

O VZTAZÍCH SPRÁVNÍHO PRÁVA

JOSEF STAŠA

1. ÚVODEM

Téma vztahů správního práva¹ je v teorii správního práva vnímáno spíše okrajově. V naší a nám blízké právní kultuře se jeví sice o něco výrazněji, nicméně samostatná a zejména rozsáhlejší pojednání nejsou ani v české, polské nebo slovenské literatuře při systematickém výkladu materie správního práva pravidlem.²

Jednou z příčin malého zájmu o problematiku vztahů správního práva je podle všeho její poměrně těsná souvislost s jistě atraktivnějšími tématy, jakými jsou pojem a předmět správního práva nebo správní činnost a její formy. Ne o mnoho lépe než tematika vztahů správního práva je na tom sesterská tematika norem správního práva.

Mezi autory, kteří o vztazích správního práva pojednávají, je na první pohled patrný rozdíl v přístupu. Zatímco snahou jedněch je rozbořením specifických rysů vztahů správního práva vytvořit jistou přidanou hodnotu k poznatkům obecné teorie práva,³ soustřeďují se druzí namísto bazálního výkladu spíše na rozbor vybraných souvisejících problémů.⁴

Pokus přičinit několik poznámek k danému tématu si klade veskrze skromný cíl, jímž je upozornit na užitečnost nazírat na některé tradiční problémy, ale zejména na některé nové jevy, které se v současnosti ve správním právu objevují, též pod zorným úhlem vztahů správního práva a přispět tak k plastičtějšímu pohledu na stále komplikovanější a zřejmě již překomplikovanou realitu.

¹ Pojem „vztahy správního práva“ je shodný s častěji používanými pojmy „administrativněprávní vztahy“ nebo „správné právní vztahy“.

² V novější době srov. v české literatuře stručná pojednání Petra Průchy (kapitola nazvaná „Správné právní vztahy“ v publikaci Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 2. vydání, Brno, Masarykova Univerzita 1996) nebo Vladimíra Vopálky (kapitola nazvaná „Administrativněprávní vztahy“ v publikaci Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C. H. Beck 2009). Rozsahem podobný je výklad slovenského autora Michala Gašpara (kapitola nazvaná „Administratívnoprávne vzťahy“ v publikaci Gašpar, M.: Správne právo, teória a prax, Pezinok Formát 1998). Daleko rozsáhlejší stať nalezneme v polské literatuře u Józefa Filipka (kapitola nazvaná „Stosunek administracyjno-prawny“ v publikaci Filipek, J.: Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część II. Kraków, Zakamycze 2001).

³ Viz cit. díla M. Gašpara nebo P. Průchy.

⁴ Viz cit. díla J. Filipka nebo V. Vopálky.

2. POJEM VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA A JEJICH CHARAKTERISTICKÉ RYSY

Pokud se literatura vůbec věnuje vymezení pojmu vztahů správního práva, činí tak spíše než formulací více či méně sevřených definic pouze tezovitě, když si všímá vybraných souvislostí zejména s normami správního práva a širě pak i s plněním úkolů veřejné správy nebo když zdůrazňuje rozdíly oproti vztahům soukromého práva. Původní otázku pak do pozadí zatlačují její transpozice týkající se vymezení správního práva a jeho role při plnění úkolů veřejné správy.

Jádro „definice“ by bylo zřejmě v prvním plánu velice prosté. Vztah správního práva je druhem právního vztahu, jehož obecným předpokladem je norma správního práva.⁵

Diskutovat lze o otázce, nakolik jsou pojmy „norma správního práva“ a „vztah správního práva“ spjaty esenciálně.⁶ Jde o to, zda vztah správního práva může vzniknout přímo z normy správního práva, nebo až přístupem právní skutečnosti k normě správního práva, popřípadě zda rozlišovat mezi latentními a efektivními vztahy správního práva, či mezi neúplně a úplně konkretizovanými⁷ vztahy správního práva. V tomto příspěvku je vztah správního práva chápán pro zjednodušení⁸ pouze jako výsledek interakce právní skutečnosti s právní normou.

