

VÝROČNÍ KONFERENCE

Vladimír Sládeček

Ústavní souvislosti správního práva

Úvod

Úvodem se snad sluší konstatovat, že nejužší vazby má správní právo právě k právu ústavnímu. K tomu např. *P. Průcha* uvádí, že správní právo je „v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva, jemuž také stojí nejbližší“, ¹⁾ nicméně již *J. Pražák* přímo v první větě svého díla z počátku 20. století uváděl, že správní právo „bývalo namnoze označováno jak druhá část práva státního vedle práva ústavního jako části první“. ²⁾ K tomu posléze upřesňuje, že „v právu ústavním bývá pojednáno o základních zásadách, jimiž ovládána jest činnost veřejnoprávních korporací, zbývá pro správní právo vyličení podrobnějších pravidel této činnosti vzhledem k jednotlivým úkolům životním, jejichž dosažení má se správou napomáhati“. ³⁾ Toto vymezení vztahu obou právních odvětví výslovně přebírá *F. Weyr* a mj. dodává: „Nejtěsněji souvisí právo správní s právem ústavním. Toto jedná o ústavě států, tj. o základních normách organizačních (...) organizační normy tyto zároveň též předmětem výkladů pro obor práva správního (...)“ ⁴⁾ Vazba správního práva na právo ústavní se tak zdá velice úzká, lze snad říci, že jde v nemalé míře vlastně o konkretizaci ústavního práva. A nejen to: dokonce si troufnu tvrdit, že hranice mezi správním právem a právem ústavním není zcela ostrá, někdy dochází k určitému překrývání. Určité otázky se rozebírají v obou oborech, jako například instituce Veřejného ochránce práv. Blízké vztahy ostatně osvědčuje i skutečnost, že řada významných právníků se zabývala (nebo zabývají) jak ústavním, tak správním právem (*J. Pražák, F. Weyr, J. Hoetzel, V. Mikule, D. Hendrych*).

Asi je třeba dále říci: Obvykle je za hlavní předmět zájmu správního práva považována veřejná správa (a to v co nejširším chápání smyslu slova), včetně její kontroly. ⁵⁾ Správní právo ovšem zpravidla pojednává také - především z po-

¹⁾ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno - Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 44.

²⁾ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha: nákladem Jednoty právnické v Praze, 1905, s. 1.

³⁾ Tamtéž, s. 2.

⁴⁾ WEYR, F. *Československé správní právo*. Brno: nákl. čes. akadem. spolku Právník v Brně, 1922, s. 8.

hledu jejích exekutivních pravomocí - o vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, který veřejnou správu, přesněji řečeno státní správu řídí. Spíše okrajově se pak správní právo někdy zabývá i výkonem některých pravomocí prezidentem republiky.

Ale pozor: mluvím o právním odvětví, resp. o jeho nauce, obsahový profil časopisu Správní právo se jeví širší. Kromě oborů, které se postupem času z nauky správního práva „emancipovaly“ (finanční právo, právo sociálního zabezpečení, právo životního prostředí), nezdědka přináší rozbor třeba právě ústavně právních otázek.

V mém příspěvku se nejprve – spíše telegraficky – ohlédnu po ústavních souvislostech správního práva v průběhu uplynulých padesáti let existence časopisu Správní právo. Ve druhé části pak nastíním základní vazby současné ústavní úpravy na správní právo.

Historické ústavní souvislosti správního práva

Nejdříve bych uvedl, že zcela ponechávám stranou politologické aspekty věci, nebudu tedy podrobněji rozebírat (úzce) související politický vývoj v Československu a následně v České republice, budu se zabývat jen – z pohledu správního práva – významnými ústavními zákony. Opominu tak i některé běžné zákony, které mají z pohledu ústavního i správního práva nikoliv zanedbatelný význam, jako např. zákon o národních výborech, zákony o nabytí a pozbytí státního občanství, nebo třeba zákon o vymezení působnosti ČSSR ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti (zákon č. 166/1969 Sb. a č. 128/1970 Sb.) a zákon o vymezení působnosti ČSSR ve věcech tisku a informačních prostředků (zákon č. 167/1969 Sb.) či zákon č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy. Ponechám tak třeba stranou i – z ústavního hlediska – zásadní úpravy, které předcházely přijetí Listiny základních práv a svobod, tj. kupř. zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím a zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Ostatně těmto věcem se relativně podrobně věnuje nauka ústavního práva.⁶⁾

