relativně náročné podmínky, které je třeba pro odchod do starobního důchodu splnit, zejména pokud se týká odpracovaných nebo odsloužených let.

2.3 OBDOBÍ OD ROKU 1945 DO ROKU 1992

Protože toto období je relativně široké, je vhodné se zaměřit i na jednotlivé dílčí periody, které se zde vyskytly. Počátek dané periody je možné rozdělit na dvě zásadní období. První se týká realizace systému národního pojištění, který byl v podstatě připravován již během druhé světové války exilovou vládou v Londýně, přičemž byl inspirován již dříve zmíněným dílem Williama Beveridge z roku 1942 s názvem *Social Insurance and Allied Services*, jehož zstručnění bylo také přeloženo do češtiny.³¹ Podstatou tohoto přístupu bylo vybudování sebevědomého systému sociálního pojištění, které by bylo založeno na principu univerzálního zabezpečení občanů dané země a nahrazení dosavadních stavovských pojišťovacích systémů. Idea vybudování sociálního státu s cílem zajistit „sociální bezpečnost“³² se realizovala prakticky ve všech vyspělých, především evropských zemích po druhé světové válce, s tím, že sociální bezpečnost se měla stát jakýmsi nárokovým statkem, a nikoliv pouze jakousi almužnou či charitou státní moci vůči svým občanům. Sociální bezpečnost byla řešena v rámci systému sociálních a hospodářských práv,³³ která byla mimo jiné řešena i v rámci Ústavy 9. května 1948. Klíčové pro sociální pojištění bylo především sjednocení dřívějších oddělených a samostatných oborů sociálního pojištění, tak jak byly známy především z předválečného období. Důležitým rysem tohoto období bylo také zajištění poválečné kontinuity celého důchodového systému včetně uznání nároků získaných v cizině a včetně valorizace důchodů ze sociálního pojištění. Uznání zahraničních nároků zahrnovalo práci v zahraničí v období nesvobody, dále pak případy reemigrace, otázku lidí pracujících v postoupeném pohraničí či také otázku obyvatel Zakarpatské Ukrajiny, která byla po válce

³¹ KUKLÍK, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989*. Praha: Linde, 2009, s. 237.

³² Tamtéž.

³³ Tamtéž.

postoupena Sovětskému svazu. Nároky se vztahovaly na případy invalidity, stáří a úrazu u cizozemského nositele pojištění³⁴ a měli na ně nárok i pozůstalí po osobách, kteří měli na výplatu nárok.³⁵ Za období nesvobody bylo považováno období od 30. září 1938 do 4. května 1945.³⁶ Druhé období se týká první poloviny padesátých let, kdy bohužel dochází k promítání silného vlivu sovětského práva sociálního zabezpečení, což je proces, který vyvrcholil především přijetím zákona o sociálním zabezpečení z roku 1956. Tento vliv se promítal především v oddělení nemocenského a důchodového pojištění, dále pak v rozdělení zaměstnanců do tří základních kategorií podle významnosti pro nový komunistický režim, kdy byly preferovány především dělnické profese z oblasti hornictví a těžkého průmyslu, právě po vzoru sovětského systému, přičemž se jednalo o fyzicky velmi náročné profese, s tím, že naopak význam duševní práce byl potlačován. Právě toto členění na tři kategorie zaměstnanců bylo podle odborné literatury³⁷ nejvíce kritizovanou oblastí systému sociálního pojištění v období komunistické vlády. Další zásadní změnou vlivem promítání sovětského práva byla změna principu pojištění na princip zabezpečení, které platí stát ze státního rozpočtu, a kdy není zapotřebí být tzv. pojištěn. Ke splnění nároku na výplatu důchodu pak „stačilo“ splnit zákonem dané podmínky, což bylo např. v případě důchodového zabezpečení dosažení důchodového věku a minimálního počtu odpracovaných let či případně splnění dalších podmínek. Důchodový systém byl relativně velmi štědrý, především co se týká starobních důchodů žen, které mohly odcházet do starobního důchodu ve věku 53 až 57 let podle počtu vychovaných dětí. Také u mužů se snížil věk odchodu do starobního důchodu na 60 let. Tyto štědré podmínky společně s prodlužujícím se věkem průměrného dožití znamenaly zvyšující se počet důchodců a také vyšší zátěž pro státní rozpočet. K tomu je nutné přidat i systém osobních a sociálních důchodů.

