

Otázky ke státní závěrečné zkoušce – správní právo

SKUPINA A

- A 1. Veřejná správa (pojem, členění, související základní pojmy)
- A 2. Správní právo (pojem, předmět, členění, postavení v systému práva)
- A 3. Prameny správního práva
- A 4. Ústavní základy veřejné správy
- A 5. Formy činnosti veřejné správy
- A 6. Normotvorba ve veřejné správě
- A 7. Právní předpisy územních samosprávných celků
- A 8. Správní akt
- A 9. Veřejnoprávní smlouvy
- A 10. Opatření obecné povahy
- A 11. Bezprostřední zásahy, osvědčení a další úkony veřejné správy
- A 12. Správní uvážení, neurčité právní pojmy, použití analogie ve správním právu
- A 13. Organizace veřejné správy v České republice
- A 14. Principy organizace veřejné správy
- A 15. Působnost, pravomoc a příslušnost ve veřejné správě
- A 16. Subjekty veřejné správy
- A 17. Vykonavatelé veřejné správy
- A 18. Územní samospráva
- A 19. Samostatná a přenesená působnost územních samosprávných celků
- A 20. Profesní a ostatní samospráva
- A 21. Správní dozor
- A 22. Správní delikty
- A 23. Přestupky (hmotněprávní část)
- A 24. Veřejná služba
- A 25. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě

1 Veřejná správa (pojem, členění, související základní pojmy)

Pojem

- je hlavním předmětem zájmu správního práva
- provést definici veřejné správy je problematické, proto se vychází z vymezení dalších pojmů, zejména pak z obecnějšího pojmu „**správa**“:
 - o = vedení, řízení (podniku), ekonomické řízení, péče o nějaké záležitosti
 - o = činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti (*Pražák*)
 - o = každá záměrná lidská činnost, směřující k dosažení určitých lidských účelů (*Merkl*)
- rozlišujeme správu soukromou a správu veřejnou
 - o **správa soukromá**
 - jednotlivými činnostmi se sleduje soukromý zájem
 - ke spravování dochází z vlastní vůle
 - stanovují se osobní cíle
 - účelem je ekonomický cíl
 - o **správa veřejná**
 - sleduje se veřejný zájem, tzn. řízení veřejných záležitostí
 - zájem, který je obecně prospěšný
 - neurčitý právní pojem
 - charakteristickým znakem je omezenost, tj. širší vázanost právem
 - vykonávat veřejnou správu znamená plnění právem uložené povinnosti
- dále rozlišujeme materiální a formální pojetí veřejné správy
 - o **materiální pojetí VS** (funkční) = souhrn správních činností směřujících k dosažení určitého cíle (pozitivní vymezení) + nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou (negativní vymezení)
 - o **formální pojetí VS** (organizační) = systém institucí vykonávajících správu, jedná se o souhrn vykonavatelů VS (pozitivní vymezení) + nejedná se o státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu (negativní vymezení)
- **POZN.:** teorie dává přednost formálnímu pojetí (není rozhodující druh činnosti, ale orgán, který ji vykonává), nicméně praxe správních soudů se přiklání k pojetí materiálnímu

Vztah VS k moci zákonodárné, výkonné a soudní

- **k moci zákonodárné**
 - o zákonodárství je VS nadřazeno, jelikož formou zákonů vytváří právní rámec její činnosti
 - o VS je činností podzákonnou a výkonnou, nepřímo se však na zákonodárství podílí
 - Projevy: zákonodárná iniciativa Vlády/VÚSC, příprava návrhů zákonů ministerstvy
- **k moci výkonné**
 - o veřejná správa je součástí moci výkonné (zahrnuje činnost veřejné správy)
 - o výkonnou moc lze členit na:
 - činnost vlády = vláda řídí veřejnou správu a další správní činnosti
 - Např. připravuje a prosazuje zákony, stanoví ekonomické aj. priority svého funkčního období
 - Exekutivní pravomoci prezidenta
 - VS (ve formálním pojetí)
 - Ostatní exekutivní činnost (NKÚ, ČNB, státní zastupitelství)
- **k moci soudní**
 - o přezkum správních rozhodnutí a jiných úkonů VS (kontrola výkonu VS v rámci správního soudnictví)
 - o odlišnosti moci soudní a VS:
 - soudy jsou při svém rozhodování nezávislé X správní orgány nejsou nezávislé (vztah nadřízenosti a podřízenosti)
 - soudnictví je spojeno se současným stavem („zde a nyní“) X veřejná správa je nepřetržitou činností směřující k naplnění budoucího cíle
 - soud jedná autoritativně, neutrálně, bez iniciativy, nepřihlíží k veřejnému zájmu X veřejná správa jedná z vlastní iniciativy, ve veřejném zájmu

Členění

Podle povahy nositele veřejné moci

- **státní správa**
 - o uskutečňovaná státem, který je zde tím nositelem veřejné moci
 - o dle povahy subjektů, jejichž orgány státní správu vykonávají, se dělí na:
 - **státní správa přímá** – prováděna bezprostředně orgány státu (správními úřady)

- **státní správa nepřímá** – v přenesené působnosti vykonávána orgány veřejnoprávních korporací (obcí, krajů) nebo soukromými FO/PO, kterým byl výkon státní správy na základě zákona a v souladu se zákonem svěřen (např. lesní a vodní stráž)
- **samospráva**
 - vykonávána veřejnoprávními korporacemi (obcemi, kraji), tj. subjekty odlišnými od státu
 - jde o výraz decentralizace výkonu veřejné moci, tzn. výkon určitých státních záležitostí je svěřen samostatným veřejnoprávním subjektům
 - předmětem je správa některých veřejných věcí na místní úrovni nebo v souvislosti s výkonem určitého specifického povolání => územní samospráva a profesní samospráva, popř. ostatní samospráva (školská, akademická)
 - nemůže být vykonávána soukromými FO/PO
 - u územní samosprávy se často hovoří o výkonu tzv. samostatné působnosti
 - od nepřímé státní správy se liší tím, že je vykonávána samostatně, příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému jinému správnímu úřadu
 - do samosprávné činnosti lze zasahovat jen na základě zákona a pouze omezeně
 - rozhodování v oblasti samosprávy podléhá soudní kontrole ve správním soudnictví (pokud se dotýká subjektivních práv nebo povinností FO/PO)
- **statní veřejná správa**
 - zbytková oblast VS
 - výkon VS vykonávají částečně samosprávné a částečně nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly
 - tyto instituce jsou zřizovány zákonem, nemají členský substrát (mají zaměstnance) a úkoly plní pro uživatele (nikoliv pro členy)
 - další znaky: veřejnoprávní ustanovení vedoucího, existence dozorčího orgánu
 - často ve formě veřejného ústavu nebo veřejného podniku
 - např. VZP, ČNB, Česká televize, Český rozhlas, Národní galerie atd.

Podle použité formy práva

- **vrchnostenská veřejná správa**
 - veřejná správa je vykonávána formou veřejného práva
 - existuje zde nerovné postavení -> orgán veřejné správy je nadřazen a může autoritativně ukládat povinnosti nebo přiznávat práva (ve formě správních aktů), ale jen v mezích zákonného zmocnění
- **fiskální veřejná správa**
 - veřejná správa je vykonávána formou soukromého práva
 - existuje zde rovné postavení, směřuje k veřejnému zájmu formou smlouvy, tzn. soukromoprávního aktu
 - především jde o finanční věci a věci související s dispozicí se státním majetkem
 - subjekt se nechová jako veřejnoprávní, ale jako obyčejná FO
 - subjekt může dělat vše, co je dovoleno a není zákonem zakázáno
- **pečovatelská veřejná správa**
 - správa zde ve veřejném zájmu zabezpečuje, pečuje, obstarává služby veřejnosti – nikoliv však formou hospodářské/výdělečné činnosti
 - nelze jednoznačně rozlišit, jestli se ty úkoly plní prostředky veřejného či soukromého práva, protože důležité je, které prostředky povedou lépe k naplnění toho účelu

Podle subjektu veřejné správy

- **bezprostřední VS (státní)**
 - vykonávána orgány státu → vykonávána správními úřady v rámci hierarchie státní správy (nezávislými správními úřady)
- **zprostředkovaná VS (delegovaná, přenesená)**
 - prováděna subjekty odlišnými od státu → vykonávána v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu/ostatními subjekty, kterým byl výkon VS na základě zákona propůjčen (soukromé FO a PO)

Podle územního hlediska

- **celostátní** = ústřední (území státu) - **regionální** = oblastní (území kraje) - **místní** = obecní (území obce)

Podle věcného hlediska

- **všeobecná**
 - subjekt se zabývá všemi záležitostmi, např. obecní a krajský úřad
- **odborná**
 - subjekt se zabývá jen určitým okruhem otázek, např. katastrální úřad, finanční úřad, ministerstva

Související základní pojmy

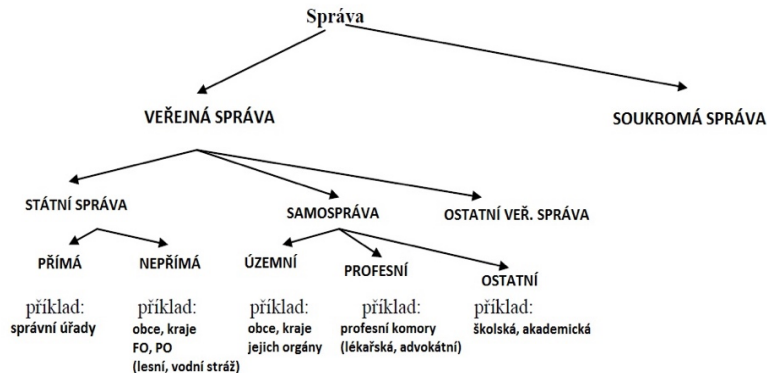
- **Orgán veřejné správy**
 - nejširší pojem
 - státní orgán vykonávající přímou státní správu nebo jiný subjekt (zpravidla nestátní) nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy:
 - orgán státu vykonávající státní správu (Ministerstvo vnitra)
 - územní veřejnoprávní korporace při výkonu státní správy (obecní úřad) či samosprávy (rada obce)
 - FO/PO, které byl výkon státní správy propůjčen na základě zákona
- **Orgán státní správy**
 - orgán vykonávající přímou státní správu (státní orgán)
 - dnes se již užívá pojem „správní úřad“
- **Správní orgán**
 - kterýkoliv orgán, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy
 - dle SŘ: orgán moci výkonné, orgán ÚSC, jiné orgány, PO a FO (pokud vykonávají působnost v oblasti VS)
- **Orgán samosprávy**
 - orgán konkrétní samosprávné veřejnoprávní korporace -> orgán obce/kraje nebo orgán profesní samosprávy (např. sjezd delegátů České lékařské komory)
- **Státní moc – čl. 2 odst. 3 Ústavy**
 - moc vykonávána přímo státem (jeho orgány)
- **Veřejná moc**
 - pojem širší; zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány, tak ostatní veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty
 - **definice:** moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů
- **Orgán veřejné moci**
 - zahrnuje orgány moci výkonné
 - správní úřad, veřejnoprávní korporace, FO/PO vykonávající státní správu, vládu a prezidenta jen za předpokladu, že rozhodují o subjektivních právech a povinnostech

2 Správní právo (pojem, předmět, členění, postavení v systému práva)

Historie

- poměrně mladé právní odvětví, **vznik v polovině 19. stol.** Spolu se vznikem liberálního právního státu po pádu absolutismu, nahrazení policejního státu (koncepce německo-rakouská)
- postupně se začala uplatňovat vázanost veřejné správy zákonem
- první česká učebnice správního práva – r. **1905 Rakouské správní právo od prof. Jiřího Pražáka**
- (nejdříve vycházely komentáře k významným zákonům, pak odborné studie k jednotlivým dílčím otázkám (ekonom. spory)
- další významní **autoři**: prof. Jiří **Hoetzel**, prof. František **Weyr**, prof. Jiří **Pošváv**

Správa



- **soukromá správa** – sledování soukromého zájmu, ke spravování dochází z vlastní vůle, stanovují se osobní cíle (údržba soukromého majetku, správa soukromého podniku)
- **veřejná správa** – rozhodující je **veřejný zájem**, tedy řízení veřejných záležitostí (státních, regionálních, obecních atd.)
 - charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem
 - veřejný zájem má vyšší hodnotu než soukromý zájem
 - vykonávat veřejnou správu znamená plnit právem uložené povinnosti
- **KE ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY VIZ OTÁZKA Č. 1**

Definice

- správní právo upravuje společenské vztahy ve veřejné správě = soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy
- souhrn právních pravidel upravujících působnost výkonné moci ve státě (Pražák)
- část právního řádu, která obsahuje normy týkající se organizace a činnosti VS (Weyr)
- **soubor veřejnoprávních norem (hmotně-právní, procesní a organizační povahy), které upravují organizaci, činnost a procesní postupy VS (Hendrych)!!!**
- správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu
- obsah pojmu správní právo charakterizuje jeho předmět
- **Předmět = společenské vztahy, které vznikají a realizují se výkonem veřejné správy.**

Vztahy mezi:

- subjekty veřejné správy a adresáty veřejné správy
- subjekty veřejné správy navzájem (např. mezi státem a obcí)
- vztahy vznikající při kontrole VSP prováděné institucemi stojícími mimo VSP
- vztahy vznikající při plnění úkolů soukromé správy, a které zajišťují plnění úkolů VSP
- vztahy vznikající mezi adresáty VSP navzájem, pokud souvisejí s výkonem VSP, které jsou upraveny normami správního práva

Základní znaky:

- ochrana **veřejných zájmů**
- reguluje vztahy mezi **nerovnými subjekty** vztahy založené na nadřízenosti a podřízenosti (s výjimkou veřejnoprávních smluv)
- jde o právo celkově **nekodifikované** (pouze částečně = např. SŘ, SŘS, přestupkový zákon) – jeho systém je tvořen množstvím právních předpisů různé právní síly
- **speciální postavení** ve vztahu k právu **občanskému**
- především vrchnostenská činnost VS = administrativně-právní vztahy vykonavatelů VS k FO/PO
- umožňuje **správní donucení**
- vytváří podmínky pro realizaci obsahu zákonů jakožto aktů moci zákonodárné
- v návaznosti na ústavní právo je ovládáno zásadou **legality a legitimacy**

Právní dualismus:

- Veřejné x soukromé právo

- **Teorie zájmová:**
 - Ulpianus
 - Římské právo – Digesta
 - Veřejné právo je to, co prospívá římského státu, privátní to, co je užitečné pro soukromé osoby
 - Určujícím hlediskem pro rozlišení veřejného práva od soukromého je **zájem**, kterého se právní vztah týká/který sleduje
 - Veřejné právo = Veřejný zájem = zájem společnosti jako celku
 - Soukromé právo = Soukromý zájem = zájmy jednotlivce
 - Problém: je problematické určit, kde je hranice mezi soukromým a veřejným zájmem
- **Teorie mocenská = subordinační:**
 - Kritériem je vztah účastníků
 - Veřejné právo = nadřízenost a podřízenost
 - Soukromé právo = rovnost
 - účastníci právního vztahu jsou v nerovném postavení (= veřejné právo), pokud jsou účastníci právního vztahu v rovném postavení, pak se jedná o právo soukromé
 - Problém: veřejnoprávní smlouvy jako institut veřejného práva – rovnost stran
- **Teorie organická = teorie subjektů:**
 - Hoetzel
 - Kritériem je právní poměr, v němž se ocitá subjekt
 - Členství subjektu v některé veřejné korporaci = veřejné právo
 - Subjekt není členem veřejné korporace = soukromé právo
- **Materiální teorie organická:**
 - Veřejné právo = soubor právních norem, v nichž alespoň 1 subjekt právního vztahu je nositelem veřejné moci
 - problém – orgány veřejné správy rozhodují někdy i v soukromoprávních věcech (např. zápis do katastru nemovitostí), dále existují veřejnoprávní smlouvy i mezi soukromými fyzickými a právnickými osobami – správní úřad ji musí schválit, ale není přímo účastníkem
- **Teorie zvláštního práva:**
 - další modifikace organické teorie
 - právem **obecným** je **právo soukromé**, které upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů včetně nositelů veřejné moci. **Právo veřejné** je naproti tomu právem **zvláštním**, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí
- Hranice mezi VP x SP není pevná a jednoznačně vymezená – posunuje se, občas dochází k jejich stírání a existuje mezi nimi pásmo sporné povahy = hybridní pásmo
- Dochází k mísení VP a SP např.:
 - stavební řízení – musí být splněny veřejnoprávní podmínky (např. určitá vzdálenost vedlejšího domu) – v rámci sousedských vztahů ale mohou být nějaké soukromoprávní námitky (co se týče zastínění)
 - regulace reklamy (část veřejnoprávní – co tam nesmí být, kde to nesmí být, část soukromoprávní – je to obchod, někomu se to zadává)
 - ochrana spotřebitele – veřejnoprávní (cedulka, z čeho se to skládá), soukromoprávní (otázka prodeje)
- tenká hranice mezi VP X SP je vidět také např. u soudního přezkumu rozhodování správních orgánů – rozhodnutí o soukromých subjektivních právech = část V. OSŘ X rozhodování o veřejných subjektivních právech = SŘS – řada kompetenčních sporů
- Z. Č. 131/2002 sb., kompetenční zákon – zvláštní senát (3 + 3) – rozhoduje, zda je věc soukromoprávního/veřejnoprávního charakteru
- náleží ÚS – „v moderní společnosti se prvky soukromého a veřejného práva prolínají, nelze jednoznačně veškerou činnost některé instituce označit pouze za veřejnoprávní/soukromoprávní, záleží na povaze konkrétního druhu činnosti“
- Hranice VP a SP v ústavních předpisech: ústava, čl. 2 = soukromé právo (občanské, obchodní, rodinné, pracovní) x veřejné právo (ústavní, správní, finanční, trestní, MPV PŽP, právo soc. zabezp.)
- V ČR – **Rakousko-německá koncepce** – správní právo tvoří normy veřejného, ale i soukromého práva, pokud se týkají veřejné správy.
 - Francouzské pojetí správního práva souvisí především se striktním oddělením správy a justice, s pojetím správy jako veřejné služby, podléhající kontrole (koncepce je zcela veřejnoprávní).
 - Anglické pojetí je charakterizováno tím, že veřejná správa odpovídá za všechny své akty před obecnými soudy, rozdíl mezi právem veřejným a soukromým je potlačen.

Veřejná subjektivní práva a povinnosti

- **Objektivním správním právem** je soubor platných právních norem správního práva (právo *de lege lata*)
- **Subjektivním správním právem** je obsah objektivního správního práva, konkrétní právo (oprávnění), které je (může být) realizováno na základě objektivního správního práva
- **Subjektivní správní povinností** je obsah objektivního správního práva, konkrétní povinnost, která je (může být) realizována (vymáhána) na základě objektivního správního práva
- **Subjektivní veřejná práva** – práva osob vůči státu, případně jiným subjektům veřejné správy
- hlavně v Listině základních práv a svobod
 - právo na vzdělání
 - právo na zdravotní péči
 - ale i předpisy další
- **Subjektivní veřejné povinnosti** – povinnosti osob vůči státu, případně jiným subjektům veřejné správy
 - placení daní, donedávna branná povinnost, povinnost poskytnout pomoc v případě živelných pohrom
- **Veřejná subjektivní práva** = práva, které mají FO a PO vůči státu, příp. vůči jiným subjektům VS (právo na bezplatné vzdělání na základních a středních školách, petiční právo, ...) → povinnost státu zajistit jejich realizaci.
- **Veřejné subjektivní povinnosti** = povinnosti osob vůči státu, resp. vůči jiným subjektům vs. (povinnost „služby“ v případě živelných pohrom, povinnost platit daně, ...).

SYSTÉM A ČLENĚNÍ:

- **není kodifikované** (jen partikulárně – SŘ, SŘS, přestupky) - množství předpisů různé právní síly (viz prameny) a různého charakteru (zavazující, zmocňující)

A) Hmotné

- upravuje okruh činnosti správních orgánů a jejich organizaci (= působnost), stanoví požadavky na plnění úkolů VS, stanovuje např. I skutkové podstaty správních deliktů

B) Procesní

- stanoví procedurální postupy
- v **širším smyslu** = soubor norem regulujících organizaci a působnost správních orgánů a procesní postupy před správními orgány
- v **užším smyslu** = úprava správního řízení (formálního procesu) při rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (= právo organizační)

- **Obvyklé základní členění (obecné x zvláštní):**

A) Obecné

- zahrnuje vše společné, typické a obecně platné pro daný obor = abstrakce platného správního práva
- nezbytný základ pro tvorbu, aplikaci a kontrolu zvláštního správního práva
- právní regulace základních pojmů a právních institutů = prameny správního práva, formy činnosti veřejné správy – správní akty, veřejnoprávní smlouvy, organizace veřejné správy, veřejná služba, správní právo trestní, právní záruky, kontrola veřejné správy
- obecná úprava procesních postupů = správní řízení, správní soudnictví
- obecná část se nekryje s předmětem SP – je širší – správní a ústavní soudnictví

B) Zvláštní

- označována též (nepřesně) hmotné právo správní zahrnuje hmotně-právní i procesní úpravu dle jednotlivých správních odvětví
- velmi rozsáhlá oblast
- např. Stavební p., policejní p., vodní p., vnitřní správa, kultura, doprava, školství, archivnictví, zdravotnictví, státní statistika, požární ochrana, metrologie, puncovníctví, normalizace (přednáší se jen vybrané obory, reálně je mnohem širší)

- Z hlediska účinků (působení práva):

A) Vnitřní

- soubor vnitřních personálních vztahů (= služebních / pracovněprávních), které zakládají práva a povinnosti uvnitř organizace
- vztahy nadřízenosti a podřízenosti uvnitř určité organizační jednotky, soubor vnitřních služebních předpisů = na venek nezávazné interní normativní akty

B) Vnější

- soubor vnějších vztahů – vůči občanům a institucím
- předpisy jsou obecně závazné = normativní správní akty / individuální správní akty / statutární předpisy

Teorie práva obvykle rozlišuje:

A) Objektivní

- soubor platných právních norem správního práva – de lege lata

B) Subjektivní

- obsah objektivního správního práva, konkrétní právo (oprávnění), které je realizováno na základě objektivního správního práva

Další členění:

- organizační (upravuje organizační strukturu orgánů ve VS) x kompetenční (vymezení působnosti)

Vztah k jiným právním odvětvím

- nestojí v právním řádu izolovaně – má vztah k jiným veřejnoprávním odvětvím i k soukromému právu

Ústavní právo

- nejužší vztah ke správnímu právu má ústavní právo
- správní právo je determinováno ústavním právem = právní rámec fungování správy (čl. 8, Hlava II., Hlava III., Hlava VII. Ústavy) vytváří mantinely fungování VS
- vymezuje státní správu, samosprávu, veřejná subjektivní práva (= petiční, na soudní ochranu, na spravedlivý (řádný) proces, na soudní přezkum správních rozhodnutí, na náhradu škody způsobené orgánem veřejné moci, apod.)
- společné instituty – Veřejný ochránce práv, Ústavní soud, apod.
- existují názory odborníků, že správní právo je v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva / je druhou částí ústavního práva / je konkretizací ústavního práva

Trestní právo

- odpovědnost subjektu za protiprávní jednání – přestupek x TČ
- hmotné i procesní (= soudní trestání) trestní zákon (TČ)
- **Správní právo trestní** (= správní trestání) přestupkový zákon (správní delikt)

Pracovní právo

- správní právo reguluje **pracovněprávní vztahy** zaměstnanců ve VS služební zákon

Soukromé právo

- upravuje některé obdobné instituty (veřejnoprávní smlouvy), v řadě případů SP v různé míře či intenzivně výkon soukromého práva omezuje (ohraničuje) nebo podmiňuje (např. stavební uzávěra, podmínky při dopravě nebezpečných látek, podmínky při nákupu a skladování střelných zbraní,...)
 - vyskytují se případy, kdy SP vytváří předpoklady realizace soukromých subjektivních práv, např. Katastr nemovitostí
- Z oboru SP se v průběhu času vyčleňují jako zvláštní, relativně samostatné obory – především patrně pro svou celkovou rozsáhlost SP a jistou specifičnost daných oblastí: **finanční právo, právo životního prostředí, ve své podstatě je SP i právo sociálního zabezpečení.**

Správní věda

- = jak to je
- vědní disciplína (de lege lata)
- zkoumá praktické fungování správy, aplikuje teorii organizace a teorii řízení na podmínky veřejné správy, nabízí návody k zefektivňování veřejné správy, vzájemně na sebe působí se správním právem
- zkoumá, jak kvalitně jsou plněny veřejné úkoly, zdůrazňuje správní praxi
- objasňuje pojmy, stanoví souvislosti, zkoumá cíle správy
- zahrnuje:
 - Správní právo = obecné a zvláštní
 - Správní nauku = pojednává o skutečném stavu VS, popisuje ji a systematicky pořádá, je to správní věda v užším smyslu
 - Správní politiku = hodnotí VS dle předem stanovených kritérií, objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy

Věda o správním právu

- = jak by to mělo být
- normativní věda (de lege ferenda)
- teorie správního práva, rozdílné metody výzkumu x správní věda
- normativní věda, která se zabývá existencí právních regulací a navrhuje, co a jak má být upraveno
- předmětem je normativní regulace
- soustředí se na normy, podle nichž má být správa vedena a vykonávána
- jde o souhrn poznatků o působení správně-právních norem v praxi

3 Prameny správního práva

Úvod

- **pramen práva** = zdroj práva, z něhož právo plyne
- teorie práva rozeznává prameny práva ve dvojím chápání:
 - o **pramen práva v materiálním slova smyslu** = určité skutečnosti, které způsobují, že obsah práva je právě takový, jaký je (např. sociální poměry, historické události, zvyklosti, názory, náboženství atd.)
 - o **pramen práva ve formálním slova smyslu** (formy práva) = vnější normativní forma, ve které určitý normativní obsah vystupuje
- v českém právu se operuje jen s prameny psanými (především s právními předpisy) → **pramenem správního práva jsou především právní předpisy** (normativní právní akty), v nichž jsou obsaženy normy správního práva + **některé další právní akty**, pokud se dotýkají správního práva (především formy práva, které jsou státem uznány)
- vedle právních předpisů jsou prameny správního práva i další zdroje, zejm. **jiné akty „národních“ státních orgánů**, vycházející jak z ústavního pořádku, tak z aktů souvisejících se vstupem ČR do EU
 - o tyto orgány tak právo dotvářejí a mají vliv na tvorbu právních předpisů i z oblasti správního práva
- charakter pramenů spr. práva mají i **některé akty orgánů EU** (komunitární právo)
- v ČR považujeme tedy za prameny práva:
 - o právní předpisy (normativní právní akty)
 - o některé mezinárodní smlouvy
 - o akty další

Systém pramenů správního práva

- systém pramenů nejen správního práva je hierarchicky, „pyramidově“ uspořádaný podle stupně právní síly
- mezi jednotlivými formami práva existují vztahy podřazenosti a nadřazenosti
- právní síla některých z nich je přímo určena (ústavou či zákonem) a právní relevance ostatních je dovozována výkladem
- právní síla vyjadřuje požadovaný soulad právně nižších předpisů s vyššími, nemá vliv na závaznost pro jednotlivé adresáty úpravy → intenzita závaznosti není stupňovaná, všechny právní předpisy jsou závazné stejně
- možný rozpor právního předpisu nižší právní síly s předpisem vyšší právní síly lze řešit např. prostřednictvím soudní kontroly

Historický exkurz

- od r. 1969 do r. 1993 existovala na území Československa soustava právních předpisů federativního státu → na území působily 3 právní systémy:
 - o federální na celém území státu,
 - o český na území ČR a
 - o slovenský na území SR
- se vznikem unitárního státu došlo ke zjednodušení, složitější situace nastala jen v souvislosti se vstupem ČR do EU

Členění pramenů správního práva

a) Podle orgánů, které mají pravomoc vydávat právní předpisy (které jsou považovány za prameny správního práva):

- akty moci zákonodárné:
 - o akty Parlamentu – ústavní zákony, zákony
 - o popř. akty Senátu Parlamentu – zákonná opatření
- akty orgánů moci výkonné:
 - o akty vlády – nařízení vlády
 - o akty ministerstev a jiných ÚSÚ – vyhlášky
 - o normativní akty dalších správních úřadů
- akty orgánů územní samosprávy:
 - o obecně závazné vyhlášky a nařízení

b) Specifické členění právních předpisů, vydávaných orgány veřejné správy (a vládou), tj. podzákoných právních předpisů:

- o nařízení
- o statutární předpisy
- součástí právního řádu ČR netvoří jen následovně probírané formy práva, jejichž právní základ obsahuje především Ústava, případně běžné zákony → součástí jsou též v souladu se zásadou materiální kontinuity právního řádu předpisy „jiných“ států, tj. právních předchůdců státu současného, pokud byly vydány ve formě uznané podle dřívějšího práva a nástupnickými státy recipovány

Druhy pramenů správního práva

Ústava a ústavní zákony, mezinárodní smlouvy a zákony

- Ústava a ústavní zákony jsou nadány nejvyšším stupněm právní síly
- Ústavu lze měnit a doplňovat jen ústavními zákony (čl. 9 odst. 1 Ústavy)
 - o pozn. přesto je možné mluvit o výjimečnosti Ústavy – některé jí zakotvené principy nelze dle čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy změnit ani ústavním zákonem → tzv. superlegalita Ústavy
- ústavní předpisy jsou považovány za základy úpravy moci výkonné a problematiky veřejné správy

Ústavní zákony

- pro oblast veřejné správy a správního práva mají význam především tyto ústavní zákony:
 - o ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR,
 - o ústavní zákon ČNR č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR,
 - o ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.) a
 - o ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.)

Ústava

- pro činnost veřejné správy mají zásadní význam zejména tato ustanovení:
 - o Hlava první – Základní ustanovení:
 - čl. 2 odst. 3 a 4 – vázanost a omezenost správy zákonem,
 - čl. 3 – potřeba respektování základních práv a svobod,
 - čl. 5 – principy fungování politických stran,
 - čl. 8 – záruky územní samosprávy,
 - čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 10a a čl. 10b – problematika mezinárodních závazků a mezinárodních smluv,
 - čl. 12 – otázky státního občanství.
 - o Hlava druhá – Moc zákonodárná:
 - regulace vztahů moci zákonodárné zejm. k vládě a prezidentovi republiky
 - o Hlava třetí – Moc výkonná:
 - tvoří nepostradatelný základ pro činnost vlády a **celé veřejné správy**
 - čl. 79 odst. 1 – způsob vytváření správních úřadů
 - čl. 78, čl. 79 odst. 3 – tvorba práva vládou, správními úřady a orgány územní samosprávy
 - o Hlava čtvrtá – Moc soudní
 - čl. 87 - významná vazba moci soudní k veřejné správě – (obecné soudy, Ústavní soud a Nejvyšší správní soud)
 - o Hlava pátá – Nejvyšší kontrolní úřad
 - vykonává správní činnosti – čl. 97
 - o Hlava šestá – Česká národní banka
 - vykonává správní činnosti – čl. 98
 - o Hlava sedmá – Územní samospráva
 - podrobnější rozvedení otázek územní samosprávy (čl. 99–104)
 - čl. 101 odst. 4 – ustanovení omezující zásahy státu do činnosti územních samosprávných celků (jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem)
 - čl. 104 odst. 1 a 3 – oprávnění samosprávy vydávat autonomní právní předpisy

Listina základních práv a svobod

- vytváří ústavní rámec pro činnost veřejné správy:
 - o obecné zásady jednání orgánů veřejné správy
 - čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny – princip rovnosti a zákazu diskriminace
 - čl. 2 odst. 2 a 3 – vázanost a omezenost správy zákonem
 - čl. 4 odst. 1 a 2 – stanovení limitů při ukládání povinností a stanovení mezí základních práv a svobod
 - o základní garance realizace jednotlivých práv
 - čl. 10 odst. 3 Listiny – ochrana osobních údajů
 - čl. 14 – svoboda pohybu a pobytu
 - čl. 17 – svoboda projevu a právo na informace
 - čl. 19, čl. 20, čl. 27 – právo shromažďovací a sdružovací
 - čl. 36 odst. 2 – garance správního soudnictví, tj. nároku (subjektivního veřejného práva) na soudní přezkoumání každého meritorního rozhodnutí orgánu veřejné správy
 - čl. 36 odst. 3 – právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Mezinárodní smlouvy

- stojí na nižším stupni hierarchického žebříčku právní síly pramenů správního práva než ústava a ústavní zákony
- klíčový je zde čl. 10 Ústavy: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

- veškeré mezinárodní smlouvy, které splňují požadavky kladené čl. 10 Ústavy (konkretizované v čl. 49 Ústavy), jsou bezprostředně uplatnitelné jako pramen práva a mají aplikační přednost před zákony (tedy hierarchicky stojí nad zákony)
- prioritní uplatňování mezinárodních smluv podle čl. 10 se netýká jen soudů, ale činnosti všech subjektů vykonávajících veřejnou moc → i správních úřadů, orgánů územní a zájmové samosprávy a dalších institucí a osob, které vykonávají veřejnou správu
- veřejná správa tak ve své činnosti musí uplatňovat např. tyto mezinárodní smlouvy:
 - o Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
 - o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
 - o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
 - o Evropská sociální charta
 - o Evropská charta místní samosprávy
 - o Aarhuská úmluva
- aplikační přednost budou mít i specifické mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy (smlouvy o přenesení některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci)

Zákony

- zákony jsou nejvýznamnějším, dominujícím pramenem správního práva
- zauímají nižší úroveň než mezinárodní smlouvy v rámci hierarchické struktury
- na stejnou úroveň se zákony se řadí ještě **zákonné opatření senátu** (čl. 33 Ústavy)
- platí přednost (svrchovanost) zákona před nižšími právními předpisy (zákon předurčuje jejich obsah)
- zákon stanoví cíle, způsoby, prostředky i hranice činnosti veřejné správy
- zákon musí **vždy** tvořit právní základ každého vrchnostenského jednání veřejné správy (jak v rámci otázek hmotněprávních, tak procesních)
- tzv. **výhrada zákona** = určité otázky lze na základě pokynu ústavodárce upravit jen zákonem (např. čl. 12 odst. 1 Ústavy – nabytí a pozbytí státního občanství ČR stanoví zákon; vyvlastnění je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, ...)
- mezi nejvýznamnější zákony správního práva se řadí:
 - o zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (pozn. pozor – obsahuje především úpravu procesní, ale též hmotněprávní!)
 - o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (jak úprava hmotněprávní, tak procesní)
 - o zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (hmotněprávní úprava)
 - o zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (úprava hmotněprávní)
 - o zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
 - o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
 - o zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- zákonné opatření Senátu
 - o čl. 33 Ústavy: „Dojde-li k rozpuštění PS, může Senát přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a jinak by vyžadovaly přijetí zákona.“
 - o Např. Zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí

Speciální zákony

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

Nařízení (abstraktní akty veřejné správy)

- též právní nařízení, normativní správní akt
- = právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy nebo vláda k provedení zákona
- je považováno za obecnou formu normotvorby veřejné správy
- nařízení je charakterizováno určitými znaky:
 - o **podzákonost** – vyjadřuje vztah nařízení ke konkrétnímu zákonu, tedy předpokládáný soulad se zákonem, odvozenost od zákona, protože nařízení slouží k jeho provedení, tj. k upřesnění a konkretizaci zákonů
 - znamená ovšem soulad i s jinými (souvisejícími) zákony
 - tvorba nařízení je rychlejší a pružnější oproti klasickému zákonodárnému procesu (možno řešit detaily úpravy, které podléhají častým změnám) → obrovské množství nařízení (k provedení jednoho zákona se často vydává několik nařízení)
 - k znaku podzákonosti je možno řadit i potřebu právního základu pro vydání nařízení
 - o **abstraktnost** – opak konkrétnosti, tj. nařízení nemá vztah ke konkrétním osobám a ani jeho předmět není vymezen konkrétně (tzv. druhové vyjádření předmětu)

- **obecnost, resp. obecná závaznost** – typický znak právních předpisů (x vnitřní předpisy tuto vlastnost postrádají)
- **jednostrannost** – je výrazem pravomoci orgánu autoritativně, vrchnostensky rozhodnout (aktu nepředchází právní řízení)
- mnohost jeho konkrétních právních forem – Ústava hovoří o nařízení vlády, přičemž konkrétní podobu dalších forem nařízení ponechává zákonům; dále lze rozeznávat:
 - nařízení s celostátní územní působností a
 - nařízení s omezenou územní působností (místní nebo regionální)
 - z hlediska *stupně právní síly* stojí nařízení celostátního i regionálního dosahu na stejné úrovni (v ČR není terciární novotvorba přípustná)

Formy nařízení

- v rámci **nařízení s celostátní územní působností** můžeme rozlišovat:
 - nařízení vlády
 - jde o prováděcí právní předpis, který vydává vláda v souladu s čl. 78 Ústavy k provedení zákona a v jeho mezích
 - vláda k vydání nařízení **nepotřebuje** zmocnění v běžném zákoně (generální zmocnění poskytuje Ústava právě v čl. 78)
 - vláda nařízením nesmí překročit meze zákona (tedy nesmí upravovat něco, co zákon vůbec neřeší, a nelze ani stanovovat nové povinnosti, které nevyplynou ze zákona – může je pouze konkretizovat)
 - pozn. zavedená legislativní praxe – běžný zákon obsahuje zmocnění k vydání nařízení vlády (zmocnění má proto spíše povahu upozornění na skutečnost, že vláda něco upraví nebo upravit může, výjimečně i odlišně od zákona – možnost odchylky už ale zákonem stanovena být musí)
 - vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů (a ČNB)
 - ministerstva a jiné ústřední správní úřady vyhlášky vydávají na základě zákona, v jeho mezích a jsou-li k tomu výslovně zmocněny (jen v mezích stanoveného zmocnění)
 - podmínky pro jejich vydávání jsou tak přísnější než v případě vydávání nařízení vlády
 - forma vyhlášky je obligatorní
 - stupeň právní síly vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je **shodný** s úrovní právní síly nařízení vlády
 - nařízení Státní rostlinolékařské péče
 - upravují mimořádná rostlinolékařská opatření
 - nařízení Státní veterinární správy
 - regulují mimořádná veterinární opatření
- v rámci **nařízení s omezenou územní působností** lze rozlišovat:
 - nařízení územních samosprávních celků
 - závaznost se vztahuje na území obce, resp. kraje (případně území hl. města Prahy)
 - ústavní základ k vydávání nařízení: čl. 79 odst. 3, tedy nařízení (resp. právní předpisy) jsou oprávněny orgány územní samosprávy vydávat jen
 - na základě zákona,
 - v jeho mezích,
 - jsou-li k tomu orgány územní samosprávy zákonem zmocněny a
 - jen v mezích stanoveného zmocnění
 - příslušné zákony konkretizují formy právních předpisů (nařízení obce, kraje a hl. města Prahy) a podmínky pro jejich vydávání, publikaci, evidenci atd.
 - nařízení okresního úřadu → k r. 2002 okresní úřady zrušeny!
 - některá nařízení patří nadále mezi prameny správního práva, pokud nebyly výslovně zrušeny
 - nařízení obcí vykonávajících rozšířenou působnost
 - dá se říct, že představují ne zcela adekvátní náhradu nařízení okresních úřadů
 - tato nařízení se od běžných nařízení obce liší **širší územní působností** (vztahují se na správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem)
 - vydávání nařízení má charakter státní správy, nikoliv samosprávy
 - nařízení k ochraně rostlin a živočichů a nařízení, kterým se vyhlašuje přírodní rezervace nebo přírodní památka
 - oprávnění vydávat tato nařízení plyne opět z čl. 79 odst. 3
 - na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích mohou právní předpisy vydávat i jiné správní úřady – tedy v tomto případě např. Správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí

- nařízení krajské hygienické stanice
 - např. pro vyhlášení mimořádných opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků, živelních pohromách atd.

Statutární předpisy (dále jen „SP“)

- jsou výrazem oprávnění samosprávných korporací (či jiných subjektů nadaných alespoň částečně samosprávnou působností) vydávat prostřednictvím svých orgánů vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva → tzv. **právo autonomní normotvorby**
- rozdíl oproti nařízením spočívá v tom, že nařízení je vydáváno orgány státu (příp. vydávání je delegováno na veřejnoprávní korporaci, a to zpravidla na základě konkrétního zmocnění zákonem)
 - rozdíl tedy spočívá v právním základu, resp. způsobu vzniku (nařízení je vydáváno k provedení zákona, statutární předpisy vycházejí z ústavou či zákonem garantované autonomie, tj. pravomoci upravovat určité otázky)
- SP nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů (regulovat věci mimo dané společenství)
 - jejich účinky směřují vůči členům konkrétního samosprávného společenství → SP zavazují na základě členství
- SP někdy mohou být obecně závazné (v případě, že ústavodárce SP jako formu právního předpisu uzná)
 - v ČR byla povaha právního předpisu přiznána některým právním aktům územních samosprávných celků
- jiný charakter podzákonných pramenů správního práva (a abstraktních aktů veřejné správy) než nařízení mají předpisy vydávané orgány územních samosprávných celků, tj. obcí, krajů a hl. města Prahy, tj. **obecně závazné vyhlášky**
- pro statutární předpisy je výchozím čl. 104 odst. 3 Ústavy → zastupitelstva územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“) mohou v mezích své (samostatné) působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž tato působnost může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy)
- k jejich vydání není třeba zvláštní, zákonné delegace (zmocnění dává Ústava)
- tato normotvorná pravomoc ÚSC ovšem není neomezená a neodvozená – své právní předpisy mohou přijímat pouze v mezích (samostatné) působnosti stanovené zákonem
- vztah právních předpisů ÚSC k nařízením z hlediska hierarchie právní síly: právní síla obou druhů právních předpisů je stejná
- co se týče dalších statutárních předpisů, jedná se např. o **stavovské předpisy** (vydávané zájmovými samosprávnými korporacemi)
 - ty nemají povahu předpisů právních, ale interních (nevykazují totiž znaky státem uznané formy pramene práva)
- mezi statutární předpisy tedy patří:
 - předpisy územní samosprávy, kterým byla propůjčena forma předpisu právního (tj. obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hl. města Prahy)
 - předpisy zájmové (profesní) samosprávy (tj. stavovské předpisy)
 - předpisy ostatní samosprávy (patrně jen vysokoškolské, tj. akademické předpisy)

Další formy pramenů práva

- různorodé právní akty:
 - veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy uzavírané mezi obcemi
 - mají charakter tzv. normativních smluv
 - opatření obecné povahy
 - akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím
 - úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob

Právo EU

- vstupem ČR do EU se některé právní akty orgánů EU staly pro ČR přímo závaznými či bezprostředně ovlivňujícími tvorbu práva
- nutnost respektování zejm. primárního práva (nařízení, směrnice a obecné zásady právní stanovené judikaturou ESD), a to jak státními subjekty, tak soukromými osobami
 - vůli přihlížet k některým předpisům EU vyjádřil sám Ústavní soud už v některých rozhodnutích, které předcházely vstupu ČR do EU
- řada zákonů (včetně některých, které byly vydány před vstupem ČR do EU), obsahuje v úvodním ustanovení formulaci, že účelem zákona je upravit příslušnou problematiku „v souladu s právem Evropských společenství“
 - poměrně často se používá pojmu „bezprostředně závazný (právní) předpis Evropských společenství“, případně „právní předpis Evropských společenství“
 - právními předpisy je myšleno **nařízení orgánů EU**
 - pro směrnice je často používán termín „zvláštní (právní) předpis Evropských společenství“
- posléze se ustálily formulace nové – „(zákon) zapracovává příslušné předpisy ES a v návaznosti na přímo použitelné předpisy ES stanoví“
 - „příslušné předpisy ES“ → směrnice orgánů ES
 - „přímo použitelné předpisy ES“ → nařízení orgánů ES

Judikatura Ústavního soudu

- rozhodnutí ÚS, kterými se zrušuje právní předpis (resp. jeho část)
 - o tyto nálezy nelze explicitně považovat právní předpisy, nicméně se svými právními účinky právním předpisům blíží
 - materiálně (ve svých důsledcích) se podobají novelizacím
 - sám zákonodárce zavedl praxi, kdy při vyhlašování úplného znění či novelizace předpisu ve Sbírce zákonů se v uvozovací větě konstatuje mimo jiné: „ve znění nálezu Ústavního soudu č...“
- „překvalifikování“ některých aktů orgánů veřejné správy
 - o akty, které formálně neměly podobu pramene práva, jsou překvalifikovány na prameny práva z pohledu materiálního
 - př. problematika cenových výměrů ministerstva financí – nejdříve ÚS zastával názor, že cenový výměr povahu právního předpisu nemá
 - později změna názoru – rozhodnutí vlády, kterým se určovala hodnota bodu za zdravotnický úkon, je veřejnoprávním aktem, přičemž určení hodnoty bodu je cenovou regulací
 - závěr: ÚS dospěl k tomu, že **cenový výměr je právním předpisem**
 - obecné právní principy
 - př. neznalost práva neomlouvá
 - obecné principy evropské právní kultury
 - př. princip proporcionality
- další prameny:
 - o obecné právní zásady nalézané Evropským soudním dvorem
 - jsou pramenem komunitárního práva (v členských státech EU jsou bezprostředně aplikovatelné → některé z nich mohou patřit mezi prameny správního práva)
 - o zásadní usnesení NSS
 - = senát NSS opětovně dojde k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru dřívějšího → otázka předložena rozšířenému senátu NSS, který vydá tzv. zásadní usnesení
 - Význam: sjednocování rozhodnutí správních orgánů
 - Publikováno ve Sb. rozhodnutí NSS
 - určena správním orgánům
 - o stanoviska NSS
 - sledují sjednocování judikatury správních soudů
 - předseda NSS může navrhnout zaujetí stanoviska, které vydá kolegium NSS → jak by měla být určitá právní otázka řešena
 - o výrok pravomocného rozsudku (krajského i NSS)
 - závazný pro účastníky řízení, osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci
 - precedenční snahy

Vnitřní předpisy a obdobné akty

Vnitřní předpisy

- ve starší literatuře je možné se setkat s pojmem **správní nařízení**
 - o nařízení, která se neobrací k občanům a nezasahují do jejich právní sféry, ale jsou to spíš instrukce pro úřady
 - o zavazují omezeně
 - v oblasti veřejné správy jen osoby nebo orgány služebně podřízené, příp. na základě členství ve veřejnoprávní korporaci (př. Česká lékařská komora)
 - o většinou se neformálně zprostředkují oběžníkem (per rollam), případně vyvěšením na webové stránce
- v současnosti se používá pojmu **vnitřní předpisy**, příp. **interní normativní instrukce**
 - o nemají obecnou závaznost (viz výše), k jejich vydání není třeba žádného zmocnění (právo je vydávat vyplývá ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti)
 - o jsou to předpisy vydávané nadřízeným v rámci určité organizační jednotky a směřují vůči podřízeným → **nemají povahu pramene práva**, zavazují pouze podřízené
 - o slouží především k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek veřejné správy nebo v zařízeních veřejné správy na základě právně zakotveného vztahu podřízenosti k vydavateli vnitřního předpisu
 - o = abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti; nemají povahu pramene práva, zavazují pouze podřízené
 - o charakterizují je tyto znaky:
 - abstraktnost,
 - omezená závaznost,
 - vydání je podmíněno vztahem nadřízenosti a podřízenosti,
 - neoficiální publikace,
 - soulad s právními předpisy
 - o proces tvorby vnitřních předpisů není právně upraven (může být předmětem regulace interním předpisem)
- s vnitřními předpisy je možné se setkat i u soukromých korporací

- hlavní rozdíl – vztah nadřízenosti a podřízenosti musí být v oblasti veřejné správy podložen zpravidla zákonem, u soukromých subjektů vyplývá z pracovněprávního nebo obdobného vztahu
- charakter interního předpisu mají i různé **návštěvní řády**
 - závaznými se pro návštěvníka stávají po vstupu do příslušného objektu
- interní předpisy představují relevantní formu činnosti správy, vydává se jich obrovské množství (slouží jako nástroj usměrňování výkonu státní správy jejich nižšími organizačními složkami a jako předpisy organizační)
- označují se různě:
 - směrnice,
 - pokyny,
 - rozkazy,
 - příkazy,
 - atd.
 - → konkrétní forma není zpravidla předepsána (výjimka – předpisy profesní samosprávy, tzv. stavovské)
- většinou není upravena ani jejich publikace či platnost
 - výjimka – podmínkou platnosti směrnice ministerstva a jiného ústředního správního úřadu je její publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí (zakotveno v zákoně o obcích a krajích)
- hierarchicky nejvyšším interním předpisem je **usnesení vlády**
 - jeho závaznost pro podřízené subjekty (celou veřejnou správu) vyplývá ze zákona
 - ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy se ve své veškeré činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády (§ 21 komp. zákona)

Technické normy, soft law

- **technické normy**
 - platné, ale nikoliv obecně závazné předpisy
 - jejich závaznost ale může stanovit právní předpis, případně může vyplývat z jiného právního předpisu
- **soft law**
 - různé metodiky, neformální stanoviska, doporučení, oznámení, vzory, úřední sdělení a podobné akty orgánů veřejné správy
 - též právně nevynutitelné nástroje
 - nemají právní závaznost
 - některé z nich ale mohou mít jisté faktické účinky

4 Ústavní základy veřejné správy

Organizace VS

- Ústava a ústavní zákony jsou nejen základem a předpokladem veřejné správy, ale obsahují v obecné rovině i poslání, úkoly a cíle veřejné správy
- z toho také plyne velmi úzký vztah mezi ústavním a správním právem
- lze říci, že správní právo je v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva -> správní právo rozvádí základní principy dané právem ústavním, z velké části také zabezpečuje realizaci řady práv a svobod občanů
- veř. správa je obdobně jako jiné instituce trvalý, účelově orientovaný sociální jev, proto potřebuje organizaci představující řád
- výchozí principy organizace upravuje především **Ústava** – zejm. **Hlava III.** (moc výkonná)
- úst. základy organizace územní samosprávy obsahuje zejm.:
 - o **čl. 99 a 100 Ústavy**
 - **Čl. 99**
„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“
 - **Čl. 100**
„(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.
(2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.
(3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.“
 - o **ústavní zákon č. 347/1997 Sb.**, o vytvoření VÚSC
 - o **úst. zák. č. 110/1998 Sb.**, o bezpečnosti ČR (možnost vlády jednat v krizových situacích – oprávnění vyhlásit nouzový stav v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií nebo v jiném nebezpečí ohrožujícím ve velkém rozsahu zdraví, majetek či vnitřní pořádek a bezpečnost)
- organizace upravena řadou běžných zákonů – především z. č. **2/1969 Sb.**, o zřízení **ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (kompetenční zák.)**
 - o stanovuje strukturu a působnost centrální správy = ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a některých dalších úřadů s celostátní působností
- další zákony upravující organizaci: z. č. **49/1997 Sb.**, o **civilním letectví**, z. č. **166/1999 Sb.**, **veterinární zákon**, z. č. **101/2000 Sb.**, o **ochraně os. údajů**
- vnitřní organizace ÚSC upravuje:
 - o **obecní zřízení, kraj. zřízení a zák. o hl. m. Praze**
- uspořádání orgánů tzv. profesní (zájmové) samosprávy upravují **zákony o komorách – např. z. o České lékařské komoře, z. o advokacii...**

Ústavní a zákonné základy organizace VS

- ústavní pořádek ČR = Ústava + LZPS + ústavní zákony
- **ústavní pořádek** = celek, jenž je výrazem určitých politických postulátů, a jednotlivé normy je třeba vykládat vždy z hlediska jejich vazeb a ve vztahu k tomuto celku
- ústavní základy VS nacházíme především v úpravě zákonodárné, výkonné a soudní moci, jejich vzájemných vazeb a v určení podmínek jejich výkonu
- ústavně jsou zakotveny hlavní rysy uskutečňování principu legality ve VS
- základy organizace veřejné správy jsou předmětem ústavních norem = ústavní normy totiž upravují, ať už přímo či nepřímo, postavení veřejné správy, její kompetenci i pozici adresátů jejího působení

Ústava

- neřeší VS speciálně jako celek, ale ve svých ustanoveních stanoví buď bezprostředně platné právo nebo právo, které má být konkretizováno zákonem
- má nejvyšší stupeň právní síly
- Ústavu lze doplňovat a měnit jen ústavními zákony (materiální jádro nezměnitelné – superlegalita Ústavy)
- zejména **Hlava třetí**, upravující moc výkonnou, jakož i **Hlava sedmá**, upravující územní samosprávu

Hlava I. Ústavy: materiální úprava VS, zakotvuje

- úvodní ustanovení
- ČR je **svrchovaný, jednotný a demokratický** stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana
- **lid** je zdrojem veškeré státní moci – prostřednictvím orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní
- státní moc slouží všem občanům – lze ji uplatňovat za podmínek dle zákona
- **vázanost a omezenost správy zákonem** (čl. 2 odst. 3 a 4)
 - o „(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v **případech**, v **mezích** a **způsoby**, které stanoví zákon.“
 - porušení povinností stanovených čl. 2 odst. 3 může mít za následek vznik odpovědnosti státu a práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem;

- ! princip vázanosti zákonem se však neuplatňuje jen při výkonu veřejné moci, ale také tehdy, kdy orgány VS nevystupují jako orgány veřejné moci, tj. především při dispozici se státním majetkem – hospodaření se řídí zákonem o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích
- postavení státu v soukromoprávních vztazích nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce
- (4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.
- potřeba **respektování** základních práv a svobod (čl. 3) -> součástí ústavního pořádku ČR je LZPS
- základní práva jsou **pod ochranou soudní moci** (čl. 4)
- principy fungování **politických stran** (čl. 5)
 - politický pluralismus -> svobodný, dobrovolný vznik politických stran, volná soutěž
- záruky **územní samosprávy** (čl. 8)
- problematiku **mezinárodních závazků a mezinárodních smluv** (čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 10a a čl. 10b) -> čl. 10 = všeobecná inkorporační norma, dle které jsou MS součástí ústavního pořádku a mají aplikační přednost pře zákonem
 - kdy ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z MP
 - kterými je ČR vázána
 - k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas (tj. MS ratifikovány prezidentem republiky, tedy MS prezidentské)
 - vyhlášeny ve Sbírce zákonů a MS
- otázky **státního občanství** (čl. 12)
 - jeho nabývání, pozbývání...