Pokud se tedy přeneseme o 50 let zpět, historický mezník nejen pro oblast správního práva představuje již další rok. První „vlastovku“ nadcházejících změn představuje ústavní zákon č. 28/1968 Sb., o doplnění článku 91 Ústavy, kterým bylo stanoveno, že v hlavním městě Slovenska Bratislavě působí Národní výbor a obvodní národní výbory, přičemž úpravu jejich postavení a působnosti stanoví zákon SNR. A pak nejprve došlo ke schválení ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR a pak k přijetí ústav-

⁵⁾ K tomu podrob. srov. kupř. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 365 an.

⁶⁾ Srov. např. PAVLÍČEK a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015. GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. (1960 – 1989)*. Praha: Karolinum, 2007. GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. (1989 – 1992)*. Praha: Karolinum, 2007.

ního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který zakotvil nové státoprávní uspořádání, ale jenž také přinesl řadu změn majících dosah do oblasti správního práva.

Tento ústavní zákon především znamenal základní přelom v organizaci státní správy, když vznikly tři vlády a tři systémy ústředních správních úřadů – federální, český⁷⁾ a slovenský a došlo k rozdělení působnosti mezi federaci a republiky (výlučná federace, společná federace a republik, výlučná republik). Relativně autonomní postavení republik a jejich orgánů bylo posléze nicméně podstatně omezeno ústavními zákony č. 125/1969 Sb., kterým se doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a č. 126/1969 Sb., o opatřeních v soustavě federálních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR.⁸⁾ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ovšem upravoval některé další správně právní otázky jako např. občanství federace a republik, také nikdy nezřízený (federální) Ústavní soud se měl nepřímě dotýkat oblasti veřejné správy.

Dále nepochybně stojí za zmínku ústavní zákon č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR, který zakotvil některá práva občanům maďarské, německé a ukrajinské národnosti, např. právo na vzdělání v jejich jazyku nebo právo užívat jejich jazyka v úředním styku v oblastech obývaných příslušnou národností, což pak skutečně umožňovalo běžné zákonodárství.⁹⁾

Ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, zřídil nový zvláštní státní orgán, který měl plnit některé významné úkoly a přijímat opatření k zajištění přípravy a organizace obrany ČSSR. Mimo jiné byla Rada obrany státu oprávněna k provedení svých rozhodnutí stanovit závazné úkoly federálním ministerstvům a ostatním federálním ústředním orgánům státní správy republiky a radám obrany republik.

Vzhledem k tomu, že federální ministerstva se zřizovala (federálním) ústavním zákonem, došlo v průběhu 70. a 80. let minulého století k přijetí několika ústavních zákonů, kterými došlo ke zřízení ministerstva, příp. k určitým jiným změnám v organizaci federální ústřední státní správy: úst. zákon č. 157/1973 Sb., o zřízení federálního ministerstva hutnictví a těžkého strojírenství a federálního

⁷⁾ Ostatně z této doby se nám zachoval – byť k nepoznání změněný – zákon (ČNR) č. 2/1969 Sb., o zřízení ústředních orgánů státní správy České (socialistické) republiky (kompetenční zákon).

⁸⁾ Spíše okrajově lze zmínit úst. zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů, a dále úpravu volebního období národních výborů Sněmovny lidu i národních rad provedenou ústavním zákonem č. 43/1971 Sb., kterým se mění čl. 86 Ústavy a čl. 30 a 103 ústavního zákona o československé federaci. Národních výborů se pak týkal ústavní zákon č. 57/1969 Sb., jímž se mění některá ustanovení ústavy a ústavní zákon č. 81/1968 Sb. i ústavní zákon č. 127/1970 Sb., o volbě poslanců krajských národních výborů ve SSR.