V rámci sedmdesátých let dochází k definitivnímu sjednocení důchodů pod jednu právní úpravu, pod kterou byl subsumováno důchodové zabezpečení družstevních rolníků. Speciální formou důchodu byl důchod za výsluhu let u vybraných profesí. Tento systém důchodového pojištění, respektive zabezpečení, pak přetrvával až do roku 1990 a s určitými úpravami pak i do konce federace v roce 1992. Dochází ke zpětnému přechodu od důchodového zabezpečení k důchodovému pojištění, přičemž v tomto období za určitý mezitupeň je možné považovat používání výrazu zabezpečení, s tím, že na důchodové zabezpečení je třeba platit pojištění.

Z hlediska osobního rozsahu jsou v daném období pojištění všichni zaměstnanci, tj. jak dělníci, tak úředníci, horníci aj., samostatně hospodařící rolníci a členové jednotlivých zemědělských družstev. Pro výplatu příslušných dávek bylo třeba splnit příslušné podmínky, např. u starobního důchodu věk a dobu zaměstnání. Mimo chodem v analyzovaném období dochází ke snížení dlouhotrvající hranice pro odchod do důchodu 65 let na hodnotu 60 let, přičemž se rozlišuje hranice pro odchod do důchodu mužů a žen. Vycházelo se z faktu, že ženy jsou kvůli souběhu zaměstnání a péče o rodinu více zatíženy a mají nárok na dřívější odchod do důchodu. Souviselo to jednak s velmi sil-

³⁴ § 1 zákona č. 17/1947 Sb., o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění

³⁵ § 1, odst. 4 zákona č. 17/1947 Sb., o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění.

³⁶ § 1, odst. 8 zákona č. 17/1947 Sb., o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění.

³⁷ KUKLÍK, c. d., s. 244.

nou prorodinnou politikou komunistické vlády a dále pak se skutečností, že komunisté potřebovali výrazněji zapojit ženy do pracovního procesu, ale zároveň předpokládali i jejich péči o rodinu. Z hlediska věcného existovaly v tomto období velmi podobné typy důchodů, jako tomu bylo v předcházejícím období, kdy se jednalo především o starobní důchod, vdovský důchod, vdovecký důchod, sirotčí důchod, důchod manželky, důchod za výsluhu let i sociální a osobní důchod. Výši důchodu ovlivňovala zásadní pojišťovací povinnost a tou byla doba, po kterou byla osoba zaměstnána, přičemž existovala minimální doba v rozsahu dvaceti let. Do této lhůty se započítávala nejen doba zaměstnání, ale i doba např. vojenské základní služby, mateřské dovolené, ale i odbojová činnost během války. Specifickým typem důchodu z tohoto období byl osobní důchod, který byl přiznáván nikoliv podle objektivních pravidel, ale subjektivně na základě předchozích zásluh o rozvoj národního hospodářství či vědy nebo kultury. Oproti minulému období dochází i k zásadní změně v oblasti organizačního zabezpečení důchodového pojištění, kdy byla překonána určitá roztržičnost systému tohoto pojištění reprezentovaná příslušnými subjekty tak, jak je známe např. z období první republiky, ale objevuje se jediný nositel pojištění, kterým byla již dříve zmíněná Ústřední národní pojišťovna se sídlem v Praze, která byla organizačně rozčleněna na jednotlivé okresní národní pojišťovny. Pojistné měli platit dle zákona zaměstnavatelé,³⁸ ale velmi záhy došlo k návratu k předchozí praxi, kdy část pojištění platil zaměstnanec a část zaměstnavatel.³⁹ Později v souladu s politikou sociálního zabezpečení, a nikoliv sociálního pojištění, byly pojistné platby zaměstnavatelů zrušeny a nahrazeny financováním důchodů prostřednictvím státního rozpočtu, přičemž v souvislosti s reformou daňového systému dochází ke skryté platbě pojištění včetně důchodového v rámci nově zavedené daně ze mzdy.⁴⁰ V souvislosti se zavedením systému důchodového zabezpečení prostřednictvím státního rozpočtu vzniká Státní úřad důchodového zabezpečení se sídlem v Praze a s oblastní pobočkou v Bratislavě. Příjmy a výdaje této instituce byly přímo napojeny na státní rozpočet. V rámci daného období existuje rovněž krátký úsek v období po listopadové revoluci v roce 1989 do konce československé federace v roce 1992. V tomto krátkém období došlo především ke zrušení preferencí a diskriminace v rámci důchodového systému. Jednalo se zejména o zrušení již dříve zmiňovaných osobních důchodů a dále pak ošetření důchodů osob samostatně výdělečně činných.