Vcelku shodně bývají v literatuře uváděny charakteristické rysy vztahů správního práva, nebo alespoň většina z nich. Jsou jimi, řečeno ponejvíce vlastními slovy:

- spojitost s plněním úkolů veřejné správy,⁹
- přítomnost vykonavatele veřejné správy jakožto subjektu každého vztahu,¹⁰
- autoritativní pozice vykonavatele veřejné správy vůči druhému subjektu vztahu, pokud tento subjekt není vykonavatelem veřejné správy,¹¹
- možnost řešit poruchu vztahu ve sféře veřejné správy,¹²

⁵ P. Průcha konstatuje, že jde o společenské vztahy upravené normami správního práva, o „správně právní formu společenských vztahů“ (cit. dílo, s. 98).

⁶ M. Gašpar rozlišuje „potencionálně“ vztahy správního práva, které ještě nevznikly, a vztahy správního práva, které již vznikly (cit. dílo, s. 172); v obsahu normy je vztah zařazen v abstraktní formě (tamtéž). P. Průcha dělí vztahy správního práva kromě jiného na absolutní neboli všeobecné a relativní neboli konkrétní (cit. dílo, str. 96), přičemž uvádí, že (zřejmě konkrétní) vztah správního práva může vzniknout i přímo na základě normy správního práva (tamtéž, s. 99). Vznik vztahu správního práva přímo z normy správního práva zmiňuje i J. Filípek (cit. dílo, s. 40).

⁷ Podle všeho v jiném smyslu, než jak vyplývá z teze, že určen musí být vždy alespoň jeden subjekt, uváděné M. Gašparem (cit. dílo, s. 174).

⁸ U širšího pojetí by vyvstala řada otázek. Vzniká-li ex lege povinnost, vzniká odpovědnostní právní vztah jejím porušením. Lze i dříve hovořit o právním vztahu? Jak je to, vzniká-li ex lege právo? Jaký by mělo mít uznání existence takových právních vztahů vzniklých ex lege vliv na členění právních vztahů? Jde právě o onu „neúplnou konkretizaci“? Není existence takových právních vztahů vyhrazena poměrům uvnitř organizace veřejné správy? Obvinění z extravagance by si nejspíše vysloužila snaha překlenout rýsující se rozpory tvrzením, že nastoupení účinnosti zákona je z hlediska jiných osob než zákonodárce něčím jako právní událostí.

⁹ Tento nejobecnější rys výslovně akcentuje M. Gašpar (cit. dílo, s. 174).

¹⁰ Tak M. Gašpar (cit. dílo, s. 174) i P. Průcha (cit. dílo, s. 96) uvádějí, že jedním ze subjektů je vždy „orgán veřejné správy“.

¹¹ Podle P. Průchy tento subjekt vystupuje v mocensky nadřazeném postavení (cit. dílo, s. 97), což lze ilustrovat i na tom, že vztah může vzniknout proti vůli adresáta (tamtéž). J. Filípek připojuje, že autoritativně může působit právě jen on (cit. dílo, s. 20). Limitace postavení tohoto subjektu si všímá V. Vopálka (cit. dílo, s. 82).

¹² M. Gašpar (cit. dílo, s. 174), P. Průcha (cit. dílo, s. 98).

– vznik, popřípadě subsidiární vznik sekundárních vztahů správního práva při poruše primárního vztahu.¹³

Dlužno poznamenat, že v moderním správním právu může jít toliko o většinové, nikoli o pojmově určující charakteristiky, alespoň pokud jde o vztahy správního práva obecně.

Spojitost vztahů správního práva s výkonem veřejné správy je přímá, jestliže se jejich prostřednictvím uskutečňuje správní činnost, nebo nepřímá, jestliže se jejich prostřednictvím uskutečňuje činnost jiných orgánů veřejné moci vůči veřejné správě¹⁴ nebo jde-li výlučně o činnost osob, které jsou adresáty veřejné správy (zásadně jde o osoby soukromého práva).¹⁵

Novým jevem v našem správním právu je zbytnění institutu veřejnoprávní smlouvy. Ta byla v minulosti pojímána pouze jako jedna z forem správní činnosti. Mohou-li dnes být stranami veřejnoprávní smlouvy též pouze osoby, které jsou adresáty veřejné správy,¹⁶ je evidentní, že se předpokládá existence vztahu právního práva, jehož subjektem vůbec není vykonavatel veřejné správy. Tuto změnu chápání vztahů správního práva lze považovat za nejvýraznější.