⁹⁾ Srov. též GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III.* (1960 – 1989). Praha: Karolinum, 2007, s. 216.

ministerstva všeobecného strojírenství, úst. zák. č. 147/1979 Sb., o zřízení federálního ministerstva elektrotechnického průmyslu, úst. zák. č. 114/1983 Sb., o zřízení Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, úst. zák. č. 42/1988 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejich čele stojí člen vlády ČSSR a úst. zák. č. 193/1988 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR.¹⁰⁾

Dále je třeba uvést ústavní zákon č. 62/1978 Sb., kterým se mění čl. 24 odst. 2 Ústavy ČSSR, kterým se nově upravil rozsah práva na vzdělání: „Právo na vzdělání se zajišťuje bezplatně soustavou základních, středních a vysokých škol. Školní docházka veškeré mládeže je povinná po dobu, kterou stanoví zákon Federálního shromáždění“.¹¹⁾

A přichází další zásadní zlom – listopad 1989. Etapa následující po událostech konce roku 1989 se jeví z pohledu ústavních souvislostí správního práva mnohem zajímavější. Již závěr roku, ale především celý následující rok 1990 přinesl řadu ústavních zákonů, z nichž se některé – více či méně – dotkly i oblasti správního práva.

Již první ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, měl zásadní, obecný dopad nejen na oblast správního práva. Především byl zrušen čl. 4 Ústavy z r. 1960, kterým byla zakotvena vedoucí úloha KSČ, nově byla formulovaná role tehdejší tzv. Národní fronty, tentokrát také bez vedoucí role KSČ (čl. 6) a bylo upuštěno od prosazování vědeckého světového názoru marxismu – leninismu novou formulací čl. 16 odst. 1 Ústavy 1960.¹²⁾

Ústavní zákon č. 13/1990 Sb., o změně v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR provedl horizontální dekoncentraci v uspořádání federálních ústředních orgánů, když rozdělil federální ministerstvo dopravy a spojů na federální ministerstvo dopravy a federální ministerstvo spojů. Na to posléze navázal ústavní zákon č. 296/1990 Sb., o změně v soustavě

¹⁰⁾ Pro úplnost lze zmínit ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který řešil dlouhodobou nemoc prezidenta republiky: „(2) Nemůže-li prezident Československé socialistické republiky vykonávat svůj úřad (odstavec 1) delší dobu než 1 rok, Federální shromáždění může zvolit nového prezidenta Československé socialistické republiky na nové funkční období.“ K tomu podrobnosti in GRONSKÝ, J., *dílo v pozn.* 9, s. 314.

¹¹⁾ Původní text ustanovení byl následující: „(2) Toto právo je zajištěno základním školním vzděláním veškeré mládeže, které je do věku 15 let povinné a bezplatné, i soustavou bezplatných škol, která ve stále širší míře poskytuje úplné střední vzdělání, všeobecné nebo odborné, a vzdělání vysokoškolské. K dalšímu prohloubení vzdělání slouží organizace studia pracujících při zaměstnání a bezplatného odborného školení v závodech a v jednotlivých zemědělských družstvech i kulturní a osvětová činnost státu a společenských organizací.“

¹²⁾ K tomu podrobnosti in GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. (1989 – 1992)*. Praha: Karolinum, 2007, s. 38. Pro úplnost lze uvést, že čl. 6 byl z Ústavy zcela vypoštěn úst. zákonem č. 376/1990 Sb.

federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSFR. Zrušil prakticky všechny změny ústavní úpravy, týkající se soustavy federálních ústředních orgánů, provedené v roce 1970 a letech následujících (včetně úst. zákona č. 13/1990 Sb.) a nově stanovil, jaká ministerstva a jiné správní úřady působí na úrovni federace.

Oblasti správního práva se – byť toliko zprostředkovně – dotkl následující ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a národních výborů, a ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, i ústavní zákon ČNR č. 66/1990 Sb., o slibu poslance ČNR a národního výboru a slibu členů vlády České republiky. Nepochybnou souvislost se správním právem měl také ústavní zákon ČNR č. 67/1990 Sb., o státních symbolech České republiky.