Hlava druhá (moc zákonodárná):

- zákonodárství vytváří pro veřejnou správu právní rámec, ve kterém se může veřejná správa pohybovat, a to formou přijímání zákonů -> v demokratickém právním státě je zákonodárství veřejné správě nadřazeno
- veřejná správa pak zajišťuje výkon zákonů; je tedy činností podzákonou a výkonnou; na straně druhé, se též veřejná správa určitými způsoby (ať již přímo či nepřímo) podílí na zákonodárné činnosti
- upraveno postavení Parlamentu ČR a vztahy zákonodárné moci k vládě a prezidentu republiky, např.:
 - ustanovení o tom, v jakých případech může prezident republiky rozpustit PS
 - právo člena vlády účastnit se schůzí obou komor
 - a naopak povinnost se dostavit na schůzi PS na základě jejího usnesení
 - právo vlády vyjádřit se k návrhům zákonů
 - právo poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti

Hlava třetí (moc výkonná):

- důležitá jsou především ustanovení týkající se ustavení vlády a její činnosti
- zásadní je čl. 78 a 79:
 - čl. 78: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat **nařízení**“
 - čl. 79
 - „(1): Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem
 - (2): Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.
 - (3): Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat **právní předpisy**, jsou-li k tomu **zákonem zmocněny**.“
- **vláda:**
 - vrcholný orgán výkonné moci
 - odpovědná PS – vyslovuje vládě (ne)důvěru
 - není přímo činná jako správní orgán, ale řídí a organizuje VS ve státě (stanoví její úkoly, sleduje její hospodárnost a výkonnost a dbá na její odbornou a kulturní úroveň)
 - tvoří ji předseda vlády, místopředsedové, ministři
 - kolegiální orgán, rozhoduje formou usnesení, nadpoloviční většina hlasů všech členů
 - funkce: řídící, normotvorná, zákonodárná iniciativa – právo podávat návrhy zákonů PS
 - vydává interní předpisy i externí akty – nařízení, generální zmocnění Ústavou, čl. 78
 - administrativu zajišťuje Úřad vlády, může zřizovat pomocné orgány
- **ministerstva a jiné správní úřady:**
 - zřizovat je nebo stanovit jejich působnost lze **pouze zákonem**
 - právní poměry státních zaměstnanců ministerstev nebo jiných správních úřadů upravuje zákon
- **ministerstva a jiné správní úřady, orgány ÚSC:**
 - mohou vydávat právní předpisy = nařízení, jsou-li k tomu speciálně zmocněni zákonem

Hlava čtvrtá (moc soudní):

- zakotven NSS (čl. 91) jako součást soustavy soudů
- základní aspekty soudnictví i postavení soudce (tj. i správních soudů) jako nezávislost, nestrannost...
- zakotveno postavení Ústavního soudu, jež vůči veřejné správě plní důležitou kontrolní roli
- co se týče obecných soudů a soudců, bližší podmínky upravuje např. zákon o soudech a soudcích
- Ústavní soud, NSS + kontrolní pravomoci i ve vztahu k veřejné správě
- čl. 87

- „(1) Ústavní soud rozhoduje
 - a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
 - b) **o zrušení jiných právních předpisů** nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
 - c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
 - d) **o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,**
 - e) o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,
 - f) v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25,
 - g) o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2,
 - h) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66,
 - i) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak,
 - j) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
 - k) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.“

Hlava pátá (NKÚ):

- nezávislý kontrolní orgán
- vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu
- správní úřad s celostátní působností, který stojí mimo organizační strukturu
- čl. 97:
 - „(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.
 - (2) Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.
 - (3) Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.“

Hlava šestá (ČNB):

- působí jako správní úřad
- vykonává správní dozor
- vydává správní rozhodnutí
- čl. 98:
 - „(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.
 - (2) Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.“

Hlava sedmá (územní samospráva):

- Hlava 1., čl. 8 = zaručuje se samospráva ÚSC
- **ÚSC** = územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu
- ČR se člení na obce = ÚSC, kraje = vyšší ÚSC, obec je vždy součástí vyššího ÚSC
- vytvořit / zrušit vyšší ÚSC lze **pouze ústavním zákonem**
- **jsou veřejnoprávní korporace, jež mohou mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu**
 - rozpočtové hospodaření ÚSC se řídí především zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
 - schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, kraje a hl. města Prahy je vyhrazeno jejich zastupitelstvům
 - majetek obce, kraje, ÚSC musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývající ze zákonom vymezené působnosti; územní samosprávné celky jsou povinny pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a všestranně jej chránit (§ 28 o obcích, § 17 o krajích)
- zásah státu do samosprávy obcí a krajů jen z důvodu **ochrany zákona** + způsobem **dle zákona**
 - obce, kraje i hl. m. Praha jsou podrobeny všeobecnému státnímu dozoru, který vykonávají ministerstva (správní úřady) a vůči obcím také krajské úřady v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti); dozor se týká jak výkonu územní samosprávy, tak výkonu státní správy (viz zákon o obecním zřízení a krajském řízení a otázka správního dozoru)
 - kromě toho jsou podrobeny speciální finanční kontrole (zák. o finanční kontrole ve veřejné správě) a jako PO i správnímu dozoru jako každá jiná právnická osoba (např. ve věcech stavebních, věcech ochrany životního prostředí atd.)
 - proti nezákonným zásahům státu do své činnosti se mohou územní samosprávné celky bránit zejména obecními prostředky ve správním soudnictví a také speciální žalobou ve věcech samosprávy podle § 67 SŘS, jakož i ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu podanou k Ústavnímu soudu
- obce i kraje jsou samostatně spravovány **zastupitelstvem**:
 - čl. 101-104 Ústavy
 - jejich působnost může být stanovena pouze zákonem

- mohou v mezích své samostatné působnosti vydávat OZV (X nařízení – ve věcech přenesené působnosti)
- členové jsou voleni tajně, na zákl. všeobecného, rovného a přímého volebního práva
- funkční období = 4 roky
- výkon státní správy = v přenesené působnosti – lze, stanoví-li to zákon
- čl. 99
 - „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“
- Čl. 100
 - „(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.
(2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.
(3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.“
- čl. 101
 - „(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.
(2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.
(3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.
(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“
- čl. 104
 - „(3): Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

Listina základních práv a svobod

- v řadě svých ustanovení vytváří ústavní rámec pro činnost veřejné správy, upravuje VS ve smyslu **materiálním**
- stát je založen na demokratických hodnotách, nesmí se vázat na výlučnou ideologii
- LZPS dále obsahuje základní garanci realizace jednotlivých práv
- důležité články:
 - čl. 2 – „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“ (= orgány VS) x „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (=adresát VS)
 - čl. 4 – „Povinnosti mohou být ukládány toliko na **základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod**. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny **pouze zákonem**.“
- lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i právech, základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné, nezrušitelné + zaručují se všem bez rozdílu rasy / pohlaví / víry atd.
- obecné zásady jednání orgánů VS
 - čl. 1 – rovnost
 - čl. 3/1 – zákaz diskriminace
 - čl. 2/2 – vázanost správy zákonem
 - čl. 3 – omezenost správy zákonem
 - čl. 4 – ukládání povinností -> jen na základě zákona, v jeho mezích (ty mohou být upraveny jen zákonem), a jen při zachování základních práv a svobod
- výkon řady práv a svobod pak blíže upravují zákony, na jejich realizaci se velkou měrou podílí právě veřejná správa, resp. její orgány, příp. VS disponuje pravomocí do těchto práv zasahovat:
 - např. vlastnické právo (institut vyvlastnění),
 - ochrana osobních údajů – čl. 10
 - svoboda pohybu a pobytu (cestovní doklady) – čl. 14
 - svoboda projevu a právo na informace (tisk, R a Tv vysílání, zákony o poskytování informací atd.) – čl. 17
 - petiční právo
 - shromažďovací právo – čl. 19
 - právo podílet se na správě věcí veřejných (volby do zastupitelstev, místní a krajské referendum)
 - právo na vzdělání (správa školství)
 - právo na soudní a jinou ochranu = na řádný (spravedlivý) proces, nezávislý a nestranný soud, na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – čl. 36

Hlava pátá – (Právo na soudní a jinou právní ochranu), především čl. 36:

- „(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

- (2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.
- (3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem."
- ústavní garance na přezkoumání rozhodnutí vydané orgánem VS
- principy čl. 39 a 40, které se uplatní i pro správní soudnictví
 - o nullum crimen sine lege
 - o nullum poena sine lege
 - o presumpce nevinny
 - o zákaz dvojího potrestání za tentýž skutek
 - o zákaz retroaktivity (jen ve prospěch pachatele)

Z ústavního pořádku lze dále doplnit

- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC
 - o vedle obecního zřízení existuje i krajské zřízení
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR
 - o jednání vlády v krizových situacích, je oprávněna vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických či průmyslových havárií nebo jiného nebezpečí, které značně ohrožuje životy, zdraví, majetek, vnitřní pořádek nebo bezpečnost
 - o Bezpečnostní rada státu má postavení pouze poradního, pomocného orgánu → nemá samostatnou rozhodovací pravomoc
- ÚZ o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR
- ÚZ o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR
- ÚZ o hranicích

Shrnutí

- Ústava a ústavní zákony jsou nejen základem a předpokladem veřejné správy, ale obsahují v obecné rovině i posláním, úkoly a cíle veřejné správy; z toho také plyne **velmi úzký vztah mezi ústavním a správním právem**; lze říci, že správní právo je v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva; správní právo rozvádí základní principy dané právem ústavním, z velké části také zabezpečuje realizaci řady práv a svobod občanů
- dále pak organizaci veřejné správy upravuje celá řada běžných zákonů; veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení; **princip zákonnosti** tak představuje jeden z nejvýznamnějších principů pro veškerou činnost veřejné správy; základním východiskem je již čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny
- **zákon** je tak v našem právním řádu vždy **základem činnosti i organizace** veřejné správy; veřejná správa se nemůže pohybovat praeter legem; zákonodárce je v tomto ohledu povinen dbát, aby zákony zůstaly vždy určitým filtrem, který zachycuje podstatné instituty, zejména, aby byl ze zákona vždy patrný obsah, účel a rozsah působení veřejné správy; požadovanou míru zákonné úpravy správy můžeme dovodit především z norem ústavních; zákonodárce musí stanovit působnost a pravomoc a subjekt, který bude jejich nositelem, v základních rysech proces rozhodování, dále obsah a rozsah zásahů do práv osob nebo stanovení jejich povinností a účel jimi sledovaný

Mezinárodní smlouvy

- mezinárodní smlouvy vyhovující článku 10 Ústavy se nacházejí na nižším stupni právní síly než ústavní zákony, jsou na stejné úrovni s běžnými zákony, ale
 - o tzv. aplikační přednost před (běžnými) zákony
 - o před euronovelou se to týkalo pouze m.s. o lidských právech a základních svobodách
 - těmito smlouvami je veřejná správa **vázána**
 - protože jsou **součástí** právního řádu
 - a jsou **nadřazené** zákonům, které VS upravují
 - jedná se např. o MPOPP, Úmluvu atd.
 - nejen aplikační, ale i derogační přednost, jsou součástí ústavního pořádku i dnes, neboť nebylo možné snížit již jednou poskytnutý standard dle názoru Ústavního soudu

5 Formy činnosti veřejné správy

- činnost veřejné správy je vykonávána prostřednictvím orgánů veřejné správy, které mají oprávnění jednat ve jméne nositelů neboli subjektů veřejné správy
- tato činnost se uskutečňuje v různých právních formách
- právo vydávat správní akty a vykonávat další právní činnost je spojeno s výkonem vrchnostenské správy / s oprávněním zavazovat pracovníky určité organizační jednotky či členy samosprávného společenství
- činnost veřejné správy vykonávají subjekty (nositelé) veřejné správy na základě zákona, zpravidla prostřednictvím svých orgánů oprávněných jednat jménem příslušného subjektu a zavazovat jej
- činnost veřejné správy se uskutečňuje v určitých formách
- formy správní činnosti je možné dělit z různých hledisek

Klasifikace

- základní dělení
 - o činnost **abstraktní** povahy – abstraktnost aktů spočívá v druhovém vyjádření věci a v neurčitém počtu adresátů; nařízení (normativní správní akt), statutární předpis, vnitřní předpis (správní nařízení/interní instrukce)
 - o činnost **konkrétní** povahy – konkrétní určení věci, příp. jmenovité vymezení osob; správní akt (individuální správní akt), služební pokyn (interní individuální akt)
 - o smíšené/**hybridní** akty – opatření obecné povahy
- podle **počtu** stran
 - o jednostranné
 - o dvoustranné a vícestranné
- širší/detailnější pojmání **aktivit** veřejné správy
 - o normotvorná činnost
 - o rozhodovací činnost
 - o dozorová činnost
 - o zásahová činnost
 - o nevrchnostenská a ostatní činnost
 - o uzavírání veřejnoprávních smluv
 - o vydávání opatření obecné povahy
- **typizované** formy x **ad hoc** úkony
 - o typizace usnadňuje interpretaci správního práva (možnost podřadit určitá opatření pod nějakou formu činnosti), typizované formy snižují entropii (rozrůzněnost a nepřehlednost), pokud zákonodárce ad hoc upraví nějakou záležitost a na něco zapomene, tak pokud se jedná o ad hoc institut, který nelze nikam zařadit, tak je problém, protože se špatně vykládá.
 - o veškeré právní instituty jsou vázány na jednotlivé formy činnosti veřejné správy – např. aby bylo možno podat žalobu proti nějakému zásahu veřejné správy, musíme ho umět typizovat (jestli je to rozhodnutí, opatření atd.) – je to důležité pro ochranu práv dotčených osob
 - o zpřesňují právní regulaci
- **formální** (zákon stanoví nejen tu činnost, ale i formu, kterou tak činí ten správní orgán) X **materiální** pojetí činnosti (zákon jen stanoví činnost, ale formu ne a pak soudy někdy upřednostňují materiální pojetí před formálním)

Členění

Správní akty (sensu lata)

- **abstraktní** – neurčitý počet adresátů
 - o **nařízení** = normativní správní akty (právní nařízení)
 - nařízení vlády (zmocnění Ústavou)
 - vyhlášky ministerstev/jiných správních úřadů/orgánů ÚSC v přenesené působnosti (pokud to výslovně stanoví zákon)
 - o **statutární předpisy**
 - obecně závazné vyhlášky (vydává zastupitelstvo ÚSC v samostatné působnosti)
 - stavovské (profesní) předpisy – závazné pro členy komory
 - o **vnitřní předpisy** = interní normativní akty/instrukce (správní nařízení)
 - v rámci hierarchické organizační struktury, vztahy nadřízenosti a podřízenosti správních úřadů;
 - např. směrnice ministerstva, usnesení vlády, řády, pokyny, rozkazy, příkazy, statuty
- **konkrétní** – konkrétní adresát/adresáti, jednostranné
 - o **správní akty** (sensu stricto) = individuální správní akty = rozhodnutí
 - o **individuální služební pokyny** = individuální interní akty;

- v rámci hierarchické organizační struktury, vztahy nadřízenosti a podřízenosti správních úřadů, zavazuje individuálního konkrétního podřízeného
- např. jmenování, vyloučení pro podjatost

Další formy činnosti VS

- **opatření obecné povahy** – abstraktně – konkrétní akt, **hybrid**
- **veřejnoprávní smlouvy** – koordinační, subordinační, mezi adresáty

Faktické činnosti VS

- faktická neformální správní činnost na základě zákona – jednotlivé úřední osoby zasahují do správních poměrů FO/PO; faktické zásahy
- **faktické pokyny** - vyslovení zákazu / příkazu určitého jednání, který je adresát povinen respektovat
- **bezprostřední zásahy** - odvrácení nebezpečí, jež bezprostředně ohrožuje / poškozuje právem chráněné zájmy
- **exekuční úkony** - vynucení dříve uložené povinnosti, kterou povinný nesplnil dobrovolně
- **zajišťovací úkony** - k zajištění průběhu/účelu určitého formálního správního procesu
- **příbuzné instituty** - např. zásah do práv 3. osob ve veřejném zájmu § účastník dopravní nehody je oprávněn za určitých okolností zastavovat vozidla

Další úkony vykonavatelů VS

- vykonavatelé jimi **plní úkoly VS, nezasahují do ničích práv** (X faktické činnosti)
 - osvědčení – potvrzuje nesporný stav
 - ověření – vidimace, konverze, legalizace
 - posudky, stanoviska, vyjádření – odborný názor, závazné stanovisko
 - informační úkony – evidence, dokumentace, statistika, komunikace
 - registrace – zanesení údajů do úředního informačního systému
 - programovací úkony – koncepce, plány, programy, prognózy
 - materiální úkony – odborné, organizační, technické, pomocné
 - doporučení a výzvy – představa vykonavatele VS o vhodném modelu chování adresáta
 - veřejnoprávní ujednání – nezávazná ujednání mezi vykonavateli VS

Nutno rozlišovat

- **právní akt** – výsledek činnosti právní
 - **normativní právní akt** (= právní předpis)
 - obecnost – týká se adresátů – např. všech osob na území České republiky
 - abstraktnost – týká se případů
 - jednostrannost
 - **individuální právní akt** (= rozhodnutí)
 - individuálnost – individuálně určené osoby
 - konkrétnost – jeden stanovený předpis
 - jednostrannost
- **správní akt** – výsledek činnosti správy (orgánů veřejné správy)
 - **normativní správní akt** (např. nařízení obce, kraje)
 - obecnost
 - abstraktnost
 - jednostrannost
 - podzákonost – kritérium navíc oproti normativnímu právnímu aktu
 - **individuální správní akt** (rozhodnutí vydané správním orgánem – např. stavební povolení)
 - individuálnost
 - konkrétnost
 - jednostrannost

6 Normotvorba ve veřejné správě

- **normotvorba veřejné správy**
 - o účast veřejné správy na zákonodárství
 - o vydávání prováděcích předpisů (nařízení)
 - o vydávání statutárních předpisů (autonomní normotvorba)
 - o vydávání vnitřních předpisů (interní normotvorba)

Normotvorná činnost

- **= postupy při tvorbě zejména právních, ale někdy též jiných (interních) předpisů**
- též označení *legislativní činnost* (neoznačuje pouze proces tvorby zákonů, ale rozumí se jí tvorba práva vůbec; pro tvorbu zákonů se používá označení *zákonodárná činnost*)
- jde o tzv. legislativní funkci veřejné správy (dále jen „VS“), příp. jde o legislativní funkci moci výkonné (relevantní postavení při tvorbě zaujímá i vláda)
- většina normotvorné činnosti VS (= legislativní funkce VS) začíná a končí právě ve VS
- v rámci VS nemohou být přijímány zákony, zákonná opatření, a pochopitelně ani zákony ústavní -> **mohou být přijímány nebo vydávány jen podzákonné právní předpisy**
 - o tyto podzákonné právní předpisy přitom nesmí být v rozporu s platnými zákonnými právními předpisy
- kromě podzákonných právních předpisů se VS podílí také na tvorbě zákonů a ústavních zákonů
- míra účasti VS na tvorbě zákonů a ústavních zákonů na jedné straně a podzákonných právních předpisů na straně druhé je odlišná
 - o tvorba podzákonných právních předpisů je zcela v kompetenci VS – v rámci VS jsou podzákonné právní předpisy nejen tvořeny, ale také s konečnou platností schváleny (oprávnění vyplývá ze zákona, resp. vychází přímo z Ústavy ČR)
 - o naproti tomu v rámci VS nejsou vydávány a schvalovány zákony a ústavní zákony, přestože se veřejná správa účastní jejich tvorby
- spadá sem
 - o vydávání nařízení vlády
 - o vydávání vyhlášek ministerstev a dalších správních úřadů
 - o vydávání nařízení obcí, krajů a hlavního města Prahy
 - o vydávání obecně závazných vyhlášek, obcí, krajů a hlavního města Prahy

Formy normotvorby

- podíl VS a vlády na tvorbě právních předpisů lze rozčlenit do několika oblastí:

1. podíl na přípravě (vzniku) zákonů (ministerstva, jiné ústřední správní úřady, vláda)

- orgánům VS to ukládá § 24 kompetenčního zákona:
 - o „*Ministerstva a jiné orgány st. správy pečují o náležitou pr. úpravu věcí patřících do působnosti ČR*“
 - o **připravují návrhy zákonů a jiných pr. předpisů** týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila
 - o **dbají o zachování zákonnosti** v okruhu své působnosti a činí dle zákonů potřebná opatření k nápravě.“
- vypracované návrhy se pak předkládají vládě, která využívá své zákonodárné iniciativy a postupuje je Poslanecké sněmovně (čl. 41 Ústavy)

2. právo zákonodárné iniciativy

- toto právo má také:
 - o vláda
 - o zastupitelstvo VÚSC
- jde o právo podle čl. 41 odst. 2 Ústavy:
 - o „*Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.*“
 - o „*Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.*“
- samosprávné kraje a hl. město Praha se mohou autonomně – nezávisle na vládě – bezprostředně účastnit zákonodárné činnosti, tedy podávat vlastní návrhy zákonů

3. podíl na přípravě a vydávání nařízení vlády ministerstvy a jinými ústředními spr. úřady

- ministerstva a jiné ústřední správní úřady
- čl. 78 Ústavy:
 - o „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.*“
 - o vláda vydává právní předpisy bez zmocnění
 - o pokud to neucíní vláda sama, může pověřit ministerstva nebo jiné ústřední spr. úřady, které připraví nařízení vlády
- vláda jako vrcholný orgán moci výkonné pak nařízení vydá na základě čl. 78 Ústavy

4. vydávání vlastních prováděcích právních předpisů

- na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy – tj. tvorba nařízení
 - o „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“
- jde o nejvýznamnější oblast legislativní funkce VS
- jedná se o:
 - o vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů st. správy s celostátní působností
 - označení „vyhláška“ vyplývá ze zákona o sbírce zákonů
 - o předpisy vydávané na základě zmocnění regionálními správními úřady – s omezenou územní působností
 - nařízení krajské hygienické stanice
 - nařízení správ národních parků a správ CHKO
 - o předpisy ÚSC (nařízení obcí, krajů a hl. m. Prahy)

5. autonomní normotvorba samosprávných korporací = tvorba statutárních předpisů (které mají formu právních předpisů)

- statutární předpisy vydávány orgány územní samosprávy = obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hl. m. Prahy
- ústavní základ - čl. 104 odst. 3 Ústavy: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“
- není potřeba zmocnění (protože je generální zmocnění v Ústavě), ale musí být ústavní základ, ze kterého lze dovodit, že jde o samostatnou působnost, kterou lze upravit
- rovněž vydávání stavovských předpisů orgány zájmové samosprávy

6. vydávání interních normativních aktů (správních nařízení)

- ať již jde o oblast státní správy nebo samosprávy
 - o stavovské (profesní) předpisy + ostatní samosprávy (VŠ)
 - statutární předpisy, které nemají formu předpisů právních
 - -> stavovské + akademické předpisy
 - o interní normativní akty vydávané **v rámci hierarchické struktury státní správy**, v rámci vztahů podřízenosti a nadřízenosti (usnesení vlády, směrnice ministerstev, ...)
- pozn. **vlastní x cizí legislativa**
 - o vlastní – vydávání právních nařízení a vnitřních předpisů jednotlivým orgánem VS
 - o cizí – návrhy předpisů zpracované jiným orgánem VS, předložené k připomínkám v rámci připomínkového řízení
- pozn. nálezy ÚS:
 - o prováděcí předpis může stanovit povinnost v rámci zmocnění zákona a neporušuje přitom výhradu zákona, jelikož pouze konkretizuje problematiku upravenou zákonem
 - o prováděcí předpis nezaniká zrušením ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, pokud by k tomu mělo dojít, muselo by to být v zákoně takto výslovně uvedeno
 - („vypuštěním zmocňovacího ust. zákona nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu...“)

Prameny úpravy normotvorby

- normotvorná činnost je ohraničena určitými pravidly, která jsou povahy právní i interní
- **Ústava** – obecný rámec pro normotvornou činnost
 - o relevantní jsou zejm. čl. 41, 78, 79/3, 104/3
 - Čl. 41: „(1) *Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně. (2) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.*“
 - Čl. 78: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.*“
 - Čl. 79/3: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“
 - Čl. 104/3: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“
- **Listina základních práv a svobod**
 - o dá se říct, že obsahuje explicitní a poměrně konkrétní pokyny ústavodárce pro normotvůrce
 - o hlavně úvodní ustanovení (principy právního státu) – čl. 2–4
 - o čl. 4/1: „**Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.**“
 - neznamená to, že všechny povinnosti musíme napsat do zákona – to by byl problém
 - zákon může stanovit obecnou povinnost a poté zmocnit vládu nebo ministerstvo (správní úřad, kraj, obec) k podrobnější úpravě v prováděcím předpisu – v opačném případě by ztratilo opodstatnění vydávání podzákonných právních předpisů

- kdyby se vykládalo ustanovení striktně, byl by proces normotvorby nemotorný, nepružný (prováděcí předpisy je jednodušší měnit atd.)
 - k uvedeným závěrům došel i ÚS: Nález ÚS 149/2001 Sb. – ÚS posuzoval ústavnost nařízení vlády: „...napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární... normotvorby“
 - ÚS dále stanovil základní zásady sekundární (odvozené) normotvorby: a) nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, b) nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), c) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být dán prostor pro sféru nařízení)
- čl. 4/2: „**Meze základních práv a svobod** mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod **upraveny pouze zákonem.**“
 - určité věci lze upravit pouze formou zákona (tzv. **výhrada zákona**)
 - promítá se do řady ustanovení LZPS - např. čl. 12/2, 13, 16/4 atd.
 - v některých případech ústavodárce stanoví hranice takové zákonné úpravy (např. čl. 12/3 LZPS - „Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, **jen je-li** to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob...“)
 - někdy jsou zákonodárci adresovány přímo explicitní zákazy (např. čl. 12 Ústavy – „(1) **Nabývání a pozbytování státního občanství České republiky stanoví zákon.** (2) **Nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.**“)
- **zákon o Sbírce zákonů a Sbírce MS**
 - upraveno vyhlášení většiny právních předpisů s celostátní působností – význam pro zákonodárnou i výkonnou moc
 - **kompetenční zákon**
 - zejm. §24 (viz výše)
 - **obecní zřízení, krajské zřízení, zák. o hl. m. Praze**
 - některá pravidla pro tvorbu nařízení a OZV obcí, krajů a hl. m. Prahy
 - **zákon o ÚS**
 - ÚS = negativní zákonodárce; přezkoumávání ústavnosti právních předpisů představuje pokračování legislativního procesu
 - na proces novotvorby odehrávající se v oblasti VS se budou vztahovat také **základní zásady činnosti správních orgánů**
 - §2-8 SŘ; s ohledem na charakter procesu však budou použitelné jen některé z nich
 - **Legislativní pravidla vlády**
 - interní (nikoli právní předpis), který byl přijat usnesením vlády 19. 3. 1998
 - jsou závazná jen pro vládu a jí podřízeným subjektům (celou státní správu, ale nemohou zavazovat moc zákonodárnou)
 - čl. 1/1: „**Vláda odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů, návrhů zákonných opatření Senátu a nařízení vlády; ministři a vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy odpovídají vládě za úroveň a včasnou přípravu jimi schvalovaných vyhlášek.**“
 - čl. 1/2: „**Účelem legislativních pravidel vlády je sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu.**“
 - legislativní pravidla vlády ČR upravují:
 - postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů,
 - požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů (legislativní techniku)
 - *pozn. účel legislativních pravidel = sjednotit postup ministerstev a jiných ústř. orgánů st. správy při přípravě pr. předpisů a přispět tak ke zvýšení úrovně tvorby pr. Řádu
 - přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu – otázka **potřebnosti** předpisu
 - při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl
 - A. v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu,
 - B. v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
 - C. v souladu s právem Evropské unie,
 - D. koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně

- občas se objevují návrhy, aby legislativní pravidla měla formu podzákonného právního předpisu, tj. aby nezavazovala jen omezený okruh subjektů – s touto myšlenkou SI. souhlasí, nicméně myslí, že základní otázky tvorby p. p. by měly být řešeny na úrovni zákona
 - v ČR nicméně poměrně rozsáhlá poslanecká/senátní zákonodárná iniciativa – v těchto případech Legislativní pravidla/jiné interní předpisy vlády předkladatele nezavazují (zavazují ministerstva + jiné ústřední správní úřady)
- **Jednací řád vlády, statut Legislativní rady, jednací řád Legislativní rady** – další interní předpisy schválené vládou, které mají význam pro normotvorné procesy v oblasti VS
 - **Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hl. m. Prahy a krajů – metodická** pomůcka, kterou vypracovalo MV (odbor dozoru a kontroly veřejné správy) pro tvorbu právních předpisů ÚSC; nejsou závazné

Požadavky a pravidla kladená na tvorbu právních předpisů

- zejména obecná závaznost, právní jistota, stabilita, jednota a soulad právních předpisů ji tvořících, jejich reálnost, srozumitelnost a veřejná přístupnost
- obsaženy i v Legislativních pravidlech vlády
- právní předpis musí být:
 - **obecný**
 - právní předpis by neměl upravovat jedinečný (konkrétní) případ – formálně by sice šlo o právní předpis, ale materiálně povaha individuálního správního aktu (nebo OOP?)
 - věcný problém, např. nedávno přijat zákon o zásluhách prezidenta Havla (je to nějaká tradice v Česku, že jsou zákony o zásluhách TGM, Beneše, Štefánika)
 - **věcný a konkrétní**
 - používání přesných a jednoznačných výrazů – takové výrazy a spojení, které bude možné vykládat jednoznačně
 - při volbě výrazů by měly být východiskem ústavní pojmy, event. pojmy, které používá předpis vyšší právní síly (zákon); neměly by být užívána synonyma (mohlo by vzbudit dojem, že jde o něco jiného)
 - **normativní charakter** - tzn. obsahovat pravidla chování
 - právní předpis má stanovit (normovat) to, co má být (určité závazné pravidlo chování) - nemá stanovit pouze nadbytečnou deklaraci či proklamaci
 - na druhou stranu se zejm. v zákonech setkáváme s ustanoveními o účelu zákona – to samo o sobě nemá normativní obsah, ale může mít význam pro interpretaci předpisu
 - sama skutečnost, že ustanovení nemá normativní obsah, není důvodem pro jeho zrušení ÚS
 - **srozumitelný i pro laiky** -> předvídatelnost následků
 - pokud není právní předpis dostatečně srozumitelný, je pro adresáty obtížné předvídat jeho následky (dovodil i ÚS)
 - text by měl být srozumitelný, pokud možno obecně – tedy nejen pro právníky a odborníky, ale i pro obyčejné lidi
 - **stručný**
 - v rámci objektivních možností, nikoliv na úkor srozumitelnosti!
 - **jasný a určitý text** - tzn. že není přípustný dvojitý výklad (legální definice jednotlivých právních pojmů a co nejméně těch neurčitých)
 - proto bylo by vhodné, aby určité pojmy byly legálně definovány
 - tyto pojmy by pak měly ve stejném významu používat i prováděcí předpisy
 - ÚS: za zákon lze považovat pouze právní normu formulovanou s dostatečnou přesností, aby občanů umožnila své chování regulovat; jasnost a určitost zákona představují součást principu právní jistoty (jenom jasnému zákonu můžu porozumět, a tudíž mít jistotu, jaká práva a povinnosti mi ukládá)
 - problém může být často nezbytné používání tzv. neurčitých právních pojmů (veřejný pořádek, důvody zvláštního zřetele hodné atd.)
 - **v souladu s předpisy vyšší právní síly vč. konformity ústavní**
 - po přijetí euronovy je důležitým též soulad s mezinárodními smlouvami podle čl. 10, od 1. 5. 2004 soulad s předpisy EU (níže)
 - **v souladu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy**
 - **v souladu s předpisy EU**
 - **logická struktura (stavba) a členění předpisu**
 - s přihlédnutím k tomu, o jakou formu předpisu se jedná (zákon nebo prováděcí předpis)

- právní jistota – adresáti právního předpisu musí mít dostatečný základní přehled o svých právech a povinnostech
- požadavek stability = základní předpoklad pro řádnou a efektivní funkci pr. předpisů – zejména pro regulaci společenských vztahů (adresáti právní předpisy v určitém časovém horizontu osvojí → předvídatelnost následků porušení právní úpravy)
- požadavek na jednotu a soulad právní úpravy = nepřipustné, aby si jednotlivé právní předpisy určitého právního odvětví vzájemně odporovaly
- reálnost právní úpravy = právní předpisy totiž nemohou upravovat něco, co je reálně neuskutečnitelné
- veřejná přístupnost právní úpravy = **publikace** (2 základní formy – formální a materiální)
- **poznámky pod čarou**
 - o Legislativní pravidla vlády sice v minulosti upozorňovala, že poznámky pod čarou **nejsou součástí právního předpisu**, praxe to však vždy nerespektovala
 - o ÚS se ve své judikatuře řídí tím, že co je v poznámce pod čarou, nemá závaznou povahu a není pravidlem chování -> text pozn. pod čarou proto nemůže odůvodnit rozšiřující výklad ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případech jednoznačně formulovaných pojmů. Muselo by být jednoznačně stanoveno, že poznámka je součástí právního předpisu. Jde o pouhou **legislativní pomůcku**, která napomáhá zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v něm. ÚS by ani nemohl poznámku pod čarou zrušit, jelikož není „ustanovením“ ve smyslu čl. 87/1 a) a b) Ústavy.

Účast VS na zákonodárství

- právo zákonodárné iniciativy má pouze vláda a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku
- účast na tvorbě zákonů nespočívá pouze v právu podat návrh zákona Poslanecké sněmovně – tomuto okamžiku předchází dlouhý proces přípravy zákona, na němž se podílí také ministerstva a jiné ústřední správní úřady
- celý proces přípravy zákonů je upraven v Legislativních pravidlech vlády (Legislativní rada vlády)
- úkoly při přípravě zákonů jsou rozděleny mezi vládu, ministerstva (jiné ústřední správní úřady) a Legislativní radu vlády
- vláda řídí činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů, návrhů zákonných opatření senátu a nařízení vlády
- ministři a vedoucí jiných ústředních správních úřadů odpovídají vládě za úroveň a včasnou přípravu jimi schvalovaných vyhlášek
- na legislativním procesu se podílí Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády a pracovní komise Legislativní rady

Legislativní rada vlády

- specializovaný poradní orgán vlády ČR v oblasti její legislativní činnosti
- zřízena může být podle § 28a kompetenčního zákona
- o jejím zřízení rozhoduje vláda, která schvaluje i její statut
- tvořena odborníky (VŠ učitelé, právníci, osoby z praxe), má 31 členů, řídí se jednacím řádem)
- v čele stojí předseda, který je od účinnosti zákona č. 272/1996 Sb. členem vlády
 - o předseda je zpravidla ministr bez portfeje nebo ministr spravedlnosti
- svou působnost vykonává prostřednictvím zasedání, předsedy a pracovních komisí
- zasedání rady se konají dle potřeby, zpravidla jednou za dva týdny
 - o svolává ho předseda, který stanoví místo, čas a program zasedání + připojí materiály, které byly radě předloženy k projednání
- při výkonu své působnosti posuzuje legislativní návrhy, tj. věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády, zda jsou:
 - o v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu ČR,
 - o v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána,
 - o v souladu s právem EU,
 - o ve všech svých částech a jako celek nezbytné,
 - o přehledně členěny, srozumitelně a jednoznačně formulovány,
 - o v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu
- než je návrh zákona projednáván vládou, je zpravidla předložen ke stanovisku LRV
 - o vždy stanovení 2 zpravodajové k návrhu zákona, ti návrh představí; pak LRV přijímá stanovisko, které předá vládě

Postup při přípravě zákona

- uplatňují se obecné požadavky na tvorbu právních předpisů
 - návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů zákonů, zařazené v elektronické knihovně Úřadu vlády se **zveřejňují** způsobem umožňujícím dálkový přístup v Knihovně připravované legislativy Úřadu vlády
1. ministerstva a jiné ústřední správní úřady vypracují **věcný záměr zákona a předloží** jej vládě **k projednání**
 2. **připomínkové řízení**: návrh věcného záměru zákona obdrží ministerstva, jiné ústřední správní úřady, kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí, jsou-li záměrem dotčeny; týká-li se věcný záměr zákona kanceláře prezidenta republiky, poslanecké sněmovny, senátu, nebo nejvyšších soudních instancí, obdrží věcný záměr zákona i tyto subjekty

- a. 15denní lhůta k podání námitek (nestanoví-li předkladatel věcného návrhu delší lhůtu)
 - b. se musí vypořádat s připomínkami – buď je akceptuje, nebo ne (ale musí to zdůvodnit)
 3. po zpracování připomínek předkladatel předloží věcný návrh zákona k projednání vládě
 4. vláda **schválí věcný záměr** -> ministerstvo (člen vlády), nebo jiný ústřední správní úřad **vypracuje návrh zákona**
 - o 20 dnů lhůta k podání připomínek (ode dne vložení návrhu zákona do elektronické knihovny, nestanoví-li předkladatel delší lhůtu k podání námitek)
 - o návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést, tedy tzv. paragrafované znění návrhu zákona
 - o součástí návrhu je kromě jeho znění i důvodová zpráva
 - **obecná část** – zhodnocení platného právního stavu, vysvětlit nezbytnost nové právní úpravy v jejím celku; musí obsahovat předpokládaný hospodářský a finanční dopad návrhu na veřejné rozpočty, zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem ČR
 - **zvláštní část** – vysvětlení jednotlivých ustanovení návrhu; cíl – dokumentovat pro budoucí výklad zákona záměr a smysl jednotlivých ustanovení, vazbu na jiné části návrhu a na jiné právní předpisy
 5. schválení návrhu zákona vládnou
 6. podepsání schváleného návrhu příslušným ministrem či vedoucím jiného ústředního správního úřadu a předsedou vlády
 7. předkladatel zašle návrh zákona poslanecké sněmovně -> hlasování
- veřejnost nemá možnost posílat k připravovaným legislativním dokumentům své připomínky
 - samospráva se na tvorbě zákonů a ústavních zákonů podílí v rámci připomínkového řízení a kraje rovněž v rámci jejich zákonodárné iniciativy (předkládání návrhů zákonů je vyhrazeno zastupitelstvu kraje)
 - o krajská zastupitelstva využívají právo zákonodárné iniciativy nejen k podávání návrhů zákonů dotýkajících se jejich činnosti
 - právo krajů předkládat návrhy zákonů PS Parlamentu ČR zaručuje čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR
 - účast samosprávy na přípravě zákonů upravuje také čl. 5 odst. 1 písm. c) LPV, podle něhož obdrží návrh věcného záměru zákona prostřednictvím elektronické knihovny kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, pokud se věcný záměr týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí
 - pozn.: často kritizovaný jev vyskytující se v praxi zákonodárního sboru = tzv. „přilepky“ - pozměňovací návrhy přijímané v 1. zasedání komory P., které nemají žádnou souvislost s materií schvalovaného zákona - pozměňovací návrh bez jakékoli vazby na projednávaný zákon mění zákon jiný (poslanec nebo skupina poslanců má z nějakého důvodu potřebu něco rychle schválit, tak to přilepí jako pozměňovací návrh) - ÚS na to nejdříve upozorňoval, poté přistoupil k radikálnímu činu - 1. z těchto „přilepek“ zrušil s tím, že pozměňovací návrh se musí týkat téhož předmětu návrhu, který je projednáván (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 77/06 – zrušení přilepky: pozměňovací návrh se musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván = tzv. pravidlo úzkého vztahu)
 - pozn. komplexní pozměňovací návrhy = předložen návrh zákona a je k tomu velké množství připomínek – to se shrne do komplexního pozměňovacího návrhu

Shrnutí podílu jednotlivých orgánů VS na legislativní činnosti

Vláda

- je subjektem zákonodárné iniciativy (čl. 41)
- má právo vyjádřit se k návrhům zákonů, které sama nepředložila (čl. 44)
- disponuje oprávněním (samostatně) vydávat nařízení vlády
- právo řídit podřízené subjekty interními normativními akty ve formě usnesení
- významná role Legislativní rada vlády v legislativním procesu

Ministerstva a ostatní ústřední správní úřady

- účast na přípravě zákonů, příp. na vypracování návrhů nařízení vlády
- pro oblast příprava a vydávání vlastních právních předpisů i vydávání předpisů vnitřních (směrnice)
- jiné správní úřady: vydávají nařízení a řídí podřízené subjekty interními předpisy

Orgány samosprávy

- **vyšší územně samosprávné celky** jsou subjektem zákonodárné iniciativy (čl. 41)
- **obce, kraje a hl. m. Praha** připravují a vydávají územně působící právní předpisy: nařízení (přenesená působnost, čl. 79/3) a obecně závazné vyhlášky (samostatná, čl. 104/3)

Prezident republiky

- přiřazován k moci výkonné
- právo suspenzivního veta: přestože jde toliko o veto „pozastavující“, získání kvalifikované většiny k jeho překonání může někdy představovat (nepřekonatelný) problém vyúsťující v nepřijetí zákona

Stádia tvorby právního předpisu

- 4 obligatorní stadia:

1. příprava 2. projednání	3. schválení 4. publikace
--	--

Příprava

- příprava návrhu pr. předpisu
- probíhá zpravidla na věcně příslušném ministerstvu nebo jiném ústředním spr. úřadu
- garantem zpracování návrhu se zpravidla stanoví určitá organizační složka úřadu ((a) věcný odbor, který je k přípravě návrhu odborně vybaven, ve spolupráci s legislativním odborem, nebo b) sám legislativní odbor, který si vyžádá odbornou pomoc)
 - o rozešle příslušný návrh + důvodovou zprávu k internímu připomínkovému řízení (v rámci organizačních složek úřadu) → vyhodnocení a zpracování připomínek → rozeslání do mezirezortního (externího) připomínkového řízení (ostatní ministerstva a jiné ústř. spr. úřady, příp. další subjekty)

Projednání

- projednání návrhu
- podle druhu pr. předpisu probíhá:
 - o na příslušném úřadu = vyhláška
 - o ve vládě = nařízení vlády, návrh zákona
 - o v Parlamentu = zákon
- účelem projednání je dohoda na konečné podobě návrhu

Schválení

- provádí státní orgán s ústavně danou normotvornou pravomocí vydat příslušný právní předpis = správní úřad, vláda, Parlament, a to způsobem stanoveným Ústavou nebo zákonem
- závisí na tom, o jaký předpis se jedná:
 - o vyhláška ministerstva – ministerstvo je monokratický orgán, tudíž stačí, když to ministr podepíše a pošle vyhlášku do redakce sbírky zákonů
 - o nařízení vlády – schvaluje se usnesením vlády
 - o zákon – složitější: legislativní proces končí až projednáním v PS a Senátu (usnesením obou komor), může do toho vstoupit prezident svým vetem

Vyhlášení (publikace)

- pr. předpis musí být vyhlášen způsobem stanoveným zákonem
- podmínka **platnosti** pr. předpisu
- fakultativní stadia:
 - **změna pr. předpisu** – znovu legislativní proces (bod 1. – 4.)
 - **zánik pr. Předpisu**
 - o když ponecháme stranou výslovné omezení platnosti/účinnosti v právním předpisu, může k jeho **zániku** dojít v zásadě čtverým způsobem:
 - 1. o zrušení, pozbytí platnosti/účinnosti **rozhodne sám normotvůrce** (ten, kdo právní předpis vydal); opakuje se postup 1-4
 - 2. zrušení **předpisem vyšší právní síly** (tzn. jiným orgánem než normotvůrcem)
 - 3. oprávněný subjekt podá **návrh na zrušení k ÚS** – ten přezkoumá ústavnost, resp. zákonost právního předpisu a případně ho může zrušit (buď celý, nebo některá jeho ustanovení)
 - donedávna bylo běžným způsobem nápravy prováděcího právního předpisu s omezenou územní působností jeho zrušení nadřízeným správním úřadem - např. zrušení nařízení okresního úřadu Ministerstvem vnitra
 - dnes to již není možné – vychází se z toho, že ke zrušování právních předpisů je příslušný ÚS
 - 1 výjimka - z. o ochraně přírody a krajiny zakotvuje možnost zrušení nařízení Správ NP a Správ CHKO ministerstvem ŽP (§ 78 odst. 6) – otázka, jestli to není v rozporu s Ústavou
 - 4. v předpisu byla **výslovně omezena jeho platnost/účinnost**

Vyhlašování právních předpisů

- závěrečná obligatorní fáze normotvorného procesu – až kvalifikované zveřejnění textu právního předpisu má bezprostřední význam pro adresáta předpisu
- zásady úzce související s potřebou řádného vyhlášení právních předpisů:
 - o **ignorantia iuris non excusat** = neznalost zákona neomlouvá
 - princip, který není zakotven nikde v zákoně, nicméně je považován za obecný právní princip, který platí (potvrzuje i ÚS)
 - pokud by platné a účinné předpisy nebyly každému snadno přístupné, nemohl by tento princip platit
 - o **zásada veřejnosti práva**
 - právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem a tím je umožněna její obecná znalost
 - každý musí mít možnost bez jakýchkoliv pochybností zjistit, jaké právní předpisy má při své činnosti dodržovat

A. Vyhlašování (publikace)

- zprostředkování obsahu pr. předpisů adresátům

1. publikace ve formálním smyslu (v užším pojetí) - veřejnoprávní

- = kvalifikovaným způsobem provedené zveřejnění pr. předpisů nejčastěji formou otištění v oficiální úřední sbírce nebo jiným zákonem stanoveným způsobem
- zveřejnění provádí správní úřad nebo orgán samosprávy
- úzce souvisí s právními účinky pr. předpisů – tj. platností a účinností
 - o formální vyhlášení = **podmínka platnosti** pr. předpisu (a **jen platný předpis může nabýt účinnosti**)
- lze hovořit o publikaci veřejnoprávní

2. publikace v materiálním smyslu – soukromoprávní

- označení pro všechny ostatní dostupné formy a prostředky uveřejňování textu předpisů, zejm. jejich otištěním (denní tisk, časopisy, brožury, zákony s komentářem), ústním vyhlášením nebo zpřístupněním prostřed. internetu či pr. informačních systémů – ASPI...
- praktické je zveřejnění předpisu v místě, jehož se týká – např. vyvěšení, vyhlášení rozhlasem...
- **bezprostředně nesouvisí s nástupem pr. účinků**, má pouze subsidiární charakter
- pokud vyhlášení provádí soukromý subjekt, lze hovořit o soukromoprávní publikaci
- je historicky starší – s oficiálními publikačními sbírkami se můžeme setkat už na konci 18. století, nicméně zpočátku plnily pouze fci evidenční – nezajišťovaly formální publikaci
- funkce publikačních sbírek a publikačních prostředků:
 - o evidenční
 - o informační
 - o normotvorná

Schválení pr. předpisu

- nutně předchází vyhlášení
- jde o završení jedné z fází legislativního procesu – poslední, která probíhá uvnitř normotvorného orgánu
 - o zákony schvaluje usnesením jednotlivých komor Parlament
 - o nařízení vlády schvaluje vláda usnesením
 - o vyhlášky ministra a vedoucího jiného ústř. spr. orgánu jsou schvalovány podpisem ministra (vedoucího)
 - o obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 Ú schvaluje zastupitelstvo kraje či obce
 - o nařízení obce či kraje dle čl. 79 (3) Ú schvaluje rada obce či kraje

Podpis pr. předpisu ústavním, státním či samosprávným činitelem

- nemá vždy pr. relevanci – vliv na publikaci předpisu, a tedy jeho platnost
- podpis **zákonů a nařízení vlády** (předsedou PS a premiérem) - jde o pouhé osvědčení o přijetí právního předpisu, není nezbytnou podmínkou jeho vyhlášení – autoři uvádějí, že tyto podpisy mají deklaratorní povahu, která nebrání publikaci ve Sb. zákonů (a tedy ani platnosti a účinnosti)
 - o jednací řád PS řeší otázku postupu při podepisování zákonů – nejprve schválený zákon podepíše předseda PS a postoupí ho prezidentovi; pokud prezident zákon podepíše/vrátí-li ho PS a ta ho přehlasuje, zašle předseda PS zákon k podpisu předsedovi vlády
- podpis **předpisu obce** starostou (primátorem)/**kraje** hejtmanem – obdobné
- podpis **zákona prezidentem** – má právní význam! - pokud zákon nepodepíše, uplatňuje tak suspenzivní veto a zákon nemůže být vyhlášen; až pokud jej posléze PS přehlasuje, následný nedostatek podpisu prezidenta už žádné právní účinky nemá a nebrání vyhlášení zákona
 - o ale – internet: např. Václav Klaus některé zákony nepodepsal ani nevetoval (např. vládní důchodová reforma, z. o majetkovém vyrovnání atd.) - dle některých autorů existuje ústavní zvyklost, že prezident nesouhlasí s určitým zákonem, ale přímo jej nevetuje; pak je zákon vyhlášen bez jeho podpisu
 - o v Ústavě: prezident 1) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, 2) podepisuje zákony – z této formulace vyplývá, že buď zákon podepíše, nebo nepodepíše a to = suspenzivní veto (žádná 3. možnost není)
- některé podpisy pr. předpisů vydávaných ministerstvy, jinými ústř. spr. úřady a ČNB však mají podobné pr. účinky jako např. schválení zákona

Promulgace

- = akt, jehož cílem je ověřit (zpravidla podpisem) ústavnost vzniku zákona = deklaratorní stvrzení ústavního postupu vzniku zákona
- promulgace zákona byla upravena v Československu – byly však zmateně užívány pojmy – hovořilo se o „vyhlášení“ zákona prostřednictvím zákonodárného sboru v určité lhůtě (promulgace) + o povinném „vyhlášení“ zákona v oficiální sbírce (publikace); starší předpisy aspoň rozlišovaly „vyhlášení“ a „veřejné vyhlášení“ (publikaci)
- v současné době u nás není právně upravena

B. Platnost pr. předpisu

- vyhlášení (ve formálním smyslu) je podmínkou platnosti; ta znamená, že předpis se stává **součástí právního řádu, schvalující orgán je jím vázán**
- aby přestal platit, bylo by nutné ho zrušit stejným postupem, jakým byl přijímán (pokud sám neobsahuje ust. o omezené platnosti)
- platný = stává se součástí právního řádu – to ještě neznamená, že současně nastávají jeho právní účinky (nelze podle něj ještě postupovat – postupuje se dle předpisu dosavadního)

C. Účinnost pr. předpisu

- vlastnost právního předpisu, která umožňuje jeho aplikaci
- okamžikem účinnosti **nastávají právní účinky předpisu** - tzn. právní vztahy, které má regulovat, se již řídí tímto předpisem
 - o zpravidla dnem, který je stanoven v samotném předpisu
 - o *podpůrně §3 publ. zák.: „Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“*
- -> ke zrušení předchozí úpravy fakticky nedochází dnem platnosti, ale až jeho účinností
- někdy se rozlišují 2 formy:
 - o **účinnost formální** – nastává dnem uvedeným v předpisu/15. dnem po vyhlášení – ode dne nabytí formální účinnosti se předpisem upravené vztahy jím skutečně musí řídit
 - o **účinnost sociální** = předpis se opravdu začne aplikovat – začne reálně působit v praxi (nastává později)
- pozn.: jak platnost, tak účinnost může být časově omezena

D. Legisvakance (vacatio legis)

- vacatio legis = prázdniny zákona
- časové období mezi platností a (formální) účinností
- slouží k seznámení se s předpisem i k vytvoření materiálních podmínek pro aplikaci předpisu
- měla by být adekvátní – ani příliš krátká ani příliš dlouhá
- v praxi se někdy stávalo, že den účinnosti předpisu předcházela dnu jeho publikace (a tedy i platnosti)
 - o judikatura NSS: pokud stanovený den nabytí účinnosti předchází dni jeho publikace, je třeba s takovým předpisem zacházet, **jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo** (to lze mj. dovodit z judikatury ESD; vychází se i ze zákazu retroaktivity) -> je třeba vycházet z §3/3 zákona o Sb. zák. a Sb. MS – pokud nastane uvedená situace, nabude předpis účinnosti **15. dnem po vyhlášení**
 - o pozn.: to se týká i předpisů, u nichž byla legisvakance stanovena kratší než 15 dnů, aniž by to vyžadoval naléhavý obecný zájem?
- někdy se může stát, že ještě v období legisvakance dojde k novelizaci předpisu - např. služební zákon – novely již několikrát posunuly jeho účinnost + došlo i k dalším novelizacím

E. Republikace

- vyhlášení úplného znění právního předpisu po provedené novelizaci
- provádí se zpravidla jen u zákonů (ústavních zákonů) - tato úplná znění se vyhláší ve Sbírce zákonů; časté jsou však neoficiální (soukromé) republikace týkající se nejen zákonů, ale i prováděcích předpisů
- nikoliv úplná znění zákonů, ale původní zákon a jeho jednotlivé novely lze považovat za právní předpisy (jde o předpis ten a ten, ve znění těch a těch dalších předpisů)!!

