

SPRÁVNÍ PRÁVO

STUDIJNÍ OPORA PRO KOMBINOVANÉ
STUDIUM

SPRÁVNÍ PRÁVO

JUDr. **Martin ŠKUREK**, Ph.D.

© Moravská vysoká škola Olomouc, o. p. s.

Autor: JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

Olomouc 2018

Úvod	10
Správní právo a veřejná správa	11
1.1 Správní právo	12
1.2 Veřejná správa	13
1.3 Rozdíl mezi veřejnou správou, zákonodárstvím, soudnictvím a vládou	15
1.3.1 Rozdíl mezi správou a zákonodárstvím	15
1.3.2 Rozdíl mezi veřejnou správou a soudnictvím	15
1.3.3 Vztah veřejné správy a vlády	16
1.4 Druhy veřejné správy	16
1.4.1 Organizační uspořádání	17
1.4.2 Právní forma	17
1.4.3 Úkoly veřejné správy	17
Prameny správního práva	19
2.1 Prameny správního práva	20
2.2 Druhy pramenů správního práva	20
2.2.1 Ústavní zákony	20
2.2.2 Mezinárodní smlouvy	22
2.2.3 Zákony	22
2.2.4 Nařízení	23
2.2.5 Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů	24
2.2.6 Právo Evropské unie	25
2.3 Systém pramenů správního práva	26
2.4 Publikace právních předpisů	27
Formy činnosti veřejné správy	30
3.1 Formy činnosti veřejné správy obecně	31
3.2 Nařízení	32
3.2.1 Nařízení s celostátní územní působností	33
3.2.2 Nařízení s omezenou územní působností	33
3.3 Statutární předpisy	34

3.3.1	Statutární předpisy územních samosprávných celků	34
3.3.2	Stavovské předpisy	35
3.4	Vnitřní předpisy	35
3.5	Správní akty	36
3.5.1	Znaky správního aktu	36
3.5.2	Náležitosti správních aktů	36
3.5.3	Vlastnosti správních aktů	37
3.5.4	Dělení správních aktů	38
3.5.5	Vady správních aktů	39
3.5.6	Správní uvážení a neurčité právní pojmy	40
3.6	Veřejnoprávní smlouvy	42
3.6.1	Základní znaky veřejnoprávních smluv	42
3.6.2	Subjekty veřejnoprávních smluv	42
3.6.3	Obsahové požadavky veřejnoprávních smluv	42
3.6.4	Dělení veřejnoprávních smluv	43
3.6.5	Koordinační veřejnoprávní smlouvy	43
3.6.6	Subordinační veřejnoprávní smlouvy	44
3.6.7	Veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami	44
3.6.8	Uzavírání veřejnoprávních smluv	44
3.6.9	Spory z veřejnoprávních smluv	45
3.6.10	Uzavírání veřejnoprávních smluv	45
3.7	Opatření obecné povahy	45
3.8	Bezprostřední zásahy	46
3.9	Jiné formy činnosti veřejné správy	47
	Správní dozor, služební dohled, finanční kontrola	51
4.1	Kontrolní mechanismy ve veřejné správě	52
4.2	Správní dozor	52
4.2.1	Právní vztahy vznikající v souvislosti se správním dozorem	55
4.2.2	Správní dozor podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole	56
4.3	Služební dohled a instanční dozor	59

4.4	Dozor nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi	60
4.4.1	Dozor nad územními samosprávnými korporacemi	60
4.4.2	Dozor nad zájmovými samosprávnými korporacemi	65
4.5	Finanční kontrola	66
	Organizace veřejné správy	69
5.1	Organizace veřejné správy obecně	70
5.2	Subjekty veřejné správy	72
5.3	Dělení veřejné správy podle povahy jejích subjektů	73
5.4	Vykonavatelé veřejné správy	73
5.5	Organizace veřejné správy v České republice	75
5.5.1	Právní úprava organizace veřejné správy v České republice	75
5.5.2	Subjekty veřejné správy v České republice	76
	Samospráva	85
6.1	Samospráva a její znaky	86
6.2	Územní samospráva	86
6.2.1	Pojem územní samosprávy	86
6.2.2	Právní úprava územní samosprávy v České republice	86
6.2.3	Územní samosprávné celky	88
6.2.4	Znaky územních samosprávných celků	90
6.2.5	Územní základ územních samosprávných celků	90
6.2.6	Osobní základ územních samosprávných celků	92
6.2.7	Právní subjektivita územních samosprávných celků	94
6.2.8	Působnost územních samosprávných celků	94
6.2.9	Orgány územních samosprávných celků	96
6.3	Zájmová samospráva	101
6.4	Ostatní samospráva	104
	Správní trestání	108
7.1	Pojem správního trestání	109
7.2	Správní delikt	109
7.2.1	Pojem správního deliktu a dělení správních deliktů	109

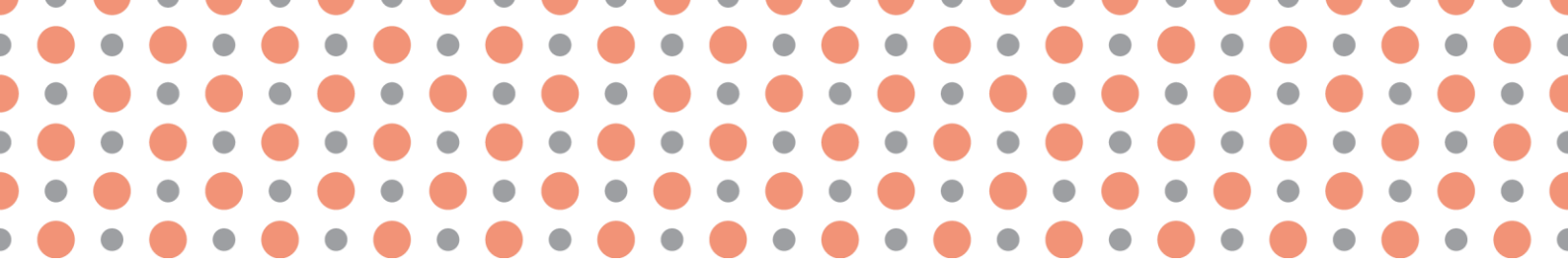
7.2.2	Znaky správního deliktu	109
7.3	Prameny správního práva trestního	111
7.4	Zásady správního práva trestního	114
7.5	Přestupek	116
7.6	Správní disciplinární delikt	118
7.7	Správní pořádkový delikt	119
Správní řízení I		121
8.1	Správní řízení	122
8.2	Správní řád	123
8.3	Správní orgány jako subjekty správního řízení	124
8.4	Účastníci správního řízení	125
8.5	Zahájení a průběh správního řízení	126
8.6	Rozhodnutí ve správním řízení	128
8.7	Formy rozhodnutí ve správním řízení	130
8.8	Náklady správního řízení	132
8.9	Opatření proti nečinnosti ve správním řízení	133
Správní řízení II		135
9.1	Přezkum rozhodnutí ve správním řízení	136
9.1.1	Nástroje přezkumu rozhodnutí ve správním řízení	136
9.1.2	Odvolání	136
9.1.3	Rozklad	138
9.1.4	Odpor	139
9.1.5	Přezkumné řízení	139
9.1.6	Obnova řízení	140
9.2	Výkon rozhodnutí ve správním řízení	142
9.2.1	Výkon správního rozhodnutí	142
9.2.2	Exekuce na peněžitá plnění	142
9.2.3	Exekuce na nepeněžitá plnění	143
9.2.4	Postup exekuce na peněžitá plnění	143
9.2.5	Způsoby exekuce na nepeněžitá plnění	145

Záruky zákonnosti ve veřejné správě	150
10.1 Záruky zákonnosti ve veřejné správě	151
10.1.1 Pojem záruk zákonnosti ve veřejné správě	151
10.1.2 Právo na informace ve veřejné správě	151
10.1.3 Zrušení a změna vadných individuálních správních aktů a normativních právních aktů ve veřejné správě	155
10.1.4 Ochrana proti nečinnosti orgánů veřejné správy	156
10.1.5 Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě	157
10.2 Kontrola veřejné správy	161
10.2.1 Pojem kontroly veřejné správy	161
10.2.2 Kontrola veřejné správy vykonávaná občany	162
10.2.3 Kontrola veřejné správy vykonávaná Parlamentem	164
10.2.4 Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy	165
10.2.5 Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem	166
10.2.6 Kontrola veřejné správy vykonávaná veřejným ochráncem práv	169
Správní soudnictví	174
11.1 Správní soudnictví v České republice	175
11.1.1 Postavení a organizace správních soudů	175
11.1.2 Působnost a příslušnost správních soudů	178
11.1.3 Obecná ustanovení o soudním řízení správním	179
11.1.4 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	183
11.1.5 Řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu	185
11.1.6 Řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu	186
11.1.7 Řízení o kasační stížnosti	186
11.1.8 Řízení o kompetenčních žalobách	189
11.1.9 Obnova řízení	190
Zvláštní část správního práva	192
12.1 Pojem zvláštní části správního práva	193
12.2 Živnostenská správa	194

12.2.1 Organizace živnostenské správy	195
12.2.2 Subjekty oprávněné provozovat živnost	195
12.2.3 Podmínky a překážky provozování živnosti	196
12.2.4 Odpovědný zástupce	196
12.2.5 Provozovna	197
12.2.6 Rozdělení živností	197
12.2.7 Ohlašovací a koncesované živnosti	198
12.2.8 Povinnosti podnikatele	198
12.2.9 Zánik živnostenského oprávnění	199
12.2.10 Živnostenský rejstřík	200

Úvod

Cílem této studijní opory je poskytnout posluchačům hlubší poznání základních institutů správního práva jako práva veřejné správy. Studentům je prostřednictvím této studijní opory představeno vymezení základních pojmů a institutů jak obecné části správního práva, tak části procesní, včetně právní úpravy správního soudnictví, a v omezené míře i části zvláštní. Důraz je přitom kladen zejména na výklad jednotlivých forem správní činnosti, organizaci veřejné správy, platnou právní úpravu územní samosprávy podle obecního a krajského zřízení, ochranu práv ve veřejné správě, problematiku správního trestání a správního dozoru.



Kapitola 1

Správní právo a veřejná správa



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem správní právo a veřejná správa
- systematizovat správní právo



Klíčová slova:

Správní právo, veřejná správa.

1.1 Správní právo

Správní právo je ta část právního řádu České republiky, která upravuje veřejnou správu, tzn. její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právnickými osobami na straně druhé. Správní právo můžeme zjednodušeně vymezit jako soubor právních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy. Rozlišná vymezení správního práva přinesli v minulosti jeho teoretici. Např. J. Pražák definuje správní právo jako *"soubor právních pravidel, jimiž... je upravena činnost státu a veřejných korporací, jinými slovy upravena jest působnost výkonné moci ve státě."* F. Vavřínek považuje správní právo *"za soubor právních pravidel na správu se vztahujících a jí vlastních."* F. Weyr prohlašuje správní právo *"za onu část právního řádu, která obsahuje normy týkající se jak její organizace, tak činnosti."*

Správní právo je součástí práva veřejného a svou povahou a v poměru k soukromému právu, zejména právu občanskému, je právem zvláštním. Na rozdíl od práva občanského nebo trestního jde o právo nekodifikované, tzn. že jeho právní úprava není obsažena v jednom právním předpise, ale je roztržena do jejich velkého množství. S tím jsou spojeny problémy uspořádání tohoto odvětví jako systému a vymezení jeho jednotlivých částí, tj. druhů správního práva. Základní členění odvětví správního práva spočívá v tom, že rozlišujeme část obecnou a část zvláštní.

- **Obecná část neboli obecné správní právo** obsahuje takové úpravy, zásady, pojmy a právní instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Obsahuje všechno společné, typické a obecně platné. Význam obecné části správního práva tedy spočívá v tom, že je společným základem pro tvorbu, aplikaci a kontrolu hmotného správního práva.
- **Zvláštní část správního práva, označovaná též jako hmotné právo správní**, obsahuje hmotně-právní úpravu v rámci jednotlivých správních odvětví (oborů činnosti veřejné správy), kterou nalézáme v mnoha právních předpisech různé právní síly (stavební právo, státní občanství, sdružování, vodní právo). Správní odvětví nejsou jediným možným kritériem pro obsah hmotného právního práva. Patří sem rovněž svou povahou průřezová úprava práva hospodářského, práva komunálního, eventuálně dalších oborů tohoto druhu.

Jiným často užívaným dělením správního práva je členění na právo hmotné a na právo procesní.

- **Za právo hmotné** se pokládají takové normy správního práva, které upravují činnost správních orgánů, resp. které stanoví požadavky na plnění úkolů veřejné správy (např. ve věcech zdravotní péče, sociálního zabezpečení, vnitřního pořádku).

- **Za právo procesní** v širším smyslu se pokládají takové normy správního práva, které upravují organizaci a působnost správních úřadů a orgánů, jakož i řízení před nimi. **Správní právem procesním v užším smyslu** se pak rozumí jen úprava správního řízení ve věcech rozhodování správních orgánů¹

1.2 Veřejná správa

Jak bylo uvedeno výše, hlavním předmětem zájmu správního práva je **veřejná správa**. Vymezení samotné veřejné správy není jednoduché, protože zahrnuje široký rozsah činností a institucí. Pojem veřejná správa je souslovím skládajícím se ze slov veřejná a správa. Podle slovníku spisovné češtiny je možné správu definovat jako péči o nějaké záležitosti, vedení nebo řízení, např. podniku. Např. Podle A. Merkela je správa *"každá záměrná činnost lidská, směřující k dosažení určitých lidských účelů"* a podle J. Pošváře *„lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl.“* Podle toho, zda určitá lidská činnost sleduje cíle soukromé nebo veřejné, rozlišujeme správu soukromou a veřejnou. To znamená, že veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco soukromá správa v zájmu soukromém. **Veřejný zájem** je přitom možné přibližně definovat jako společenský zájem, celospolečenský zájem, popř. obecný zájem. Vzhledem k výše uvedenému můžeme shrnout, že veřejnou správou chápeme správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu. Jedná se např. o vnitřní správu, tzn. správu matrik, evidence obyvatel, trvalého pobytu, občanských průkazů, cestovních dokladů, pobytu cizinců, mezinárodní ochrany, státního občanství, shromažďování aj., správu na úseku bezpečnosti a obrany, školství, ochrany kulturních památek, médií, tisku a publikací, zaměstnanosti, zdravotnictví, elektronických komunikací, zbraní a střeliva, správu na úseku vodního hospodářství, dopravy, územního plánování, stavebnictví, vyvlastňování, sociálního zabezpečení, financí, daní, životního prostředí a mnoha dalších.

Co se týče jejich zásadního rozdílu, veřejná správa je na rozdíl od soukromé správy více vázána právním řádem. Soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických a právnických osob nebo zaměřována s managementem, zatímco veřejná správa je činností převážně vrchnostenskou spočívající v zásazích do právního postavení adresátů veřejné správy, tzn. obyvatel České republiky, tzn. např. vydávání správních rozhodnutí. Přitom platí, že vykonavatelé vrchnostenské veřejné správy jsou vázáni ustanovením čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého

Lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Veřejnou správu však nemůžeme kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují.

Pojmu veřejná správa je přikládán dvojitý význam. V zásadě pod označením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o **veřejnou správu v materiálním (funkčním) pojetí**, ve druhém případě o **veřejnou správu ve formálním (institucionálním, organizačním) pojetí**.

V **materiálním pojetí** veřejnou správu chápeme jako činnost státních nebo jiných veřejných institucí. Tuto činnost veřejné správy můžeme vymezit dvojitým způsobem a **to pozitivně, nebo negativně**. Z hlediska jejího **pozitivního materiálního vymezení** chápeme veřejnou správu jako soubor činností, při jejichž výkonu jsou orgány veřejné správy vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších orgánů veřejné správy. Některými autory bývá tato vázanost, doplněná politickou, právní a finanční odpovědností veřejné správy vůči parlamentu, považována za jeden ze základních znaků moderní veřejné správy. Z hlediska jejího **negativního materiálního vymezení** chápeme veřejnou správu jako soubor činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Toto negativní vymezení vychází z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárná a soudní lze na rozdíl od moci výkonné jako činnost uspokojivě definovat. Negativní definice veřejné správy je založena na subtrakci, tj. na odečítání, proto se takové vymezení veřejné správy přesněji označuje jako subtraktivní.

Ve **formálním pojetí** veřejné správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.

Pro pochopení rozdílu mezi materiálním a formálním vymezením veřejné správy je možné uvést několik příkladů: parlamenty při schvalování státního rozpočtu, při kontrole jeho provádění a při schvalování státního závěrečného účtu nevykonávají zákonodárnou činnost ve smyslu tvorby abstraktních právních norem, ale činí opatření, které se kvalifikuje jako správní činnost. V oblasti justice provádění služebního dozoru má rovněž povahu správní činnosti. Naproti tomu ministerstva a jiné správní úřady jsou oprávněny za podmínek stanovených v ústavě a v zákonech vydávat sekundární právní předpisy, které v materiálním smyslu jsou činností zákonodárnou.

1.3 Rozdíl mezi veřejnou správou, zákonodárstvím, soudnictvím a vládou

Rozhodujícím kritériem pro odlišení veřejné správy od zákonodárství, soudnictví a vlády není především hledisko materiální, ale formální. Rozhodující není druh činnosti, ale orgán či úřad, který ji vykonává.

1.3.1 Rozdíl mezi správou a zákonodárstvím

Vzhledem k zákonodárství může být veřejná správa uvažována bez vlády anebo společně s ní jako moc výkonná. Oba jevy lze odlišit zejména tím, že zákonodárství je v demokratickém parlamentním státě veřejné správě nadřazeno, neboť pro ni formou zákonů vytváří právní rámec, ve kterém jediné se může správa pohybovat. Ve vztahu k zákonodárství je veřejná správa činností podzákonnou a výkonnou. To ovšem platí o celé výkonné moci, tedy i o vládě.

Veřejná správa se přímo, nebo nepřímo prostřednictvím vlády, na zákonodárství podílí. Např. vládě je podle ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky přiznána zákonodárná iniciativa. S tím je spojena rozsáhlá legislativní činnost ministerstev a jiných správních úřadů. Přiznání zákonodárné iniciativy také zastupitelstvům krajů přenáší legislativní činnost, resp. participaci na ní, též na správní aparát krajů. V rámci správních úřadů se provádí rozsáhlá legislativní činnost, která nemá jen povahu přípravných prací (návrhů), ale často ústí ve vydávání právních předpisů k provedení zákonů. Formálně však je zákonodárství spojováno pouze s tím státním orgánem, kterému podle ústavy náleží. V ČR je to Parlament, který jediný je z Ústavy oprávněn přijímat zákony.

1.3.2 Rozdíl mezi veřejnou správou a soudnictvím

Soudnictví je prováděním zákonů a jiných právních předpisů soudci, kteří jsou vázáni jen zákony, jinak jsou nezávislí. Tato nezávislost soudců bývá ústavně zabezpečena takovými institutů jako je nesesaditelnost a nepřeložitelnost soudců apod. Veřejná správa je prováděním zákonů nebo jinou činností ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé. Rozhodujícím pro odlišení soudů od orgánů veřejné správy je patrně to, zda s výkonem určité funkce je spojena soudcovská nezávislost či nikoli. Vedle tohoto rozdílu existují další. Významným se jeví zejména účel, který obě činnosti sledují. Veřejná správa je činností nepřetržitou, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, zatímco

soudnictví a výroky jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem a platí pro ně zásada *hic et nunc*, tzn. tady a teď. Z tohoto nikoli absolutního rozdílu dále vyplývá, že rozhodnutí orgánů veřejné správy jsou převážně konstitutivní, tzn. že zakládají, mění, nebo ruší práva a povinnosti určitých osob, zatímco soudní rozhodnutí jsou deklaratorní povahy, tzn. prohlašují, že určitá osoba práva nebo povinnosti má, nebo nemá. Veřejná správa dále jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy, soudnictví autoritativně a nezávisle nalézá právo ve sporu, kde soudce je neutrální a bez iniciativy. Připomíná se také, že veřejná správa vedle konkrétních aktů může vydávat k provedení zákonů i abstraktní akty, tj. nařízení nebo jiné příbuzné akty, což soudům nepřísluší.

1.3.3 Vztah veřejné správy a vlády

Vláda je nejvyšším, tj. řídícím orgánem toliko vůči hierarchické soustavě státních správních úřadů jako vykonavatelů státní správy, zatímco vůči jiným subjektům a jejich orgánům vykonávajícím ostatní veřejnou správu, zejména samosprávu, je pravomoc vlády omezena na formy stanovené právním řádem. Obdobně to platí i o vztahu vlády k tzv. nezávislým správním úřadům. Za druhé ve spojení s dělbou moci existují výkonné funkce, které nejsou typicky správní, neboť nepodléhají beze zbytku zásadě zákonnosti správy. Taková výkonná funkce se označuje jako vláda. Vláda je původně výrazem pro výkon moci. V tomto smyslu má dva úkoly a to politické vedení správy, včetně organizace správních úkolů a úřadů a spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu orientovaných na budoucnost.

1.4 Druhy veřejné správy

Protože pojem veřejné správy není jednoznačný, činí se pokusy ji blíže charakterizovat jejím rozčleněním podle různých hledisek. V této souvislosti hovoříme o uspořádání veřejné správy podle druhů. Rozdělení veřejné správy podle jednotlivých druhů je možné v zásadě podle těchto hledisek:

- organizačního uspořádání
- právní formy
- úkolů veřejné správy

1.4.1 Organizační uspořádání

Ve státech světa neexistuje obecné organizační uspořádání veřejné správy, neboť veřejná správa každého státu má svá specifika. Základní pravidla organizační výstavby veřejné správy jsou:

- **územní a věcné hledisko**, tzn. vymezení toho, na jaké úrovni a ve kterých záležitostech bude veřejná správa vykonávána
- **vymezení subjektu veřejné správy** v konkrétní věci a na určeném území.

Z územního (prostorového) hlediska můžeme veřejnou správu v České republice rozdělit do tří úrovní, a to na **ústřední, oblastní (regionální) a obecní (místní)**. Z věcného hlediska může být veřejná správa vykonávána jako **politická (všeobecná)** nebo **jako odborná (specializovaná)**.

Co se týče **subjektů veřejné správy**, mohou jimi být stát, jiné subjekty veřejného práva, popř. další subjekty ze zákona oprávněné. Originárním, tzn. původním, nositelem veřejné správy jako součásti moci výkonné je stát, který ji může delegovat na jiné subjekty. Z tohoto hlediska se také při dělení veřejné správy na druhy také dovozuje, že veřejná správa vykonávaná orgány státu jako originárního nositele je veřejnou správou bezprostřední, přímou, zatímco veřejná správa delegovaná na jiné subjekty a vykonávaná jejich orgány je veřejnou správou zprostředkovanou, paralelní, přenesenou.

1.4.2 Právní forma

Dělení veřejné správy podle právní formy odpovídá na otázku, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva a kdy formy soukromého práva. Podstatné pro toto určení je rozdělení veřejné správy do dvou velkých skupin na **veřejnou správu vrchnostenskou** a na **veřejnou správu fiskální**. Veřejná správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva, veřejná správa fiskální formou práva soukromého. Vrchnostenská veřejná správa je představována tímto klasickým trianglem: nařízení, správní akt a donucovací opatření. Při výkonu fiskální veřejné správy, která spočívá v tvorbě, rozdělování, používání a přerozdělování veřejných peněžních fondů, správní orgány nevstupují do právních vztahů adresátů veřejné správy, tj. obyvatel České republiky, vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera. Správní orgány musí zvažovat, jakou právní formu v konkrétním případě zvolit, pokud není stanovena pro určitý okruh činnosti přímo zákonem.

1.4.3 Úkoly veřejné správy

Podle jejích úkolů a jejich plnění je možné veřejnou správu rozlišovat podle toho, zda vrchnostensky zasahuje do práv nebo povinností adresátů veřejné správy nebo svým jednáním něco ve veřejném

zájmu zabezpečuje či obstarává, nikoli však formou hospodářské výdělečné činnosti. Podle úkolů, které má plnit, přičemž se preferuje obsahové hledisko, rozlišujeme správně politickou, správně hospodářskou, sociální, kulturní a ekologickou oblast veřejné správy. Toto dělení je však velmi obecné a nedostatečné, proto se zpravidla uplatňuje hlubší členění veřejné správy na jednotlivá na správní odvětví, jinak řečeno obory nebo resorty, kterými např. jsou vnitřní správa, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, školství, ochrana životního prostředí, kultura atd., přičemž tato odvětví tvoří i rámec správního práva hmotného.



Správní právo je část právního řádu České republiky, která upravuje veřejnou správu, tzn. její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právnickými osobami na straně druhé. Veřejnou správou chápeme správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu.

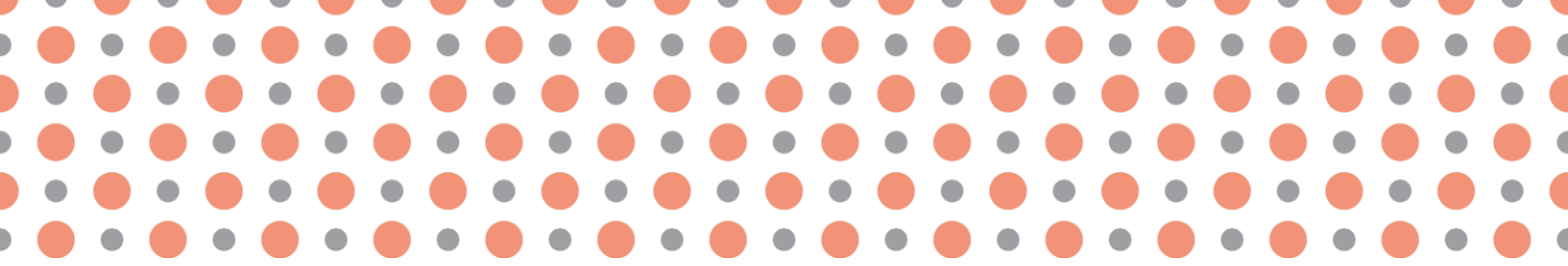


1. Vymezte pojem správní právo.
2. Vymezte dělení správního práva.
3. Vymezte pojem veřejná správa.
4. Vymezte formální a materiální pojetí veřejné správy.
5. Vymezte základní rozdíly mezi veřejnou správou, zákonodárstvím, soudnictvím a vládou.
6. Vymezte druhy veřejné správy.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [4] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.



Kapitola 2

Prameny správního práva



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem pramen správního práva
- systematizovat prameny správního práva



Klíčová slova:

Správní právo, pramen správního práva, publikace.

2.1 Prameny správního práva

Po výše provedené definici pojmů správní právo a veřejná správa je vhodné si přiblížit **prameny správního práva**, v nichž je správní právo zakotveno. **Pramenem**, nejenom správního, ale např. také občanského, trestního, finančního atd., **práva** se obecně rozumí zdroj práva, z něhož právo plyne. Teorie práva pak zpravidla rozeznává **prameny práva v materiálním a formálním smyslu**. **Prameny práva v materiálním smyslu (materiální pramen práva)** jsou určité skutečnosti, které způsobují, že obsah práva je právě takový, jaký je. Podle F. Weyra to např. jsou sociální poměry, historické události, zvyklosti, právní přesvědčení, národní vlastnosti, názory, vzorce chování, náboženství, morálka, zahraniční vlivy atp. **Prameny práva ve formálním smyslu (formální prameny práva)**, někdy se hovoří o formách práva, jsou pak vnější normativní formy, v nichž je, nejenom, správní právo obsaženo. V českém právu se používají pouze psané formální prameny práva.

V České republice považujeme za formální prameny správního práva normativní právní akty, tzn. právní předpisy, některé mezinárodní smlouvy, právo Evropské unie a další akty, jejichž obsahem jsou normy správního práva a to v převažující či významné míře. Podle orgánů, které mají pravomoc vydávat právní předpisy, je můžeme členit na akty moci zákonodárné, tj. Parlamentu (ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky), akty orgánů moci výkonné, tj. vlády (nařízení vlády České republiky), ministerstev a jiných ústředních správních úřadů (vyhlášky), normativní akty dalších správních úřadů a akty orgánů územní samosprávy (především obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů).

2.2 Druhy pramenů správního práva

2.2.1 Ústavní zákony

Ústavní zákony jsou nejvýznamnějším pramenem správního z toho důvodu, že mají nejvyšší stupeň právní síly, což znamená, že všechny zákony, zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky, nařízení vlády České republiky, vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, vyhlášky a nařízení dalších správních úřadů a obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů s nimi musejí být v souladu. Nejvýznamnějšími ústavními zákony jsou ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen "Ústava") a ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Kromě Ústavy a Listiny mají pro oblast veřejné správy a správního práva podle ustanovení čl. 11 Ústavy relevantní význam ústavní zákony týkající se vymezení státního území, ústavní zákon České

národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, ústavní zákon České národní rady č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Pokud jde o **Ústavu**, relevantní ustanovení pro činnost veřejné správy nalezneme průřezově ve vícero jejích ustanoveních obsahujících specifické postuláty.

- **Hlava první Ústavy** – 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.
- **Hlava druhá Ústavy** – úprava moci zákonodárné obsahuje řadu článků regulujících především její vztahy k vládě a prezidentovi republiky (Čl. 32, Čl. 33 odst. 3, Čl. 35 odst. 1, Čl. 38, Čl. 44 a Čl. 53).
- **Hlava třetí Ústavy** – čl. 79 odst. 1 – regulace způsobu vytváření správních úřadů; čl. 78, Čl. 79 odst. 3 – tvorba práva vládou, správními úřady a orgány územní samosprávy.
- **Hlava čtvrtá Ústavy** – vazba soudní moci na veřejnou správu. Čl. 87 – činnost Ústavního a Nejvyššího správního soudu.
- **Hlava pátá Ústavy** – čl. 97 – činnost Nejvyššího kontrolního úřadu.
- **Hlava šestá Ústavy** – čl. 98 – činnost České národní banky.
- **Hlava sedmá Ústavy** – čl. 99 – 104 – podrobnější rozvedení otázek územní samosprávy; čl. 101 odst. 4 – ustanovení omezující zásahy státu do činnosti územních samosprávných celků; čl. 104 odst. 1 a 3 – oprávnění samosprávy vydávat autonomní právní předpisy.

Listina v řadě svých ustanovení vytváří ústavní rámec pro činnost veřejné správy, ať již jde o obecné zásady jednání orgánů veřejné správy, nebo o základní garance realizace jednotlivých práv.

