

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 (výsostné i nevýsostné). 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 předvidané 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 předvidaného 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 oprávněními, 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 „zpeřtění“ 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 vedlejšími 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 uloženou 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 nedocenění 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 uvedeny 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 dozorcímu 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 „vyústí“ 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 „čitelné“ 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).

Nejtypičtějšími 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 budiž 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.