Prameny úpravy vyhlásování právních předpisů

- **Ústava**
 - o čl. 52: „(1) K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen. (2) Způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon.“
 - ústava hovoří pouze o zákonech, ne o právních předpisech obecně
 - je však na místě extenzivní výklad, podle kterého je publikace zákonem stanoveným způsobem podmínkou platnosti všech právních předpisů – vychází to mj. z čl. 1/1 Ústavy, kde je stanoveno, že ČR je demokratickým právním státem – z toho vyplývá ústavní povinnost státu veřejně vyhlásit a zpřístupnit právní řád (judikatura ÚS potvrzuje)
 - navíc obecná zásada právní vyjádřená ESD: právní předpis nesmí být vůči adresátům aplikován dříve, než mají možnost se s jeho obsahem seznámit
 - výslovně zakotveno v §3/1 publ. zákona: „Právní předpisy (ú. zákony, zákony, z.o. Senátu, nařízení vlády, vyhlášky min. + úst. spr. úř.) *nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů.*“
 - o čl. 33 odst. 4 – „Zákonné opatření Senátu se vyhláší stejně jako zákony.“
- **Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky**
 - o čl. 12: „Rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.“ -> striktně vzato by účinnost mohla předcházet publikaci

- pozn.: je však problematická právní povaha tohoto aktu – není zcela jasné, zda má jít o individuální nebo normativní akt, koho má zavazovat atd.
- **Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv**
 - je nutné ho zřejmě považovat za zákon provádějící čl. 52 Ústavy
 - jde o obecnou zákonnou úpravu vyhlášení právních předpisů s **celostátní působností** ve Sbírce zákonů
 - upravuje, jaké právní předpisy a další akty státních orgánů se vyhláší ve sbírce zákonů; dále nabytí platnosti a účinnosti těchto právních předpisů
- **Zákon o státní veterinární péči + zákon o rostlinolékařské péči**
 - stanoví zvláštní režim publikace pro 2 specifické právní předpisy s celostátní působností – nařízení Státní veterinární správy + nařízení Státní rostlinolékařské péče
- **Obecní zřízení, krajské zřízení, zák. o hl. m. Praze**
 - obsahuje ustanovení o publikaci předpisů ÚSC – nařízení + OZV
- **Zákon o ochraně přírody a krajiny**
 - upravuje vyhlášení dalších předpisů s omezenou územní působností – nařízení správ NP + správ CHKO
- **Zákon o ochraně veřejného zdraví**
 - vyhlášení nařízení krajské hygienické stanice
- **Zákon č. 90/1995 Sb., o JŘ PS**
 - upravuje vyhláovací formulí -> uvozovací věta: „*Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:*“
 - užívá se pro všechny zákony, vč. těch, které byly zamítnuty/vráceny Senátem a poté znovu schváleny PS

Pravidla vyhlášení právních předpisů a aktů EU

Předpisy s CELOSTÁTNÍ PŮSOBNOSTÍ

- **Publikační zákon č. 309/1999 Sb.** (o Sbírce zákonů a sbírce MS) udává v § 1 přehled předpisů, které se vyhláší ve Sbírce zákonů

§ 1 Právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů

- (1) *Ve Sbírce zákonů se vyhláší uveřejněním jejich plného znění*
 - a) *ústavní zákony,*
 - b) *zákony,*
 - c) *zákonná opatření Senátu,*
 - d) *nařízení vlády,*
 - e) *právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností (= např. vyhlášky ČNB)*
(dále jen "právní předpisy").
- (2) *Právní předpisy uvedené v odstavci 1 písm. e) se označují názvem "vyhláška".*

§ 2 Další akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů

- (1) *Ve Sbírce zákonů se dále vyhláší:*
 - a) *nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu, pokud tak stanoví zákon, 1)*
 - b) *sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne,*
 - c) *usnesení Poslanecké sněmovny o zákoněm opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákoněm opatření Senátu neusnesla,*
 - d) *rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou -> nejde o zcela uzavřený výčet,*
 - e) *sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon,*
 - f) *úplné znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předseda vlády ústavní zákon nebo zákon,*
(dále jen "další právní akty").
- (2) *Ve Sbírce zákonů se vyhláší též sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby (§ 11).*

- nikoli úplné znění zákonů, ale jen původní znění zákona a jeho jednotlivé novely lze považovat za pr. Předpisy
- **pozn. úplné znění zákona:**
 - jde o zvláštní typ předpisu
 - typ předpisu „Úplné znění zákona“ **neprochází schvalovací fází legislativního procesu** (tedy zejména poslaneckou sněmovnou, senátem)
 - typ předpisu „Úplné znění zákona“ **není tedy účinný a má jen informační roli**
 - z **důvodu neúčinnosti není možné jej citovat, či jinak se na něj odkazovat**, a tedy vlastně nijak reálně použít

- **citovat a jinak používat je tedy možno** jen vyhlášené znění právního předpisu s **dovětkem „ve znění“**
- typ předpisu „Úplné znění zákona“ **není tedy ani předmětem další novelizace**
- v zákoně uvedené právní předpisy s celostátní působností nabývají **platnosti** dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů
 - dnem vyhlášení ve Sb. zák. je den rozeslání příslušné částky Sb. zák., uvedený v jejím záhlaví
- den nabytí **účinnosti** by měl primárně stanovit právní předpis; pokud jej nestanoví, platí subsidiárně pravidlo: **Není-li stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti 15. dnem po vyhlášení.** Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Podzákonné prováděcí předpisy

- mohou být vyhlášeny nejdříve dnem, v němž je vyhlášen zákon, k jehož provedení jsou vydány
- účinnost nejdříve dnem, k němuž nabývá účinnosti zákon, který provádí
- prováděcí předpis příslušný subjekt nemůže vydat dříve, než zmocňující zákon nabude účinnosti, jinak chybí zákonný podklad (zmocnění) k jeho vydání
- pozn. **prováděcí předpis** = právní předpis vydaný na základě konkrétního zákonného zmocnění a určený k upřesnění obsahu právní normy obsažené v zákoně
 - -> prováděcí předpis nemůže být vydán dříve, než zmocňující zákon nabude účinnosti, jinak chybí zákonný podklad pro jeho vydání

Vyhlašování mezinárodních smluv

- v samostatné Sbírce mezinárodních smluv se vyhláší sdělením Ministerstva zahraničních věcí:
 - A. MS, jimiž je ČR vázána,
 - B. oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv,
 - C. rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána
- pravidlo, aby bylo paralelně publikováno jak v jazyce českém a v jednom jazyce cizojazyčném pro výklad smlouvy rozhodném + prioritá cizojazyčného znění před zněním českým

Pravidla pro vydávání Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv

- §8 – §12 publ. zák.
- obě sbírky vydávány v postupně číslovaných částkách
- každá částka má v záhlaví velký státní znak, kalendářní rok a datum rozeslání
- právní předpisy/další právní akty/MS se od počátku kalendářního roku označují pořadovými čísly v souvislé řadě
- vydávání, tisk a distribuce jsou svěřeny Ministerstvu vnitra, ve skutečnosti však distribuci a administraci sbírky zajišťuje soukromá firma Moraviapress a. s. (rozpor se zákonem, neúměrně vysoká cena některých částek...)
- pr. předpisy a jiné akty se mají **vyhlášovat neprodleně**, nejpozději **do 30 dnů** od doručení Min. vnitra (§ 10 odst. 2 publ. zák.)
- Min. vnitra má povinnost zveřejnit stejnopis Sb. zák. (a Sb. MS) způsobem umožňujícím dálkový přístup – tj. na internetu, resp. na webové stránce Min. vnitra = jde o obligatorní způsob vyhlášení, účinky publikace jsou toliko materiální (§ 12 odst. 2 publ. zák.)
 - tyto stejnopisy se nepovažují za Sb. zák. + Sb. MS
- VÚSC, hl. m. Praha, obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst mají povinnost **umožnit každému nahlížení do Sbírek** v pracovních dnech (nejen v úředních hodinách), tzn., že si všechny tyto subjekty musejí sbírky opatřit (§ 13 publ. zák.)
- Sbírka zákonů
 - = označení českého promulgačního listu, ve kterém se vyhláší ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády a vyhlášky ministerstev, důležité nálezy ÚS, rozhodnutí o vyhlášení voleb a sdělení o jejich výsledku a další důležitá sdělení správních orgánů
 - jednotlivá vydání sbírek se nazývají částky
 - částky se číslují podle pořadí od počátku každého roku
 - v jedné částce bývá zpravidla několik právních předpisů
 - vyhlášené právní předpisy jsou rovněž číslované, a to každý rok postupně od čísla 1
 - čísla částek nemají přímou souvislost s číslem předpisu
 - číslem částky se taktéž odkazuje na oznámení o tom, že byl vydán předpis, jehož znění se neuveřejňuje ve Sbírce zákonů
 - celé označení právního předpisu bývá tvořeno označením druhu a číslem předpisu, lomítkem, rokem vyhlášení a zkratkou sbírky; kromě čísla mívají právní předpisy také název a některé i zkrácený název uvedený v závorce
 - pro některé účely, zejména je-li to nutné k rozlišení, se s označením druhu předpisu uvádí i orgán, který předpis vydal
 - dnem rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů v ní obsažené právní předpisy nabývají své platnosti, účinnosti pak po uplynutí 15 dní, ledaže ji zvlášť stanoví sám právní předpis

- Sbírka mezinárodních smluv
 - ve Sbírce mezinárodních smluv se vyhláší platné mezinárodní smlouvy, oznámení o jejich výpovědi a o jiných důležitých skutečnostech, stejně jako rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací
 - méně významné mezinárodní smlouvy se uveřejňují bez svých příloh

Nařízení Státní veterinární správy

- nepodléhají obecnému režimu publikace podle publ. zák.
- 2 způsoby publikace – formální i materiální
 1. mimořádné veterinární opatření se týká územního obvodu kraje jako VÚSC nebo jeho části přesahující územní obvod obce
 - vyhlásí se vyvěšením na úřední desce přísl. krajského úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, a to min. na 15 dnů
 - **platnost a účinnost** dnem vyhlášení, tj. den vyvěšení na úřední desce krajského úřadu
 2. mimořádné veterinární opatření celostátní povahy nebo se týká územních obvodů více krajů
 - vyvěšuje se na úředních deskách Ministerstva zemědělství a krajských úřadů, jejichž území se týká, nejméně na 15 dnů + neprodleně se zveřejní na internetových stránkách Státní veterinární správy
 - **platnost a účinnost** dnem vyhlášení, tj. den vyvěšení na úřední desce ministerstva

Nařízení Státní rostlinolékařské správy o mimořádných rostlinolékařských opatřeních

- nepodléhají obecnému režimu publikace podle publ. zák.
- vyhláší se vyvěšením na úředních deskách Min. zemědělství a St. rostlinolékař. správy nejméně na 15 dnů + se zveřejňuje neprodleně způsobem umožňujícím dálkový přístup
- platnost a účinnost dnem vyhlášení, tj. den vyvěšení na úřední desce ministerstva

Předpisy s OMEZENOU ÚZEMNÍ PŮSOBNOSTÍ

Právní předpisy obce – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

- pr. předpisy obce (obecně závazné vyhlášky a nařízení obce) musí být vyhlášeny, a to vyvěšením na úřední desce **po dobu 15 dnů** = podmínka jejich platnosti (zákon o obcích)
- den **publikace** = první den vyvěšení na úřední desce (formální publikace)
- nařízení **obce vykonávající rozšířenou působnost** se zveřejní též na desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností (publikace materiální)
- **účinnost** 15. den po vyhlášení (ledaže je stanoveno později nebo naléhavý pr. zájem – nejdříve však dnem vyhlášení)
- povinnost **evidence** právních předpisů, které musí být každému přístupné u obecního úřadu obce, jež jej vydala (v případě rozšířené působnosti též u úřadů působících v jejím spr. obvodu)
 - evidence má obsahovat číslo a název předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti; příp. datum pozbytí platnosti
- **dostupnost** místních předpisů – právní předpisy obce + jejich evidence musí být přístupné každému u obecního úřadu v obci, která je vydala (§12/5)
 - nařízení vydaná obcí vykonávající rozšíř. působnost musí být přístupná každému též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu
- obec zašle **obecně závaznou vyhlášku** obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra
- **nařízení obce** zašle neprodleně po dni jeho vyhlášení příslušnému krajskému úřadu (§12/6)
 - tyto úkony jsou nezbytné pro výkon dozoru nad působností obce
- zveřejňování pr. předpisů statutárních měst v městských obvodech nebo částech obecního zřízení neupravuje, odkazuje na statut města (§130 písm. f)) - tyto předpisy se budou nejspíš vyhlášovat analogicky na příslušných úředních deskách, půjde však pouze o materiální publikaci

Právní předpisy kraje – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

- publikace v tzv. Věstníku právních předpisů kraje
- **platnost** dnem vyhlášení ve Věstníku (formální publikace)
- **účinnost** 15. dnem po vyhlášení ve Věstníku (není-li stanoveno později či naléhavý pr. zájem – nejdříve však dnem vyhlášení)
 - je-li dán naléhavý pr. zájem, vyhláší se pr. předpis kraje nejen ve Věstníku, ale též na úředních deskách obecních úřadů, kterých se dotýká a v hromadných inf. prostředcích (materiální publikace)
 - v těchto případech může zřejmě materiální publikace předstihnout formální – tisk částky Věstníku určitou dobu trvá
- vydávání Věstníku inspirováno publikačním zákonem
 - krajské zřízení upravuje pravidla vydávání Věstníku (inspirace publ. zákonem); každá postupně číslovaná částka obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána – tento den je dnem vyhlášení právního předpisu kraje
- Věstník musí být každému přístupný u krajského úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra a zveřejňuje se způsobem umožňujícím dálkový přístup (materiální publikace)
- pozn. - ve Věstníku se již neuveřejňují nálezy ÚS k právním předpisům kraje – to je dle Sl. chyba

Právní předpisy hl. m. Prahy

- hl. m. Praha je obcí i krajem zároveň
- podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy a nařízení hlavního města Prahy je jejich vyhlášení
 - o to se provede tak, že se předpis uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy
- právní předpis hlavního města Prahy nabývá **účinnosti 15. dnem** následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti.
- vyžaduje-li to **naléhavý zájem**, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.
 - o v těchto případech se právní předpis hlavního města Prahy vyhlásí bezodkladně vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a uveřejní se i v hromadných informačních prostředcích
 - o důvody, v čem spočívá naléhavý zájem, musí být současně s právním předpisem hlavního města Prahy zveřejněny na úřední desce
- zákon o hl. m. Praze zavedl 2 formy formální publikace:
 1. u „běžných“ právních předpisů – uveřejnění ve Sb. právních předpisů hl. m. Prahy
 2. u „urgentních“ předpisů – vyvěšení na úřední desce; následné zveřejnění těchto předpisů ve Věstníku je jen materiální publikací

Další právní předpisy místního (územně omezeného) charakteru

Nařízení správ národních parků a správ CHKO – z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

- **vyhlášení** vyvěšením na úřední desce příslušné správy po dobu 15 dnů = podmínka platnosti
- den vyhlášení = první den vyvěšení na úřední desce
 - o + podpůrně může být nařízení zveřejněno způsobem v místě obvyklým
- **účinnost** 15. den po dni vyhlášení (není-li stanoveno později či naléhavý pr. zájem – nejdříve dnem vyhlášení)
- musí být každému přístupné na pověřených obecních úřadech a obecních úřadech obcí, jejichž obvodu se týká

Nařízení krajské hygienické stanice – zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

- **vyhlášení** vyvěšením na úřední desce krajské hygienické stanice min. na 15 dní
- den vyhlášení = 1. den vyvěšení = **platnost**
- **účinnost** 15. dnem po vyhlášení (není-li stanoveno později či naléhavý pr. zájem)
- povinnost vyvěsit mají též obce určené nařízením

Právo EU

- pro některé právní akty EU, kterým je přisuzována povaha pramenů evropského práva (a proto zavazují i ČR + některé přímo i soukromé FO/PO), je předepsána obligatorní publikace v **Úředním věstníku EU**
 - o čl. 297/2 SFEU: nařízení, směrnice, které jsou určeny všem členským státům, a rozhodnutí, ve kterých není uvedeno, komu jsou určena, se vyhláší v Úředním věstníku EU
 - o vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak 20. dnem po vyhlášení; pozn.: právo EU nerozlišuje pojmy platnost a účinnost – platnost se zde tedy myslí v našich podmínkách účinnost
- ÚV EU musí být vyhotoven ve všech úředních jazycích EU, tedy i v češtině
- problém donedávna spočíval v jeho dostupnosti – žádný zákon nestanovil, kde do něj lze v ČR nahlédnout, resp. který subjekt má povinnost si ho opatřit
 - o existovalo pouze sdělení ministerstva zahraničí o tom, že právně závazná znění právních aktů EU jsou publikována v ÚV EU, který je vydáván Úřadem pro úřední tisky ES se sídlem v Lucemburku
- situaci se snažil vyřešit návrh novely publikačního zákona – podle něj měl být ÚV EU přístupný u krajských úřadů, magistrátů města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně a u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností
- nakonec přijatá verze: **kraje a hlavní město Praha jsou povinny umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie**
 - o obce, městské obvody a městské části jsou za stejných podmínek povinny umožnit nahlížení jen do Sbírky zákonů
- usnesení vlády č. 1278 ze dne 15. 12. 2004 dále ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů povinnost zveřejnit na internetové stránce příslušného ministerstva nebo úřadu informace o možnostech získání textů předpisů EU

7 Právní předpisy územních samosprávných celků

Obecně

- jde o akty orgánů územní samosprávy, které jsou považovány za prameny správního práva
- mezi právní předpisy územních samosprávných celků řadíme:
 - o obecně závazné vyhlášky
 - o nařízení ÚSC
 - o opatření obecné povahy

Obecně závazné vyhlášky

- jde o podzákonný pramen správního práva, abstraktní akt
- řadíme je mezi statutární předpisy
- zmocnění vydávání v Ústavě - čl. 104: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat OZV*“
- tato působnost může být stanovena dle čl. 104 odst. 1 Ústavy jen zákonem
- k jejich vydávání není třeba zvláštní zákonné delegace, zmocnění dává přímo Ústava
- obecně závazné vyhlášky/nařízení nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu, a se zákony jako s předpisy vyšší právní síly nesmějí být v rozporu
- nejsou prováděcím předpisem, **neprovádí zákon**, ale na základě zákona stanoví nové povinnosti, které by jinak adresáti neměli
- přezkum OZV v rámci ÚS: tzv. **test čtyř kroků**:
 - A) zda byla dána pravomoc vyhlášku vydat (a dodržen zákonem stanovený postup jejího přijetí a vyhlášení),
 - B) zda se pohybuje v hranicích zákonem vymezené samostatné působnosti,
 - C) zda nedošlo ke zneužití svěřené působnosti a pravomoci a
 - D) zda nejsou přijatá pravidla „zjevně nerozumná“ (tj. absurdní)
- odlišnosti od nařízení:
 - o OZV vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti xxx NAŘÍZENÍ vydává rada obce v přenesené působnosti
 - o Vydání OZV je právem xxx vydání NAŘÍZENÍ je povinností, jestliže tak stanoví zákon
 - o OZV nejsou prováděcím předpisem, neprovádí zákon, ale stanovují nové povinnosti, které by jinak adresáti neměli xxx NAŘÍZENÍ je prováděcím předpisem – vydává se k provedení určitého zákona
- Vyhlášení:
 - o Vyvěšením na úřední desce OÚ po dobu 15 dnů
 - o Platnost = 1. den vyvěšení
 - o Účinnost = není-li stanoveno jinak, nastává 15 dnem po vyhlášení
 - o Obec zašle OZV neprodleně po jejím vyhlášení MV

Nařízení

- nařízení obecně = právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy nebo vláda k provedení zákona
- jde o podzákonný právní předpis – je předpokládán soulad se zákonem, odvozenost od zákona, nařízení slouží k provedení zákona, k upřesnění obsahu zákonů
- abstraktní akt veřejné správy, normativní správní akt
- závaznost se vztahuje pouze na území obce, kraje, hl. m. Prahy
- k jeho vydání je třeba právní základ – buď přímo Ústavou dané zmocnění anebo ústavní delegace zmocnění na zákonodárce
- jeho vydání je povinností, pokud tak stanoví zákon
- čl. 79 odst. 3 Ústavy: „*Orgány územní samosprávy jsou oprávněny vydávat právní předpisy na základě zákona a v jeho mezích a jsou-li k tomu zákonem zmocněny a jen v mezích stanoveného zmocnění.*“
- nařízení obcí vykonávajících rozšířenou působnost = náhrada za nařízení okresních úřadů, od běžných nařízení se liší tím, že jejich územní působnost je širší – vztahují se na správní obvod stanovený zvl. právním předpisem
- přijímání nařízení má charakter výkonu státní správy, nikoliv samosprávy
- nejde o samostatné rozhodování obce/kraje, ale je podmíněno konkrétním zákonným zmocněním
- nařízení má stejnou právní sílu bez ohledu na územní působnost → neexistuje terciární normotvorba
- **znaky nařízení**:
 - o abstraktnost – nemá vztah ke konkrétní osobě ani věci, zavazuje tedy neurčitý počet adresátů, ani jeho předmět není určen konkrétně
 - o obecná závaznost
 - o jednostrannost – výraz pravomoci orgánu autoritativně rozhodnout
- vyhlášení:
 - o vyvěšení na úřední desce OÚ po dobu 15 dnů
 - o platnost = 1. den vyvěšení
 - o účinnost = není-li stanoveno jinak, nastává 15 dnem po vyhlášení
 - o obec zašle nařízení neprodleně po jeho vyhlášení KrÚ

Opatření obecné povahy

- není právním předpisem ani rozhodnutím, vydává se tehdy, pokud to zákon správnímu orgánu uloží (§ 171 správního řádu)
- jiné označení: správní akt smíšené povahy, konkrétně abstraktní akt
- specifické správní akty, v nichž je rozhodováno o konkrétní věci s dopadem na neurčený okruh adresátů
- např. umísťování dopravních značek, změny územního plánu, regulační plán, apod.

Obec

- **obecně závazné vyhlášky** obce vydává **zastupitelstvo obce** v rámci **samostatné působnosti**
- **nařízení** obce vydává **rada obce** v rámci **přenesené působnosti**
- právní základ: Ústava, zákon o obcích (obecní zřízení)

Obecně závazné vyhlášky obce

- forma realizace samostatné působnosti obce, konkretizace ústavně zaručeného práva na samosprávu
- při vydávání OZV se obec řídí zákony, které vymezují věcné úkoly samostatné působnosti obce
- zavazuje nejen občany obce, ale všechny další osoby, které mají k obci určitý vztah
- vydává je zastupitelstvo obce (§ 84 odst. 2 obecního zřízení)
- § 10 obecního zřízení:
„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou
a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
d) stanoví-li tak zvláštní zákon (např. o místních poplatcích).“

- proces tvorby a schválení:
 - o návrh vyhlášky zpracovává buď věcně příslušný odbor úřadu, skupina zaměstnanců úřadu nebo jen zaměstnanec úřadu, součástí návrhu by měla být důvodová zpráva
 - o rada buď návrh v předloženém znění doporučí zastupitelstvu obce ke schválení, nebo jej změní, doplní, ale může nastat i situace, že s ním nebude souhlasit a nedoporučí ho
 - o zastupitelstvo po projednání přijímá vyhlášku formou usnesení, přičemž k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva; originál vyhlášky musí být ze zákona podepsán dvěma podpisy, starosta a místostarosta, případně jiný zastupitel
 - o obecní úřad vede evidenci platných vyhlášek ve společné evidenci s vydávanými nařízeními obce (musí být přístupná v listinné podobě)
 - o vyhlášení/publikace – na úřední desce, vyhláška nabývá platnosti vyhlášením, které se provede vyvěšením na úřední desce úřadu
 - o účinnosti nařízení nabývá ze zákona 15. dnem po vyhlášení, případně později, pokud je tak ve vyhlášce uvedeno; pouze v naléhavých případech, kdy to vyžaduje obecný zájem, může nabýt účinnosti dnem vyhlášení; údaj o době zveřejnění se uvádí na originál vyhlášky
 - o OZV se musí zaslat ministerstvu vnitra
 - o neprodleně po zveřejnění zasílá obecní úřad vyhlášku příslušnému oddělení dozoru MV ČR, jde o obligatorní povinnost obce podle § 12 odst. 6 zákona o obcích; cílem dozoru je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání, jak obsahové, tak formální
 - o zjistí-li Ministerstvo vnitra, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy
 - o nedojde-li k nápravě do 60 dnů od doručení výzvy, Min. vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti dotčeného právního předpisu a opět stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě
 - o obec ještě jednou dostane možnost vyhlášku opravit – pokud toho nevyužije (a nepodá ani rozklad proti rozhodnutí Ministerstva), Ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu podá k Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce (popř. do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o zamítnutí rozkladu)
 - o pokud je shledán zjevný rozpor s lidskými právy a základními svobodami, může ji Ministerstvo vnitra sistovat i bez předchozí výzvy k nápravě

Nařízení obce

- § 11 obecního zřízení: *„Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.“*
- nařízení obce **vydává rada obce** v rámci přenesené působnosti - § 102 odst. 2 obecního zřízení, není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce
- proces tvorby a schválení:

- návrh nařízení zpracovává buď věcně příslušný odbor úřadu, skupina zaměstnanců úřadu nebo jen zaměstnanec úřadu; součástí návrhu by měla být důvodová zpráva
- rada po projednání přijímá nařízení formou usnesení, přičemž k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů; originál nařízení podepisují starosta a místostarosta, případně jiný radní
- nařízení obce nabývá platnosti vyhlášením, vyhlášení se provede vyvěšením na úřední desce úřadu a dále způsobem v místě obvyklým; nařízení obce s rozšířenou působností musí být zveřejněno na úřední desce úřadů všech obcí spadajících do jejího správního obvodu (§ 12 odst. 1 a odst. 3 zákona o obcích); dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce
- účinnosti nařízení nabývá ze zákona 15. dnem po vyhlášení, případně později, pokud je tak v nařízení uvedeno (možná dřívější účinnost pro naléhavý veřejný zájem)
- obecní úřad vede evidenci platných nařízení ve společné evidenci s vydávanými obecně závaznými vyhláškami (evidence musí být přístupná na obecním úřadu jednak v listinné podobě, ale může být zveřejněna na webových stránkách obce umožňující dálkový přístup)
- neprodleně po vyhlášení zasílá obecní úřad nařízení příslušnému krajskému úřadu, je to obligatorní povinnost obce podle § 12 odst. 6 zákona o obcích
- zjistí-li krajský úřad, že nařízení obce je v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy
- nedoručí-li k nápravě do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad rozhodne o pozastavení účinnosti nařízení a stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě
- nezjedná-li příslušný orgán nápravu ve stanovené lhůtě, ředitel krajského úřadu podá do 30 dnů návrh na zrušení nařízení obce k ÚS
- je-li shledán zjevný rozpor s lidskými právy a základními svobodami, může ho krajský úřad sistovat i bez předchozí výzvy k nápravě

Kraj

- **obecně závazné vyhlášky** kraje vydává **zastupitelstvo kraje** v rámci **samostatné působnosti**
- **nařízení** kraje vydává **rada kraje** v rámci **přenesené působnosti**
- právní základ: Ústava ČR, zákon o krajích (krajské zřízení)

Obecně závazné vyhlášky kraje

- § 6 krajského zřízení: „*Obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon.*“
- obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony
- proces tvorby a schválení:
 - zastupitelstvo kraje schvaluje obecně závaznou vyhlášku kraje formou usnesení na zasedání zastupitelstva kraje, zasedání svolává a řídí hejtmán kraje; schvalování probíhá hlasováním, které nastane po závěrečném slovu navrhovatele dané obecně závazné vyhlášky, pokud návrh nevzal zpět anebo pokud se zastupitelstvo neusneslo na pokračování v rozpravě
 - zastupitelstvo je usnášeníschopné při nadpoloviční většině všech jejích členů, návrh obecně závazné vyhlášky je přijat souhlasem nadpoloviční většiny přítomných členů zastupitelstva na dané schůzi
- kontrola:
 - v oblasti přenesené působnosti vykonává dozor věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad (věcná příslušnost dle kompetenčního zákona příp. dle příslušného zvl. zákona)
 - opět rozlišujeme, zda jde o dozor nad nařízením kraje nebo jiným opatřením v přenesené působnosti
 - je-li nařízení v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, kraj je vyzván ke zjednání nápravy
 - nedoručí-li k nápravě do 60 dnů od doručení výzvy, příslušný správní úřad rozhodne o pozastavení účinnosti + přiměřená lhůta k nápravě → není-li napraveno, příslušný správní úřad podá do 30 dnů návrh na zrušení nařízení k ÚS
 - je-li dán zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, lze sistovat i bez předchozí výzvy k nápravě
 - dozorová oprávnění se nevztahují na rozhodnutí a úkony orgánů kraje učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu (§ 85 odst. 5 kraj. zřízení)

Nařízení kraje

- § 7 krajského zřízení: „*Na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.*“
- nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady
- proces tvorby a schvalování:
 - přijetí nařízení může radě navrhnout každý člen rady, vydat nařízení kraje je povinností kraje, není to fakultativní rozhodnutí jako u vydání obecně závazné vyhlášky kraje
 - rada kraje zasedá na schůzích, které jsou neveřejné, je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a k platnému rozhodnutí o vydání nařízení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů
- kontrola:

- v oblasti přenesené působnosti vykonává dozor věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad (věcná příslušnost dle kompetenčního zákona příp. dle příslušného zvl. zákona)
- opět rozlišujeme, zda jde o dozor nad nařízením kraje nebo jiným opatřením v přenesené působnosti
- je-li nařízení v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, kraj vyzván ke zjednání nápravy
- nedojde-li k nápravě do 60 dnů od doručení výzvy, příslušný správní úřad rozhodne o pozastavení účinnosti + přiměřená lhůta k nápravě → není-li napraveno, příslušný správní úřad podá do 30 dnů návrh na zrušení nařízení k ÚS
- je-li dán zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, lze sistovat i bez předchozí výzvy k nápravě
- dozorová oprávnění se nevztahují na rozhodnutí a úkony orgánů kraje učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu (§ 85 odst. 5 kraj. zřízení)

Vyhlášení právních předpisů kraje

- právní předpisy kraje musí být vyhlášeny ve Věstníku právních předpisů kraje
- dnem vyhlášení nabývají platnosti (formální publikace)
- dnem vyhlášení je den, kdy byla příslušná částka Věstníku rozeslána
- účinnost 15. dnem po vyhlášení ve Věstníku (není-li stanoven den pozdější)
- v případě naléhavého obecného zájmu může být účinnost stanovena dříve, nejdříve však dnem vyhlášení – v takovém případě však i zveřejnění na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů, kterých se dotýká a v hromadných informačních prostředcích (materiální publikace)
- pravidla vydávání Věstníku: každá postupně číslovaná částka obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána, tento den = dnem vyhlášení právního předpisu kraje
- Věstník musí být každému přístupný u krajského úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra
- stejnopis Věstníku se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup (materiální publikace)
- vyhlásování právních předpisů hl. m. Prahy (je obcí i krajem zároveň) – upraveno zvl. zákonem: publikace ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, v případě naléhavého obecného zájmu (ten musí být v právním předpisu zdůvodněn) se právní předpis nevyhlašuje ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy, ale bezodkladně se vyvěsí na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká a dále se uveřejní v hromadných sdělovacích prostředcích + následně také zveřejnění ve Sbírce (to je však v tomto případě publikace materiální)

8 Správní akt

- jde o projev rozhodovací činnosti veř. správy, která má individuální (konkrétní) povahu

POJEM A CHARAKTERISTIKA

- někdy označován jako individuální správní akt, či konkrétní akt
- jde o jednostranný správní úkon (rozhodnutí), v němž orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší pr. poměry urč. adresátů – tj. FO a PO, které se nacházejí mimo strukturu VS
- vzhledem k důsledkům se někdy označují jako mocenské či vrchnostenské akty
- **formální pojetí:** správní akt = to, co stanoví zákon a je výslovně označeno jako rozhodnutí, bez ohledu na obsah
- **materiální pojetí:** správní akt = jednostranný úkon, kterým orgán veřejné správy v konkrétním případě autoritativně řeší právní poměry individuálně určených adresátů, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy (právní úprava z něj vychází)
- **pojmové znaky:**
 - o jednání spr. úřadu či jiného subjektu na zákl. zákona
 - o jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech směřující vůči nepodřízeným subjektům (soukromé FO a PO)
 - o adresáti nejsou ve stejném (rovném) postavení jako správní úřad či jiný subjekt, který akt vydává
 - o týká se konkrétní věci a konkrétních adresátů
 - o ve vztahu k adresátům je pr. závazný a st. mocí vynutitelný

Nařízení (normativní správní akty)	vs.	Správní akty
Jednostrannost		jednostrannost
vrchnostenský charakter		vrchnostenský charakter
zákonný základ pro jejich vydání		zákonný základ pro jejich vydání
Abstraktnost		konkrétnost
obecně závazné		zavazuje konkrétní adresáty v konkr. věci

ČLENĚNÍ SPRÁVNÍCH AKTŮ

i. dle právních účinků

A) akty konstitutivní

- zakládají, mění nebo ruší vztahy spr. práva → vytváří se nová pr. situace adresátů
- zakládá se nový poměr, který zde dříve nebyl
- působí ex nunc (od okamžiku právní moci) a pro futuro (do budoucnosti)
- jde o většinu aktů
- např. vydání stavebního povolení, přiznání sociální dávky, rozhodnutí o uložení pokuty...

- členění konstitutivních spr. aktů:

- o podle trvání jejich účinků
 - časově omezené
 - časově neomezené
- o podle přínosu obsahu aktu pro adresáta
 - benefiční (zvýhodňující, k dobru adresáta)
 - př. nenároková sociální dávka
 - deteriorační (znevýhodňující, k tíži adresáta)
 - př. pokuta za spáchání přestupku
 - opět možná kombinace obou – např. stavební povolení = výhoda stavět, ale rovněž jistá omezení

B) akty deklaratorní

- jde o akty stvrzující
- autoritativně zjišťují již existující vztahy spr. práva → pr. situace zde byla již při vydání aktu a nedochází k její změně
- působí ex tunc a pro praeterito (od „tehdy“ a do minulosti)
- často se tyto akty kombinují v aktu jediném – např. rozhodnutí o přestupku – vina má povahu deklaratorní, trest konstitutivní

ii. podle subjektů, které zavazuje

A) akty in persona

- řeší právní poměry adresátů
- vztahují se k osobám

- je jich většina
- např. vydání cestovního dokladu, rozhodnutí o přestupku...

B) akty in rem

- týkají se sice adresáta, ale zprostředkovaně kvůli jeho vztahu k určité věci (nemovitost, zařízení...)
- jsou většinou závazné i pro právní nástupce
- např. rozhodnutí ve věci ochranné známky

iii. podle pr. pozice adresáta

A) akt pozitivní

- pozice adresáta se mění
- např. přijetí na VŠ

B) akt negativní

- pozice adresáta zůstává stejná
- např. zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení
- neplatí zde překážka rei iudicata!

iv. podle obsahového kritéria

A) akty materiální

- upravují hmotněprávní postavení adresátů
- jde o meritorní rozhodnutí

B) akty procesní

- dotýkají se pr. postavení adresátů v průběhu spr. řízení
- např. k účastenství v řízení, rozhodování o podjatosti...

v. podle toho, zda je či není dána spr. úřadu možnost využít spr. uvážení

- např. při ukládání sankcí za přestupky ANO, při registraci pol. strany NE

vi. podle procesního postupu při vydání spr. aktu

A) postup čistě podle spr. řádu

- je jen ojedinělý

B) postup modifikován zvl. pr. předpisy

- postup dle spr. řádu modifikovaný použitím jiných zákonů
- jde o zákony např. z oblasti stavebního práva, práva průmyslová, práva z oblasti energetiky, elektronických komunikací, provozu na pozemních komunikacích, veterinární správy, správy školství...

C) je stanoven zvláštní procesní režim

- aplikace správního řádu je vyloučena
- např. z. č. 280/ 2009 Sb., daňový řád!!!

D) není předepsán žádný procesní postup

- řízení není upraveno

Podle nečinnosti správního orgánu při vydávání správního aktu

- reálné = správní akt je správním orgánem včas vydán
- fiktivní
 - o správní akt nebyl včas vydán, správní orgán je nečinný
 - o zákon může stanovit:
 - fikci pozitivního správního aktu = vyhovění žádosti
 - fikci negativního správního aktu = zamítnutí žádosti
 - o ochrana adresáta před nečinností SO → v tomto případě je vyloučeno použití obecných nápravných prostředků před nečinností (žaloba dle SŘS)

Dle vazeb při obsahovém navázání správních aktů

- jednoduché vazby:
 - o finální správní akt = jednotlivé samostatné právní akty bez jakékoli návaznosti na jiné správní akty
- složitější vazby: k realizaci určité činnosti je nutno vydat více aktů, přičemž dříve vydané podmiňují akty pozdější
 - o řetězené správní akty
 - je vydáno více správních aktů samostatně a postupně → poté, co byl vydán podmiňující správní akt, adresát žádá o vydání navazujícího
 - např. souhlas vodoprávního úřadu → rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby → povolení KrÚ provozovat nestátní zdravotnické zařízení

- subsumované správní akty
 - je vydán pouze jediný finální správní akt, který subsumuje jeden nebo více podmiňujících správních aktů
 - koncentrace rozhodnutí více správních orgánů v jednom správním aktu
 - podmiňující správní akty mají povahu závazného stanoviska – nejsou adresátem samostatně oznamovány, jsou součástí finálního správního aktu, jejich vydání iniciuje z úřední povinnosti právní úřad příslušný k finálnímu rozhodnutí
 - např. udělení živnostenské koncese předchází závazná stanoviska dotčených správních úřadů, proces EIA, ...

NÁLEŽITOSTI SPRÁVNÍCH AKTŮ

- rozeznáváme náležitosti kompetenční, obsahové, formální a procedurální

A) kompetenční náležitosti

- předpoklad naplnění:
 - zákonem stanovená hmotněprávní působnost a pravomoc
 - procesní příslušnost spr. úřadu k vydání spr. aktu
 - → tzn. že správní akt musí být vydán věcně a místně, popř. funkčně příslušným orgánem, v mezích jeho pravomoci a nesmí dojít ke zneužití této pravomoci

B) obsahové náležitosti

- předpoklad naplnění:
 - projevená vůle spr. úřadu v individuální věci vůči konkrétními adresátem musí být v souladu se zákonem - jde o rozhodnutí spr. úřadu o urč. otázce (hmotněprávní nebo procesní), které je v souladu s pr. předpisy
 - zachování obligatorní skladby rozhodnutí z daných částí, které jsou řazeny v předepsaném pořadí: výroková část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku
 - určitost a jednoznačnost obsahu spr. aktu, odpovídající odůvodnění, logická nerozpornost a srozumitelnost obsahu

C) formální náležitosti

- tj. vnější forma
- předpoklad naplnění:
 - spr. akt by měl mít písemnou formu
 - měl by být výslovně označen jako rozhodnutí konkr. orgánu veř. správy
 - opatřen administrativně technickými náležitostmi (označení úřadu, č. j., razítko, podpis, datum)
- pozn. obecné nároky na obsahové i formální náležitosti spr. aktů dosti podrobně stanovuje SŘ:
 - obsahové náležitosti: § 68 spr. řádu
 - formální náležitosti: § 69 spr. řádu

D) procedurální náležitosti

- souvisí se členěním spr. aktů podle procesních postupů, jež jsou aplikovány při jejich vydávání
- předpoklad naplnění:
 - zachování postupu podle správního řádu nebo dle jiného procesního předpisu

VLASTNOSTI SPRÁVNÍCH AKTŮ

- jde zejména o platnost, právní moc, vynutitelnost a vykonatelnost
- a) platnost
 - nastává okamžikem, kdy byl projev vůle správního úřadu učiněn v předepsané formě vůči adresátům – zpravidla doručení do vlastních rukou
 - je předpokladem dalších právních účinků aktu
 - od okamžiku platnosti je spr. úřad aktem vázán (fakticky vázán již v okamžiku předání aktu k přepravě)
- b) právní moc
 - formální (procesní) právní moc
 - = nenapadnutelnost aktu řádnými opravnými prostředky
 - je vždy předpokladem materiální právní moci
 - materiální (hmotněprávní) právní moc
 - nezrušitelnost a nezměnitelnost rozhodnutí ze strany správního ani jiného st. orgánu
 - znamená rovněž překážku rei iudicatae
- pozn.
 - nejedná se o „fáze“ právní moci, právní moc je jednotná
 - ve spr. právu však i jiné názory, že materiální pr. moc nastává až po neúspěšném užití mimořádných opravných prostředků (obnova řízení) či dozorčích prostředků (přezkumné řízení), po neúspěchu správní žaloby či kasační stížnosti a dále též stížnosti ústavní → možno rozlišovat relativní a absolutní materiální právní moc

- **c) vykonatelnost + vynutitelnost**
 - o = způsobilost správního aktu vyvolat účinky správním aktem předvídané
 - o např. lze zahájit stavbu na základě pravomocného stavebního povolení
 - o předpokladem je formální právní moc
 - o rovněž exekuční vykonatelnost = možnost nuceně vymoci právní cestou splnění povinnosti stanovené rozhodnutím

TYPY SPRÁVNÍCH AKTŮ

- kritériem je ne/existence nároku na vydání pozitivního (vyhovujícího) spr. aktu
- **a) schvalovací akty** (souhlas, schválení)
 - o za splnění zákonných podmínek existuje pr. nárok na vydání takového aktu
 - o spr. úřad může souhlas vydat nebo při nesplnění podmínek odepřít, ale nemůže stanovit žádné podmínky výkonu oprávnění
 - o souhlas má povahu spr. aktu předběžného (předchází nějaké činnosti), schválení následuje až po zahájení činnosti
- **b) povolení**
 - o při splnění zákonných podmínek je na jeho vydání dán právní nárok
 - o na rozdíl od souhlasu může stanovit podmínky, meze povolované činnosti
- **c) koncese**
 - o na její udělení není dán právní nárok
 - o spr. úřad může aplikovat spr. uvážení
 - o „autorizuje občana k něčemu, co neplyne z přirozené svobody občanské“ (Hoetzel)
 - o např. železniční koncese, vodní koncese...