Již původní úzké pojetí institutu veřejnoprávní smlouvy uzavírané s osobou, která je adresátem veřejné správy, nahlodává tvrzení o nezbytnosti autoritativní pozice vykonavatele veřejné správy ve vztahu k adresátovi.¹⁷ Nerovnost nemůže být ostatně atributem žádných horizontálních právních vztahů.¹⁸

Poruchou vztahu můžeme rozumět pochybnost, rozpor nebo spor ohledně práv a povinností, které jsou jeho obsahem. Pravomoc veřejné správy, resp. správního orgánu k jeho řešení je v zásadě upravena jen pro určité případy.¹⁹ Na druhé straně platí, že pravomoc řešit spor z právního vztahu o povaze právního vztahu nutně nevypovídá.²⁰ V souvislosti s tímto rysem je potřebné doplnit, že poruchy vztahů správního práva se řeší i specifickým soudním postupem, zejména ve správním soudnictví.²¹

Sekundární právní vztahy především naplňují při charakteristice vztahů správního práva nejčastěji zmiňovaný institut správní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za správní delikt. Mohou však naplňovat i institut správní exekuce.²² Společným východiskem pro nástup těchto sekundárních vztahů správního práva je porušení (nesplnění) pri-

¹³ Dtto jako v předchozí poznámce.

¹⁴ Zejména soudní kontroly veřejné správy.

¹⁵ Viz níže.

¹⁶ Viz § 162 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podstatu věci přitom neovlivňuje existence podmiňujícího právního vztahu mezi účastníky smlouvy na straně jedné a správním orgánem na straně druhé, vyplývající z požadavku úředního souhlasu s veřejnoprávní smlouvou.

¹⁷ Přestože veřejnoprávní smlouva, dnes upravená v § 161 správního řádu, je v teorii správního práva běžně označována jako subordinační, nelze tvrdit, že by jeden z účastníků smlouvy měl vůči druhému (ostatním, nebo některým) autoritativní postavení. Něco jiného je, že tato smlouva představuje aktuální alternativu správního aktu nebo že může být za určitých okolností správním aktem nahrazena.

¹⁸ P. Průcha v této souvislosti zmiňuje obecně vztahy dělbý působnosti a koordinace (cit. dílo, s. 102).

¹⁹ Obecně je dána v případě rozhodování v pochybnostech, jehož výsledkem je určení existence nebo parametrů právního vztahu; upravuje ji § 142 správního řádu.

²⁰ Tak sporné řízení správní (§ 141 správního řádu) se kromě jiného může týkat i řešení sporů vyplývajících ze vztahů soukromého práva. K tomu viz např. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ V poněkud jiném kontextu to zmiňuje J. Filipek (cit. dílo, s. 27).

²² Opět u J. Filipka (cit. dílo, s. 28).

mární právní povinnosti. Z tohoto hlediska se jako preventivní jeví sekundární vztahy naplňující dozorcí právní instituty.²³

3. ČLENĚNÍ VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Rozmanitost vztahů správního práva a touha vyznat se v jejich džungli jsou zdrojem úsilí o jejich členění.²⁴ Z významnějších třeba zmínit alespoň členění na:

- primární a sekundární vztahy správního práva,
- vnější a vnitřní vztahy správního práva,
- hmotné a procesní vztahy správního práva.

O primárních a sekundárních vztazích byla zmínka již v předchozí partii tohoto příspěvku. K tomuto členění se jednotliví autoři, aniž by je tak výslovně označovali, přibližují z různých pozic.²⁵

Za vnější vztahy lze bezesporu označit ty, jejichž subjektem je osoba, která je adresátem veřejné správy. V rámci veřejné správy je to složitější. Veřejná správa totiž představuje složitý organismus. Již proto nepřekvapí, že podobu právních vztahů má i řada vztahů v rámci veřejné správy. Označení „vnitřní“ přitom může být ošidné, alespoň pokud nedojde ke shodě na tom, co je celek a co je část. Představuje-li celek veřejná správa jako taková, musí mít podobu právních vztahů jednak vnitřní vztahy mezi subjekty veřejné správy,²⁶ jednak vnitřní vztahy mezi subjektem veřejné správy a vykonavatelem veřejné správy, který je osobou.²⁷ Otázkou je, zda či nakolik se tento požadavek týká i vztahů nadřízenosti a podřízenosti.²⁸ V našem pozitivním právu je v poslední době upřednostňováno řešení, že rozhodným momentem není existence vztahu nadřízenosti a podřízenosti, nýbrž skutečnost, že jde o různé osoby.²⁹ Mohou však existovat i vnitřní vztahy správního práva, pro něž je právní podoba nadstandardem.³⁰

Rozlišení vztahů na hmotné a procesní³¹ reflektuje rozdíl mezi hmotným a procesním právem správním. Procesní vztahy mají vůči hmotným vztahům obslužný charakter. Na druhé straně je jejich realizace nezbytná ke vzniku některých hmotných

²³ Do třetice J. Filípek (cit. dílo, s. 39).