Hlavní výhodou důchodového systému v daném období bylo bezesporu důchodové zabezpečení téměř všech obyvatel země a také jednotná právní úprava, byť s rozlišením jednotlivých tříd zaměstnanců, přičemž finanční zabezpečení nebylo vázáno na platbu pojištění. Systém důchodového pojištění skýtal oproti předcházejícím obdobím relativně důstojný život invalidních i starobních důchodců. A především, byl výrazným způsobem snížen věk odchodu do starobního důchodu, přičemž zejména u žen byl ve vztahu k průměrnému věku dožití jednoznačně nejvýhodnější na území ČR v celé historii. Relativně štedrý a dobře propracovaný byl i systém náhradních dob pojištění. Vysoké byly i vdovské a vdovecké důchody.

³⁸ § 120 Zákon č. 99/1948, o národním pojištění.

³⁹ § 1 Nařízení vlády č. 220/1948 Sb., jímž se stanoví části, které z pojistného v národním pojištění hradí zaměstnavatel a zaměstnanec.

⁴⁰ Zákon č. 76/1952 Sb., o dani ze mzdy.

Nevýhodou celého systému důchodového zabezpečení v daném období byla jeho relativně velká finanční náročnost a také poměrně vysoký politický vliv, kdy byly v rámci důchodového systému preferovány profese, které komunistický režim považoval za klíčové.