VADY SPRÁVNÍCH AKTŮ

- = správní akt nemá všechny nezbytné náležitosti
- rozeznáváme spr. akty formálně vadné, věcně nesprávné, protiprávní a nulitní
- **a) správní akty formálně vadné** (opravitelné)
 - o nejmenší intenzita vad
 - o drobné formální chyby a omyly – nemají vliv na rozhodnutí ve věci
 - o zjevné nesprávnosti = chyby v psaní, počtech
 - o náprava – vydávající spr. úřad opraví:
 - na požádání účastníka řízení
 - ex offo opravných usnesením (procesní spr. akt)
 - opravným rozhodnutím (meritorní spr. akt)
- **b) akty věcně nesprávné**
 - o jsou formálně právně v pořádku (v souladu s pr. předpisy), ale trpí jinou vadou v přístupu (přísnost, necitlivost...)
 - o nesprávnost se týká zejm. způsobu řešení věci, zejm. použití spr. uvážení
 - o náprava: odvolání + rozklad (jiný opravný prostředek)
 - o výhrady vůči spr. aktu musí být konkrétní a úplné, neboť dochází k posouzení a následnému rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v žádosti o přezkum (§ 89 odst. 2 spr. řádu)
 - o pravomocné rozhodnutí nelze úspěšně napadnout spr. žalobou, pokud jde o běžnou věcnou nesprávnost či spr. uvážení, soud však může posuzovat exces spr. úřadu (překročení mezí, zneužití spr. uvážení → nezákonnost rozhodnutí; nepřiměřenost uložené sankce → věcná nesprávnost)
- **c) akty protiprávní (nezákonné)**
 - o jsou v rozporu se zákonem, jiným pr. předpisem či s právem EU
 - o vady jsou jak hmotněprávní, tak procesní
 - o k procesním vadám se však přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na právnost obsahu správního aktu
 - o jsou formálně (v souladu se zásadou presumpce správnosti spr. aktu) považovány za platné
 - o náprava:
 - změna či zrušení, a to na návrh účastníka řízení nebo ex offo
 - nepravomocné rozhodnutí: odvolání nebo rozklad
 - o spr. úřad II. stupně posuzuje soulad spr. aktu s pr. předpisy i bez návrhu – tedy ex offo (§ 89 odst. 2 spr. řádu)
 - o nedošlo-li k nápravě vady řádným díky řádnému opr. prostředku, smí účastník řízení upozornit ve spr. řízení na zkl. neformálního podnětu k zahájení přezkumného řízení (§ 94 an. spr. ř.)
 - o podnět mohou podat i 3. osoby nebo jiný spr. orgán
 - o spr. orgán pak zváží, zda přezkumné řízení zahájí

- spr. žalobu lze podat bez ohledu na to, zda proběhlo přezkumné řízení či nikoliv, podnět není k jeho zahájení není řádným opravným prostředkem, který by bylo nutné vyčerpat (§ 68 písm. a) s. ř. s.) – nutno konkrétně uvést důvod protiprávnosti
- **d) akty nulitní**
 - tzv. paakty
 - vady dosahují takové míry, že již nelze vůbec hovořit o aktu a způsobují nulitu (nicotnost, neexistenci) aktu
 - nicotný spr. akt nikoho nezavazuje
 - je prolomena zásada presumpce správnosti
 - je však pochybné, jaké akty jsou skutečně nulitní
 - např. projevy úřadů naprosto nepřislušných, kolegiální sbor nebyl náležitě obsazen...
 - v praxi většinou adresát musí respektovat daný správní akt až do jeho prohlášení správním orgánem za nicotný (§ 77 an. spr. ř.) nebo dokud nicotnost neprohlásí soud (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) – tedy v praxi se i zde uplatňuje zásada presumpce správnosti
 - žalobou se lze domáhat zrušení spr. rozhodnutí i vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.)
 - soudce může vyslovit nicotnost i bez návrhu
 - nicotný správní akt podle s. ř. s.
 - **absolutní věcná nepříslušnost** – k vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (to neplatí, pokud jej vydal orgán nadřízený věcně příslušnému orgánu) → nicotnost zjišťuje rozhodnutím prohlásí spr. orgán nadřízený orgánu, který rozhodnutí vydal (§ 77 odst. 1
 - **zjevná vnitřní rozpornost** – trpí vadami, jež jej činí vnitřně rozporným
 - **právní či faktická neuskutečnitelnost** – vady činí akt právně či fakticky neuskutečnitelným
 - **trpí vadami, pro které jej vůbec nelze považovat za rozhodnutí spr. orgánu** → v obou případech nicotnost vysloví spr. soud podle § 77 (2) s. ř. s.
 - důvody nicotnosti dle nauky spr. práva a judikatury:
 - nedostatek pr. podkladu
 - nedostatek pravomoci
 - nejtěžší vady příslušnosti
 - absolutní nedostatek formy
 - absolutní omyl v osobě adresáta
 - požadavek plnění fakticky nemožného
 - neurčitost
 - nesmyslnost
 - vnitřní rozpornost
 - neexistence vůle...
 - výčet není taxativní, důvody nicotnosti mohou být soudy dále judikovány a rozšiřovány
 - nicotnost se zjišťuje a prohlašuje ex offio, a to kdykoliv, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí spr. orgánu tak i v řízení o kasační stížnosti nad rámec žalobních důvodů nebo důvodů kasační stížnosti (nicotnost není třeba namítat)
 - podnět k prohlášení nicotnosti mohou podat účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, osoby v písemném vyhotovení rozhodnutí uvedené, právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni
 - pokud spr. orgán neshledá důvod k prohlášení nicotnosti, sdělí to s odůvodněním do 30 dnů podateli
 - podnět, který nemá charakter kvalifikovaného návrhu, může podat kdokoliv (§ 42 spr. ř.)
 - je-li jediným důvodem žaloby nicotnost rozhodnutí, žaloba je nepřipustná, pokud se žalobce nedomáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem (§ 68 písm. c) s. ř. s.) – jde však o požadavek nemožný, účastník nemá efektivní prostředek, jak se „domáhat“ vyslovení nicotnosti a může dát pouze neformální podnět

NÁPRAVA

- oprava
- změna
- zrušení = lze pouze z důvodu nezákonnosti (může sám SO nebo soudy)
- sistace = pozastavení účinnosti, má pouze dočasný význam → dozor nad vydáním právních předpisů ÚSC
- konverze = určitý vadný správní akt je považován za jiný správní akt/úkon, který není vadný
- konvalidace = automatické zhojení vad v důsledku dodatečných určitých právních skutečností
- ratihabice = dodatečné schválení vadného správního aktu (v našem právu se neobjevuje)

9 Veřejnoprávní smlouvy

Pojem

- forma činnosti veřejné správy
- v užším slova smyslu – dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo způsobují zánik právních vztahů v oblasti správního práva
- materiální pojetí
- „veřejné smlouvy“, „správní dohody“
- znaky, odlišení od smlouvy soukromoprávní
 - o neplatí, že stranou musí být orgán veřejné správy, **RELEVANTNÍ JE VEŘEJNOPRÁVNÍ OBSAH STRANY** (materiální pojetí)
 - nemá rozhodující význam, zda takové smlouvy uzavírají orgány veřejné správy mezi sebou, orgány VS se soukromými osobami, nebo soukromé osoby mezi sebou
 - o u orgánů veřejné správy jde také o to, v jakém postavení se se strany při uzavírání smlouvy nacházejí – obsah smlouvy se musí vztahovat k výkonu tzv. impéria (vrchnostenské moci)
 - o není dána široká smluvní volnost jako v soukromém právu
 - o nutnost existence konkrétního (být nikoliv formálně explicitního) zákonného základu
 - o zvláštní účel veř. smluv – zajištění plnění veřejných úkolů (úkolů veřejné správy)
 - veř. smlouvy lze uzavřít namísto vydání správního aktu jako aktu vrchnostenského
 - jako sankce za neplnění může být vydán vrchnostenský akt
 - o rovnost stran při uzavírání smlouvy
 - o veř. smlouva by měla být výhodná pro stranu zavazující se plnit veřejné úkoly – především finanční zvýhodnění, úlevy či materiální pomoc
- písemná forma a projevy stran na téže listině - § 164
 - o + je-li třeba souhlasu správního orgánu, smlouva je uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci
 - o Návrh smlouvy (určitost, vůle být vázán) - § 163
- právní úprava
 - o § 159–170 SŘ – obecná úprava (v správní řádu zakotvena od 1. ledna 2006)
 - o zvláštní zákony – např. obecní zřízení, zákon o obecní policii, stavební zákon, zákon o Policii ČR, zákon o zaměstnanosti, zákon o ochraně přírody a krajiny
 - o subsidiárně OZ – odkazuje-li na něj zvláštní zákon
- smlouvy může uzavřít
 - o stát
 - o veřejnoprávní korporace
 - o jiné PO zřízené zákonem
 - o PO a FO, pokud vykonávají svěřenou působnost v oblasti VS
- omezení:
 - o buď vyjádřena v zákonech nebo omezení vyplývají z obecných předpokladů uskutečňování správní činnosti
 - o zejména z důvodu ochrany veřejného majetku
 - o př. zastupitelstvo obce rozhoduje o taxativně vymezených majetkoprávních úkonech obce

Členění dle smluvní strany

- smlouvy mezi subjekty veřejné správy (**smlouvy koordinační**) - § 160
 - o zejména v oblasti územní samosprávy
 - o stranami
 - správní úřady navzájem
 - organizační složka státu X samosprávný orgán
 - orgány samosprávy navzájem (v samostatné působnosti)
 - o podmínky uzavření:
 - souhlas nadřízeného správního orgánu (posuzuje soulad s právními předpisy a veřejným zájmem)
 - ÚSC, pokud se smlouvy týkají plnění úkolů v samostatné působnosti – není třeba souhlasu
 - stanoví-li tak zákon
 - o obsah:
 - spolupráce při výkonu VS
 - přesun působnosti na jiný správní orgán
 - o druhy smluv:
 - o postoupení výkonu (celé/části) přenesené působnosti mezi obcemi
 - o postoupení výkonu (celé/části) přenesené působnosti mezi obcemi s RP – obce s RP vykonávající přenesenou působnost ve správním obvodu téhož kraje
 - o výkonu působnosti stavebního úřadu – s obcí, jejíž OÚ je obecný stavební úřad

- o výkonu působnosti v oblasti územního plánování – s obcí s RP, kt. splňuje kvalifik. podm.
 - o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup
 - smlouvy o provozování elektronické podatelny
 - o splnění konkrétního úkolu obce / kraje v samostatné působnosti → spolupráce
 - o vytvoření dobrovolného svazku obcí → spolupráce (účelem je chránit a prosazovat společné zájmy; předmětem svazku nemůže být plnění úkolu v přenesené působnosti)
 - o sloučení obcí / o připojení obce k jiné obci / o změně hranic obce (= kvazikoordinační)
 - o plnění úkolů obecní policie
 - o poskytnutí strážníků – při vyhlášení krizových stavů (uzavírají starostové obcí)
 - za účelem zabezpečování záležitostí veřejného pořádku – útvar Policie ČR s obcí nebo hl. m. Prahy nebo místně příslušné krajské ředitelství s hl. m. Prahy
- spory řeší:
 - Ministerstvo vnitra, je-li jednou ze smluvních stran obec s RP
 - Příslušný krajský úřad, jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s RP
 - Správní orgán společně nadřízený smluvním stranám
 - Není-li takový, pak spor řeší v dohodě ústřední správní úřady, nadřízené správním orgánům, které jsou nadřizeny smluvním stranám
- smlouvy mezi subjektem VS a FO nebo PO, vůči níž směřuje výkon veřejné správy (**smlouvy subordinační**) - § 161
 - strany:
 - orgán VS X osoba soukromá (FO či PO, která by byla účastníkem správního řízení)
 - uzavírány místo vydání vrchnostenského aktu – dohodou se upravují věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky
 - při porušování povinností z těchto smluv, může správní úřad nahradit smluvní ustanovení správním aktem v případě, že druhá smluvní strana neplní smluvně převzaté povinnosti
 - porušení povinnosti strany, která by jinak byla adresátem správního aktu, může být znakem skutkové podstaty správního deliktu
 - zejména ve stavebním právu
 - podmínky uzavření:
 - se souhlasem osob, které by byly účastníky správního řízení
 - stanoví-li tak zvláštní zákon
 - obsah:
 - založení nebo změna subjektivních veřejných práv a povinností
 - druhy smluv:
 - dle stavebního zákona
 - smlouvy nahrazující územní rozhodnutí
 - o umístění stavby
 - o změně využití území
 - o změně vlivu stavby na využití území
 - o provedení stavby nebo terénních úprav
 - smlouvy nahrazující stavební povolení
 - dle zákona o zaměstnanosti – uzavírány písemně mezi ÚP a PO nebo FO (zejména zaměstnavatelem nebo uchazečem o zaměstnání)
 - dohoda u zřízení společensky účelného pracovního místa
 - dohody o poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti
 - dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace
 - dohoda o přípravě k práci osob se zdravotním postižením, o přípravě k práci prováděné u PO nebo FO
 - dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa
 - dohody o rekvalifikaci
 - veřejná služba v dopravě
 - smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti silniční dopravy (linková doprava ve veřejném zájmu) – kraj/obec X dopravce
 - smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti drážní dopravy – Ministerstvo dopravy, kraj, obec X dopravce
 - ochrana přírody
 - smlouva o prohlášení za památný strom

- nikoliv smlouvy o prohlášení NP rezervace, NP památky, přírodní rezervace a přírodní památky (nenahrazují vydání správního aktu, ale vydání právního předpisu!) = kvazisubordinanční smlouvy
 - autorizační veřejnoprávní smlouvy – zprostředkovávají exkluzivní účast soukromých osob na plnění úkolů veřejné správy (jsou alternativou nebo konkretizací jednostranných autorizačních aktů), např.
 - smlouva o pověření uznané klasifikační společností výkonem státní správy na úseku námořní plavby
 - smlouva k zajištění výkonu státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení
 - smlouva o posuzování shody pyrotechnických výrobků
 - atd.
 - spory řeší:
 - správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, jež je stranou veřejnoprávní smlouvy
- smlouvy mezi účastníky/ **mezi soukromými osobami**
 - strany:
 - soukromé osoby, které by byly účastníky správního řízení
 - podmínky uzavření:
 - konkrétní zákonné zmocnění zvláštním zákonem
 - „nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak“
 - souhlas správního orgánu (ten lze nahradit tak, že SO přistoupí ke smlouvě – za subjekt veřejné správy, který se stane stranou smlouvy)
 - obsah:
 - přenos veřejnoprávní povinnosti
 - součinnosti při plnění veřejnoprávní povinnosti
 - smír či jiná dohoda k odstranění rozporů nebo nejasností mezi stranami
 - druhy:
 - smlouva o převedení práv a povinností z regulačního plánu vydaného na žádost
 - také např. smlouva o plnění povinností na úseku požární ochrany, smlouva o sdílení povolení k nakládání s vodami, smlouva o převedení dobývacího prostoru (dle odborné literatury)
 - spory řeší správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas (§ 69 odst. 1 SŘ)

Přezkum

- přezkum v rámci veřejné správy
 - ex offio (strana smlouvy, která není správním úřadem může dát podnět)
 - příslušné jsou stejné orgány jako při řešení sporů (výjimka – smlouvy dle § 162 – přezkum provádí SO nadřízený SO, který dal souhlas)
 - rozpor – smlouvu nebo její část zruší
- soudní přezkum
 - správní soudnictví
 - zprostředkovaně, tj. po rozhodnutí sporu (či přezkumu) orgánem veřejné správy
 - dle judikatury je také možné veřejnoprávní smlouvu posuzovat v rámci přezkumu správního rozhodnutí, které souvisí s (neplněním) veřejnoprávní smlouvy

10 Opatření obecné povahy

Pojem a právní úprava

Pojem

- institut, který se poprvé objevil v českém právním řádu v r. 2004, a to ve správním řádu
- dříve známo pod označením generální opatření
- opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) je vymezeno v části šesté správního řádu (§ 171-174)
- správní řád OOP vymezuje **pouze negativně**, když stanoví, že OOP není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 s. ř.)
- jde tedy o úkon nacházející se na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím (správním aktem); s oběma úkony má společné určité znaky:

PRÁVNÍ PŘEDPIS	ROZHODNUTÍ (SPRÁVNÍ AKT)
blíže nevymezená množina adresátů	konkrétnost určité věci
možnost přezkumu soudními orgány (nikoliv Ústavním soudem)	eventualita přezkumu v rámci veřejné správy
jednostrannost (vrchnostenský akt)	jednostrannost (vrchnostenský akt)

- *pozn.* dá se konstatovat, že bližší vztah má OPP spíše k právním předpisům – např. způsobem vyhlášení, tím, že nabývá účinnosti i obdobným postupem při jeho přezkumu (rušení) soudem; s podzákonnými právními předpisy vydávanými státní správou má navíc společné to, že nemůže stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona
- OOP se vydává pouze tehdy, pokud to zvláštní zákon správnímu orgánu uloží
- **pozitivní vymezení** OOP v zákoně tedy **nelze nalézt**, ale nacházelo se v původním návrhu
- správního řádu (Poslanecká sněmovna 2003, tisk 201), kde bylo OOP definováno jako úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob
 - o *pozn.* OPP je pozitivně též možno vymezit jako závazný jednostranný vnější správní akt smíšené povahy, bez možnosti přímé realizace jím determinovaných povinností (P. Průcha)
- OOP je proto někdy charakterizováno jako **správní akt smíšené povahy/konkrétně abstraktní akt**
- v rámci judikatury správních soudů je v souladu s původním návrhem úpravy konstatováno, že OPP je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem
 - o dále jsou konkretizovány některé požadované vlastnosti OOP, např.: Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou novotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.
- závažný problém, který byl v souvislosti s OOP správními soudy (resp. NSS) řešen, byla otázka, jestli má být OOP chápáno v materiálním či formálním pojetí:
 - o **materiální pojetí**
 - toto pojetí zpočátku zastával NSS
 - vycházelo z názoru, že není podstatné, zda zvláštní zákon výslovně mluví o tom, že určitý orgán veřejné správy má vydat OOP, ale postačuje, když lze ustanovení zákona vyložit tak, že zde stanovená pravomoc a působnost jsou materiálně (z hlediska obsahu) realizovatelné právě pomocí vydání OOP
 - o **formální pojetí**
 - spočívá v tom, že rozhodující je výslovné označení způsobu výkonu konkrétní pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy zvláštním zákonem, tj. explicitní požadavek formy OOP
 - dospěl k němu rozšířený senát NSS – dané rozhodnutí znamenalo přelomovou změnu právního názoru (*pozn.* dle Sládečka správnou – jde o výrazné posílení právní jistoty osob)
 - rozhodnutí NSS čj. 3 Ao 1/2007-44
 - posléze ovšem došlo k tomu, že Ústavní soud podpořil materiální pojetí OOP ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Právní úprava

- základy právní úpravy položeny správním řádem (§ 171–174)
 - o *pozn.* paradox – dříve, než úprava OOP nabyl účinnosti zákon o elektronických komunikacích, který poprvé zakotvil zmocnění k vydávání OOP
 - stejně tak novela s. ř. s. upravující zrušování OOP

Tvorba OOP

- poměrně podrobně upraveno ve správním řádu
 - o pohnutka – dotčeným osobám se má umožnit, aby se k návrhu vyjádřily

- návrh OOP s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány (uvedenými v § 136 s. ř.) doručí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má OOP týkat, a vyzve dotčené osoby k podání připomínek nebo námitek k návrhu OOP
 - o návrh OOP musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů
 - o není-li možné návrh zveřejnit na úřední desce v plném znění (př. z důvodu velkého rozsahu), musí být na desce uvedeno, o jaké OOP jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit
 - úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup
- řízení o návrhu OOP je písemné (zákon či správní orgán však můžou určit veřejnost projednání návrhu)
 - o dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem (tuto dobu je možno zkrátit – musí však činit nejméně 5 dní)
 - o oznámení správní orgán zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má OOP týkat
- podávání připomínek a námitek k návrhu OOP:
 - o připomínky – může je podat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny
 - možno uplatnit u správního orgánu buď písemné připomínky či na veřejném projednání ústní připomínky
 - správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění
 - o námitky – mohou je podat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti, nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny
 - možno podat ke správnímu orgánu (písemné odůvodněné námitky), a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu OOP (zmeškání nelze prominout)
 - o námitkách rozhoduje správní orgán, který OOP vydává
 - jestliže by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh OOP, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko
 - rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění OOP
 - o proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad
 - o změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny OOP
- ➔ rozdíl mezi připomínkami a námitkami (které jsou právně kvalifikovanějším prostředkem) je tedy ve **způsobu jejich vyřízení** – připomínkami je správní orgán povinen se zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění OOP, o námitkách musí správní orgán rozhodnout
- OOP (včetně odůvodnění) správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou
 - o OOP se zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se OOP týká
- OOP nabývá účinnosti 15. dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky
 - o hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může OOP nabýt účinnosti už dnem vyvěšení
- do OOP a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který OOP vydal
- proti OOP nelze podat opravný prostředek
- povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen OOP, lze exekučně vymáhat jen tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena
- v případě úpravy procesu tvorby OOP jde o úpravu obecnou, subsidiární
 - o zvláštní zákony mohou stanovit v procesu vydávání některá specifika
 - př. počet osob, které mohou podávat námitky
 - velké odchylky obsahuje např. vodní zákon

Přezkum OOP

- soulad OOP s právními předpisy lze posoudit v **přezkumném řízení** (viz § 94 a násl. s. ř. – obecná úprava přezkumného řízení); dále pak § 174 odst. 2 s. ř.:
 - o usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření
 - o účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci
- OOP lze dále přezkoumat v rámci správního soudnictví – **řízení o zrušení OOP nebo jeho části**
 - o zde se tak posuzuje zákonnost (X přezkumné řízení – posouzení souladu s právními předpisy)
 - o věcná příslušnost: **krajské soudy**

- zavedeno novelou s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.) – do té doby věcně příslušný NSS (ten nyní rozhoduje až o případné kasační stížnosti)
 - pozn. prof. Sládeček se domnívá, že původní příslušnost a pravomoc NSS byla zvolena vhodně (s ohledem na čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy), protože OOP se svou povahou přibližují podzákonným právním předpisům – svědčí tomu i skutečnost, že způsob přezkumu OOP se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu u Ústavního soudu
- návrh na zrušení OOP nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen
 - pokud je dle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo OOP užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení OOP **jen společně s takovým návrhem**
 - návrh na zrušení OOP nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec
 - odpůrcem je ten, kdo vydal OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno
 - návrh lze podat do **3 let** ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti
 - zmeškání lhůty nelze prominout
 - při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu
 - při přezkoumávání OOP vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP a posuzuje
 - soulad OOP se zákonem,
 - zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci,
 - zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem
 - správní soud napadené OOP (nebo jeho část) zruší, dojde-li k závěru, že
 - je dán rozpor OOP/jeho částí se zákonem,
 - ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci,
 - OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem
 - není-li návrh důvodný, soud jej zamítne
 - soud o návrhu na zrušení OOP nebo jeho částí rozhodne do **90 dnů** poté, kdy návrh došel soudu
 - bylo-li na základě OOP, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části OOP, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového OOP nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením OOP nebo jeho části zůstávají nedotčena

11 Bezprostřední zásahy, osvědčení a další úkony veřejné správy

Faktické zásahy a donucovací úkony – obecná charakteristika

- tyto úkony představují faktickou (neformální) správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejímž prostřednictvím jednotlivé úřední osoby v konkrétních případech zasahují do právních poměrů fyzických, popř. právnických osob
- faktický zásah tedy není výsledkem nějaké formální procedury -> **je to bezprostřední reakce vykonavatele veřejné správy na nastalé skutkové okolnosti**
- předpoklad uskutečnění úkonu vykonatel vyhodnocuje – „na místě“
- k provádění faktických zásahů je zapotřebí speciální zákonné zmocnění – jde tedy zpravidla o **příkaz** nebo **zákaz** určité činnosti směřovaný k adresátům veřejné správy, který je jeho adresát povinen respektovat
- faktické pokyny jsou tedy správní úkony, které vystupují jako na místě udílené konkrétní zákazy nebo příkazy
- **znaky:**
 - o **neformálnost** – úkon není výsledkem formálního procesu (x spr. akt)
 - ústně, posunkem i prostřednictvím technického zařízení
 - o povinnost/oprávnění **provést** činnost vzniká **přímo ze zákona** -> speciální zákonné zmocnění
 - o **právní závaznost** – osoba, vůči níž úkon směřuje, je povinna (podle obsahu úkonu) něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco konat
 - porušení může mít za následek – trestní nebo správní odpovědnost/použití donucení/povinnost nahradit škodu
 - o **obsah** úkonu stanoví **něco konat/něčeho se zdržet/něco strpět**
 - o **úřední osoba**, která úkon provádí, je **povinna dodržovat pravidla** pro jeho provádění, pokud jsou stanovena
- **možnost přezkumu**
 - o je možné podat žalobu na nezákonný zásah, pokyn nebo donucení u spr. soudu
 - o obecný soud posuzuje zákonnost takových úkonů v souvislosti s uplatněním nároků jimi způsobené
- faktické úkony jsou takovými formami činnosti veřejné správy, které mají pro adresáty tohoto veřejnosprávního působení **přímé důsledky** -> jde tedy o faktické (neformální) úkony s bezprostředními právními následky, které se musejí se ale odehrávat v ústavním a zákonném rámci
- jedná se o faktické pokyny, bezprostřední zákazy, exekuční úkony a obdobné formy činnosti veřejné správy

Obrana

- proti faktickým zásahům se zásadně nelze bránit ve správním řízení
- výjimku představují případy, kdy zákon umožňuje dodatečně proti nim brojit formálním opravným prostředkem (srv. námítky ve vztahu k exekučním úkonům) popř. kdy podle zákona dojde k dodatečné formalizaci úkonu
- je možné se obecně bránit žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu donucení ve správním soudnictví či se domáhat pouhého určení nezákonnosti zásahu
- obecný soud posuzuje v občanském soudním řízení zákonnost takových úkonů v souvislosti s uplatněním nároku na náhradu škody jimi způsobené

terminologie:

- o faktické zásahy, které konkretizují v podobě na místě udílených zákazů nebo příkazů obecná pravidla chování osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy = **faktické pokyny**
- o jiné spočívají v efektivním donucování – jsou to **donucovací úkony**
- o pokud je donucovací úkon samostatnou okamžitou reakcí na bezprostřední hrozbu = **bezprostřední zásah**
- o ale donucovací úkon také může vynucovat dříve formálně uloženou povinnost = **exekuční úkon**
- o nebo jako prostředek k zajištění nějakého formálního procesu (**zajišťovací úkon**)
- **faktické pokyny x donucovací úkony (Hendrychovo členění):**
 - o faktické pokyny jsou úkony spočívající v udílení zákazu nebo příkazu na místě – tyto úkony konkretizují obecná pravidla chování osob
 - o donucovací úkony spočívají v efektivním vynucování splnění pravidel (povinností); mezi donucovací úkony se řadí
 - **bezprostřední zásahy**
 - **exekuční úkony** – jednání směřující k přímému vynucení splnění povinnosti
 - **zajišťovací úkony**
 - o **Sládeček uvádí bezprostřední zásahy, pod které v širším slova smyslu řadí i exekuční úkony; na konci kapitoly exekuční úkony však vyčleňuje a označuje je spolu se zajišťovacími úkony za „zvláštní donucovací úkony“*
 - o *dále mezi bezprostřední zásahy řadí i zásahy, které nespočívají v použití donucovacích úkonů, např. žádost o prokázání totožnosti, zákaz vstupu na určitá místa apod., které Hendrych zařazuje mezi „faktické pokyny“*
 - o *rov. Dále*

Faktické pokyny

- jedná se o jednostranný správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení **zákazu** nebo **příkazu** určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat
- není to výsledek žádného formálního řízení -> dochází k němu zpravidla v terénu
- forma = nebývá zákonem zpravidla předepsána, zpravidla jde o pokyn:
 - o učiněný ústně/posunkem/gestem
 - o pokyn písemný – zpravidla pokyny udílené v souvislosti se správním dozorem – jako reakce na zjištěná pochybení nebo v souvislosti se správním řízením, kdy písemnost má posílit pr. jistotu o obsahu úkonu
- ojediněle může mít dodatečně přiznanou i formu rozhodnutí, lze přezkoumat již ve správním řízení, cílem je snaha o zlepšení ochrany práv adresáta úkonu
- zákon může stanovit i úpravu jednoinstančního opravného prostředku pro posílení pozice adresáta (např. námitky)
- **příklady:**
 - o pokyny příslušníků Policie ČR udílené v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích, viz zákon o provozu na pozemních komunikacích
 - o inspektor ČOI při výkonu spr. dozoru na místě zakáže nákup, dodávku, prodej zboží., jestliže nesplňuje podmínky uvedení na vnitřní trh, po prokázání a zjevném zjištění zdravotní závadnosti může zboží na místě znehodnotit nebo nařídít jeho znehodnocení... viz zákon o ČOI
 - o výzvy k prokázání totožnosti

Donucovací úkony

i. Bezprostřední zásahy

- definice: jednostranný PÚ orgánu VS (zpravidla jednotlivce, kdy většinou jde o příslušníka bezpečnostního sboru), který směřuje k odvrácení **bezprostředně hrozícího nebezpečí** ohrožení nebo porušení právem chráněného statku (života, zdraví, majetku...)
- odlišnost od spr. aktů:
 - o nepředchází spr. řízení (okamžik realizace úkonu (zásahu) splývá s „rozhodnutím“ a jej provést; resp. jeho „vydání“ a „výkon“ spadá v jeden okamžik)
- jde o fyzický zásah do práv osob, které toto nebezpečí vyvolaly (omezuje je v jejich právech), ale i o zásah do práv třetích osob, pokud nebezpečí nebylo vyvoláno konkrétní osobou, např. zvířetem, přírodními silami
- jedná se tedy o úkon správního orgánu (úřední osoby) směřující k přímému prosazení jeho (její) vůle – jedná se o zásah do práv adresátů
- účelem je odvrácení přímo hrozícího nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje / poškozuje právem chráněné zájmy, okamžitá reakce na vzniklé okolnosti, přičemž osoba, vůči které zásah směřuje, je povinna se mu podrobit, strpět donucení
- jde o donucovací úkony (= efektivní donucení / bezprostřední hrozba donucením)
- správní činnost zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby
- není výsledkem formálního jednání, ale přímého postupu úřední osoby
- dochází k němu zpravidla „v terénu“, mimo prostory správních úřadů
- veřejná správa zasahuje do právních poměrů FO / PO, které ohrožení vyvolaly / 3. osob a omezuje je v jejich právech
- může směřovat nejen proti rušiteli, ale i proti 3. osobám nebo jejich majetku
- nebezpečí nemusí být vyvoláno pouze konkrétní osobou, ale např. i zvířetem / přírodními silami / náhodou okolností atp.
- jelikož se Česká republika považuje za demokratický právní stát, platí pro použití této specifické, nezřídka „represivní“ formy činnosti správy, zvláštní podmínky:
 - o především musí existovat zákonná úprava výslovně bezprostřední zákrok v konkrétně stanovené formě umožňující
 - o závažnou podmínkou časovou je, že právem chráněný statek musí být bezprostředně a zjevně ohrožen nebo poškozen
 - zásah proveden po pominutí okamžiku bezprostředního ohrožení by již nebyl zásahem po právu, ale excesem
 - i z těchto důvodů se zpravidla takové zásahy, pokud je to možné, pečlivě dokumentují (pořizuje se např. úřední policejní/celní videozáznam).
 - o jestliže ten, kdo zásah provádí, zjistí, že došlo ke zranění osoby, je povinen, jakmile to okolnosti umožní, poskytnout zraněné osobě první pomoc a zajistit lékařské ošetření
 - o bezprostřední zákrok, při němž bylo použito donucovacích prostředků nebo zbraně, musí příslušník bezpečnostního sboru bezodkladně nahlásit svému nadřízenému, posléze je povinen podat písemné hlášení s uvedením důvodu, průběhu a výsledku použití donucovacích prostředků
 - nadřízený pak zkoumá, zda bylo postupováno přiměřeně, v souladu s právními předpisy

- pro uplatnění bezprostředního zásahu platí principy **proporcionality** a **subsidiarity**
 - o **subsidiarita** (podpůrnost) znamená, že zákrok připadá v úvahu jen tehdy, pokud nelze odvrátit nebezpečí jinými, mírnějšími prostředky (např. výzvou, domluvou)
 - o **proporcionalita** znamená přiměřenost použité formy bezprostředního zákroku (když je možné použít chvatů a hmatů, nemá být použito střelné zbraně)
- bezprostřední zásah ovšem může mít různou intenzitu (razantnost), vždy to nemusí nutně znamenat přímé použití donucovacích prostředků, jako jsou kupř. chvaty, hmaty, údery, kopy, vytlačování apod.
 - o tak např. formou bezprostředního zásahu je žádost o prokázání totožnosti, příkaz nevstupovat a nezdržovat se na určitých místech (např. při ohledání místa, kde došlo ke spáchání trestného činu či k havárii apod.)
- po dlouhou dobu byla do značné míry problematická právní ochrana před bezprostředními zásahy -> v úvahu připadala jenom ústavní stížnost, která se však v několika případech ukázala poněkud neúčinnou
- mezeru alespoň částečně vyplnil SŘS který zavedl žalobu proti nezákonnému zásahu nebo donucení správního orgánu, nicméně byla původně omezena na situace, kdy zásah nebo jeho důsledky trvají či hrozí jejich opakování
- teprve později tyto omezující podmínky byly vypuštěny, a dokonce je umožněno vydat (zdánlivě toliko akademický) výrok, resp. určení že zásah byl nezákonný
- takový rozsudek má ovšem význam zejména při eventuálním uplatňování náhrady škody
- jako zvláštní donucovací úkony se vedle bezprostředních zásahů někdy vyčleňují exekuční a zajišťovací úkony
- v rámci ochrany před nezákonnými zásahy se kromě postupu podle SŘS (viz níže) obrátit i na Ústavní soud a Veřejného ochránce práv
- v úvahu přichází také uplatnění institutu nutné obrany proti úřednímu zásahu v případě, kdy je nezákonný -> posouzení takového legality je však docela náročné i vzhledem k časové tísní, proto zpravidla není přípustná a je povinnost adresáta bezprostřední zásah strpět
- judikatura zdůrazňuje povinnost podrobit se zásahu, nikoliv nejprve hodnotit jeho zákonnost; výjimkou, kdy je nutná obrana obecně přípustná jsou zjevné excesy, např. jestliže do osobní svobody zasahuje osoba, do jejíž pravomoci takové zásahy zjevně nepatří (např. kdy hasič požaduje po řidiči motorového vozidla dechovou zkoušku na alkohol) či je zásah zjevně nepřiměřený
- **znaky:**
 - o **neformálnost**
 - přímý výsledek postupu úřední osoby (např.: výstřel)
 - o **právní závaznost**
 - obecně není přípustná obrana, maření výkonu úřední osoby (donucování policistou)
- **předpoklady:**
 - o **speciálního zákonného zmocnění**
 - o **podmínka časová**
 - chráněný statek musí být **bezprostředně a zjevně ohrožen** – není-li tato podmínka dodržena, jedná se o exces, protiprávní zásah
 - o **podmínka subsidiarity**
 - nelze odvrátit jinak (mírnějšími prostředky); obecně platí, že zásah nepřichází v úvahu tam, kde postačí domluva, výzva nebo výstraha
 - o **podmínky proporcionality (přiměřenosti) zásahu**
 - spočívá v přiměřenosti volby prostředků a způsobu jejich užití, např. pokud postačí nebezpečí odvrátit chvaty a hmaty, nemá být použito střelné zbraně; nesrovnáváme zde následky jako u krajní nouze, kdy nesmí být způsoben závažnější následek než ten, který hrozil; z tohoto pohledu jde o rámcovou přiměřenost následků
- *Sládeček – bezprostřední zásah má různou intenzitu – nemusí spočívat jen v použití chvatů, úderů, kopů atd., tedy za použití donucovacích prostředků, ale může spočívat i v žádosti o prokázání totožnosti, příkazu nevstupovat a nezdržovat se na určitých místech (např. při ohledání místa spáchání trestného činu, místa, kde došlo k havárii apod.)
- Hendrych – na povahu bezprostředních zásahů existují různé názory; podle některých názorů zahrnují kromě bezprostředních zásahů i úkony s nižší intenzitou pr. účinků...
- u některých bezprostředních zásahů zákon stanoví určité **povinnosti před provedením nebo po provedení zásahu**
 - o **před provedením** např.:
 - povinnost upozornit či varovat dotčené osoby
 - vyzvat k upuštění protipr. jednání
 - povinnost poučit dotčené osoby o jejich právech

- **po provedení zásahu**
 - povinnost poskytnout zraněné osobě lékařské ošetření (povinnosti směřující k odvrácení nebo zmírnění nepříznivých následků, resp. účinků zákroku)
 - povinnosti procesního charakteru – ohlásit zásah nadřízenému nebo pořídit o něm úřední záznam
- osoba, vůči které zásah směřuje, je povinna se mu podrobit (strpět jeho provedení)
- **nutná obrana proti bezprostřednímu zásahu?**
 - není proti němu přípustná (!) – jde o jednání po právu, výkon pravomoci orgánu VS – dle judikatury je třeba se zásahu podrobit, nikoli hodnotit jeho zákonnost
 - judikatura však dovodila, že nutná obrana by byla přípustná proti bezprostřednímu zákroku, který zjevně vybočil ze zákonných mezí, např. při absolutním nedostatku pravomoci nebo v případě zcela evidentní nepřiměřenosti
- **příklady:**
 - **zákon o Policii upravuje oprávnění příslušníků Policie ČR použít donucovací prostředky**
 - donucovací prostředky jsou zde taxativně uvedeny
 - např. použití hmatů, chvatů, úderů a kopů, obušku nebo jiného úderného prostředku, služebního psa, úderu střelnou zbraní, hrozby namířenou střelnou zbraní, varovného výstřelu nebo pout
 - donucovací prostředky je policista oprávněn použít k ochraně bezpečnosti své osoby, jiné osoby nebo majetku anebo k ochraně **veřejného pořádku** proti osobě, která **chráněný zájem** ohrožuje
 - před jejich použitím je zásadně povinen vyzvat osobu, proti které zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání, s výstrahou, že bude použito donucovacích prostředků
 - o tom, který z donucovacích prostředků použije, se rozhoduje podle konkrétní situace tak, aby dosáhl sledovaného účelu s tím, že použije donucovací prostředek, který je **nezbytně nutný k překonání odporu nebo útoku**
 - při použití donucovacího prostředku je policista povinen dbát na to, aby nezpůsobil újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti protiprávního jednání
 - přísnější předpoklady má použití zbraně (zejména sečné, bodné nebo střelné) – jeho důvody jsou formulovány konkrétněji a jsou opět vymezeny taxativně
 - při použití zbraně je policista povinen dbát nutné opatrnosti, zejména neohrozit život jiných osob, a co nejvíce šetřit život osoby, proti níž zákrok směřuje
 - pokud došlo při použití donucovacího prostředku nebo zbraně ke zranění osoby, je policista povinen, jakmile to okolnosti dovolí, poskytnout zraněné osobě první pomoc a zajistit lékařské ošetření
 - po použití zbraně se z úřední povinnosti objasňuje oprávněnost jejího použití
 - každý služební zákrok s použitím donucovacích prostředků nebo zbraně je policista povinen bezodkladně ohlásit svému nadřízenému a (s výjimkou případů použití pout) sepsat o něm úřední záznam
 - **celní zákon**
 - oprávnění k omezení pohybu agresivních osob
 - oprávnění k použití technických prostředků zabránění odjezdu vozidla
 - oprávnění odebrat zbraň
 - celní zákon dále upravuje např. oprávnění zakázat vstup na určená místa, ke kontrole osob a dopravních prostředků... (lze chápat za bezprostřední zásahy bez použití donucovacích prostředků, anebo za „faktické pokyny“)
 - použití donucovacích prostředků příslušníkem ozbrojených sborů (hmaty, chvaty, koně, stříkácí hadice)
 - zabavení „závadného“ zboží inspektory ČOI, SZPI, ...
 - vykopnutí dveří hořícího domu hasiči
 - odtlačení auta stojícího u hydrantu hasiči
 - zastavení prodeje zeleného masa v nejmenovaném supermarketu – sebere a zabezpečí
 - zabavení zboží na tržnicích celní správou
- **řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu**
 - § 82 Žalobní legitimace

„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
 - § 83 Žalovaný

„Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není

správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“

- § 84 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti
*„(1) Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.
(2) Zmeškání lhůty nelze prominout.
(3) Žaloba mimo obecných náležitostí podání musí obsahovat
a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá,
b) vylíčení rozhodujících skutečností,
c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
d) návrh výroku rozsudku.“*
- § 85 Nepřípustnost žaloby
„Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“
- § 87
Rozsudek
*„(1) Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
(2) Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.
(3) Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.“*

ii. Exekuční úkony

- **exekučními úkony je povinný donucován ke splnění již dříve uložené povinnosti, kterou nesplnil dobrovolně**
- exekučním titulem je pravidelně **správní akt**
- přímá donucovací povaha je zjevná především u některých **fyzických exekučních úkonů při vymáhání nepeněžitých plnění** (např. úkony spojené s vyklizením nemovitosti, odnětím movité věci nebo předvedením osoby)
- předpokladem pro realizaci exekučních úkonů je exekuční příkaz vydaný příslušným správním orgánem (exekuční příkaz je zde faktickým úkonem, ve formě správního aktu tuto podobu má i exekuční výzva nebo uložení exekuční pokuty)
- řadu pomocných úkonů však nelze považovat ani za faktický pokyn nebo donucovací úkon, neboť nemá smysl uvažovat jejich právní závaznost pro povinného
- pro provádění všech exekučních úkonů platí zásada přiměřenosti
- úkony při správní exekuci mohou mít i jinou povahu – může jít o správní akt (tuto formu má např. exekuční výzva, **exekuční příkaz** nebo uložení exekuční pokuty)
- řadu pomocných úkonů souvisejících se správní exekucí pak **nelze** považovat za faktické pokyny nebo donucovací úkony, neboť nemá smysl uvažovat jejich právní závaznost pro povinného
- podrobněji k exekuci viz správní řízení

iii. Zajišťovací úkony

- **smyslem zajišťovacích úkonů je zajistit průběh, popřípadě účel nějakého formálního správního procesu, zejména správního řízení** nebo postupu při výkonu správního dozoru
- mohou mít různou podobu – vždy nejde o „donucovací úkon“
- např. předvolání – jde o faktický pokyn; předvedení však již má charakter donucovacího úkonu
- některé zajišťovací prostředky mají formu správního aktu – jde o předběžné opatření a o pořádkovou pokutu
- zpravidla půjde o úkony, kdy osoba, vůči níž zajišťovací úkon směřuje, je povinna jej strpět (popřípadě poskytnout součinnost k jejich provedení), ale nepůjde o **přímé donucení**
- např.
 - úkony prováděné při dokazování ve správním řízení (tzv. nespecifický zajišťovací úkon = není nutné, aby byl vymezen taxativně v zákoně, stačí demonstrativně)
 - úkony v rámci zjišťování při výkonu správního dozoru (tzv. nespecifický zajišťovací úkon)
 - předvedení ve správním řízení (předvolání je ale faktický pokyn) – na podkladě žádosti správního orgánu, pro kterou je předepsána forma správního aktu
 - předběžné opatření ve správním řízení – pouze forma správního aktu
 - pořádková pokuta ve správním řízení – pouze forma správního aktu

Příbuzné instituty

- ve správním právu nalezneme některé instituty podobné faktickým pokynům nebo bezprostředním zásahům, které ovšem obecně nejsou nebo pojmově nemusí být správní činností (o správní činnost však může jít v případě, kdy je zásah prováděn při poskytování služeb ve veřejných zařízeních)

- zákon svěřuje určitým osobám oprávnění, popřípadě i povinnost provést ve **veřejném zájmu** zásahy do práv třetích osob
- např.
 - o zákon taxativně uvádí případy, ve kterých lze pacienta bez jeho souhlasu hospitalizovat, poskytnout mu neodkladnou péči, nebo omezit při poskytování zdravotních služeb jeho volný pohyb nebo styk s okolím; ve stanovených případech je zákonnost hospitalizace nebo omezení obligatorně přezkoumávána soudem, úkonům poskytovatele zdravotních služeb však nepředchází projev vůle správního úřadu, ke správnímu úřadu nelze podat ani žádný opravný prostředek, k omezení přitom může dojít jak ve veřejném, tak i v soukromém zdravotnickém zařízení
 - o účastník dopravní nehody je za určitých okolností oprávněn zastavovat vozidla; toto oprávnění má i vedoucí organizovaného útvaru školní mládeže, vedoucí organizované skupiny dětí, které dosud nepodléhají povinné školní docházce, a průvodce zdravotně postižených osob při přecházení vozovky (viz zák. o provozu na pozemních komunikacích)

Další formy správní činnosti

- mezi další formy správní činnosti, než je vydávání normativních spr. aktů, vydávání (individuálních) správních aktů, uzavírání veřejnoprávních smluv, vydávání OOP, donucovací úkony a faktické úkony... se řadí osvědčení, vyjádření, sdělení a jiné úkony
- členění v učebnicích bývá různé; uvádí se např. kategorie správní činnosti „jiné úkony“ nebo „neprávní, resp. organizační formy realizace VS“
- lze je označit za zbytkovou kategorii činnosti VS
- vycházíme-li z úpravy ve s.ř., v části IV zákona zvané „vyjádření, osvědčení a sdělení“ upravuje obecným způsobem vydávání vyjádření, osvědčení, ověření nebo činění sdělení
- nejedná se zdaleka o úplný výčet „jiných správních úkonů“
- zvláštní zákony znají další správní úkony, jde např. o

o posudky a stanoviska	o informační úkony
o registrace	o doporučení a výzvy
o evidenční úkony, vedení rejstříků	o řada dalších úkonů
- mimo výše uvedených existují však i správní úkony, které nejsou upraveny vůbec, tedy nemají právní základ; existují jen ve správní praxi s tím, že jde o činnost dovolenou, pokud jde o plnění úkolů veřejné správy (a za předpokladu splnění dalších podmínek, že nejde o plýtvání veřejných prostředků, o snižování důvěryhodnosti VS..); obecně jde o různá sdělení správních orgánů, organizační úkony, opatření... jejich identifikaci napomáhá judikatura; např.
 - o úkon celního orgánu, kterým se určuje celní prostor, NSS označil za organizační úkon, jímž se vytváří podmínky pro výkon správní činnosti celního orgánu
 - o zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence představuje veřejnoprávní akt, který je provedením čl. 26 odst. 3 LZP
 - o sdělení rozdílu mezi přiznanou a vyměřenou daní nepředstavuje vrchnostenský akt fin. úřadu, ukládající daňovému subjektu práva nebo povinnosti
- zákon pojmy nedodrжуje – vždy je třeba vycházet nikoli ze zákonného označení, ale z obsahu aktu; zákon někdy označuje jako osvědčení úkon, který je ve skutečnosti správním aktem (rozhodnutím ve správním řízení)
- obecně jde o jednostranné a **vrchnostenské spr. úkony, které** nejsou rozhodnutím, neboť nedeklarují ani nekonstituují právo nebo povinnost – **přímo nezasahují do ničích práv**
- lze sem však zařadit i množinu různých úkonů, které jsou výrazem pečovatelské správy, např. zajišťování fungování základního školství, nebo poradenská činnost v oblasti sociálně-právní ochrany dětí...