²⁴ M. Gašpar dokonce mezi rysy vztahů správního práva řadí jejich masovost (cit. dílo, s. 173) a dále v souvislosti s východiskem pro klasifikace těchto vztahů připomíná jejich početnost (tamtéž, s. 175).

²⁵ J. Filípek (cit. dílo, s. 28) rozlišuje sankcionované a sankcionující vztahy správního práva. M. Gašpar (cit. dílo, s. 175) vztahy, jejichž realizace spočívá v aktivní činnosti, a vztahy, jejichž realizace tkví v pasivním chování, a P. Průcha (cit. dílo, s. 103) zase regulativní a ochranné vztahy správního práva, přičemž regulativní vztahy cílí vytvořit kvalitativně nebo kvantitativně nový výsledný vztah a do ochranných vztahů zahrnuje i vztahy odpovědnosti.

²⁶ Nesporným příkladem jsou dozorcí vztahy mezi státem a nestátními veřejnoprávními korporacemi při výkonu jejich vlastní působnosti.

²⁷ Typicky ve vztahu k fyzickým osobám ve služebním poměru.

²⁸ Srov. u J. Filípky (cit. dílo, s. 43), u Michala Gašpara (cit. dílo, s. 175) i u Petra Průchy (cit. dílo, s. 103–104).

²⁹ Srov. vývoj právní úpravy řízení výkonu přenesené působnosti obcí, resp. orgánů obcí od § 21 odst. 2 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), k § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

³⁰ Srov. např. někdejší úpravu vnitřní kontroly v zákoně č. 405/1001 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní republice. Zčásti se vztahů nadřízenosti a podřízenosti týkají i instituty tzv. vrchního správního dozoru.

³¹ J. Filípek (cit. dílo, s. 49), Michal Gašpar (cit. dílo, s. 175). M. Gašpar toto členění odvozuje z kritéria trvalosti.

vztahů nebo k naplnění cílů právní regulace; při komplexním pohledu na věc lze s jistotou nadsázkou hovořit o vztazích duálních.³² V rámci procesních vztahů lze odlišit přinejmenším dvě oblasti v závislosti na tom, zda se tyto vztahy týkají postupu správních orgánů, nebo postupu soudů.

Odlišování vztahů organizačních od vztahů hmotných a vztahů procesních³³ vyvolává diskusi o povaze organizačních vztahů a relativizuje členění vztahů na vnější a vnitřní.

4. PRVKY VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Z prvků vztahu správního práva³⁴ zasluhují pozornost jeho subjekty a obsah.

V případě hmotného vztahu není na straně veřejné správy v literatuře vždy jasno, zda subjektem vztahu má být subjekt, nebo vykonavatel veřejné správy.³⁵ Přestože se zákonné vyjádření působnosti v oblasti veřejné správy vztahuje ke správním orgánům, je právní vztah kvalitativně určen jako vztah mezi osobami. Hmotné právo, na rozdíl od procesního práva, totiž nepřiznává subjektivitu jiným jednotkám než osobám. Vykonavatel veřejné správy proto v daném vztahu vystupuje jménem subjektu veřejné správy. Na okraj je vhodné poznamenat, že pozitivní právo někdy ve snaze udělat ve věci jasno situaci ještě více zatemňuje.³⁶

Problematika subjektů vztahů správního práva je daleko více rozpracována, pokud jde o subjekty a vykonavatele veřejné správy. Rozboru postavení adresátů veřejné správy zůstává teorie správního práva víceméně dlužna.³⁷

Obsahem vztahů správního práva jsou veřejná subjektivní práva a veřejnoprávní povinnosti.³⁸ Je důležité zabývat se i jejich vzájemnými souvislostmi.³⁹

V současné době nabývá v souvislosti s již zmíněným institutem veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy na aktuálnosti otázka převoditelnosti obsahu vztahu správního práva. Přes nejasnosti, které vyvolává platná právní úprava, lze přisvědčit názoru, že k možnosti smluvního převodu je zejména u veřejnoprávních povinností zapotřebí speciálního zákonného zmocnění.⁴⁰

³² Stejný průnik ovšem může být mezi procesním vztahem správního práva a hmotným vztahem soukromého práva.

