

DIGITÁLNÍ A INFORMAČNÍ AGENTURA_

Export z Národní architektury eGovernmentu ČR

Obsah

<title>Legislativní praxe v užívání pojmů „veřejná moc“, „veřejná správa“ a „působnost“ ve veřejnoprávních předpisech</title>

- Z ústavního hlediska lze výklad pojmů dovodit především z Ústavy ČR (čl. 2 odst. 1 a 3 ve spojení s čl. 10b odst. 3, čl. 53 odst. 1, čl. 64 odst. 2, čl. 79 odst. 1, čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3, čl. 98 odst. 2 a čl. 104 odst. 1 a 3) a Listiny základních práv a svobod (čl. 2 odst. 2), z hlediska zákonné úpravy pak stěžejní místo zastává zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Podle judikatury Ústavního soudu (usnesení II. ÚS 75/93, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 201) se veřejnou mocí rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Nutno podotknout, že Ústavní soud nerozlišuje, zda je takový orgán součástí moci zákonodárné, výkonné (včetně veřejné správy) či soudní.
- K rozhranění oblasti působení veřejného a soukromého práva – srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“⁽¹⁾ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ vs čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“
- Ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu zní: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Konf 31/2007-82 z 21. května 2008 (Sb. NSS, sv. 10/2008, s. 847, č. 1675/2008) k pojmu „působnost“ v § 1 správního řádu dále uvádí, že „toto ustanovení v odstavci 1 pozitivně definuje předmět úpravy správního řádu jako postup orgánů a osob v oblasti vrchnostenské správy, tedy při výkonu veřejné moci. Ač zde tento pojem není přímo použit, plyne to již z konstrukce tohoto ustanovení, které se jednak zmiňuje o postupu orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů (které existují proto, aby vykonávaly veřejnou moc), jednak ale i o postupu právnických a fyzických osob, „pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“. Tato formulace by neměla smysl, jestliže by se jí neměl na mysli právě výkon veřejné moci; právnické a fyzické osoby totiž přece jinak mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Tato zásada ale nepokrývá tu oblast, ve které osoba jednostranně rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, resp. autoritativně koná, a které se týká podstatná část správního řádu.“
- Správní řád se tedy vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Správní řád se tak nevztahuje na výkon veškeré veřejné správy svěřené správním orgánům, ale jen na takovou veřejnou správu, která je výkonem veřejné moci – někdy se hovoří též o tzv. vrchnostenské veřejné správě. Správní řád se tedy nevztahuje na tzv. nevvrchnostenskou veřejnou správu, tzn. veřejnou správu vykonávanou především v režimu soukromého práva.
- To, že se správní řád vztahuje jen na tu část veřejné správy, která má povahu veřejné moci, a nikoliv na celou veřejnou správu, tedy vyplývá především z pojmu „působnost“ použitého v § 1 odst. 1 správního řádu. Jde o působnost v tom smyslu, v jakém tohoto pojmu používá Ústava ČR – např. čl. 79 odst. 1, dále např. čl. 104 odst. 1, čl. 97 odst. 3 a čl. 98 odst. 2 Ústavy ČR.

K dělbě moci – formální a materiální dělba moci

- V ústavním systému České republiky je dělba moci vyjádřena v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR a dále v separátních hlavách druhé (moc zákonodárná), třetí (moc výkonná) a čtvrté (moc soudní) Ústavy ČR.
- Ve skutečnosti dochází k prolínání jednotlivých mocí, a můžeme tak hovořit o formální (institucionální) a materiální dělbě moci.

Například:

- Zákonodárná moc náleží Parlamentu České republiky, tvořenému Poslaneckou sněmovnou a Senátem, výkonná ani soudní moc mu nenáleží – formální (institucionální) dělba moci.
- Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním – materiální dělba moci (viz nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/2000).

- Obdobně moc výkonná (vydávání nařízení vlády a vyhlášek je materiálně zákonodárstvím v širším slova smyslu) a moc soudní (vedení obchodního rejstříku je materiálně veřejná správa, nikoliv materiálně soudnictví).

Závěr

Pojem „působnost“ je ve veřejnoprávních předpisech užíván jako synonymum pojmu „veřejná moc“.

Veřejná moc je nejen součástí veřejné správy (kde je pojem „veřejná správa“ nadřazený pojmu „veřejná moc, a kde je tudíž veřejná moc podmnožinou veřejné správy), ale je i součástí moci zákonodárné a moci soudní (a kde tedy z povahy věci již veřejná moc překračuje hranice veřejné správy). Existuje-li tedy pojem „působnost v oblasti veřejné správy“, tak při tripartici mocí je třeba – byť teoreticky – pracovat i se spojením „působnost v oblasti zákonodárství“ a „působnost v oblasti soudnictví“, tj. s tou částí veřejné moci, která je vykonávána mimo výkonnou moc, respektive veřejnou správu. Jak vidno, pojmy „veřejná moc“ a „veřejná správa“ jsou vzájemně částečně podmnožinami, částečně se však vzájemně přesahují, a nelze tedy říci, že by kterýkoliv z těchto pojmů byl vůči druhému pojmem širším.

Veřejná správa se dělí na veřejnou správu vrchnostenskou (tj. výkon veřejné moci) a nevvrchnostenskou, přitom pouze vrchnostenská složka podléhá výhradě zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Subjekty veřejné správy mohou vykonávat i nevvrchnostenskou veřejnou správu, tzn. veřejnou správu vykonávanou v režimu soukromého práva, v takovém případě pak v souladu s Ústavou ČR nejde o působnost, tj. veřejnou moc. S ohledem na zásadu jednotnosti terminologie právního řádu nelze minimálně ve veřejnoprávních předpisech přikládat pojmu „působnost“ jiný význam, než jaký se odvíjí od jeho užití v ústavním pořádku (ledaže by tyto předpisy obsahovaly vlastní definici). Uvedená zásada současně vylučuje, aby týž pojem měl v jednom právním předpisu více významů.

Odborná literatura:

- Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: 2012, BOVA POLYGON.
- Sládeček V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: 2016, C. H. Beck, 2016.

¹⁾

Přestože Ústava ČR v čl. 2 odst. 3 používá výraz „státní moc“, pomocí systematického a logického výkladu je možné dojít k interpretaci širší, tedy, že se ve skutečnosti má na mysli moc veřejná [srov. zejména čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy: obrana proti zásahu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod].

From:

<https://archi.gov.cz/> - Architektura eGovernmentu ČR

Permanent link:

https://archi.gov.cz/znalostni_baze:verejna_moc_sprava?rev=1610528491

Last update: **2021/01/13 10:01**