Osvědčení (potvrzení)

- akt, kterým se úředně osvědčují nebo potvrzují skutečnosti, které jsou v nich uvedeny
- **úkon, jímž se úředně potvrzuje nesporný stav**, není třeba autoritativního zjištění, nepředchází řádné správní řízení (X deklaratorní správní akt)
- někdy se však i v legislativní praxi lze setkat s tím, že se osvědčením nazývá úkon, který je ve skutečnosti správním aktem (např. podle zákona na ochranu zvířat proti týrání – osvědčení chovnému a dodavatelskému zařízení); v některých případech se osvědčení vydává v návaznosti na rozhodnutí ve správním řízení, pozitivní rozhodnutí ve správním řízení je podmínkou vydání osvědčení
- osvědčují se skutečnosti **úředně zřejmé** (z vnitřních zdrojů vykonavatele VS), je veřejnou listinou -> platí pro něj presumpce správnosti.
- eventuální možnost pozdějšího vzniku sporu, tj. napadení skutečností, které osvědčuje, se zcela neodklizuje, protože se nejedná o správní akt a nemůže tak jít ani o res iudicata
- vydání osvědčení je možné pouze v případech, kdy to stanoví zákon
- bránit se proti němu lze pouze důkazem opaku, nezákonné osvědčení lze formálně zrušit
- ve správním soudnictví se lze bránit proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení
- úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny
- nelze se proti němu bránit žádným formálním opr. prostředkem, nýbrž důkazem opaku; není-li prokázán opak, platí, že obsah osvědčení odpovídá skutečnosti
-

- zákon však počítá s možností opravy osvědčení, příp. jeho zrušení, je-li v rozporu s pr. předpisy - § 156
 - o „(1) Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.
 - o (2) Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanovi-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.“
- jde o osvědčení nesporného skutkového stavu, resp. stavu, o němž neexistuje pochybnost; tím se liší od deklaratorního rozhodnutí (potvrzuje určitý stav, který byl sporný a vyžadoval, aby proběhlo spr. řízení a v jeho rámci bylo provedeno dokazování)
- nemůže proto ani představovat překážku věci rozhodnutí
- vydání osvědčení je možné pouze v případech, které stanoví zákon; např. OP, osvědčení o státním občanství, živnostenský list, řidičský průkaz, školní vysvědčení
- specifickou **vazbu** mezi správním aktem a osvědčením představuje vydání dokladu, jímž se osvědčuje existence oprávnění přiznaného správním aktem, namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, resp. jeho stejnopisu – např. řidičský průkaz, který osvědčuje řidičské oprávnění držitele, se vydává „místo rozhodnutí“
- osvědčení v pojetí teorie je třeba odlišovat od případů, kdy termínu „osvědčení“ používá **pozitivní právo** pro jiný druh správního úkonu, zejména pro správní akt
- např.:
 - o občanský průkaz, cestovní pas
 - o osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky strážníkem
 - o živnostenský list
 - o školní vysvědčení
 - o osvědčení o státním občanství
 - o výpisy z úřední evidence (řidičský průkaz je osvědčení, že jsem držitelem řidičského oprávnění)

Posudky, stanoviska, vyjádření

- jejich účelem je zajistit ochranu veřejných zájmů v oblastech, ve kterých tyto orgány (podávající stanovisko, posudek či vyjádření) působí, např. v oblasti přírody, ovzduší, vod, památek
- míra jejich závaznosti je různá – může jít o prezentaci odborného názoru, který není právně závazný pro orgán, který ve věci rozhoduje, ale může jít i o závazné úkony, které musí rozhodující orgán respektovat – např. závazné stanovisko; nezávazná stanoviska pak mohou být přetlačeny jiným veřejným zájmem (záleží na správním uvážení orgánu)
- X sdělení – jsou adresována osobám, vůči nimž výkon VS směřuje
- výraz odborného názoru vykonavatele VS, který je zpravidla adresován jiným vykonavatelům VS / příp. dotčené osobě, mají zásadně písemnou formu. - není to správní rozhodnutí.
- není právně závazný, je možné mu oponovat stejnou formou obsahující odlišný názor – přesto někdy mohou mít právní účinky (závazný podklad, legitimní očekávání)
- nezasahují autoritativním způsobem do subjektivních práv n. povinností FO a PO
- nezáleží na tom, jak je akt nazván, ale jaké jsou jeho důsledky
- od posudku, stanovisek a vyjádření v tomto uvedeném smyslu, je nutno odlišit, kdy je vykonavatel VS povinen respektovat názor jiného vykonavatele VS – řetězení správních aktů, subsumované úkony (závazná stanoviska)
- např.:
 - o vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj k vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území
 - o vyjádření vodoprávního úřadu k záměru umístit / odstranit stavbu, pokud může ovlivnit vodní poměry
 - o vyjádření vykonavatele VS ve vyřízení petice

Ověření

- rozlišují se dvě formy ověření, a to
 - o **vidimace**
 - **vidimací se ověřuje doslovná shoda obsahu kopie s listinou**
 - provedením vidimace se nikterak **nepotvrzuje obsah, správnost** ani **pravdivost** údajů uvedených v listině, **ani pravost** listiny
 - vidimace se vyznačuje **ověřovací doložkou**, jejíž náležitosti stanoví zákon
 - v zákonem taxativně stanovených případech nelze vidimaci provést -> jde zejména o případy vidimace některých průkazů, vkladních knížek, šeku, losu, sázenky, geometrického plánu... jakož i o případ, kdy se opis nebo kopie neshoduje s originálem; dále nelze vidimaci provést jsou-li v listině, která se má vidimovat, provedeny úpravy, které by mohly zeslabit věrohodnost vidimace, a zásadně také tehdy, jestliže je listina psána v jiném než českém nebo slovenském jazyce
 - o **legalizace**
 - **legalizací se ověřuje pravost podpisu**

- fyzická osoba listinu při legalizaci vlastnoručně podepíše nebo podpis na listině již uvedený uzná za vlastní
 - opět se nepotvrzuje obsah listiny
 - provedení legalizace se vyznačuje ověřovací doložkou
 - nemůže-li osoba číst nebo psát, provede se legalizace jejího „podpisu“ pouze za účasti dvou svědků
 - legalizaci nelze provést, jestliže je podpis na listině, která neobsahuje žádný text, nebo jde-li o podpis vyhotovený jinými písmeny, než písmeny latinské abecedy
 - je-li listina psána v jiném než českém n. slovenském jazyce, je zapotřebí předložit její úředně ověřený překlad
 - nemůže-li osoba číst nebo psát, provede se legalizace jejího „podpisu“ pouze za účasti dvou svědků
- **ověření provádějí** (ověřující úřední osoba v úředních místnostech, ze závažných důvodů i na jiném vhodném místě)
 - KrÚ / OÚ obcí s RP / OÚ, úřady městských částí či městských obvodů jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis
 - újezdni úřady
 - držitel poštovní licence (Česká pošta)
 - Hospodářská komora ČR
 - notáři
 - velitelé obchodních námořních lodí – vidimace a legalizace
 - legalizaci lze v určitých případech nahradit prohlášením o pravosti podpisu vyhotoveným advokátem
 - všechny státní orgány / orgány ÚSC, státní fondů, zdravotních pojišťoven, samosprávných komor, notáři, exekutoři – ti provádí autorizované konverze z moci úřední

Konverze

- autorizovaná konverze dokumentů – **úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě, nebo naopak, ověření shody obsahu těchto dokumentů a připojení ověřovací doložky**
- Dientsbier – jde o překlopení z jedné pr. formy do jiné – z rozhodnutí se stává osvědčení
- viz zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

Registrace

- specifická podoba, podobají se sice evidenčním úkonům, registrace však bývá hmotně-právním předpokladem nebo jedním z předpokladů jiné právní skutečnosti
- zanesení do úředního informačního systému (veřejné, neveřejné rejstříky) X evidence = pouze vytvoření záznamu
- předpokladem právní skutečnosti (není to obyčejná evidence, každý si může evidovat, co chce) - advokátem je ten, kdo je v seznamu advokátů, veřejná vysoká škola vydá vnitřní předpis, zašle ho na Ministerstvo školství, okamžikem jeho registrace je pak účinný
- o registraci se vydává potvrzení (osvědčení), o odmítnutí správní akt (aby bylo možné odvolání)
- je předpokladem pro jinou právní skutečnost, která nastává ex lege (liší se od povolení) tím se odlišuje registrace od povolení – ze zákona vzniká okamžikem registrace -> někdy může být těžké odlišit registrační úkon od zjednodušené formy správního aktu
- o registraci se vydá potvrzení, o odmítnutí správní akt
- příklady:
 - registrace politické strany a hnutí
 - registrace vnitřních předpisů veřejných vysokých škol
 - registrace občanského sdružení

Informační úkony

- společným jmenovatelem těchto úkonů je nakládání s informacemi, jde o vytváření, zpracování, předávání, popř. využívání informací, které slouží potřebám VS, n. o sdělování informací navenek
- platí pro ně presumpce správnosti
- často pouze vnitřní správní činnost – charakter určitých záznamů
- informace mohou být určeny jednotlivcům, obecně veřejnosti
- může FO či PO na ně mít právní nárok či může být uložena povinnost orgánu VS informace zveřejnit (ve věcech ochrany ovzduší)
- pro úřední informace platí presumpce správnosti, některé z nich mohou mít i formálně tzv. oficiální charakter, některé mohou zavazovat VS (osoba, již je taková informace určena, má právní nárok na to, aby VS postupovala v souladu s obsahem sdělení)
- nakládání s informacemi, může spočívat v:
 - **evidenční úkony** = vytváření informací a záznamů – zápis narození, uzavření manželství
 - **dokumentační úkony** = vytváření informací a záznamů mající popisný charakter (protokol o zjištěných skutečnostech a jejich hodnocení při výkonu správního dozoru)
 - **statistické úkony** = využívání / zpracování informací pro statistická zjišťování VS
 - **komunikační úkony** = předávání informací mezi různými vykonavateli VS / povinnost předat veřejnosti = sdělení

- nesplnění informační povinnosti vykonavatele VS / podání nesprávné informace mohou vést k odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Programovací úkony

- předpověď budoucího stavu; dovnitř organizace VS / navenek, pokud směřuje navenek má indikativní význam
- jedná se typicky o:
 - o koncepce
 - o plány
 - o programy
 - o prognózy
- např. Národní program vzdělávání.

Materiální úkony

- velmi různorodé úkony:
 - o odborné = výkon veřejné služby, vyučování ve veřejných školách, poskytování zdravotní péče (VS přímo vstupuje do materiálních procesů ve společnosti, přímé uskutečňování užitečných úkonů)
 - o organizační = při organizování porad finanční / personální / materiální zabezpečení VS
 - o technické = zpřístupnění obsahu úřední desky přes internet, fyzické umístění dopravní značky (musí být podloženy určitým technickým vybavením)
 - o pomocné = souvisí s jinými formami správní činnosti, vytváření předpokladů pro ústní jednání / ohledání ve správním řízení

Doporučení a výzvy

- vykonavatel VS vyjadřuje svoji představu o vhodném modelu chování adresátů – návod k aktivnímu / pasivnímu chování, např. uzavírka pozemní komunikace = objížďka je doporučením uživatelům
- pokud by však s nedodržením byly spojeny nějaké nepříznivé právní důsledky, jednalo by se už např. o faktický pokyn

Veřejnoprávní ujednání

- nezávazná ujednání mezi vykonavatelem VS, dohody o spolupráci, ale i dohody mezi subjektem VS a FO nebo PO, vůči nimž směřuje její výkon („dobrovolné dohody“)
- na rozdíl od veřejnoprávních smluv se nelze domáhat plnění z těchto ujednání, není postih právní sankcí, ale jen např. ohrožení dobré pověsti

Jiné úkony ve veřejné správě

- pořád jsme ve veřejnoprávní (vrchnostenské) sféře, často buď směřují dovnitř, nezasahují do práv dalších osob, nebo míří ven, ale nikoli se zavazujícími účinky
- zprostředkovaně mohou mít pak vliv na závazné akty, právní obrana je pak v rámci ochrany proti těmto konkrétním aktům
- pokud něco neidentifikujeme, tak máme sběrnou žalobu pro zásahy do veřejných práv
- jako obrana také přichází v úvahu stížnosti, petice, žalovat na náhradu škody

12 Správní uvážení, neurčité právní pojmy, použití analogie ve správním právu

- taktéž volná úvaha, správní diskrece, diskreční právo
- důvodem existence tohoto významného institutu správního práva nesporně bude především **mnohotvárnost společenských vztahů** v oblasti veřejné správy a jejich obtížná (úplná) uchopitelnost zákonodárcem, proto zákonodárce umožňuje správním úřadům jistou míru "řízené" samostatnosti při rozhodování
- jedná se o **zákonem** umožněné **postupy**, kdy vykonavatelé VS na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci **samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí**
- správní uvážení je **určitým stupněm volnosti** rozhodování správního orgánu, umožňujícího mu v mezích zákona **přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším** (doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 2 (1980))
- nerozhoduje však zcela nezávisle -> existují direktivy k aplikaci správního uvážení (více či méně konkrétní), stanovené v interních normativních aktech nadřízených správních úřadů nebo přímo v zákoně
- správní normou dovolené samostatné uvažování správního orgánu při rozhodování konkrétního případu (např. stanovení sankce za přestupek)

Definice

- volným uvážením správního orgánu se zpravidla rozumí tomuto orgánu **zákonem založená volnost zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí; uvážením se rozumí ta část činnosti správního orgánu, při níž uplatňuje své vlastní zkušenosti a úsudky**
- zákonem umožněné postupy, kdy správní úřad na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí
- jinými slovy řečeno: správní uvážení je správní normou dovolené samostatné uvažování orgánu při rozhodování konkrétního případu

Druhy správního uvážení

- **vázané uvážení** (relativní správní úvaha) - samo o sobě tento pojem působí jako *contradictio in adjecto*
 - o zákonem je více či méně omezen prostor, ve kterém může správní úřad, resp. jeho zaměstnanec svobodně uvažovat
 - o např. obec může uložit pokutu až do výše 10.000 Kč s přihlédnutím k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání = výše pokuty
- **volné uvážení** (absolutní správní úvaha)
 - o hranice úvahy neexistují (resp. pouze soudní judikatura stanovila určité mantinely i pro absolutní správní úvahu)
 - o jde zejména o případy, kdy na vydání rozhodnutí není dán právní nárok, správní úřad může vydat pozitivní rozhodnutí, ale také nemusí (koncese / autorizace / udělení státního občanství, rozhodování v daňových věcech, kdy úřad "může prominout" apod.)

Základní znaky aplikace správního uvážení

- úředník provádí samostatnou úvahou výběr z alternativ stanovených v zákoně
- určitá (relativní) **volnost** rozhodování správního úřadu při volbě způsobu řešení, samostatnost uvažování
 - o relativní volnost v rozhodování spočívá v tom, že rozhodující subjekt je nadán oprávněním pro danou skutkovou situaci zvolit jedno ze dvou nebo více právních řešení, které předvidá příslušná zmocňovací právní norma; vždy však jde o volnost relativní, neboť vždy v intencích právního řádu
- na základě **zákona** (upraveno slovním spojením -> správní úřad "může" / "smí" / "je oprávněn", správní úřad může jím vydané povolení změnit, nebo zrušit, pokud oprávněná osoba...) - typicky u sankcí (možnost volby nejen druhu sankce, ale i její výše v mezích zákonného rozpětí)
- **není samozřejmou vlastností** veřejné správy vyplývající z její podstaty
- **nejde o libovůli**, ale **volnost** je omezená zákonnými hranicemi direktivy
 - o princip rovnosti, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost...
- je **oprávněním**, ale zároveň i **povinností** správního úřadu jej aplikovat
 - o musí se zabývat všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví
 - o opatřit si za tímto účelem potřebné důkazní prostředky
 - o provést jimi důkazy
 - o vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví dospět (při dodržení pravidel logického vyvozování) k rozhodnutí
- způsob použití správního uvážení musí být ve správním aktu **odůvodněn**
 - o postup toho správního orgánu musí být přezkoumatelný a zároveň musí být zřejmé, že z mezí správního uvážení nebylo vybočeno

Limity správního uvážení

- každé správní uvážení musí mít své hranice, **limity** správního uvážení:
 - o **limity vyplývají z právní normy, která správní uvážení zakotvuje** (přímo v zákoně jsou obsažena určitá kritéria, která se musí vzít v potaz)

- **zásada materiální rovnosti** (§ 2 odst. 4 SŘ) = při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nesmějí vznikat nedůvodné rozdíly
- správní uvážení je omezeno účelem a rozsahem, který byl správnímu orgánu svěřen
- limity jsou nezbytné pro zachování právní jistoty, zamezení svévole a pro předvídatelnost rozhodování správního orgánu
- komentář: aby mohl správní orgán odpovědně vybrat to nejvhodnější řešení případu, musí dostatečně zjistit skutkové okolnosti řešené věci a na jejich základě vybrat v souladu se zásadou logiky a v souladu se zákonem předvídanými mantinely výsledné řešení a tento svůj postup v konečném rozhodnutí přesvědčivým způsobem odůvodnit

Co není správní úvaha

- volné hodnocení důkazů – nejde o volbu právních následků, ale o zjišťování skutkového stavu
- výklad právních norem a neurčitých právních pojmů = také nejde o volbu právních následků, ale o zjišťování právního stavu
- legislativní činnost – např. „obec může vydat vyhlášku“

Přezkum správního uvážení

Řízení před správními orgány

- v rámci **odvolacího řízení** je potřeba zkoumat, zda správní uvážení mělo být postiženo vadou nezákonnosti nebo pouhé „nesprávnosti“ (příliš tvrdá sankce pro moji osobu, ač je v zákonných mezích)
- pokud je správní uvážení užito nezákonně, je povinen odvolací orgán toto přezkoumávat ex offio a musí zasáhnout, i když nezákonnost nenamítám
- pokud však má přezkoumat pouhou „nesprávnost“, je nutné důvody této „nesprávnosti“ konkrétně a výslovně uvést, neboť správní orgán posuzuje podané odvolání v zásadě jen podle námitek, které jsou v něm uvedeny (revizní princip přezkumu), ale pokud moje námitky shledá důvodné, může správní uvážení orgánu prvního stupně **změnit**
- pokud by správní uvážení bylo shledáno i v rozporu s právními předpisy, lze uvažovat o jeho v rozporu se zákonem i v rámci přezkumného řízení (v takovém případě by mohlo být rozhodnutí i zrušeno)
- **odvolání, rozklad** – LZE použít, **odvolací správní orgán může nahradit uvážení prvostupňového orgánu vlastní diskrecí**, ale správní úvaha (tj. věcná správnost napadeného rozhodnutí) **se přezkoumává jen v rozsahu námitek v odvolání** (princip koncentrace řízení na 1. stupni)
 - přezkumné řízení – jde o přezkum pouze nezákonnosti => NELZE použít (jedině, že by se jednalo o exces při správním uvážení, kdy byly překročeny jeho zákonné meze)
 - obnova řízení – směřuje vůči faktickému stavu => NELZE použít

Řízení před soudy

- dle § 78 odst. 1 s.ř.s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu) soud **zruší pro nezákonnost** rozhodnutí i tehdy, jestliže správní orgán **překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo jej zneužil** – o zneužití by se jednalo tehdy, kdyby SO rozhodl zcela nepřiměřeně
- žalobou je to omezený soudní přezkum -> soudní moc má představovat jen kontrolu zákonnosti veřejné moci, nesmí její činnost nahrazovat vlastní volnou úvahou
- v jednom případě je možné i **správní diskreci nahradit** – tj. pokud správní orgán uložil trest za správní delikt, může správní soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, upustit od něj anebo jej snížit, navrhl-li tento postup žalobce – srov. § 78 odst. 2 s.ř.s.
- v některých judikátech se mluví o moderačním právu soudu, resp. moderaci trestu
- kasační princip zde ustupuje principu reformačnímu + dle Sládečka dochází k prolomení obecně uznávané zásady nenahrazování správní diskrece volnou úvahou soudu a jde o narušení pravidel dělby moci
- dle prof. Sládečka by uplatnění přezkumu v rámci tzv. plné jurisdikce vyhovoval s. ř. s. i bez zakotvení možnosti substituce správního uvážení. Je tedy zastáncem pouze kasačního principu v případě přezkoumávání správních rozhodnutí ve věcech správních deliktů, ještě více by se mu však zamlouval nápad, aby tato působnost přešla na obecné (trestní) soudy; v současné judikatuře se však setkáváme s tím, že soudy někdy úvahu správního orgánu akceptují a jindy využijí svého moderačního práva
- novinkou se tedy jeví možnost správního soudu posuzovat event. zneužití dle prof. Sládečka však lze namítnout, že samo zneužití je překročení zákonem stanovených mezí; jiní vyučující pak si tento pojem vykládají např. takto: zneužití je nejspíše např. stanovení zřejmě nepřiměřeného trestu, resp. trestu vůbec, tj. trestu, který (vůbec) neodpovídá skutkovým a právním okolnostem případu
- v případě uložení nepřiměřeně vysokého trestu by se dalo uvažovat o zneužití spr. uvážení a zrušení rozhodnutí pro nezákonnost – správní orgán by pak znovu v dalším řízení byl vázán právním názorem soudu, i zde jde tedy o určité usměrnění správní úvahy
- otázka soudního přezkumu správního uvážení však není až tak jednoznačná, jak se výše může zdát; rozsah přezkumu správního uvážení v případech absolutní volné úvahy (konkrétně např. v otázce udělování státního občanství), kdy na udělení státního občanství není právní nárok
 - > někteří tvrdí, že takové rozhodnutí není soudně přezkoumatelné (např. prof. Sládeček), soudy však někdy zastávají opačný názor (NSS); svou argumentaci opírají o to, že absolutní správní uvážení pak limitují nutností správního úřadu postupovat tak, že v obdobných věcech má rozhodovat obdobně a ve stejných stejně, omezení zákazem libovůle, princip rovnosti, zákaz diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinnost výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl

- soud tak přezkouvává:
 - o zda-li měl SO možnost užít volnou úvahu
 - o procesní vady (zda premisy logického úsudku – tj. skutkový stav – byly zjištěny řádným procesním postupem)
 - o jestli správní orgán meze správního uvážení nepřekročil nebo je nezneužil (tj. zda zvolil řešení v souladu se zákonem)
 - o byla-li volba konkrétní varianty v odůvodnění dostatečně vysvětlena (tj. uvážení je v souladu s pravidly logického usuzování)
 - o ** Komentář:* Soud je oprávněn přezkoumat správní uvážení jen v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu

***rozsah přezkumu absolutní volné úvahy**

- např. udělování státního občanství
- dle Sládečka – neexistuje subjektivní hmotné veřejné právo na udělení státního občanství, nelze takové rozhodnutí (samostatně) přezkoumat ve správním soudnictví toliko z procesního hlediska

Neurčité právní pojmy

Obecná definice právního pojmu

- jednotlivé slovo / krátké slovní spojení vyjádřené v právním předpise, které má specifický právní význam a vyznačuje se různou mírou ostrosti (jednoznačnosti)
- neurčitý právní pojem se pak vyznačuje tím, že jeho **význam má nejistý obsah, je značně nezřetelné a mnohoznačné**
- Nejvyšší správní soud se v tomto smyslu vyjádřil v jednom ze svých rozsudků tak, že „*neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti.*“
- neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah, leckdy nám výklad neurčitých právních pojmů upřesňuje judikatura např. správních soudů
- např. veřejný zájem, důvody zvláštního zřetele hodné, nepřístojné chování, správní uvážení = správní orgán volí mezi určitými možnostmi, „uvažuje“
- esenciálním předpokladem pro provedení subsumce pod příslušný neurčitý právní pojem je **dostatečné zjištění skutkového stavu** -> po řádném zjištění skutkového stavu lze přistoupit k aplikaci neurčitého právního pojmu
- odraz v odůvodnění

Členění právních pojmů

- **absolutně určité:**
 - o např. číselné údaje: stanovení vzdálenosti, časový údaj, příp. stanovení lhůty, uvedení fixní výše peněžní částky atd.
 - o váha, délka, časové údaje (konkrétní datum, doby lhůty), množství, procentuální podíl, peněžní jednotky
- **částečně určité:**
 - o tma, hluk, noční klid
 - o určitost může být podle použitých výrazů buď větší, nebo menší, např. domek – rodinný domek, byt – družstevní byt
- **neurčité právní pojmy:**
 - o např. veřejný zájem, důvody zvláštního zřetele hodné, nepřístojné chování
 - o spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost
 - o nutnost sledovat, zda neexistuje legální definice

Rozdíl od správního uvážení

- než začneme s interpretací (zdánlivě) neurčitého právního pojmu, je nutné si ověřit, zda zákon (zpravidla v úvodu nebo závěru) neobsahuje legální definici pojmu
- někdy si můžeme také splést neurčitý právní pojem se správním uvážením, pro oba instituty je sice společná určitá míra volnosti a potřeba specifické analytické činnosti („úvahy“)
 - o nicméně na rozdíl od správního uvážení, kdy správní orgán **volí** (váží varianty) mezi určitými možnostmi, při aplikaci neurčitého právního pojmu si musí správní orgán pojem v souvislosti s existujícím skutkovým stavem **vyložit (interpretovat)**; nejde tedy o volbu, ale o výklad a příp. o subsumpci
 - o zatímco správní uvážení lze přezkoumat jen omezeně (pouze je-li nezákonné), interpretaci neurčitých právních pojmů se správní soudy věnují stejně jako při výkladu jiných právních pojmů v zákoně aplikovaném správním úřadem (plně i v případě zákonnosti)
 - u neurčitých právních pojmů jde jen o výklad právního pojmu, při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkový stav a jeho vyhodnocení, tj. je třeba objasnit význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotit, zda lze konkrétní situaci do rozsahu pojmu zařadit
 - soudem lze přezkoumat i v případě zákonnosti

- X u diskrece je úvaha orientována na volbu právních následků (např. vyslovit zákaz určité činnosti či jí nechat volný průběh), soudem lze přezkoumat jen, je-li nezákonné
- v legislativní praxi se můžeme setkat také s komplikovanější situací, kdy dochází ke kombinaci správního uvážení a neurčitých právních pojmů
- společně se správním uvážením = určitá míra volnosti

Analogie ve správním právu

- = **myšlenkový postup, kdy nelze-li použít právní normu pro její neúplnost či rámcovost, pak se přistoupí k použití právních norem, které je svými skutkovými podstatami podobné, nejbližší** → analogie slouží k vyplňování mezer v právu
- **analogie zákona** (analogia legis)
 - o postup, při němž se použije právní normy, která upravuje případ **nejpodobnější**
 - o je vyloučena v rozsahu zákonem stanovené pravomoci a působnosti orgánů veřejné moci
- **analogie práva** (analogia iuris)
 - o postup, při němž se při neexistenci normy, která by upravovala obdobné právní vztahy, věc řeší na základě **principů** právního odvětví, příp. na základě obecných principů práva
 - o nastupuje subsidiárně, pokud případ nelze řešit dle analogie legis
- podle teorie práva se ve veřejném právu „**analogie vůbec nelze použít, pokud jde o rozsah pravomocí a působnost státních orgánů, mohou pouze to, co jim zákon výslovně dovolí**“
- analogie přichází v úvahu, jestliže je učiněna **ve prospěch účastníka** řízení/účastníka právního vztahu; i v trestním správním právu je přípustná analogie ve prospěch pachatele
- různí právní teoretici na tuto otázku mají rozdílné názory:
 - o Průcha – analogii v obecnosti odmítá
 - o Eliáš – analogie je možné pouze ve správním právu procesním
 - o Kindl – analogie nemůže být užito v neprospěch toho, kdo není nositelem veřejné moci, může však být užita v jeho prospěch
 - o Prof. Sládeček – může se zdát, že prostor pro analogii ve veřejném právu je beznadějně omezen či spíše zcela vyprázdněn zakotvením ústavních principů-limitů uplatňování veřejné moci, ale to však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně nemělo jednat o úkaz častý. Analogie práva ve správním právu (ať již v hmotném nebo procesním) přichází v úvahu, jestliže **přinese (jednoznačný) prospěch** účastníku řízení či právního vztahu správního práva. Zdánlivý rozpor s ústavními limity lze překlenout s přihlédnutím k dalším, patrně vyšším ústavním principům úcty státu k právům a svobodám člověka a občana s odkazem na čl. 1 odst. 1 Ústavy. „Analogicky“ by pak tuto povinnost měly mít také územní samosprávné korporace, jak při výkonu samostatné, tak přenesené působnosti
- dle právních teoretiků a ÚS se povětšinou analogie připouští, ale pouze za omezujících podmínek (vyplnění mezer procesní úpravy, pouze ve prospěch účastníka)
- **Nejvyšší správní soud** však výslovně **připustil** použití analogie práva ve věci **počítání času a lhůt**, když vycházel (ostatně jako dříve Ústavní soud v nálezu č. 163/1997 Sb. ÚS, sv. 9) z toho, že se jedná o obecný princip českého právního řádu, znamenalo to nicméně, že rozhodl v neprospěch fyzické osoby (rozh. č. 54/2004 Sb. NSS, seš. 1) – zde se jednalo o použití analogie v neprospěch FO
 - o x v jiných případech však NSS uvedl, že analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení není přípustná
- za zmínku stojí i názor, že lze subsidiárně použít ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence a kusost úprav má svůj samostatný smysl a účel
- analogie ve **prospěch pachatele** se v trestním právu správním **obecně připouští**
- analogie se může uplatnit tam, kde předpisy ve svém celku veřejnoprávní obsahují normy soukromoprávní povahy a kde ve správním řízení dochází k řešení střetu soukromých zájmů, uzavřeme to tak, že analogie ve správním právu nemůže být užito v neprospěch toho, kdo není nositelem veřejné moci, může být však použita v jeho prospěch, analogii lze ve veřejném právu připustit, pokud jde o úkony někoho jiného, než je nositel veřejné moci
- analogie ve správním právu je přípustná pro úkony těch, jež nejsou nositelem veřejné moci
 - o ne povinností správního orgánu použít analogii tak, aby nedošlo k porušení zákazu „reformatio in peius“, tedy aby nedošlo k újmě účastníka řízení či právního vztahu správního práva
- použití analogie ve správním právu má **dvě omezující podmínky**:
 - o použití pouze v omezeném rámci za **účelem vyplňování mezer procesní úpravy**
 - o pouze ve **prospěch ochrany práv účastníků správního řízení**

***porovnání správní uvážení a trestní uvážení**

- trestní uvážení se užíje vždy x správní uvážení jen někdy – není automatické
- proč se ve správě správní uvážení tak řeší, resp. řeší se o mnoho více, než v trestu (kde se užíje vždycky) -> v trestu je trestní uvážení aplikováno jen soudy = jeden systém X ve správě se právě aplikuje správním orgánem i soudem v rámci přezkumu, je nutné mezi těmito systémy vymezit mantinely

13. Organizace veřejné správy v České republice

Charakteristika

- veřejná správa je trvalý, účelově orientovaný sociální jev, proto potřebuje organizaci představující pevně a trvale vytvořený řád
- z hlediska organizace je veřejná správa charakterizována **typově jako institucionální a druhově jako formální**
 - o **institucionální** = veřejná správa jako systém orgánů
 - o **formální** = veřejná správa má pevnou hierarchickou strukturu (pevná struktura a pevně stanovená pravidla chování, formální komunikační systém)
 - VS uskutečňuje zamýšlené, stálé a cílově zaměřené vztahy

Ústavní a zákonné základy organizace VS

- organizace veřejné správy je zakotvena především v ústavních a běžných zákonech
- základem je **Ústava**, zejména:
 - o hlava III. – upravující moc výkonnou (čl. 78 a čl. 79)
 - vytváření, rozhodování a působení vlády
 - zřízení ministerstev a jiných správních úřadů
 - **+ ústavní zákon o bezpečnosti ČR** – úprava možností jednání Vlády v krizových situacích, a především zakotvení **Bezpečnostní rady státu** jako poradního orgánu, který nemá samostatnou rozhodovací pravomoc, tvořena předsedou Vlády a dalšími členy Vlády
 - o hlava VII. – upravující územní samosprávu
 - čl. 99, čl. 100/3
 - čl. 99 Ú: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními ÚSC, a kraje, které jsou vyššími ÚSC.“
 - čl. 100/1 Ú: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.“
 - čl. 100/3 Ú: „Vytvořit nebo zrušit VÚSC lze jen ústavním zákonem.“
 - čl. 101/3 Ú: „ÚSC jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“
 - **+ ústavní zákon o vytvoření VÚSC**
 - o z hlavy I. pak zejména čl. 1, čl. 2, čl. 8, čl. 10 a čl. 10a
 - o z hlavy II. pak jde především o vymezení vztahu veřejné správy k zákonodárství – viz otázka č. 1
 - o hlava IV. – upravující moc soudní
 - zakotvení NSS, který rozhoduje ve správním soudnictví
 - zakotvení ÚS, který plní ve vztahu k VS důležitou kontrolní roli
- kromě Ústavy je významná i **LZPS** a čl. 2, čl. 4, čl. 36 + zakotvuje řadu práv a svobod, kdy VS disponuje pravomocí do těchto práv zasahovat, např. institut vyvlastnění, cestovní doklady, místní a krajské referendum, správa školství, postup při poskytování informací atd.
- organizaci VS dále upravuje spousta běžných zákonů:
 - o **zákon ČNR o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky**
 - stanovení struktury a působnosti těchto úřadů, popř. i jiných úřadů s celostátní působností
 - o nicméně i jiné speciální zákony upravují zřízení a působnost celostátně působících úřadů různého charakteru – např. **zákon o civilním letectví, veterinární zákon, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání** atd.
 - o dále určitě nesmíme opomenout **zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hl. městě Praze**, které upravují vnitřní organizaci těchto ÚSC
 - o profesní samosprávu pak upravují jednotlivé zákony o komorách (zákon o advokacii)
- **POZN.:** zákon je tak vždy základem činnosti i organizace VS-VS se nemůže pohybovat praeter legem
- **POZN.:** kompetenci správních úřadů upravuje skoro každý zákon, který spadá do oblasti správního práva -> působnost konkrétního správního úřadu je tedy roztroušena ve velkém množství zákonů, nikoliv pouze v jednom

Subjekty a vykonavatelé VS (stručně, podrobně viz otázky č. 13 a 14)

- fungování veřejné správy v ČR zajišťuje uspořádaný systém subjektů a vykonavatelů

Subjekty veřejné správy

- = nositelé veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývajících

- řadíme mezi ně:

- o **stát**
- o **jiné subjekty, o nichž to Ústava nebo zákon stanoví:**
 - veřejnoprávní korporace
 - veřejné ústavy a veřejní podniky
 - státní fondy
 - nadace a nadační fondy
 - obecně prospěšné společnosti
 - veřejné výzkumné instituce

Vykonavatelé veřejné správy

- = organizační struktury, které jménem státu nebo jiného subjektu VS jednají, tzn. fakticky VS vykonávají
- jinými slovy se jedná o instituce, které jménem subjektu jako nositele VS jednají
- v rámci organizace VS se stanoví působnost a pravomoc takového vykonavatele
- rozlišujeme:
 - **přímí vykonavatelé státní správy** – jedná se o orgány státu (nositele VS) = správní úřady, tyto orgány bezprostředně, jménem a namísto státu státní správu provádějí, nemají status PO, patří zde:
 - **vláda**
 - **prezident republiky**
 - **ministerstva**
 - **jiné ústřední správní úřady**
 - **další (neústřední) správní úřady s celostátní působností**
 - **regionální (odborné) správní úřady**
 - **veřejné bezpečnostní sbory**
 - **nezávislé správní úřady**
 - **nepřímí vykonavatelé státní správy** – jedná se o orgány subjektů odlišných od státu (veřejnoprávní korporace), na které byl výkon státní správy přenesen, nebo se jedná o soukromé FO/PO, kterým byl výkon státní správy propůjčen, patří zde:
 - **orgány krajů** (krajský úřad, zvláštní orgány kraje, rada kraje)
 - **orgány obcí** (obecní úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou působností, rada obce atd.)
 - **FO/PO soukromého práva** (lesní stráž)
 - **ostatní vykonavatelé veřejné správy** – jedná se o vykonavatele samosprávy a ostatní (zbytkové) VS:
 - **vykonavatelé samosprávy**
 - orgány krajů jako vykonavatelé územní samosprávy
 - orgány obcí jako vykonavatelé územní samosprávy
 - orgány stavovských komor jako vykonavatelé profesní (zájmové) samosprávy
 - orgány ZŠ jako vykonavatelé školské samosprávy
 - orgány VŠ jako vykonavatelé akademické samosprávy
 - **vykonavatelé ostatní (zbytkové) veřejné správy**
 - nesamosprávné instituce veřejnoprávního i soukromoprávního charakteru plnící některé veřejné úkoly – např. VZP, Český rozhlas, Česká televize atd.
- organizace veřejné správy se řídí **organizačními principy** – viz otázka č. 11

14 . Principy organizace veřejné správy

- K ORGANIZACI VS VIZ jiná OTÁZKA

Organizační principy fungování veřejné správy:

- při organizaci veřejné správy platí určité zásady – tzv. **organizační principy fungování veřejné správy**; ne každý z uvedených principů se však neprojevuje ve všech správních orgánech
- **organizace VS je pojem účelový a je ovládán ZÁSADAMI** (ne každý správní úřad je ovládán stejnými zásadami – zákon říká, která zásada se uplatňuje u konkrétních správních úřadů) = organizační principy VS
- výchozí principy organizace = ústava (zejména hlava ii.); ústavní základy organizace územní samosprávy
- organizačními principy se zabývá správní věda

Hierarchie

- vztahy **nadřízenosti a podřízenosti**
 - funguje jednak mezi orgány státní správy navzájem (ministerstvo školství – krajské úřady – ředitelé; ministerstvo práce a sociálních věcí – úřady práce) a jednak uvnitř správních úřadů
 - **na úseku samosprávy neplatí princip hierarchie**, např. zastupitelstvo kraje-zastupitelstvo obce jsou na stejné úrovni, ani uvnitř orgánu neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti
 - pro organizaci státní správy je charakteristický princip hierarchie – nižší složka je podřízena složce vyšší a nižší složka je povinna respektovat názory složky vyšší
 - u orgánů samosprávy tento princip hierarchie nefunguje – samosprávný orgán není podřízen samosprávnému orgánu, který je územně širší
 - do samosprávy zasahuje státní správa = dozor nad samosprávou. Může být realizován jen tehdy, pokud tak stanoví zákon a jen v mezích zákona
 - u dozoru se ověřuje, zdali samosprávný orgán dodržuje zákony a další právní předpisy.
 - v organizační podřízenosti se orgán samosprávy ocitá pouze tehdy, pokud na něj byla přenesená státní správa = přenesená působnost (pak platí klasická hierarchie, posuzuje se jako výkon státní správy)

Kolegiální / Monokratický

- **Kolegiální:**
 - vůle je podmíněna součinností kolegia – rozhoduje hlasováním; výsledek hlasování je projevem většiny
 - soubor jednotlivců, kteří svým hlasováním projevují vůli orgánu
 - pozn. zákon stanoví, že při hlasování musí být splněno určité kvorum – musí být přítomen zákonem stanovený minimální počet členů kolegia, aby usnesení mělo platnost; rovněž stanoví, jakou většinu kolegiální orgán k přijetí usnesení potřebuje – v PS kvorum je 1/3, minimálně přítomno 60 poslanců
 - př.: vláda, rada obce/kraje
- **Monokratický:**
 - uplatňován u všech orgánů, kdy vůli orgánu představuje jedna osoba
 - tato jedna osoba rozhoduje samostatně (může část delegovat) a nese odpovědnost za fungování úřadu (i pokud delegovala)
 - př.: Ministerstvo – v čele stojí ministr, který projevuje vůli ministerstva

Územní = teritoriální / Reálný = Věcný

- odpovídá na otázku, jaká věc je příslušnému orgánu zákonem svěřena = vymezení působnosti.
- **věcný = působnost určena podle druhu agendy**
 - **všeobecná působnost** – např. krajské úřady, trojkové obecní úřady X **odvětvová/rezortní/dílčí působnost**, např. ministerstva, ústřední správní úřady
- **vs. Územní** = působnost určena podle územních hledisek = na určitém území vymezeném zákonem (např. obec nemůže vykonávat působnost vztahující se na občany jiné obce)
 - mohou být průlomové založené smluvně – např. obecní policie

Decentralizační/Centralizační

- **centralizační** = vše je řízeno přímo z centra, případně pomocí orgánů, které dostávají služební instrukce. Vyloučena samospráva (zájmová i územní)
- **vs. decentralizační** = z řídicího centra je pravomoc a působnost delegována na jiný subjekt = stát výkon určité činnosti přenáší na veřejnoprávní korporace odlišné od státu, neexistuje zde vztah nadřízenosti a podřízenosti
- výkon veřejné správy v samostatné působnosti – vázanost pouze právním řádem, stát může do činnosti ÚSC zasahovat jen k ochraně zákona a zákonem stanoveným způsobem (čl.101/4 Ú). + kontrola v oblasti dodržování zákonů a hospodaření
- výkon samosprávy – ÚSC vázány právním řádem, ale ne vnitřními předpisy = interními služebními instrukcemi a příkazy

- výkon státní správy v přenesené působnosti – ÚSC vázány interními předpisy a příkazy státních orgánů (čl. 105 Ú-
přenos stanoví-li tak zákon)

Koncentrační / Dekoncentrační

- horizontální = na jedné hierarchické úrovni – např. slučování/rozdělování ministerstev
- vertikální = na vyšší/nížší hierarchickou úroveň – např. ÚSC v přenesené působnosti
- **koncentrační** = působnost se soustřeďuje u nejvyšší instance
- **vs. dekoncentrační** = určité správní věci se jsou svěřeny do působnosti hierarchicky nižších orgánů
 - přetrvávají vztahy nadřízenosti a podřízenosti, včetně služebního dohledu (vysoká míra ingerence nadřízených)
 - např. finanční úřad, katastrální úřady

Volební / Jmenovací

- jakým způsobem se obsazují funkce státních orgánů
- volební zejména v samosprávě, rozhoduje větší počet osob
- jmenovací při výkonu státní správy, rozhoduje vůle nadřízeného osoby, která je do funkce jmenována

15. Působnost, pravomoc a příslušnost ve veřejné správě

- působnost a pravomoc patří mezi dvě zákonem stanovené základní podmínky existence správního úřadu v institucionálním pojetí

Působnost

- působnost se zpravidla chápe jako zákonem (věcně a prostorově) vymezená oblast, kde správní úřad uplatňuje především (ale nikoliv pouze) svou pravomoc
- jako působnost může být stanoveno také plnění úkolů nevrchnostenského, pečovatelského charakteru (např. péče o právní úpravu, péče o rozvoj určité oblasti – např. tělovýchovy, zdravotnictví, vzdělávání atd.)
- působnost je obsahově (rozsahem) zpravidla širší než pravomoc
- je institutem hmotného práva → procesním vyjádřením působnosti jako hmotněprávní kategorie (věcně, územní) je příslušnost
- Působnost lze určitým způsobem klasifikovat:

Věcná působnost (reálná)

- o jedná se o okruh úkolů, kterými se správní úřad zabývá, resp. zabývat má
- v jejím rámci dále můžeme rozeznávat:
 - a) **Všeobecná správní působnost**
 - o tímto pojmem lze rozumět to, že se na určitém území koncentruje výkon veřejné správy v zásadě u jednoho vykonavatele
 - o zahrnuje co nejširší, různorodou problematiku (s výhradou, že určité specifické otázky mohou být vyhrazeny jinému správnímu úřadu)
 - o jako příklad lze uvést bývalé okresní úřady, nynější krajské úřady či újezdní úřady
 - o v moderní veřejné správě slouží spíše jako pojistka v případě, že absentuje dílčí vykonavatel veřejné správy či je nutné vyřešit určitou komplikovanou situaci
 - b) **Dílčí, specializovaná správní působnost**
 - o znamená působnost omezenou na určitou specifickou oblast (např. obchod, školství, průmyslové vlastnictví atd.)
 - o příkladem lze uvést Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Úřad průmyslového vlastnictví atd.
 - o vymezuje se tak rozdělení veřejných úkolů podle jejich věcné příbuznosti:
 - o první krok: nejprve se vytvoří *odvětví* veřejné správy, označovaná jako obory či resorty (zdravotnictví, finance, doprava atd.), jejichž správu a odborné vedení v celostátním měřítku přikáže zákon ministerstvu/jinému ÚSÚ
 - o druhý krok: může dojít k dalšímu organizačnímu členění uvnitř subjektu veřejné správy či delegaci dílčích úkolů na jiný subjekt; pokud dochází k tomuto členění, může tak být učiněno buď na základě
 - o *horizontální dekoncentrace* = členění na stejném stupni celkové organizace státní správy (př. Ministerstvo průmyslu a obchodu jako jeden správní resort se rozdělí na 2 resortní ministerstva; opačný proces pak nazýváme horizontální koncentrací)
 - o *vertikální dekoncentrace* = přesun působnosti z vyššího stupně na nižší (př. správní dozor ve věcech finančních se přenesl z ministerstva na Generální finanční ředitelství)
 - o působnost správního úřadu je v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy stanovena zákonem, a to buď za použití
 - o **enumerativní metody** - tj. vymezením jednotlivých úkolů a oblastí, kde příslušný správní úřad působí (kompetence dílčí), nebo prostřednictvím
 - o **tzv. generální klauzule** – kompetence všeobecná, event. za použití negativní enumerace, tj. stanovení, co do působnosti nepatří (zpravidla u všeobecné působnosti)

Územní působnost

- určuje územní obvod, kde správní orgán/správní úřad vykonává svou věcnou působnost
- územní působnost je možno členit následovně:
 - o **působnost celostátní** – správní úřad působí na celém území státu
 - o **působnost místní (regionální, oblastní)** – správní úřad vykonává působnost na části státního území
- zpravidla je kompetence vymezena v souladu s územním (správní okresy a kraje) či se samosprávným členěním státu (území samosprávných krajů a hl. m. Prahy), tedy i na různém prostorovém rozsahu (regionální či lokální)

Osobní působnost

- objevuje se jen výjimečně, a to v případech, kdy řešení určité věcné problematiky se neuplatňuje obecně (vůči všem subjektům), ale u vybraných kategorií subjektů se přikazuje zvláštnímu správnímu úřadu
- př.: specializovaný finanční úřad, který působí jako finanční úřad příslušný pro vybrané subjekty (např. banky), Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, dále v některých státech je možné se setkat s úřady pro válečné veterány atd.
- pozn. osobní působnost není dle Hendrycha zvláštním druhem působnosti, ale pouze možnou alternativou věcné působnosti

Pravomoc (vrchnostenská či výstostná moc)

- = právní prostředky, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti
- jde o oprávnění orgánu veřejné moci tuto moc v oblasti své zákonem určené působnosti vykonávat
- orgán autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávním postavení
- projevuje se jako oprávnění
 - o vydávat nařízení (normativní správní akty),
 - o vydávat správní akty (rozhodnutí, individuální správní akty),
 - o vydávat opatření obecné povahy,
 - o uzavírat veřejnoprávní smlouvy,
 - o provádět výkon správního rozhodnutí (exekuci),
 - o provádět úkony správního dozoru.

Příslušnost

- jedná se o procesní vyjádření působnosti
- je to v zásadě oprávnění konkrétního správního úřadu v jednotlivé určité věci jednat a rozhodnout
- určení příslušnosti je podstatné pro stanovení konkrétního příslušného správního orgánu z celé organizační struktury orgánů veřejné správy a dalších subjektů, který je povolán vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí
- v rámci příslušnosti rozlišujeme:

Věcná příslušnost

- § 10 s. ř.: *Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.*
- jedná se tedy o určení orgánu, který má vést správní řízení v prvním stupni, tedy orgán, který má působnost a pravomoc
- stanoví ji zvláštní zákony
 - o § 133 odst. 1 s. ř.: *Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.*

Místní příslušnost

- určuje, který z věcně příslušných správních orgánů má z hlediska své územní působnosti vést správní řízení
- § 11 s. ř.: *Místní příslušnost správního orgánu je určena*
 - o v řízení týkajících se činnosti účastníka řízení (§ 27) místem činnosti (forum actus)
 - o v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází (forum loci)
 - o v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání
 - o v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu (forum domicili), popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince; nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky
 - o v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky; u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.

Funkční příslušnost

- pouze pro správní orgány, které se vnitřně člení (tj. u veřejnoprávních korporací a jiných právnických osob)
- určuje, který z orgánů – článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného správního orgánu – je příslušný správní řízení vést
- § 130 s. ř.: (1) *Stanoví-li zákon, že řízení provádí územní samosprávný celek, aniž by určoval, který jeho orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem v případě kraje krajský úřad a v případě obce obecní úřad.*
(2) *Stanoví-li zákon, že řízení provádí jiná veřejnoprávní korporace, aniž by určoval, který její orgán je k úkonům příslušný, provádí řízení její výkonný orgán s všeobecnou působností.*
(3) *Stanoví-li zákon, že řízení provádí jiná právnická osoba, aniž by určoval, který její orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem její statutární orgán podle zvláštního zákona anebo orgán nebo zaměstnanec jím pověřený; pověření musí být písemné a musí být oznámeno správnímu orgánu. Pro podnikající fyzické osoby platí toto ustanovení přiměřeně.*

Změny příslušnosti

- § 131 - § 132 s. ř.
- **atrakce** (§ 131 odst. 1 s. ř.)
 - nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně
 - o týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo nezvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí, jde-li o řízení s velkým počtem účastníků (§ 144) nebo u věci, u níž lze mít

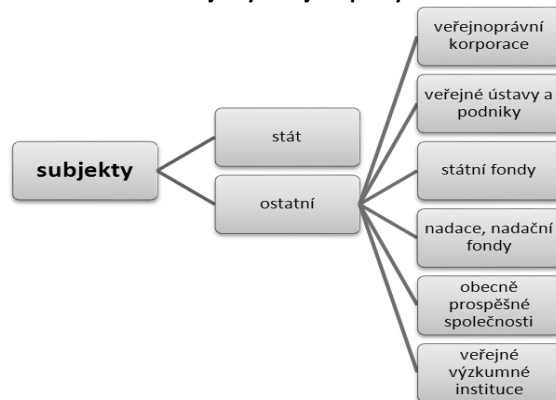
důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů

- **delegace** (§ 131 odst. 2 s. ř.)
 - o nadřízený správní orgán může usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, a to na podnět správního orgánu, který by mohl být podle tohoto odstavce pověřen projednáváním a rozhodováním věci, nebo na požádání účastníka
 - u věci, u níž lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo
 - za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení (§ 140), aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí
- **pozn. výše uvedená ustanovení o atrakci a delegaci (tj. odst. 1 a 2) se nevztahují na orgány územních samosprávních celků při výkonu jejich samostatné působnosti!**
 - o postoupení z důvodu vhodnosti (§ 131 odst. 5 s. ř.)
 - o příslušný správní orgán může věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech
 - o postupující správní orgán je povinen vyžádat si předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena
 - předchozího souhlasu není třeba v případech, kdy má účastník uvedený v § 27 odst. 1 v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje
 - o v řízení o žádosti se toto ustanovení použije jen na požádání nebo se souhlasem žadatele
 - o koordinační veřejnoprávní smlouva (§ 160 s. ř.)