- **Hlava první Listiny** – obecné zásady jednání orgánů veřejné správy. Čl. 1, Čl. 3 odst. 1 – 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.
- **Hlava druhá a pátá Listiny** – základní garance realizace jednotlivých práv (ústavní podmínky uskutečňování). Čl. 10 odst. 3 – ochrana osobních údajů; čl. 14 – svoboda pohybu a pobytu; čl. 17 – svoboda projevu a právo na informace; čl. 19, 20, 27 – právo shromažďovací a sdružovací; čl. 36 odst. 2 – ústavní garance správního soudnictví, tj. nároku na soudní přezkum každého meritorního rozhodnutí orgánu veřejné správy; čl. 36 odst. 3 – právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

2.2.2 Mezinárodní smlouvy

Na nižším stupni žebříčku právní síly se nacházejí **mezinárodní smlouvy**. V ustanovení čl. 10 Ústavy je k tomu výslovně uvedeno, že: *"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."* Všechny mezinárodní smlouvy, které splňují uvedené požadavky, jsou bezprostředně uplatnitelné jako pramen správního práva a mají tzv. aplikační přednost před zákony. Těmito mezinárodními smlouvami se musejí řídit všechny správní orgány. Veřejná správa ve své činnosti uplatňuje zejména obecné mezinárodní smlouvy, přičemž nejvýznamnějšími z nich jsou: Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o právech dítěte, Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Evropská sociální charta, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením aj. Vedle obecných mezinárodních smluv veřejná správa ve své činnosti uplatňuje i mezinárodní smlouvy, které se veřejné správy přímo týkají, přičemž nejvýznamnějšími z nich jsou: Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb.), Evropská úmluva o státním občanství (sdělení č. 76/2004 Sb. m. s.), Aarhuská úmluva (sdělení č. 124/2004 Sb. m. s.), Úmluva o lidských právech a biomedicíně (sdělení č. 96/2001 Sb. m. s.), Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (sdělení č. 44/2004 Sb. m. s.) aj.

2.2.3 Zákony

Na dalším stupni právní síly jsou **zákony** a podle ustanovení čl. 33 Ústavy **zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky**. Zákon je přitom dominujícím pramenem správního práva. Zákonem jsou totiž zachyceny všechny významné instituty veřejné správy a správního práva, kupř. pravomoc a působnost orgánů veřejné správy, úpravy procesních postupů a prostředky, s nimiž správa operuje, ať již dozorové, sankční, či jiné povahy. Zákony také stanoví cíle, způsoby, prostředky i hranice činnosti veřejné správy. Zákon musí tvořit základ každé činnosti veřejné správy, činnost veřejná správa se totiž nemůže pohybovat *praeter legem*, tzn. v souladu se zákonem, ačkoli jím není výslovně dovolena. Důležité ústavní pravidlo platné pro všechna právní odvětví, tedy i správní právo, stanoví, že určité otázky lze na základě pokynu ústavodárce upravit pouze zákonem, kdy hovoříme o tzv. výhradě zákona.

Mezi nejvýznamnější zákony z oblasti obecné části správního práva patří: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zákon České národní Rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, č. 186/2004 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (stavební zákon), č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 251/2016 o některých přestupcích, č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze, č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Mezi nejvýznamnější zákony z oblasti zvláštní části správního práva patří: zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Pro úplnost, mezi prameny správního práva patří i některé zákony, jejichž obsah je poněkud atypický. Obsahově mají spíše charakter správního rozhodnutí, neboť neobsahují obecně závazná pravidla chování. Jedná se zejména o zákony o státním rozpočtu, zásluhné zákony, tj. zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše a č. 94/2012 Sb., o zásluhách Václava Havla.

2.2.4 Nařízení

Dalším pramenem správního práva jsou **nařízení**, která se dělí na nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů a nařízení územních samosprávních celků, tj. nařízení obcí a krajů. Co se týče jeho právní síly, nařízení stojí pod zákonem a nemůže tedy řešit konkrétní věci v rozporu se zákonem. Podle Ústavy musí mít každé nařízení základ v zákoně, musí být o zákon opřeno. Nařízení je vždy obecné, tzn. že musí upravovat neurčitý počet případů stejného druhu a musí zavazovat neurčitý počet adresátů. Subjekty, které jsou oprávněny vydávat nařízení, určuje Ústava.

Subjekty, které jsou oprávněny vydávat nařízení, určuje Ústava a jsou jimi vláda, ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy. Vláda je podle ustanovení čl. 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou podle ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy (tj. vyhlášky a nařízení), jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Subjekt, který nařízení vydal, je oprávněn je kdykoliv zrušit nebo změnit. Zákon musí nařízením být proveden tak, aby byly co nejlépe naplněny jeho cíle, nařízení je nástrojem jeho realizace a reaguje na aktuální potřeby. Závisí především na obsahu zákona samotného, do jaké míry bude nutné jej provést. Zákonodárce může ponechat poměrně široký prostor pro prováděcí nařízení třeba tím, že zakotví pouze určité zásady. Může ale také určitý subjekt zmocnit k provedení určitého zákona, nebo některých jeho

ustanovení. V takových případech zpravidla volí mezi zmocněním pro vládu a zmocněním pro ministerstvo, nebo jiný správní úřad. Vládě dá přednost zejména u zákonů, které přesahují dílčí působnosti jednotlivých správních úřadů, přičemž spoléhá na její všeobecnou působnost, nebo pro politický význam či závažnost prováděných zákonů apod. Vláda přitom rozhoduje především o podstatných věcech vlády a vládnutí a prosazuje politickou linii do realizace veřejné správy. Je i povinna aktivně prosazovat zákony do života a je-li to nutné, vytváří k tomu i normativní předpoklady, aby zákon mohl být co nejrychleji v souladu se svým posláním aplikován, a sjednocuje jeho aplikaci. Z uvedených důvodů proto také vláda nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění.

Vláda vydává nařízení k provedení zákona a v jeho mezích; ministerstva, jiné správní úřady a orgány místní samosprávy na základě zákona, v jeho mezích, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Nařízení mohou být tedy vždy vydávána jen *secundum et intra legem*, tzn. na základě a v mezích zákona. Nařízení nemohou být podle Ústavy také *praeter legem*.

Největšími výhodami nařízení, což se projevuje v organizaci procesu jejich vydávání, jsou právě rychlost tohoto vydávání a dále jejich operativnost a pružnost. Společným znakem všech nařízení, bez ohledu na subjekt, který je vydal, je také jejich specializace. Zákon výslovně zmocňuje k tomu, aby na jeho základě byla provedena určitá právní úprava. Ve zmocnění uvádí, co požaduje nebo umožňuje a v jakém rozsahu. Hledá odborníka-specialistu, který by stanovil to, co není možné nebo vhodné upravit v zákonné formě. V případech, kdy potřebuje, aby úpravy byly přijímány podle jednotlivých územních celků, deleguje tuto pravomoc na subjekty místní správy s příslušnou územní a věcnou působností při výkonu státní správy.

2.2.5 Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

Dalším pramenem správního práva jsou **obecně závazné vyhlášky obcí a krajů**. Co se týče jejich právní síly, obecně závazné vyhlášky, stejně jako nařízení, stojí pod zákonem. Obecně závazné vyhlášky jsou originárním, tj. původním, od žádného jiného právního předpisu neodvozený pramenem práva a k jejich vydání není třeba výslovného zmocnění zákona. Obecně závazné vyhlášky musí obsahovat výlučně právní, tedy obecnou úpravu. Obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu, a se zákony jako s předpisy vyšší právní síly nesmějí být v rozporu. Obecně závazné vyhlášky jsou formou normotvorby obcí a krajů a jsou jedním z projevů jejich práva na samosprávu. Obce a kraje jsou samostatně spravovány svými zastupitelstvy, kterým Ústava svěřuje jako atribut veřejné moci právo upravovat právními normami věci, které patří do jejich správy. Obecně závazné vyhlášky podle ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou být vydávány v mezích působnosti obcí a krajů, přesněji řečeno v hranicích té jejich působnosti, kterou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, popřípadě zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, nazývají samostatnou působností. Obecně závazné vyhlášky jsou tak podle

ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy výrazem jí zaručené autonomie subjektů územní samosprávy, což znamená, že závisí na vůli subjektu územní samosprávy, tj. obce nebo kraje, zda přikročí k vydání obecně závazné vyhlášky, nebo bude věc náležející do její samostatné působnosti řešit jinak.

2.2.6 Právo Evropské unie

Dalším pramenem správního práva je **právo Evropské unie**, jehož prameny jsou také hierarchizovány. Na vrcholu pomyslné pyramidy právní síly práva Evropské unie jsou zakládací smlouvy a smlouvy o přistoupení nových členských států, které jsou **primárním právem Evropské unie**, a obecné zásady právního společenství. Těmto pramenům přiznává Soudní dvůr Evropské unie nejvyšší právní sílu a je jimi sám bezpodmínečně vázán. Zakládacími smlouvami jsou Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. Obecné zásady právního společenství mají jako konstitutivní pramen práva Evropské unie stejnou sílu jako zřizovací smlouvy a lze je rozdělit do tří skupin. Za první jde o zásady, o nichž Soudní dvůr Evropské unie prohlásil, že jsou společné právním řádům členských států, anebo, vzniknou-li pochybnosti o jejich společném původu, že jde o univerzální právní principy. Za druhé se k obecným zásadám přičleňují principy, které lze odvodit z povahy práva Evropské unie jako svébytného právního řádu. Konečně sem patří i některé zásady mezinárodního práva, které Soudní dvůr Evropské unie používá. Pramenem práva Evropské unie jsou i početné vnější smlouvy, které Evropská unie uzavřela se státy nebo s mezinárodními organizacemi.

Kvantitativně velmi početným pramenem práva Evropské unie jsou sekundární předpisy a opatření obecné povahy, které jsou **sekundárním právem Evropské unie**. V rámci sekundárního práva Evropské unie je z hlediska formy možné rozlišit předpisy (normativní akty) a správní opatření (rozhodnutí obecné povahy, které je však možné aplikovat jen ve vztahu k určitému okruhu adresátů, či ve vztahu k určité věci nebo situaci). Dále je v rámci sekundárního práva Evropské unie možné odlišit akty v typické formě, pojmenované a obecně charakterizované v základních smlouvách, od aktů atypických, ad hoc aktů apod. Typickými, ve Smlouvě o fungování Evropské unie pojmenovanými, formami sekundárního práva jsou především **nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a posudky**. Nařízení je normativním aktem s obecným významem a závazností a je přímo aplikovatelné v každém členském státě Evropské unie. Směrnice zavazuje členský stát Evropské unie k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává ve vnitrostátní kompetenci, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo. Směrnice se lze přímo dovolávat, zanedbal-li členský stát Evropské unie svou povinnost zaručit příslušná subjektivní práva vnitrostátními právními prostředky. Směrnice nemůže sama o sobě zakládat povinnosti mezi osobami soukromého práva a členský stát Evropské unie nemůže na jednotlivcích požadovat, aby plnili povinnosti předvídané směrnicí, pokud směrnici sám

řádně nepromítl do vnitrostátního práva. Rozhodnutí může mít povahu obecného opatření a je závazné a přímo použitelné ve vztahu ke svým adresátům. Doporučení a posudky jsou konzultativními a pomocnými, nikoli obecně závaznými akty.

2.3 Systém pramenů správního práva

Prameny správního práva tvoří systém, který je hierarchicky uspořádán podle jejich právní síly. Nejvyšší postavení mají akty zákonodárného sboru, tj. ústavní zákony, zákony a zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky. Priorita aktů zákonodárného sboru, v případě České republiky Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, je základním konstrukčním prvkem demokratické podstaty státu. Parlament jako reprezentant suverénního lidu vydává obecně závazné normy nejvyšší právní síly. Výkonná moc, tj. vláda, ministerstva a jiné správní úřady, má za stanovených podmínek také pravomoc vydávat obecně závazné právní předpisy, tj. nařízení a vyhlášky, které jsou pramenem správního práva. Skutečnost, že veřejná správa vydává jejich určitou část relativně samostatně, je specifickým rysem systému pramenů správního práva. Tyto prameny správního práva jsou na nižším stupni hierarchie z toho důvodu, že jejich demokratický základ je již zprostředkován více články, v případě vyhlášky ministerstva Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky, Senátem Parlamentu České republiky a ministerstvem samotným. Pokud jsou k normotvorbě zmocněny též subjekty od státu odlišné, v případě České republiky obce a kraje, je opět na Ústavě nebo zákonech, aby určily, jaké místo budou jejich akty zaujímat.

Co se týče jejich vzájemného vztahu, pramen správního práva na vyšším stupni hierarchie podle právní síly je určující pro vznik i obsah pramenů správního práva nižších a má vůči nim zásadně derogující účinek, tzn. že je může zrušit (např. zrušení zákona ústavním zákonem). Na každém stupni pramenů správního práva pak platí zásada normativní ekvivalence neboli zásada paralelních forem, tzn. že prameny správního práva na stejné stupni si jsou rovny (např. zákon a zákon). Z hlediska časového se v těchto vztazích obecně uplatňuje pravidlo *lex posterior derogat priori*, tzn. že pramen správního práva přijatý později ruší předchozí pramen správního práva (např. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ode dne 1. 7. 2017 zrušil zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

Pro prameny správního práva, které jsou vytvářeny mimo tuto hierarchickou soustavu, tedy pravidla mezinárodního práva a právo Evropské unie, se obvykle uplatňuje princip aplikační přednosti. Vnitrostátní pramen práva, tzn. např. zákon, která by se s nimi v konkrétním případě dostala do rozporu, musí zůstat neaplikována, její platnost však bude nedotčena. Přednost práva Evropské unie se podle judikatury Evropského soudního dvora vztahuje k vnitrostátnímu právnímu řádu jako celku.

2.4 Publikace právních předpisů

Publikací právních předpisů většinou rozumíme jejich vyhlášení. Publikace právních předpisů je nutným předpokladem veřejnosti práva a fungování fikce o znalosti práva, tj. zásady *ignorantia iuris non excusat*, tzn. neznalost práva neomlouvá. Publikací rozumíme aktivní zprostředkování obsahu právních předpisů jejím adresátům. Rozlišujeme publikaci právních předpisů ve formálním a materiálním smyslu. Publikací ve formálním smyslu rozumíme kvalifikovaným způsobem provedené zveřejnění právních předpisů formou jejich otištění v úřední sbírce nebo oficiálním věstníku. Publikace ve formálním smyslu je přitom podmínkou platnosti právního předpisu. Dnem své platnosti se stává právní předpis součástí právního řádu a schvalující orgán je jím vázán. Platnost právního předpisu je podmínkou jeho účinnosti. Účinnost se zpravidla stanoví v posledním ustanovení příslušného předpisu. Dnem své účinnosti právní předpis zakládá, mění nebo ruší právní vztahy, tedy „vstupuje v život“. Dnem účinnosti je možná aplikace právního předpisu, od tohoto dne je právně vynutitelný. Účinnost je zpravidla v právním předpisu stanovena výslovně ke konkrétnímu datu nebo ke dni, kdy nastane nějaká právní skutečnost. Pokud není výslovně stanoveno datum účinnosti, potom platí obecné pravidlo, že není-li stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis účinnost 15. dnem po vyhlášení.

U jednotlivých druhů právních předpisů, coby pramenů správního práva, je stanoven režim jejich publikace odlišně. Ústavní a jiné zákony, zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky, nařízení vlády České republiky právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady a právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud vydávají právní předpisy s celostátní působností (označují se jako vyhlášky) se podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, vyhláší uveřejněním plného znění ve Sbírce zákonů.

Ve Sbírce zákonů se vyhláší i další akty státních orgánů, tj. nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu, pokud tak stanoví zvláštní zákon, podle rozhodnutí Ústavního soudu i jeho sdělení, některá usnesení Poslanecké sněmovny, rozhodnutí prezidenta republiky, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zákon, nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou, sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky, pokud tak stanoví zákon. Vyhláší se též úplná znění zákonů.

Z hlediska právních předpisů vydávaných správními úřady zákon tedy předpokládá, že prakticky všechny právní předpisy ústředních úřadů ve smyslu ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy budou publikovány ve Sbírce zákonů. Jiný způsob publikace by musel určit zvláštní zákon jako výjimku.

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech významných pro jejich provádění a rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána, se podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, vyhlášují ve Sbírce mezinárodních smluv.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze upravují publikaci právních předpisů (obecně závazných vyhlášek a nařízení) obcí a krajů. Podle ustanovení § 12 obecního zřízení obce vyhlášují své právní předpisy vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Tento způsob zveřejnění je podmínkou platnosti předpisu. Dnem vyhlášení předpisu je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit předpis způsobem v místě obvyklým. Podle ustanovení § 8 - 10 krajského zřízení kraje vyhlášují své právní předpisy uveřejněním ve Věstníku právních předpisů kraje. Pokud je z naléhavých důvodů třeba, aby předpis nabyl účinnosti již dnem vyhlášení, vyhláší se i na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách okresních a obecních úřadů, kterých se dotýká, a uveřejní se též v hromadných informačních prostředcích. Obdobně jako u krajů je podle ustanovení § 42 zákona o hlavním městě Praze upraveno vyhlásování ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.



Pramenem, nejenom správního, ale např. také občanského, trestního, finančního atd., práva se obecně rozumí zdroj práva, z něhož právo plyne. Teorie práva pak zpravidla rozeznává prameny práva v materiálním a formálním smyslu. Prameny práva v materiálním smyslu (materiální pramen práva) jsou určité skutečnosti, které způsobují, že obsah práva je právě takový, jaký je. Podle F. Weyra to např. jsou sociální poměry, historické události, zvyklosti, právní přesvědčení, národní vlastnosti, názory, vzorce chování, náboženství, morálka, zahraniční vlivy atp. Prameny práva ve formálním smyslu (formální prameny práva), někdy se hovoří o formách práva, jsou pak vnější normativní formy, v nichž je, nejenom, správní právo obsaženo. V českém právu se používají pouze psané formální prameny práva.



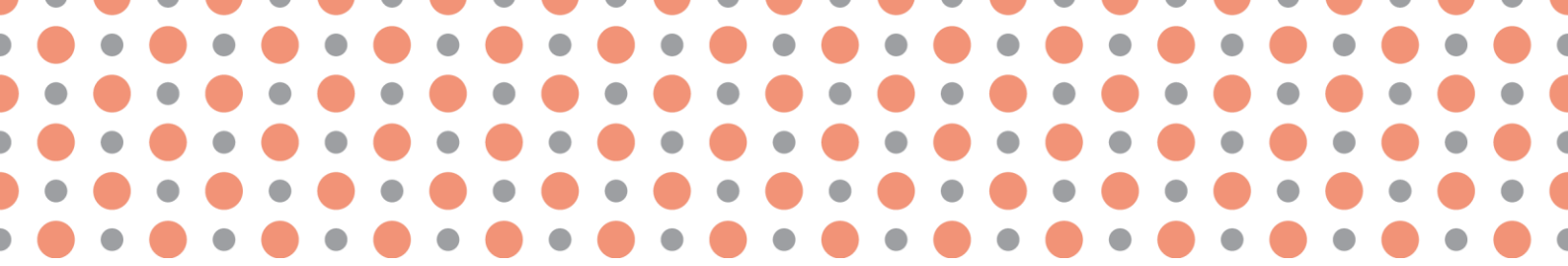
1. Vymezte pojem pramen správního práva.
2. Vymezte druhy pramenů správního práva.
3. Vymezte systematiku pramenů správního práva.
4. Vymezte problematiku ústavních zákonů upravujících správní právo.
5. Vymezte problematiku mezinárodních smluv upravujících správní právo.

6. Vymezte problematiku zákonů upravujících správní právo.
7. Vymezte problematiku nařízení upravujících správní právo.
8. Vymezte problematiku obecně závazných vyhlášek obcí a krajů upravujících správní právo.
9. Vymezte problematiku publikace právních předpisů.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [4] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013



Kapitola 3

Formy činnosti veřejné správy



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat činnost veřejné správy
- systematizovat činnosti veřejné správy



Klíčová slova:

Formy činnosti veřejné správy, abstraktně-konkrétní formy činnosti veřejné správy, jednostranné a vícestranné formy činnosti veřejné správy.

3.1 Formy činnosti veřejné správy obecně

Problematika forem činností veřejné správy úzce souvisí s jejím materiálním pojetím. Veřejnou správu v materiálním smyslu totiž chápeme jako činnost orgánů veřejné správy na základě zákona, které jsou oprávněny jednat jménem příslušného subjektu veřejné správy a zavazovat jej. Činnost orgánů veřejné správy se přitom uskutečňuje v určitých formách, v tzv. **formách činnosti veřejné správy**. Platí obecné pravidlo, že všechny formy činnosti veřejné správy mohou být uplatněny, jen pokud mají právní základ. Některé z forem činností veřejné správy přitom právo prikazuje, ostatní alespoň připouští. Správní orgány používají nejenom veřejnoprávní formy, ale i formy, které mají k dispozici subjekty oprávněné právně jednat v soukromoprávní sféře. Formy činnosti veřejné správy je možné dělit různých hledisek a to na **abstraktní a konkrétní formy činnosti veřejné správy** nebo kombinaci obou, tj. **abstraktně-konkrétní formy činnosti veřejné správy, jednostranné a vícestranné formy činnosti veřejné správy, právní a neprávní formy činnosti veřejné správy a vnější a vnitřní formy činnosti veřejné správy**.

Abstraktnost forem činností veřejné správy spočívá buď v druhovém vyjádření věci, např. zdravotnictví, školství apod., nebo v neurčitém počtu adresátů, např. fyzické osoby, nezletilí, občanská sdružení apod., anebo současně v obou uvedených znacích. Stejně tak o konkrétnost půjde u konkrétního určení věci, nebo při jmenovitém vymezení osob, anebo u obou těchto znaků současně. Typickou abstraktní formou činnosti veřejné správy je vydávání nařízení a typickou konkrétní formou činnosti veřejné správy je vydávání správních aktů, tj. rozhodnutí. Typickou abstraktně-konkrétní formou činnosti veřejné správy je vydávání opatření obecné povahy.

Podle toho, zda postačuje právní jednání pouze jednoho orgánu veřejné správy, nebo je nutné i právní jednání dalšího subjektu, tzn. dalšího orgánu veřejné správy nebo jejího adresáta, dělíme formy činnosti veřejné správy na jednostranné nebo vícestranné. Většina forem činností veřejné správy je autoritativní, tedy jednostranná. Typickou jednostrannou formou činnosti veřejné správy je vydávání správních aktů a typickou vícestrannou formou činnosti veřejné správy je uzavírání veřejnoprávních smluv.

Neprávní formy činnosti veřejné správy mají v poměru k právním formám činnosti veřejné správy spíše doplňkový charakter. Pro obě skupiny forem činnosti veřejné správy však platí, že mají právní základ, tzn. že právo je buď prikazuje, nebo dovoluje. Typickou právní formou činnosti veřejné správy je vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení a typickou právní formou činnosti veřejné správy je realizace operativně-organizačních činností a materiálně-technických operací.

Podle toho, zda směřují dovnitř organizačního systému veřejné správy, nebo vně, rozlišujeme vnitřní a vnější formy činnosti veřejné správy. Rozhodující jsou formy činnosti směřující vně veřejné správy, činnosti směřující dovnitř veřejné správy mají spíše doplňkový charakter. Typickou vnější formou formou činnosti veřejné správy je vydávání nařízení a správních aktů a typickou vnitřní formou činnosti veřejné správy je vydávání vnitřních předpisů.

Mezi jednotlivé **formy činnosti veřejné správy** řadíme: nařízení, statutární předpisy, vnitřní předpisy, správní akty, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, bezprostřední zásahy a další formy činnosti veřejné správy (osvědčení, ověření, sdělení, vyjádření, závazné stanovisko, sdělení, posudek, atd.). Nyní k těmto jednotlivým formám činnosti veřejné správy konkrétněji.

3.2 Nařízení

Nařízení je jako právní předpis, který vydal k tomu zmocněný správní orgán nebo vláda k provedení zákona. Nařízení má následující charakteristické znaky a to: **podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost**. Podzákonost vyjadřuje vztah nařízení ke konkrétnímu zákonu, tj. soulad, odvozenost, secundum et intra legem, neboť nařízení slouží k provedení zákona. Podzákonost ovšem znamená i soulad s jinými souvisejícími zákony. Podzákonost také znamená, že pro vydání nařízení musí existovat právní základ, tj. buď přímo Ústavou nebo zákonem dané zmocnění k vydávání nařízení. Abstraktnost nařízení znamená, že nemá vztah ke konkrétní osobě, tzn. že zavazuje neurčitý okruh adresátů a jeho předmět je druhově vyjádřen. Obecnost, resp. obecná závaznost, je typickým atributem všech právních předpisů, na rozdíl např. od předpisů vnitřních. Jednostrannost je výrazem pravomoci orgánu veřejné správy je autoritativně, vrchnostensky, ze své vůle vydat.

Právní řád České republiky rozeznává více forem nařízení, přičemž Ústava upravuje toliko o nařízení vlády České republiky. Obecně lze rozlišovat **nařízení s celostátní územní působností a nařízení s omezenou územní působností**, tzn. místní nebo regionální. Z hlediska stupně právní síly stojí nařízení celostátní s územní působností a nařízení s omezenou územní působností na stejné úrovni, ačkoli např. podle ustanovení § 8 odst. 1 a § 81 odst. 2 krajského zřízení mají být nařízení krajů v souladu nejen se zákonem, ale i s právními předpisy vydávanými vládou a ústředními správními úřady. Pokud by se totiž vyskytl rozpor nařízení s omezenou územní působností a nařízení s celostátní územní působností, nejspíše by se jednalo také o rozpor nařízení s omezenou územní působností se zákonem.

3.2.1 Nařízení s celostátní územní působností

Nejvýznamnějším nařízením s celostátní působností je **nařízení vlády České republiky**. Jde právní předpis, který vláda České republiky vydává v souladu s ustanovením čl. 78 Ústavy, k provedení zákona. Vláda k vydání nařízení, kterým se provádí určitý zákon, nepotřebuje zmocnění tohoto zákona. Vláda nařízením nesmí překročit meze zákona, tzn. upravovat něco, co zákon vůbec neřeší, nemůže ani stanovovat nové povinnosti, které ze zákona nevyplývají, může je toliko konkretizovat. Legislativní praxe je však taková, že zákon obvykle obsahuje zmocnění k vydání nařízení vlády. Toto zmocnění má spíše povahu upozornění na skutečnost, že vláda něco upravit může, výjimečně i odlišně od zákona. Jedná se např. o ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „Vláda může nařízením částky příspěvku stanovené v § 11 zvýšit též v mimořádném termínu.“

Jinou formou nařízení s celostátní působností jsou vyhlášky ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a České národní banky. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady vydávají nařízení, která se nazývají vyhlášky, podle ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy k provedení určitého zákona na jeho základě a v jeho mezích a jsou-li k tomu tímto zákonem výslovně zmocněny.

3.2.2 Nařízení s omezenou územní působností

Nejobvyklejší formou nařízení s omezenou územní působností jsou nařízení územních samosprávných celků, tj. **nařízení obcí a krajů**, jejichž závaznost se vztahuje na území obce, resp. kraje, příp. hlavního města Prahy. Ústavní základ pro jejich vydávání je totožný s právním základem pro vydávání vyhlášek ministerstev, tzn. ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy. Jejich formy a podmínky pro jejich vydávání, publikaci, evidenci apod. v případě nařízení obcí stanoví ustanovení § 11 a § 12 obecního zřízení, v případě nařízení hlavního města Prahy ustanovení § 44 a násl. zákona o hlavním městě Praze v případě nařízení kraje ustanovení § 7 a § 8 krajského zřízení.

Na základě ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy a zmocnění v zákoně mohou vydávat **nařízení i jakékoli jiné správní úřady**, i regionální, které vykonávají státní správu na určitém území. Např. správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí jsou zákonem zmocněny vydávat pro území, kde vykonávají svou působnost, nařízení k ochraně rostlin a živočichů a nařízení, kterým se vyhláší přírodní rezervace nebo přírodní památka. Dále např. krajské hygienické stanice mají zmocnění vydávat nařízení k ochraně veřejného zdraví.

3.3 Statutární předpisy

Statutární předpisy jsou výrazem oprávnění tzv. samosprávných korporací, tj. zejména obcí, krajů a hlavního města Prahy, profesních a zájmových komor, např. Česká lékařská komory, České advokátní komory aj., či jiných subjektů nadaných alespoň částečně samosprávnou působností, tj. zejména vysokých škol, vydávat prostřednictvím svých orgánů vlastní pravidla formou abstraktních aktů, a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti. Vydávání statutárních předpisů je výrazem práva tzv. autonomní normotvorby.

Rozdíl mezi nařízením a statutárním předpisem spočívá v právním základu jejich vydávání, resp. způsobu jejich vzniku. Nařízení jsou vydávána k provedení zákona, statutární předpisy vycházejí z ústavou či zákonem garantované autonomie, tzn. pravomoci upravovat nějaké otázky. Statutární předpisy nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, zavazují pouze členy konkrétního samosprávného společenství, např. občany konkrétní obce, kraje, hlavního města Prahy, lékaře, advokáty, studenty konkrétní vysoké školy, tzn. že statutární předpisy zavazují na základě členství.

Právní řád České republiky rozeznává tři základní formy statutárních předpisů a to **předpisy územní samosprávy**, kterým byla propůjčena forma předpisu právního, tj. obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hlavního města Prahy, **předpisy zájmové profesní samosprávy**, tj. **stavovské předpisy**, např. Organizační řád České lékařské komory, a **předpisy ostatní samosprávy**, tj. vysokoškolské, které můžeme označit jako akademické předpisy, např. statuty vysokých škol.

3.3.1 Statutární předpisy územních samosprávných celků

Statutární předpisy územních samosprávných celků, tj. obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hlavního města Prahy celků, jsou významné tím, že mají účinky právních předpisů, tzn. že jsou obecně závazné. Obecně závazné vyhlášky obcí, krajů a hlavního města Prahy totiž zavazují všechny fyzické a právnické osoby, které se na jejich územích vyskytují. Pro vydávání obecně závazných vyhlášek je výchozím ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého zastupitelstva územních samosprávných celků mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž tato působnost může být stanovena jen zákonem.

3.3.2 Stavovské předpisy

Stavovské předpisy, což je další druh statutárních předpisů, mají povahu vnitřních předpisů. Slouží totiž zejména k upravování vnitřních poměrů komor, např. k vnitřní organizaci, ke stanovení členských příspěvků, poplatků za odbornou zkoušku při vstupu do komory apod. Stavovské předpisy jsou přezkoumatelné soudem, návrh na jejich přezkoumání je však oprávněn podat pouze příslušný resortní ministr. Např. ministr spravedlnosti, příp. ministr financí pro stavovské předpisy Komory auditorů nebo ministr zemědělství pro stavovské předpisy Komory veterinárních lékařů.

3.4 Vnitřní předpisy

Vnitřní předpis je souhrnné označení pro akt abstraktní povahy sloužící k uspořádání poměrů uvnitř jednoho nebo více orgánů veřejné správy, jehož vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu. To znamená, že vnitřní předpisy vydávají nadřízené správní orgány vůči jim podřízeným orgánům veřejné správy, vedoucí konkrétního orgánu veřejné správy vůči všem pracovníkům tohoto orgánu veřejné správy nebo jen jejich určitým skupinám, vůči vedoucím nebo pracovníkům určitých organizačních útvarů tohoto orgánu veřejné správy atd. Vnitřní předpisy jsou znakem formální organizace veřejné správy a prostředkem k jejímu efektivnímu chování. K vydání vnitřního předpisu je tedy oprávněn pouze orgán, který tuto pravomoc odvozuje z právního postavení nadřízeného a může ji uplatnit vůči svým podřízeným. Vydaný vnitřní předpis musí být obsahově v souladu s právními předpisy a musí se pohybovat v jejich mezích.

Veřejná správa se bez vnitřních předpisů neobejde, protože každý správní orgán vyžaduje určitá pravidla regulující jeho vnitřní chod. Obsahem vnitřních předpisů jsou totiž zpravidla závazné pracovní postupy, stanovení informačních toků, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo orgánům veřejné správy a zařízením. Vnitřní předpisy mohou mít různé formy, např. organizačního řádu, jednacího řádu, spisového řádu, služebního předpisu, pracovního postupu, konkretizace úkolů vyplývajících z působnosti konkrétního orgánu veřejné správy aj.