2.4 OBDOBÍ OD ROKU 1993 DO ROKU 2021

V rámci samostatné České republiky dochází k opětovnému plnému návratu k systému sociálního pojištění včetně pojištění důchodového a nahrazení předchozího systému sociálního zabezpečení. Dochází také k oddělení pojistných plateb od placení daní zaměstnanci a k návratu rozdělení platby pojistného na důchodové pojištění zaměstnanci a zaměstnavateli. Zůstává zachován průběžný systém důchodového pojištění, kdy důchody jsou vypláceny ze státního rozpočtu, do kterého jdou i platby důchodového pojištění v rámci samostatné kapitoly. Dochází k posílení univerzálnosti důchodového systému, neboť jsou zrušeny kategorie pracovníků (zaměstnanců) a rozhodující je vyměřovací základ a doba pojištění včetně tzv. náhradních dob pojištění. Jsou stanoveny jasné a pro všechny stejné podmínky. Zavedení jednotného a univerzálního systému důchodového pojištění však není jediný problém, se kterým se musí stát v tomto období v oblasti důchodového pojištění vypořádat. Po roce 1989 dochází k výraznému poklesu porodnosti, která byla v minulosti podporována relativně silnou prorodinnou politikou. Kromě toho díky zlepšující se kvalitě zdravotní péče a také zlepšujícímu se životnímu prostředí dochází k prodlužování průměrného věku dožití a s tím souvisejícímu delšímu vyplácení starobních důchodů. Tím se výrazně zvyšuje zátěž státního rozpočtu při průběžném financování důchodového systému. Proto je pro toto poslední analyzované období charakteristická snaha o realizaci důchodové reformy. Z hlediska teorie důchodového pojištění je možné uvažovat o tzv. parametrické reformě či o reformě systematické. Obojí v analyzovaném období proběhlo. Parametrická reforma se jeví jako „mírnější“ a představuje pouze změnu určitých parametrů, přičemž mezi klíčové patří zejména minimální doba pojištění včetně náhradních dob pojištění a pochopitelně i věk odchodu do důchodu. Reforma systematická pak znamená zavedení dalších pilířů důchodového systému, tj. druhého povinně fondového a třetího na bázi dobrovolného penzijního připojištění. Dané období je charakteristické prováděním jak parametrické, tak systémové reformy. Parametrická reforma byla představována postupným zvyšováním doby odchodu do důchodu, a to až na úroveň 65 let, přičemž postupně má docházet i k vyrovnávání doby odchodu do důchodu mužů a žen bez ohledu na počet vychovaných dětí. Zejména vyrovnávání věku odchodu do důchodu mezi muži a ženami vyvolávalo značné kontroverze, neboť značná část veřejnosti považovala a stále považuje ženy za více vytížené kombinací zaměstnání a péče o rodinu. Z hlediska čistě právního se však v případě nestejněho důchodového věku může jednat o diskriminaci, která byla řešena např. v rámci Evropského soudu pro lidská práva.⁴¹ Kromě zvyšování věku odchodu do důchodu dochází postupně také k prodlužování povinné doby pojištění, z původních 25 let na 35 let doby pojištění, či náhradních dob pojištění. V současnosti se

⁴¹ Andrle proti České republice. Rozsudek senátu 5. sekce. Číslo stížnosti: 6268/08.

ukazuje, že i změna tohoto parametru může činit určité potíže zejména pro matky, které byly dlouho doma se svými dětmi, nebo i pro dlouhodobě nezaměstnané. Za určitou systémovou reformu je možné považovat i zavedení třetího dobrovolného pilíře důchodového pojištění po vzoru vyspělých západních zemí v roce 1994, kdy byl přijat zákon o důchodovém připojištění se státním příspěvkem, který umožnil občanům nad rámec povinného důchodového pojištění se na důchod připojistit, a tím si zajistit v důchodovém věku vyšší životní standard. Penzijní připojištění bylo postupně upravováno a od roku 2012 funguje jako doplňkové penzijní spoření, přičemž stávající penzijní připojištění se státním příspěvkem bylo zakonzervováno do transformovaného fondu. V České republice, podobně jako tomu bylo i v dalších zemích střední a východní Evropy, byl zaveden druhý důchodový pilíř na bázi povinného fondového. Bohužel k zavedení tohoto systému je zapotřebí velký objem počátečního kapitálu, který v těchto zemích nebyl k dispozici. Je totiž třeba pokrýt počáteční výpadek příjmů z pojistného, které jde místo do prvního průběžného pilíře do pilíře druhého, fondového. Další problém spočívá v nedůvěře občanů zemí střední a východní Evropy, včetně České republiky, k soukromým fondům. Tato nedůvěra se vytvořila během privatizace, kdy mnoho soukromých fondů zkrachovalo či byly vytunelovány. Není proto divu, že prakticky v žádné zemi v této oblasti se systémová reforma spočívající v zavedení druhého pilíře neujala. V některých zemích druhý pilíř skomírá, v některých včetně České republiky byl dokonce zrušen.⁴² Zavedení systematické důchodové reformy a její následné zrušení není z hlediska celkové stability důchodového pojištění dobrá věc, a proto by bylo z právního hlediska dobré, pokud by pro případ implementace nějaké budoucí důchodové reformy či jejího případného zrušení byl zapotřebí stejný počet hlasů v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a v Senátu Parlamentu České republiky, jako je tomu v případě přijímání ústavních zákonů.