³³ P. Průcha (cit. dílo, s. 103).

³⁴ Jde o subjekty, objekt a obsah právního vztahu. Netradiční strukturu prvků zmiňuje M. Gašpar (cit. dílo, s. 172), když za ně označuje „účastníky“, „vztah práv a povinností“ a „reálný postoj účastníků k vzájemným souvislostem jejich práv a povinností“.

³⁵ V citovaných pramenech M. Gašpar a P. Průcha zmiňují vykonavatele veřejné správy.

³⁶ Příkladem jsou ustanovení § 111 odst. 1 až 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 70 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), která se týkají označování písemností.

³⁷ V souvislosti se vztahy správního práva se postavením adresáta podrobněji zabývá J. Filipek (cit. dílo, s. 19). Viz též u V. Vopálky (cit. dílo, s. 82 a v návaznosti na to s. 91). Připomeňme rovněž, že problematice fyzických a právnických osob jako subjektů správního práva věnovala pozornost Taisia Čebišová v kolektivní publikaci Správní právo. Texty II. Praha, Aleko 1991.

³⁸ Blíže viz T. Čebišová (cit. dílo, s. 68) nebo V. Vopálka (cit. dílo, s. 91).

³⁹ Srov. zejména u J. Filipka (cit. dílo, s. 25) tematiku právního pouta (vinculum iuris).

⁴⁰ Podle již zmíněného § 162 správního řádu lze takovou veřejnoprávní smlouvu uzavřít „nevyklučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak“, přičemž „k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu“. Též s ohledem na podobnou konstrukci v § 160 odst. 5 správního

Věcí diskuse zůstává, zda se obsah vztahu správního práva může bez uvedených elementů obejít. Ve shora naznačeném „limitovaném“ pojetí vztahu správního práva lze uvažovat o tom, že náplní vztahu bude využití faktické možnosti chování dané objektivním právem.⁴¹

5. DYNAMIKA VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Dynamikou právních vztahů rozumíme sled jejich vzniku, změn a zániku.⁴²

Právní skutečnosti, které jsou předpokladem vzniku, změny nebo zániku vztahů správního práva, bývají vymezovány jako správní úkon, právní úkon adresáta veřejné správy, právní událost, protiprávní jednání a protiprávní stav.⁴³ Specifické vlastnosti mají především správní úkony, za zmínku zde stojí i právní úkony adresátů veřejné správy.

Typologii správních úkonů představují formy správní činnosti.⁴⁴ Z nich se nejtěsněji ke vztahům správního práva přimykají konkrétní správní akty a faktické zásahy. Rozdílná je podoba konkretizace jejich adresátů. Zatímco u konkrétního správního aktu je zásadně⁴⁵ nezbytné jmenovité určení adresáta, u určité třídy faktických zásahů⁴⁶ postačuje, že jde o fyzicky konkrétního jedince. Abstraktní akty veřejné správy samy o sobě ke vzniku vztahů správního práva, tak jak jsou traktovány v tomto příspěvku, nevedou, mohou však zřejmě vést k jejich zániku, jakož i ke změně spočívající v redukci obsahu. U opatření obecné povahy není terén ještě zcela prozkoumán, z platného práva lze dovozovat,⁴⁷ že i v tomto ohledu jde o formu hraniční. Na veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí vybavit se jemnější optikou, neboť stanovené hmotněprávní důsledky⁴⁸ obecně má již sama oferta. Některé správní úkony provádí vykonavatel veřejné správy z úřední povinnosti, uskutečnění jiných je předmětem jeho diskreční pravomoci.⁴⁹

Rovněž u právních úkonů adresátů veřejné správy je v souvislosti s dynamikou vztahů správního práva významné, zda je úkon projevem svobodné vůle adresáta, nebo zda je adresát povinen tento právní úkon učinit.

řádu lze dovodit, že ustanovení o souhlasu správního orgánu není ustanovením o pravomoci, nýbrž toliko úpravou postupu. Ojedinělým příkladem speciální úpravy je § 69 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴¹ V minulosti byla tato otázka diskutována zejména v souvislosti s institutem obecného užívání všeobecně přístupných materiálních statků. Vztah správního práva zde vznikne v okamžiku, kdy někdo s užíváním daného statku započne. M. Gašpar rozlišuje formalizované a neformalizované vztahy (cit. dílo, s. 176). Srov. dále u J. Filipka (cit. dílo, s. 22).