Zvláštním druhem vnitřního předpisu je **provozní řád**, který upravuje podmínky užívání nějakého zařízení nebo služby veřejností, a ta se těmito podmínkám dobrovolně podřizuje, aniž je tím omezoována ve svých právech a svobodách vně takových zařízení. V případě porušení tohoto provozního řádu vzniká uživateli zařízení nebo služby odpovědnost podle příslušných právních předpisů. Ne vždy je provozní řád vnitřním předpisem, může totiž mít i formu nařízení.

3.5 Správní akty

Správní akt je jednostranný správní úkon, tj. správní rozhodnutí, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.

3.5.1 Znaký správního aktu

Znaký správních aktů jsou jednání příslušného orgánu veřejné správy při vydávání správního aktu na základě zákona, správní akt obsahuje jednostranný autoritativní výrok orgánu veřejné správy o právech a povinnostech jemu nepodřízených subjektů, v čemž se promítá vnější působnost správního aktu, bezprostřední právní závaznost správního aktu a konkrétnost věci i subjektů, jimž je správní akt určen. Správní akt je druhem právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod explicitně uvedených adresátů veřejné správy, popř. dalších implicitně dotčených osob.

3.5.2 Náležitosti správních aktů

Pokud jde o **náležitosti správních aktů**, rozeznáváme náležitosti **kompetenční, obsahové, formální a procedurální**. Kompetenční náležitosti jsou splněny, pokud je naplněna zákonem stanovená hmotněprávní působnost a pravomoc a procesní příslušnost orgánu veřejné správy k vydání správního aktu.

Pokud jde o **obsahové náležitosti správního aktu**, kterými jsou výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, v ustanovení § 68 správního řádu, podle kterého se správní akty obecně vydávají, je stanoveno, že ve **výrokové části** se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, označení účastníků podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění, a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. **V odůvodnění** se uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. **V poučení o opravném prostředku** se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Co se týče **formálních náležitostí správního aktu**, ustanovení § 69 správního řádu zejména požaduje, aby správní akt obsahoval označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum

vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis úřední osoby.

Splnění **procedurálních náležitostí správního aktu** znamená dodržení procesních postupů v konkrétním případě stanovených, což znamená postup podle správního řádu nebo jiného zvláštního předpisu. Převážná část správních aktů je vydávána ve správním řízení podle správního řádu s případnými odchylkami vyplývajícími ze zvláštních právních předpisů. Pro některé správní akty je zákonem stanoven jiný procesní režim. Výjimečně existují i správní akty, pro jejichž vydávání je použití správního řádu výslovně vyloučeno, ale není stanoven žádný procesní režim. Procesní aspekty se tu stávají vnitřní věcí orgánů veřejné správy, které tyto akty vydávají, nebo nadřízených orgánů veřejné správy.

3.5.3 Vlastnosti správních aktů

Vlastnostmi správních aktů jsou účinnost, platnost, a vykonatelnost. Účinností správního aktu, v terminologii správního práva někdy též nazývána jako platnost, se rozumí, že správní akt je způsobilý vyvolat zamýšlené právní účinky. Účinnost správního aktu nastává buď dnem, který je v něm stanoven nebo dnem oznámení obsahu aktu subjektům, jimž je určen, pokud účinnost správního aktu nemůže být odložena určitými prostředky, stanovenými právními normami. Takovým prostředkem je např. odvolání. Účinnost, resp. platnost správních aktů nastává zpravidla doručením správního aktu do vlastních rukou. Pro správní akty platí **presumpce správnosti**. To znamená, že na správní akt se hledí jako na bezvadný do doby, dokud není zákonným způsobem shledán opak, a to vždy po posouzení a rozhodnutí příslušného orgánu, např. soudu.

Právní moc správního aktu nastává tehdy, byl-li adresátovi řádně oznámen a nelze-li jej napadnout řádným opravným prostředkem, zejména odvoláním. Od okamžiku, kdy správní akt nabude právní moci, se stává závazným, kdy mluvíme o materiální stránce právní moci a nezměnitelným, kdy mluvíme o formální stránce právní moci. Jenom zcela výjimečně je připuštěna možnost mimořádných opravných prostředků, např. obnova řízení, stížnost pro porušení zákona. Mimořádné opravné prostředky jsou připuštěny, jestliže se dodatečně objeví skutečnosti, které dříve nebyly adresátovi správního aktu známy.

Vykonatelností správního aktu se rozumí možnost vymoci jeho obsah, tzn. práva a povinnosti založené správním aktem, určitými prostředky, např. exekucí, aby subjekty k tomu povinné splnily své povinnosti, pokud tak neučinily dobrovolně. Správní akt je vykonatelný, nelze-li již proti němu vznést opravný prostředek a prošla-li již zároveň lhůta určená ke splnění povinnosti.

3.5.4 Dělení správních aktů

Správní akty se dělí do několika základních skupin. Z hlediska jejich **obsahu**, kdy správní akt vyjadřuje práva a povinnosti, které jsou obsahem právních vztahů v oblasti správního práva, tzn. v závislosti na obsahu regulovaných vztahů rozlišujeme **materiální správní akty**, které upravují hmotněprávní postavení jejich adresátů, a **procesní správní akty**, které upravují procesní postavení jejich adresátů ve správním řízení. Hmotné právo stanoví, jak se mají lidé v právních vztazích chovat, např. co je zakázáno a co dovoleno. Procesní právo stanoví postup, jak se domoci práv nebo jak realizovat povinnosti.

Z hlediska okruhu osob, které zavazují, se rozlišují materiální **správní akty ad personam** a **správní akty in rem**. Zatímco správní akty ad personam zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby, jsou správní akty in rem závazné i pro jejich právní nástupce, na něž práva a povinnosti z těchto aktů přecházejí. Jinak řečeno, správní akty ad personam řeší poměry adresátů, jimž jsou určeny, pro vydání správních aktů in rem jsou relevantní vlastnosti určité věci, kterou adresáti správního aktu disponují.

Z hlediska toho, jaké právní následky jsou s nimi spojovány, se rozlišují materiální správní akty konstitutivní a deklaratorní povahy. **Konstitutivní správní akty** zakládají, mění a ruší subjektivních práva a povinností. Působí zásadně od vydání aktu a do budoucnosti, tj. ex nunc a pro futuro. Příkladem konstitutivního správního aktu je např. stavební povolení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). **Deklaratorní správní akty** autoritativně konstatují existenci subjektivních práv a povinností. V právní vědě je jejich význam spatřován v autoritativním zjednání jistoty v konkrétním právním vztahu. Zavazují zpravidla od okamžiku vzniku subjektivních práv a povinností a do minulosti, tj. ex tunc a pro praeterio. Příkladem deklaratorního správního aktu je např. rozhodnutí o určení právního stavu podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Od deklaratorních správních aktů se odlišuje osvědčení. Osvědčení je zpravidla písemný dokument, v němž příslušný státní orgán dosvědčuje, že určitá skutečnost nastala nebo trvá, nebo že existuje nebo existoval určitý právní stav, např. manželství, státní občanství, skutečnost, že určité odvolání bylo podáno. Rozdíl mezi deklaratorními správními akty a osvědčeními spočívá ovšem mimo jiné v tom, že deklaratorní správní akt je vydán státním orgánem právě proto, že došlo k neshodě o existenci nebo rozsahu určitého práva a povinnosti, tedy je vydán na základě dokazování před státním orgánem, zatímco u osvědčení jde zpravidla o skutečnosti, o něž není v době vydání osvědčení spor.

Konstitutivní správní akty dále dělíme **podle trvání účinků** na **správní akty co do účinků omezené** a **co do účinků neomezené**. Podle **přínosu obsahu správního aktu** pro adresáta, rozlišujeme konstitutivní správní akty na **správní akty benefiční**, tzn. ve prospěch, které mohou svého adresáta k něčemu opravňovat, jsou k jeho dobru, zvyhodňují jeho právní pozici a **správní akty deteriorační**, tzn. k tíži, které adresátovi ukládají nějakou povinnost. Podle toho, zda se v důsledku vydání správního

aktu **pozice** jeho **adresáta mění, či nikoli**, rozlišujeme konstitutivní **správní akty pozitivní**, kdy se pozice adresáta mění, a **správní akty negativní**, kdy se pozice adresáta nemění.

Z hlediska existence či neexistence **nároku** na vydání materiálního správního aktu, rozlišujeme **schvalovací akty, tj. schválení nebo souhlas, povolení a koncesi**. Pro souhlas nebo schválení, tzv. schvalovací akty, je typické, že správní orgán může souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné podmínky výkonu oprávnění, k němuž je vydání souhlasu zapotřebí. Rozdíl mezi souhlasem a schválením je v tom, že schválení je udělováno předběžně, zatímco souhlas až následně. Na vydání schvalovacího aktu je při splnění stanovených podmínek právní nárok. K provádění některých činností, které nejsou obecně zakázané, je zapotřebí povolení orgánu veřejné správy, který prostřednictvím povolení může stanovit podmínky výkonu činnosti. Na vydání povolení je při splnění stanovených zákonných podmínek také právní nárok. K provádění některých činností, které nejsou obecně zakázané, je zapotřebí koncese orgánu veřejné správy, který prostřednictvím koncese může stanovit podmínky výkonu činnosti. Na její vydání, i při splnění stanovených zákonných, není právní nárok, tzn. že je věcí správního uvážení orgánu veřejné správy, zda ji vydá, či nikoli, Správní orgán je však při svém uvážení omezen zákonem.

3.5.5 Vady správních aktů

Jestliže správní akt nemá všechny nezbytné náležitosti, je vadný. Z věcného hlediska mohou být správní akty vadné z různých důvodů, např. nedostatek působnosti orgánu veřejné správy, který jej vydal, nedostatek v obsahu správního aktu, vady postupu orgánu veřejné správy při vydávání správního aktu, nedostatky či nepřesnosti v písemném vyhotovení správního aktu, atd. Vadné správní akty se dělí na **správní akty nezákonné** nebo **věcně nesprávné** a **na správní akty formálně vadné**.

Správní akty nezákonné nebo věcně nesprávné jsou takové správní akty, které mají vady takového charakteru, že k jejich nápravě je zapotřebí správní akty změnit nebo zrušit. Nezákonné správní akty jsou takové správní akty, které jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Úřední povinností k tomu příslušných orgánů veřejné správy je v zásadě zjednat nápravu, tedy nezákonný správní akt změnit nebo zrušit. U nezákonných správních aktů je třeba věnovat pozornost i procedurálním vadám, tzn. jakým způsobem byl porušen zákonem stanovený postup pro jejich vydávání, a vadám vnější formy správních aktů, ale jen tehdy, jestliže procedurální vady a vady vnější formy správních aktů mohly mít vliv na zákonnost obsahu správního aktu.

Věcně nesprávné, avšak nikoli nezákonné, **správní akty** jsou takové správní akty, u nichž se nepodařilo orgánům veřejné správy při jejich vydání optimálně využít správního uvážení. Věcně nesprávné správní akty, pokud nejsou v právní moc, může napadnout pouze jejich adresát. Ve správním soudnictví se věcná správnost správních aktů nepřezkoumává.

Formálně vadné správní akty jsou takové správní akty, které mají do určitého stupně takové formální vady, jakými jsou chyby v psaní, počtech aj., které nevyvolávají nutnost procedurální opravy správních aktů, tzn. jejich změnu nebo zrušení. Náprava formálně vadných správních aktů, které jsou také označovány jako opravitelné, je prováděna tzv. bezprocedurálně.

Pro správní akty platí tzv. **presumpce správnosti**, která znamená, že na správní akty se hledí jako na bezvadné, pokud není úředně shledán opak. To má za následek alespoň prozatímní rovnost vadných a bezvadných správních aktů, a má-li dojít k jejich nápravě, je nezbytné vyvolat zákonem stanovené způsoby nápravy, jejichž výsledkem je odstranění případných vad správních aktů. Mezi způsoby nápravy vad správních aktů patří zejména, změna správního aktu, zrušení správního aktu, sistace, tj. pozastavení účinnosti, správního aktu a bezprocedurální oprava správního aktu. Mezi způsoby nápravy vad správních aktů se teoreticky řadí i konverze správního aktu, konvalidace správního aktu a ratihabice správního aktu. Konverze správního aktu znamená, že správní akt, který je vadný jako určitý správní akt, a nebyl by vadný jako jiný správní akt nebo úkon, je považován za tento jiný správní akt nebo úkon. Konvalidace správního aktu znamená automatické zhojení vad správního aktu v důsledku určitých právních skutečností, které nastanou dodatečně po vydání správního aktu, např. uplynutí času. Ratihabice znamená dodatečné schválení vadného správního aktu.

Od vadných správních aktů je třeba odlišit případy **nicotných**, jinak řečeno nulitních, **správních aktů**. Nicotný správní akt je správním aktem, který trpí vážnými právními vadami, pro které jej nelze vůbec považovat za správní akt. V důsledku toho pak takový správní akt nemá žádné právní účinky, tzn. že z něho nemohou jeho adresátům vznikat ani práva ani povinnosti. Nicotný správní akt je neplatný od samého počátku, z právního hlediska neexistuje a nikoho nezavazuje. V České republice je legální definice nicotného správního aktu zakotvena v ustanovení § 77 správního řádu, podle kterého je nicotným rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. To neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

3.5.6 Správní uvážení a neurčité právní pojmy

S problematikou správního aktu kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob souvisí problematika **správního uvážení a neurčitých právních pojmů**. **Správní uvážení**, jinak řečeno diskreční pravomoc, správní diskrece, volná úvaha, je zákonem založená volnost orgánu veřejné správy zvolit si při řešení konkrétního případu jednu z více zákonem přípustných variant. Správní uvážení může být založeno pouze zákonem, resp. z něho odvozenou právní normou. Zákonem založená volnost orgánu veřejné správy bývá vyjádřena různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze orgánu veřejné správy, jak s těmito možnostmi naloží, nebo

určitou formulací, např. slovním obratem „správní orgán může“ apod. Správní orgán nicméně nemá možnost zcela neomezené volby, nemůže ve svém rozhodování postupovat libovolně nebo nahodile. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán totiž musí dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní uvážení se tedy vyznačuje následujícími charakteristickými znaky a to: relativní volnost rozhodování svěřená orgánu veřejné správy, je to omezená volnost, nikoli libovůle, jejíž hranice jsou stanoveny zákonem, základem správního uvážení je zákon, je povinností orgánu veřejné správy správní uvážení aplikovat, způsob použití správního uvážení musí být ve správním aktu odůvodněn správní uvážení. Od správního uvážení se odlišuje tzv. absolutní volná úvaha, která je založena na tom, že je orgánu veřejné správy přiznána úplná možnost volby, zda někomu udělí, nebo neudělí, určité oprávnění, např. rozhodnutí Ministerstva vnitra o udělení státního občanství České republiky. Avšak ani absolutní volná úvaha neznamena možnost libovůle orgánu veřejné správy, protože její aplikace musí být ve správním aktu relevantním způsobem odůvodněna.

Neurčité právní pojmy se vyskytují v právních předpisech ve formě spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost, např. veřejný zájem, obecný zájem, důvody zvlášť zřetele hodné, zdravé životní podmínky, krajinný ráz, noční klid atd. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se totiž může měnit a často bývají podmíněny časem a místem aplikace právních předpisů, ve kterých jsou neurčité právní pojmy zakotveny. Neurčité právní pojmy jsou tedy takové v právních předpisech zakotvené pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení orgánu veřejné správy v každém jednotlivém konkrétním případě. Právní předpis, ve kterém je neurčitý právní pojem zakotven a uvedený jeho charakteristické znaky, vytváří pro správní orgán prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, nebo nikoliv, např. správní orgán hodnotí, zda byl v konkrétním případě konkrétní osobou porušen noční klid. Při výkladu neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda lze konkrétní případ do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.

3.6 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy jsou kvalifikované dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo způsobují zánik právních vztahů v oblasti veřejné správy. Právní úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v ustanoveních § 159 - 170 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen správní řád) a v dalších zvláštních zákonech, které je buď jako veřejnoprávní smlouvy výslovně označují, nebo je označují např. jako dohody.

3.6.1 Základní znaky veřejnoprávních smluv

Na rozdíl od soukromoprávních smluv, je **předpokladem pro uzavření veřejnoprávní smlouvy**, jako u jiných forem činnosti veřejné správy, existence konkrétního zákonného základu. To vychází z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy, ve kterém je uvedeno, že výkon státní moci je možný jen na základě, v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Veřejnoprávní smlouvy slouží k zajištění plnění úkolů veřejné správy.

3.6.2 Subjekty veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy může podle ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu uzavírat stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

3.6.3 Obsahové požadavky veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouva nesmí být podle ustanovení § 159 odst. 2 až 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy. Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.

3.6.4 Dělení veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy se zejména člení na **koordinační a subordinační a na veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami**. Pro smlouvy koordinační platí, že jejich smluvními stranami jsou subjekty veřejné správy a orgány veřejné správy. U smluv subordinačních je pak jednou stranou správní orgán a druhou soukromá fyzická nebo právnická osoba. Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky jsou smlouvy uzavírané v zákonem předvídaných situacích mezi soukromými osobami za účelem plnění veřejných úkolů, především plnění povinností v oblasti veřejné správy, kdy jedna soukromá osoba bude plnit veřejnoprávní povinnosti namísto druhé. Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v ustanovení § 160 správního řádu, subordinační veřejnoprávní smlouvy v ustanovení § 161 správního řádu a veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami v ustanovení § 162 správního řádu.

Podrobně je ve správním řádu dále stanoven způsob uzavírání, forma, důvody zániku, speciální postup při přezkoumávání souladu s právními předpisy, změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy, stejně jako řešení sporů z ní vzniklých. Správní řád neupravuje obecné povinné náležitosti smlouvy, i když některé z nich výše stanovenými pravidly přímo ovlivňuje, předpokládá se, že tyto obligatorní náležitosti budou předepisovat zvláštní právní předpisy.

3.6.5 Koordinační veřejnoprávní smlouvy

Koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou být uzavírány, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu, který posuzuje obsah smlouvy z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Územní samosprávné celky takový souhlas nepotřebují, pokud se smlouvy týkají plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v obecním zřízení: tj. dohoda o sloučení nebo připojení obce (§ 19), dohoda o změně hranic obcí (§ 26), smlouva o splnění konkrétního veřejného úkolu (§ 48), smlouva o vytvoření svazku obcí (§ 50 – 51), smlouva o postoupení výkonu celé nebo části přenesené působnosti mezi obcemi (§ 63), smlouva o postoupení výkonu celé nebo části přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností (§ 66a); ve správním řádu: tj. veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 3); v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii: tj. veřejnoprávní smlouvy o plnění úkolů obecní policie (§ 3a), veřejnoprávní smlouva „o poskytnutí strážníků“ při vyhlášení krizových stavů (§ 3b); v zákoně č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu (§ 190 odst. 2), smlouva o výkonu působnosti v oblasti územního plánování (§ 6 odst. 2).

3.6.6 Subordinační veřejnoprávní smlouvy

Podmínkou uzavření **subordinační veřejnoprávní smlouvy** je podle ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu zákonem stanovená možnost uzavřít takovou smlouvu a souhlas osob, které by byly účastníky správního řízení. Subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny např. v zákoně č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): tj. veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu stavby na využití území (§ 78a) a veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby nebo terénních úprav (§ 116). Podle ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady mohou uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu místo vydání správního rozhodnutí.

3.6.7 Veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami

Veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami vyžadují podle ustanovení § 162 správního řádu k jejich sjednání a uzavření konkrétní zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně, stejně jako ostatní veřejnoprávní smlouvy. U veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi soukromými osobami zákon stanoví, že může jít o smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu. Příkladem veřejnoprávních smluv mezi soukromými osobami jsou např. smlouva o plnění povinnosti na úseku požární ochrany (§ 2 odst. 2 zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně), smlouva o sdílení povolení k nakládání s vodami (§ 11 odst. 3 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách) nebo smlouva o převedení dobývacího prostoru (§ 27 odst. 7 zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon)

3.6.8 Uzavírání veřejnoprávních smluv

Postup **uzavírání veřejnoprávní smlouvy** je upraven v ustanovení § 163 a násl. správního řádu, kde je upraveno, že smlouva má být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Jestliže zákon stanoví, že k uzavření smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, je smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci.

3.6.9 Spory z veřejnoprávních smluv

Spory z koordinačních veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu rozhodují:

- **Ministerstvo vnitra**, za podmínky, že alespoň jednou ze smluvních stran je kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností.
- **Příslušný krajský úřad**, jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností.
- **Správní orgán společně nadřízený smluvním stranám** u ostatních koordinačních smluv a neexistuje-li takový orgán, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám.
- **Spory ze subordinačních smluv** řeší správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, jenž je stranou veřejnoprávní smlouvy.
- **Spory z veřejnoprávních smluv mezi soukromými osobami** řeší správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas.

3.6.10 Uzavírání veřejnoprávních smluv

Přezkum veřejnoprávních smluv v rámci veřejné správy se podle ustanovení § 165 správního řádu provádí ex offio, tzn. z moci úřední, v rámci přezkumného řízení a jsou k němu příslušné v podstatě stejné správní orgány jako ve sporech z veřejnoprávních smluv (§ 165).

3.7 Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je konkrétně-abstraktní správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, který stojí na pomezí mezi právním předpisem a individuálním správním rozhodnutím. Vztahuje se tedy vždy k určité konkrétní situaci v oblasti veřejné správy, přičemž okruh adresátů je vymezen obecně, nelze je předem a kompletně určit. Od právního předpisu se liší tím, že není obecné, upravuje jedinečnou věc, a od rozhodnutí se liší zase tím, že nesměřuje vůči konkrétní osobě (osobám). Právní úprava opatření obecné povahy je obsažena v ustanoveních § 171 - 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen správní řád) a v dalších zvláštních zákonech.

Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti, slouží tedy jen ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona. Na druhou stranu pokud takové zákonem stanovené povinnosti dále specifikuje, lze je exekučně vymáhat jen tehdy, bylo-li na jeho základě vydáno správní rozhodnutí.

Opatření obecné povahy musí vždy obsahovat odůvodnění a oznamuje se veřejnou vyhláškou, vyvěšenou mj. vždy na úřední desce. Nabývá pak účinnosti po 15 dnech od vyvěšení, přičemž v případech, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může jí nabýt již dnem vyvěšení. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, lze je ale do 3 let od účinnosti posoudit v přezkumném řízení.

Příklady opatření obecné povahy jsou zásady územního rozvoje nebo územní plán (§ 36 a 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), stanovení záplavového území (§ 66 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona) nebo ochranného pásma vodních zdrojů (§ 30 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona), návštěvní řád národního parku (§ 19 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), omezení vstupu z důvodu ochrany přírody (§ 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) anebo zákaz vstupu do honitby (9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti). Opatřením obecné povahy je také stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dopravními značkami a dopravními zařízeními, tedy de facto rozhodování o umístění těchto dopravních značek a dopravních zařízení, z nichž řidičům vyplývají nějaké povinnosti, tzn. zejména zákazové a příkazové značky a značky upravující přednost v jízdě, ale i některé z informativních značek. Povahu opatření obecné povahy má i rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii podle ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy.

3.8 Bezprostřední zásahy

Bezprostřední zásah je jednostranným úkonem orgánu veřejné správy, zpravidla prováděný jednotlivcem, většinou příslušníkem bezpečnostního sboru, tj. např. Policie České republiky, který směřuje k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí, ohrožení či porušení právem chráněného statku, tj. života, zdraví, majetku apod.

Pro realizaci bezprostředních zásahů platí podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy zvláštní podmínky, tzn. že především musí existovat zákonná úprava, která bezprostřední zákrok v konkrétně stanovené formě umožňuje. Právem chráněný statek, k jehož ochraně má být bezprostřední zákrok použit, musí být bezprostředně a zjevně ohrožen nebo poškozen, po pominutí okamžiku bezprostředního ohrožení by již nebyl zásahem po právu, ale excesem. Bezprostřední zásah může mít ovšem různou

intenzitu, vždy to nemusí nutně znamenat přímé použití donucovacích prostředků, tak např. formou bezprostředního zásahu je žádost o prokázání totožnosti, příkaz nevstupovat a nezdržovat se na určitých místech, např. při ohledání místa spáchání trestného činu, místa, kde došlo k havárii, apod. Pro realizaci bezprostředního zásahu dále platí **zásady subsidiarity** a **proporcionality**.

Zásada subsidiarity spočívá v tom, že k bezprostřednímu zásahu je možné přikročit pouze v situaci, kdy za daných okolností nelze určitou situaci a dané nebezpečí odvrátit jinak. Zásada proporcionality spočívá v tom, že osoba provádějící bezprostřední zásah má povinnost počínat si přiměřeně co do volby prostředků zásahu a způsobu jejich užití. **Zásada proporcionality** dále stanoví, že je možné použít jen takové prostředky a použít je jen takovým způsobem, které pokud možno co nejméně narušují práva osob, proti níž je zásah veden, a které jsou k požadovanému cíli co nejúčelnější.

Bezprostřední zásady jsou upraveny např. v zákoně č. 17/20012 Sb., o Celní správě České republiky: tj. zajištění osoby (§ 30), oprávnění k omezení pohybu agresivních osob (§ 31), oprávnění k použití technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla (§ 32), oprávnění odebrat zbraň (§ 33), oprávnění zakázat vstup na určená místa (§ 34), oprávnění ke kontrole osob a dopravních prostředků (§ 35).

3.9 Jiné formy činnosti veřejné správy

Správní řád v ustanovení § 154 upravuje jako **jiné formy činnosti správy**, než jsou správní akty, vedle veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy, vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení. Některé z výše uvedených úkonů jsou podrobněji upraveny ve zvláštních zákonech, jako např. ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a ověřování pravosti podpisu podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování.

Účelem **vyjádření** je uplatnit zájmy, jejichž ochrana přísluší orgánům veřejné správy, např. ochrana životního prostředí, navenek. Jde vlastně o prezentaci jejich odborného názoru, který není pro orgány nebo osoby, jimž je určen, právně závazný. Vyjádřením je možné odporovat posudky, stanovisky nebo vyjádřeními jiných orgánů veřejné správy obsahujícími odlišný názor, popř. důkazními prostředky, např. znaleckými posudky. Vyjádření jsou určena jiným orgánům veřejné správy v procesu vydávání jejich správních aktů. Vyjádření mají písemnou formu.

Správní řád dále v ustanovení § 149 upravuje **závazné stanovisko** jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, ale podmiňuje vydání rozhodnutí ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správ-

ního orgánu. Ve zvláštních zákonech je potom velmi často upraveno oprávnění nebo povinnost orgánu veřejné správy v rámci správního řízení předložit k určitému aspektu předmětu správního řízení **běžné stanovisko**. Účelem takových správních úkonů je zajistit uplatnění hledisek ochrany veřejných zájmů v oblastech, ve kterých tyto správní orgány působí, např. ochrana památek, přírody, ovzduší a vod. Míra jejich závaznosti může být různá od striktní vázanosti až po doporučení.

Osvědčení, tj. potvrzení, je aktem, kterým se úředně osvědčují nebo potvrzují skutečnosti, které jsou v nich uvedeny. Osvědčení má povahu veřejné listiny. Osvědčení se podobá deklaratorním správním aktům, ale na rozdíl od nich jeho vydání nepředchází řádné správní řízení. Což mimo jiné znamená, že se neprovádí dokazování pro potřeby skutkových zjištění. Osvědčení se zpravidla vydává bez dalšího v případech, když není o věci pochybnost nebo spor. V některých případech se však osvědčení vydává v návaznosti na rozhodnutí ve správním řízení. Pozitivní správní rozhodnutí ve správním řízení je podmínkou vydání osvědčení. Správní řád v ustanovení § 156 upravuje možnost opravy osvědčení, příp. i s jeho zrušením, je-li v rozporu s právními předpisy. Příklady osvědčení jsou např.: osvědčení o státním občanství, osvědčení o dodržování zásad správné laboratorní praxe, cestovní pas, občanský průkaz, školní vysvědčení aj.

Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování rozlišuje dvě formy **ověření** a to **vidimaci** a **legalizaci**. V rámci vidimace se ověřuje se doslovná shoda obsahu nebo kopie s listinou, tzn. že se nepotvrzuje obsah, správnost ani pravdivost údajů uvedených v listině, ani pravost listiny. **Vidimace** se vyznačuje ověřovací doložkou. V zákonem taxativně stanovených případech ji nelze provést, např. vidimaci některých průkazů, vkladních knížek, šeku, losu, pokud je listina psána v jiném než českém nebo slovenském jazyce atd. V rámci legalizace se ověřuje pravost podpisu na listině. Osoba listinu při legalizaci vlastnoručně podepíše nebo podpis na listině již uvedený uzná za vlastní. Podmínkou pro realizaci legalizace je prokázání totožnosti osoby, která o ověření žádá. **Legalizace** se vyznačuje ověřovací doložkou. Pokud je listina v jiném než českém nebo slovenském jazyce, je zapotřebí předložit její úředně ověřený překlad. Legalizaci nelze provést, když je podpis uveden na listině, která neobsahuje žádný text.

Sdělení spočívá ve vytváření, zpracovávání, předávání, popř. využívání informací správní orgány, které slouží potřebám veřejné správy, nebo o sdělování informací správní orgány navenek. Sdělení, jakožto vnitřní forma činnosti veřejné správy, obecně mají formu záznamů. Typické je také předávání informací mezi správní orgány. Některé informace jsou určeny též jednotlivým fyzickým nebo právnickým osobám, vůči nimž je veřejné správa vykonávána, popř. obecně veřejnosti. Na poskytnutí nebo zpřístupnění některých informací správní orgány mohou mít fyzické nebo právnické osoby, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje, právní nárok, nebo může být orgánům veřejné správy zákonem stanovena povinnost některé informace zveřejňovat. Pro informace, jejichž původcem jsou správní orgány, platí presumpce správnosti. Některá ze sdělení mohou mít i tzv. oficiální charakter.

Tato sdělení mají přednost před jinými informacemi a jiné informace nelze označit za oficiální sdělení. Některá sdělení mohou veřejnou správu zavazovat, kdy osoba, již je sdělení určeno, má právní nárok na to, aby správní orgán postupoval v souladu s obsahem tohoto sdělení. Nesplnění informační povinnosti ze strany orgánů veřejné správy nebo poskytnutí nesprávných informací mohou být podle okolností důvodem vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Výše byly uvedeny činnosti, které jsou, byť někdy jen v minimální míře, právně regulovány. Existují také **činnosti veřejné správy, které nejsou upraveny vůbec**. Jedná se o další činnosti veřejné správy, které jsou výrazem pečovatelské funkce veřejné správy jako činnosti nevyrchnostenské. Protože jde o nevyrchnostenské činnosti, existence právního základu není bezpodmínečně nutná. Příkladem je poradenská činnost v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, sledování vývoje účinnosti energie a energetické náročnosti budov a působení na snižování její spotřeby a snížení negativních dopadů na životní prostředí při nakládání s energií nebo pečování o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky aj.