Osobní rozsah pojištění v tomto období je dán zákonnou úpravou a je pro všechny osoby výdělečně činné a také pro některé osoby, které jsou v situaci, která jim v této výdělečné činnosti brání. Věcný rozsah pojištění je charakterizován různými druhy důchodů, které se dělí na důchody přímé a odvozené, přičemž u přímých se procentní výměra stanoví přímo od výše příjmů pojištěnce, zatímco v případě odvozených se počítá z výše příjmu nebo důchodu jiné osoby.⁴³ Mezi první skupinu patří především starobní a invalidní důchod, do druhé skupiny pak důchody pozůstalostní. Základní výhodou současného systému důchodového pojištění je jeho jednotná úprava, která platí pro všechny občany, kteří jsou důchodově pojištěni. Postupně dochází i ke srovnání podmínek pro získání starobního důchodu u mužů i u žen. Další výhodou je dobré organizační zabezpečení systému důchodového pojištění na bázi ČSSZ, kdy zároveň existuje velmi dobrá vymahatelnost práva a možnost opravných prostředků.

⁴² Bližší podrobnosti ohledně důchodových reforem v zemích střední a východní Evropy včetně České republiky jsou uvedeny např. v HRDÝ, M. *Analýza důchodových systémů a jejich možná aplikace v ČR*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Rigorózní práce. 2016.

⁴³ CHVÁTALOVÁ, I. a kol. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a v Evropské unii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 134.

3. DOPORUČENÍ *DE LEGE FERENDA* VYPLÝVAJÍCÍ Z PŘEDCHOZÍ ANALÝZY

Z historického vývoje důchodových systémů na území dnešní České republiky je třeba si vzít poučení, které je možné využít pro stanovení budoucí strategie vývoje důchodového systému na území České republiky do budoucnosti. Kromě identifikace vhodného důchodového systému je třeba správně nastavit parametry, které právě zajistí dobře fungující systém. Jedná se především o dobu odchodu do starobního důchodu, nebo o minimální dobu pojištění či o stanovení příslušných redukčních hranic a jejich výše, a tím identifikaci míry zásluhovosti. Je třeba také identifikovat zdroje, z jakých bude důchodový systém financován a s tím související vymezení, jaká výše průměrného starobního důchodu ve vztahu např. k průměrné mzdě je pro společnost přijatelná. Ohledně doporučení pro budoucí systém důchodového pojištění je třeba nejprve zvážit, na jakých pilířích by měl tento systém stát. Vzhledem k negativním zkušenostem ohledně druhého povinného fondového pilíře nejen v České republice, ale i v dalších zemích střední a východní Evropy, není vhodné se pokoušet tento pilíř znovu obnovovat a je třeba se soustředit na kombinaci prvního průběžného pilíře a třetího dobrovolně fondového, s tím, že v rámci prvního průběžného pilíře bude vhodné vymezením ještě tzv. nultý pilíř představující základní důchod, na který bude mít nárok každý poživatel starobního, popřípadě i invalidního důchodu. Tento základní důchod by byl hrazen z příslušných daňových výnosů ze státního rozpočtu. První pilíř by pak odrážel především zásluhovost a velikost odvedeného pojistného za příslušné období. Důležitá bude také očekávaná životní úroveň důchodců vyjádřená zejména vyšší průměrného důchodu vzhledem k vyšší průměrné mzdě. Dosavadní výplatní poměr průměrného starobního důchodu se pohybuje na úrovni 50 % čisté mzdy⁴⁴ a bude vhodné ho zvýšit tak, aby průměrný důchod činil alespoň 60 % průměrné čisté mzdy v národním hospodářství. Pochopitelně ruku v ruce s těmito úvahami je třeba také identifikovat finanční zdroje, ze kterých bude tento systém financován. Ke zvýšení daňových výnosů státu by mohlo dojít především v oblasti nejen spotřebních daní, ale také např. daňovou progresí u právnických osob (zavedení druhé sazby daně) nebo zavedením sektorových daní, např. u bank, velkých energetických firem, nadnárodních koncernů apod., které odvádějí z ČR vysoké dividendy do zahraničí, aniž by náš stát měl z těchto výnosů dostatečný podíl. U prvního důchodového pilíře by bylo vhodné posílit více zásluhovost mimo jiné i tím, že by došlo ke zvýšení hodnoty redukční hranice z dosavadních 44 % průměrné mzdy např. na hodnotu 50 % průměrné mzdy, což by vedlo opět ke zvýšení hodnoty důchodů a k větší zátěži v rámci prvního důchodového pilíře. Tato větší zátěž by mohla být řešena zvýšením sazby důchodového pojištění u zaměstnanců, nikoliv zaměstnavatelů. Z politického hlediska by mohly nastat problémy s prosazením tohoto relativně nepopulárního opatření, avšak je třeba si uvědomit, že stále žijeme ve společnosti, kde platí mimo jiné i solidarita mladých se starými a tato solidarita musí být také v praxi realizována, tak jako to vyplývá i z historického vývoje. Pracovně aktivní občané se musí postarat o občany pracovně