⁴² M. Gašpar (cit. dílo, s. 176) sice rozlišuje zrušení a zánik, standardně je však zrušení bráno jako případ zániku.

⁴³ Podobně P. Průcha (cit. dílo, s. 100–101).

⁴⁴ Za formy správní činnosti jsou dnes označovány abstraktní (normativní) akty veřejné správy, opatření obecné povahy, konkrétní (individuální) správní akty, faktické zásahy, veřejnoprávní smlouvy a tzv. jiné (neregulativní ve smyslu typově nižší intenzity právních účinků) správní úkony.

⁴⁵ Výjimku představuje případ, kdy adresát konkrétního správního aktu je neznámou osobou.

⁴⁶ U tzv. bezprostředních zásahů.

⁴⁷ Viz § 173 odst. 3 správního řádu.

⁴⁸ Viz § 163 odst. 1 až 3 správního řádu.

⁴⁹ Podmínkami výkonu pravomoci se zabývá V. Vopálka (cit. dílo, s. 85).

Komplikovanější dynamiku mají již zmíněné duální vztahy. Pro ilustraci se zdají být dobré alespoň tyto dva příklady:

- u vztahu, který vznikne v důsledku konkrétního správního aktu vydaného na žádost, vzniká procesní vztah dříve než vztah hmotný; procesní vztah vznikne podáním žádosti, resp. jejím dojitím věcně a místně příslušnému správnímu orgánu,⁵⁰ zatímco hmotný vztah vznikne až vykonatelností rozhodnutí správního orgánu,
- u odpovědnostního vztahu je tomu naopak; hmotný vztah zde vzniká již spácháním správního deliktu, zatímco procesní vztah až oznámením obvinění⁵¹ pachatelí; jestliže je obviněn někdo jiný než pachatel, nenaplní se dualita vztahu, nýbrž se procesní vztah mine se vztahem hmotným.

6. VZTAHY SPRÁVNÍHO PRÁVA VERSUS VZTAHY SOUKROMÉHO PRÁVA

V právním řádu založeném na právním dualismu lze negativně vymezit vztahy správního práva především ke vztahům práva soukromého.⁵² Vychází se přitom z charakteristiky rozdílů mezi právem veřejným a právem soukromým a rozdílů mezi veřejnoprávní a soukromoprávní metodou právní regulace.⁵³

Pozoruhodné jsou ovšem především hraniční případy. Zdrojem příkladů je v první řadě judikatura. Několik judikátů lze pro ilustraci uvést:

- jako veřejnoprávní byl kvalifikován vztah mezi burzou cenných papírů, která je osobou soukromého práva, a účastníkem burzovního obchodu nebo emitentem cenného papíru přijatého k burzovnímu obchodu při ukládání sankcí,⁵⁴
- jako pro účely započtení zcela oddělené byly shledány pohledávka ze soukromoprávního vztahu a pohledávka z veřejnoprávního vztahu,⁵⁵
- za rozhodování o vztazích soukromého práva bylo označeno stanovení výše náhrady za vyvlastnění a posléze bylo režimu uplatňovanému vůči vztahům soukromého práva podrobeno i samo vyvlastnění.⁵⁶

⁵⁰ Viz § 44 odst. 1 správního řádu.

⁵¹ Obecně viz § 46 odst. 1 správního řádu.

⁵² Na několika místech své stati se těmito rozdíly zabývá především J. Filípek.

⁵³ Viz např. kapitolu Dušana Hendrycha „Správní právo“ v publikaci Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C. H. Beck 2009.

⁵⁴ Viz I. ÚS 41/1998. Šlo o postavení burzovní komory burzy cenných papírů při ukládání sankcí podle § 31 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů. Správné je konstatování, že „určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt“. V daném případě lze ale diskutovat o tom, zda Ústavní soud nepřecenil význam skutečnosti, že zmíněné sankční ustanovení bylo formulováno způsobem obvyklým pro úpravu správních deliktů. Elegantní negaci tohoto problému přinesla novela provedená zákonem č. 251/2000 Sb., která stanovila, že o opravném prostředku proti rozhodnutí burzovní komory rozhoduje Komise cenných papírů (ústřední správní úřad).