Problematika forem činností veřejné správy úzce souvisí s jejím materiálním pojetím. Veřejnou správu v materiálním smyslu totiž chápeme jako činnost orgánů veřejné správy na základě zákona, které jsou oprávněny jednat jménem příslušného subjektu veřejné správy a zavazovat jej. Činnost orgánů veřejné správy se přitom uskutečňuje v určitých formách, v tzv. formách činnosti veřejné správy. Platí obecné pravidlo, že všechny formy činnosti veřejné správy mohou být uplatněny, jen pokud mají právní základ. Některé z forem činností veřejné správy přitom právo přikazuje, ostatní alespoň připouští. Správní orgány používají nejenom veřejnoprávní formy, ale i formy, které mají k dispozici subjekty oprávněné právně jednat v soukromoprávní sféře. Formy činnosti veřejné správy je možné dělit různých hledisek a to na abstraktní a konkrétní formy činnosti veřejné správy nebo kombinaci obou, tj. abstraktně-konkrétní formy činnosti veřejné správy, jednostranné a vícestranné formy činnosti veřejné správy, právní a neprávní formy činnosti veřejné správy a vnější a vnitřní formy činnosti veřejné správy.

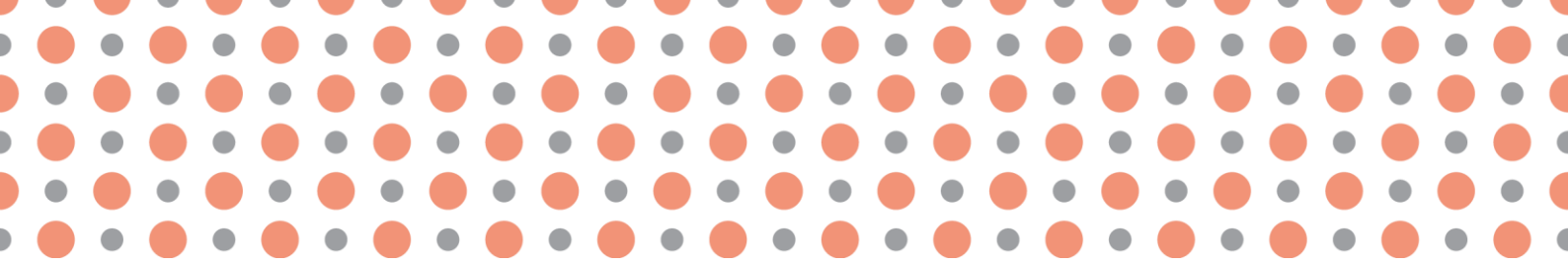


1. Vymezte pojem činnost veřejné správy.
2. Vymezte druhy činností veřejné správy.
3. Vymezte problematiku nařízení.
4. Vymezte problematiku statutárních předpisů.
5. Vymezte problematiku vnitřních předpisů.
6. Vymezte problematiku správních aktů.
7. Vymezte problematiku veřejnoprávních smluv.
8. Vymezte problematiku opatření obecné povahy.
9. Vymezte problematiku bezprostředních zásahů.
10. Vymezte problematiku jiných forem činnosti veřejné správy



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [4] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.



Kapitola 4

Správní dozor, služební dohled, finanční kontrola



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat kontrolní mechanismy ve veřejné správě
- systematizovat kontrolní mechanismy ve veřejné správě



Klíčová slova:

Správní dozor, služební dohled, finanční kontrola.

4.1 Kontrolní mechanismy ve veřejné správě

Není dostatečné činnost fyzických nebo právnických osob pouze regulovat, tzn. usměrňovat pomocí příkazů, zákazů nebo povolení, např. vydávat stavební povolení od stavebního úřadu. K dosažení žádoucího efektu, aby se fyzické a právnické osoby chovaly v souladu s právními předpisy a respektovaly je, je třeba jejich činnost kontrolovat. K tomuto účelu slouží správní dozor, který je součástí **kontrolních mechanismů ve veřejné správě**. První oblastí kontrolních mechanismů ve veřejné správě je kontrola vykonávaná veřejnou správou, do které patří:

vnější kontrola – do ní spadají správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti, které vykonávají správní orgány vůči nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám

vnitřní kontrola – do ní spadají služební dohled a instanční dozor, které vykonávají nadřízené správní orgány vůči podřízeným orgánům veřejné správy

dozor nad územními a zájmovými samosprávnými korporacemi

Druhou oblastí kontrolních mechanismů ve veřejné správě je kontrola veřejné správy samotné, kterou provádějí subjekty stojící mimo veřejnou správu. Jde o kontrolu veřejné správy prováděnou jinými státními orgány a to: Ústavním soudem, Parlamentem, správními a civilními soudy, Veřejným ochráncem práv, orgány státního zastupitelství, Nejvyšším kontrolním úřadem a o kontrolu prováděnou na základě iniciativy občanů zejména prostřednictvím petic a stížností. V následujícím textu budou rozebrány nástroje kontroly vykonávané veřejnou správou a problematika dozoru územními a zájmovými samosprávnými korporacemi.

4.2 Správní dozor

4.2.1 Pojem správního dozoru

Správním dozorem rozumíme činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání nepodřízených fyzických a právnických osob správní orgány. Správní dozor je zákonem povolá činnost orgánu veřejné správy, při které tento správní orgán, mluvíme o tzv. dozorčím orgánu, sleduje

chování nepodřízených fyzických a právnických osob a porovnává je s chováním stanoveným právními předpisy. Při zjištění porušení práva ze strany nepodřízených fyzických a právnických osob dozorčí orgán uplatňuje prostředky nápravy, ukládá sankce. Ve správním dozoru má být obsažen znak pozorovací a nápravný, kdy dozorčí orgány disponují preventivními nebo represivními prostředky.

Jednotlivé právní předpisy, jakožto prameny správního práva, označují správní dozor řadou různých pojmů, např. jako dohled, inspekce, kontrola, kontrolní činnost atp., nebo správní dozor blíže charakterizují, např. jako státní dozor, odborný dozor, rostlinolékařský dozor atd. Dozorčím orgánem je zpravidla správní úřad nebo orgán obce nebo kraje nebo tzv. inspekce. Správní dozor tak v různé míře vykonávají např. obecní úřady, městské úřady, magistráty, krajské úřady, finanční úřady, stavební úřady aj. Správní dozor vykonávají i soukromé fyzické osoby, kterým byl zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona propůjčen výkon státní správy. Zejména se jedná členy tzv. veřejných stráží, např. lesní nebo rybářské stráže. Specifický správní dozor, tzv. pořádkový dozor, vykonávají příslušníci veřejných ozbrojených sborů, např. příslušníky Policie České republiky nebo Celní správy České republiky. Smysl pořádkového dozoru spočívá v ochraně bezpečnosti osob a majetku, zajištění veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, zabránění teroristickým akcím a podobně. V rámci pořádkového dozoru, kromě obvyklých oprávnění, např. výzvy k prokázání totožnosti, příslušníci veřejných bezpečnostních sborů využívají specifické prostředky, jako jsou služební úkony a služební zákroky, z nichž některé mají charakter zásahů bezprostředních. Např. příslušníci Policie České republiky jsou v rámci výkonu pořádkového dozoru podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, oprávněni provést zadržení, použít zbraně, provádět prohlídky dopravních prostředků, zakázat vstup na určená místa, provádět prohlídku osob a zavazadel letecky dopravovaných osob atd.

4.2.2 Členění správního dozoru

Správní dozor dělíme:

podle časového hlediska – na průběžný (zaměřen na probíhající činnost adresátů), následný nebo předběžný (spíše nutno hovořit o povolovací či obdobné činnosti, než o předběžném dozoru),

podle frekvence – na soustavný nebo jednorázový (pokud podnět k jednorázovému dozoru přichází zvenčí, hovoříme o dozoru incidentním),

podle zaměření – na chování osob nebo na prvky, tzv. technický dozor. Technický dozor spočívá v posuzování věcných prvků a je koncipován jako věcně specializovaný. Příkladem technického dozoru je např. státní stavební dohled, vodohospodářský nebo veterinární dozor.

V některých případech jsou dozorčí orgány **hierarchicky uspořádány**, např. na ústřední inspekce a jednotlivé inspektoráty. Vedle běžného dozoru je v některých zákonech zakotven i tzv. **vrchní státní dozor**, kterým se zpravidla myslí činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při sledování činnosti podřízených správních úřadů.

Správní dozor může být dominantní nebo nedominantní složkou činnosti správního úřadu. Pokud je správní dozoru dominantní složkou činnosti správního úřadu, jedná se o tzv. **inspekci**. Inspekce jsou samostatné monokraticky řízené správní úřady podřízené ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu. Inspekce jsou organizačními složkami státu s úzce specializovanou věcnou působností a celostátní územní působností. Spíše výjimečně fungují jako součást, byť relativně autonomní, jiného správního úřadu, např. Památková inspekce při obecních a městských úřadech a magistrátech. Inspekce zpravidla mají dvoustupňovou organizační strukturu, kdy je na centrální úrovni s celostátní působností zřízen tzv. ústřední inspektorát, kterému jsou podřízeny územní inspektoráty, např. pro území jednotlivých krajů. Organizaci inspekce je možné demonstrovat na příkladě zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, kterým je zřízena Drážní inspekce, jejímž úkolem je zjišťovat příčiny a okolnosti mimořádných událostí v drážní dopravě. Drážní inspekce je charakterizovaná jako správní úřad podřízený Ministerstvu dopravy, který se člení na ústřední inspektorát a územní inspektoráty, jejichž sídla a územní působnost stanoví generální inspektor, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra dopravy. Dalšími příklady inspekci jsou Česká obchodní inspekce, Památková inspekce, Česká školní inspekce, Inspekce poskytování sociálních služeb, Státní energetická inspekce, Česká plemenářská inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce a mnoho dalších.

4.2.3 Fáze správního dozoru

Správní dozor se zpravidla dělí do dvou fází, kterými jsou:

fáze zjišťovací a hodnotící

fáze uplatnění nebo iniciace nápravných nebo sankčních prostředků, přičemž tato fáze je fakultativní.

První fází správního dozoru je fáze zjišťování a hodnocení, tzn. vlastní výkon správního dozoru. Je to fáze obligatorní, při níž nedochází k ovlivňování hmotněprávních poměrů dozorovaných nepodřízených fyzických a právnických osob, nicméně k jistým zásahům do jejich sféry dochází, např. omezení jejich činnosti a strpění různých úkonů, povinnost poskytnout součinnost atd. V této fázi se vytváří skutková zjištění o tom, zda je činnost nepodřízených fyzických a právnických osob v souladu, nebo v rozporu s právními předpisy.

Druhá fáze správního dozoru, která je fází fakultativní a to podle výsledků první fáze, spočívá v uplatnění či iniciaci nápravných a sankčních prostředků, v případě, že dozorčí orgán zjistí, že činnost dozorované nepodřízené fyzické a právnické osoby je v rozporu s právními předpisy. V rámci druhé fáze již jde o faktické zasahování do hmotněprávních poměrů dozorovaných nepodřízených fyzických a právnických osob, tzn. o, např. prostřednictvím správních aktů, faktických pokynů, bezprostředních zásahů.

Pokud dozorčí orgán v rámci první fáze správního dozoru zjistí, že činnost dozorovaných nepodřízených fyzických a právnických osob je v rozporu s právními předpisy, může v druhé fázi správního dozoru aplikovat tzv. **nápravné prostředky a sankční prostředky**. Nápravné a sankční prostředky tak dozorčí orgán může aplikovat až po provedení dozorčích úkonů. Většinou se rozlišují obecné nápravné prostředky a specifické nápravné prostředky. Obecné nápravné prostředky, kterými disponují všechny dozorčí orgány, jsou právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků, příp. ve stanovené lhůtě, podávat závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků a stanovit konkrétní způsob jejich odstranění. Specifické nápravné prostředky, které používají jen některé z dozorčích orgánů, jsou právo uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, právo odnětí oprávnění, právo dočasného odnětí oprávnění, právo dočasného uzavření provozovny, právo přikázat nebo zakázat určitou činnost, uložení nápravného prostředku. Nápravné prostředky je možné uložit vícero formami, kterými mohou být jiný úkon orgánu veřejné správy, faktický úkon nebo správní akt.

4.2.1 Právní vztahy vznikající v souvislosti se správním dozorem

Při výkonu správního dozoru vznikají mezi dozorčími orgány a dozorovanými nepodřízenými subjekty právní vztahy, jejichž obsahem jsou **oprávnění a povinnosti dozorčích orgánů** a jim odpovídající **práva a povinnosti dozorovaných nepodřízených fyzických a právnických osob**, popř. i třetích osob. Tato vzájemná oprávnění a povinnosti musejí být vždy stanoveny zákonem, přičemž se jedná o mnohé zvláštní zákony upravující činnost jednotlivých dozorčích orgánů a subsidiárně se použije zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole. Podle těchto zákonů dozorčí orgány disponují řadou dozorčích, jinak řečeno vyšetřovacích oprávnění, kterými jsou zejména právo vykonávat prohlídky a ohledání, právo vyžadovat podklady a informace a zajistit důkazy, právo zakázat nebo omezit určité činnosti při vyšetřování. Dozorované nepodřízené fyzické a právnické osoby, na základě oprávnění dozorčích orgánů, mají poskytnout součinnost nutnou pro výkon správního dozoru, která je zajišťována především možností uložení pořádkové pokuty. Dozorčí orgány mají při výkonu správního dozoru také řadu povinností, např. povinnost zjištění skutečného stavu věci a zajištění potřebných dokladů k jeho prokázání, šetření práv a právem chráněných zájmů osob, vůči nimž je dozor vykonáván, sepsání

protokolu o výkonu dozoru atd. Dozorované nepodřízené fyzické a právnické osoby mají právo podat proti protokolu námitky, o kterých rozhoduje vedoucí dozorčího orgánu, který správní dozor vykonává.

4.2.2 Správní dozor podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole

Nejkomplexnějším právním předpisem, který upravuje správní dozor, je **zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen "kontrolní řád")**. Kontrolní řád se při výkonu správního dozoru použije vždy, pokud zvláštní zákony upravující činnost jednotlivých dozorčích orgánů nestanoví jinak.

Kontrolní řád zejména stanoví oprávnění a povinnosti dozorčích orgánů, reguluje řízení o námitkách, ale i další otázky, např. úkony předcházející kontrole, přestupky a jiné správní delikty a spolupráci kontrolních orgánů. Kontrolní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tj. dozorčích orgánů, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob. Dozorčí orgány postupují podle kontrolního řádu 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.

Dozorčí orgán podle kontrolního řádu **při kontrole zjišťuje**, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Dozorčí orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. O těchto úkonech se pořídí záznam. Navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.

Kontrolu podle kontrolního řádu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil. Pověření ke kontrole vydává vedoucí dozorčího orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím dozorčího orgánu. Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny. Pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo průkazu.

Dozorčí orgán podle kontrolního řádu **zahajuje kontrolu z moci úřední**. Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je

předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo

jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela, jež je přítomna na místě kontroly,

doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, jehož součástí musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo

první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.

Je-li kontrola zahájena bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně. Dozorčí orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Dozorčí orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí přizvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu.

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly podle kontrolního řádu **oprávněn** vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly **dále oprávněn** požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly, provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky, požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby; v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady, pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy, v míře nezbytné pro průběh kontroly užívat technických prostředků kontrolované osoby, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou a vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly **povinen** zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady, šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby, předložit kontrolované osobě nebo povinné osobě pověření ke kontrole, a požádá-li o to kontrolovaná osoba

nebo povinná osoba, též další dokument, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole, vydat potvrzení o zajištěných originálních podkladech, a pomínou-li důvody jejich zajištění, neprodleně je vrátit, umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly, vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě.

Kontrolovaná osoba je podle kontrolního řádu oprávněna **požadovat** po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole a dalšího dokumentu, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole, namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby, seznámit se s obsahem protokolu o kontrole a podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole. Kontrolovaná osoba je naopak povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

Na základě kontroly, dozorčí orgán vyhotoví **protokol o kontrole**, který obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však protokol o kontrole obsahuje alespoň označení dozorčího orgánu a kontrolujícího, označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc dozorčího orgánu k výkonu kontroly, označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání, označení kontrolované osoby, označení předmětu kontroly, kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden, kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí, poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají, datum vyhotovení, podpis kontrolujícího. Protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů. Stejnopis protokolu o kontrole doručí dozorčí orgán kontrolované osobě.

Kontrolovaná osoba podle kontrolního řádu může podat dozorčímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole proti kontrolnímu zjištění v něm uvedenému **námitky**, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší. Námitky se podávají písemně, musí z nich být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním. Nevyhoví-li námitkám vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne. Ve zvlášť složitém případě se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou kontrolujícího prodlužuje o 30 dnů. O tomto prodloužení lhůty nadřízená osoba kontrolujícího kontrolovanou osobu předem vyrozumí. Námitky, z nichž není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo námitky, u nichž chybí odůvodnění, nadřízená osoba

kontrolujícího zamítne jako nedůvodné. Nadřízená osoba kontrolujícího zamítne také námitky podané opožděně nebo neoprávněnou osobou.

4.3 Služební dohled a instanční dozor

Služební dohled se podobá správnímu dozoru, také jde o kontrolní činnost prováděnou správní orgány. Základní rozdíl spočívá v tom že se uskutečňuje uvnitř organizace veřejné správy, ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, kdy nadřízené správní orgány vykonávají služební dohled vůči jim podřízeným orgánům veřejné správy nebo nadřízení zaměstnanci v rámci příslušných orgánů veřejné správy vykonávají služební dohled vůči jim podřízeným zaměstnancům. Služební dohled je oproti správnímu dozoru svým zaměřením širší, protože se v jeho rámci hodnotí, vedle souladu postupu podřízených orgánů veřejné správy nebo zaměstnanců se zákonem, také hlediska mimoprávní, tzn. např. účelnost nebo hospodárnost jejich postupu. V rámci služebního dohledu jsou však v zásadě hodnoceny všechny aspekty činností kontrolovaných orgánů veřejné správy nebo zaměstnanců. Služební dohled je tak vnitřní, interní, dozorčí činnost, kterou provádí v určité míře vedoucí zaměstnanci a plně se jí zabývají speciální kontrolní útvary orgánů veřejné správy, případně vyčlenění zaměstnanci orgánů veřejné správy. Institut služebního dohledu není obvykle v právních předpisech výslovně upraven, protože pravomoc vykonávat služební dohled vyplývá ze zákonem daného oprávnění řídit, ale je konkretizován v organizačních předpisech.

Instanční dozor je považován za institut správního řízení a vykonávají ho správní orgány instančně vyšší vůči orgánům veřejné správy nižším. Institut instančního dozoru spočívá v pravomoci instančně vyššího orgánu veřejné správy přezkoumat rozhodnutí instančně nižšího orgánu veřejné správy, které může být buď potvrzeno, změněno, nebo zrušeno a nahrazeno novým správním rozhodnutím. Úkony instančního dozoru lze vyvolat buď na základě opravného prostředku, nebo na základě dozorčího prostředku. Rozsah přezkumu správního rozhodnutí v rámci instančního dozoru se liší podle toho, zda bylo správní řízení zahájeno na návrh, nebo ex offo. O tom více v kapitole o správním řízení.

4.4 Dozor nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi

Zvláštním případem kontroly veřejné správy je **dozor státních orgánů jednajících jménem státu nad územními samosprávnými korporacemi**, tj. obcemi a kraji, a to jak v oblasti samosprávy, tzn. při výkonu samostatné působnosti, tak v oblasti státní správy, tzn. při výkonu přenesené působnosti, a dozor nad zájmovými samosprávnými korporacemi, tj. profesními komorami, např. Českou lékařskou komorou, Českou lékárnickou komorou, Českou advokátní komorou a mnoha dalšími profesními komorami.

4.4.1 Dozor nad územními samosprávnými korporacemi

Právní úprava dozoru nad územními samosprávnými korporacemi je na ústavní úrovni obsažena v ustanovení čl. 8 Ústavy, ve kterém je zaručeno právo na samosprávu územních samosprávných celků, a v ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Právní úprava dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí, krajů a hlavního města Prahy je na zákonné úrovni obsažena v ustanovení § 123 - 126 obecního zřízení, v ustanovení § 81 - 89 krajského zřízení a v ustanovení § 106 - 116 zákona o hlavním městě Praze.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává Ministerstvo vnitra a **dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí** krajský úřad, přičemž obecní zřízení rozlišuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti a dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti.

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

Nezjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem může Ministerstvo vnitra pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné

působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím soudu o návrhu na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V ustanovení § 128 odst. 7 obecního zřízení je dále uvedeno, že dozorčí oprávnění Ministerstva vnitra a krajských úřadů se nevztahují na rozhodnutí a úkony orgánů obce učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů vykonává Ministerstvo vnitra a **dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů** příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, přičemž krajské zřízení rozlišuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v samostatné působnosti a dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti.

Odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje zákonu, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co

obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami může ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

Nezjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví ministerstvo výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti se zákonem může ministerstvo pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání

nápravy. Výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán kraje ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán kraje před rozhodnutím soudu o návrhu na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti nápravu, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti informuje krajský úřad.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

V ustanovení § 85 odst. 5 krajského zřízení je dále uvedeno, že dozorčí oprávnění příslušných ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů se nevztahují na rozhodnutí a úkony orgánů obce učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu.

4.4.2 **Dozor nad zájmovými samosprávnými korporacemi**

Dozor nad zájmovými samosprávnými korporacemi není dozorem v pravém slova smyslu, ale spíše zcela specifickou činností. Podstatná část dozoru nad zájmovými samosprávnými korporacemi totiž neprobíhá v rámci veřejné správy, ale v rámci správního soudnictví, tzn. že je převážně vykonáván správními soudy. To souvisí se skutečností, že zájmové samosprávné korporace nevykonávají přenesenou působnost.

Dozor nad zájmovými samosprávnými korporacemi je možné rozčlenit na:

dozor vykonávaný státní správou, do kterého spadají kontrola aktů zájmových samosprávných korporací a kontrola stavovských předpisů

dozor vykonávaný správními soudy, kterého spadají soudní kontrola pravomocných správních rozhodnutí orgánů zájmových samosprávných korporací na základě správní žaloby a soudní kontrola jiných jednání orgánů zájmových samosprávných korporací na základě správní žaloby

Kontrola správních aktů, příp. jednání členů zájmové samosprávné korporace, je v zásadě ponechána orgánům této zájmové samosprávné korporace, státní orgány tedy do nich zpravidla nezasahují. Avšak i ony se mohou na kontrole jednání členů zájmové samosprávné korporace podílet tím, že mají pravomoc vůči členovi zájmové profesní komory zahájit disciplinární řízení, výjimečně pravomoc pozastavit odbornou činnost člena zájmové samosprávné korporace. Státní orgány mají dále pravomoc podílet se na kreaci některých orgánů zájmových samosprávných korporací, přičemž má k tomu pravomoc příslušný ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Co se týče kontroly stavovských předpisů, u některých vybraných stavovských předpisů se předpokládá schválení jejich obsahu věcně příslušným ústředním správním úřadem nebo předběžný souhlas s jejich vydáním, popř. zájmové samosprávné korporace mají povinnost stavovské předpisy věcně příslušným ústředním správním úřadům předkládat k posouzení.

Co se týče soudní kontroly rozhodnutí pravomocných správních rozhodnutí orgánů zájmových samosprávných korporací vykonávané správními soudy, podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen soudní řád správní), soudní kontrole podléhají všechna správní rozhodnutí orgánů zájmových samosprávných korporací, pokud se jimi rozhoduje

o veřejných subjektivních právech a povinnostech zejména členů zájmových samosprávných korporací. Soudní kontrola, která může směřovat i proti jiným zásahům orgánů zájmových samosprávných korporací a proti jejich nečinnosti, není právními předpisy, které upravují existenci, organizaci a činnost zájmových samosprávných korporací, upravena. Tato soudní kontrola vychází z obecné úpravy prostředků ochrany práv ve správním soudnictví podle soudního řádu správního, tzn. že je v případě jiných zásahů a nečinnosti orgánů zájmových samosprávných korporací možné ke správním soudům podat proti zájmové samosprávné korporaci žalobu k ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením a žalobu proti nečinnosti.

Co se týká soudní kontroly stavovských předpisů vykonávané správními soudy, ani tato není právními předpisy, které upravují existenci, organizaci a činnost zájmových samosprávných korporací, až na výjimku podle zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, upravena. I tato soudní kontrola tak vychází z obecné úpravy prostředků ochrany práv ve správním soudnictví podle soudního řádu správního tzn. že je ve věcech stavovských předpisů možné ke správním soudům podat proti zájmové samosprávné korporaci žalobu k ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

4.5 Finanční kontrola

Finanční kontrola je specifická forma kontrolní činnosti veřejné správy, která se týká hospodaření s veřejnými finančními prostředky. Právní úprava finanční kontroly je obsažena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtový zákon), zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a ve vyhlášce Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb.

Předmětem právní úpravy jsou tři oblasti finanční kontroly a to:

finanční kontrola vykonávána mezi správní orgány,

finanční kontrola orgánů veřejné správy zaměřená na žadatele a příjemce veřejné finanční podpory, tj. fyzické a právnické osoby,

finanční kontrola uvnitř orgánů veřejné správy.

Finanční kontrola slouží k zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům, k včasnému a spolehlivému informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky a k hospodárnému, efektivnímu a účelnému výkonu veřejné

správy. V případě, že správní orgány provádějící finanční kontrolu, tj. kontrolní orgány, dojdou k závěru, že byl kontrolovaným subjektem porušen zákon, mohou uložit opatření k odstranění nedostatků, které je kontrolovaný subjekt povinen přijmout bez zbytečného odkladu ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem, případně kontrolní orgány předají svá kontrolní zjištění jiným orgánům státní správy, které jsou oprávněny uložit kontrolovaným subjektům opatření k nápravě. V souvislosti s prováděním finanční kontroly mohou správní orgány uložit i pokutu, při jejímž ukládání se postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Specifickou kontrolu hospodaření s finančními prostředky a majetkem v oblasti veřejné správy upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti. Účelem tohoto zákona je stanovit předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, městských částí hlavního města Prahy a dobrovolných svazků obcí. Přezkoumávajícími orgány jsou Ministerstvo financí, krajský úřad, magistrát hlavního města Prahy a případně auditor. Neplnění povinností podle zákona je možné potrestat uložením pořádkové pokuty.



Není dostatečné činnost fyzických nebo právnických osob pouze regulovat, tzn. usměrňovat pomocí příkazů, zákazů nebo povolení, např. vydávat stavební povolení od stavebního úřadu. K dosažení žádoucího efektu, aby se fyzické a právnické osoby chovaly v souladu s právními předpisy a respektovaly je, je třeba jejich činnost kontrolovat. K tomuto účelu slouží správní dozor, který je součástí kontrolních mechanismů ve veřejné správě. První oblastí kontrolních mechanismů ve veřejné správě je kontrola vykonávaná veřejnou správou, do které patří:

- vnější kontrola – do ní spadají správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti, které vykonávají správní orgány vůči nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám
- vnitřní kontrola – do ní spadají služební dohled a instanční dozor, které vykonávají nadřízené správní orgány vůči podřízeným orgánům veřejné správy
- dozor nad územními a zájmovými samosprávnými korporacemi

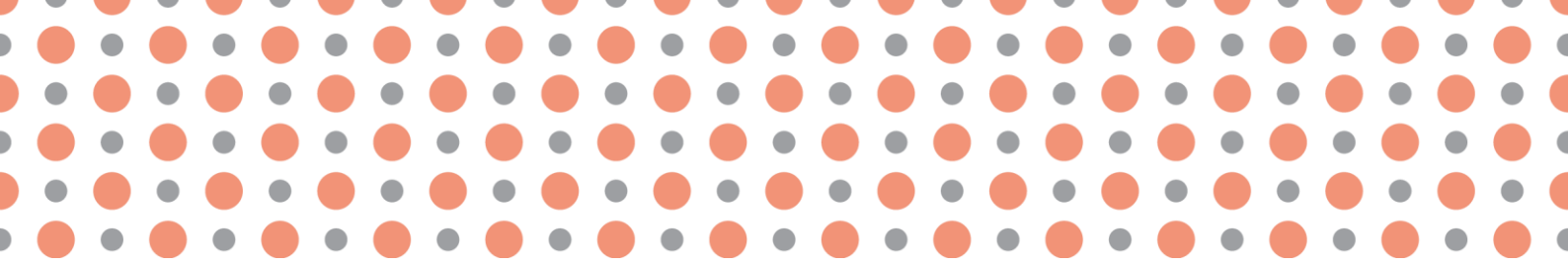


1. Vymezte dělení kontrolních mechanismů ve veřejné správě.
2. Vymezte problematiku správního dozoru.
3. Vymezte členění správního dozoru.
4. Vymezte fáze správního dozoru.
5. Vymezte problematiku služebního dohledu.
6. Vymezte problematiku instančního dozoru.
7. Vymezte problematiku dozoru nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi.
8. Vymezte problematiku finanční kontroly.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [4] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.



Kapitola 5

Organizace veřejné správy



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem organizace veřejné správy
- systematizovat organizaci veřejné správy v České republice



Klíčová slova:

Organizace, subjekt veřejné správy, vykonavatel veřejné správy.

5.1 Organizace veřejné správy obecně

Jak bylo uvedeno výše, veřejnou správu je možné definovat jako správu, tj. řízení, veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu, přičemž je nutné zdůraznit, že se jedná o činnost organizovanou. Na tomto místě je proto nutné uvést alespoň několik základních teoretických poznatků o pojmu **organizace**.

Organizaci je možné obecně definovat jako záměrnou soustavu činností k dosažení stanoveného cíle uspořádanou prostřednictvím určité autority. Organizaci je možné rozlišovat podle typů a podle druhů. Typy organizace jsou:

univerzální jako jednota uspořádaných, navzájem propojených částí,

institucionální, který orientuje pojem organizace na subjekty správy a vyjadřuje organizaci jako ucelenou jednotku – určitý trvale vytvořený řád,

strukturální jako systém základních pravidel, která vytvářejí rámec pro určitou činnost,

funkční, vyznačující organizaci jako vědomě vytvářenou činnost.

Druhy organizace jsou: formální a neformální. Formální je organizace, která uskutečňuje zamýšlené, stálé a cílově zaměřené vztahy. Základní rysy takové organizace jsou: pevná struktura, pravidla jednání a formální komunikační systém. Při své výstavbě se řídí určitými organizačními pravidly, která se označují také jako organizační principy. Neformální organizace znamená v podstatě spontánně vznikající vztahový systém. Proto základní prvky neformální organizace jsou zejména osobní přání a očekávání, sympatie, neformální komunikace a neformální vytváření skupin.

Z hlediska její organizační výstavby je veřejná správa organizací institucionální a formální.

Organizace veřejné správy je upravena různými abstraktními i konkrétními akty, které označujeme jako **organizační akty**. Organizační akt, které jsou svou povahou formálním právním opatřením, nebo interním opatřením, stanoví základní pravidla veřejné správy, zřizují správní úřady a jiné jednotky vykonávající veřejnou správu nebo formu jejich zřizování aspoň upravují, stanoví působnost a pravomoc vykonavatelů státní správy nebo subjektů veřejné správy odlišných od státu. Nejdůležitější pravidla organizace veřejné správy jsou stanovena v ústavních zákonech a běžných zákonech. Příkladem je ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle kterého lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Naproti tomu např. vydat organizační řád ministerstva nebo jiného správního úřadu je v kompetenci ministra nebo vedoucího, a proto půjde o interní akt.