⁴⁴ Starobní důchod loni klesl na 50 % průměrné čisté mzdy. In: *FINTAG.cz* [online]. 21. 11. 2019 [cit. 2021-08-15]. Dostupné na: <https://www.fintag.cz/2019/11/21/starobni-duchod-loni-klesl-na-50-prumerne-ciste-mzdy/>.

neaktivní, a pokud jich bude málo, bude na každého připadat větší zátěž. Pro mnohé je to těžko pochopitelné, ale je to tak. Určitou alternativou ke zvyšování důchodového pojištění placeného zaměstnanci či OSVČ by mohla být silná prorodinná politika státu, tj. motivování lidí k tomu, aby měli děti. Co se týká třetího dobrovolného fondového pilíře, bylo by vhodné zvýšit motivaci lidí ke spoření v tomto pilíři, a to zejména z hlediska částek, které lidé spoří. Zvýšení státního příspěvku je však značně diskutabilní, protože by znamenalo další zátěž výdajové stránky státního rozpočtu. Cesta by však mohla vést přes možnost vyšší podpory zaměstnavatelů, kteří bohužel hrají v rámci celého důchodového systému, nejen v rámci třetího pilíře, poměrně malou roli, oproti především vyspělým západním zemím. V rámci České republiky však byl určitý pokus zaměstnavatele více zapojit, a to sice prostřednictvím připravovaného zákona,⁴⁵ který však nenabyl nikdy účinnosti. Tento zákon předpokládal existenci důchodových fondů zaměstnavatelů, do kterých by mohl zaměstnanec vstoupit na dobrovolné bázi, a při splnění stanovených podmínek by mu vznikl nárok na výplatu příslušné dávky. Z hlediska fungování celého systému je možné považovat za vhodné zachování jednotného systému důchodového pojištění a odmítnout snahy o zavedení možnosti dřívějšího odchodu do důchodu u vybraných profesí. Trvalo v rámci historického vývoje velmi dlouho, než se podařilo tento jednotný systém vybudovat, a byla by škoda ho opustit. Obtížnost výkonu některých profesí v pozdějším věku by se měla řešit motivováním zaměstnavatelů, např. daňovými úlevami, zaměstnávat starší lidi na pozicích, které mimo jiné odpovídají jejich věku. S tím souvisí i otázka základního parametru důchodového systému, věku odchodu do důchodu. Především u některých profesí je věk 65 let již poměrně vysoký a přes demografické problémy, které se ve většině zemí v současné době vyskytují, je třeba postupovat velmi opatrně. Pokud bychom se měli vrátit k situaci před zastropováním věku odchodu do důchodu, bylo by případně možné se odrazit od ročníku narození 1977, který měl jít do důchodu v 67 letech, a nastavit zde jako u posledního ročníku narození věk odchodu do důchodu na úroveň 65 let a poté pozvolna případně zvyšovat za každý rok narození o 2 měsíce do max. věku