Za zmínku stojí i ústavní zákony týkající se změny názvu státu: ústavní zákon č. 81/1990 Sb., o změně názvu ČSSR, ústavní zákon č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky. Na tyto úpravy navazuje i ústavní zákon č. 102/1990 Sb., o státních symbolech České a Slovenské Federativní republiky.

Řada ústavních zákonů se týkala změn v rozsahu působnosti orgánů České a Slovenské Federativní Republiky na jedné straně a orgánů České republiky a Slovenské republiky na straně druhé (včetně kompetence společné). Menší změny v působnosti federace a republik přinesly ústavní zákon č. 159/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci a ústavní zákon č. 295/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Rozsáhlé a podstatné změny v působnosti federace a republik ve prospěch republik pak stanovil ústavní zákon č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Další spíše drobnou změnu obsahuje ústavní zákon č. 211/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Zřejmě poslední pokus o záchranu existence federace spočívající v přenosu dalších působností na republiky, představovala rozsáhlá novela ústavních předpisů provedená ústavním zákonem č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů a některé další ústavní zákony.

Pouze administrativně technické doplnění o sekretáři Rady obrany státu obsahoval ústavní zákon č. 160/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu. Závažnější změny pak přinesl ústavní zákon č. 133/1991 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, ve znění ústavního zákona č. 160/1990 Sb.

Ústavní zákon č. 161/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, ve znění ústavního zákona č. 62/1978 Sb. doplnil čl. 24 odst. 2 o novou větu, která zněla: „V soukromých školách a církevních

školách se může právo na vzdělání zajišťovat za úplatu“. Dále vypustil odstavec 3.¹³⁾

Revoluční změnu v oblasti správy obcí, resp. obnovu místní (obecní) samosprávy přinesl ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Stručnou úpravou zcela nahradil hlavu sedmou Ústavy ČSSR a v podrobnostech odkázal na zákony národních rad.¹⁴⁾

Správně právní aspekty lze nalézt i v ústavním zákonu č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku KSČ lidu ČSFR a v ústavním zákonu č. 497/1990 Sb., o navrácení majetku Socialistického svazu mládeže lidu ČSFR.

Zcela přelomový krok v ochraně lidských práv a základních svobod představovalo přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR, který – mimo uvozovacího ústavního zákona a jediné novely (provedené úst. zákonem č. 162/1998 Sb.) – platí v této podobě dodnes. Většina ustanovení posloužila jako výchozí, ústavní základ pro úpravy z oblasti správního práva.¹⁵⁾

Nelze nezmínit ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, byť je opět vztah ke správnímu právu toliko zprostředkovaný.¹⁶⁾

Závažnou událost představovalo přijetí ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu, který umožňoval předložit občanům k rozhodnutí zásadní otázky státoprávního uspořádání ČSFR, včetně rozhodování o návrhu na vystoupení jedné z republik z federace. K jeho uplatnění však, jak známo, nikdy nedošlo. V této souvislosti není od věci – přestože nešlo o ústavní zákon – uvést usnesení

¹³⁾ Toto ustanovení znělo: „(3) Veškerá výchova a všechno vyučování jsou založeny na vědeckém světovém názoru a na těsném spojení školy se životem a prací lidu.“

¹⁴⁾ Čl. 86: „(1) Základem místní samosprávy je obec. (2) Obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodáří. Zákon stanoví, které daně a poplatky jsou příjmem obce. (3) O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce. (4) Právo volit členy zastupitelstva obce je obecné, rovné a přímé; uskutečňuje se tajným hlasováním. (5) Obec vydává ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky. Vyhlášky může též vydávat ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem.“ Čl. 87: „(1) Obce se mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu. (2) Hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem. Podmínky a způsob vzniku, zániku, rozdělení nebo sloučení obcí stanoví zákony národních rad. (3) Zákony národních rad dále stanoví zejména a) postavení, organizaci a působnost obcí, b) podmínky výkonu volebního práva a způsob provádění voleb do zastupitelstev obcí a jejich volební období, c) prostředky ochrany práva obcí na místní samosprávu, d) které věci se považují za věci místní samosprávy, e) ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy.“

¹⁵⁾ Zejména ke vzniku Listiny srov. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Listina základních práv a její osudy. In: GERLOCH, A. (ed.): *Teoretické problémy práva na práhu 21. století. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Karolinum. Praha 2002, s. 115 an.