Oprávnění vydávat jakékoli organizační akty veřejné správy je projevem tzv. **organizační moci**, která primárně náleží Parlamentu České republiky jako součásti moci zákonodárné. Organizační moc spočívá v pravomoci zřizovat, slučovat, rozlučovat nebo rušit správní orgány, popř. jejich druhy nebo obdobné útvary, určovat jejich vnitřní uspořádání a vnitřní procesní pravidla, jakož i oprávnění vybavovat je personálně a dalšími prostředky. Protože však není bezpodmínečně nutné, aby veškeré shora uvedené pravomoci měl ve své dispozici Parlament České republiky, rozlišuje se organizační moc externí organizační moc a interní organizační moc.

Externí organizační moc, kterou disponuje Parlament, spočívá v pravomoci právně regulovat organizaci subjektů veřejné moci, zřizovat jejich orgány a stanovovat jim působnost a pravomoc. Naproti tomu **interní organizační moc**, kterou zpravidla disponují nadřízené správní orgány vůči podřízeným orgánům veřejné správy nebo vedoucí orgánu veřejné správy, se vztahuje k oprávnění činit opatření jen uvnitř orgánu veřejné správy nebo jiné instituce, a to formou interních předpisů, popř. i statutárních předpisů. Příkladem je ustanovení § 133 obecního zřízení, podle kterého statutární město statutem může městským obvodům nebo městským částem svěřit určité rozhodovací pravomoci.

Dále se rozlišuje **organizační moc v širším smyslu** a **organizační moc v užším smyslu**. Organizační moc v širším smyslu, která se de facto shoduje s externí organizační mocí, se vztahuje na organizační opatření vůči všem nositelům a vykonavatelům veřejné správy, v organizační moc užším smyslu, která se de facto shoduje s interní organizační mocí, se vztahuje jen na organizační opatření v oblasti veřejné správy.

Pro výstavbu veřejné správy jako organizace, její strukturu a vnitřní vztahy, stejně jako pro postavení jednotlivých jejích subsystémů a složek, jsou určující zejména tzv. **organizační principy veřejné správy**. Jde o základní organizačně technické principy, míra jejichž uplatnění či neuplatnění, jakož i jejichž kombinace, zásadním způsobem ovlivňuje konkrétní organizaci veřejné správy, včetně jejích vnitřních vztahů. Jednotlivými organizačními principy veřejné správy jsou princip centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, monokratický, kolegiální, volební a jmenovací a územní a věcný.

Centralizace veřejné správy představuje soustředění rozhodovací pravomoci u jednoho subjektu veřejné správy, obvykle státu. Pro centralizovanou veřejnou správu je typické, že centrální subjekt zasahuje z pozice nadřízenosti do veškeré správní činnosti. Oproti tomu **decentralizaci** veřejné správy chápeme jako přenos moci z jednoho subjektu na subjekty jiné, zpravidla ze státu na od něj odlišné veřejnoprávní korporace. V systému decentralizované veřejné správy mohou jiné rozhodovat samostatně, z vlastní iniciativy, bez zásahů státu.

Koncentrace veřejné správy představuje soustředění výkonu veřejné správy v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu. **Dekoncentrace** je pak rozdělením výkonu veřejné správy na více organizačních jednotek v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského

subjektu. Rozlišuje se koncentrace a dekoncentrace vertikální a horizontální. Horizontální dekoncentrace znamená rozdělení působnosti a pravomoci mezi organizační složky na stejné úrovni, tedy stojící vedle sebe. Příkladem horizontální dekoncentrace ve veřejné správě je rozdělení pravomoci mezi jednotlivými ministerstvy jako organizačními složkami státu na stejné úrovni. Vertikální dekoncentrace představuje rozdělení působnosti a pravomoci při využití hierarchické nadřízenosti a podřízenosti. Příkladem vertikální dekoncentrace je přenos pravomoci z Ministerstva zdravotnictví na jemu podřízenou krajskou hygienickou správu.

Monokratický a kolegiální princip ve veřejné správě vypovídá o tom, jakým způsobem je určitý správní orgán řízen. Monokratický princip spočívá v tom, že správní orgán je navenek představován jedinou fyzickou osobou, u které jsou soustředěny rozhodovací pravomoci a která tento správní orgán na vlastní odpovědnost řídí. Oproti tomu v případě uplatnění principu kolegiálního ve veřejné správě je správní orgán řízen více rovnocennými osobami, jejichž společná vůle tvoří rozhodnutí tohoto orgánu. Princip kolegiální je typický pro samosprávu, např. pro zastupitelstva a rady obcí a krajů, zatímco princip monokratický je typický pro státní správu např. pro ministerstva či jiné ústřední orgány státní správy.

Volební a jmenovací princip souvisí s konstituováním orgánů veřejné správy. Volební princip tak představuje ustavování vedoucího určitého orgánu veřejné správy volbou, zatímco princip jmenovací jejich ustavování jmenováním. Volbou obvykle rozumíme ustavování vedoucího určitého správního orgánu demokratickou většinou, jmenováním ustavování vedoucího určitého orgánu veřejné správy autokraticky jednotlivcem. Volební princip je typický pro samosprávu, např. pro ustavování jednotlivých orgánů obcí a krajů, zatímco jmenovací princip je typický pro státní správu, např. pro jmenování ministrů a předsedů jiných ústředních orgánů státní správy.

Územní a věcný princip se vztahují ke způsobu vymezení působnosti, tj. úkolů, orgánů veřejné správy. Působnost určitého orgánu veřejné správy je tak ve veřejné správě vymezena buď ve vztahu k určitému území, nebo věcně, omezením na určité záležitosti.

5.2 Subjekty veřejné správy

Každá organizovaná činnost, tedy i veřejná správa, nutně vyžaduje, aby byla přiřazena nějakému subjektu, který se tak stane jejím nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon. **Subjekty veřejné správy** jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon. To znamená, že stát vždy a další osoby, stanoví-li tak ústava nebo zákon, jsou subjekty veřejné

správy, kterým se přičítá právo být nositelem veřejné správy s právy a povinnostmi s tím souvisejícími. Originárním, tj. původním, subjektem veřejné správy je tedy stát, který může tuto správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona.

5.3 Dělení veřejné správy podle povahy jejích subjektů

Veřejná správa se obvykle podle povahy jejích subjektů rozčleňuje na **státní správu**, jejímž subjektem je stát, **samosprávu** a **ostatní veřejnou správu**, jejímiž subjekty jsou veřejnoprávní korporace.

Státní správa se pak z hlediska subjektů, jejichž orgány ji na základě zákona vykonávají, dělí na státní správu přímou, vykonávanou orgány státu, tzv. správními úřady, a na státní správu nepřímou vykonávanou v přenesené působnosti orgány územních veřejnoprávních korporací, tj. obcí a krajů, např. obecními a krajskými úřady, nebo soukromými právníky nebo fyzickými osobami, např. osobami působícími jako lesní a vodní stráž, jimž byl výkon státní správy svěřen, propůjčen, na základě a v souladu se zákonem.

Samospráva je vykonávána orgány subjektů odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávních územních korporací, tj. obcí a krajů, a tzv. veřejnoprávních zájmových korporací, tj. profesních komor. Samospráva je výsledkem procesu, kdy byl výkon určitých veřejných záležitostí zákonem svěřen samostatným veřejnoprávním subjektům odlišným od státu jako výraz decentralizace výkonu veřejné správy. Předmětem samosprávy je u veřejnoprávních územních korporací, tj. obcí a krajů, správa části veřejných záležitostí na místní úrovni nebo veřejnoprávních zájmových korporací tj. profesních komor, správa veřejných záležitostí v souvislosti s výkonem určitého specifického, svobodného, povolání.

5.4 Vykonavatelé veřejné správy

V oblasti správního práva se rozlišují nejenom subjekty veřejné správy, ale také vykonavatelé veřejné správy, kteří jménem subjektů veřejné správy a na jejich odpovědnost jednají. **Vykonavatelé veřejné správy** jsou tzv. správní orgány. V souvislosti s výše uvedeným o dělení veřejné správy podle povahy jejích subjektů, do množiny orgánů veřejné správy patří orgány státní správy, tj. orgány státu vykonávající přímou státní správu, např. ministerstva, orgány územních samosprávních korporací

vykonávající nepřímou státní správu, např. obecní a krajské úřady, a orgány samosprávy, tj. orgány veřejnoprávních územních korporací vykonávající územní samosprávu, např. obecní a krajské úřady a zastupitelstva a rady obcí a krajů, a orgány veřejnoprávních zájmových korporací vykonávající zájmovou samosprávu, např. představenstva a další orgány profesních komor. Orgány státu vykonávající přímou státní správu, kdy tento termín nalezneme ve starších právních předpisech, se v novějších právních předpisech a také v ustanovení čl. 79 Ústavy označují jako správní úřady.

Systém orgánů státní správy je utvářen hierarchicky zejména na **principu subordinace**, tzn. na základě jejich vzájemné nadřízenosti a podřízenosti, kdy výše postavené orgány státní správy jsou nadřízené níže postaveným orgánům státní správy. Např. Ministerstvo financí České republiky je nadřízeno Generálnímu finančnímu ředitelství, které je nadřízeno finančním ředitelstvím, která jsou nadřízena finančním úřadům. Nadřízené orgány státní správy mají vůči jim podřízeným orgánům státní správy významná oprávnění. Jedná se zejména o příkazní oprávnění spočívající v možnosti nadřízených orgánů státní správy udílet podřízeným orgánům státní správy příkazy, o právo služebního dozoru spočívající v kontrole plnění služebních povinností podřízených orgánů státní správy a právo disciplinárního postihu podřízených osob. Vztahy mezi orgány státní správy však nejsou výhradně založeny na principu subordinace. Vztahy mezi nadřízenými a podřízenými orgány státní správy jsou totiž také založené na principu horizontální koordinace, kdy např. ministerstva mají vůči podřízeným orgánům státní správy funkci řídicí, koordinační a kontrolní. Mezi orgány státní správy, které mají v organizační soustavě státní správy stejné postavení, např. mezi finančními ředitelstvími, a liší se od sebe jen svou územní působností, dále existují vztahy spolupráce.

Všechny správní orgány mají zákonem svěřenou **působnost a pravomoc**. **Působností orgánu veřejné správy** rozumíme zákonem vymezený okruh úkolů, které správní orgán má řešit v určitém územním prostoru, tj. svém správním obvodu. Rozlišuje se věcná, tj. reálná, územní a osobní působnost orgánu veřejné správy. **Pravomocí orgánu veřejné správy** rozumíme zákonem svěřený okruh právních prostředků, kterými správní orgán disponuje k tomu, aby mohl plnit svoje úkoly.

Věcná působnost, tj. zákonem vymezený okruh úkolů, které správní orgán plní, se podle rozsahu dělí na všeobecnou a dílčí věcnou působnost. Všeobecná věcná působnost znamená, že na určitém území se koncentruje výkon veřejné správy v zásadě u jednoho orgánu veřejné správy. Příkladem orgánu veřejné správy, který má všeobecnou věcnou působnost, je krajský úřad. Dílčí věcná působnost je výsledkem rozdělení úkolů podle jejich věcné příbuznosti mezi jednotlivé správní orgány. Správní orgán, který má dílčí věcnou působnost, tak plní jen určitou část úkolů. Příkladem orgánu veřejné správy, který má dílčí věcnou působnost, je ministerstvo. Správní orgány s totožnou dílčí věcnou působností, např. finanční úřady, vytváří jednotlivá odvětví veřejné správy, označovaná též jako obory nebo resorty, např. správa zdravotnictví, dopravy, sociální péče, financí, atd., jejichž správu a odborné vedení v celostátním měřítku zákon přikazuje určitému resortnímu ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.

Územní působnost, tj. zákonem nebo jiným právním předpisem vymezený správní obvod, ve kterém správní orgán vykonává svoji působnost, má klíčový význam pro posouzení, zda orgán s určitou věcnou působností má územní působnost celostátní, regionální nebo místní, tj. na menším území, než je státní území České republiky.

K tomu, aby mohl správní orgán vykonávat svoji věcnou působnost, tj. zákonem vymezený okruh úkolů, potřebuje určité právní prostředky, které nazýváme **pravomocí**. Pravomoc orgánů veřejné správy zahrnuje:

- vydávání nařízení, příbuzných abstraktních aktů nebo opatření obecné povahy,
- vydávání správních aktů,
- výkon správních aktů,
- uzavírání veřejnoprávních smluv,
- správní dozor.

5.5 Organizace veřejné správy v České republice

5.5.1 Právní úprava organizace veřejné správy v České republice

Základ právní úpravy organizace veřejné správy v České republice je obsažen **v hlavě třetí Ústavy**, která se týká moci výkonné a v hlavě sedmé Ústavy, která se týká územní samosprávy. Co se týče organizace veřejné správy v České republice, nejdůležitějším je ustanovení čl. 79 Ústavy, které obsahuje základní ustanovení týkající se zřizování ministerstev a jiných správních úřadů a stanovení jejich působnosti, právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a v jiných správních úřadech a pravomoci ministerstev i jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy vydávat právní předpisy.

Zřizovat ministerstva a jiné správní úřady je podle čl. 79 odst. 1 Ústavy možné pouze zákonem. Obdobně to platí o jejich působnosti. Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech musí být podle čl. 79 odst. 2 Ústavy upraveny zákonem. Podle ustanovení čl. 79

odst. 3 Ústavy mají ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy za podmínky, že se jim dostane speciálního zmocnění zákona, který má být proveden, a že tak učiní v mezích zákona, pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy, tj. vyhlášky a nařízení. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy tím, že stanoví pravomoc vydávat právní předpisy pouze správním úřadům a orgánům územní samosprávy, zabraňuje, aby podzákonné právní předpisy, tj. vyhlášky a nařízení, mohly vydávat orgány nezřízené zákonem, popř. v Ústavě nejmenované subjekty veřejné správy a jejich orgány.

Dalším důležitým právním předpisem, který obsahuje právní úpravu organizace veřejné správy v České republice, je **zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen "kompetenční zákon")**, kterým jsou zřízena jednotlivá ministerstva a jiné ústřední správní úřady a vymezena jejich působnost. Kompetenční zákon také obsahuje zásady, které se vztahují na všechny ústřední správní úřady, včetně zásad o jejich vzájemné spolupráci. Kompetenční zákon rovněž blíže vymezuje vztah vlády České republiky a ministerstev, a to tak, že vláda České republiky řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev. Působnost ministerstev a dalších správních úřadů je vedle kompetenčního zákona vymezena řadou dalších zákonů hmotněprávní povahy.

5.5.2 Subjekty veřejné správy v České republice

Subjekty veřejné správy v České republice jsou:

- **stát,**
- **jiné subjekty**, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon, a to:
- **veřejnoprávní korporace,**
- **veřejné ústavy a veřejné podniky,**
- **státní fondy,**
- **nadační fondy,**
- **zapsané ústavy.**

Stát je nejdůležitějším, originárním, hlavním subjektem veřejné správy v České republice. Stát je chápán jako fiktivní osoba, kterou lze rozložit na organizační složky, tj. státní orgány. Nositelem veřejných práv a povinností, i odpovědnosti z jednání, případně nečinnosti, těchto státních orgánů je sám stát. Stát má znaky veřejnoprávní i soukromoprávní korporace, k výkonu státní správy si stát zřizuje organizační složky, kromě toho pak výkon státní správy přenáší na orgány jiných subjektů

veřejné správy, kdy se jedná o nepřímý výkon státní správy, a část veřejné správy postupuje k přímému výkonu orgánů jiných subjektů, kdy se jedná o výkon samosprávy. Některé úkoly pak plní nesamosprávné instituce zřízené státem, např. Česká televize nebo Český rozhlas.

Veřejnoprávní korporace je základním pojmem správního práva. Jde o pojem ústavní, který je zakotven v ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy a je definován i v ustanoveních § 2 odst. 1 obecního zřízení, § 1 odst. 2 krajského zřízení a § 1 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

Korporací se obecně myslí sdružení osob za účelem sledování společného cíle jednající jako samostatný právní subjekt, na něž jsou vztažena práva a povinnosti. Veřejnoprávní korporace je zvláštním druhem korporace, která plní především úkoly veřejného charakteru. Zpravidla je v současné době veřejnoprávní korporace definována jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Členský princip, právní subjektivita, zřízení vrchnostenským aktem, svěřením rozhodovací pravomoci, poskytnutí určité míry autonomie a nezávislosti na státní správě jsou charakteristickými znaky veřejnoprávních korporací. Co se týče zřízení nebo vzniku veřejnoprávní korporace, nestačí úkon soukromoprávní, její existence může být založena zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem na základě zákona. Tímto zřizovacím aktem je veřejnoprávní korporaci svěřen podíl na výkonu vrchnostenské veřejné správy. Charakteristická je také jistá nezávislost veřejnoprávní korporace na hierarchickém organizačním systému správních úřadů, která je projevem principu decentralizace, nicméně veřejnoprávní korporace podléhá státnímu dozoru a také kontrole moci soudní. Lze rozlišovat územní veřejnoprávní korporace, tj. obce a kraje, a zájmové veřejnoprávní korporace, jejichž zřizování souvisí s výkonem nějakého povolání, s určitými, zejména kvalifikačními vlastnostmi osoby, tj. profesní komory, např. Česká lékařská komora, a věcné veřejnoprávní korporace, např. zájmová sdružení obcí, kdy členství v nich je založeno na reálném věcném základě a souvisí s vlastnictvím určité věci.

Veřejný ústav je většinou definován jako souhrn věcných prostředků a osob, který je vytvářen jiným subjektem veřejné správy, tj. státem nebo veřejnoprávní korporací, nebo jejich orgány výlučně za účelem plnění určité veřejné služby. Veřejný ústav nemusí disponovat právní subjektivitou, může se jednat o samostatnou organizační jednotku, např. státu, kraje, obce, bez právní subjektivity, a proto se rozlišují samostatné a nesamostatné veřejné ústavy. Samostatné veřejné ústavy jsou zřizovány zákonem nebo aktem na základě zákona a mají status právnické osoby. Ustavení nesamostatného veřejného ústavu je zpravidla věcí vnitřního opatření subjektu, jeho zřízení však musí obecně umožňovat zákon. Veřejné ústavy nemají členy. Veřejnými ústavami např. jsou dětské diagnostické ústavy, dětské domovy, speciální školy, fakultní nemocnice, psychiatrické léčebny, muzea, galerie, knihovny a divadla.

Za **veřejný podnik** se považuje takový podnik, jehož činnost se týká záležitostí veřejného zájmu. Na rozdíl od veřejného ústavu je pro existenci a fungování veřejného podniku charakteristická ziskovost prováděné činnosti. Veřejnými podniky jsou např. městské či krajské dopravní podniky.

Nadační fond je nezávislý subjekt finanční povahy založený za účelem podpory veřejně prospěšných aktivit a projektů. Zřizovatelem nadačního fondu může být každá fyzická nebo právnická osoba. V případě, že má nadační fond jen jednoho zřizovatele, musí být sepsána zakládací listina v podobě notářského zápisu. Je-li zřizovatelů několik, uzavřou mezi sebou zakládací smlouvu, kterou podepíší a pravost podpisů ověří. Nadační fond musí mít uvedeno sídlo, které je jeho adresou. Kromě této adresy může mít kontaktní místo neboli místo, na kterém se skutečně zdržuje. Nadační fond vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku.

Zapsaný ústav je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky. Provozuje-li zapsaný ústav obchodní závod nebo jinou vedlejší činnost, nesmí být provoz na újmu jakosti, rozsahu a dostupnosti služeb poskytovaných v rámci hlavní činnosti zapsaného ústavu. Zisk může zapsaný ústav použít jen k podpoře činnosti, pro niž byl založen, a k úhradě nákladů na vlastní správu. Zapsaný ústav se zakládá zakládací listinou nebo pořízením pro případ smrti. Zapsaný ústav vzniká zápisem do veřejného rejstříku.

5.5.3 **Vykonavatelé veřejné správy v České republice**

Vykonavatelé přímé státní správy v České republice jsou:

- **prezident České republiky,**
- **vláda České republiky,**
- **ministerstva,**
- **jiné ústřední správní úřady,**
- **další, neústřední, správní úřady s celostátní působností,**
- **odborné správní úřady s regionální a místní působností,**
- **veřejné ozbrojené a neozbrojené bezpečnostní sbory,**
- **nezávislé správní úřady.**

Vykonavateli nepřímé státní správy v České republice jsou:

- **orgány od státu odlišných subjektů veřejné správy**, tzn. orgány krajů, tj. krajský úřad, zvláštní orgány kraje, rada kraje, a orgány obcí, tj. obecní úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou působností, komise rady obce, zvláštní orgány obce, rada obce,
- **soukromé fyzické a právnické osoby.**
- **Vykonavateli samosprávy** České republiky jsou:
 - **orgány krajů, tj. územní veřejnoprávní korporace, jako vykonavatelé územní samosprávy,**
 - **orgány obcí, tj. územní veřejnoprávní korporace, jako vykonavatelé územní samosprávy,**
 - **orgány profesních komor, tj. zájmové veřejnoprávní korporace, jako vykonavatelé zájmové samosprávy,**
 - **orgány veřejných vysokých škol a jejich fakult jako vykonavatelé ostatní samosprávy,**
 - **orgány základních, středních a vyšších odborných škol jako vykonavatelé ostatní samosprávy.**

Prezidenta České republiky řadíme mezi vykonavatele přímé státní správy, protože tomu mohou nasvědčovat jeho pravomoci podle ustanovení čl. 62 a 63 Ústavy, tzn. pravomoc vydávat rozhodnutí o jmenování určitých funkcionářů státních orgánů. V této souvislosti je nutné rozlišovat pravomoc prezidenta České republiky vydávat rozhodnutí, která nevyžadují k platnosti kontrasignaci předsedy vlády České republiky nebo jím pověřeného člena vlády České republiky, a pravomoc vydávat rozhodnutí, jejichž platnost je podmíněna kontrasignací.

Vláda České republiky je podle ustanovení čl. 67 odst. 1 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. Předsedu vlády České republiky a na jeho návrh ostatní členy vlády jmenuje a řízením ministerstev pověřuje prezident České republiky. Ve zvláštním případě, tzn. při třetím pokusu o ustavení vlády, je prezident republiky vyzván návrhem předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na jmenování předsedy vlády. Podle ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy je nutné, aby vláda do 30 dnů po svém jmenování předstoupila před Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky se žádostí o vyslovení důvěry.

Vláda má celostátní územní působnost a je to orgán se všeobecnou věcnou působností. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Vláda je tedy kolegiálním orgánem, který rozhoduje ve sboru formou usnesení. K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Formou usnesení vláda České republiky rozhoduje o vydání nařízení vlády, o vydání interního normativního aktu, tj. směrnice vlády, kterým jsou např. Legislativních pravidla vlády, o vydání individuálního, zpravidla jmenovacího, správního aktu, např. rozhodnutí o jmenování do funkce předsedy Úřadu pro ochranu průmyslového vlastnictví, o vydání vládního návrhu zákona následně předkládaného do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kterým vláda podle ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy využívá práva zákonodárné iniciativy, o vydání vyjádření vlády k návrhu zákona, který byl podle ustanovení čl. 44 odst. 1 Ústavy do Poslanecké sněmovny Parlamentu

předložen jiným státním orgánem, a o vydání programu vlády České republiky nebo o žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky.

Z hlediska právních účinků je patrně nejdůležitější usnesení o vydání nařízení vlády. Zvláštním usnesením vlády byl přijat Jednací řád vlády České republiky, který mj. obsahuje: pravidlo, že rozhodnutí vlády mají formu usnesení; zásady rozhodování, jednání a řízení schůzí vlády; pravidlo, že vláda si může zřídit poradní orgány složené z členů vlády a dalších odborníků, přičemž v čele poradních orgánů je zpravidla člen vlády nebo zmocněnec vlády; pravidlo, že vláda může zmocnit určitou osobu, aby za ni vykonávala určitou činnost; a pravidlo, že pro přípravu, projednání a překládání materiálů legislativní povahy, pro jednání schůze vlády platí Legislativní pravidla vlády České republiky.

Vláda v rámci veřejné správy plní především funkci řídicí a normotvornou. Svou řídicí funkci vláda uplatňuje podle ustanovení § 28 kompetenčního zákona vůči podřízeným vykonavatelům státní správy, tzn. vykonavatelům přímé státní správy. Činnost nepodřízených subjektů veřejné správy, tzn. vykonavatelů nepřímé státní správy a vykonavatelů samosprávy, vláda reguluje prostřednictvím vydávání nařízení, vládní politikou, koordinačními poradami apod. Podle ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy má vláda České republiky právo podávat Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrhy zákonů. Vládě se tak dostává jako jedinému orgánu výkonné moci práva zákonodárné iniciativy.

Administrativu spojenou s výkonem činnosti vlády zabezpečuje **Úřad vlády České republiky**, který je ve své celkové funkci nutno odlišovat od útvarů zpravidla souhrnně označovaných jako pomocné orgány. Pomocným orgánem může být sbor nebo i jednotlivá fyzická osoba. Pomocné orgány sbory se ustavují buď obligatorně ze zákona, např. Rada vlády pro národnostní menšiny podle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, nebo fakultativně na základě volné úvahy vlády České republiky, např. Rada vlády pro informační společnost, což do značné míry záleží na významu a aktuálnosti řešení jednotlivých úkolů, které spadají do kompetence vlády České republiky, přičemž v této souvislosti vznikne i potřeba zřídit určitý pomocný orgán.

Ministerstvo je ústředním správním úřadem s dílčí věcnou působností. Ministerstvo je monokratickým orgánem v tom smyslu, že v jeho čele stojí ministr, který ministerstvo řídí, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnost. Ministr je na základě svého pověření řídit ministerstvo nadán pravomocí delegovat určité pravomoci na vedoucí pracovníky ministerstva. Tím se však nezbujuje odpovědnosti za rozhodnutí učiněná na základě takové delegace. Ministerstva mají nařizovací pravomoc, když podle ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou na základě a v mezích zákona vydávat vyhlášky, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Ústava tedy nedává ministerstvům generální zmocnění k vydávání vyhlášek, nýbrž jen stanoví proceduru, která je ústavní podmínkou k tomu, aby zákon mohl být proveden vydáním vyhlášky ministerstva. Za nejvýznamnější podmínku

se považuje zmocnění zákona, označované též jako speciální zmocnění. Ministerstva vydávají i sdělení, která nemají povahu právních předpisů ve shora uvedeném významu, ale mohou být publikovány ve Sbírce zákonů, pokud tak stanoví zákon. Hierarchické uspořádání státní správy a její resortní členění vyžadují, aby ministerstva, měly z titulu svého postavení uvnitř systému státní správy právo zavazovat v jejich činnosti podřízené vykonavatele přímé státní správy, tj. jiné ústřední správní úřady, další, neústřední, správní úřady s celostátní působností a správní úřady s regionální působností, a vykonavatele nepřímé státní správy vnitřními předpisy nebo služebními příkazy. Vnitřní předpisy ministerstev jsou uveřejňovány buď ve Věstníku vlády České republiky, nebo ve věstnících jednotlivých resortních ministerstev. Tyto předpisy ani příkazy nepůsobí externě, tj. vně státní správy.

Nejblíže ministerstvům jsou **ústřední správní úřady zřízené kompetenčním zákonem**, což jsou správní úřady s celostátní působností řízené vládou a s dílčí věcnou působností. Rozdíl mezi nimi a ministerstvy spočívá v tom, že v jejich čele není ministr, ale vedoucí jmenovaný vládou, popř. prezidentem republiky, a obor jejich věcné působnosti je užší než u ministerstev a vztahuje se na odborně technickou problematiku vyžadující existenci a působení zvláštního správního úřadu. Do skupiny ústředních správních úřadů patří Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky a Český telekomunikační úřad. I ústřední správní úřady mají nařizovací pravomoc, když podle ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou na základě a v mezích zákona vydávat vyhlášky, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Další, neústřední správní úřady, s celostátní působností, jsou podřízeny některému ministerstvu. Oproti ústředním správním úřadům postrádají nařizovací pravomoc. Do skupiny dalších, neústředních správních úřadů, patří např. Česká inspekce životního prostředí, která je podřízena Ministerstvu životního prostředí nebo Česká obchodní inspekce, která podřízena Ministerstvu průmyslu a obchodu.

Odborné správní úřady s regionální a místní působností jsou projevem vertikální dekoncentrace státní správy. Odborné správní úřady s regionální a místní působností jsou vykonavateli státní správy ve věcech a na území, které stanoví zákon, podzákonný právní předpis nebo jiný akt příslušného státního orgánu na základě zákona. Tyto odborné správní úřady s regionální a místní působností mají pravomoc vydávat správní akty, např. povolení, vykonávat správní dozor a jiné kontrolní činnosti, vybírat poplatky, ukládat pokuty apod. Tyto odborné správní úřady s regionální a místní působností naopak nemají nařizovací pravomoc.

Vykonavateli přímé státní správy též **veřejné ozbrojené sbory** a **veřejné neozbrojené sbory**, pokud tak stanoví zákon. Veřejné ozbrojené sbory a veřejné neozbrojené sbory vykonávají přímou státní

správu především ve věcech pořádkového správního dozoru. Příkladem veřejného ozbrojeného sboru je Policie České republiky a příkladem veřejného neozbrojeného sboru je Hasičský záchranný sbor České republiky. Mezi veřejné ozbrojené sbory jako vykonavatele přímé státní správy nezařazujeme Armádu České republiky, neboť státní správu v oblasti obrany vykonává přímo Ministerstvo obrany prostřednictvím svých územních organizačních útvarů.

Vykonavateli přímé státní správy jsou také státní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy a které jsou přímo řízené vládou České republiky. Často se označují jako **nezávislé správní úřady**. Nezávislé správní úřady jsou sice organizačními složkami státu, jsou financovány ze státního rozpočtu, ve kterém mají zpravidla vlastní rozpočtovou kapitolu, což je výrazem jejich finanční nezávislosti, ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy a ani nejsou vládě, ministerstvům nebo jinému správnímu úřadu ze své činnosti odpovědny. Jejich funkční nezávislost spočívá v tom, že vláda ani žádný jiný správní úřad nemůže těmto úřadům dávat instrukce či příkazy pro jejich činnost a rozhodování. Jejich osobní nezávislost spočívá v tom, že předsedové některých nezávislých správních úřadů jsou do funkce jmenováni na návrh vlády České republiky prezidentem České republiky. Nezávislými správními úřady jsou Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad

Vykonavatelé nepřímé státní správy jsou orgány subjektů veřejné správy odlišných od státu, na které byl ze strany státu zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona ve vymezeném rozsahu výkon státní správy delegován, tzn. přenesen, nebo soukromé fyzické a právnické osoby, kterým byl rozhodnutím učiněným na základě zákona ve vymezeném rozsahu výkon státní správy propůjčen.