Spory o příslušnost (kompetenční spory)

- rozlišuje se
 - o pozitivní kompetenční spor – k provedení řízení připadá v úvahu více příslušných správních orgánů
 - o negativní kompetenční spor – situace, kdy žádný ze správních orgánů nechce řízení provést
- dále je možné rozlišovat
 - o spory o místní příslušnost (§ 11 odst. 2 s. ř.)
 - o je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první
 - o v ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán
 - není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží
 - o je tedy možné konstatovat, že v případě **pozitivního sporu** se správní orgány nejprve dohodnou, který z nich řízení provede; pokud se nedohodnou, dojde k uplatnění institutu tzv. předstižení, tedy řízení provede ten, u kterého jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první
 - o v případě **negativního sporu** rozhodne nejbližší společně nadřízený správní orgán, případně příslušný ústřední správní úřad
 - o spory o věcnou příslušnost (§ 133 s. ř.)
 - o v případě **pozitivního sporu** jsou správní orgány povinny bezodkladně uvědomit nejbližše společně nadřízený správní orgán, který jejich spor rozhodne
 - nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům
 - ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení
 - nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení tohoto řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady
 - jejich povinností je bezodkladně podat žalobu k NSS
 - o v případě **negativního sporu** může ten, kdo by byl účastníkem řízení, nebo správní orgán podat žalobu k soudu

16. Subjekty veřejné správy



- = nositelé veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývající
- = subjekty odpovědnosti, ale sami VS nevykonávají
- = teorie: stát a jiné subjekty, o nichž to stanoví Ú nebo Z - vychází to z členění na státní správu garantovanou státem a zbývající (samospráva a ostatní veřejné správy), za kterou odpovídají jiné subjekty VS
- = vykonavatel VS nemusí být subjektem VS – např. správní orgány, které subjektivitu nemají, jednají jménem státu
- = ***subjekty nelze zaměňovat s vykonavateli VS!**
- = **subjekty** VS jsou subjekty práva, které se vyznačují právní subjektivitou - mají práva a povinnosti, způsobilost jednat v právních vztazích a deliktů způsobilost
- = pojem **vykonavatelé** VS zahrnuje ty správní orgány, které bezprostředně (přímo) vykonávají veřejnou správu, i když nemají právní subjektivitu, tedy jsou organizačními složkami státu nebo orgány veřejnoprávních korporací (úsc, komor)

1. stát

2. jiné subjekty, o nichž to stanoví Ústava nebo zákon, a to:

a) veřejnoprávní korporace (kraje, obce, komory – samospráva, **obce a kraje pak též státní správa**)

b) veřejné ústavy a veřejné podniky

c) státní fondy

d) nadace a nadační fondy

e) obecně prospěšné společnosti

f) veřejné výzkumné instituce

pokud jsou samostatným pr. subjektem =
právnícké osoby veřejného práva

subjekty práva soukromého

- bylo by možné sem řadit též veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení (jejich zřízení však není právně možné dle nálezu ÚS z r. 2006)
- členění vychází z toho, že se veřejná správa dělí na státní správu garantovanou státem (vykonávaná přímo i nepřímo) a zbývající veřejnou správu (samospráva a ostatní veřejná správa), za kterou odpovídají jiné subjekty veřejné správy

Stát

- považován za nejdůležitější (originární, hlavní) subjekt veřejné správy
- splňuje znaky i soukromoprávní korporace
- chápán jako fiktivní osoba, kterou je možné rozložit na organizační složky, státní orgány, které za něj/místo něj jednají (např. „jménem republiky“), někdy to je zřejmé z názvu instituce (ÚZSVM)
- nositelem veřejných práv, povinností a odpovědnosti z jednání (či nečinnosti) je přímo sám stát, nikoliv orgán státu, ale jednají za něj jeho orgány
- jde o korporaci uvnitř i navenek suverénní, všechny ostatní útvary (subjekty) vznikají v rámci státu + na základě jeho právního řádu, jsou včleněny do systému subjektů VS státu
- VS tvoří součást moci výkonné, která se originárně přičítá státu
 - stát si k výkonu státní správy zřizuje organizační složky státu
- znaky:**
 - PO**
 - uvnitř i navenek suverénní**
 - má znaky veřejnoprávní i soukromoprávní korporace**
- k výkonu státní správy si zřizuje organizační složky státu = st. org. pro přímý výkon st. spr.
- pak rovněž výkon st. správy přenáší na orgány jiných subjektů = nepřímý výkon st. spr.
- část veř. spr. postupuje k přímému výkonu orgánům nestátních subjektů = samospráva
- některé veřejné úkoly plní nesamosprávné instituce zřízené státem (prostřednictvím org. moci zákonodárné) = ostatní veřejná správa – např. ČT, Český rozhlas...
- jeho jménem jednají: (vykonavatelé státní správy)
 - a) **přímo** – státní orgány = organizační složky = správní úřady:

- vláda
- ministerstva
- jiné ústřední správní úřady s celostátní působností (přímo řízené vládou)
- správní úřady s celostátní působností (řízené ministerstvy)
- nezávislé správní úřady s celostátní působností
- regionální správní úřady (odborné)
- veřejné bezpečnostní sbory
- správní úřad = pojetí institucionální / funkční / pomocného útvaru

b) **nepřímý:**

- na zákl. delegace = přenesení výkonu státní moci = orgány obcí a krajů v přenesené půs.
- na zákl. propůjčení výkonu státní moci = soukromé FO / PO (autorizací / koncesí):
 - autorizovaní architekti, meteorologická střediska, stanice technické kontroly
 - zmocněné FO k výkonu správního dozoru = lesní, vodní, myslivecká stráž

Jiné subjekty

Veřejnoprávní korporace

- = základní pojem správního práva
- jde o pojem ústavní (čl. 10 odst. 3), resp. legální (§ 2 odst. 1 obecn. zřízení – zákona o obcích), § 1 odst. 2 kraj. zřízení, § 1 odst. 2 zák. o hl. m. Praze)
- jde o subjekt odlišný od státu
- **korporace** = sdružení osob za účelem sledování společného cíle jednající jako samostatný pr. subjekt, na něž (nikoliv na jednotlivé členy) jsou vztažena práva a povinnosti
- **veřejnoprávní korporace** = člensky organizovaný subjekt veř. spr., kterému byla svěřena moc samostatně plnit veř. úkoly
- je to jedna z forem PO (korporace soukromoprávní)
- je zvláštním druhem korporace, plní především **úkoly veřejného zájmu** (korporací se rozumí sdružení osob za účelem sledování společného cíle; veřejnoprávní korporace pak plní úkoly veřejného zájmu)
- je nadána právní subjektivitou – může být subjektem práv a povinností (veřejnopr. i soukromopr.), uplatňuje se však princip speciality (omezené pr. subjektivity)
- **znaky:**
 - o členský princip
 - tvořena společenstvím (FO) osob k ní příslušejících na zákl. urč. kritéria – bydliště, povolání...
 - mezi členská práva patří zejména spolupůsobení členů při plnění úkolů korporace
 - *každý občan je bez dalšího členem dvou veřejnoprávních korporací – obce, kde žije a kraje, ve kterém se tato obec nachází
 - o právní subjektivita
 - vystupuje jako PO, jež je subjektem práv i povinností a má způsobilost svými pr. úkony nabývat práva a povinnosti v oblasti veřejnopr. i soukromopr.
 - má odpovědnost
 - ovšem uplatňuje se princip speciality omezená právní subjektivita = má tolik právní subjektivity, kolik jí je potřeba k dosažení sledovaných účelů a zájmů členů
 - odvozená od státu
 - o zřízení vrchnostenským aktem
 - nestačí soukromopr. úkon
 - může být založena zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem na zákl. zákona (stejně i pro zánik)
 - o svěřené rozhodovací (samospr.) pravomoci
 - zřizovacím aktem je jí svěřen podíl na výkonu vrchnostenské pravomoci – tj. oprávnění činit vrchnostenské, rozhodovací akty zasahující do pr. poměrů FO a PO = statutární předpisy = OZV / stavovské předpisy, může využívat i prostředků soukromého práva (činí však rovněž činnost nevrchnostenskou, pečovatelskou)
 - o urč. míra autonomie a nezávislosti na st. správě
 - jde o subjekt odlišný od státu
 - **princip decentralizace** = část veřejných úkolů je Ústavou / zákonem delegována z výkonu správních úřadů na subjekt odlišný od státu, který je bližší občanům urč. území / členům komory
 - je **relativně nezávislá** na hierarchickém organizačním systému správních úřadů správa vlastních záležitostí ve veřejném zájmu, do výkonu samosprávné veřejnoprávní korporace lze zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích
 - podléhá však státnímu (správnímu) dozoru (kontrola zákonnosti, hospodaření) a kontrole mocí soudní

- **typy veřejnoprávních korporací:**
 - o územní
 - pro činnost a členství je určující vymezené území (obce, kraje)
 - o profesní (zájmové)
 - zřizování souvisí s výkonem urč. povolání nebo (kvalifikačními) vlastnostmi osoby (tzv. komory)
 - rozlišuje se volné a nucené členství
 - o věcné
 - členství je založeno na věcném základě – souvisí s vlastnictvím určité věci (např. zájmová sdružení obcí)
 - nebo s obstaráváním společných záležitostí, zejména služeb (zájmová sdružení obcí = svazky obcí)

Veřejný ústav

- souhrn **věcných prostředků a osob**, které má k dispozici subjekt VS za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu – dle svého konkrétního zaměření; má hierarchické uspořádání
 - o nesamostatné = nesamostatná organizační jednotka zřízená dle vůle subjektu n. vykonavatele VS jako jeho vnitřní opatření, znak vertikální dekoncentrace
 - o samostatné = PO zřízeny zákonem / aktem na základě zákona, mají samostatnou právní subjektivitu jsou způsobilé k P + P ve stanoveném rozsahu, znak decentralizace (jsou to PO)
 - o dle účelu ústavu je nutné mu přiznat alespoň částečnou způsobilost k PÚ
- nemusí mít nutně vlastní pr. subjektivitu, může jít o nesamostatnou organizační jednotku (státu, kraje, obce)
- **znaky:**
 - o zřízení pro výkon veřejného účelu, který dosud plnil jiný subjekt VS nebo pro nový veřejný účel
 - o nemá členskou základnu (x veřejnoprávní korporace), ale lidský substrát tvoří ti, kteří se na základě soukromoprávní smlouvy podílejí na provozu veřejného ústavu a (nikoli vždy) ty, kteří ho v souladu se svým rozhodnutím (či za splnění podmínek) využívají (uživatelé služeb ústavu)
 - o organizace na hierarchickém principu
 - o nejde o samosprávu, ale o výkon veřejného úkolu pro blíže neurčitý okruh uživatelů bez nároku na jejich dobrovolné spolupůsobení
 - o obligatorním znakem není právní subjektivita (může se jednat o nesamostatnou – organizační jednotku státu, obce nebo kraje, např. základní škola zřizovaná obcí)
- vznik přímých právních vztahů
 - o a) ústav x uživatel
 - veřejnoprávní užívání – dáno řádem ústavu / soukromoprávní užívání
 - o b) ústav x zaměstnanci
- např.:
 - o veřejná knihovna (zřízená obcí) / veřejné nemocnice
 - o veřejné školy – ZŠ (obce) a SŠ (kraj) nesamosprávné, v rámci samosprávy obce / kraje
 - o VZP / Čt / Čr / Čtk/ Národní galerie
 - o Česká filharmonie (dekret prezidenta = samospr. ústav, náklady na provoz hradí stát)
 - o smíšený typ veřejného ústavu a veřejnoprávní samosprávné korporace = veřejné VŠ
- * z přednášky – o veřejných vysokých školách se říká, že je to kombinace jak veřejnoprávní korporace, tak veřejného ústavu
 - o rozhodnutí NSS sp. zn. 9 As 1/2009-141: „Dle Nejvyššího správního soudu je proto nutné vnímat veřejnou vysokou školu jako právnickou osobu svého druhu s charakteristickými rysy veřejnoprávní korporace, a to právě s ohledem na výše zmíněné smíšené formy činnosti představující jednak státní správu a jednak korporativní veřejnou samosprávu v oblasti výzkumu a výuky. Veřejná vysoká škola, resp. její orgány rozhodující o právech a povinnostech studentů vystupují nikoli nezávisle na svém charakteru veřejné korporace, ale právě z důvodu svého charakteru veřejné korporace, tedy jako nositelé pravomocí. Adresáti jejich veřejnoprávního působení jsou potom dotčení studenti, kteří se proti takovým rozhodnutím mohou bránit, neboť nelze akceptovat, aby se v tomto ohledu veřejná vysoká škola vymkla jakékoliv kontrole a svému účelu, k jehož plnění je zavázána státu, jakožto primárnímu nositeli vrchnostenské pravomoci.“

Veřejný podnik

- nepřímí vykonavatelé státní správy na základě propůjčení
- = podnik, jehož činnost se týká záležitostí **veř. zájmu**
- pro existenci a fungování je důležitá **ziskovost** prováděné činnosti (např. odvoz odpadů, „komunální podniky“...)
- na rozdíl od veřejného ústavu:
 - o pro veřejný podnik je důležitá ziskovost prováděné činnosti
 - o veřejný podnik je obvykle činností na dobu omezenou

- může jím být v užším smyslu dle Hendrycha:
 - o 1) soukromý podnik obstarávající část úkolů VS – na základě oprávnění = koncese / veřejnoprávní smlouvy mezi subjektem soukromého podnikání a zástupcem subjektu VS
 - o 2) soukromá FO / PO vykonávající určité vrchnostenské právo na základě propůjčení výkonu státní správy = formou autorizace, a to výslovně zákonem / aktem na základě zákona (osoba je oprávněna používat prostředky stejné jako správní úřad = vydávat správní rozhodnutí / vybírat poplatky, a to svým jménem, výkon její pravomoci však podléhá státnímu dozoru)
 - např. autorizovaní architekti / stanice technické kontroly / lesní, vodní, myslivecká stráž
 - o 3) každá hospodářská činnost subjektů veřejného práva
 - např.: Povodí Vltavy, zařízení pro opravu komunikací / odvoz odpadů v obcích či krajích

Státní (veřejné) fondy

- lze zřizovat jen zákonem
- = PO, které disponují fin. prostředky získávanými z dotací ze st. rozpočtu a dalších (většinou veřejných) zdrojů
- samostatné jmění pro účely VS, článek rozpočtové soustavy
- jsou zřizovány jen zákonem – ten vždy stanoví účel SF, správce SF a finanční zdroje, z nichž je SF tvořen + způsoby jejich použití
- např. Státní zemědělský a intervenční fond, Vinařský fond, Pozemkový fond ČR, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond životního prostředí ČR, Státní fond dopr. infrastruktury...

Nadace a nadační fondy

- zřízené na základě z. č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech
- od 1. 1. 2014 upravuje problematiku nadačního fondu NOZ
- jde o PO -> rozvoj duchovních hodnot -> zřizuje se smlouvou, zakladatelskou listinou, závětí
- = **účelová sdružení majetku, vzniklá pro dosahování obecně prospěšných cílů** (např. rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo humanitárních hodnot...)
- zřizují se smlouvou, zakládající listinou nebo závětí
- pro oblast VŠ je důležitá nadace Nadání Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových

Obecně prospěšné společnosti

- zřízené podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prosp. spol. (-> tento byl k 1. lednu 2014 zrušen NOZem, ale pokud u některé obecně prospěšné společnosti nedojde k transformaci na ústav, nadaci nebo nadační fond, řídí se tímto zákonem i nadále)
- jde o PO
- mají za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek poskytovat obecně prospěšné služby
- prioritně nejsou zaměřeny na zisk (nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů orgánů nebo zaměstnanců společnosti), ale na poskytování obecně prospěšných služeb
- mohou být zřízeny FO, PO nebo státem na podkladě úředně ověřené zakládací smlouvy
- zapisují se do rejstříku ops, který vede soud
- povinné a výhradní označení o.p.s.
- obecně prospěšné společnosti jako samostatná právní forma už nemohou od 1. ledna 2014 nově vznikat -> ale OZ v § 3050 umožňuje o.p.s. transformovat na ústav, nadaci nebo nadační fond, ale nestanoví pro tuto přeměnu žádnou lhůtu, ani sankce, pokud se netransformují
- př. o.p.s. Smetanova Litomyšl, o. p. s. Přátelé přírody, o. p. s. Obce pro Baťův kanál, o. p. s. Máchovo jezero, Český národní registr dárců dřev

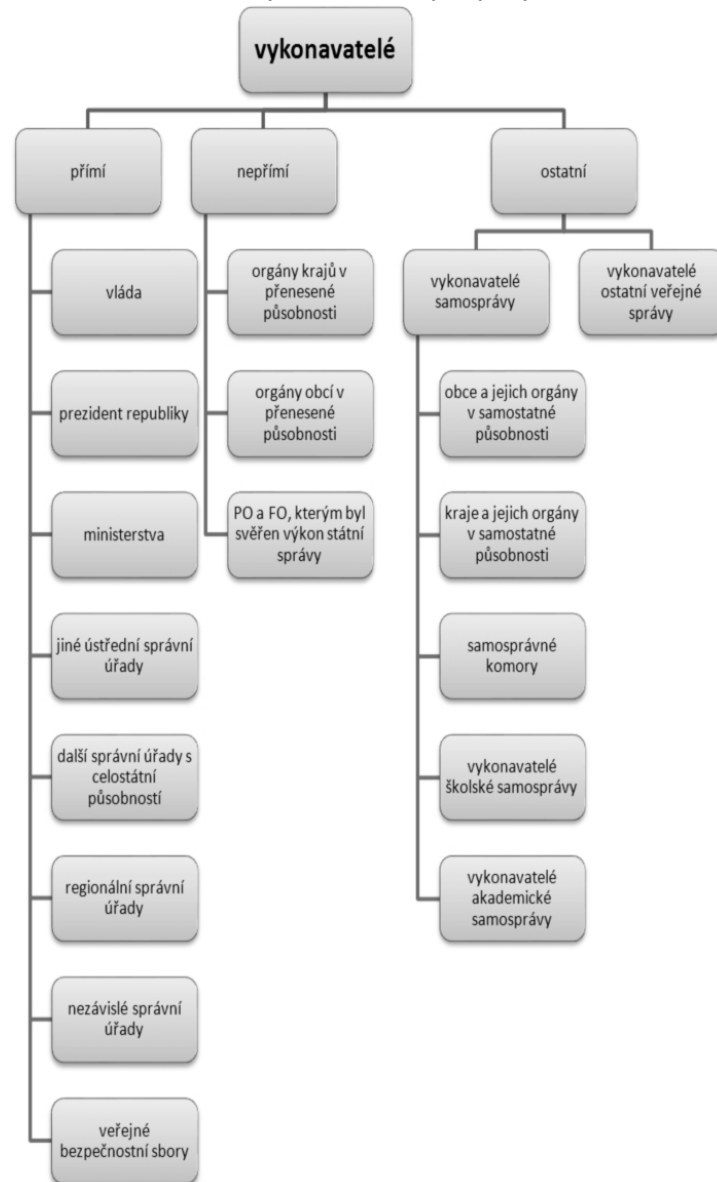
Veřejné výzkumné instituce

- do českého pr. řádu zavedeny zák. č. 341/2005 Sb., o veř. výzk. inst.
- = PO, jejímž hl. předmětem činnosti je výzkum vymezený zákonem, vč. zajišťování infrastruktury výzkumu (podporovaný zejm. z veř. prostř.)
- jsou zřizovány státem, resp. jeho jménem ministerstvem, jiným ústř. spr. org. nebo Akademií věd ČR a územními samospr. celky
- o výsledcích výzkumné činnosti veřejně dostupné info.
- př. Centrum pro studium vysokého školství, Ústav mezinárodních vztahů, Astronomický ústav, Fyzikální ústav, Archeologický ústav

*fyzické a právnické osoby jako subjekty VS?

- Sládeček neuvádí ve výčtu subjektů VS, ale ve výčtu nepřímých vykonavatelů VS
- vystupují jako správní orgány za předpokladu:
 - o byla-li na ně delegována působnost a pravomoc zákonem nebo rozhodnutím SO
 - o byla-li uzavřena veřejnoprávní smlouva o plnění veřejných úkolů
 - o byla-li založena nová PO za účelem dosahování obecně prospěšných cílů (nadace), poskytování obecně prospěšných služeb (obecně prospěšné společnosti) nebo ochrany a prosazování společných zájmů více subjektů VS (dobrovolné svazky obcí)

17. Vykonavatelé veřejné správy



- **vykonavatelé** – jsou pojímání jako tzv. „orgánní nositelé“ – ty instituce, které jménem subjektu veřejné správy jako nositel veřejné správy jednají – fakticky vykonávají veřejnou správu
- zejména orgány státu označované jako správní úřady, dále se na ní v přenesené působnosti podílejí orgány územních samosprávných celků (obcí a krajů). popř. je výkon propůjčen dalším FO a PO
- přímí, nepřímí a vykonavatelé zbytkové VS

Přímí vykonavatelé (státní správy)

- organizační struktury, které VS (pouze státní správy) provádějí **bezprostředně, jménem a na místo státu**:
 - o Vláda
 - o Prezident
 - o Ministerstva
 - o Jiné ústřední správní úřady
 - o Další (neústřední) správní úřady s celostátní působností
 - o Regionální (odborné) správní úřady
 - o Veřejné bezpečnostní sbory
 - o Nezávislé správní úřady
- zejména **organizační složky státu** (dle z. č. 219/2000 o majetku ČR a jejím vystupování ...)
- ministerstva, jiné ústřední spr. úřady dle kompetenčního zákona, jim podřízené správní úřady s celostátní nebo územně omezenou působností (které nemají status právnické osoby)

Správní úřad (dříve orgán státní správy):

- čl. 79 Ústavy („orgán státní správy“), § 3 o majetku ČR
- hlavní a základní vykonavatel

- **institucionální pojetí** = organizační jednotka, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem; navenek ohraničená a vystupující navenek vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů, zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí
 - o **znaky**: organizační složka státu, zřízena zákonem, jediná svého druhu nebo druhově vymezená (v tomto případě je stanoven i počet úřadů i oblasti územní působnosti, popř. také věcné)
 - o symbolizuje jej určitá budova
 - o základní podmínky existence: vymezení **pravomoci a působnosti**
 - **pravomoci** - jsou právní **prostředky**, které má správní úřad **k dispozici pro výkon působnosti** a projevuje se jako **oprávnění** – vydávat nařízení, správní akty, OOP (oprávnění vydávat právní předpisy = **pravomoc v užším slova smyslu**), uzavírat veřejnoprávní smlouvy, provádět výkon správního rozhodnutí, provádět úkony správního dozoru
 - **působnosti** (kompetenci) - se chápe zákonem (věcně a prostorově) vymezená **oblast**, v rámci níž **uplatňuje** (především) svou **pravomoc**; obsahově širší než pravomoc
 - **věcná** – okruh úkolů/záležitostí, kterými se spr. úřad zabývá (zabývat má) (*všeobecná správní působnost* = nejširší, co nejrůznorodější problematika, některé specifické otázky mohou být vyhrazeny jinému správnímu úřadu, např. krajské úřady, újezdni úřady; *dílčí/specializovaná působnost* = omezená na určitou specifickou oblast, např. Úřad průmyslového vlastnictví, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy); stanovena vymezením úkolů či generální klauzulí
 - **územní** - celostátní, místní/regionální/oblastní
 - **osobní** – výjimečně, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí
 - o doplňkové znaky některých (vyšších) SÚ: výkon služebního dohledu, právo vydávat interní individuální i normativní akty (nejde o pravomoc, ta směřuje navenek VS)
- **funkční pojetí** = zákonem ohraničený **okruh specifických záležitostí**, které jsou **přiřazeny** nějaké **organizační jednotce** nebo přímo orgánu **jako jeho pravomoc a příslušnost**
 - o tedy pouze přiřazení souhrnu funkcí již existujícímu správnímu úřadu nebo samosprávné veřejnoprávní korporaci
 - o zejména u státní správy přenesené na orgány obcí (Stavební úřad, matriční úřad)
 - o nevydává správní akty jako samostatné akty úřadu (ale vydává obecní úřad jako stavební úřad apod.)
- **pojetí pomocného útvaru** = **soubor osob a prostředků přidělený „navíc“** nějakému státnímu **orgánu** (nikoli orgánu VS) **na pomoc při výkonu jeho činností**
 - o v tomto pojetí úřad nedisponuje působností ani pravomocí
 - o např. Kancelář prezidenta republiky, Kancelář VOP, Kancelář PS, Kancelář Senátu

Správní orgán (vymezení oproti správnímu úřadu), orgán veřejné správy

- **správní orgán**: § 1/2 SŘ - „orgán moci výkonné, orgán ÚSC, jiný orgán, PO nebo FO, pokud vykonává působnost ve VS
 - o vyjadřuje **procesní postavení**
 - o kterýkoli orgán (orgán kterékoliv složky veřejné moci) i FO nebo PO může být správním orgánem (za podmínky dle čl. 2 odst. 3 Ústavy)
- **orgán veřejné správy**: podobně jako správní orgán, ale hmotněprávní kontext, např. čl. 36 odst. 2 Listiny

Vláda

- Ústava čl. 67-80, úst. Z. o bezpečnosti ČR, komp. zákon, zvláštní zákony
- **kolegiální orgán** (předseda, místopředseda, vláda, ministři); **vrcholný orgán moci výkonné**; předsedu a na jeho návrh členy jmenuje prezident + pověření příslušného člena k řízení ministerstva; politický orgán
- **úkol**: politické vedení veřejné správy
- **celostátní kompetence, všeobecná kompetence**
- **rozhodování** – formou usnesení, souhlas nadpoloviční většiny všech členů
- činnost organizuje předseda vlády, řídí schůze, vystupuje jejím jménem + další činnosti svěřené Ústavou a zákony
- komp. z.: řídí, sjednocuje a kontroluje činnost ministerstev a dalších ústředních správních úřadů
- Úřad vlády – úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády; v čele vedoucí, jmenovaný vládou
- Legislativní rada – poradní orgán, vláda jej může zřídit, v čele člen vlády
- usnesení: schvaluje většinou dokument/akt přiložený v příloze, samo o sobě nemá obecně závazné účinky, akt interního charakteru, závazný jen pro podřízené subjekty x schválení návrhu právního předpisu (nařízení vlády)
- vydání nařízení vlády, vydání interního normativního aktu (směrnice) vlády, individuální právní akt (jmenování do funkce/odvolání), vládní návrh zákona, vyjádření vlády k návrhu zákona, program vlády nebo žádost o vyslovení důvěry

- nařízení vlády – k provedení zákona v jeho mezích. Podzákonný právní předpis, obecně závazné pravidlo chování, zmocnění k vydání v Ústavě
- úpravu činnosti vlády obsahuje také jednací řád vlády (přiját zvláštním usnesením vlády)

Prezident

- NSS: rozlišují se pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů a odpovídají postavení prezidenta republiky jako „správního úřadu“ sui generis, a ty pravomoci které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“
- jako **správní úřad**: musí být současně splněny dvě podmínky – výkon dané pravomoci je vázán zákonem; rozhodnutí, při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob
- rozhodnutí o jmenování do funkce soudce (Sládeček o tomto rozhodnutí NSS pochybuje, dle něj jde o akt ústavní povahy)
- jako **správní akty** – všechny rozhodovací akty, které jsou založeny pouze na ustanovení obecního zákona (např. branný zákon – souhlas k žádosti občana vsoupit do ozbrojených sil jiných států)

Ministerstva

- Ústava, komp. zákon
- monokratický státní orgán, ústřední správní úřad s dílčí věcnou a územně celostátní působností, v čele ministr
- organizační složka státu
- **nařizovací činnost** – vydává pr. předpis na základě konkr. zákona a v jeho mezích, výslovně zmocněno – forma **vyhlášek**
- vydává **správní akty** (hlavně přezkum správních aktů na základě opravných prostředků, příp. dozorčí prostředky ex off; vydávání OOP
- **správní dozor** – buď jako jeho přímý vykonavatelé, nebo jako vrchní správní dozor
- **interní normativní akty** – typická a rozsáhlá činnost, usměrňování výkonu VS, pro podřízené subjekty

Jiné ústřední správní úřady

- Ústava, komp. zákon, další zákony (stanovují působnost), materiální hledisko vymezení
- monokratický správní úřad **s celostátní působností a s dílčí věcnou působností**
- **liší se oproti ministerstvu** – kdo je v čele úřadu (předseda/jinak nazvaný vedoucí), ustanovení do funkce (jmenuje vláda, pro některé výjimky), způsob vymezení věcné působnosti (velice úzce specializovaná)
- jednotlivé složky pravomoci obdobné ministerstvu
- Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Český statistický úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Neústřední spr. úřady s celostátní působností

- zpravidla podřízeny některému ministerstvu/ministru/ústřednímu spr. úř./výjimečně jinému neústřednímu úřadu
- vedoucí jmenuje a odvolává zpravidla ministr
- celostátní působnost, věcná dílčí působnost, zpravidla organizační složky státu
- dominantní pravomocí je správní dozor, dále vydávají správní akty
- zřizovány zákonem (kompetenční zákony, zvláštní zákony)
- Česká školní inspekce, Český inspektorát lázní a zřídels, Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, úřad pro civilní letectví, Státní úřad inspekce práce, Český meteorologický institut (tyto úřady nejsou systematicky podchyceny, je jich mnoho)

Regionální správní úřady

- označované také jako územní odborné správní úřady, **dekoncentráty** (existence spojena s vertikální dekoncentrací státní správy)
- zřizovány z důvodu **specializace a míře frekvence rozhodovací činnosti**
- (institucionální pojetí spr. úřadu:) Zakládá zákon, vymezeny druhově, soustava jednostupňová (katastrální úřady), nebo hierarchická vícestupňová (finanční úřady, finanční ředitelství), v čele vedoucí, který je ustavován/odvoláván zpravidla vedoucím bezprostředně nadřízeného úřadu
- **věcná působnost** – dílčí, více či méně specializovaná, územní působnost – omezena na část území
- **podřízené** ministerstvům či jiným ústředním spr. úř., příp. neústředním spr. úř. s celostátní působností
- **pravomoc**: prvoinstanční rozhodování ve správním řízení, přezkoumávání spr. aktů, výkon správního dozoru, výjimečně vydávají „místní“ právní předpisy, uzavírání veřejnoprávních smluv, vydávání OOP

Bezpečnostní sbory

- výkon veřejné správy – především služební úkony a bezprostřední zásahy
- **Policie České republiky**
 - o = jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor, úkolem je především chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek + plnit některé další úkoly
 - o podřízena Ministerstvu vnitra, v čele policejní prezident (Policejní prezidium) a služby (např. služba dopravní policie)
 - o útvary s celostátní působností (Útvar rychlého nasazení), krajská ředitelství a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství

- **Hasičský záchranný sbor ČR**
 - o = sbor, jehož úkolem je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytnou účinnou pomoc při mimořádných událostech
 - o Generální ředitelství HZS (v čele generální ředitel, součástí Ministerstva vnitra), hasičské záchranné sbory krajů, záchranný útvar, střední odborná škola pož. ochrany...
- **Celní správa ČR**
 - o = také bezpečnostní sbor (jinak soustava celních orgánů)
 - o úkoly bezp. sb. vykonávají celníci (řízení generálním ředitelem, podřízeno Ministerstvu financí)
- **Vězeňská služba**
 - o = je správním úřadem i ozbrojeným bezpečnostním sborem
 - o úkoly bezp. sboru plní vězeňská stráž, justiční stráž a pověřené orgány Vězeňské služby (tu řídí generální ředitelství Věz. služby, které jmenuje/odvolává ministr spravedlnosti)
- **Bezpečnostní informační služba**
 - o = ozbrojená zpravodajská složka ČR, ředitele jmenuje a odvolává se souhlasem vlády ministr vnitra (další zpravodajská služba – Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství)
- **Obecní policie**
 - o = orgán obce a zřizuje se obecně závaznou vyhláškou, působí pouze na určité části území (např. obec); zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce + další úkoly na základě zákona
 - o zaměstnanecký vztah založen běžnou pracovní smlouvou
- **Ozbrojené síly**
 - o Armáda ČR – základem ozbrojených sil, člení se na vojenské útvary voj. zařízení a voj. záchranné útvary; prezident vrchním velitelem ozbrojených sil, vláda schvaluje operační plány pro stav ohrožení státu a válečný stav, Ministerstvo obrany řídí Armádu ČR (součástí Generální štáb Armády ČR), Vojenská policie (služba Armády)
 - o dále Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž
- **Generální inspekce bezpečnostních sborů**
 - o = ozbrojený bezpečnostní sbor, zabývá se vyhledáváním, odhalováním a prověřováním skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřovat trestné činy, jejichž pachatelem je příslušník Policie, celník, příslušník Vězeňské služby, příslušník GIBS nebo jejich zaměstnanec
 - o v čele ředitel (jmenuje/odvolává na návrh vlády po projednání ve výboru PS předseda vlády)

Nezávislé správní úřady

- **nezávislost** – personální (týká se jmenování a odvolání vedoucího, dalších členů), funkční (možnost vlády zasahovat do činnosti interními akty), ekonomická (týká se přidělení fin. prostředků ze státního rozpočtu)
- nezávislé na vládě, čl. 67 Ústavy
- **relativně nezávislé**
 - o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad, Akreditační komise
- **absolutně nezávislé**
 - o Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, finanční arbitr (s výhradami)

Nepřímí vykonavatelé (státní správy)

- vykonávají **orgány odlišné od státu**, i soukromé osoby, na něž byl výkon přenesen, resp. jim byl výkon propůjčen (z části nebo na celém území státu)
- orgány krajů (krajské úřady, zvláštní orgány kraje, rada kraje)
- orgány obcí (obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozš. působností, komise rady obce, zvláštní orgány obce, rada obce)
- PO a FO soukromého práva
- orgány ÚSC vystupují jako správní úřady
- **pravomoc orgánů ÚSC**: vydávání (individuálních) správních aktů, vydávání nařízení, vydávání OOP, uzavírání veřejnoprávních smluv, také správní dozor (Stavební či vodoprávní dozor), správní exekuce
- **pravomoc FO/PO**: správní dozor, vydávání správních aktů (zejména sankční povaha, tzv. stráž)

Ostatní vykonavatelé VS

- vykonavatelé **jiné než státní správy**

Vykonavatelé samosprávy

- orgány krajů (územní samospráva, zastupitelstvo, rada kraje)

- orgány obcí (územní samospráva, zastupitelstvo, rada obce)
- orgány stavovských komor (profesní samospráva, sjezdy, shromáždění, představenstva)
- orgány základních škol (školská samospráva, rada školy)
- orgány veřejných VŠ + fakulty (akademická samospráva, akademický senát, rektor, děkan, disciplinární komise, vědecká rada)

Vykonavatelé ostatní (zbytkové) VS

- nesamosprávné instituce veřejnoprávního i soukromoprávního charakteru, které plní některé veřejné úkoly
- instituce jsou zřizovány zákonem, stanoven zvláštní (veřejnoprávní) způsob ustanovení vedoucího, nemají členský substrát, ale zaměstnance, na jejichž činnost dohlíží zvláštní dozorní orgán
- veřejnoprávní funkce a také často podnikatelská činnost
- vykazují pojmové znaky veřejnoprávního ústavu či veřejného podniku
- většinou činnost, která má nějaký veřejný aspekt/význam
- VZP, Česká filharmonie, Český rozhlas, Česká televize, Národní galerie, ČNB

18 . Územní samospráva

Samospráva obecně

- mnoho pohledů a definic samosprávy
- = relativně nezávislá správa vlastních záležitostí, kde však existuje nějaký veřejný prvek/zájem -> je to správa vlastních záležitostí vykonávaná zvolenými orgány, resp. při jejímž výkonu zvolené orgány spolupůsobí (výjimkou jsou záležitosti, jež jsou předmětem krajského nebo místního referenda = jde o bezprostřední projev samosprávy)
- pro samosprávu je typické, že je vykonávána orgány subjektů odlišných od státu – tj. orgány veřejnopr. korp. či orgány dalších subjektů – např. veřejná VŠ
- uplatňuje se princip reprezentace = samosprávnou jednotku spravují zástupci vybraní na základě volby či jiným způsobem
- předmět samosprávy: správa (části) veřejných věcí na územní úrovni (obce, kraje) nebo v souvislosti s výkonem urč. povolání (profesní komory) nebo s výkonem urč. specifické činnosti (vzdělávání)
- nemůže být vykonávána soukromými FO ani PO – ty mohou vykonávat jen správu soukromou
- vztah samosprávy a státu = sebeomezení – stát tím, že vznikla samospráva, sám sebe omezuje
 - o i tak stát jako takový ovlivňuje realitu samosprávy
 - vytváří zákony – stát řekne, co mají obce a kraje spravovat (co je v jejich samostatné působnosti)
 - obce a kraje jsou pod kontrolou státu samotného (dozor ministerstva vnitra nad výkonem samosprávy)
 - rozhodnutí samosprávy jsou přezkoumatelná soudem
 - o stát může do samosprávy zasahovat jen pokud to stanovuje zákon

Znaky samosprávy

- **samospráva = výraz decentralizace státní správy**
 - o přenesení výkonu urč. veř. záležitostí jinak vykonávaných spr. úřady na orgány subjektů odlišných od státu (zpravidla veřejnopr. korp.)
 - o přenesení lze uskutečnit pouze zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy)
- **relativní nezávislost samosprávných orgánů na jiných státních orgánech**
 - o do samosprávné činnosti lze zasahovat jen na základě zákona
 - o při jejím výkonu samosprávné orgány nejsou součástí hierarchického systému státní správy → nepodléhají subordinaci ani řízení interními akty spr. úřadů
- **specifický dozor**
 - o aktivity státní správy podléhají specifickému dozoru
 - o provádění spr. úřady (správní dozor)
 - o i případný dohled moci soudní – soudní přezkum samosprávných rozhodnutí
- **princip subsidiarity**
 - o tj. svěřeni urč. státních (veř.) záležitostí subjektu nižšího řádu, jenž je blíže občanům urč. území, je-li schopen takové úkoly plnit (jen u územní samosprávy)
 - o každý orgán má mít takové kompetence, které odpovídají jeho možnostem na příslušné úrovni – přednost má být dána nejnižší možné úrovni
- **zpravidla vykonávána orgány veřejnopr. korporací**
 - o jde o PO s povahou subjektů veř. správy odlišných od státu
 - o jsou samostatnými pr. subjekty, disponují určitým majetkem, mají vlastní příjmy a výdaje, mohou samostatně hospodařit
- **vlastní příjmy**
 - o z vlastních soukromopr. aktivit
 - o příp. z darů od jiných nestátních subjektů
 - o ze zdrojů veřejnopr. charakteru
 - př. z peněžních správních sankcí, poplatků, fin. prostředků přidělených ze st. rozpočtu...
 - o základem příjmů některých samospr. korp. jsou členské příspěvky
- úkoly samosprávy se obsahově zásadně neliší od úkolů státní správy, které by jinak st. správa plnila, pokud by nebylo jejich plnění svěřeno samosprávě
- pozn. § 8 zákona o obcích: pokud zvl. zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost

Klasifikace samosprávy

- o **samospráva územní** – samosprávné subjekty založené na principu teritoriálním
- o **samospráva profesní (stavovská, zájmová)** – subjekty založené na principu personálním (profesním)
- o **samospráva ostatní**
- Ústava garantuje pouze samosprávu územní – čl. 8
- samospráva x autonomie → autonomie není totéž, jde o pravomoc samospr. korp. vydávat statutární předpisy

Historický vývoj samosprávy

Územní samospráva

- o prvních samospr. prvcích lze hovořit ve starověkém Římě
- 9. stol. Anglie a 10. stol. Island = zárodky ideových základů moderní územní samosprávy – J. J. Rousseau – společenská smlouva: každý občan má právo na účast na správě obce
- myšlenky o přirozeném právu na samosprávu – koncem 19. st. považovány za překonané → jde o právo ústavně zaručené
- počátky územní samosprávy na území ČR spojeny s revolučním rokem 1848:
- tzv. Kroměřížský návrh ústavní listiny (návrh základních práv) – hovořil o právech obce (samospráva svých záležitostí a vedení místního dozoru – policie); nebyl říšským sněmem schválen
- Březnová (Stadionova) ústava = základ pro vydání prozatímního zákona obecního – obsahoval proklamaci, že svobodná obec je základem svobodného státu + dvojí působnost obce (přenesení a přirozená – tj. samosprávná) + zárodek principu subsidiarity; zákon nebyl uskutečněn
- únorová ústava → následoval **Rámcový říšský zákon pro země předlitavské** = základ pro přijetí zemských obecních zákonů
- po vzniku samostatné ČSR recepce úpravy obecní samosprávy + následně řada novel
- Protektorát ČaM – likvidace principu obecní samosprávy, vzrůst byrokracie, centralizace správy
- po r. 1945 odstraňování dosavadního pojetí samosprávy, formování národních výborů jako místních orgánů státní moci a správy (vedle k centralizaci moci, NV nižší byl podřízen vyššímu)
- po únoru r. 1948 obce zachovány jako nejnižší správní obvody, ale ztráta působnosti samosprávné korporace (příslušela hierarchicky uspořádaným NV)
- polovina 60. let 20. st. – uvolnění totalitního režimu, nový zákon o národních výborech → pokus o zakotvení samosprávy (byť velmi omezené) – tzv. samostatná působnost NV = v urč. oblastech správy vázány jen zákony a jinými pr. předpisy
- po r. 1989 zrušeny NV a obnovení územní samosprávy ústavní z. č. 294/1990 Sb. → nově zařazena místní samospráva do Ústavy ČSSR + následně přijat zákon o obcích a další zákony
- po vzniku ČR územní samospr. zakotvena v Ústavě (čl. 8 a hlava VII.)
- územní reformy veřejné správy – zavedení vyšší formy územní (regionální) samosprávy založeno ústavním z. č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR → realizace započala přijetím nového zákona o obcích č. 128/2000 Sb. a zákona o krajích č. 129/2000 Sb.

Profesní samospráva

- v současné době především stavovské komory = společenství tzv. svobodných povolání – jejich činnost na našem území obnovena po r. 1989
- kořeny sahají až do 19. st.
- předchůdce již ve středověku – šlo o cechy (sdružení řemeslníků) – souvisí se zakládáním a rozvojem feudálních měst 13. – 15. st. – vývoj řemesla a specializace → vytváření pospolitostí příslušníků urč. řemesla – původně podpůrný a sociální účel, později korporáční charakter
- od 19. a 20. st. vznik stavovských komor – např. AK, obchodní a živnostenské komory... – sdružení osob podnikajících na zkl. zvl. pr. předpisu, nikoliv podle živnostenského zákona
- komory i v obd. 1. rep.
- po r. 1948 zájmová samospráva potlačena, výkon svob. povolání spravován v rámci st. správy
- obnovení činnosti v letech 1990–1992 – vznik AK podle z. ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii a Komory komerčních právníků podle zákona ČNR č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované
- během samostatné ČR snahy o potlačení zájmové samosprávy o opětovné kontroly svob. povolání státní správou – r. 1993
- dnes opět některé cechy v podobě občanských sdružení – např. Cech malířů a lakýrníků, Jednota kominíků v Praze + další obchodně-živnostenské sdružení (Ovocnářská unie, Česká obuvnická asociace...)

Prameny právní úpravy územní samosprávy

Ústavní základ

- **Ústava ČR**
 - o **čl. 8** Ústavy zaručuje se samospráva územních samosprávných celků
 - není možné, aby zákonodárce demontoval systém samosprávy
 - o **článek 9 odst. 2** – je absolutně nepřipustné, aby byly odstraňovány zásady demokratického právního státu
 - ÚS požaduje realizaci výkonu samosprávy za jednu z podstatných náležitostí právního státu
 - o dle **čl. 79 odst. 3** Ústavy mohou orgány územní samosprávy na základě zákona v jeho mezích vydávat právní předpisy (nařízení obce, nařízení hlavního města Prahy, nařízení kraje)
 - o hlava VII.
 - **čl. 99** - ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky (ÚSC) a kraje, které jsou (VÚSC)
 - ÚSC = územní společenství občanů, právo na samosprávu (**čl. 100** odst. 1 Ú), jsou to veřejnoprávní korpor., mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (**čl. 101** odst. 3 Ústavy)

- územní samosprávný celek – celkem se myslí společenství občanů, kteří žijí na nějakém prostorově vymezeném území – dá se u nich předpokládat společný zájem na správě záležitostí
 - přesahuje zájmy jejich a jejich rodiny
 - je v tom vidět územní prvek – správa na určité části zemského povrchu
 - prvek personální – společenství lidí spravující záležitosti
 - hospodaří podle svého vlastního rozpočtu a mají svůj vlastní majetek
 - kraje lze vytvořit nebo zrušit pouze ústavním zákonem – jejich hranice pak upravovat i zákonem obvyčejným
- dle čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy obce a kraje jsou samostatně spravovány zastupitelstvem voleným na základě všeobecného, tajného, rovného a přímého volebního práva
 - způsob volby do krajských a obecních zastupitelstev
 - funkční období je 4leté
 - volba tajná, všeobecná, rovná, přímá
 - v čl. 101 odst. 4 Ústavy je stanoveno „stát může zasahovat do činnosti územně samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a to způsobem v zákoně stanoveným“
 - dle **čl. 104 odst. 3** Ústavy zastupitelstva mohou v rámci své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky
 - dle **čl. 105** Ústavy výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit jen tehdy, stanoví-li to zákon
- na samosprávu dopadá i **článek 1 a 2** Ústavy
 - článek 2 Ústavy – státní moc lze vykonávat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon
 - obce a kraje mohou činit pouze to, co jim povolí zákon
 - netýká se to jen státní moci, ale i samosprávy
 - i samosprávné jednotky musí dodržovat mezinárodní smlouvy
 - pozn. každá část ČR (až na vojenské újezdy) je rozdělena na kraje
 - vojenský újezd není samosprávnou jednotkou, ale je to správní jednotkou – jsou spravovány újezdní úřady, v jejichž čele stojí přednosta, který je dosazován Ministerstvem obrany
 - jsou pod přímou správou armády
- **LZPS**
- orgány ÚSC jsou povinny poskytovat informace o své činnosti (čl. 17 odst. 5), právo podávat petice orgánům ÚSC (čl. 18 odst. 1)
- **Evropská charta místní samosprávy**
- součástí právního řádu dle čl. 10 Ústavy
 - ČR přijata 1998
 - zásada místní samosprávy se uznává ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě
 - jde o právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem a na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných (čl. 3 odst. 1)
 - vykonávají ji rady nebo shromáždění složené z členů zvolených tajným hlasováním na zkl. přímého, rovného a všeobecného volebního práva, a které mohou mít výkonné orgány jim odpovědné (čl. 3 odst. 2)
 - vymezení rozsahu místní samosprávy, ochranu hranic místních spr. jednotek, podmínky výkonu odpovědnosti, správní dozor...
 - odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou orgány, které jsou občanu nejbližší = tj. **subsidiarita činnosti místních společenství** (čl. 4 odst. 3)
 - správní dozor nad touto činností lze vykonávat jen tak a tehdy, jak to stanoví ústava nebo zákon, předmětem může být jen zjištění souladu se zákonem a ústavními zásadami

Zákony

- ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření VÚSC
- zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu
- zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze
- zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí
- zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů
- zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků
- zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii
- zákon č. 22/2004 Sb. o místní referendu
- zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

- zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení některých daní ÚSC
- zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole
- zvláštní zákony – např. zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích

Znaky územní samosprávy

- 1. vlastní území (územní základ)**
 - 2. obyvatelstvo obce/kraje (personální základ)**
 - 3. právní subjektivita a právtvorba (právní základ)**
 - přenesená působnost – nařízení
 - samostatná působnost – obecně závazné vyhlášky
 - 4. vlastní majek a hospodaření (ekonomický základ)**
 - 5. soustava orgánů, jimiž uskutečňují svou vůli (vystupování v právních vztazích svým jménem)**
- v ČR současně smíšený model samosprávy – obce i kraje vykonávají jak samosprávu, tak i st. správu v přenesené působnosti

Územní základ

- území samosprávného celku = území obce nebo kraje
- členění ČR:
 - o kraje
 - rozlišovány 2 druhy krajů:
 - 14 krajů – podle z. č. 129/2000 Sb., o krajích
 - 8 krajů – podle zákona o územním členění státu
 - o okresy – byly zrušeny okresní úřady, ale okresy jako takové zůstaly a stále existují
 - o obce
- **území obce**
 - o je to podmínka existence jako takového
 - o území obce může mít více katastrálních území, ale není přípustné, aby na jednom katastrálním území bylo více obcí
 - o území obce musí být souvislé – a území obce musí hraničit se dvěma obcemi anebo jednou obcí a nějakým státem - není možné, aby byla enkláva – obec zcela obklopená jinou obcí
 - o katastrální území – technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí, což je prováděno katastrálním úřadem
 - o obec se může dělit na části obce
 - je to technický pojem – části obce nemusí respektovat katastrální území
 - na jednom katastrálním území může být více obecních částí – případně jedna část obce může být na více katastrálních území
 - části obce jsou číslovány a evidovány
 - smyslem je, aby správa veřejných záležitostí na území obce byla výkonnější a lepší (je to pro účely obce, vyšší smysl to nemá)
 - je třeba odlišit od městských obvodů a částí statutárních měst a hlavního města Prahy (protože ty mají ve smyslu zákona určitou míru samosprávy – což část obce nemá)
- **změny území**
 - o pouze změnou stávajícího území
 - o klíčová je dohoda obecních zastupitelstev
 - sloučení obcí (z území více obcí vznikne jedno jediné území)
 - jedna obec se připojí k druhé (území opět splynou)
 - oddělení části obce a vznik obce nové
 - přeměna vojenských újezdů na obce
 - o o jménu rozdělovaných obcí rozhoduje krajský úřad
 - o schvaluje Ministerstvo vnitra
- **sloučení a připojení obcí**
 - o pokud se slučují obce, tak všechny obce, které se sloučí, zanikají jako právnické osoby a je vytvořen nový subjekt – nová obec
 - o nově vytvořená obec si musí zvolit nový název
 - o nástupnická obec přejímá závazky sloučených obcí
 - o dohoda o sloučení musí být oznámena centrálnímu katastrálnímu úřadu, ministerstvu vnitra, ministerstvu financí
- **oddělení obcí**
 - o pouze na základě místního referenda
 - o přípravný výbor – navrhne podání referenda o této věci
 - o členy mohou být pouze občané na území, které se chce oddělit
 - o pokud je referendum schváleno, přípravný výbor jedná při uzavírání dohody o rozdělení majetku
 - o návrh na oddělení obce musí být směřován krajskému úřadu

- pokud jsou všechny náležitosti správné, tak krajský úřad musí schválit, nemůže zamítnout

Osobní základ

- je tvořen obyvateli obce/kraje:
 - trvalý pobyt v obci/ kraji
 - pouze na území obce/ kraje pobývají a trvalý pobyt mají na území jiné obce/kraje
- občanem obce je FO:
 - která je státním občanem ČR a
 - která má v obci TP
- právní vztah k obci mají: (mohou se podílet na tvorbě vůle obce, mají určitá práva)
 1. občan obce, který má 18 let a více
 2. cizinec s TP na území obce, stanoví-li tak MS, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena ve Sb. MS -> SES, který má 18 let a více
 3. vlastník nemovitosti na území obce, který má 18 let a více
- **trvalý pobyt**
 - tzv. právo domicilu = bližší vztah k obci/kraji – jde o pr. kvalifikovaný vztah k území obce/kraje
 - tento občan má paletu práv, která korespondují s povinnostmi obce jako takové
 - volit/být volen do zastupitelstva obce (kromě vlastníka nemovitosti)
 - hlasovat v místním referendu (kromě vlastníka nemovitosti)
 - vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva
 - vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce / ZÚ, nahlížet do něj
 - podávat návrhy / připomínky / podněty orgánům obce + petice a stížnosti dle LZPS
 - nahlížet do zápisů jednání orgánů obce + činit výpisy
 - požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce
 - obyvatelé s trvalým pobytem mají aktivní i pasivní volební právo realizované na území obce/kraje, rovněž místní referendum slouží pouze obyvatelům s trvalým pobytem
 - ale právo účastnit se zasedání zastupitelstva a podávání návrhů mají i jiní obyvatelé než jen ti s trvalým pobytem
- **občan obce/ kraje:**
 - = každá FO, jež je státním občanem ČR a je v obci hlášena k trvalému pobytu

Ekonomický základ

- právo vlastnit majetek
- založeno Ústavou ČR – vymezuje konkr. právo nakládat s majetkem veřejnop. korp.
- rozpočet
- povinnost obcí každoročně předkládat zastupitelstvu kraje ke schválení rozpočet + audit

Právní základ

- právo na samosprávu
- obce a kraje jako veřejnop. korp.
- mají právní osobnost
- vystupují svým jménem
- odpovědnost z pr. vztahů
- odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veř. správy (veřejnop. odp.)