sedmdesáti let, což bude patrně limitní hranice schopnosti člověka pracovat bez ohledu na případné prodloužování průměrného věku dožití. V věkem odchodu do důchodu přímo souvisí také minimální doba pojištění, která činí v současné době 35 let. Tato doba je často kritizována jako velmi dlouhá a jedna z nejdélsích v Evropě, avšak patrně by nebylo vhodné ji zkracovat, neboť by lidé měli být motivováni k práci. Na druhé straně by v této souvislosti mohlo dojít k vylepšení podmínek náhradních dob pojištění, které byly během doby samostatné České republiky zpřísněny a mohly by být více uvolněny, tak jak tomu bylo i v historii. Týká se to např. uznávání doby vysokoškolského studia i po roce 2010 či prodloužení doby pojištění v případě nezaměstnanosti, která činí v současné době maximálně tři roky, z toho rok do dosažení 55 let. Tato doba by mohla být prodloužena např. na 5 let. Na trhu práce se totiž dají v souvislosti s postupující automatizací a robotizací očekávat relativně velké změny, které mohou vyvolávat vyšší dočasná období nezaměstnanosti. Tím by došlo k určité kompenzaci právě vysoké výše uvedené minimální doby pojištění. Z hlediska organizačního zabezpečení systému důchodového pojištění v České republice je

⁴⁵ Zákon č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, ze dne 24. května 2006.

možné konstatovat, že tento systém zabezpečovaný především prostřednictvím ČSSZ je plně funkční a vyhovující včetně možnosti využití opravných prostředků a není třeba ho nijak zásadně měnit. Klíčovým poznatkem z hlediska historického vývoje pro další vývoj důchodového systému v ČR je především skutečnost, že značná část přijatých opatření v oblasti důchodového pojištění byla v minulosti výrazně podložena odbornými studiemi, které se snažili co neobjektivněji posoudit vhodnost zavádění příslušných opatření. To je záležitost, která v dnešní době do jisté míry chybí, a převažuje hledisko politické, s tím, že je velmi obtížné najít politický konsenzus k dané problematice. Dalším problémem je skutečnost, že během historického vývoje docházelo bez ohledu na politický režim k postupnému zlepšování podmínek důchodového pojištění, zatímco v současnosti je nutné se vypořádat s problémem vysokého počtu lidí důchodového věku na jedné straně a nižšího počtu obyvatel v produktivním věku na straně druhé, což v konečném důsledku vede ke zhoršení některých parametrů důchodového systému, zejména pak k tlaku na zvyšování věku odchodu do starobního důchodu a také k prodlužování minimální doby důchodového pojištění.