¹⁶⁾ K tomu podrob. srov. MIKULE, V. Federální ústavní soud skutečností. *Právo a zákonost*, 1992, č. 3 a 4.

Federálního shromáždění ze dne 1. října 1992, o ustavení komise pro přípravu ústavního zákona o transformaci československé federace v Česko-Slovenskou Unii.¹⁷⁾

Poslední ústavní zákony přijaté Federálním shromážděním se již týkaly otázek souvisejících se zánikem federace: ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku ČSFR mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky a ústavní zákon č. 624/1992 Sb., o zániku funkce soudců a skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem ČSFR. Na to navazovala ústavní úprava republiková: ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR a ústavní zákon ČNR č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR.¹⁸⁾

V mezidobí, tj. po přijetí úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb. (15. prosince 1992) a před schválením úst. zák. č. 29/1993 Sb. (22. prosince 1992), byl přijat ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (16. prosince 1992, dále jen „Ústava“). Téhož dne bylo přijato usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

Správní právo a současná ústavní úprava

A tím se dostáváme k platnému ústavnímu stavu. Nebudu chronologicky probírat jednotlivé novely Ústavy, pozdější přijetí dalších, „zvláštních“ ústavních zákonů, ani jejich případné novely schválené po r. 1993. Stejně jako v předchozím přehledu pominu ústavní zákony, které se týkají vymezení státního území, resp. státních hranic České republiky, i když jde o problematiku, která do oblasti správního práva spadá.

Kromě Ústavy (ve znění úst. zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb., č. 71/2012 Sb. a č. 98/2013 Sb.) a Listiny mají pro oblast veřejné správy a správního práva relevantní význam především ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, (ve znění úst. zákonů č. 176/2001 Sb. a č. 135/2011 Sb.) a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (ve znění úst. zákona č. 300/2000 Sb.).

Začneme Ústavou, jde o ústavní zákon zřejmě nejdůležitější, a to nejen fak-

¹⁷⁾ Text srov. GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. (1989 – 1992)*. Praha: Karolinum, 2007, s. 504 an.

¹⁸⁾ K tomu srov. např. MIKULE, V. *Zrušení československé federace z hlediska ústavního práva. Právník, 1993, č. 9.*

tický, ale i z hlediska ústavně právního.¹⁹⁾ Zdá se, že téměř na každém ustanovení Ústavy bychom našli nějaký - někdy významnější, jindy drobný - aspekt správního práva.²⁰⁾ Jistě to souvisí s tím, že téměř každé její ustanovení je třeba nějak „vykonat“. Tedy nejdříve k němu přijmout nějakou zákonnou úpravu, případně další prováděcí předpisy, a tato právní regulace pak většinou vytváří rámec pro fungování moci výkonné. A tato činnost je sice řízena politickým orgánem - vládou - ale její faktický výkon přísluší veřejné správě a jejímu bohatě rozvinutému organizačnímu systému. Tak trochu oklikou jsme tak opět dostali k v úvodu zmíněnému chápání vztahu správního a ústavního práva.

Pro správní právo, resp. pro činnost (nejen) veřejné správy mají závažný význam již některá z úvodních ustanovení v hlavě první Ústavy. Poukažme alespoň na vázanost a omezenost správy zákonem (čl. 2 odst. 3 a 4), potřebu respektování základních práv a svobod (čl. 3), principy fungování politických stran (čl. 5), záruky územní samosprávy (čl. 8), problematiku mezinárodních závazků a mezinárodních smluv (čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 10a a čl. 10b) a otázky státního občanství (čl. 12). Ale správně právní problematika se skrývá i pod čl. 7 Ústavy, o hlavním městě Praze a státních symbolech ani nemluvě (čl. 13 a 14 Ústavy).