Územní samosprávný celek (obec)

- = základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce
- je to veřejnop. korporace
- má vlastní majetek
- vystupuje svým jménem v pr. vztazích a nese odpovědnost z toho vyplývající
- hl. cíl: pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů, chránit veřejný zájem
- spravuje si své záležitosti samostatně, vykonává samostatnou působnost vymezenou zákonem
- do samostatné působnosti patří:
 - spravování záležitostí stanovených zákonem o obcích, jež jsou v zájmu obce a občanů, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti
 - spravování záležitostí, které jim svěří zvláštní zákon
 - + konkretizace v obecním zřízení – zejm. § 84 (pravomoc zastupitelstva obce):
 - schvalovat program rozvoje obce
 - rozhodovat o založení/zrušení PO
 - vydávat obecně závazné vyhlášky (generální zmocnění)
 - rozhodovat o vyhlášení místního referenda

- volit/odvolávat z funkce starostu, místostarosty a jiné členy rady obce
- zřizovat/rušit obecní policii
- **pokud zákon upravuje působnost obcí a výslovně nestanoví, že jde o přenesenou působnost, má se za to, že jde vždy o působnost samostatnou (§ 8 z. o obcích)**
- čl. 105 Ústavy – obec vykonává též přenesenou působnost – státní správu ve věcech stanovených zvl. zákonem = vydávání nařízení
- orgány obce:
 - zastupitelstvo obce
 - složeno z členů zastupitelstva (v počtu 5-55) volených na 4 roky v komunálních volbách
 - vykonává v zásadě jen samostatnou působnost
 - rada obce
 - výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, v přenesené jen výjimečně, stanoví-li tak zvláštní zákon
 - tvoří ji starosta, místostarosta a členové rady (5-11 dle počtu členů zastupitelstva)
 - zákon stanoví taxativně, co patří do tzv. vyhrazené pravomoci rady, jde např. o zabezpečení hospodaření obce, zřizování a rušení odborů obecního úřadu, zřizování a rušení komisí rady jmenování a odvolání jejích členů atd.
 - v přenesené působnosti vydávání nařízení obce
 - starosta
 - je volený zastupitelstvem
 - zastupuje obec navenek, jmenuje a odvolává ředitele obecního úřadu
 - rozhoduje v samostatné působnosti v záležitostech svěřených mu radou obce atd.
 - obecní úřad
 - tvoří starosta, místostarosta, a tajemník obecního úřadu
 - je-li tato funkce zřízena zaměstnanci → hlavní úkol spočívá ve výkonu přenesené působnosti
 - v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada
 - obecní policie
 - komise rady obce
 - zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti
 - zřizuje starosta, pokud tak stanoví zvláštní zákon (např. přestupkové komise)

Vyšší územní samosprávný celek (kraj)

- = územní společenství občanů, které má právo na samosprávu
- to veřejnopráv. korp.
- má vlastní majetek a vlastní příjmy
- vystupuje v pr. vztazích svým jménem a nese odpovědnost z toho vyplývající
- úkol: pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů
- samostatná působnost: záležitosti v zájmu kraje a občanů, pokud nejde o působnost přenesenou (zejm. § 35 krajského zřízení) = pravomoc zastupitelstva:
 - předkládat návrhy zákonů PS
 - předkládat ÚS návrhy na zrušení pr. předpisů
 - vydávat obecně závazné vyhlášky kraje
 - rozhodovat o založení PO
 - volit a odvolávat hejtmana, náměstka (y) hejtmana a další členy rady kraje
 - schvalovat rozpočet a závěrečný účet kraje
- přenesená působnost: pokud tak stanoví zvl. zákon
- **pokud zvl. zákon upravuje působnost kraje a výslovně nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do působnosti samostatné (§ 4 kraj. zřiz.)**
- orgány kraje:
 - zastupitelstvo kraje
 - složeno z členů zastupitelstva volených na 4 roky v komunálních volbách, má dle počtu obyvatel obce 45 a 65 členů
 - vykonává především samostatnou působnost
 - rada kraje
 - výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, v přenesené jen výjimečně stanoví-li tak zvláštní zákon (např. vydávání nařízení kraje)

- tvoří ji hejtman, náměstci hejtmána a členové rady (9–11členů dle počtu členů zastupitelstva), zákon stanoví taxativně, co patří do vyhrazené pravomoci rady např. stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností
- hejtman
 - volen zastupitelstvem, zastupuje kraj navenek
 - plní úkoly v samostatné působnosti, které mu uložila rada nebo zastupitelstvo, v přenesené, pokud tak stanoví zákon
- krajský úřad
 - skládá se z ředitele a zaměstnanců
 - plní úkoly v samostatné působnosti, které mu uložila rada nebo zastupitelstvo, v přenesené věci svěřené mu zvláštními zákony včetně přezkoumávání rozhodnutí obcí vydaných ve správním řízení
- zvláštní orgány kraje
 - zřizuje hejtman, pokud tak stanoví zákon např. povodňová komise
 - rada může zřídit komise, zastupitelstvo může zřídit výbory = iniciativní a poradní orgány
- *pozn. vydávají právní přepisy obce/kraje
 - obecně závazné vyhlášky – v samostatné působnosti
 - nařízení – v přenesené působnosti
 - při výkonu samostatné i přenesené působnosti podléhají doзору státu

Vztahy územní samosprávy a územní státní správy

- územní samospráva je vykonávána v mezích zákonem stanovené působnosti
- územní státní správa – výkon přenesené působnosti (stát přenesl část výkonu státní správy na ÚSC, protože je to pro něj výhodnější, efektivnější; za výkon státní správy poskytuje ÚSC finanční příspěvek); pro výkon státní správy platí, že ÚSC ji vykonávají pouze, jsou-li k tomu zákonem výslovně zmocněny (zákon o obcích, krajích a hl. městě Praze zakotvuje pravomoc vydávat nařízení, která se realizuje v přenesené působnosti, výkon přenesené působnosti ale může stanovit i jakýkoli zvláštní zákon)
- pokud zvláštní zákon upravuje působnost ÚSC a nestanoví, zda jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o samostatnou působnost
- výkon samostatné působnosti spočívá v zajišťování záležitostí v zájmu ÚSC a jeho občanů, patří do ní uspokojování potřeb dopravy, bydlení, vzdělání, ochrany zdraví a veřejného pořádku atd. – veřejný zájem
- přenesená působnost – znamená výkon správy v záležitostech, které jsou v celostátním zájmu

19. Samostatná a přenesená působnost územních samosprávných celků

Obecně

- mezi územně samosprávné celky řadíme obce (základní ÚSC) a kraje (vyšší ÚSC)
- „**působnost**“ můžeme charakterizovat jako zákonem vymezenou oblast, v rámci které se uplatňují pravomoci (tedy jednotlivá oprávnění konkrétního správního orgánu), rozlišujeme:
 - o **působnost věcná** – okruh záležitostí, kterými se správní orgán zabývá, tu dále dělíme:
 - **všeobecná** – správní orgán se zabývá různorodou problematikou (např. obecní úřady, krajské úřady)
 - **dílčí/specializovaná** – správní orgán se zabývá jen omezeným okruhem záležitostí (např. ministerstvo školství, stavební úřad)
 - o **působnost územní** – vymezení územního obvodu, ve které správní orgán vykonává věcnou působnost
 - **celostátní** – správní orgán působí na celém území státu (např. ministerstva)
 - **místní/regionální** – správní orgán působí jen na části státního území (např. finanční úřady)
 - o **působnost osobní** – užívá se výjimečně, správní orgán vykonává svoji věcnou působnost jen vůči určitým osobám (např. OSPOD)
- každá obec či kraj pak vykonávají působnost v samostatné či přenesené působnosti, a to podle toho, zda se jedná o výkon samosprávy, nebo o výkon státní správy
- obecnými předpisy upravující samostatnou a přenesenou působnost ÚSC jsou zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze

Samostatná a přenesená působnost obce

- je obecně stanovena zákonem o obcích
- **základní rozdíl** spočívá v tom, že **samostatná působnost** je v zákoně stanovena pouze demonstrativním výčtem záležitostí, které si obec může spravovat sama, což však znamená, že nejsou vyloučeny i další činnosti obce zákonem výslovně nestanovené
 - o **X** naproti tomu **přenesenou působnost** může obec vykonávat **pouze tehdy, pokud je to výslovně stanoveno zákonem**
- zároveň platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jedná se vždy o samostatnou působnost -> přednost samostatné působnosti
- **dalším rozdílem** je, že do **samostatné působnosti** mohou orgány státu a krajů zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví
 - o **X** oproti **přenesené působnosti**, u které je ingerence orgánů státu a krajů přirozená a nutná, neboť jde o výkon státní správy, kde orgán kraje (krajský úřad) vystupuje jako nadřízený orgán a orgány státu (ministerstva) jako ústřední správní úřady, které ten výkon státní správy koordinují, usměrňují a sjednávají

Samostatná působnost

- jedná se o základní působnost obce, která vychází z Ústavy, kde je zakotveno právo na samosprávu
- do samostatné působnosti obce patří **spravování záležitostí stanovených zákonem o obcích (i zvláštním zákonem)**, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, **pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud se nejedná o přenesenou působnost**
- obec ji vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost
- jedná se tak jak o subjektivní právo obce realizovat samosprávu, tak o povinnost obce samostatnou působnost vykonávat – pokud ji obec nevykonává, stát jmenuje obci správce obce
- obecně do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti, které spadají pod pravomoci zastupitelstva a také většina záležitostí spadajících pod pravomoci rady obce, dále zde náleží zakládání a zřizování PO, vydávání OZV obce nebo spolupráce obcí s jinými subjekty
- obec v rámci samostatné působnosti také pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů – potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, výchovy a vzdělání atd.
- úkony obce mohou být v rámci samostatné působnosti:
 - o **obligatorní** – obec je povinna tyto úkoly plnit
 - o **fakultativní** – je na vůli obce, zda úkoly bude či nebude plnit
- při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:
 - o zákonem (při vydávání OZV)
 - o jinými právními předpisy

A) Zastupitelstvo v samostatné působnosti

- schvaluje program rozvoje obce
- schvaluje rozpočet obce, závěrečný účet a účetní závěrku
- vydává OZV
- rozhoduje o vyhlášení místního referenda
- volí a odvolává z funkce starostu, místostarosty a další členy rady obce

- zřizuje a ruší obecní policii
- atd.

B) Rada obce v samostatné působnosti

- připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva
- zabezpečuje plnění zastupitelstvem přijatých usnesení
- zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a případně provádí rozpočtová opatření
- rozděluje pravomoci obecnímu úřadu
- zřizuje a zrušuje komise rady
- ukládání pokut (často však toto oprávnění svěří obecnímu úřadu)
- atd.

C) Obecní úřad v samostatné působnosti

- plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce
- pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti
- rozhoduje v případech stanovených zákonem o obcích nebo zvláštním zákonem

Přenesená působnost

- jedná se o výkon státní správy obcí, která **byla na obec delegována (přenesena) zákonem** – obec je tak nepřímým vykonavatelem státní správy
- tato možnost je také vyjádřena již v Ústavě, kde se stanoví, že tak musí stanovit zákon
- obec v přenesené působnosti vykonává záležitosti státu – jedná se zejména o činnosti, kterými mohou být dotčena základní práva a svobody
- obecně **tuto povinnost ukládá zákon o obcích**, ale **jednotlivá oprávnění jsou stanovena ve speciálních právních předpisech** (stavební zákon, zákon o matrikách atd.)
- při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí:
 - o zákony a jinými předpisy
 - o usneseními vlády
 - o směrnicemi ústředních správních úřadů (za podmínky, že byly publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí)
 - o opatřeními příslušných orgánů VS (krajských úřadů) přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti
- výkon přenesené působnosti zajišťuje obecní úřad, pokud není stanoveno zákonem jinak – např. rada vydává nařízení v přenesené působnosti
- stát může rozhodnutím vlády pověřit větší obec, aby pro menší obec část přenesené působnosti vykonávala -> jedná se pak o **obec s pověřeným obecním úřadem** (obec II. stupně) => tedy kromě základního rozsahu přenesené působnosti pak taková obec zajišťuje výkon i dalších agend (např. agenda stavebního úřadu, matričního úřadu)
- vedle toho rozlišujeme **obce s rozšířenou působností** (obec III. stupně), které pak vykonávají široký rozsah přenesené působnosti (např. vydávání cestovních a osobních dokladů, agenda registru vozidel)
 - o situace, kdy obec není schopna sama vykonávat přenesenou působnost v plném rozsahu, a tak může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o jejím výkonu

Samostatná a přenesená působnost kraje

- obecně stanovena zákonem o krajích
- i pro samostatnou a přenesenou působnost kraje platí, že o **přenesenou působnost** se jedná **pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví** – ta jednotlivá oprávnění pak vycházejí ze speciálních právních předpisů
 - o **X** kdežto **samostatnou působnost** kraj může vykonávat i v jiných záležitostech než jen zákonem vymezených
- zároveň platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost kraje a nestanoví, že jde o přenesenou působnost kraje, jedná se vždy o samostatnou působnost -> přednost samostatné působnosti

Samostatná působnost

- základní působnost kraje, která vychází z Ústavy, kde je zakotveno právo na samosprávu
- do samostatné působnosti kraje patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů, pokud se nejedná o přenesenou působnost
- kraj ji vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost
- obecně do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti, které spadají pod pravomoci zastupitelstva a také většina záležitostí spadajících pod pravomoci rady obce, dále zde náleží zakládání a zřizování PO, vydávání OZV kraje nebo spolupráce kraje s jinými kraji či obcemi
- při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí:
 - o zákonem (při vydávání OZV)
 - o jinými právními předpisy (v ostatních věcech)

A) Zastupitelstvo v samostatné působnosti

- předkládá návrhy zákonů PS
- předkládá ÚS návrhy na zrušení právních předpisů
- vydává OZV kraje

- rozhoduje o založení PO
- volí a odvolává hejtmana, náměstka hejtmana a další členy
- schvaluje rozpočet a závěrečný účet kraje
- rozhoduje o vyhlášení krajského referenda
- atd.

B) Rada v samostatné působnosti

- připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva
- zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem
- zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu a případně provádí rozpočtová opatření
- zřizuje a zrušuje komise rady
- ukládá krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontroluje jejich plnění
- atd.

C) Krajský úřad v samostatné působnosti

- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou
- napomáhá činnosti výborů a komisí
- rozhoduje v případech stanovených zákonem o krajích nebo zvláštním zákonem

Přenesená působnost

- výkon státní správy ve věcech, které stanoví zákon – kraj je nepřímým vykonavatelem státní správy
- obecně tuto povinnost ukládá zákon o krajích, ale jednotlivá oprávnění jsou stanovena ve speciálních právních předpisech
- kraj v přenesené působnosti vykonává záležitosti státu – jedná se zejména o činnosti, kterými mohou být dotčena základní práva a svobody
- při výkonu přenesené působnosti se kraje řídí:
 - o zákony a jinými právními předpisy
 - o usneseními vlády
 - o směrnicemi ústředních správních úřadů
 - o opatřeními příslušných orgánů VS přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti
- výkon přenesené působnosti zajišťuje krajský úřad, pokud není zákonem stanoveno jinak
 - o zastupitelstvo rozhoduje v přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon
 - o rada vydává v přenesené působnosti nařízení kraje

A) Krajský úřad v přenesené působnosti

- přezkoumává rozhodnutí vydána orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů
- projednává přestupky podle zákona
- poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím
- provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí
- atd.

20. Profesní a ostatní samospráva

- **samospráva** – Ústavou a zákony stanovený okruh úkolů VS, jejichž vykonávání vlastním jménem je zákonem delegováno na samosprávnou veřejnou korporaci, odlišnou od státu, přičemž nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízeno orgánům státní správy, ale státu přísluší právní dozor nad jejím jednáním

Profesní samospráva

- správa částí veřejných věcí souvisejících s výkonem určitého svobodného povolání
- **specifické rysy** (odlišující ji od samosprávy územní)
 - o exkluzivita osobního substrátu zájmové korporace
 - členství nevzniká automaticky – předpokládá se volní jednání zájemce o členství (formální akt žádání o členství, poté uznání členství orgánem samosprávy)
 - o k možnosti získat členství se vyžadují některé další předpoklady (členem územní korporace se může stát každý státní občan)
 - dosažení určitého vzdělání, absolvování předepsané praxe, vykonání zvláštní profesních zkoušek
 - o vázanost členů nejen právními předpisy činnosti komory upravující, ale také vnitřními předpisy korporace (= stavovskými předpisy)
 - nemají obecnou závaznost, právní účinky pouze vůči členům komory
 - u některých předpisů jako předpoklad platnosti nutný souhlas či schválení věcně příslušným ústředním správním úřadem (většinou ministerstvem), příp. povinnost předpis úřadu předložit
 - nejde o formální pramen práva
 - některé otázky jsou upraveny na základě zmocnění obsaženého v zákoně, kdy je úprava svěřena právním předpisu (vyhlášce), kterou vydává ÚSÚ (ministerstvo)
 - př. Advokátní komora – Ministerstvo spravedlnosti vydává ve formě vyhlášky kárný a zkušební řád (jde tedy o nařízení správního úřadu, vydané podle čl. 79 odst. 3 Ústavy)
 - o existence dohledu orgán komory nad kvalitou výkonu povolání
 - a s tím související možnost kárného potrestání za porušení právních či stavovských předpisů
 - možnost soudního přezkumu
 - o nucené členství v komoře, které podmiňuje výkon příslušného povolání
 - výjimka: Hospodářská a Agrární komora
 - nucené členství není protiústavní, v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny
 - o povinnost členů platit pravidelné příspěvky
- **samosprávné stavovské organizace na území ČR**
 - o Česká advokátní komora
 - o Česká lékařská komora
 - o Česká stomatologická komora
 - o Česká lékárnická komora
 - o Komora veterinárních lékařů ČR
 - o Hospodářská komora
 - o Agrární komora
 - o Česká komora architektů
 - o Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě
 - o Notářská komora ČR
 - o Komora daňových poradců ČR
 - o Komora patentových zástupců
 - o Komora auditorů ČR
 - o Komora soudních exekutorů
- **charakteristika komor**
 - o samostatné nepolitické stavovské organizace, resp. samosprávné stavovské organizace
 - o cíle činnosti (stanoveny dle vymezení činnosti konkrétní komory), obecně ale:
 - dohled nad profesně, právně i eticky nezávadným a kvalitním výkonem povolání (u kterého veřejný zájem vyžaduje řádný výkon)
 - ochrana a obhajoba profesních zájmů (nikoli ochrana zájmů sociálních a hospodářských → odborové organizace)
 - o členem pouze FO
 - výjimka: Hospodářská a Agrární komora, kde je možné i členství PO
 - o organizační uspořádání
 - liší se, ale mají společné rysy
 - zpravidla na územním principu
 - základem územní organizace nejnižších složek
 - nejvyšší orgán sjezd členů či delegátů
 - mezi sjezdy komory působí kolektivní exekutivní orgán (představenstvo) – v čele volený prezident + zástupce (viceprezident)
 - disciplinární orgán – provádí řízení proti členům

- možnost dalších orgánů – orgány revizní, zkušební komise, poradní orgány
- výkon veřejné správy (resp. samosprávy)
 - dohled nad odpovídající úrovní výkonu povolání člena, zkoušky uchazečů o členství, rozhodování o členství či nečlenství, příp. pozastavení členství, kárné řízení, ukládání sankcí, rozhodování o speciální odborné způsobilosti
- **soudní kontrola**
 - správním soudům podléhají všechna rozhodnutí orgánu prof. samos., pokud se jimi rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech
- za zájmové samosprávné celky nelze považovat zájmová sdružení podle již neúčinného sdružovacího zákona (sdružení FO → dle NOZ se považují za spolky, sdružení PO → „dožívají“, možnost přeměny na spolky dle NOZ)
 - dobrovolnost účasti, nevykonávají veřejnou správu, soukromoprávní subjekt, jejich „rozhodnutí“ nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví
 - mohou ale ovlivňovat rozhodování státní správy, příp. jejich jednotlivým členům může být za zákonem stanovených podmínek propůjčen výkon státní správy (např. myslivecká stráž)

Ostatní samospráva

- především školská samospráva a samospráva vysokých škol
- **základní znak**, odlišující ji od územní a profesní samosprávy
 - nositel samosprávy není veřejnoprávní korporací, ale právním subjektem, v řadě věcí nesamostatným, podléhajícím výkonu státní správy, příp. i samosprávě (obecní či krajské)
 - pouze některý orgán/y vykonává v některých věcech samosprávu
 - = smíšený charakter – instituce částečně samosprávné a částečně nesamosprávné
- **školská samospráva**
 - upravena školským zákonem
 - odlišovat, kdy jde o samosprávu územní vztahující se ke školským záležitostem, kterou vykonávají obce a kraje, a kdy jde o vlastní samosprávu školskou!
 - orgány vykonávající samosprávu – školská rada
 - složená z rodičů žáků a zletilých žáků, příp. dalších osob
 - zřizuje a zrušuje zřizovatel školy, stanovuje i počet členů
 - třetina členů jmenována zřizovatelem školy, třetina volena zletilými žáky, třetina volena pedagogy
 - tříleté funkční období
 - činnost – vyjadřuje se k návrhům školních vzdělávacích programů a jejich uskutečňování, schvaluje výroční zprávu o činnosti školy, schvaluje školní řád (příp. i stipendijní řád), projednává návrh rozpočtu a inspekční zprávy ČŠI, podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy
- **vysokoškolská (akademická) samospráva**
 - zákon o vysokých školách
 - týká se jen veřejných VŠ, zřízených zákonem
 - samosprávnou působnost vykonává jen v oblastech, které zákon taxativně stanoví (např. vnitřní organizace, určování počtu přijatých uchazečů, podmínky pro přijetí, rozhodování v přijímacím řízení, tvorba a uskutečňování studijních programů, habilitační řízení a jmenování profesorem, ustanovování samosprávných akademických orgánů)
 - v řadě oblastí je VŠ objektem (především v udělování akreditace studijních programů) nebo vykonavatelem státní správy
 - samosprávné orgány:
 - akademický senát – samosprávný zastupitelský orgán
 - složení – třetina až polovina studenti, ostatní členové jsou akademičtí pracovníci; volení členy akademické obce; nejméně 11 členů
 - max. tříleté funkční období
 - členství neslučitelné s funkcí rektora, prorektora, děkanů a proděkanů
 - činnost – schvaluje vnitřní předpisy a rozpočet, kontroluje využívání finančních prostředků, usnáší se o návrhu na jmenování rektora atd.
 - zasedání jsou veřejně přístupná
 - rektor
 - jmenován prezidentem na návrh akademického senátu, který se podává prostřednictvím MŠMT
 - čtyřleté funkční období, max. dvě po sobě jdoucí
 - vybírá a jmenuje si prorektory

- rozhoduje ve věcech VŠ, pokud zákon nestanoví jinak
 - vědecká nebo umělecká rada
 - členy jmenuje a odvolává rektor, třetina jsou nečlenové akademické obce příslušné VŠ (významní představitelé oborů)
 - disciplinární komise
 - jmenuje rektor z členů akademické obce na dva roky, polovinu tvoří studenti
 - obdobně se zřizují samosprávné orgány na jednotlivých fakultách, pokud je VŠ zřizuje
 - VŠ vydávají své vnitřní předpisy (př. statut školy, studijní a zkušební řád), podmínkou platnosti je registrace MŠMT
- **samospráva soudnictví**
- nemůže jít o samosprávu v tradičním pojetí, o sdílení veřejné správy subjekty odlišnými od státu, neboť se předpokládá vytvoření „samosprávné“ organizace soudců, tedy vykonavatelů soudní (státní) moci
 - na výkon funkce soudce nelze pohlížet jako na výkon svobodného povolání jako např. u advokátů – jde totiž o přímý výkon státní soudní moci
 - nonsens
 - proklamované důvody pro samosprávu – efektivnější realizace ústavně zaručeného principu nezávislosti soudců
 - dohlížení na zachování zodpovědnosti soudce a spolurozhodování o kariérním postupu soudců

21. Správní dozor

Systematika kontroly v souvislosti s VS

- různá pojetí (srov. Sládeček, Hendrych a kol., Průcha), různá hlediska
 - o členit lze podle toho, kdo kontroluje (zda orgán veřejné správy, nebo někdo mimo veřejnou správu)
 - o členit podle toho, kdo je kontrolován (zda orgán veřejné správy, nebo subjekty stojící mimo veřejnou správu)
 - o členění podle toho, kdo provádí kontrolu (Sládeček)
- **kontrola vykonávaná „subjekty“ mimo VS** – subjekt mimo veřejnou správu kontroluje veřejnou správu
 - o parlamentní kontrola veřejné správy (interpelace, parlamentní výbory, komise atd.)
 - o soudní kontrola veřejné správy (ústavní soudnictví, správní soudnictví, civilní soudy)
 - o kontrola prostřednictvím státního zastupitelství
 - o kontrola NKÚ
 - o kontrola prostřednictvím veřejného ochránce práv
 - o kontrola veřejné správy prostřednictvím veřejnosti (petice, stížností apod.)
- **kontrola vykonávaná veřejnou správou**
 - o vnější (vůči subjektům mimo veřejnou správu – vůči adresátům veřejné správy – FO, PO) - správní dozor, finanční kontrola a obdobné činnosti
 - o vnitřní (vůči orgánům veřejné správy, tedy správním orgánům) - instanční dozor, služební dohled
- samostatnou oblastí je dohled nad veřejnoprávními samosprávnými korporacemi – má znaky jak vnitřní, tak vnější kontroly

Dozor, dohled, kontrola

- ve správním právu se mezi jednotlivými pojmy nerozlišuje
- používá se pro **činnost**, kdy se **pozoruje chování kontrolovaného** (dozorovaného) a jeho chování (jednání) se **vyhodnocuje podle stanovených kritérií** – obvykle:
 - o právnost (plnění povinností stanovenými právními předpisy)
 - o hospodárnost
 - o efektivnost
- zahrnuje i opatření k nápravě
- pokud se zjistí, že pozorovaná činnost neodpovídá požadavkům, může se překloupit ve **správní trestání** (to už ale není součástí dozoru)

Správní dozor

- = zákonem povolená činnost správy, při které dozorcí orgán (správní úřad) sleduje chování nepodřízených subjektů (FO/PO, osob soukromého i veřejného práva) a porovnává ji s chováním žádoucím (uplatňuje prostředky nápravy, ukládá sankce)
- dozor – činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání FO i aktivity směřující k nápravě nedostatku
- slouží k ochraně **objektivního práva** (nikoliv k ochraně subjektivních práv)
 - o správní dozor provádí např. ČOI – když reklamuji myčku, jde o subjektivní právo, když budu nespokojen, budu postupovat podle NOZ (soukromé právo), pak můžu ale podat podnět i na ČOI – jejím zájmem je pak ochrana objektivního práva, dodržování povinností prodejců, kteří něco prodávají – ochrana všech spotřebitelů jako veřejný zájem
- jde o státní dozor výkon státní správy orgány VS
- **věcně specializovaná kontrolní činnost VS** směřující vůči nepodřízeným subjektům (vnější vztahy VS), mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti
 - o neexistuje totiž jeden kontrolní orgán pro všechno
- sleduje se chování v souladu s právem, nepřihlíží se ke kritériím mimoprávním (účelnost, hospodárnost...)
- zahajuje se z úřední pravomoci – předem je vždy stanovený **kontrolní plán** (např. v létě se více kontrolují potraviny, které se rychleji kazí)
 - o plán se může změnit, pokud se např. vyskytne problém – **možnost úprav**
 - o správní dozor se vykonává na základě **podnětů** od jednotlivců -> **incidentní správní dozor**
- jde o následnou kontrolu (x preventivní – povolovací činnost, nikoliv ale správní dozor jako takový)
- obsahuje znak pozorovací a nápravný a správní úřady při něm disponují preventivními nebo represivními prostředky
- pro dozorcí činnost se používají pojmy dohled / inspekce / kontrola / revize / prověrka
 - o správní dozor je pojem doktrinální, ve zvláštních právních předpisech se vyskytují různé jiné názvy
 - v pozitivním právu např. jako dohled, státní dozor, dozor, inspekce, kontrola, kontrolní činnost, nebo se dozor blíže charakterizuje jako např. státní dozor, odborný dozor, rostlinolékařský dozor atp.
 - v minulosti tato činnost označována jako „policie“ – živnostenská, stavební atp.
- někdy může navazovat sankcionování (už není součástí dozoru, dohledu, kontroly) – fakultativně při zjištění porušení práva

- **dozor:**
 - o činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání FO
 - o příp. aktivity směřující k nápravě nedostatků
- **správní dozor:**
 - o činnost správy povolená zákonem,
 - o kterou vykonává dozorcí orgán,
 - o který sleduje chování nepodřízených subjektů
 - o a porovnává ho s chováním žádoucím ve věcech své specializované působnosti = zda je v souladu s právními předpisy / správními akty (tj. nekontroluje, zda je chování věcně správné / hospodárné / účelné / efektivní – to jedině, pokud by to explicitně předepisoval zákon)
 - o a při zjištění porušení práva uplatňuje nápravné / sankční prostředky

Klasifikace správního dozoru

- incidentní / plánovaný
 - o incidentní – zahajující se na podnět, zahájení kontroly není nezbytným následkem návrhu
 - např. podnět od nespokojeného zákazníka = občanský podnět, podnět od nějaké jiné PO = konkurenční
 - o plánovaný – na základě kontrolního plánu – zpravidla na základě objektivních kritérií
 - např. v zimě lyžařské stánky, v létě stánky se zmrzlinou atd.
- dle časového hlediska = průběžný/následný/předběžný
 - o průběžný – provádí se průběžné kontrolní prohlídky nedostavěné stavby
 - o následný – následná kontrola po zjištění nedostatků
 - o předběžný – tam, kde jde o předběžnou kontrolu, tak to spíše není správní dozor – je to většinou formu povolení, aby se předcházelo nedostatkům – je to prevence – **předběžný správní dozor tedy neexistuje** – není to dozor, je to na základě rozhodnutí
- dle frekvence = soustavný/jednorázový/incidentní na základě podnětu
 - o soustavný – v průběhu činnosti – např. kontrola průběhu stavby prováděná stavebním úřadem nebo kontrola v oblasti potravinářství
 - o jednorázový – často následuje až poté, co byly zjištěny nějaké nedostatky při předchozím výkonu dozoru – další kontrola odstranění nedostatků
- dle osob vykonávajících dozor = úřední osobou/FO či PO s propůjčeným výkonem státní správy
- dle zaměření = na chování osob/na posuzování technických věcných prvků
- dle stupňů = 1stupňový (běžný)/vícestupňový (vrchní) ministerstva/jiné ústřední správní úřady
- dle šíře pravomoci dozorcího orgánu = nedominantní složka činnosti vedle plnění běžných úkolů/jediná či dominantní složka činnosti = specializované dozorcí orgány inspekce, věcně specializovaný/hierarchické uspořádání: vrchní správní dozor

Právní úprava

- dříve zák. č. 552/1991 Sb. o státní kontrole (*lex generalis*) = obecná úprava pro správní dozor
- dnes zák. č. 255/2012 – zákon o kontrole (kontrolní řád)
 - o jsou tam upraveny i jiné druhy kontrol než pouze správní dozor, subsidiárně se používá správní řád
 - o *lex generalis*
- zvláštní zákony, např.
 - o zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon
 - o zák. č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu
 - o zák. č. 166/1999 Sb., veterinární zákon
 - o zák. č. 289/1995 Sb., lesní zákon
 - o zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny
 - o živnostenský, zákon o podnikání na kapitálovém trhu a mnoho dalších
- **kontrolní řád**
 - o působnost
 - zákon, který má upravovat veškerou kontrolní činnost, kterou provádí veřejná správa – tj. nejen správní dozor
 - má tedy mnohem širší rozsah působnosti
 - v zákoně definice podobná jako definice správního orgánu
 - dozor je jen tam, kde se kontroluje činnost PO nebo FO („kontrolované osoby“)
 - na obou stranách vztahu jsou vzájemná práva a povinnosti

- (1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).
 - (2) Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.
- mluví o něm obecné i zvláštní zákony
 - souhrn základních pravidel správního dozoru
 - stanoví oprávnění a povinnosti dozorcích orgánů, reguluje řízení o námitkách, ale reguluje i např. úkony předcházející kontrole, přestupky a jiné správní delikty, má se uplatnit i při kontrole výkonu státní správy, tj. ve vztazích interních, což je dle prof. Sládečka problematické
 - vrchnostenská oprávnění kontrolorů (inspektorů) = kontrolní pracovníci = kontrolují osoby – musí být stanoveno zákonem
 - právní vztah = práva a povinnosti kontrolorů a kontrolovaných osob = vzájemně si odpovídají
 - povinnosti kontrolovaných osob
 - obecně povinnost poskytnout součinnost
 - pořádkový delikt neposkytnutí součinnosti -> lze uložit sankci
 - povinnost umožnit vstup
 - umožnit odebrání vzorků
 - povinnost předkládat dokumentů
 - kontrola dle kontrolního řádu
 - ještě předtím opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu: pořizuje se záznam
 - kontrolující = kontrolním orgánem pověřená FO
 - zahájení:
 - předložením pověření
 - doručením oznámení o zahájení dozoru
 - kontrolním úkonem bezprostředně předcházejícím předložením pověření
 - vždy by se ale mělo věrně předložit pověření, pak až se má zahájit kontrola, ledaže by mohlo dojít ke zmaření

Dozorčí orgán

- vykonavatel VS, který spr. dozor provádí (je mu svěřena dozorčí působnost)
- může jít o
 - **správní úřad**
 - dominantní (hlavní) - dozor je jediná/dominantní složka pravomoci – typicky inspekce (Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká školská inspekce; Státní energetická inspekce a ČOI – obě podřízeny Ministerstvu průmyslu a obchodu; Inspekce životního prostředí; Drážní inspekce (podřízena Ministerstvu dopravy)
 - obvykle to jsou neústřední úřady, protože jsou podřízeny nějakému jinému ústřednímu úřadu
 - jsou to správní úřady s celostátní působností, ale tedy ty jiné (neústřední), výjimečně fungují jako součásti jiného správního úřadu (Památková inspekce, Inspekce sociálních služeb podle zákona o sociálních službách)
 - zřizovány jako orgány monokratické
 - dělí se na inspektoráty územní a celostátní – někdy mají i územní inspektoráty samostatnou pravomoc
 - jedna z mnoha pravomocí vedle rozhodovací pravomoci – Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad – úřady, které udělují oprávnění provozovat nějakou činnost, ale zároveň také vykonávají dozor, jestli jsou povinnosti dodržovány
 - **orgán veřejnoprávní korporace** (obecní úřad s rozšířenou působností – vždy jde o výkon st. správy)
 - **jednotlivé úřední osoby** – zpravidla zákon svěřuje výkon správního dozoru určitému spr. úřadu a současně opravňuje jednotlivé úřední osoby k jeho provádění (inspektoři, příslušník Policie ČR, celník...)
 - např. dozor nad plynulostí dopravy
 - *veřejný bezpečnostní sbor – Policie ČR, celní správa, obecní policie – nemusí se konkretizovat kontrolní vztah, protože příslušníci pozorují a pokud nic nenasvědčuje, že je problém, tak vůbec nezasahují – označováno i jako pořádkový dozor

- **FO nebo PO soukromého práva**, které jsou k výkonu spr. dozoru přímo oprávněni podle zákona nebo formou autorizace (stráže)
 - vodní stráž, lesní stráž, stráž ochrany přírody, ...
- inspekce = specializované dozorní orgány, podřízeny ministerstvu, celostátní působnost
 - samostatné správní úřady: ČOI, Památková inspekce, Inspekce poskytování sociálních služeb
- veřejné ozbrojené sbory = např. příslušník policie, pořádkový dozor, ochrana osob a majetku, zajištění veřejného pořádku / bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích
- příklady
 - např. Krajské hygienické stanice vykonávají dle zákona o ochraně veřejného zdraví dozor dodržování pravidel stanovených tímto zákonem a dalšími předpisy na ochranu veřejného zdraví (včetně ochrany veřejného zdraví při práci) i rozhodnutími nebo opatřeními vydanými na základě těchto předpisů
 - ČOI má pravomoc kontrolovat PO a FO prodávající nebo dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh, poskytující služby nebo vyvíjející jinou činnost na vnitřním trhu, poskytující spotřebitelský úvěr, provozující tržiště (tržnice), nevykonává-li tento dozor jiný spr. úřad; kontroluje dodržování jakosti zboží nebo výrobků (kromě potravin), včetně jejich zdravotní nezávadnosti atd., dodržování pr. předpisů pro poskytování služeb, zda jsou při sjednávání spotřebitelského úvěru dodržovány povinnosti stanovené pr. předpisy, nevykonává-li tento dozor ČNB
 - příslušníci veřejných bezpečnostních sborů vykonávají tzv. pořádkový dozor – vykonávají správní dozor na veřejně přístupných místech a v počátečním stádiu nemusí jít vůbec o sledování činnosti konkr. - dozorní vztah nebude konkretizován a nebude zapotřebí součinnosti; mezi jejich pravomoci patří pravomoc činit bezprostřední zásahy, faktické pokyny aj. služební pokyny a zákroky; policisté jsou např. oprávněni vyzvat k prokázání totožnosti, provést zadržení, provádět prohlídky dopravních prostředků, zakázat vstup na určená místa... smyslem těchto oprávnění je zajištění veřejného pořádku a také zajistit bezpečnost a plynulost silničního provozu

PROCESNÍ FÁZE: 1. zjišťování a hodnocení, 2. uplatnění nápravných/sankčních prostředků

Dozorní oprávnění

- zvláštní zákon, který upravuje správní dozor + zákon o statní kontrole
- vyplývají ze zákona o státní kontrole, umožňují řádné zjištění skutečného stavu věci:
 - vstupovat do míst a vykonat prohlídku věcí / osob
 - vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor, dopravních prostředků s výjimkou obydlí (ledaže je používáno k podnikání nebo obdobné činnosti)
 - vyžadovat podklady a informace (ediční povinnost)
 - zajistit důkazy, odebrat vzorky
 - zakázat / omezit určitou činnost
 - požadovat součinnost od kontrolovaného subjektu
 - zajistit realizaci povinnosti pořádkovou pokutou / sankcí za správní delikt / vydáním spr. Aktu

Dozorní povinnosti

- bez vyzvání se legitimovat (lze uplatnit námitku podjatosti)
- oznámit zahájení kontroly
- prokázat pověření k provedení kontroly
- zjištění skutečného stavu věci
- zajištění potřebných dokladů k jeho prokázání
- šetřit práva a právem chráněné zájmy osob
- sepsat protokol
- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se při výkonu dozoru dozvěděly
- poučit osobu o možnosti podat námitky (do 5 dnů)

Kontrolní protokoly

- průběh a výsledky kontroly se zapisují do protokolu (kontrolované osoby mají právo do něj nahlédnout, odepřít podpis či vznést výhrady a uvést je do protokolu, pokud s ním nesouhlasí, mohou vznést námitky)
- povinností je seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu, což se stvrzuje podpisem
- kontrolovaná osoba má právo dostat stejnopis
- pokud kontrolovaná osoba s něčím nesouhlasí, má právo podat námitky, které se podávají písemně a musejí být odůvodněné
- o námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu nebo ten, kdo kontroloval
- **námitky**
 - podává je kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu
 - lhůta 15 dnů od doručení protokolu, příp. delší lhůta stanovená v samotném protokolu
 - musí být písemné – musí být zřejmé proti jakému kontrolnímu zjištění směřují + obsahovat odůvodnění nesouhlasu

- vyřizování
 - pokud jim ve lhůtě 7 dní ode dne doručení nevyhoví vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující, tak je vyřídí nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dní ode dne doručení: vyhoví, částečně vyhoví nebo zamítne
 - ve zvláště složitých případech se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou prodlužuje o 30 dní (kontrolovaná osoba se o tom předem vyrozumí)
 - zamítnutí jako nedůvodných – námátky neobsahující odůvodnění nebo ze kterých není zřejmé proti jakému kontrolnímu zjištění směřují
 - zamítají se i opožděné a neoprávněnou osobou podané námátky

Nápravné prostředky

- obecné: (užívají všechny dozorčí orgány)
 - právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků
 - právo ukládat odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě
 - právo udílet závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků = určuje způsob odstranění
- specifické: (užívají pouze některé dozorčí orgány)
 - právo uložit povinnost zdržet se určitého jednání
 - právo odejmout oprávnění
 - právo uzavřít provozovnu
 - právo přikázat/zakázat určitou činnost
- uložení nápravného prostředku může předcházet neformální výzva ke sjednání nápravy
- opatření k nápravě ≠ sankce – může mít dopad např. do majetkových poměrů (právo zničit zboží, pokud nevyhovuje předpisům, zákaz uvedení do oběhu)
- NSS 7 Sd 33/2010–99
 - opatření k nápravě – v zákonech výjimečně uvedeno, že jde o rozhodnutí, úprava je však nejednotná
 - jednalo se o zjištění methanol v alkoholových nápojích; inspektor uložil opatření k odstranění zjištěných nedostatků, skončilo to u NSS, který dospěl k závěru, že obecný nápravný prostředek má charakter správního rozhodnutí; zákon nevymezuje obsahové náležitosti, je třeba použít správní řád; lze zpochybnit – požaduje se uvedení závadného stavu do souladu s právním řádem, žádná povinnost se neukládá (názor Sedláčka)
- 1 As 13/2006–90
 - uloží-li inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů v rámci kontroly nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů [§ 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů] opatření k nápravě (§ 40 téhož zákona), jde o správní rozhodnutí podřízené soudnímu přezkumu
 - sankční prostředky – typicky pokuta, většinou ukládána v blokovém řízení
 - vyskytují se případy, kdy dozorčí orgán nemá pravomoc realizovat nápravné nebo sankční prostředky, ale může iniciovat jejich uložení jiným orgánem
 - výběr nápravného nebo sankčního prostředku závisí vždy na spr. uvážení SO
 - NSS – uplatnění nápravných opatření a sankce lze uložit dohromady (nemusí být dvakrát rozhodováno)
 - pozn. kontrolní protokol a rozhodnutí o námitkách nejsou považována za rozhodnutí ve smyslu s.ř.s. a nejsou tedy přezkoumatelné, nezasahuje se do práv a povinností kontrolovaného subjektu, pouze se hodnotí určitý stav
 - výjimka – pokud je součástí protokolu uložení opatření k nápravě, pouze v této části je protokol rozhodnutím v materiálním smyslu
 - pozn. za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 „s. ř. s.“ nelze považovat ani rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu vydaná v obou stupních, neboť ta neukládají žalobci žádné povinnosti a taktéž nezakládají, neruší, nemění či závazně neurčují jeho práva
- *z hlediska formy činnosti – pro účely žaloby ve správním soudnictví: záleží na konkrétních okolnostech, právní úprava je nejednotná
 - správní dozor – obvykle faktické úkony – příkazy, pokyny a další opatření k nápravě
 - pro účely žaloby ve správním soudnictví – záleží na konkrétních okolnostech daného případu
 - varianta A – lze žalovat jako **rozhodnutí správního orgánu** (stačí materiální smysl slova, splnění podmínek pojmu rozhodnutí) - proti udělení sankce je to vždy žaloba proti rozhodnutí
 - varianta B – lze žalovat jako **zásah správního orgánu** – jiná forma než rozhodnutí (judikatura v těchto případech není jednotná) – je to jen podpůrná žaloba, když nejde o variantu A
 - tam, kde bude písemný podklad, bude spíše vyhodnoceno jako rozhodnutí pro účely žaloby, pokud to bude faktický úkon, pak spíše půjde o zásah správního orgánu
 - mohou udělovat příkazy, odstranit závady (nemusí vyslovovat konkrétně jak)
- fáze postupu dozorčích orgánů při výkonu správního dozoru:
 - **fáze zjišťovací a hodnotící**

- dozorcí orgán zjišťuje soulad s právními předpisy, k mimoprávním kritériím se přihlíží, jen stanoví-li tak zákon (např. hospodárnost, účelnost, věcná správnost)
- **fáze uplatnění nebo iniciace** nápravných nebo sankčních prostředků (fakultativní)

Sankční prostředky

- není to součástí správního dozoru
- ukládání sankcí za správní delikty – zejména pokuta v blokovém řízení
- lze i vedle nápravných opatření jde o rozdílné akty správy
- není-li dozorcí orgán sám oprávněn uložit sankci – může iniciovat uložení jinými orgány

Dozorčí činnosti ve vnitřních vztazích VS

- **služební dohled:**
 - **uvnitř** organizace VS, ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti
 - orgánům – mezi orgánový dohled
 - osobám – interpersonální dohled
 - hodnotí se i hlediska mimoprávní – nejenom zákonnost, provádí vedoucí zaměstnanci
 - může ji realizován v rámci SÚ nebo ve vztahu k podřízeným správním úřadům
 - provádějí ji kontrolní útvary nebo vedoucí či jiní (vyčlenění) zaměstnanci
 - odvozuje se ze vztahu subordinační, není proto třeba zvláštního zákonného zmocnění
 - správní dozor směřuje vně VS x služební dohled směřuje dovnitř VS
 - správní dozor vůči nepodřízeným x služební dohled vůči podřízeným
 - např. když ředitel krajského úřadu kontroluje pracovníky krajskému úřadu, jestli si plní svoje povinnosti, jestli včas chodí do práce, povinnosti při výkonu odborných povinností
 - prameny právní úpravy služebního dohledu
 - interpersonální dohled v rámci státní správy i samosprávy:
 - zákoník práce
 - zákon o státní službě
 - mezi orgánový dohled:
 - pouze v rámci státní správy, přímé i nepřímé (v samosprávě není subordinační)
 - nejde o pravomoc (nesměřuje vůči adresátům)
 - výslovně zakotven není, odvozuje se z organizační normy, která zakotvuje subordinační vztah
 - považuje se za imanentní součást subordinační
- **instanční dozor:**
 - jde o institut správního řízení, které vykonávají správní úřady instančně vyšší vůči nižším spr. úřadům
 - spočívá v přezkoumání správního aktu
 - jde-li o přezkum na základě řádného opravného prostředku
 - posuzuje se právnost rozhodnutí a v rozsahu námitek odvolatele i věcná správnost (tu je třeba výslovně namítat a specifikovat, v čem je nesprávnost rozhodnutí spatřována)
 - spr. akt může být, jak potvrzen, tak zrušen a v tom případě může být řízení zastavit, změnit anebo vrátit k novému projednání; neshledá-li důvodnost návrhu, návrh zamítne
 - jde-li o přezkum na základě dozorcího opr. prostředku,
 - posuzuje se jen právnost
 - rozhodnutí může být zrušeno i změněno – opět přípustná jak kasace, tak apelace (viz § 97 odst. 3 SŘ)

Činnosti obdobné správnímu dozoru

Státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi (čl. 9 Ú – právo na samosprávu)

ÚSC

- nad výkonem samostatné působnosti obce/kraje:
 - OZV/rozhodnutí, usnesení, jiná opatření v sam. působnosti
 - vykonává MV
 - rozpor se zákonem (OZV)/příp. jiným právním předpisem (rozhodnutí, usnesení, jiná opatření) - §123 zákon o obcích
 - výzva k nápravě + lhůta (60 dnů) – v příp. zřejmého rozporu s LP a ZS bez výzvy
 - pokud obec nezjedná ve lhůtě nápravu – pozastavení účinnosti + stanovena další přiměřené lhůta
 - návrh ÚS na zrušení OZV (do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu proti rozhodnutí MV a pozastavení účinnosti) /správnímu soudu (KS) na zrušení rozhodnutí, usnesení, jiných op.!!!!
 - jiné opatření kraje v samostatné působnosti: jako u obcí, změna akorát v soudě, který zrušuje rozhodnutí jiných opatření
- nad výkonem přenesené působnosti obce/kraje:
 - nařízení / rozhodnutí, usnesení, jiná opatření

- vykonává KrÚ (obec), věcně příslušné ministerstvo / jiný ústřední správní úřad (kraj)
 - rozpor se zákonem / jiným právním předpisem
 - výzva k nápravě + lhůta (60 dnů) – v příp. zřejmého rozporu s LP a ZS bez výzvy
 - pozastavení účinnosti + lhůta (30 dnů) / zrušení rozhodnutí, usnesení, jiných opatření
 - návrh ÚS na zrušení nařízení
 - v případě jiných opatření kraje v přenesené působnosti se posuzuje rozpor se zákonem nebo jiným právním předpisem s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu
- je třeba zdůraznit, že výše uvedené dozorové oprávnění se nevztahují na rozhodnutí a úkony orgánu obce/kraje učiněné podle správního řádu, nebo zákona o správě daní a poplatků

Profesní komory

- zájmové veřejnoprávní korporace (komory – advokátská, ...)
- vykonávají působnost samosprávnou, která přímo spadá pod kontrolu moci soudní = správní soudnictví
 - soudní kontrola pravomocných správních rozhodnutí orgánů profesní samosprávy na základě správní žaloby
 - soudní kontrola jiných (ne)jednání orgánů profesní samosprávy na základě správní žaloby
 - soudní kontrola stanovských předpisů na základě návrhu ministra, resp. vedoucího jiného ústředního úřadu
- státní dohled ministerstev – zejména pravomoc MS / MF:
 - schvalovat některé stanovské předpisy
 - podat návrh na přezkum zákonnosti / zrušení stanovského předpisu soudem
 - podat návrh na zahájení kárného řízení s členem profesní komory
 - vyhláškou stanovit některá pravidla pro činnost orgánů profesní komory

Veřejné VŠ

- státní dohled MŠMT – pravomoc:
 - vyzvat VŠ k nápravě nezákonného opatření
 - omezit / odejmout působnost VŠ ze zákonných důvodů
 - udělit VŠ akreditaci studijních programů
 - registrovat statutární předpisy VŠ

Finanční kontrola

- prameny právní úpravy:
 - zák. o rozpočtových pravidlech – lex generalis
 - zák. o finanční kontrole ve veřejné správě – lex specialis
- důležitý je předmět kontroly – specifická forma kontrolní činnosti vykonávaná VS při hospodaření s veřejnými finančními prostředky
- **dělení dle zák. o rozpočtových pravidlech:**
 1. finanční kontrola mezi orgány veřejné správy – nadřízený vůči podřízenému
 2. finanční kontrola uvnitř orgánů veřejné správy – vedoucí orgánu / útvaru, do jehož působnosti spadá rozpočtová agenda, hospodaření
 3. finanční kontrola žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory – vně veřejné správy, vůči osobám
- v některých částech se podobá správnímu doзору – akorát je zaměřen na finanční prostředky
- **dělení dle zák. o fin. kontrole ve veřejné správě:**
 1. veřejnoprávní finanční kontrola – provádí Ministerstvo financí pro oblast finanční kontroly – může provádět i řídit, finanční úřady, provádí i správci kapitol státního rozpočtu (správní úřady), mezi ÚSC a jejich orgány
 2. řídicí finanční kontrola – prováděna vedoucím orgánem veřejné správy / vedoucím zaměstnancem útvaru
 3. interní audit – provádí nezávislý specializovaný útvar v rámci orgánu – ne obecný vedoucí, ale specializovaný a nezávislý útvar, který má zajistit nezávislé hodnocení
- vykonává MF / správci kapitol SR / územní finanční orgány / ÚSC
- cílem: dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány VS v mezích právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky, zajištění ochrany, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům, včasné a spolehlivé informování vedoucích org. VS a efektivní a účelný výkon VS
- opatření k nápravě: kontrolovaná osoba je povinná přijmout opatření k odstranění nedostatků – pokuty až 1mil. Kč, postupuje se podle správního řádu
- specifickou kontrolu hospodaření upravuje zákon o přezkouvávání hospodaření územních samosprávných celků (viz níže)

Přezkouvávání hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků obcí

- právní úprava: zák. č. 420/2004 Sb., o přezkouvávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- obce/dobrovolné svazky obcí/městské části hl. m. Prahy = přezkum provádí na výběr:

- auditor
- Krajský úřad
- Magistrát hl. m. Prahy
- MF
 - * buď si ho nechají udělat auditorem / auditorskou společností, nebo požádají krajský úřad o jeho provedení, příp. Magistrát hl. m. Prahy (pokud jde o části Prahy), příp. Ministerstvo financí (pokud jde o Prahu)
- kraje = přezkum provádí MF
- regionální rady regionů soudržnosti – Ministerstvo financí, ale může pověřit finanční úřad nebo generální finanční ředitelství (kohokoliv ve struktuře dolů)
- přezkoumávají se:
 - údaje ve SZÚ o ročním hospodaření
 - soulad hospodaření dle rozpočtu
 - hospodaření s majetkem ÚSC
 - stav pohledávek a závazků
 - účetnictví
 - dodržení účelu poskytnutých dotací ze SR
 - dodržování povinností dle právních předpisů
- při nedostatečných opatření k nápravě, lze uložit za tento přestupek i pokuty do 50 000 Kč
- dozor MF nad celým přezkoumáváním

Technický dozor

- jde spíše o vlastnosti různých zařízení, bezpečnostní normy, ...
- je to tzv. „věcný“ správní dozor, správní dozor ad rem – kontroluje se věc, ale osoba musí zajistit, že ta věc ty kvality splňuje
- zaměřen spíše na posuzování věcných prvků, vlastností apod.
- např. dozor nad bezpečností práce (vyhrazených technických zařízení) podle zákon o státním odborném dozoru nad bezpečností práce
- dozor nad požární bezpečností podle zákona o požární ochraně
- dozor nad určitými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu podle zákona o ozbrojených silách ČR

Vrchní správní dozor

- někdy se stále (nesprávně) označuje jako vrchní státní dozor
- dva významy:
 - **jde o kontrolní činnost ministerstev** nebo jiných ústředních správních úřadů, kdy tyto kontrolují podřízené správní úřady, jak provádějí správní dozor -> nejde o správní dozor, neboť nesměřuje vůči adresátům veřejné správy vně ní, ale vůči podřízeným správním úřadům
 - **jde o kontrolní činnost směřující vůči adresátům veřejné správy**, kterou provádí ústřední správní úřad

např. § 50 lesního zákona, § 111 vodního zákona, § 41 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích

Dozor v lesním hospodářství

§ 50 lesního zákona

Ministerstvo životního prostředí v rámci výkonu vrchního státního dozoru²⁶⁾ dozírá, jak orgány státní správy, právnické a fyzické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jeho základě. Je oprávněno ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

§ 111 vodního zákona

Vrchní vodoprávní dozor

(1) Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí kontrolují v rámci vrchního vodoprávního dozoru, jak vodoprávní úřady a Česká inspekce životního prostředí provádějí ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných.