⁵⁵ IV. ÚS 226/98. Za nepřipustné bylo označeno započtení pohledávek, z nichž jednu měla obchodní společnost proti obci podle smlouvy o dílo a druhou obec proti obchodní společnosti z důvodu místního poplatku. Je ovšem otázkou, zda takový závěr bylo třeba odůvodňovat střetem sféry práva soukromého a sféry práva veřejného. Mohl totiž vyplývat již ze samotného zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Na okraj třeba poznamenat, že legitimita nepřipustnosti započtení je pochybná.

⁵⁶ Nejprve NSS 4 As 47/2003 – 39 a posléze Konf 4/2007 – 6. Vývoj právních názorů zde souvisí se změnami právních úprav – nejprve s vydáním zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, posléze s vydáním zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

V současnosti se řeší otázka povahy certifikátu autorizovaného inspektora.⁵⁷ Tento certifikát je spolu s oznámením stavebnímu úřadu ekvivalentem stavebního povolení.⁵⁸ Rýsuje se poměrně nešťastný verdikt, podle něhož by byl certifikát autorizovaného inspektora považován za rozhodnutí správního orgánu. Zapomíná se na skutečnost, že úkoly tzv. výsočné veřejné správy lze plnit i soukromoprávními prostředky, prostřednictvím vztahů soukromého práva.⁵⁹

Unikátním kuriózním řešením a horkou novinkou je možnost volby mezi pravomocí správního orgánu a pravomocí soudu při řešení některých sporů v oblasti energetiky.⁶⁰

Praktické důsledky rozlišování vztahů správního práva a vztahů soukromého práva se projevují jednak v rozdílném pořadí práva při uplatňování prostředků právní ochrany, jednak v rozdílném způsobu nazírání na obsah vztahu, pokud jde o jeho existenci a soulad se zákonem, popřípadě i věcnou správnost.

7. ZÁVĚREM

Změny v našem správním právu, jichž jsme v posledních letech svědky, poznamenaly též pojetí vztahů správního práva. Zároveň v jistém ohledu stírají rozdíl mezi těmito vztahy na straně jedné a vztahy práva soukromého na straně druhé. Významným faktorem vývoje je setkávání a střetávání různých právních kultur. Negativně přitom působí křečovitost legislativního procesu.

Lze mít za to, že stav věcí již dospěl tak daleko, aby bylo na místě položit otázku, zda je lépe usilovat o purifikaci nepřehledné materie s cílem separovat veřejnoprávní od soukromoprávního,⁶¹ nebo přehodnotit jejich dosti vypjaté⁶² rozlišování.

(zákon o vyvlastnění). Považovat výrok o vyvlastnění za soukromoprávní je absurdní. K tomuto závěru přispěla zkomolená, ale významem snad přece jen spíše ambivalentní textace § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, a to spolu se zavádějícím ustanovením § 24 odst. 3 písm. d). Příklad ukazuje na hranice možnosti opatrného gramatického výkladu normy.

⁵⁷ NSS Komp 2/2009.

⁵⁸ § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁹ Viz blíže mou stať nazvanou „Soukromé osoby jako nositelé výsočné správy“ v publikaci Chvátalová, I. (ed.): Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Praha, Metropolitní univerzita 2008.

⁶⁰ Energetický regulační úřad rozhoduje spory vyplývající ze smluvních vztahů mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a jeho zákazníkem podle tohoto zákona v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení [§ 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 458/200 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 158/2009 Sb.]. Samotný spor se ovšem týká vztahů soukromého práva.

⁶¹ Pokud by měla být separace zvýrazněna, lze jako o východisku de lege ferenda spekulovat o vztahu soukromého práva jako obecného práva a správního (veřejného) práva jako zvláštního práva s tím, že pokud věc, jejíž zařazení do soukromého práva, nebo správního práva je sporné, není výslovně označena jako věc správního práva, jde o věc soukromého práva. Úskalí tohoto přístupu je ale zjevné.

⁶² Přecitlivělé vnímání je u nás podmíněno zejména též historicky, díky restauraci právního dualismu v podstatě v jeho prvorepublikové podobě.

ON THE ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS

Summary

The article is aimed at some problems of the administrative law relations. It deals with questions of the concept, the distinctive attributes, the classification and the dynamics of them, with their elements and with the distinguishing between the administrative law relations and the private law ones. The new attributes are related especially to the institute of the administrative law contract between private law persons. The development of our legislation makes the difference between the administrative law relations and the private law ones more relative.