Také úprava moci zákonodárné v hlavě druhé Ústavy obsahuje řadu článků regulujících především její vztahy k vládě a prezidentovi republiky.²¹⁾ Ale nalezneme zde též ustanovení výslovně správní, a sice „podmíněnou“ přestupkovou imunitu (čl. 27 odst. 3)²²⁾ nebo problematiku vyhlášení zákonů (čl. 52 odst. 2). A to ponechávám stranou volby, které by se bez (regulované) organizační činnosti státní správy sotva mohly uskutečnit.

Hlava třetí Ústavy - moc výkonná - tvoří nepostradatelný právní základ především pro činnost vlády a celé veřejné správy. Zvláště důležitými se pak jeví ustanovení regulující způsob vytváření správních úřadů (čl. 79 odst. 1), výhradu zákona pro právní poměry státních zaměstnanců (čl. 79 odst. 2) a tvorbu práva vládou, správními úřady a orgány územní samosprávy (čl. 78, čl. 79 odst. 3). Zejména některé kontrasignované pravomoci prezidenta republiky (v Ústavě uvedené i ponechané běžným zákonům) mají s veřejnou správou také některé styčné body (např. čl. 63 odst. 1 písm. c/ g/ a h/ Ústavy). Spíše

¹⁹⁾ Přestože se nachází na stejné úrovni právní síly jako ostatní ústavní zákony, je nicméně možné připustit její poněkud výjimečný charakter. Některé jí zakotvené principy („podstatné náležitosti demokratického právního státu“) nelze podle čl. 9 odst. 3 Ústavy jinými ústavními zákony měnit. K tomu srov. podrob. kupř. SYLLOVÁ, J. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 104 an. (a literaturu tam uvedenou).

²⁰⁾ S oblibou zadávám studentům na seminářích úkol, aby se pokusili najít ustanovení Ústavy, která mají vztah ke správnímu právu. Úvahy studentů jsou mnohdy překvapivé.

²¹⁾ Srov. např. čl. 32, čl. 33 odst. 3, čl. 35 odst. 1, čl. 38, čl. 44 a čl. 53.

²²⁾ Srov. ust. § 4 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého se podle tohoto zákona projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů.

na okraj lze opět alespoň zmínit přímou volbu prezidenta republiky, která pro veřejnou, resp. státní správu, přináší nemalé povinnosti a někdy závažné problémy.²³⁾

K veřejné správě má významné, především kontrolní vazby i moc soudní (hlava čtvrtá Ústavy), což se týká jak (v menším rozsahu) soudů civilních, tak zvláště správních. Nemůžeme pochopitelně opomenout Nejvyšší správní soud, který judikaturu ve správních věcech sjednocuje, ale kupř. mu také přísluší řešení některých kompetenčních konfliktů (srov. čl. 87 odst. 3, čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy). Chybět ovšem nesmí ani Ústavní soud, jako orgán ochrany ústavnosti. Ať již jde o (obecné) ústavní stížnosti (ve správních věcech), komunální stížnosti či návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů vydávaných veřejnou správou (čl. 97 odst. 1 písm. b/, c/ d/ Ústavy).²⁴⁾

Správní činnosti vykonává jak Nejvyšší kontrolní úřad (hlava pátá, čl. 97 Ústavy), tak (zčásti) Česká národní banka (hlava šestá, čl. 98 Ústavy). Podrobnější rozvedení otázek územní samosprávy provádí hlava sedmá Ústavy (čl. 99-104), a tak vytváří ústavní základ relativně samostatné, obsáhlé části správního práva.²⁵⁾ Zvýšenou pozornost si zasluhuje nejen ustanovení omezující zásahy státu do činnosti územních samosprávních celků (čl. 101 odst. 4 Ústavy), ale také oprávnění samosprávy vydávat autonomní právní předpisy (čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy).

A nyní stručně k Listině. Lze říci – v souladu s výše uvedenou tezí o správním právu jako konkretizaci práva ústavního –, že Listina v řadě svých ustanovení vytváří ústavní rámec pro činnost veřejné správy, ať již jde o obecné zásady jednání (nejen) orgánů veřejné správy, nebo o základní úpravu či podmínky realizace jednotlivých práv, které garantuje.

Pokud jde o obecné zásady, lze např. uvést princip rovnosti a zákazu diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), (opakované) zakotvení vázanosti a omezenosti správy zákonem (čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny), stanovení limitů při ukládání povinností a stanovení mezí základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny).