4. ZÁVĚR

Cílem tohoto článku bylo prezentovat klíčové aspekty vývoje důchodového systému na území ČR od počátku 20. století po současnost a na základě této identifikace a rozboru vyvodit příslušná doporučení pro vývoj důchodového pojištění v ČR do budoucnosti. Byla vyslovena hypotéza, že historický vývoj důchodového systému byl odrazem tehdejší ekonomické a politické situace se snahou o odborné zdůvodnění daného vývoje. Tento cíl byl splněn a stanovená hypotéza byla v podstatě potvrzena, neboť příslušná legislativa vždy vycházela z ekonomických možností a také byla poplatná politické situaci v daném období. V úvodu článku byla stručně rozebrána vybraná literatura vztahující se k příslušným obdobím daného vývoje důchodového pojištění na území dnešní ČR. Tento rozbor prokázal, že důchodové pojištění postupně rozšiřovalo okruh pojištěných osob, a to v závislosti na právní i ekonomické vyspělosti dané společnosti. Zdůraznit je třeba také rozsáhlou odbornou debatu týkající se vybraných problémů důchodového pojištění, např. otázky dřívějšího odchodu žen do starobního důchodu. Vlastní identifikace a rozbor byl proveden pro čtyři základní období (před vznikem samostatné ČSR, období let 1918–1945, období let 1945–1992 a období samostatné ČR), a to zejména s důrazem na osobní, věcný a organizační rozsah důchodového pojištění. Zatímco věcný rozsah zůstával zhruba stejný a v zásadě byly vypláceny přibližně stejné druhy důchodů, osobní rozsah se postupně rozšiřoval, s tím, že nakonec vedl k jednotnosti v oblasti důchodového pojištění. Organizace důchodového pojištění byla na území dnešní ČR vždy na vysoké úrovni a patřila vždy ke světové špičce. Rostoucí životní úroveň umožňovala zlepšování podmínek pro přiznání a výplatu starobního i invalidního důchodu, což vedlo ke zvyšování životní úrovně jak starobních, tak invalidních důchodců. V období totality, ať již nacistické, či komunistické, byla důchodová legislativa uzpůsobena požadavkům režimu, s tím, že byly např. důchodově zvýhodňovány vybrané profese a lidé, kteří měli příslušné zásluhy na rozvoji režimu.

Poučením pro současnost je i skutečnost, že je třeba se více zabývat odbornými aspekty a hledat širší politický konsensus. Je vhodné pokud možno ponechat jednotný systém důchodového pojištění se státním důchodem rozděleným na nultý pilíř financovaný ze státního rozpočtu a první pilíř na bázi zásluhové a dále možnost doplňkového penzijního pojištění s větší rolí zaměstnavatelů. Z historického vývoje důchodových systémů na území dnešní České republiky je třeba si vzít poučení, kdy kromě identifikace vhodného důchodového systému je třeba správně nastavit parametry, které právě zajistí dobře fungující systém. Jedná se především o dobu odchodu do starobního důchodu, nebo o minimální dobu pojištění či o stanovení příslušných redukčních hranic a jejich výše, a tím identifikaci míry zásluhovosti. Klíčové je rovněž stanovení zdrojů, ze kterých bude důchodový systém financován, a s tím související vymezení přijatelné výše starobního důchodu ve vztahu např. k průměrné mzdě. Vhodné je vymezení tzv. státního důchodu na bázi nultého pilíře, který by byl financován z příslušných daňových výnosů. Případné prodlužování věku odchodu do starobního důchodu je třeba řešit velmi obezřetně, protože prodlužování věku dožití ještě neznamená zvyšování schopnosti déle pracovat. Problematiku je možné řešit naopak podporou populační politiky a rodin s dětmi. Závěrem je možné konstatovat, že historický vývoj na území dnešní ČR vždy odrážel příslušnou politickou a ekonomickou situaci, ale i relativní vyspělost právního systému, a že je velmi obtížné nacházet optimální řešení, neboť mnohdy spravedlivému právnímu řešení brání ekonomické limity, což se týká např. otázky zásluhovosti v penzijních systémech.

doc. JUDr. Ing. Milan Hrdý, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Fakulta financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze
hrdy@svse.cz

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Výkonný redaktor: JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Tajemnice: Mgr. Martina Holcová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc.

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bohdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud, Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Univerzita Karlova, Praha)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Univerzita Komenského, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud, Brno)

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2021

Vol. LXVII

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
Praha 2021
www.karolinum.cz
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585