Nejdůležitějším případem **delegace výkonu státní správy** ze strany státu na orgány subjektů veřejné správy odlišných od státu je delegace státní správy na obce a kraje, tj. územní samosprávné celky, jejichž orgány ji tak vykonávají v tzv. přenesené působnosti. Základem právní úpravy delegace státní správy ze strany státu na obce a kraje je ustanovení čl. 105 Ústavy, podle kterého lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Jestliže podle ustanovení § 61 odst. 1 obecního zřízení zákon svěří výkon státní správy obci, stává se území obce správním obvodem a orgány obce podle ustanovení § 7 odst. 2 obecního zřízení vykonávají státní správu jako svou přenesenou působnost. Státní správa je ve správních obvodech obcí a krajů, pokud její výkon není zákonem výslovně svěřen nebo vyhrazen jinému orgánu obce nebo kraje, v přenesené působnosti vykonávána:

- **obecními úřady (městskými úřady, magistráty, úřady městských obvodů, úřady městských částí),**
- **pověřenými obecními úřady,**

- **obecními úřady obcí s rozšířenou působností,**
- **krajskými úřady,**
- **zvláštními orgány obcí a krajů,**
- **komisemi rad obcí.**

Podle ustanovení § 61 odst. 1 obecního zřízení v případě přenesení státní správy ze strany státu na obce, je státní správa rozdělena na:

obce, jejichž orgány vykonávají státní správu pouze v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který se kryje s územím vlastní obce.

obce, jejichž obecnímu úřadu byla svěřena zákonem působnost pověřeného obecního úřadu, který vykonává státní správu v širším rozsahu než orgány obcí první kategorie a ve větším správním obvodu než je území jedné obce.

obce s rozšířenou působností, označované též jako „malé okresy“, jejichž obecní úřad vykonává oproti předchozím kategoriím ještě další přenesené působnosti a ve větším správním obvodu než pověřený obecní úřad.

Ustanovení § 61 odst. 1 obecního zřízení tak z hlediska rozsahu státní správy, kterou vykonávají, kategorizují obce na obce, které vykonávají státní správu v základním rozsahu, na obce s pověřenými obecními úřady a na obce s rozšířenou působností. Výčet obcí s pověřenými obecními úřady a obcí s rozšířenou působností stanoví zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a jejich správní obvody vymezuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Orgány obcí mají při výkonu přenesené působnosti postavení správních úřadů. Při výkonu státní správy se podle ustanovení § 61 odst. 2 obecního zřízení orgány obcí řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též interními předpisy vlády nebo ústředních správních úřadů a dále návrhy opatření, popř. rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými podle zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti.

Výkon státní správy orgány krajů se řídí ustanoveními § 29 a § 30 krajského zřízení. Podle ustanovení § 29 krajského zřízení orgány kraje vykonávají na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon. Kraje obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon státní správy, jehož výši Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra. Při výkonu státní správy se podle ustanovení § 30 krajského zřízení orgány krajů řídí při vydávání nařízení krajů zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou

stanoveny zákonem, přičemž podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle krajského zřízení.

Vykonavateli nepřímé státní správy jsou také **soukromé fyzické a právnické osoby**, kterým zákon nebo rozhodnutí učiněné na základě zákona propůjčilo výkon státní správy. Zpravidla se propůjčení realizuje autorizací nebo koncesí, které mají formu správního aktu a kterými se soukromým fyzickým a právnickým osobám propůjčuje výkon vrchnostenské pravomoci nebo výkon určité odborné činnosti. Soukromé fyzické a právnické osoby nemají na propůjčení výkonu státní správy právní nárok. Jako případ propůjčení státní správy je možné uvést udělení oprávnění k provádění autorizované technické kontroly stavu motorových vozidel, úřední úkony lékařů, činnost autorizovaných architektů, techniků, činnost lesní stráže atd.



Každá organizovaná činnost, tedy i veřejná správa, nutně vyžaduje, aby byla přiřazena nějakému subjektu, který se tak stane jejím nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon. Subjekty veřejné správy jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon. To znamená, že stát vždy a další osoby, stanoví-li tak ústava nebo zákon, jsou subjekty veřejné správy, kterým se přičítá právo být nositelem veřejné správy s právy a povinnostmi s tím souvisejícími. Originárním, tj. původním, subjektem veřejné správy je tedy stát, který může tuto správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona.



1. Vymezte pojem organizace.
2. Vymezte pojem organizace veřejné správy.
3. Vymezte subjekty veřejné správy.
4. Vymezte vykonavatele veřejné správy.
5. Vymezte organizaci veřejné správy v České republice.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1. vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [4] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Kapitola 6

Samospráva



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem samospráva
- systematizovat samosprávu v České republice



Klíčová slova:

Samospráva, územní samospráva, zájmová samospráva, obec, kraj.

6.1 Samospráva a její znaky

Samospráva je část veřejné správy, která je zajišťována jinými subjekty veřejné správy odlišnými od státu, které mají autonomní postavení, charakter veřejnoprávní korporace a naplňují úkoly veřejné správy prostředky nestátního charakteru. Samosprávu je nutno chápat jako výraz decentralizace veřejné správy, kdy dochází k přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí ze státu na subjekty odlišné od státu, jimiž jsou zpravidla veřejnoprávní korporace. Jde o transfer výkonu veřejné moci, který lze podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy uskutečnit pouze zákonem. Výsledkem decentralizace veřejné správy je relativní nezávislost orgánů veřejnoprávních korporací, na které byl ze strany státu výkon určitých veřejných záležitostí přenesen, na jiných státních orgánech. Do samosprávy veřejnoprávních korporací lze zpravidla zasahovat jen na základě zákona, tj. v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví. Samospráva se člení na územní samosprávu, zájmovou samosprávu a ostatní tj. akademickou a školskou, samosprávu.

6.2 Územní samospráva

6.2.1 Pojem územní samosprávy

Územní samospráva je prostorově vymezený funkční celek, který je nadán právem sám rozhodovat o svých záležitostech. Územní samospráva je v České republice reprezentována obcemi, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraji, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Obce a kraje jsou dvěma základními subjekty územní samosprávy a územními veřejnoprávními korporacemi. Obce a kraje vytvářejí vlastní orgány, jejichž prostřednictvím je výkon samosprávy uskutečňován, a mají oprávnění vydávat podzákonné právní předpisy.

6.2.2 Právní úprava územní samosprávy v České republice

Základ právní úpravy územní samosprávy je obsažen v ustanovení čl. 8 Ústavy, ve kterém je zaručeno právo územních samosprávných celků na samosprávu a v ustanovení čl. 99 Ústavy, ve kterém je uvedeno, že se Česká republika člení na obce, které jsou **základními územními samosprávnými celky** a kraje, které jsou **vyššími územními samosprávnými celky**, a dále potom v ustanoveních čl.

100 - 105 Ústavy. Dalším významným právním předpisem je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kterým bylo s účinností od 1. ledna 2000 vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků, a to hlavní město Praha, vymezené územím hlavního města Prahy, a 13 krajů, tj. Středočeský kraj se sídlem v Praze, Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, Liberecký kraj se sídlem v Liberci, Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě a Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně, vymezených územím příslušných okresů.

Vedle krajů jakožto vyšších územních samosprávných celků podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, existují na území České republiky taktéž kraje jakožto jednotky územního členění státu bez právní subjektivity zřízené zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Těchto krajů je 7, tj. kraj Středočeský se sídlem v Praze, kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích, kraj Západočeský se sídlem v Plzni, kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem, kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové, kraj Jihomoravský se sídlem v Brně a kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě, přičemž území hlavního města Prahy tvoří podle zákona o územním členění státu samostatnou územní jednotku.

Územní samospráva je dále upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Mezi další významné zákony upravující územní samosprávu patří: 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. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí, zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách, zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

6.2.3 Územní samosprávné celky

Subjekty územní samosprávy v České republice jsou územní samosprávné celky, jimiž jsou obce, jakožto základní územní samosprávné celky, a kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky. **Obec** je podle ustanovení § 1 obecního zřízení základním územním samosprávným společenstvím občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Podle obecního zřízení se rozlišují tři základní **druhy obcí** a to:

- **obce základní**, které lze označit také jako vesnické a které nejsou městy ani městysy,
- **městyse**,
- **města**.

Městysem je obec, o které tak podle ustanovení § 3 odst. 2 obecního zřízení na návrh obce, po vyjádření vlády České republiky, stanoví předseda Poslanecké sněmovny. Podle ustanovení § 151 odst. 2 obecního zřízení jsou městy obce, které byly městy ke dni nabytí účinnosti obecního zřízení, tj. ke dni 1. ledna 2001. Za město může být podle ustanovení § 3 odst. 1 obecního zřízení nově určena obec, která má alespoň 3000 obyvatel, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády České republiky. Rozdíly mezi obcemi, městy a městysy se podle obecního zřízení týkají označení jejich orgánů, např. obecní úřad, úřad městyse, městský úřad.

Podle obecního zřízení se rozlišují tři základní **druhy měst** a to:

- **města základní**, která nejsou městy statutárními,
- **statutární města**,
- **hlavní město Praha**.

Statutárními městy jsou v obecním zřízení výslovně vyjmenovaná a jsou jimi Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav. Orgány statutárních měst vykonávají státní správu v přenesené působnosti v rozsahu, ve kterém je zákonem svěřena obcím s pověřenými obecními úřady a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Jinak jsou po právní stránce rozdíly od jiných měst vesměs jen formálního charakteru a především se týkají označení jejich orgánů, např. starosta – primátor, městský úřad – magistrát. Na základě rozhodnutí zastupitelstev statutárních měst se může jejich území členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Podle obecního zřízení se tedy rozlišují dva základní druhy statutárních měst a to:

- **územně členěná statutární města** a
- **ostatní statutární města**.

Územně členěnými statutárními městy jsou taková statutární města, jejichž území je buď celé rozděleno na městské obvody či části, nebo na části, na jejichž území jsou zřízeny městské obvody nebo části. Ke zřízení nebo zrušení městského obvodu nebo městské části dochází podle ustanovení § 20 odst. 1 obecního zřízení na základě rozhodnutí zastupitelstva města, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Územně členěná statutární města vydávají podle ustanovení § 130 - 133 obecního zřízení formou obecně závazné vyhlášky statut, kterým upravují zejména otázky vnitřní organizace statutárního města a jeho městských obvodů či částí.

Podle obecního zřízení lze obce členit i podle dalších kritérií, např. podle:

vnitřní organizace, která se výrazně liší v obcích, ve kterých se volí rada obce, a v obcích, ve kterých se rada obce nevolí.

podle rozsahu státní správy v přenesené působnosti vykonávané jejich orgány.

Postavení **hlavního města Prahy** je upraveno v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Obecní zřízení a krajské zřízení se na hlavní město Prahu nevztahují. Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze má Praha postavení hlavního města České republiky, kraje a obce. Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy, hospodaří podle vlastního rozpočtu a vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Hlavní město Praha se člení na městské části. Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví zákon o hlavním městě Praze, zvláštní zákony a Statut hlavního města Prahy. Hlavní město Praha a městské části pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Kraj je podle ustanovení § 1 odst. 1 krajského zřízení územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Kraj spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. Kraj při výkonu samosprávy a státní správy chrání veřejný zájem.

6.2.4 Znaký územních samosprávných celků

Subjekty územní samosprávy v České republice jsou územní samosprávné celky, jimiž jsou obce, jakožto základní územní samosprávné celky, a kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky. Podle ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Podle ustanovení čl. 100 odst. 2 a 3 Ústavy je obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, který lze vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem. Obce a kraje jsou podle ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy veřejnoprávními korporacemi, právními osobami odlišnými od státu, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří s ním podle vlastního rozpočtu. Podle ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Mezi základní znaky územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů jakožto vyšších územních samosprávných celků, patří jejich územní základ, osobní základ a právní subjektivita.

6.2.5 Územní základ územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky vykonávají svou působnost v rámci svého území vymezeného hranicemi oddělovacími je od jiných územních samosprávných celků. V rámci svých území obce a kraje vykonávají v samostatné působnosti samosprávu a v přenesené působnosti státní správu a v případech stanovených zákonem nebo na základě veřejnoprávních smluv vykonávají orgány některých obcí určité úkoly státní správy v rámci správního obvodu zahrnujícího území více obcí.

Každá část území České republiky je součástí některé obce. Výjimkou je území vojenských újezdů jako zákonem vymezených částí území státu určených k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Obec tvoří podle ustanovení § 1 obecního zřízení územní celek, který je vymezen hranicí území obce a má podle ustanovení § 18 obecního zřízení jedno nebo více souvislých katastrálních území (srov. § 18 OZř, § 1a zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů). Podle obecního zřízení je možné provést **v území obcí tyto změny:**

- **sloučení obcí,**
- **připojení obce,**
- **oddělení části obce,**
- **změny hranic obcí, při kterých nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce,**
- **změny hranic obcí vyvolané změnami území vyšších územních samosprávných celků nebo České republiky.**

Sloučení dvou nebo více sousedních obcí spočívá v jejich spojení v jednu novou obec. Novou, sloučenou obec tvoří podle ustanovení § 19 odst. 1 obecního zřízení území slučovaných obcí, slučované obce sloučením zaniknou. Při připojení obce k sousední obci zanikne podle ustanovení § 19 odst. 3 obecního zřízení připojovaná obec, zatímco obec, ke které se jiná obec připojí, rozšíří své území o území připojené obce.

Rozhodující podmínkou sloučení či připojení je dohoda dotčených obcí o této územní změně. Dohodu, která je svou povahou veřejnoprávní smlouvou, lze podle ustanovení § 19 odst. 4 obecního zřízení uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. V takovém případě je k uzavření dohody nutné souhlasné rozhodnutí občanů obce v rámci místního referenda. Dohoda o sloučení obcí nebo připojení obce musí mj. obsahovat právní předpisy obcí, které byly vydány slučovanými obcemi nebo připojovanou obcí a zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení nebo připojení. Platnost ostatních právních předpisů vydaných slučovanými obcemi okamžikem zániku těchto obcí v důsledku sloučení zanikne.

Obec, která vznikne sloučením, nebo obec, která při připojení nezaniká, je právním nástupcem obcí, které při územní změně zanikají. Na takovou obec z titulu právního nástupnictví přechází podle ustanovení § 19 odst. 6 obecního zřízení mj. majetek, včetně finančních prostředků zaniklých obcí, ostatní práva a závazky těchto obcí, včetně jejich práva zakladatele a zřizovatele právnických osob, a dále organizační složky těchto obcí. Na orgány sloučené obce nebo obce, která při připojení nezanikne, přechází též kompetence, kterou měly orgány zaniklé obce jako subjekty veřejné správy, včetně např. příslušnosti ve správním řízení. Dříve samostatná obec přestává být po svém zániku samostatným subjektem práva, ztrácí právní subjektivitu. Zánikem obce zanikají i její orgány.

Zákon o obcích nevyžaduje pro platnost dohody o sloučení či připojení souhlas jiného orgánu než dotčených obcí. Obce jsou omezeny v možnosti svých územních změn, pokud by současně měly znamenat změnu hranice vyšších územních samosprávních celků, protože jejich hranice lze podle ustanovení čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, měnit pouze zákonem.

Sloučení nebo připojení obcí může mít rovněž důsledky na správní obvody orgánů vykonávajících státní správu. Jestliže např. slučované obce náležely do správních obvodů dvou obcí s pověřenými obecními úřady nebo obcí s rozšířenou působností, musí Ministerstvo vnitra prostřednictvím novelizace vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, změnit správní obvod obcí s pověřenými obecními úřady nebo obcí s rozšířenou působností.

Při **oddělení** se od původní obce oddělí její část, která vytvoří novou obec. Oddělení je možné za podmínky, že oddělovaná část bude mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma

obcemi nebo jednou obcí a cizím státem, tzn. že musí být umístěná na okraji obce, od které se chce oddělit, a tvořící souvislý územní celek a po oddělení musí mít nová obec alespoň 1000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i původní obec po oddělení její části. O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného rozhodnutí občanů v místním referendu konaném v té části obce, která se chce oddělit. Krajský úřad schválí návrh obce na oddělení její části, jsou-li splněny příslušné zákonné podmínky, tzn. že na oddělení má oddělovaná část obce právní nárok. Rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce obsahuje, stejně jako předcházející návrh na oddělení, rozdělení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků právnických osob a organizačních složek obce.

Jiné změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, tzn. že nedochází ke vzniku či zániku existujících obcí, se podle ustanovení § 26 obecního zřízení uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem. Hranice obcí mohou být také změněny v důsledku změn hranic krajů, které mohou být podle ustanovení čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků provedeny na základě zákona, nebo v důsledku změn hranic České republiky, které mohou být podle ustanovení čl. 11 Ústavy provedeny na základě ústavního zákona.

Území krajů je podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, vymezeno územím tímto ústavním zákonem určených okresů, jak byla území okresů vymezena ke dni 1. ledna 2000. Hranice krajů lze měnit pouze zákonem.

6.2.6 Osobní základ územních samosprávných celků

Podle ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou územní samosprávné celky územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Podle ustanovení § 16 odst. 1 obecního zřízení jsou **osobním základem obce** její **občané**, jimiž jsou fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 OZř). Podle ustanovení § 12 odst. 1 krajského zřízení jsou základem osobního složení krajského společenství občané kraje, jimiž jsou fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci v územním obvodu kraje.

Z širšího pohledu lze mezi osoby tvořící základ obcí a krajů řadit osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k jejich území a to:

občany obcí a krajů;

cizince s trvalým pobytem na území obce a kraje, kteří podle ustanovení § 17 obecního zřízení mají oprávnění náležící občanům obce, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Podle ustanovení čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie má každý občan Evropské unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;

osoby, které jsou vlastníky nemovitosti na území obce či kraje.

Při vymezení osobního základu obce a kraje lze rovněž vycházet z okruhu osob, na které se vztahuje pravomoc obce a kraje, tedy zásadně na všechny osoby nacházející se na jejím území. Kromě výše vymezeného okruhu osob jde zejména o další fyzické osoby, které se zdržují na území obce a kraje, případně právnické či fyzické osoby, které na území obce a kraje vyvíjejí nebo hodlají vyvíjet určitou aktivitu, např. podnikatele se sídlem nebo místem podnikání či provozovnou na území obce a kraje.

Občané obce a kraje mají vůči obcím a krajům právo:

volit a být volen do zastupitelstva;

účastnit se hlasování v místním referendu v obci a na území části obce, právo účastnit se hlasování v krajském referendu;

vyjadřovat v souladu s jednacím řádem na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu, nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů a komisí;

požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, je-li žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů, musí být v orgánech obce a kraje v zákonem určené lhůtě projednána;

podávat orgánům obce a kraje návrhy, připomínky a podněty, které jsou příslušné orgány povinny v zákonem stanovené lhůtě vyřídit;

obracet se s peticemi a jinými návrhy a stížnostmi k orgánům obce a kraje;

občanů příslušejících k národnostním a etnickým menšinám. Podle ustanovení čl. 25 odst. 2 Listiny se těmto občanům obce a kraje hlásícím se k určité národnostní nebo etnické menšině zaručuje za podmínek stanovených zákonem právo užívat jejich jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin. V obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k této národnosti alespoň 10 % občanů obce a jestliže o to požádalo peticí

nejméně 40 % zletilých občanů obce hlásících se k této národnostní menšině. Obecní a krajské zřízení též předpokládají v obcích a krajích s kvalifikovaným počtem obyvatel hlásících se k jiné než české národnosti zřízení výboru pro národnostní menšiny.

Obecní a krajské zřízení sice neformulují povinnosti občanů vůči obcím a krajům, přesto takové povinnosti mohou podle zvláštních zákonů existovat.

6.2.7 Právní subjektivita územních samosprávných celků

Podle ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Z této ústavní definice lze dovodit, že obce a kraje jsou právníckými osobami a mají tudíž **právní subjektivitu**. Obecní a krajské zřízení stanoví, že obce a kraje vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících, čímž rovněž vymezují jejich právní subjektivitu.

Obce a kraje tedy mohou jako **právnícké osoby** vstupovat do právních vztahů soukromého práva a v zákonem vymezeném rozsahu mají oprávnění vykonávat působnost v oblasti veřejné správy a jako takové mohou vystupovat jako subjekt vztahů veřejného práva. Obce a kraje nesou odpovědnost z právních vztahů, do kterých vstupují. Vedle jejich odpovědnosti jako právníckých osob podle obecných předpisů soukromého práva stanoví právní řád České republiky, např. v zákoně č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a v zákoně České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, i jejich odpovědnost za škodu vzniklou výkonem veřejné správy.

6.2.8 Působnost územních samosprávných celků

Působnost územních samosprávných celků se dělí na **územní** a **věcnou**. **Územní působnost územních samosprávných celků** je určena v zásadě jejich hranicemi. Obecní zřízení stanoví, že obecní úřady obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností vykonávají vymezené úkoly státní správy pro správní obvod zahrnující území více obcí.

Věcná působnost územních samosprávných celků zahrnuje veřejné záležitosti různého charakteru. Obce a kraje vystupují jako subjekty veřejné správy a jako právnícké osoby veřejného práva s veřejnými oprávněními, tj. pravomocemi, vůči právníckým a fyzickým osobám např. při vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení, a některé veřejné úkoly zajišťují způsoby pečovatelské správy, např. smlouvami podle občanského zákoníku při zřizování škol. Územní samosprávné celky mají ale také

postavení subjektů práv a povinností v oblasti soukromého práva, a to zásadně ve stejném rozsahu jako jiné právnické osoby, např. při uzavírání smluv s jinými právními subjekty.

Věcná působnost územních samosprávných celků se člení na **samostatnou působnost**, tj. působnost přirozenou, samosprávnou, v rámci které vykonávají samosprávu, a na **přenesenou působnost**, tj. působnost cizí, delegovanou, v rámci které vykonávají státní správu. Tím, že vykonávají přenesenou působnost se podle ustanovení čl. 105 Ústavy orgány územních samosprávných celků stávají vykonavateli nepřímé státní správy. Zatímco výkon samosprávy v samostatné působnosti je výrazem decentralizace veřejné správy, kdy nositelem veřejné správy je jiný sub, výkon nepřímé státní správy v přenesené působnosti je výrazem dekoncentrace státní správy. Rozdíl mezi výkonem samosprávy v rámci samostatné působnosti a výkonem státní správy v rámci přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků, např. prostřednictvím vydávání správních aktů nebo jiných forem správních činností, není vůči jejich adresátům, tj. občanům, není zásadní. Orgány územních samosprávných celků totiž mohou podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a ustanovení čl. 36 Listiny při výkonu samosprávy v samostatné působnosti a při výkonu státní správy v přenesené působnosti vůči jejich adresátům zasahovat jen v případech, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem, přičemž adresátům samosprávy a státní správy náleží právní prostředky k ochraně jejich práv a oprávněných před neoprávněnými zásahy jak státní správy, tak samosprávy.

Do přenesené působnosti, v rámci které orgány územních samosprávných celků vykonávají státní správu, se zpravidla řadí ty činnosti, jimiž mohou být dotčena základní práva a svobody adresátů veřejné správy. Do samostatné působnosti, v rámci které orgány územních samosprávných celků vykonávají samosprávu, se řadí ty záležitosti, které jsou územním samosprávným celkům jakožto subjektům veřejné správy vlastní a které orgány územních samosprávných celků vykonávají jménem a na odpovědnost územních samosprávných celků. Obecní zřízení a krajské zřízení řadí do samostatné působnosti územních samosprávných celků takové záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence a rozvoje územních samosprávných celků. Do samostatné působnosti územních samosprávných celků patří i oprávnění právní předpisy ve formě obecně závazných vyhlášek.

Do samostatné působnosti obce konkrétně patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v ustanovení § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení, tj. např. oprávnění schvalovat program rozvoje obce, schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny, rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí, zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další

členy a odvolávat je z funkce, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce, udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak. Obce mohou v rámci samostatné působnosti zřizovat obecní policii.

Do samostatné působnosti kraje konkrétně patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 35, 36 a 59, tj. např. oprávnění předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat strategie rozvoje územního obvodu kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci, schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje, rozhodovat o založení a rušení právnických osob, zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy, udělovat ceny kraje, rozhodovat o vyhlášení krajského referenda, s výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon. Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, pokud zákon nestanoví jinak.

V ustanovení § 8 obecního zřízení a v ustanovení § 4 krajského zřízení je stanoveno, že pokud ze zákona, který upravuje působnost samosprávných celků, nevyplývá, že jde o přenesenou působnost, jde o samostatnou působnost.

6.2.9 Orgány územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky mají právo ustanovovat své orgány bez zásahu státní správy. Jedná se o tzv. **organizační výsost**, tj. oprávnění samosprávních celků samostatně upravovat svou vnitřní a vnější organizaci. Jen výjimečně je stát oprávněn prostřednictvím svých orgánů toto právo územním samosprávných celků ovlivňovat.

Podle ustanovení čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy jsou obec a vyšší územní samosprávný celek samostatně spravovány **zastupitelstvem**. O jiných orgánech obcí a krajů se Ústava nezmiňuje. Obecní zřízení a krajské zřízení stanoví pouze základní pravidla vnitřní organizace obcí a krajů. Podle ustanovení § 5 odst. 1 obecního zřízení jsou orgány obce zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce, dále komise, jestliže jim byl věřen výkon přenesené působnosti. Podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, je orgánem obce i obecní policie. Podle ustanovení § 1 odst. 3 krajského zřízení jsou orgány kraje zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.

Zastupitelstvo obce je kolektivní orgán složený z členů volených v přímých volbách občany obce. Obecní zřízení stanoví minimální a maximální počet členů zastupitelstva obce v závislosti na počtu obyvatel obce, přičemž počet členů stanoví dosavadní zastupitelstvo nejpozději 85 dnů přede dnem voleb. Zastupitelstvo obce je nejvyšší orgán obce, který má rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Rozhoduje v záležitostech, které jsou mu vyhrazeny zákonem a dále si může vyhradit další pravomoc v rámci samostatné působnosti, mimo pravomoci, které jsou v zákoně vymezeny radě obce. Zastupitelstvu obce je vyhrazeno např. vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování územního plánu obce, rozhodování o některých majetkoprávních úkonech obce, tj. nabytí a převod nemovitostí, atd. Zastupitelstvu obce naopak nepřísluší rozhodovat v přenesené působnosti. Zastupitelstvo obce volí ze svých členů starostu, místostarosty a další členy rady obce a odvolává je z funkce. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné, přičemž se zastupitelstvo obce schází podle potřeby, nejméně jednou za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta, který je povinen zasedání svolat, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva nebo hejtman kraje. Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet se za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů. K platnému usnesení o otázkách, které jsou v působnosti zastupitelstva obce, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů, nestanoví-li zákon jinak. O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, členové zastupitelstva mají právo podávat proti zápisu námítky, přičemž se o nich rozhoduje na nejbližším zasedání. Zastupitelstvo obce vydává svůj jednací řád. Obecní zřízení stanoví případy, kdy zastupitelstvo obce může být rozpuštěno rozhodnutím ministerstva vnitra. Jedná se o případy, kdy se zastupitelstvo obce nesešlo k zasedání po dobu delší 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce nepostupoval v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum nebo s rozhodnutím přijatým v místním referendu. Dojde-li k rozpuštění zastupitelstva obce, jmenuje ředitel krajského úřadu z řad zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu správce obce, který pak stojí v čele obecního úřadu, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu a plní další úkoly podle zákona. Obecní zřízení také upravuje postavení člena zastupitelstva obce. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí, přičemž obecní zřízení rozlišuje uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva. Uvolnění členové jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění z hlediska předpisů pracovního práva a dále také ti, kteří nebyli před

zvolením v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu. Uvolněným členům se zachovává pracovní nebo jiný poměr a náleží jim za výkon funkce odměna vyplácená z prostředků obce. Neuvolněným členům poskytne jejich zaměstnavatel pro výkon funkce v rozsahu stanoveném obcí potřebné pracovní volno s náhradou mzdy a může jim být poskytnuta měsíční odměna za výkon funkce. Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, přičemž se povinně zřizují finanční a kontrolní výbor. V obci, v jejímž územním obvodu je více než 10 % občanů hlásících se k jiné než české národnosti, zastupitelstvo obce povinně zřizuje výbor pro národnosti menšiny.

Rada obce je výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti a při jejím výkonu odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat, jen pokud tak stanoví zákon, např. vydává nařízení obce. Rada obce je kolegiální orgán tvořený starostou, místostarostou a dalšími členy rady. Členové rady obce jsou voleni zastupitelstvem obce z řad jeho členů a zastupitelstvo obce má také právo je odvolávat. Počet členů rady obce je lichý, tj. 5 - 11 členů, a nesmí přesahovat $\frac{1}{3}$ počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů. Funkci rady obce v těchto obcích vykonává starosta s výjimkou záležitostí, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu. Rada obce se schází ke schůzím podle potřeby a její schůze jsou neveřejné. Rada obce je schopna usnášet se za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů, k platnému usnesení o otázkách, které jsou v její působnosti, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny členů všech jejích členů. Rada obce vydává svůj jednací řád. Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Rada obce má např. vyhrazeno zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, plní funkci zakladatele nebo zřizovatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, kromě obecní policie, řeší otázky vnitřní organizace obecního úřadu. Do pravomoci rady obce náleží i ukládání pokut právnickým a fyzickým osobám, které jsou podnikateli, ve věcech samostatné působnosti obce. Rada obce může zřizovat jako své iniciativní a poradní orgány komise.

Starosta obce je volen zastupitelstvem obce z řad jeho členů a ze své činnosti je zastupitelstvu odpovědný. Starostovi obce přísluší některé samostatné funkce a oprávnění ve vztahu k ostatním členům zastupitelstva. Starosta obce svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápisy z jejich jednání, stojí v čele obecního úřadu. V obcích, kde je zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, tajemníka jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu, a pokud v obci funkce tajemníka zřízena není, plní starosta jeho úkoly. Starosta obce plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi s řídí obecní policii, nepověří-li tím zastupitelstvo obce svého člena. Starosta obce je oprávněn pozastavit výkon usnesení rady, má-li za to, že je nesprávné, věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce. Starosta obce zastupuje obec navenek, a pokud činí za obec právní jednání, která potřebují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, jsou bez schválení

tato právní jednání od počátku neplatná. Starostu obce zastupuje místostarosta, přičemž zastupitelstvo obce může zvolit i více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. V tom případě musí zastupitelstvo obce určit, který z místostarostů zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci.

Obecní úřad je personálně tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem, je-li jeho funkce zřízena a zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu, tj. profesionálním aparátem. V čele obecního úřadu stojí starosta. Rada obce může pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu zřídit odbory a oddělení. V oblasti samostatné působnosti obce obecní úřad plní především úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, v oblasti samostatné působnosti obce tak nedisponuje samostatnou rozhodovací pravomocí. Obecní úřad naopak vykonává v zásadě celou přenesenou působnost obce, s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

V obcích pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností obligatorně, v ostatních obcích fakultativně, se zřizuje funkce **tajemníka obecního úřadu**, který je zaměstnancem obecního úřadu. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává ho starosta obce, přičemž je nezbytný souhlas ředitele krajského úřadu. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolu obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi obce. Tajemník obecního úřadu např. zajišťuje výkon přenesené působnosti obce, plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo starostou, plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a zúčastňuje se s poradním hlasem zasedání zastupitelstva rady obce.