(2) Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí jsou v rozsahu své působnosti podle tohoto zákona v rámci vrchního vodoprávního dozoru oprávněna též kontrolovat, jak jsou dodržována ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných, jak jsou dodržována rozhodnutí vodoprávních úřadů, jak jsou plněny povinnosti vlastníků vodních děl, správců vodních toků a správců povodí. Zjistí-li závady, mohou uložit potřebná opatření k jejich odstranění.

§ 41 zákon o pozemních komunikacích

Státní dozor

(1) Státní dozor na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích vykonávají silniční správní úřady v rozsahu své působnosti. Ministerstvo dopravy vykonává státní dozor v oblasti poskytování evropské služby elektronického mýtného, v oblasti poskytování služby inteligentního dopravního systému a vrchní státní dozor nad výkonem státního dozoru prováděného příslušnými silničními správními úřady.

22. Správní delikty

Právní úprava

- zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (**přestupkový zákon**)
- LZPS – čl. 39 a 40 – neplyne výslovně – hovoří o trestných činech, nikoliv o správních deliktech, ale judikatura ÚS a NSS dovozuje povinnost tyto principy vztahovat i na správní delikty
 - o R NSS č. 1338/2007, ÚS č. 75/2002 sv. 26, náleží ÚS č. 38/2004, sv. 32 – „trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů“
- mezinárodní prameny práva
 - o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
 - o Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – čl. 6 odst. 1 – incriminal charge – trestní obvinění (vykládat autonomně, bez ohledu na úpravy v jednotlivých státech), závěr čl. 6 se vztahuje i na správní delikty
 - o doporučení Výboru ministrů RE R (91) 1, o správních sankcích (obsahuje základní principy správního trestání = zákonnost, zákaz retroaktivity, ne bis in idem, rozhodnutí v přiměřené době, řízení ukončeno rozhodnutím obsahujícím odůvodnění, dostatečný čas na přípravu obhajoby, právo být vyslechnut, informován o důkazech proti mně, důkazní břemeno leží na správním úřadu, kontrola zákonnosti těchto aktů nezávislým soudem – nepovažuje se ale plná jurisdikce x čl. 6 Úmluvy) – naše právní úprava těmto požadavkům vyhovuje v zásadě jenom v případě přestupků!
 - o Rezoluce výboru ministrů ER (77) 31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům
 - o judikatura ESLP (hojně využívána pro rozhodování ÚS a NS)

Správní trestání

- správním trestáním, resp. správním právem trestním nazýváme tu část správního práva, která se zabývá deliktním (protiprávním) jednáním v oblasti veřejné správy
- jedná se o subsystém správního práva, nejde o samostatné právní odvětví
- správní trestání můžeme definovat jako rozhodování správních orgánů o vině a trestu za porušení práva
- u nás se správní delikty poprvé objevují v polovině 18. století jako tzv. policejní delikty, jež se jako první vydělily oproti soudním deliktům (dnes se blíží nejvíce přestupkům), následovaly disciplinární delikty a poté pořádkové delikty
- trestání můžeme dělit na soudní a správní, hranice tohoto rozdělení je nejasná (často vliv tradic, druhu státního zřízení, politického prostředí, nahodilostí)
 - o tato koncepce se však nevyskytuje ve všech státech, jinde rozhodují např. pouze soudy, případně jen v prvním stupni správní úřady, jindy administrativní tribunály, jež jsou zvláštními orgány a tvoří součást veřejné správy
- diferenční kritéria pro odlišení správních a soudních deliktů:
 - o **objekt** – u správního deliktu je obvykle objektem zájem na řádném výkonu veřejné správy, oproti tomu u soudního deliktu zpravidla osobnost člověka, jeho práva a svobody
 - ale je to nepřesné, jsou i přestupky proti majetku, občanskému soužití
 - u některých trestných činů jde zase o ochranu státu, nebo dokonce intenzivnější ochranu výkonu státní správy (např. pytláctví, násilí proti úřední osobě)
 - o **závažnost** – správní delikty jsou méně závažné, představují menší zásah do chráněného zájmu x u soudních deliktů se předpokládá hlubší zásah do chráněných práv
 - o **intenzita společenské difamace** – jinak se dívá na člověka, který spáchal soudní (trestný čin), a na člověka, který spáchal přestupek
 - o **povaha trestů** – odnětí svobody správní právo nezná, s výjimkou vojenské správy (oblast správy obrany státu) – jsou však velice krátkodobé, **výše sankce** – zpravidla pokuta v určitém rozmezí, pokud je však stanovena i min. hranice výše pokuty, tak v případě, kdy dostatečně neumožňuje zohlednit majetkové poměry delikventa, může být protiústavní
 - o **nebezpečnost/škodlivost (u správních deliktů)**
 - o **formulace skutkových podstat** – u správních deliktů je typické, že se zde vyskytuje velmi mnoho neurčitých právních pojmů, skutkové podstaty jsou obecně formulované + často demonstrativní výčet právních forem jednání
 - o **propracovanost procesní úpravy** – soudní delikty jsou více propracované
 - o **povaha orgánů** – správní úřad vystupuje zároveň jako žalobce a soudce (chrání veřejný zájem)

Zásady správního trestání

- dovozují se z ústavních a mezinárodních právních dokumentů – nejsou pozitivněprávně upraveny
 - o **princip zákonnosti**

- nullum crimen sine lege – jak skutkové podstaty správních deliktů, trestů, sankcí a ochranných opatření
- **zákaz retroaktivity** – čin a jeho trestnost se posuzuje podle zákona, který byl účinný v době, kdy byl spáchán
 - u přestupků – odpovědnost se posuzuje podle pozdějšího zákona, pokud je to pro pachatele příznivější
- **analogie v neprospěch vyloučena, ve prospěch přípustná**
 - jednak co do rozšiřování podmínek odpovědnosti a také co do sankcí, případně jiných druhů újmy, ve prospěch pachatele vyloučena není
- **subsidiarita trestního postihu**
 - přednost má použití mírnějších postupů
 - represe by měla být až jako ultima ratio, nelze-li účelu dosáhnout jinak
 - klade se význam i na prevenci
- **rovnost před zákonem**
 - ústavněprávní zásada plynoucí z Listiny
- uplatňuje se jak **princip legality**, tak i **princip oportunité** (orgán veřejné správy nemusí posuzovat všechna deliktární jednání, jejichž znaky jsou uvedeny v zákoně)
- **základní procesní principy**
 - princip řádného zákonného procesu
 - ne bis in idem
 - přiměřená lhůta
 - minimální práva na obhajobu (plyne z čl. 6 Úmluvy, v odst. 3 jsou stanoveny tato práva – obhajovat se osobně, za pomoci obhájce, práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledku svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě)
 - presumpce nevin
 - in dubio pro reo (v pochybnostech ve prospěch obviněného)

Správní delikt

- nejsou nikde legálně definovány, definice vyplývají pouze z nauky
- **správní delikt** = protiprávní jednání (FO nebo PO), jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, které je postižitelné sankcí (trestem) uloženou orgánem veřejné správy na základě zákona (normy správního práva)
- **správní delikt** = protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které správní orgán ukládá zákonem stanovený trest (R NSS č. 1338/2007)
- pojmové znaky správního deliktu:
 - **zákonně vyjádření skutkové podstaty** – více obecně vyjádřena než u soudních deliktů
 - **protiprávnost** – dojde k porušení nebo nesplnění určité povinnosti, která plyne z norem správního práva, případně aktu vydaného na jejich základě
 - **škodlivost** – jde o materiální pojetí deliktu (u přestupků), opakem je formální pojetí, v oblasti trestných činů bylo materiální pojetí nahrazeno formálním pojetím doplněným materiálním korektivem
 - **odpovědná osoba** – způsobilost FO je obecně vázána na dosažení určité rozumové a volní vyspělosti odpovídající zpravidla určitému věku, tj. 15 let a zachování kritérií přičetnosti (stejně i v novém zákoně o přestupcích, jež je účinný od 01. 07. 2017)
 - **znaky skutkové podstaty**
 - objekt – řádný výkon veřejné správy
 - objektivní stránka – jednání, následek, příčinná souvislost, jednání i opomenutí
 - subjekt – FO, PO, speciální subjekt (účastník shromáždění)
 - subjektivní stránka – úmysl, nedbalost, objektivní a subjektivní odpovědnost, u správních deliktů založených na objektivní odpovědnosti jsou někdy liberační důvody, u deliktů vystavěných na subjektivní odpovědnosti – **postačí zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nepožaduje úmysl!**
 - **Trestnost**
 - **zákonem stanovený procesní postup**
 - promítnutí procesněprávní zásady nullum crimen sine lege – promítnutí všech požadavků spravedlivého procesu
 - dílčí pravidla ve zvláštních právních předpisech, subsidiárně pak vyjma přestupků správní řád, u přestupků – zvláštní předpis, když není tak přestupkový zákon, subsidiárně správní řád

- **uplatnění v rámci veřejné správy (forma správního řízení)**

Členění správních deliktů

- **přestupky** = přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin
- **disciplinární správní delikty** = jednání (opomenutí) porušující disciplínu, pořádek uvnitř určité organizace, instituce
 - jde o delikt fyzické osoby, kdy porušená povinnost souvisí s příslušností pachatele k určité veřejnoprávní organizaci – zaviněné porušení služebních (pracovních) povinností vyplývajících z uzavřené smlouvy, pracovního řádu atp.
 - vnitroorganizační charakter – důsledky se projevují jen interně
 - disciplinární odpovědnost se uplatňuje jak ve sféře soukromé, tak i ve sféře veřejné (soudci, státní zástupci, poslanci, zaměstnanci veřejné správy, členové profesních samosprávných korporací)
 - subjekt je tedy vždy speciální (vztahy vzniklé jmenováním, volbou)
 - objekt – disciplína (podřízení se jednotlivce určitému pořádku, jednak jako stanovený řád nějakého organizovaného celku, pravidel, podle nichž celek funguje, ve vztahu ke správním deliktům se použije druhé pojetí), pořádek, kázeň ve vnitřních vztazích dané organizace
 - subjektivní stránka – odpovědnost za zavinění, postačuje z nedbalosti, spíše nás vždy zajímá, zda se zavinění vůbec vyžaduje
 - jde o odpovědnost veřejnoprávní, skutkové podstaty bývají obecné
 - sankce – okruh široký – označována jako disciplinární sankce
 - morální, peněžité (snížení platu), snížení hodnosti či odvolání z místa představeného, zánik služebního či členského poměru
 - sankce – morální povaha (visí na nástěnce), peněžité (často snižují plat, nedají odměnu), kombinované (např. degradace – snížení hodnosti, s tím souvisí i snížení platu a postavení), zpřísnění režimu (jen osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, kratší vycházky, něco nedostane, na co by měl jinak nárok, fatální (vyhodí mě ze školy, policie, advokátní komory)
 - pro projednávání platí zásada legality
 - příslušný k projednání je některý orgán dané organizace (disciplinární komise, kárná komise, kárný senát atp.)
 - určité jedno protiprávní jednání může naplnit jak skutkovou podstatu přestupku, jiného SD FO či SD smíšeného, tak i současně podstatu disciplinárního deliktu – v takovém případě je možný postih za oba delikty; je možné z ústavní roviny, aby se neuplatnila zásada ne bis in idem? Je možné mě vyhodit ze školy za to, že jsem neplatil výživné? – disciplinární delikt – trestného činu a disciplinárního deliktu, přestupku a disciplinárního deliktu – není to tentýž skutek, je zde jiný objekt, neplatí zde ne bis in idem, je to jiný skutek, má totiž jiný objekt
 - od disciplinárních deliktů je třeba odlišovat soukromoprávní disciplinární delikty (např. členů pol. stran, občanských sdružení – disciplinární odpovědnost je zde založena vnitřním předpisem, nikoli zákonem)
 - příklad z § 64 vysokoškolského zákona: „*Disciplinárním přestupkem je zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí.*“
 - konkrétní právní úpravy

A) služební zákon – zákon č. 234/2014 Sb.

- tzv. kárné provinění = zaviněné porušení služební kázně
 - kázeň = plnění povinností plynoucích ze služebního zákona, právních předpisů, služebních předpisů a příkazů, včetně služebního slibu
 - za kárné provinění se ukládá kárné opatření
 - a) písemná důtka,
 - b) snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
 - c) odvolání ze služebního místa představeného, nebo
 - d) propuštění ze služebního poměru
 - kárná odpovědnost státního zaměstnance za kárné provinění zaniká, jestliže do 1 roku od jeho spáchání nebylo zahájeno kárné řízení
 - kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního stupně a kárné komise druhého stupně
 - členy kárné komise složené ze státních zaměstnanců jmenuje a odvolává příslušný služební orgán; komise má 3 členy (nejméně 1 člen kárné komise musí mít vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu)
 - kárná komise druhého stupně se zřizuje na Ministerstvu vnitra
 - **kárné řízení**
 - kárné řízení zahajuje z moci úřední kárná komise na základě podnětu služebního orgánu, a to i služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, nebo náměstka pro státní službu anebo představeného, a to i vyššího představeného; jde-li o kárné provinění vedoucího služebního úřadu, zahajuje se řízení na základě podnětu služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu, a nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, na základě podnětu náměstka pro státní službu

- B) zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů**
- odpovědnost za tzv. kázeňský přestupek, kterým je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin anebo o jednání, které má znaky přestupku či jiného SD; za kázeňský přestupek se ukládá kázeňský trest: písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše tří měsíců, odnětí služební medaile nebo odnětí služební hodnosti
 - kromě kázeňských přestupků se ve služebněprávním režimu projednává i jednání příslušníka bezpečnostního sboru mající znaky (obecného) přestupku
 - specifickou skupinu disciplinárních deliktů představují delikty členů profesních komor a některých dalších osob, které mají kvalifikovaný vztah k profesním komorám; vedle pořádku ve vnitřních vztazích vystupuje jako relativně samostatný objekt těchto deliktů do popředí též řádný výkon profese a profesní etika; k projednávání disciplinárních deliktů mají profesní komory ze zákona zřízeny speciální disciplinární orgán kolegiálního typu; vůči speciálním ustanovením o řízení se až na výjimky subsidiárně uplatní správní řád; podrobnosti o disciplinárním řízení pak stanoví typicky statutární předpisy jednotlivých komor (např. kárné řády)
 - mají to upraveny ve svých řádech podrobněji a mají k tomu své speciální orgány (disciplinární a kárné komise)
 - advokátní, lékařská, ...
- **Pořádkové delikty** = je porušení určité procesní povinnosti, jejímž následkem je ztížení, maření, narušování určitého správním právem upraveného postupu
- uplatňuje se zpravidla v rámci nějakého procesního postupu či kontrolního, dozorového procesu
 - jednání/nečinnost, kdy subjekt (FO či i PO) neplní procesní povinnost, úřad ho nutí uložením pořádkové sankce (zpravidla pořádková pokuta) ke splnění
 - uplatnění sankce tak nemá ani tak funkci trestu, do popředí vystupuje především zajišťovací funkce
 - objekt – řádný průběh a účel nějakého správního procesu, postupu, na úrovni, rychle, účelně
 - objektivní stránka spočívá v určitém jednání (konání i opomenutí), které maří či jinak ztěžuje průběh postupu, popř. ohrožuje jeho účel
 - subjekt – FO i PO, a to nejen účastník řízení!, ale i např. veřejnost může rušit pořádek u soudu
 - disciplinární delikty mohou páchat osoby fyzické - záleží na povaze porušení (bez důvodu se nedostaví na předvolání, učiní hrubě urážlivé podání – lze trestat PO, ruší pořádek (to jediné FO)
 - subjektivní stránka – zde se názory teorie i judikatury liší, spíše se zavinění nezkoumá
 - sankce je pořádková pokuta (§ 62 správního řádu): správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek nebo neuposlechne pokynu úřední osoby nebo učiní hrubě urážlivé podání
 - pořádkové pokuty jsou ukládány rozhodnutím ve správním řízení, příslušný je SO, který provádí řízení, v němž došlo k porušení procesní povinnosti
 - neplatí ne bis in idem, jde o skutek nový, byť obsahově totožný, lze sankci uložit i opakovaně, zpravidla bývá stanovena max. hranice (pro jednotlivou pokutu, někdy i pro jejich úhrn), v přestupkovém zákoně se najde i jeden disciplinární delikt ve zvláštní části, nejsou tam upraveny jen přestupky
 - princip oportunité (je to právo, nikoli povinnost)
 - rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty nebylo původně přezkoumatelné ve správním soudnictví – srov. nález ÚS č. 161/1999 Sb. ÚS, sv. 16, publikován pod č. 2/2000 Sb., dnes – přezkum dle s.ř.s.
 - někdy v zákonech zakotveno oprávnění prominout uloženou sankci či ji snížit, odvolání má vždy odkladný účinek
 - upraveny v celé řadě zákonů, příklady právních úprav těchto deliktů:
 - správní řád – srov. § 62, § 137 odst. 2
 - stavební zákon – srov. § 173
- nový přestupkový zákon od 1. 7. 2017 sjednocuje právní úpravu odpovědnosti za správní delikty podnikajících i nepodnikajících fyzických osob a právnických osob => **přestupek zahrnuje vedle stávajících přestupků fyzických osob i jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob**
- dříve do členění správního deliktu spadaly tedy i tzv. jiné správní delikty (fyzických, právnických osob a smíšené delikty; od přijetí nového přestupkového zákona tomu tak již není)
- **jiné správní delikty** = jiné delikty než přestupky (co je přestupek jasně stanovuje zákon)
- **jiné správní delikty FO** = zaviněné protiprávní jednání FO, jehož znaky jsou uvedeny ve zvláštních předpisech, za které správní řád ukládá zákonem stanovenou sankci, nenaplní-li toto jednání znaky trestného činu
- speciální kategorie vůči přestupkům (souběh je vyloučen), společně s disciplinárními delikty může dojít k paralelní odpovědnosti
 - v rámci této kategorie jiných správních deliktů FO se někdy vyděluje zvláštní skupina deliktů zaměstnanců – tj. delikt se speciálním subjektem, objektivní stránka spočívá v porušení povinností, jež mají tito pracovníci na některém úseku činnosti zaměstnavatele, o deliktu rozhoduje SO stojící mimo vnitřní strukturu zaměstnavatele (zpravidla dozorčí orgán)

- úprava ve zvláštních zákonech
 - na rozdíl od přestupků není ani částečná kodifikace těchto deliktů – právní úprava je roztržštěná a nedostatečná
- **jiné správní delikty PO** = protiprávní jednání PO, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá SO zákonem stanovenou sankci (PO se bere jako celek, nikoli jako její statutární orgán či jednotliví zaměstnanci nebo členové)
- příčinou zavedení správně právní odpovědnosti PO byla zejména velká ekonomická síla, vliv a význam průmyslových a obchodních společností, rozsah jejich práv a povinností, s jejichž výkonem jsou spojena značná rizika a mnohdy závažná protiprávní jednání
- **smíšené delikty** = lze vymezit jako: protiprávní jednání PO nebo FO, které jsou oprávněny k výkonu určitých činností, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a za které ukládá SO sankci stanovenou zákonem
- smíšené jsou, protože mají smíšený subjekt – delikty podnikajících osob fyzických a právnických osob (u PO je však irelevantní, jestli je nebo není podnikatel)
 - výkon těchto činností přináší zvýšenou možnost ohrožení veřejných zájmů i práv a zájmů jednotlivců, proto zvláštní zákony často stanoví pro provádění činností různé podmínky, předpoklady, způsobilost atd.; naplnění zákonných podmínek a předpokladů bývá formálně vyjádřeno např. vydáním povolení, souhlasu, koncese, licence atd.
 - hlavním znakem těchto SD je povaha činnosti, nikoli povaha osoby
 - ani tyto SD nejsou kodifikovány, nejsou upraveny obecně základy odpovědnosti, systém sankcí a jejich ukládání, ani specifikum postupu při projednávání; dle SŘ + odchylky, které stanoví zvláštní zákony, mají charakter jednotlivostí a opět nepostihují všechny zvláštnosti správního trestního řízení
 - pramenem právní úpravy jsou zvláštní zákony (např. celní zákon, stavební zákon, živnostenský zákon, katastrální zákon atd.), přičemž právní úprava se zpravidla omezuje na výčet skutkových podstat a sankce, lhůty pro jejich ukládání a určení orgánu, který o nich rozhoduje
 - odpovědnost za tento druh SD je objektivní, v některých (zejména novějších) zákonech bývají zakotveny liberační důvody, zpravidla u smíšených deliktů platí objektivní odpovědnost (lze se z ní vyvinut – např. vis maior)
 - zpravidla nějaké veřejnoprávní dovolení činnosti a deliktu se dopustí v souvislosti s touto činností, např. stavební zákon – pokud poruším jako FO, která není stavebník, budu odpovědný za přestupek, že nemám stavební povolení, ale pokud si tam pozvu svého bratra, který je stavební podnikatel a dělá to se svými zaměstnanci, tak už je to smíšený delikt a bude odpovědný podle tohoto typu

23. Přestupky (hmotněprávní část)

- Právní základ:
 - o Zákon č. 250/2016 Sb., zákon o přestupcích a řízení o nich (PřesZ)
 - o Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
 - o Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona 250/2016

PřesZ založen na myšlence částečné kodifikace

- nezahrnuje všechny druhy správních deliktů, ale pouze:
 - o dosavadní přestupky
 - o jiné správní delikty FO
 - o správní delikty PO
 - o (neupravuje: disciplinární delikty, pořádkové delikty)
- obsahuje základy odpovědnosti, systém trestů a ochranných opatření, zásady jejich ukládání (-> kodifikace obecné části správního práva trestního)
- (neobsahuje skutkové podstaty přestupků -> zvl. zákony)
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
 - o skutkové podstaty přestupků, které jsou průřezové (vztahují se k více oborům VS a takové, které odpovídají pozitivní hmotně-právní úpravě – přestupy proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, proti majetku)
- zákon č. 183/2017
 - o změny zvláštních zákonů odpovídající nové úpravě
 - o fikce – pokud se na něco zapomene, hledí se na přestupky se starou terminologií jako na přestupky podle PřesZ
 - o mění 250 zákonů

Systematika PřesZ

- obecná ustanovení:
 - o obecná ustanovení-> předmět pr. úpravy
 - ustanovení o časové, územní a osobní působnosti zákona
 - o základy odpovědnosti za přestupek
 - pojem přestupku
 - pokus, pokračování v přestupku
 - trvajících přestupek, hromadný přestupek
 - opomenutí, spolupachatel, zvláštní subjekt přestupku
 - ustanovení týkající se odpovědnosti FO za přestupek (zavinění, věk, přičetnost, spolupachatelství, účastenství, odpovědnost zákonného zástupce)
 - ustanovení o odpovědnosti PO za přestupek
 - ustanovení o odpovědnosti podnikající FO za přestupek
 - okolnosti vylučující protiprávnost, zánik odpovědnosti za přestupek
 - správní tresty, ochranná opatření a zásady pro jejich ukládání
 - o řízení o přestupcích
 - o společná, přechodná a závěrečná ustanovení – evidence přestupků, statistika

Přestupek

- společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o TČ
 - o oproti staré úpravě rozšířeno
 - o obsahuje a zahrnuje též jiné správní delikty FO (zaměstnanci, provozovatelé) a správní delikty PO
- materiální pojetí přestupku
 - o protiprávní jednání musí být za přestupek v zákoně výslovně označeno à jistota o tom, co je a co není přestupek
- pokus přestupku: trestný pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon

Odpovědnost (nepodnikající) FO za přestupek

- 15+ a přičetnost
- nepřímý pachatel
 - o pachatelem je FO, která ke spáchání přestupku užila jiné FO, jež nezodpovědná pro nedostatek věku, nepřičetnosti, jednala v okolnosti vylučující protiprávnost
 - o pachatelem je FO, která ke spáchání užila PO, která není za přestupek odpovědná

- možnost postihnout účastenství na dokonaném přestupku, pokusu, stanoví-li tak zvláštní zákon
- odpovědnost při jednání za jiného: za přestupek odpovídá zákonný zástupce nebo opatrovník, jestliže jednal či měl jednat za zastoupenou osobu (nemusí sám naplňovat znaky zvláštního subjektu, stačí, když jsou naplněny u zastoupeného)
- postačí nedbalost, pokud zákon nestanoví úmysl – subjektivní odpovědnost = za zavinění
- zavedení omylu – skutkového i právního

Odpovědnost PO za přestupek

- objektivní odpovědnost (bez zavinění) + možnost liberačního důvodu (zproštění)
- Liberace – jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila
- jednání FO **příčitatelné** PO při činnosti, v přímé souvislosti s činností nebo ku prospěchu (nejde o příčitatelnost jako TZ!!! – tam je totiž subjektivní odpovědnost PO, odpovědnost PO se neodvozuje od *zaviněného* jednání FO) – zaměstnanec, statutár ad.
- je možno postihnout jednání ještě před vznikem PO + soud rozhodne o neplatnosti, nedošlo-li platně a účinně k založení oprávnění k jednání za PO
- nepřímé pachatelství – pokud se vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení PO jako pachatele, zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemusí být dány u fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě
- nezávislá odpovědnost PO a FO - Odpovědnosti právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob a odpovědnosti za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby za přestupek

Odpovědnost podnikajících FO

- podobně jako u PO – objektivní odpovědnost – obdobná liberace
- při podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním
- zákon stanoví, kdo je osobou, jejíž jednání se podnikající FO přičítá a za jakých podmínek (zaměstnanec při plnění úkolů, FO, která plní úkoly podnikající FO,...)

Okolnosti vylučující protiprávnost

- krajní nouze, nutná obrana
- + nové: svolení poškozeného, přípustné riziko, oprávněné použití zbraně

Zánik odpovědnosti za přestupek

1) uplynutí promlčecí doby

- závisí na závažnosti spáchaného přestupku
- zákon stanoví důvody pro přerušení běhu + důvody pro stavění
- 1 rok nebo
- 3 roky – u přestupků, kde zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč
- I pokud byla přerušena promlčecí doba, přestupek nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání 3 roky nebo 5 let (přestupky, kde sazba pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč)

2) smrt FO

- podnikající FO:
 - o odpovědnost zaniká smrtí, ALE:
 - o pokud jiná osoba pokračuje v podnikatelské činnosti této osoby -> přechod odpovědnosti na nástupce

3) zánik PO, nemá-li právního nástupce

- více právních nástupců: odpovídá za přestupek každý z nich, jako by jej spáchal sám
- druh a výměra trestu: přihlídně se k tomu, v jakém rozsahu přešly na právního nástupce výnosy, užijky,...
- zvláštní zajišťovací prostředek – zákaz zrušení, zániku nebo přeměny obviněné obchodní korporace -> aby nebyl zmařen účel řízení

4) vyhlášení amnestie

- **abolice** (nařízení nezahajovat řízení o přestupku, zahájená zastavit)
- **agraciace** (prominutí nebo zmírnění uloženého spr. trestu nebo nevykonání jeho zbytku)
- **rehabilitace** (nařízení vyřazení přestupků z evidence přestupků)

Právní následky spáchání přestupku (správní tresty a ochranná opatření)

- rozdíl: dříve správní sankce (+ nově vypuštění zákaz pobyту)
- druhy správních trestů:
 - o napomenutí
 - o pokuta
 - o zákaz činnosti
 - o propadnutí věci (+ propadnutí náhradní hodnoty)
 - o zveřejnění rozhodnutí o přestupku
 - lze uložit pouze PO nebo podnikající FO

- zveřejní se výroková část ve veřejném sdělovacím prostředku a vyvěšením na úřední desce SO
- ochranná opatření:
 - omezující opatření
 - zabránění věci
 - zabránění náhradní hodnoty
- ukládání úhrnného trestu (souběh)
 - zásada absorpční +
 - zásada asperační
- zavedení polehčujících (věk blízký mladistvému, oznámení přestupku SO a napomáhal objasňování) a přitěžujících okolností (např. spáchání více přestupků, jako člen organizované skupiny)

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích – výběr

- 14 §§
- přestupky proti pořádku ve státní správě na více úsecích státní správy (př. neúplná a nepravdivá svědecká výpověď
- přestupky proti veřejnému pořádku (neuposlechnutí výzvy úřední osoby, porušení nočního klidu, vzbuzení veřejného pohoršení)
- přestupek křivého vysvětlení
- přestupky proti občanskému soužití (ublížení na cti, ublížení na zdraví)
- přestupky proti majetku (škoda na cizím majetku krádeží, zpronevěrou ad.)
- ...

24. Veřejná služba

Pojem

- označení právního postavení/existence/činnosti veřejných zaměstnanců = úředníků VS
- veřejní zaměstnanci = státní úředníci + úředníci ÚSC
- základem je služební poměr/pracovní poměr ke státu/jinému zaměstnavatelskému subjektu VS
- **charakteristika:**
 - o stabilizační prvek VS (vyvažuje střídání politiků)
 - o veřejní zaměstnanci
 - zaměstnanci veřejného sektoru placeni z veřejných prostředků
 - pojmové znaky:
 - zaměstnanecký (obdobný) poměr ke státu nebo jinému subjektu VS
 - trvalý
 - zajišťování odborných úkolů
 - placen z veřejných prostředků
 - právní poměry upraveny zvlášť (justice, ozbrojené sbory...)
 - veřejná služba = právní poměry úředníků veřejné služby
- veřejná služba patří ke klasickým institutům evropského správního práva
 - o státní služba – označení pro užší skupinu osob – zaměstnanci státní správy působící především ve správních úřadech
- **služební poměr**
 - o není podřízen režimu a právní úpravě zákoníku práce, ale jeho téměř komplexní úprava je v zákoně o státní službě – vztah delegace
 - o výjimka např. úprava překážek v práci
 - o veřejnoprávní poměr, který je zakládán a ukončován jednostranným rozhodnutím služebního úřadu + účastníkem vztahu je vždy orgán veřejné moci
- **právní poměry úředníků ÚSC**
 - o na rozdíl od státních úředníků se právní poměry řídí zákoníkem práce, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak – úředníci jsou v pracovním poměru k ÚSC
 - zvláštní zákon vnáší do těchto poměrů veřejnoprávní prvky – např. zvláštní předpoklady pro způsobilost být úředníkem, veřejné vyhlášení výběrového řízení, povinnosti úředníků aj.
 - o § 1 odst. 1 a 2 zák. č. 312/2002 Sb.

Hodnoty a principy

- profesionalita – odbornost, vzdělanost, kvalifikace
- politická nestrannost a zdrženlivost (omezená angažovanost v politickém životě, omezení práva na stávkou)
- přijímání do služby, služební postup, hodnocení a odměňování se řídí odborným hlediskem – objektivita při výběru
- rovnost přístupu k veřejným funkcím
- profesionální etika
- omezení některých práv
- zvýšená právní odpovědnost (disciplinární odpovědnost)
 - o za to stát poskytuje přiměřenou kompenzaci v oblasti odměňování, sociálního zabezpečení, vzdělávání aj.
- závazek oddané a věrné služby
 - o bezúhonnost
 - o loajalita
 - o služební slib
 - o = povinnost poskytovat loajální služby každé demokraticky legitimované vládě
 - o = zachovávat věrnost ČR
- plnit služební úkoly osobně, řádně a včas
- předcházení a potírání korupce
- centralizace a decentralizace
 - o jednotné řízení – centralizace – státní úředníci
 - o zároveň přenechání části záležitostí do samostatných působností – decentralizace – úředníci ÚSC

Evropské principy

- veřejná služba nepatří do sféry právní regulace EU, avšak nepřímo tuto oblast ovlivňuje (např. prostřednictvím case law)
- evropské principy formulovány jako **Příloha Výboru ministrů Rady Evropy – 17 zásad dobré praxe**
 - o právní rámec a obecné principy stanoveny zákonem
 - o odpovědnost za veřejnou službu a řízení její politiky leží na vládě
 - o výběr/nábor do služby se řídí zásadou rovného přístupu, kritériem schopnosti, otevřená a fair soutěž
 - o stejná práva jako mají ostatní občané (omezení politických a odborových práv jen v nezbytné míře)

- vyloučení nespravedlivé diskriminace
- participace na organizaci a řízení služby
- odměňování úměrné funkci a odpovědnosti, jeho dostatečnost vzhledem k riziku korupce
- právo a povinnost se soustavně vzdělávat v rámci stanovené vzdělávací politiky
- možnost zaměstnanců hájit svá práva před soudem nebo jinou nezávislou institucí
- základní povinnosti
 - dodržování požadavku právního státu
 - mlčenlivost
 - neutralita
 - nestrannost
 - hierarchická podřízenost
 - loajalita vůči demokratickým institucím
 - povinnost respektovat veřejnost
 - povinnost nést odpovědnost

Systémy veřejné služby

- dva základní systémy
- **kariérní systém**
 - spočívá na zákonné úpravě služebních poměrů
 - **základní znaky:**
 - právně garantovaný trvalý služební poměr
 - služební a platový postup
 - definitiva – zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele (výjimkou pouze disciplinární sankce propuštěním ze služby)
 - **výhody:**
 - profesionální, loajální a zkušený aparát
 - oddělení od politických funkcí – ochrana před politizací
 - **nevýhody:**
 - formalismus
 - kastovníctví
 - rovnostářství
 - u nás v klasické podobě za první republiky, doposud omezeně v SRN a Francii
- **smluvní systém**
 - „merit“
 - základem je katalog služebních míst s podrobnými popisy – na nové místo se mohou hlásit uchazeči z veřejného i soukromého sektoru; časová omezenost výkonu funkce
 - **výhody:**
 - pružnost a adaptabilita systému aktuálním potřebám
 - přináší do VS zkušenost, soutěživost a výkonnost soukromého sektoru
 - **nevýhody:**
 - neefektivnost – časté střídání úředníků
 - negativní vliv na odbornost a stabilitu VS
 - menší důraz na hodnoty a principy VS (etiku a politickou neutralitu služby)

Vývoj

- **první republika**
 - z rakouského práva recepce služební pragmatiky – zákon o služebním poměru státních zaměstnanců a státních zřízců
 - znaky kariérního systému – veřejnoprávní služební poměr ke státu, založený jmenováním, trvalost a zásadní nezrušitelnost, platový postup
 - povinnosti – věrnost, poslušnost vládě, výkon při vynaložení všech sil a se vši horlivostí, nestrannost, svědomitost, nezištnost, povinnosti i v soukromém životě (např. hlásit manželství)
 - rozrůstání správy – reorganizace z úsporných důvodů, platový zákon zasáhl do automatického časového postupu v platových třídách
- **nacistická okupace**
 - odstraňování nespolehlivých českých zaměstnanců, rasové pronásledování židů, nucené nasazování úředníků v říši nebo do vojensky důležitých odvětví v protektorátu
 - po válce – zrušení okupačních opatření, napravení křivd, odškodnění zaměstnanců dekrety prezidenta

- **období totality**
 - o postátnění veřejné služby, cílené podřízení ideologii a politice komunistické strany
 - o čistky státního aparátu (především 1948, 2. polovina 50. let, po 1968)
 - po únoru došlo k oklešťování a likvidaci „úřednického práva“
 - o demokratické instituty nahrazeny kádrovou politikou založenou na politických prověrkách a na systému nomenklaturních funkcí, obsazování vedoucích funkcí členy strany
 - o 1950 úplné zrušení, poměry převedeny do pracovněprávního režimu (zákoník práce)
- **reforma veřejné služby**
 - o po 1989 – personální změny, aktivity v oblasti vzdělávání, doplnění zákoníku práce a upraveno odměňování pracovníků státní správy
 - o zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích – od 1.1.2001 – vztahy zaměstnanců ve veřejné správě vymezeny jako vztahy ke státu
 - o prohloubení kontroly veřejné správy – zřízením Veřejného ochránce práv
 - o zákony upravující veřejnou službu přijaty až v 2002
 - služební zákon – upraveny služební poměry státních zaměstnanců (přijetí zákona bylo podmínkou vstupu do EU)

Právní úprava

- Ústava a Listina
 - o čl. 79 odst. 2 Ú– povinnost vztahy státních zaměstnanců upravit zákonem
 - o základní ústavní principy veřejné služby
 - spočívá na demokratických hodnotách (uspořádáním i činností)
 - úcta k právům a svobodám člověka a občana
 - uplatňování veřejné moci jako služby občanům
 - rovný přístup k veřejným funkcím
 - zaměstnanci požívají stejných práv a svobod a jejich ochrany jako ostatní občané
 - vyloučení diskriminace
 - omezení práv veřejných zaměstnanců jen zákonem, za dodržení podmínky rovnosti a omezenosti na účel, pro který byla stanovena
 - nepřímo povinnost řídit se principy dobré správy, když uložil VOP chránit práva osob před jednáním úřadů
- zák. č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech
 - o účinnost několikrát odkládána, poslední termín 1.1.2015 – nakonec nikdy nevešel v účinnost (konec 5.11.2014), nahrazen novým zákonem
- **zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě** – účinný od 1.1.2015 (poslední novelizace k 1.8.2017)
 - o upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu
 - o „Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5“
 - o služební poměr zpravidla na dobu neurčitou (na dobu určitou např., pokud osoba dosud nevykonala zkoušku)
 - o výběrové řízení na obsazení volného místa
 - o povinnost vykonat úřednickou zkoušku
 - o zákaz vykonávat funkci v politické straně či hnutí
 - o nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle **správního řádu**
 - o přezkum rozhodnutí služebního orgánu – ve správním řízení, dále pak případně ve správním soudnictví
 - o 7.11.2014 – návrh prezidenta republiky k ÚS na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení
 - rozhodnutí pléna ÚS 21/14, ze dne 30. 6. 2015 – zrušeno ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté, jinak návrh zamítnut
- zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC
- zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
 - o Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace
- zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

25. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě

- LZPS čl. 36 odst. 3, 4 = každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným **rozhodnutím** soudu /jiného státního orgánu / orgánu VS nebo nesprávným **úředním postupem**; podmínky a podrobnosti **upravuje zákon**
- zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- subsidiárně Občanský zákoník
- **zvláštní zákony** = např. odpovědnost za škodu v zák. o Policii ČR, BIS, ozbrojených silách
- judikatura **NSS**: právo na náhradu nelze přiznat přímo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny, nárok plyne ze zákona č.82/1998 Sb. a pouze při splnění podmínek jím stanovených

Odpovědnost dle zákona č. 82/1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

- jde o **absolutní** (nelze se ji zprostit, tj. nejsou tu žádné liberační důvody) **objektivní** (nevyžaduje se zavinění) odpovědnost
- odpovědné subjekty:
 - o **stát** odpovídá za škodu způsobenou při výkonu státní moci, kterou způsobily:
 - **státní orgány**,
 - **FO/PO** při výkonu státní správy, která jim byla svěřena,
 - **orgány ÚSC** při výkonu **přenesené působnosti**
 - o **ÚSC** odpovídá za škodu způsobenou při výkonu **samostatné působnosti**
- povinnost k náhradě **škody** i **nemajetkové újmy**
- odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu **veřejné moci** (nelze aplikovat na **soukromoprávní subjekty**)
- odpovědnost za nezákonné **rozhodnutí** nebo nesprávný **úřední postup**
- předpoklady **vzniku odpovědnosti** (kumulativně):
 - o nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup
 - o vznik škody/nemajetkové újmy
 - o příčinná souvislost mezi škodou/újmou a nezákonným rozhodnutím/postupem
- uplatnění nároku:
 - o povinnost **předběžného projednání**
 - pouze při odpovědnosti státu (při odpovědnosti ÚSC toto není podmínkou)
 - poškozený má povinnost nárok uplatnit nejdříve u orgánu daného zákonem, podmínka pro následné uplatnění nároku u soudu
 - neformální povaha, nejsou stanovena procesní pravidla, nevzdává se rozhodnutí, nejde o správní řízení
 - lhůta 6 měsíců pro vyřízení a nahrazení újmy – až po skončení této lhůty možno uplatnit nárok u soudu, a to i když máme od daného orgánu jeho stanovisko (negativní)
 - aby se zabránilo zbytečným soudním jednáním a maximum odškodněno v rámci veřejné správy
 - o uplatnění nároku u soudu – jde o soukromoprávní věc (proto postup dle OSŘ)

Škoda způsobená nezákonným rozhodnutím

- odpovědnost státu – rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, správním řízení, řízení dle s.ř.s., trestním řízení
- odpovědnost ÚSC – rozhodnutí vydaná v řízení, na která se vztahují předpisy o správním řízení, popř. vydaná v postupu neupraveném předpisy o správním řízení
- oprávněné subjekty: účastník řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož vznikla škoda, i opomenutý účastník
- podmínky pro uplatnění:
 - o **vyčerpání všech procesních prostředků**, které zákon poskytuje = řádné/mimořádné/i jiné (s nimiž je spojeno zahájení řízení), s výjimkou případů zvláštního zřetele hodných
 - o **pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno či změněno** příslušným orgánem = formální akt zrušení
 - o **u rozhodnutí vykonatelného bez ohledu na právní moc, i pokud bylo rozhodnutí zrušeno či změněno na základě řádného opravného prostředku** (rozh. o nařízení odstranění stavby, vykonáno, stavba odstraněna, v odvolacím řízení změna/zrušení rozhodnutí)
- rozhodnutí o vazbě
 - o oprávněný – ten, na němž byla vazba vykonána
 - o jestliže bylo proti němu zastaveno trestní stíhání/zproštěn obžaloby/věc postoupena jinému orgánu
- výkon trestu/OO
 - o oprávněný – ten, na němž byl zcela nebo z části vykonán trest; kdo byl v pozdějším řízení odsouzen k mírnějšímu trestu (náhrada jen se zřetelem k rozdílu mezi trestem vykonaným/později uloženým)
 - o v pozdějším řízení zproštěn obžaloby/trestní stíhání proti němu zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v HL rozhodne zprošťujícím rozsudkem

- neplatí pro zastavení trestního stíhání prezidentem udělením milosti/amnestií
- obdobně výkon ochranného opatření
- vyloučení NŠ
 - kdo si vazbu/odsouzení zavinil sám
 - zproštěn obžaloby/TS zastaveno proto, že není trestně odpovědný, udělena milost. TČ amnestován
 - v řízení nebylo možno pokračovat z důvodu v TŘ (nebyl dán souhlas poškozeného)
 - TS podmíněně zastaveno a nastaly účinky zastavení TS
 - výrok o zastavení TS součástí rozhodnutí o narovnání
 - TS zastaveno z důvodů ve zvláštním předpise (TŘ §172/2)

Škoda způsobená nesprávným úředním postupem

- pouze částečná legální definice – také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě (pokud chybí zákonná lhůta) = průtahy v řízení (ale nejsou to jen průtahy)
- **nesprávný úř. postup** – z nauky a judikatury
 - postup – činnost, i nečinnost; postup orgánu veřejné správy = určitá činnost, kterou s.o. realizuje svoji zákonem danou působnost a pravomoc, ale i případné opomenutí v situaci, kdy je ze zákona povinen konat
 - nesprávný – ve smyslu protiprávnosti
 - úřední – spojen s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy
 - judikatura - např. úkony při výkonu státního dozoru, exekuce, špatné vyznačení doložky PM
 - není jím právní názor (dle ÚS)
 - = porušení pravidel upravujících počínání orgánu veřejné moci při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které se provádějí v rámci rozhodovací činnosti, ale bezprostředně se neprojeví v obsahu vydaného rozhodnutí
- **oprávněný** – ten, jemuž byla nesprávným úř. postupem způsobena škoda
- odpovídá stát – za postup kteréhokoli státního orgánu (není jím normotvorná činnost
- uplatnění u zákonem stanoveného úřadu (Ministerstvo spravedlnosti, příslušný úřad, Ministerstvo financí)

Způsob a rozsah náhrady škody; regres

- úhrada **skutečné škody** (náhrada peněžitá, případně uvedení do předešlého stavu)
- také náhrada **ušlého zisku** - v prokázané výši, pokud to není možné, tak se hradí 170 Kč za každý započatý den vazby/odnětí svobody/ochranné výchovy/zabezpečovací detence/ochranného léčení
- náhrada škody zahrnuje i náklady řízení, vynaložené na zrušení/změnu nezákonného rozhodnutí/nespr. úř. postupu a neměl možnost uplatnit náklady v průběhu řízení/nebyly mu přiznány
- hradí se též **nemajetková újma** – v penězích, pokud nebylo možno nahradit jinak a konstatování porušení práva není dostačující
- výše kompenzace – přihlédne se k závažnosti újmy + k okolnostem; v případě průtahů – délka řízení, složitost řízení, jednání poškozeného, jednání orgánu, význam předmětu řízení pro poškozeného
- NS – návod pro odškodňování průtahů (15.000 – 20.000 Kč za rok průtahů + další pravidla)
- **regres** - právo (nikoli povinnost) oprávněného subjektu, cílem je potrestat skutečně odpovědného
 - stát - může ji požadovat po úředních osobách nebo ÚSC v přenesené působnosti (vnější regres), které tuto škodu způsobili – ti pak mohou požadovat úhradu po těch, kdo se podíleli na vydání nez. rozhodnutí nebo nespr. úř. postupu (vnitřní regres)
 - ÚSC – vůči těm, která se na postupu či rozhodnutí podíleli
 - musí jít o zaviněné porušení právní povinnosti
 - důkazní břemeno na tom, kdo regres požaduje

Odpovědnost dle zvláštních zákonů

- např. zákon o Policii, o obecní policii, celní zákon, o státní kontrole a další
- stručné formulace – zpravidla řeší kdo a za co odpovídá
- zřejmě nutno subsidiárně použít zákon č. 82/1998

Náhrada škody způsobené zákonným postupem VS

- náhrada u vyvlastnění/omezení vlastnického práva
- náhrada za věcnou pomoc § 1037 OZ i ve správním právu - př. zákon č.133/1985 Sb., o požární ochraně (povinnost poskytnout prostředky, zdroje vody atd., právo na náhradu výdajů s tím spojených a náhradu škody, která tím vznikla)
- náhrada v rámci provádění opatření při mimořádných událostech (krizový zákon)
 - stav nouze, stav ohrožení státu nebo stav nebezpečí – zakládá povinnost poskytnout prostředek, poskytnout pracovní výpomoc atd. a správní orgán pak vyplácí náhradu a stát odpovídá za škodu, pokud by vznikla