Můžeme si pak všimnout, že v řadě ustanovení se – po případném vymezení specifických ústavních garancí práva – odkazuje na prováděcí zákon, který je zpravidla pramenem správního práva.²⁶⁾ To má obzvláštní význam u ústavně

²³⁾ Mám mysli (v době zpracování příspěvku) aktuální problém s registrací kandidátů na prezidenta republiky, kdy nominaci poslanec nebo senátor podepsal více uchazečům. K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího Správního soudu č. j. Vol 84/2017-175 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/17.

²⁴⁾ Nejde o výčet úplný. Podrob. srov. SLÁDEČEK, V., *cit. dílo*, s. 365 an.

²⁵⁾ K tomu srov. např. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů. Základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. VEDRAL, J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům úpravy územní samosprávy v České republice)*. *Právník*, 2006, č. 1. VEDRAL, J. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: MLSNA, P. et alii *Ústava ČR – vznik, vývoj perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 249 an. MIKULE, V. *K ústavním základům územní samosprávy*, In: KYSELA, J. (ed) *Deset let Ústavy České republiky*, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 412 an.

garantovaných práv, které lze uplatňovat jen v mezích (běžného) zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny).²⁷⁾

K ústavním podmínkám uskutečňování základních práv, které se týkají především veřejné správy, srov. kupř. ochranu osobních údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny), svobody pohybu a pobytu (čl. 14), svobody projevu a práva na informace (čl. 17 Listiny) a práva shromažďovacího (čl. 19 Listiny). Závažný význam má také ústavní garance tzv. správního soudnictví, tj. v zásadě nároku (subjektivního veřejného práva) na soudní přezkoumání každého meritorního rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny), stejně jako práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 Listiny).

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, zakotvil vyšší stupeň územní samosprávy, tzv. krajské zřízení, k jehož realizaci došlo až v roce 2000.²⁸⁾

Ústava problematiku bezpečnosti republiky, která obvykle bývá v ústavách obsažena, prakticky neupravuje, trochu se na to pozapomnělo. To napravit právě až o více než pět později přijatý ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Především vymezil existenci bezpečnostních složek zajišťující bezpečnost republiky, ke kterým patří ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Jejich organizaci, přípravu, doplňování a právní poměry příslušníků svěřil zákonu, pramenu správního práva. Zmiňuje také důležitý aspekt zajištění bezpečnosti, totiž branou povinnost. V neposlední řadě pak zakotvuje Bezpečnostní radu státu, kterou tvoří předseda vlády a další členové vlády podle rozhodnutí vlády.²⁹⁾

Závěr

Jak již bylo naznačeno výše, účel příspěvku spočívá toliko v načrtnutí základních ústavních souvislostí správního práva, a to jak z hlediska uplynulých padesáti let, tak ze současného pohledu. Nejde tak o výčet zcela vyčerpávající, vesměs je toliko poukázáno na relevantní ústavní předpisy, bez jejich dalšího –

²⁶⁾ Srov. např. čl. 11 odst. 3 a 4, čl. 15 odst. 3, čl. 16 odst. 3 a čl. 21 odst. 3 Listiny.

²⁷⁾ Srov. čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny.

²⁸⁾ Srov. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Podrob. srov. literaturu v pozn. č. 25.

²⁹⁾ K tomu podrob. srov. UHL, P., In RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1137 an. Dále též srov. též DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav. Brno 2002. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu. Sborník statí*. Praha: Univerzita Karlova, 2002. JIRÁSEK, J. (ed.) *Bezpečnost jako ústavní hodnota. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2016*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2017.

zvláště ve vztahu ke správnímu právu – hlubšího rozboru. Pro případné podrobnosti je tak třeba využít zejména dostupné komentáře k Ústavě i k Listině, kde lze také najít více odkazů na literaturu, nežádka právě správně právní.³⁰⁾

³⁰⁾ HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I*. Praha: Linde, 1998. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek II*. Praha: Linde, 2002. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁLEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. A kol., cit. dílo. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J., cit. dílo. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2012.