Zvláštní orgány obce, v případech stanovených zvláštními zákony, zřizuje starosta obce a to pro výkon přenesené působnosti obce. Starosta obce jmenuje a odvolává jejich členy. Zvláštními orgány obce je např. komise pro projednávání přestupků, povodňová komise aj.

Zastupitelstvo kraje je nejvyšší orgán kraje, který rozhoduje ve věcech samostatné působnosti, a ve věcech přenesené působnosti, jen pokud tak stanoví zákon. Působnost zastupitelstva kraje se týká především samostatné působnosti, přenesené působnosti jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Vyhrazené působnosti zastupitelstva kraje je možné rozdělit do dvou velkých skupin. První je krajského zřízení obsahově spojena s veřejnoprávními záležitostmi, druhá je podle krajského zřízení obsahově spojena s majetkovými záležitostmi. Do působnosti zastupitelstva kraje patří zejména oprávnění předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, předkládat návrhy Ústavnímu soudu ČR na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, volit a odvolávat hejtmana, zástupce hejtmana a další členy rady, zřizovat a zrušovat výbory, rozhodovat o nabytí a převodu nemovitých věcí, rozhodovat o poskytování dotací z vlastních prostředků nebo z rozpočtu kraje. Zastupitelstvo kraje si může zřizovat jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Obligatorně zřizuje výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Zákon o krajích stanoví těmto obligatorním výborům základní úkoly. Zvláštní

pozornost věnuje krajské zřízení výboru pro národnostní menšiny, který zřizuje kraj povinně vždy, když v jeho územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu aspoň 5 % občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české.

Rada kraje je výkonným orgánem kraje je. Obdobně jako zastupitelstvo kraje rozhoduje rada kraje především ve věcech samostatné působnosti kraje. V přenesené působnosti rozhoduje jen tehdy, když to stanoví zákon, např. vydávání nařízení kraje. Při výkonu své působnosti odpovídá rada kraje zastupitelstvu kraje. Rada kraje si může jako své iniciativní a poradní orgány zřizovat komise.

Hejtman kraje zastupuje kraj navenek. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva kraje nebo rady kraje, může hejtman kraje provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou takové jeho úkony od počátku neplatné. Hejtman kraje má své náměstky, které spolu s hejtmanem kraje volí zastupitelstvo kraje ze svých členů. Za výkon své funkce náměstci odpovídají zastupitelstvu kraje. Rada kraje může ukládat hejtmanovi kraje úkoly jen v rozsahu své působnosti. Hejtman kraje podepisuje spolu s příslušným náměstkem právní předpisy kraje, jmenuje a odvolává po předchozím souhlasu ministra vnitra ředitele krajského úřadu, na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány kraje, odpovídá za informování občanů o činnosti kraje a vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny zastupitelstvem kraje nebo stanoví-li tak zákon. Hejtman kraje má také právo pozastavit usnesení rady kraje, má-li za to, že je nesprávné, a věc předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva kraje.

Krajský úřad zabezpečuje výkon veřejné správy na území kraje. Krajský úřad plní konkrétní úkoly jak v oblasti samostatné působnosti kraje, tak v oblasti přenesené působnosti kraje. Výjimkou jsou činnosti, které byly zákonem svěřeny zastupitelstvu kraje nebo zvláštnímu orgánu kraje. Krajský úřad rozsahem a povahou úkolů, jakož i formou jejich výkonu je typickým regionálním správním úřadem, který např. přezkoumává rozhodnutí vydaná obcemi ve správním řízení, ukládá sankce podle zákona, kontroluje činnost obcí ve vybraných oblastech. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Člení se na odbory, oddělení, sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana.

Ředitel krajského úřadu, který je v jeho čele, je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu odpovídá hejtmanovi kraje. Působnost ředitele krajského zahrnuje zejména povinnosti zajišťovat úkoly v přenesené působnosti kraje vyplývající ze zvláštních zákonů. Ředitel krajského úřadu je dále povinen plnit funkce statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům krajského úřadu, stanovovat platy zaměstnancům krajského úřadu, řídit a kontrolovat činnost právnických osob zřízených krajem a organizačních složek kraje a plnit úkoly v samostatné působnosti, stanoví-li tak zastupitelstvo nebo rada kraje. Ředitel krajského úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích. Jeho funkce je dále neslučitelná s funkcí poslance a senátora a s funkcí člena zastupitelstva obce nebo kraje.

Zvláštní orgány kraje zřizuje, v případech stanovených zvláštním zákonem, hejtman kraje a to pro výkon přenesené působnosti kraje. V čele zvláštního orgánu kraje může být pouze osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Zvláštní zákon ale může stanovit, že v čele zvláštního orgánu kraje stojí přímo hejtman kraje.

6.3 Zájmová samospráva

Nejen územní samosprávné celky mají právo rozhodovat samostatně o vlastních záležitostech. Subjektům veřejné správy, jejichž členy spojuje určitý společný zájem, je toto právo svěřeno také. Jedná se veřejnoprávní zájmové korporace, tj. **profesní komory**, které jsou vykonavateli zájmové samosprávy. Profesní komory mají právní subjektivitu. Každá profesní komora disponuje vlastním majetkem, který je tvořen příspěvky členů, dotacemi ze státního rozpočtu a z fondů Evropské unie. Profesní komory mohou disponovat i s majetkem, který je ve vlastnictví fyzických osob, jiných právnických osob a České republiky. Pro profesní komory je charakteristické, že:

se jedná o veřejnoprávní korporace, tj. právnické osoby, na bázi povinného nebo dobrovolného členství fyzických nebo právnických osob mající vztah k určité profesi, živnosti, podnikání či oboru,

jsou vytvořeny samostatným zákonem, stavovským nebo profesním předpisem,

mají vlastní strukturu, vlastní orgány, statut a vnitřní předpisy,

jejich cílovou funkcí není vytváření zisku,

reprezentují určité zájmy dané profese, živnosti, či oboru,

hájí své zájmy vůči orgánům veřejné správy,

správní orgány s nimi mohou konzultovat legislativní změny,

zajišťují určité služby své cílové skupině, organizují výměnu zkušeností, vzdělávání a sebevzdělávání a další, pro členy, vzájemně prospěšné aktivity a pro širší profesní, živnostenskou nebo podnikatelskou veřejnost,

realizují zásady seberegulace v dané profesi, živnosti, sektoru, zejména se zaměřují se na kvalitu a etiku výkonu profese,

stát na ně v jisté míře přenesl určitou část veřejné správy, např. funkci kontrolní, ověřovací, exekuční, certifikační, vzdělávací apod.

vydávají osvědčení a licence pro výkon určité samostatně výdělečné činnosti,

stanovují pravidla pro výkon této samostatně výdělečné činnosti a vykonávají dohled nad výkonem této samostatně výdělečné činnosti svými členy,

mají disciplinární pravomoc vůči svým členům, kteří poruší pravidla pro výkon určité samostatně výdělečné činnosti a těmto členům mohou ukládat sankce ve formě napomenutí, pokuty, pozastavení činnosti nebo vyškrcnutí ze seznamu členů komory.

Na rozdíl od územní samosprávy není právní úprava zájmové samosprávy obsažena v Ústavě, ale v ustanovení čl. 21 Listiny, podle kterého mají občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí, a to i prostřednictvím členství v profesních komorách. Právní úprava zájmové samosprávy je zejména obsažena zákonech, kterými jsou jednotlivé profesní komory zřízeny, vymezena jejich působnost a stanovena jejich organizační struktura. Příkladem je zákon České národní rady č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře. V současné době působí v České republice tyto profesní komory: Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora veterinárních lékařů ČR, Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR, Česká advokátní komora, Notářská komora ČR, Exekutorská komora ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora auditorů ČR, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

Profesní komory se dělí na **profesní komory s povinným členstvím**, tj. Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora patentových zástupců České republiky, Komora veterinárních lékařů České republiky, Notářská komora České republiky, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Komora daňových poradců České republiky, Komora auditorů České republiky, Česká advokátní komora, Exekutorská komora České republiky, a **profesní komory s nepovinným členstvím**, kterými jsou Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky.

Profesní komory s povinným členstvím jsou veřejnoprávní korporace zřízené na základě zákona, ve kterých jsou sdruženy fyzické osoby vykonávající určitou samostatně výdělečnou činnost. Aby tyto osoby mohly tuto činnost vykonávat musejí být povinně členy profesní komory, přičemž členství v profesní komoře je podmíněno určitou kvalifikací nebo dosaženým vzděláním či odborností a zpravidla vzniká na základě úspěšného složení profesní zkoušky před zkušební komisí této profesní komory, a se zánikem jejich členství v profesní komoře je spojen i zánik jejich oprávnění tuto činnost vykonávat. U profesních komor s povinným členstvím sdružující osoby vykonávající určitou samostatně výdělečnou činnost je dán silný veřejný zájem na řádném výkonu této činnosti. Profesní komora s povinným členstvím nad svými členy vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky

patří kárná pravomoc, která je regulována zákonem, a rozhodnutí orgánu profesní komory, které členovi stanoví jakékoli povinnosti, je soudně přezkoumatelné.

Profesní komory s nepovinným členstvím na rozdíl od profesních komor s povinným členstvím nesdružují osoby stejného profesního zaměření a současně nepodmiňují členství v profesní komoře určitou kvalifikací nebo dosaženým vzděláním a odborností. Klíčovou je skutečnost, že profesní komory s nepovinným členstvím ze zákona nedisponují mocenskými oprávněními vůči svým členům a nevykonávají dohled nad výkonem jejich výdělečné činnosti. Na rozdíl od profesních komor s povinným členstvím se členy profesních komor s nepovinným členstvím mohou stát i právnické osoby. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejný zájem na regulaci existence, fungování a organizace profesních komor s nepovinným členstvím a na dohledu nad výkonem výdělečné činnosti jejich členů není tak vysoký jako u profesních komor s povinným členstvím. Na území České republiky existují dvě významné profesní komory s nepovinným členstvím a to Hospodářská komora České republiky se sídlem v Praze a Agrární komora České republiky se sídlem v Olomouci, které sdružují organizovanou skupinu hájící své podnikatelské zájmy, nikoliv zájmy veřejné. Komory garantují postavení svých členů a garantují dodržování pravidel poctivého obchodního styku. I přes výše uvedené, z důvodu významnosti jejich postavení ve společnosti pravidla organizace těchto profesních komor a podmínky vzniku, trvání a zániku členství v nich stanoví zákon České národní rady č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, z čehož vyplývá, že nejsou stanoveny naprosto benevolentně. Předpisy, které profesní komory s nepovinným členstvím vydávají, jsou závazné pouze pro jejich členy a následkem jejich porušení, či jiného druhu kárného provinění, může být člen z komory vyloučen. Jeho výdělečná činnost, která není svázána s členstvím v profesní komoře, však tímto nemůže být ovlivněna.

Profesní komory si vytvářejí svoje vlastní orgány. Tyto orgány jsou odpovědné za správný chod profesní komory, za tvorbu stavovských předpisů profesní komory a vykonávají dohled nad respektováním zákonů, jiných právních předpisů a stavovských předpisů, které upravují určitou samostatně výdělečnou činnost, jejich členy a za jejich porušení ukládají sankce. Členové orgánů profesních komor jsou voleni členy profesních komor. Profesní komora je navenek zastupována zpravidla prezidentem nebo předsedou, nejvyšším rozhodovacím orgánem profesní komory je sněm, valná hromada nebo shromáždění delegátů, výkonným orgánem profesní komory je zpravidla předsednictvo nebo prezidium a v profesních komorách dále působí kontrolními orgány, kárné komise a zkušební komise.

Profesní komory mají oprávnění vydávat **stavovské předpisy**, které se dělí do tří skupin na:

stavovské předpisy neukládající povinnosti. Jde o stavovské předpisy, které upravují čistě organizační věci profesní komory nebo jsou jimi členům profesní komory přiznávána určitá práva, např. podmínky poskytnutí půjček a sociálních dávek pro členy profesní komory z jejího rozpočtu.

stavovské předpisy ukládající povinnosti pouze členům profesní komory, např. výši a splatnost příspěvků na činnost profesní komory, organizaci povinného pojištění atd.

stavovské předpisy ukládající povinnosti i nečlenům profesní komory, kteří mají zájem se stát jejími členy, např. poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou atd.

Stavovské předpisy musejí respektovat zákonnou působnost profesní komory a povinnosti mohou ukládat jen na základě zákona, jinak je zruší příslušný soud. Profesní komora musí také respektovat pravomoc určitého orgánu profesní komory k vydání určitého předpisu stanovenou zákonem upravujícím organizaci této profesní komory. Orgány profesní komory nemohou stavovské předpisy svévolně měnit. To je důležité v profesních komorách, kde mají k vydávání stavovských předpisů různé orgány podle jednotlivých druhů stavovských předpisů. Stavovské předpisy profesních komor obvykle může rušit na základě zvláštních zákonů soud v sídle profesní komory a to na základě žaloby ministra. Není-li takováto výslovná pravomoc dána obecnému soudu, může stavovský předpis zrušit Ústavní soud v rámci obecné pravomoci rušit podzákonné právní předpisy pro rozpor s ústavním pořádkem či zákony. Obecný soud však podle něj nezákonný stavovský předpis nebo stavovský předpis rozporný se závaznou mezinárodní smlouvou může v konkrétním řízení neaplikovat i bez jeho výslovného zrušení.

Stavovské předpisy bez ohledu na to, zda a komu stanoví povinnosti, podléhají doзору státu, a to prostřednictvím příslušných resortních ministerstev a soudů. Každý stavovský předpis musí být profesní komorou do určité lhůty po jeho přijetí předložen příslušnému resortnímu ministerstvu. Má-li ministr za to, že stavovský předpis je v rozporu se zákonem, může podat žalobu na jeho zrušení k soudu. I když se stavovské předpisy předkládají ministerstvu jakožto ústřednímu správnímu úřadu, návrh na soudní přezkum může podat jen ministr jako jeho vedoucí, nikdo jiný. Soudní spor státu s profesní komorou se totiž považuje za tak významnou záležitost, že o jeho iniciaci může rozhodnout jen vedoucí správního úřadu. Např. tak může činit ministr spravedlnosti vůči stavovským předpisům České advokátní komory, ministr financí vůči stavovským předpisům Komory auditorů, ministr zemědělství vůči stavovským předpisům Komory veterinárních lékařů atd.

6.4 Ostatní samospráva

Vykonavateli ostatní, tj. akademické a školské, **samosprávy** jsou orgány veřejných vysokých škol a jejich fakult a orgány základních škol. **Akademická samospráva** se podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, realizuje na veřejných vysokých školách a jsou jí podrobení příslušníci akade-

mické obce, tj. akademičtí pracovníci a studenti veřejných vysokých škol, které mají právní subjektivitu a hospodaří s vlastním majetkem. Jistá forma akademické samosprávy je vykonávána i na státních vysokých školách, které nemají právní subjektivitu a majetek se kterým hospodaří je majetkem státu, a v soukromých školách a to především formou státního souhlasu s existencí takové školy a oprávněním pro udělování akademických titulů. Veřejná vysoká škola, která je veřejnoprávní korporací, je specifická oprávněním k jisté nezávislé autonomní normotvorbě, tzn. vydávání vnitřních předpisů, které musejí být v souladu s právním řádem České republiky. Za porušení vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, které je disciplinárním přestupkem podle zákona o vysokých školách, může být student v disciplinárním řízení postižen. Vnitřních předpisů veřejných vysokých škol je celá řada a někdy se u jednotlivých vysokých škol mohou mírně lišit svým názvem, avšak obsahově by se měly více méně shodovat. Proces schvalování vnitřních předpisů je jednotný a to prostřednictvím akademického senátu veřejné vysoké školy, kde jsou zastoupeni jak akademičtí pracovníci, tak studenti. Jednotlivé fakulty veřejné vysoké školy navrhuji své vnitřní předpisy ke schválení prostřednictvím akademického senátu fakulty akademickému senátu veřejné vysoké školy. Vnitřní předpisy veřejné vysoké školy nabývají platnosti registrací u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na návrh rektora veřejné vysoké školy. Rozhodnutí o registraci vydá ministerstvo do 90 dní od podání žádosti, přičemž může registraci odmítnout jen pro rozpor se zákonem. Vnitřní předpisy veřejné vysoké školy jsou závazné jen pro určitý omezený okruh lidí studujících na konkrétní vysoké škole a její akademické pracovníky, tedy nikoliv obecně, z čehož plyne, že nemají charakter obecně závazných právních předpisů a řídit se jimi musejí jen příslušníci akademické obce dané vysoké školy, přičemž se jejich působnosti mohou vyhnout např. změnou vysoké školy.

Veřejné vysoké školy jsou podle zákona o vysokých školách také jako svébytným majetkovým subjektem, který vstupuje do takových právních vztahů, jejichž předmětem je majetek, resp. hospodaření a nakládání s ním, a kde subjekty, které do těchto vztahů s veřejnou vysokou školou vstupují, jsou vůči ní v principiálně rovném postavení. Veřejná vysoká škola vlastní majetek potřebný k činností, pro které byla zřízena. Jedná se o věci, byty a nebytové prostory, práva a jiné majetkové hodnoty. O nakládání s majetkem veřejné vysoké školy rozhoduje rektor, orgány nebo osoby, o nichž to stanoví statut veřejné vysoké školy. V některých případech je zapotřebí souhlasu správní rady, či vyjádření akademického senátu veřejné vysoké školy, které takto do jisté míry působí jako kontrolní orgán, který zabraňuje zneužití pravomocí a svůj souhlas je povinna oznámit Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. V případě, že ke stanoveným úkonům nedá správní rada veřejné vysoké školy souhlas, nebo neprovede oznámení, jsou takové úkony neplatné. Podle zákona o vysokých školách kontroluje hospodaření veřejných vysokých škol Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které při ní postupuje podle kontrolního řádu. Vnitřní kontrolu hospodaření veřejné vysoké školy provádí, jak již bylo naznačeno výše, správní rada a akademický senát.

Vykonavatelem školské samosprávy je podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, školská rada. Školská rada je orgán základní, střední a vyšší odborné školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, jejímu zřizovateli a dalším osobám podílet se na její správě. Školskou radu zřizuje zřizovatel školy, který stanoví počet jejích členů a vydá volební řád. Zřizovatelem školy může být stát, kraj, obec nebo svazek obcí a ve školách, které jimi nejsou zřízeny, plní úkoly zřizovatele ředitel školy. Zřizovatel, zpravidla prostřednictvím rady obce nebo kraje, jmenuje třetinu členů školské rady jako zástupce zřizovatele, třetinu volí zákonní zástupci nezletilých žáků a zletilí žáci a studenti a třetinu volí pedagogičtí pracovníci dané školy. Členem školské rady nemůže být ředitel školy, který zajistí volby do školské rady. Funkční období členů školské rady je tři roky. Školská rada zasedá nejméně dvakrát ročně a svolává ji její předseda.

Školská rada se na základních školách vyjadřuje k návrhům školních vzdělávacích programů, schvaluje výroční zprávu o činnosti školy, schvaluje školní řád, na základních a středních školách schvaluje pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků, podílí se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy, projednává návrh rozpočtu školy na další rok a navrhuje opatření ke zlepšení hospodaření, projednává inspekční zprávy České školní inspekce, podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy. Ředitel školy je povinen umožnit školské radě přístup k informacím o škole, zejména k dokumentaci školy.



Samospráva je část veřejné správy, která je zajišťována jinými subjekty veřejné správy odlišnými od státu, které mají autonomní postavení, charakter veřejnoprávní korporace a naplňují úkoly veřejné správy prostředky nestátního charakteru. Samosprávu je nutno chápat jako výraz decentralizace veřejné správy, kdy dochází k přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí ze státu na subjekty odlišné od státu, jimiž jsou zpravidla veřejnoprávní korporace. Jde o transfer výkonu veřejné moci, který lze podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy uskutečnit pouze zákonem. Výsledkem decentralizace veřejné správy je relativní nezávislost orgánů veřejnoprávních korporací, na které byl ze strany státu výkon určitých veřejných záležitostí přenesen, na jiných státních orgánech. Do samo-správy veřejnoprávních korporací lze zpravidla zasahovat jen na základě zákona, tj. v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví. Samospráva se člení na územní samosprávu, zájmovou samosprávu a ostatní tj. akademickou a školskou, samosprávu.



1. Vymezte pojem samospráva.
2. Vymezte znaky samosprávy.
3. Vymezte pojem územní samospráva.
4. Vymezte znaky územních samosprávných celků.
5. Vymezte problematiku obcí a krajů.
6. Vymezte pojem zájmová samospráva.
7. Vymezte problematiku profesních komor.
8. Vymezte pojem ostatní samospráva.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů. Základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- [3] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [4] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [5] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Kapitola 7

Správní trestání



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem správní trestání a správní právo trestní
- systematizovat správní delikty



Klíčová slova:

Správní delikt, přestupek, správní disciplinární delikt, správní pořádkový delikt.

7.1 Pojem správního trestání

Správní trestání je jednou z forem správních činností, která spočívá ve vyvozování správněprávní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za spáchání správního deliktu. V tomto smyslu jde tedy o realizaci oprávnění orgánů veřejné správy projednávat správní delikty a ukládat za ně správní tresty.

Pojem správní trestání se však často používá i pro označení té části, resp. subsystému správního práva, která upravuje základy správněprávní odpovědnosti, tj. správního práva trestního. Správní právo trestní je souborem právních norem, které vymezují právní základ správněprávní odpovědnosti a ve svém důsledku tedy i správního trestání.

7.2 Správní delikt

7.2.1 Pojem správního deliktu a dělení správních deliktů

Základem správněprávní odpovědnosti je spáchání **správního deliktu**. **Správní delikt** je protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a za které lze uložit správní trest. Správní delikty se dělí na:

přestupky, zahrnující přestupky fyzických osob, fyzických osob podnikajících a osob právnických, a **jiné správní delikty**, jež jsou představovány disciplinárními delikty a delikty pořádkovými (není-li u nich výslovně uvedeno jinak).

Přestupky i jiné správními delikty, spočívají v porušení povinností ve veřejné správě. Z velké části tak spočívají především v porušení administrativních zákazů a příkazů. Současně jsou však mezi správní delikty, a to zejména v oblasti přestupků, zařazeny i delikty proti majetku či občanskému soužití, které s pořádkem ve veřejné správě již přímo nesouvisí.

7.2.2 Znaky správního deliktu

Ačkoliv jednotlivé druhy správních deliktů mezi sebou vykazují řadu odlišností a specifík spočívajících především v subjektu, objektu, konstrukci zavinění, povaze správních trestů, aj., je možné vymezit

znaky společné všem správním deliktům, na nichž je v podstatě vystavěna jejich právní konstrukce. Jedná se o tyto **znaky**, tj. konstrukční prvky, **správních deliktů**:

- **protiprávnost**,
- **škodlivost**,
- **trestnost**,
- **subjekt deliktu**,
- **zákonné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu**,
- **zákonné zmocnění k ukládání správních trestů**.

Každý správní delikt musí být **protiprávní**. Protiprávností se zde rozumí rozpor se zákonem, za který lze uložit správní trest, resp. porušení nebo nesplnění právní povinnosti vyplývající z tohoto zákona.

Škodlivost správního deliktu znamená jeho způsobilost vyvolat poruchu nebo ohrožení zákonem chráněných zájmů, zpravidla řádného výkonu veřejné správy.

Trestnost správního deliktu znamená, že spácháním správního deliktu vznikne odpovědnostní vztah mezi delikventem a příslušným orgánem veřejné správy. Na jedné straně vzniká právo a povinnost správního orgánu uložit správní trest a na druhé straně povinnost odpovědné osoby se tomuto trestu podrobit.

Subjektem správního deliktu je osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky deliktu. S ohledem na různorodost správních deliktů může být touto osobou jak osoba fyzická, tak fyzická osoba podnikající a rovněž i osoba právnická.

Zákonné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu spočívá v tom, že zákon vymezuje podmínky správněprávní odpovědnosti, a to tím, že popisuje jednání, které je považováno za deliktní, tzn. správně-trestné. Skutková podstata správního deliktu je tvořena souhrnem objektivních a subjektivních typových znaků, tj. znaky skutkové podstaty správních deliktů, pomocí kterých jsou jednotlivé druhy správních deliktů charakterizovány a jimiž se i od sebe navzájem odlišují. Jednak jde o znaky povinné, tzv. obligatorní, ty jsou součástí každé skutkové podstaty bez výjimky. Vedle toho se mohou v některých skutkových podstatách jednotlivých správních deliktů vyskytnout i další znaky, tzv. nepovinné, fakultativní. V případě, že však skutková podstata konkrétního deliktu takový znak obsahuje, je pro tento delikt povinná, stává se znakem zákonným. Skutková podstata se skládá z těchto znaků:

znaky charakterizující objekt správního deliktu - objektem rozumíme společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné zákonem, tj. právní statky.

znaky charakterizující objektivní stránku - je to skupina znaků, kterými se správního deliktu projevuje navenek a člověk je schopen vnímat je svými smysly. Objektivní stránka správního deliktu v sobě

zahrnuje jak znaky povinné, tak i znaky nepovinné. Povinnými znaky jsou jednání, následek a příčinný vztah mezi jednáním a následkem.

znaky charakterizující subjekt správního deliktu - subjekt jako znak skutkové podstaty je povinný znak skutkové podstaty, který charakterizuje požadavek na zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení osoby pachatele. Nauka rozlišuje tři druhy subjektů a to subjekt obecný, kdy není zákonem vysloven žádný požadavek na zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení osoby pachatele; subjekt speciální, kdy u některých správních deliktů je okruh možných pachatelů omezen požadavkem na určitou speciální vlastnost, způsobilost nebo postavení osoby pachatele; subjekt konkrétní, kdy se jedná o případy, ve kterých je požadavek na zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení osoby pachatele je zákonem natolik konkretizován, že se tohoto deliktu nemůže dopustit nikdo jiný než konkrétní osoba splňující tento požadavek.

znaky charakterizující subjektivní stránku správního deliktu - subjektivní stránka deliktu je skupinou znaků charakterizujících vnitřní vztah pachatele k jeho činu, je odrazem psychiky pachatele, jeho vnitřního života. Je složena z povinného znaku, kterým je zavinění, a ze znaků nepovinných, kterými jsou pohnutka, cíl, psychický stav, případně účel spáchání správního deliktu. Zavinění jako znak skutkové podstaty správního deliktu je vymezeno ve dvou základních formách a to jako: zavinění úmyslné, přičemž se rozlišují dva druhy úmyslného zavinění, tj. úmysl přímý a úmysl nepřímý, zavinění z nedbalosti, přičemž se rozlišují dva druhy zavinění z nedbalosti, tj. nedbalost vědomá a nedbalost nevědomá.

Zákonné zmocnění k ukládání správních trestů spočívá v tom, že správní trest za spáchání správního deliktu může uložit pouze ten správní orgán, který k tomu má působnost a pravomoc danou zákonem.

7.3 **Prameny správního práva trestního**

Správní právo trestní je upraveno v mezinárodním právu a ve vnitrostátním právu. Základem právní úpravy správního práva trestního na mezinárodní úrovni je ustanovení čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práva základních svobod, podle kterého má každý právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby tato jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem. Ustanovení čl. 6 Úmluvy představuje základ pro uplatňování správně-právní odpovědnosti a stanoví požadavky jednak na kvalitu řízení o správních deliktech, tzn. právo

na spravedlivý proces, a stejně tak na kvalitu orgánu, který řízení o správních deliktech vede, tzn. nezávislost a nestrannost při rozhodování.

Na mezinárodní úrovni je správní právo trestní upraveno i v rezolucích a doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy. V této souvislosti je třeba zejména uvést Rezoluci (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, Doporučení R (80)2 Výboru ministrů o správním uvážení, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91)1 o ukládání správních sankcí a Doporučení REC (2007)7 o dobré veřejné správě. Požadavky na kvalitu řízení o správních deliktech, tzn. právo na spravedlivý proces, jsou zakotveny i v ustanovení čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie, který zaručuje právo na tzv. dobrou správu.

Na vnitrostátní ústavní úrovni je správní právo trestní upraveno zejména v Listině základních práv a svobod. V ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, které platí i pro správní delikty, že spáchané správní delikty je možné stíhat jen na základě zákona, v jeho mezích a způsoby tam stanovenými. Další významnou ústavní zásadou je, že podle ustanovení čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny jsou si před zákonem všichni rovni, když tato zásada zaručuje rovnost zacházení se všemi účastníky řízení o správních deliktech. Významný pro správní právo trestní je i ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, který zaručuje právo domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného orgánu, přičemž tímto nezávislým a nestranným orgánem je soud, čímž je dána možnost účastníkům řízení v případě jejich nesouhlasu s pravomocným správním rozhodnutím podat v dané věci žalobu ke správnímu soudu. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny stanoví právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Dále jsou významné také ustanovení čl. 37 odst. 1 Listiny, tj. právo odepřít výpověď, ustanovení čl. 37 odst. 3 Listiny, tj. právo na rovnost účastníků řízení, ustanovení čl. 37 odst. 4 Listiny, tj. právo na tlumočníka, ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny, tj. právo na veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů za přítomnosti obviněného, který má právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, ustanovení čl. 39 Listiny rozvíjející zásadu zákonnosti v oblasti trestání, tj. nullum crimen, nulla poena sine lege, ustanovení čl. 40 odst. 2 Listiny, tj. presumce neviny, zásada in dubio pro reo, ustanovení čl. 40 odst. 3 Listiny, tj. právo na obhajobu, ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny, tj. zásada ne bis in idem a ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny, tj. zákaz retroaktivity.

Správní právo trestní není právem kodifikovaným, tzn. že není upraveno v jednom právním předpise, ale jeho právní úprava je na vnitrostátní zákonné úrovni obsažena ve velkém množství právních předpisů. Základním právním předpisem je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen "přestupkový zákon"), který obsahuje obecnou hmotněprávní část a procesní část. V obecné hmotněprávní části zákona jsou upraveny společné základy odpovědnosti za přestupky. Zejména jde o samotné pojmové vymezení přestupku a stanovení podmínek deliktní odpovědnosti za něj, pokus, pokračování, přestupky hromadné a trvající, základy odpovědnosti fyzických osob, zavinění a jeho formy, věk a přičetnost, základy odpovědnosti právnických osob a fyzických

osob podnikajících, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody vedoucí k zániku odpovědnosti za přešupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a kritéria pro jejich ukládání. V procesní části zákona jsou upraveny zásady řízení o přešupku, příslušnost orgánů veřejné správy k projednávání přešupků, postupy před zahájením přešupkového řízení, způsob zahájení a postup přešupkového řízení a tzv. zkrácená řízení.

Přešupkový zákon naopak neupravuje konkrétní skutkové podstaty přešupků. Tyto jsou zakotveny do příslušných zákonů, např. přešupky na úseku dopravy jsou zakotveny do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, některé přešupky na úseku sociálních věcí do zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, přešupky na úseku zdravotnictví do zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, nebo do zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, přešupky na úseku školství a výchovy mládeže jsou zakotveny do školského zákona č. 561/2004 Sb., a přešupky proti veřejnému pořádku ve většině případů řeší zákon č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přešupcích, potom upravuje: přešupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy; přešupky na úseku všeobecné vnitřní správy; přešupky proti pořádku ve státní správě a přešupky proti pořádku v územní samosprávě; přešupek křivého vysvětlení; přešupky proti majetku; přešupky na úseku podnikání a přešupky na úseku porušování práv k obchodní firmě. Tento výčet právních předpisů však není vyčerpávající, protože skutkové podstaty přešupků jsou upraveny ve stovkách dalších zákonů.

Už z jeho názvu také vyplývá, že přešupkový zákon neupravuje problematiku správních disciplinárních deliktů a správních pořádkových deliktů. Skutkové podstaty správních disciplinárních deliktů jsou proto upraveny ve zvláštních zákonech, zejména v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, v zákoně č. 239/1993 Sb., o výkonu vazby, v zákoně č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, aj. Skutkové podstaty správních pořádkových deliktů jsou také upraveny ve zvláštních zákonech, zejména v ustanovení § 62 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v zákoně č. 255/2012 Sb., o státní kontrole, aj.

Správní řád je obecným procesním právním předpisem, který se v přešupkovém řízení a řízení o jiných správních deliktech použije podpůrně. Z toho vyplývá, že nestanoví-li přešupkový zákon v procesní části, která upravuje přešupkové řízení nebo zvláštní zákony, ve kterých jsou upraveny skutkové podstaty jiných správních deliktů, jiný postup, použije se v přešupkovém řízení a v řízení o jiném správním deliktu správní řád. Správní řád se v těchto řízeních konkrétně použije pro doručování písemností, nahlížení do spisu, řízení o opravných prostředcích, počítání lhůt a času, ochranu proti nečinnosti, nicotnost rozhodnutí aj.

7.4 Zásady správního práva trestního

Rozhodování orgánů veřejné správy o vině a správním trestu za spáchání správních deliktů je ovládnáno celou řadou **zásad**, které vyplývají z řady nejrůznějších dokumentů, tj. z mezinárodních, vnitrostátních, právně závazných, ale i těch nezávazných, dále z evropské i tuzemské judikatury, trestního práva a v neposlední řadě i ze samotné aplikační praxe. Uvedené zásady jsou jak hmotněprávní, tak i procesněprávní povahy. Zásady správního práva trestního nelze chápat jako soubor nahodile či samoučelně formulovaných požadavků kladených na veřejnou správu, nýbrž je na ně třeba nahlížet ve vzájemných vazbách a souvislostech, tzn. že jednotlivé zásady vytváří ve svém souhrnu určitý hodnotový systém, který svým působením slouží k naplňování hlavních hodnot, jež stojí v základech moderního právního státu. Zásady správního trestání lze proto charakterizovat jako vůdčí hodnoty, na nichž je založeno postihování správních deliktů. Lze jimi rozumět pravidla, kterými se správní orgány při rozhodování o vině a trestu za správní delikty musí řídit. Významnou úlohu sehrávají rovněž při právních předpisech, ve kterých jsou správní delikty upraveny, jakož i na rozhodovací praxi orgánů veřejné správy. V tomto smyslu pak zásady správního práva trestního jeho právní úpravu a rozhodovací praxi orgánů veřejné správy současně omezují.

Základní zásadou správního práva trestního a výkonu vrchnostenské veřejné správy vůbec, je podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny **zásada zákonnosti**. Zásada zákonnosti je naplněna zásadami *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, které vyjadřují skutečnost, že není správního deliktu a správního postihu, aniž by to zákon výslovně stanovil, a stejně tak to, že lze uplatnit pouze takový druh správního trestu, který je stanoven zákonem. Ze zásady zákonnosti vyplývá několik dalších pravidel. Zejména to, že skutková podstata správního deliktu musí být obsažena v zákoně. Zákon musí jasně a určitě vymezit znaky správních deliktů. Zákon musí být formulován s dostatečnou přesností, aby z něj vyplývající protiprávní jednání osob, jakož i potenciální správní trest byly přiměřeně předvídatelné. Zásada zákonnosti je dále naplněna zásadou *nullus processus criminalis sine lege*, tj. zásadou řádného zákonného procesu, která znamená, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a pouze způsobem, který stanoví zákon. Sankce za správní delikt může, resp. musí být uložena pouze takovým orgánem a v takovém procesu, který je stanoven a upraven zákonem.

Zásada zákonnosti je úzce spojena se **zásadou přiměřenosti**, která zaručuje, že do práv osob stíhaných za spáchání správního deliktu nebude orgánem veřejné správy, který vede řízení o správním deliktu, zasahováno více, než je nezbytně nutné. Zásada přiměřenosti se v oblasti správního práva trestního zejména spojuje se zákazem likvidačních sankcí a se zásadou subsidiarity trestní represe, která by měla být až posledním možným prostředkem reakce na porušení povinností ve veřejné správě. Zásada zákonnosti je také spojena se zákazem retroaktivity, tj. zpětné účinnosti zákonů, jež

je zakotvena v ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny, podle kterého se trestnost správního deliktu posuzuje a správní trest za něj se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl správní delikt spáchán. Pozdějšího zákona se použije jen tehdy, pokud je to pro pachatele příznivější. Se zásadou zákazu retroaktivity souvisí zásada zákazu analogie v neprospěch pachatele.

Klíčovou zásadou je zásada **presumpce nevin**y, podle níž se každá osoba obviněná ze spáchání správního deliktu považuje za nevinou, dokud její vina není vyslovena pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu veřejné správy. Zásada presumpce nevin y vyžaduje, aby vina obviněného byla v řízení o správním deliktu plně a nepochybně prokázána, přičemž obviněný není povinen dokazovat skutečnosti svědčící ani v jeho prospěch ani neprospěch, tj. není povinen prokazovat svoji nevinu. Platí pravidlo, že neprokázaná vina má stejný význam jako nedokázaná nevina. Zásadně pak obviněný nesmí být donucován k výpovědi či dokonce doznání tj. zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*. V rámci správního práva trestního je tak kladen důraz na prokázání viny obviněnému bez jakýchkoliv důkazů získaných nátlakem či nucením proti jeho vůli, a současně musí příslušná správní orgán respektovat jeho právo mlčet a ke skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu, se nevyjadřovat.

Zásada ne bis in idem spočívá v tom, že nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný správní delikt. Předpokladem uplatnění zásady *ne bis in idem* je, aby byla dána totožnost správního deliktu. Totožnost správního deliktu je dána tehdy, jestliže je úplná shoda alespoň v jednání při rozdílném následku správního deliktu, nebo je úplná shoda alespoň v následku správního deliktu při rozdílném jednání, anebo jednání nebo následek správního deliktu, nebo obojí, jsou alespoň částečně shodné, shoda ovšem musí být v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek správního deliktu z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu. Podstatnými z tohoto hlediska nejsou ty skutkové okolnosti správního deliktu, které charakterizují jen zavinění jeho pachatele či jiný znak subjektivní stránky správního deliktu.

Další významnou zásadou správního práva trestního je podle ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu a ustanovení § 98 odst. 2 přestupkového zákona zásada **zákazu reformace in peius**, tj. zákazu změny správního trestu k horšímu v odvolacím řízení k tíži obviněného.

Poslední významnou zásadou správního práva trestního je podle ustanovení § 41 přestupkového zákona **absorpční zásada**. Podle této zásady se při výměře správního trestu za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest dle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejprísněji postižitelný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

7.5 Přestupek

Přestupek je podle ustanovení § 5 přestupkového zákona společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Z uvedeného pojmového vymezení přestupku vyplývá, že k tomu, aby bylo určité protiprávní jednání přestupkem, musí naplnit v potřebné (odpovídající) míře znak společenské škodlivosti, tzn. materiální znak, být v zákoně formálně označeno za přestupek, splňovat znaky uvedené v zákoně, tzv. formální znaky a nesmí jít o trestný čin.

Jedním ze základních principů postihování přestupků je zásada odpovědnosti za spáchání přestupku, z níž vyplývá, že správní trest za přestupek lze uložit jen jeho pachateli, jemuž bylo jeho spáchání dokázáno. Za pachatele přestupku se podle ustanovení § 13 přestupkového zákona považuje fyzická osoba nebo právnická osoba anebo fyzická osoba podnikající, pokud svým jednáním naplnila všechny znaky přestupku. Za pachatele přestupku se dále podle příslušných ustanovení zákona považuje též spolupachatel, nepřímý pachatel, zákonný zástupce, opatrovník, organizátor, návodce a pomocník.

Odpovědnost fyzických osob za přestupky se váže na věk, přičetnost a na zavinění. Podle ustanovení § 18 přestupkového zákona není za přestupek odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku. Z hlediska věku je tedy minimální hranicí pro vznik odpovědnosti za přestupky den, který následuje po dosažení patnáctého roku věku. Určujícím okamžikem při stanovení odpovědnosti za přestupek ve vztahu k věku pachatele je doba spáchání přestupku. Trvá-li přestupek delší dobu, omezuje se odpovědnost na období po dosažení 15. roku věku. Další podmínkou odpovědnosti fyzické osoby za přestupek je přičetnost této osoby, tzn. že pachatelem přestupku může být pouze osoba, která v době jeho spáchání byla přičetná. Nepřičetným je přitom pachatel měl v době spáchání přestupku vymizelou schopnost rozpoznávací (inteligentní, psychologickou), tj. schopnost chápat význam svého činu pro společnost, rozpoznat jeho protiprávnost, např. osoba s mentální retardací, idiocie, nebo složku ovládací, tj. schopnost ovládat své jednání, např. kleptoman. Odpovědnost fyzické osoby za přestupek je konstruována v přestupkovém zákoně jako odpovědnost subjektivní, tzn. že je založena na zavinění.

Za spáchání přestupku hrozí jeho pachateli **správní trest**. Správní trest je možné uložit jen v přestupkovém řízení. Pohrůzkou správním trestem, jeho ukládáním a výkonem stát poskytuje ochranu společenským zájmům chráněným zákonem. Správní trest tedy představuje opatření státního donucení, které ukládají správní orgány na základě zákona za spáchaný přestupek jeho pachateli. Základním znakem správního trestu je způsobení újmy pachateli, neboť uložený trest zasahuje do občanských práv a svobod, např. zákaz činnosti, majetková újma. Pohrůžka takovou újmou, obsažená v zákoně, její uložení a výkon má odvracet pachatele i další členy společnosti od páchaní přestupků. Správní

trest může být uložen jen za spáchaný přestupek a toliko jeho pachateli. V souladu se zásadou nulla poena sine lege, tzn. že není trestu bez zákona, je možné za spáchání přestupku ukládat jen takové správní tresty a v takové výši, jaké stanoví přestupkový zákon. Jedná se o správní trest **napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku**.

Společně se správním trestem lze pachateli přestupku uložit i **ochranné opatření**. Hlavním smyslem ochranných opatření je prevence porušování nebo ohrožování zájmů chráněných přestupkovým právem a ochrana společnosti před nežádoucím jednáním. Vydaná ochranná opatření současně také chrání samotného pachatele přestupku. Mezi ochranná opatření patří omezující opatření, zabrání věci a zabrání náhradní hodnoty.

Druh správního trestu, tj. uložení napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci, propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku, a výměra správního trestu, tj. je určení jeho výše, resp. jeho délky, což přichází v úvahu u správního trestu pokuty, zákazu činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku, musí být v každém konkrétním případě stanovena tak, aby odpovídala všem zvláštnostem přestupku.

Správní orgány příslušné k vedení přestupkového řízení obecně vymezují zvláštní zákony. Jedná se např. o jednotlivé inspekce, úřady práce podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, celní úřady podle zákona č. 242/2016 Sb., celního zákona, katastrální úřady podle zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona, krajské hygienické stanice podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, orgány Státní báňské správy podle zákona České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, Národní archiv a oblastní archivy podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, Úřad pro ochranu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, Český telekomunikační úřad podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a mnoho dalších orgánů. Pokud však zvláštní zákony věcnou příslušnost k vedení přestupkového řízení nestanoví, je k jeho vedení podle ustanovení § 60 odst. 1 přestupkového zákona věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Obecní úřady obcí vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu vedou řízení o přestupcích taxativně vyjmenovaných v ustanovení § 60 odst. 2 přestupkového zákona, tj. Jedná se o přestupky proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku. Tyto přestupky, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, svým charakterem spadají do rámce odpovědnosti obce za ochranu veřejného pořádku podle ustanovení § 35 odst. 2 obecního zřízení.

Podle ustanovení § 61 odst. 1 přestupkového zákona starosta obce může zřizovat jako zvláštní orgán obce **komisi k projednávání přestupků**, přičemž tato komise může projednávat pouze přestupky

proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a další přestupky, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Při jejím zřízení starosta obce určí, zda komise bude rozhodovat o všech těchto přestupcích, nebo pouze o některých z nich. Pokud starosta obce určí, že o některých z těchto přestupků komise rozhodovat nebude, bude o nich rozhodovat obecní úřad.

7.6 Správní disciplinární delikt

Správní disciplinární delikt je protiprávní jednání fyzické osoby, která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci. Tímto vztahem je typicky služební poměr, ze kterého pro tuto fyzickou osobu vyplývají zvláštní práva a povinnosti. Co se týče instituce, může se jednat o státní instituci, tj. správní úřady, veřejné ozbrojené sbory a ozbrojené síly, profesní komory nebo jiné instituce, tj. věznice, vazba, zabezpečovací detence, veřejná vysoká škola, školské nebo zdravotnické zařízení pro výkon ochranné nebo ústavní výchovy. Subjektem správního disciplinárního deliktu může být jen fyzická osoba, která má právní vztah k této instituci. Objektem deliktu je vnitřní pořádek a disciplína v rámci instituce, profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce ve vztahu k veřejnosti. Správní disciplinární delikty lze dělit na příslušníků

bezpečnostních sborů, správní disciplinární delikty vojáků z povolání, správní disciplinární delikty státních zaměstnanců, správní disciplinární delikty studentů a správní disciplinární delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu. Pachateli správních disciplinárních deliktů tak zejména jsou příslušníci veřejných bezpečnostních sborů, tj. příslušníci Policie České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Vězeňské služby a justiční stráž, Hasičského záchranného sboru ČR, Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Vojenského zpravodajství, vojáci z povolání a státní zaměstnanci, kteří jsou ve služebním poměru ke státu, studenti veřejných vysokých škol, vězni, osoby ve vazbě a zabezpečovací detenci.

Zákony obsahující skutkové podstaty správních disciplinárních deliktů zpravidla vymezují sankce za spáchání správních disciplinárních deliktů, určují příslušné disciplinární orgány, které budou správní disciplinární delikty projednávat a příslušná procesní pravidla. Sankcemi za správní disciplinární delikty mohou být sankce morálního charakteru, tj. napomenutí, důtka, peněžité sankce, tj. pokuta, snížení platu, snížení hodnosti, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru.

7.7 Správní pořádkový delikt

Správní pořádkový delikt je protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby, která jako účastník správního řízení nesplní v jeho průběhu nějakou procesní povinnost, např. maření, ztěžování, narušování postupu orgánů veřejné správy, ale i neposkytnutí potřebné součinnosti. Správní orgán, před kterým je správní řízení vedeno, uložením pořádkové pokuty nutí účastníka správního řízení ke splnění této procesní povinnosti. Účelem pořádkové pokuty je prosazení splnění porušených procesních povinností. Uložení pořádkové pokuty účastníkovi správního řízení je na základě zásady oportunity právem, nikoli povinností, orgánu veřejné správy. Správní orgán může určitý správní pořádkový delikt postihnout i vícekrát, neplatí zde tak zásada ne bis in idem, protože účelem tohoto postihu je donutit účastníka řízení ke splnění jeho procesní povinnosti. Odpovědnost za správní pořádkový delikt je založena na zavinění. Pořádkové delikty projednává a sankce za ně ukládá správní orgán, který vede správní řízení, v němž došlo k porušení procesní povinnosti. Sankcí za správní pořádkové delikty je zpravidla pokuta, přičemž zákony obsahující skutkové podstaty správních pořádkových deliktů zpravidla stanoví horní hranice pokut. Zákony obsahující skutkové podstaty správních pořádkových deliktů také umožňují orgánům veřejné správy, které je projednávají, prominutí nebo snížení uložené pokuty.



Správní trestání je jednou z forem správních činností, která spočívá ve vyvozování správněprávní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za spáchání správního deliktu. V tomto smyslu jde tedy o realizaci oprávnění orgánů veřejné správy projednávat správní delikty a ukládat za ně správní tresty.

Pojem správní trestání se však často používá i pro označení té části, resp. subsystému správního práva, která upravuje základy správněprávní odpovědnosti, tj. správního práva trestního. Správní právo trestní je souborem právních norem, které vymezují právní základ správněprávní odpovědnosti a ve svém důsledku tedy i správního trestání.



1. Vymezte pojem správní trestání.
2. Vymezte pojem správní právo trestní.
3. Vymezte pojem správní delikt.
4. Vymezte dělení správních deliktů.
5. Vymezte znaky správních deliktů.
6. Vymezte pojem přestupek.

7. Vymezte znaky skutkové podstaty přestupku.
8. Vymezte pojem správní disciplinární delikt.
9. Vymezte pojem správní pořádkový delikt.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017.
- [4] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [5] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Kapitola 8

Správní řízení I



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem správní řízení
- popsat postup správního řízení od zahájení do vydání rozhodnutí v I. stupni



Klíčová slova:

Správní řízení, postup správního řízení, účastníci správního řízení, rozhodnutí.

8.1 Správní řízení

Správní řízení je řízením, jehož účelem je vydání konkrétních rozhodnutí. Správní řízení v pravém smyslu se neobejde bez účastníků, protože je projevem součinnosti orgánů veřejné správy, účastníků správního řízení a dalších osob na správním řízení zúčastněných k vydání rozhodnutí ve věci, resp. k jeho exekučnímu provedení. Správní řízení je procesem:

jehož výsledkem je rozhodnutí, tj. správní akt,

v němž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí, a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi,

který probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k jeho přezkoumání, až po případnou exekuci.

Správní řízení je postupem, jehož cílem je vydat rozhodnutí, které je schopné způsobit účinky v něm předvídané, tzn. založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci orgánu veřejné správy nepodřízených osob, zde se jedná o konstitutivní správní akt, nebo práva a povinnosti nepodřízených osob autoritativně stvrdit, zde se jedná o deklaratorní správní akt. Správní řízení je způsobem rozhodování, pokud je třeba případ řešit právě vydáním rozhodnutí. Jiné alternativy patří mezi výjimky, např. uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí.

Osoby, jejichž práv a povinností se postup orgánu veřejné správy a rozhodnutí týká, se na řízení a na vytváření obsahu rozhodnutí podílejí a prostřednictvím jim svěřených procesních práv hájí a prosazují svá práva a zájmy. Správní řízení má tak nezastupitelnou funkci ochrany práv a zájmů osob. Postavení těchto osob vůči orgánu veřejné správy, který je autoritativně rozhodujícím vykonavatelem veřejné správy, není rovný. Právní předpisy proto zavazují i samotné správní orgány chránit práva osob, dát jim potřebné informace a poskytovat pomoc a poučení, aby ve správním řízení neutrpěli újmu. Správní orgán, který představuje a prosazuje veřejné zájmy, by nakonec měl v rozhodnutí, dojde-li ke konfliktu, spravedlivě vyvážit soukromé zájmy osob a zájem veřejný

Správní řízení také napomáhá k otevřenosti veřejné správy a k její kontrole. Účastníci správního řízení a další osoby na správním řízení zúčastněné totiž mohou sledovat a hodnotit úkony, které správní orgán ve správním řízení činí. Hlavními prvky otevřenosti a objektivnosti rozhodování orgánu veřejné správy, umožňující i jeho průběžnou kontrolu, jsou: přístup k informacím, právo na pomoc a poučení, právo být slyšen, povinnost orgánu veřejné správy vést správní řízení ke správnému rozhodnutí, a povinnost takové rozhodnutí odůvodnit. Správní řízení také přispívá ke zdokonalování hmotného práva, protože se ve správním řízení často zjistí, že některé hmotněprávní normy jsou

obtížně aplikovatelné, vyjdou najevo vnitřní rozpory právních předpisů nebo nesoulad mezi různými úpravami apod.

8.2 Správní řád

Správní řízení je upraveno v **zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu**, který vedle správního řízení upravuje i další činnosti a postupy orgánů veřejné správy. Co se týče jeho **působnosti**, správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost, tzn., plní úkoly, v oblasti veřejné správy, přičemž správní řád všechny tyto vykonavatele veřejné správy označuje jednotným pojmem "správní orgán."

V ustanovení 2 - 8 správního řádu jsou vymezeny požadavky na výkon působnosti správních orgánů ve veřejné správě, tzv. **základní zásady činnosti správních orgánů**. Podle ustanovení § 171 odst. 1 správního řádu je přitom třeba ze základních zásad činnosti správních orgánů vycházet při všech správních činnostech, jinak by nebylo možné mluvit o veřejné správě v právním státě. Základní zásady činnosti správních orgánů se vztahují vždy na celou jejich věcnou působnost, ať už je vyjádřena všeobecně, nebo je dílčí, speciální, a to i v případě, kdy správní orgán podle jiných ustanovení správního řádu nepostupuje

Správní řád se zabývá především vnějšími vztahy veřejné správy, tzn. vztahy správních orgánů jim nepodřízeným osobám v případech projednávání záležitostí těchto osob. To však neplatí bezvýjimečně, protože správní řád upravuje např. další související vztahy, a to i v rámci struktury státní správy, dále mezi správními úřady a od státu odlišnými právnickými osobami, popř. též k fyzickým osobám, pokud jim byla svěřena správní působnost, a některými vztahy obcí a krajů. To není ve správním řádu obecně vyjádřeno, jednotlivé případy vyplývají z jeho různých ustanovení.

Správní řád se, na základě **zásady subsidiarity**, použije vždy, pokud zvláštní zákon, který upravuje působnost, tj. úkoly, správního orgánu v oblasti veřejné správy, nestanoví jiný postup, jakým správní orgán svoji působnost plní. Pro správní řízení je tak rozhodné, zda je ve zvláštním zákoně upraveno řízení v celém rozsahu. Pokud ne, postupují správní orgány v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle správního řádu, včetně části jeho druhé části. U jiných úkonů, nejde-li o vydávání správních aktů, uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy, pokud zvláštní zákony v celém rozsahu neupravují postup jejich realizace, postupují správní orgány v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle čtvrté části správního řádu.

Správní řád se naopak nepoužije pro občansko, obchodně a pracovně právní úkony prováděné správními orgány, které tak mají povahu subjektů soukromoprávních vztahů. Správní řád se dále nepoužije na vztahy mezi orgány územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, které se řídí pravidly upravenými především v obecním zřízení a krajském zřízení, např. ustanovení o atrakci nebo delegaci věci nadřízeným správním orgánem se nevztahují na orgány obcí a krajů při výkonu samostatné působnosti. V záležitostech samosprávy není možné použít ani způsob řešení sporů o věcnou příslušnost uvnitř veřejné správy nebo úpravu řešení rozporů mezi správním orgánem a dotčenými orgány a odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územní samosprávy vydané v samostatné působnosti.

8.3 Správní orgány jako subjekty správního řízení

Hlavními **subjekty správního řízení** jsou:

- **správní orgány**, které na základě své pravomoci vydávat v určitých věcech správní akty řízení vedou,
- **účastníci správního řízení**, jejichž práv a povinností se správní řízení týká a kteří se na řízení a rozhodování podílejí.

Správní řízení vede **věcně a místně příslušný správní orgán**. **Věcná příslušnost** určuje druh správního orgánu, který má v dané věci působnost a pravomoc, např. finanční úřad. Věcná příslušnost správních orgánů je upravena ve zvláštních zákonech. Nelze-li na základě zvláštního zákona věcnou příslušnost určit, provede správní řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popř. ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Místní příslušnost určuje, který konkrétní správní orgán z věcně příslušných orgánů správní řízení povede, např. Finanční úřad v Olomouci. Místní příslušnost je založena na vztahu správního orgánu k rozhodované věci z hlediska jeho místní působnosti, která se většinou překrývá s územním členěním státu, nebo, ve výjimečných případech, je stanovena zákonem nebo na základě zákona odlišně.

Kritéria pro určení **místní příslušnosti správního orgánu** mají hierarchickou podobu. Týká-li se správní řízení nemovitosti, řídí se místní příslušnost správního orgánu vždy místem, kde se nemovitost nachází. Nejde-li o nemovitost, určující je místo činnosti, o které má být rozhodnuto, resp. místo podnikání. Nelze-li podle těchto znaků místní příslušnost správního orgánu určit, je místně příslušný

správní orgán podle místa trvalého pobytu fyzické osoby nebo podle sídla právnické osoby, popř. sídla její organizační složky

Pro určení věcné a místní příslušnosti správního orgánu jsou jako kritéria rozhodné skutečnosti v momentě zahájení správního řízení. Pokud by později došlo k jejich změně, uplatní se **zásada perpetuatio fori**, podle které nestanoví-li zákon jinak, dokončí správní řízení ten správní orgán, který byl věcně a místně příslušný při zahájení správního řízení.

8.4 Účastníci správního řízení

Zvláštní zákony často obsahují vlastní výčet **účastníků příslušných správních řízení**, např. přestupkový zákon. Pokud jej zvláštní zákon nestanoví, je nutné jej určit podle pravidel správního řádu. Účastníkem správního řízení je ten, o jehož právech a povinnostech má být ve správním řízení rozhodnuto, přičemž ve správním řízení zahajovaném na žádost je vždy účastníkem žadatel a ve správním řízení zahájeném z moci úřední, jsou účastníci osoby, o jejichž právech a povinnostech správní orgán rozhoduje. Ve správním řízení zahajovaném na žádost je žadatel také povinen označit další jemu známé účastníky, v každém případě je však povinností správního orgánu je případně vyhledat, tzn. osoby, jejichž právní poměry by se rozhodnutím mohly změnit. Účastníkem správního řízení je však i ten, jehož práva a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. A konečně účastníkem správního řízení je ten, komu přiznává postavení účastníka zvláštní zákon. Správní řád upravuje postavení i tzv. tvrzeného účastníka, kterým je ten, kdo tvrdí, že o jeho právech a povinnostech má být rozhodováno, nebo jehož práva a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, dokud se neprokáže opak. Správní orgán musí vždy pravomocným usnesením deklarovat, zda taková osoba účastníkem je nebo není.

Podle správního řádu mají účastníci správního řízení zejména **procesní právo** podat návrh na zahájení řízení, umožňuje-li to zákon, a vzít svůj návrh zpět, na poučení od správního orgánu, namítat podjatost úřední osoby, být informován o osobách, které provádějí úkony v řízení, na tlumočníka, být zastoupen na základě plné moci, být zastoupen procesním opatrovníkem, nemůže-li hájit svá práva, podávat návrhy a být slyšen, nahlížet do spisu, požádat o promnutí zmeškání úkonu, požádat o povolení změny obsahu podání, být vyrozuměn bez zbytečného odkladu o zahájení řízení, být vyrozuměn o ústním jednání, být vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání, být vyrozuměn o ustanovení znalce, žádat předběžné opatření, navrhnout přerušování řízení, na oznámení rozhodnutí, požadovat písemné potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí, požádat o stejnopis rozhodnutí, podat žádost o učinění opatření proti nečinnosti správního orgánu, podat odvolání a rozklad, být

vyrozuměn o podaném odvolání, podat návrh na vydání nového rozhodnutí, podat návrh na obnovu řízení a právo navrhnout výkon rozhodnutí.

Podle správního řádu mají účastníci správního řízení zejména **procesní povinnost** součinnosti se správním orgánem v rámci správního řízení, označit důkazy na podporu svých tvrzení, prokázat tožnost, jako žadatelé označit další jemu známé účastníky, nahradit náklady řízení v případech uvedených v ustanovení § 79 odst. 5 a 6 správního řádu.

Účastník správního řízení musí mít k realizaci svých procesních práv a plnění procesních povinností, tzv. **procesní způsobilost**, tzn. schopnost vlastními procesními úkony nabývat ve správním řízení procesní práva a procesní povinnosti. Pokud účastník správního řízení nemá procesní způsobilost, která se odvíjí od rozsahu svéprávnosti, v plném rozsahu, musí být zastoupen, zpravidla zákonným zástupcem. Nemá-li účastník správního řízení zákonného zástupce, nebo nemůže-li zákonný zástupce účastníka správního řízení zastupovat, ustanoví mu správní orgán tzv. procesního opatrovníka. Správní orgán ustanoví účastníkovi správního řízení procesního opatrovníka také v případech, kdy je nutno zajistit ochranu jeho práv, o kterou se účastník správního řízení sám postarat nemůže.

8.5 Zahájení a průběh správního řízení

Správní řízení může být, ve smyslu **zásady dispozice**, zahájeno buď na žádost, např. na základě žádosti o přiznání invalidního důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nebo, ve smyslu **zásady officiality**, z moci úřední správního orgánu, který správní řízení dále povede, např. přestupkové řízení podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pokud je správní řízení zahajováno na žádost, je zahájeno dnem, kdy žádost, je-li z ní patrné alespoň, kdo ji učinil a v jaké věci, došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Byla-li žádost doručena věcně a místně nepřislušnému správnímu orgánu, správní řízení se nezahájí a nepřislušný správní orgán žádost bezodkladně postoupí příslušnému správnímu orgánu. Pokud se správní řízení zahajuje z moci úřední, je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil účastníkovi zahájení řízení.

Pokud je správní řízení zahájeno na žádost, žadatel vymezí předmět správního řízení, tzn. věc, o které má správní orgán rozhodnout, a s tímto předmětem, který může v dalším průběhu správního řízení zúžit, a má právo správním řízením disponovat. Právo dispozice se správním řízením znamená, že pokud žadatel vezme svoji žádost zpět, správní orgán správní řízení zastaví. Naopak pro rozšíření předmětu řízení je třeba přivolení správního orgánu. Při potížích žadatele s formulací nebo s doplněním žádosti je správní orgán povinen poskytnout mu pomoc a poučení. Při zahájení z moci úřední správního orgánu musí být předmět řízení správním orgánem vymezen v oznámení o zahájení řízení.

Správní orgán má ještě před zahájením správního řízení pravomoc požadovat vysvětlení od každého, kdo by mohl přispět k objasnění skutečností, odůvodňujících případné zahájení správního řízení z moci úřední, a zajišťovat důkazy, je-li důvodná obava, že později by nemohly být provedeny, nebo by to přineslo značné obtíže.

Ze zásady *ne bis in idem*, tzn. ne dvakrát o stejné věci, vyplývají dvě překážky pro zahájení správního řízení a to **překážka litispendence**, na základě které nelze zahájit správní řízení o určité věci, pokud již o této věci probíhá správní řízení před stejným nebo jiným správním orgánem, a **překážka res iudicata**, na základě které nelze zahájit správní řízení o určité věci, pokud již o této věci bylo v minulosti stejným nebo jiným správním orgánem pravomocně rozhodnuto. Pokud by i přes existenci překážky litispendence a res iudicata bylo správní řízení o určité věci zahájeno, muselo by být následně zastaveno. K zastavení správního řízení dochází i z dalších správním řádem stanovených důvodů.

Správní řízení je zpravidla písemné. Ústní jednání nařídí správní orgán v případech, kdy to předepíše zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. V každém správním řízení se vede spis, který obsahuje podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další doklady vztahující se k věci. Do spisu mohou nahlížet a pořizovat si z něho výpisy účastníci a jejich zástupci, jiným osobám to umožní správní orgán jen, budou-li splněny zákonné podmínky.

Správní řízení je třeba vést k rozhodnutí ve věci, které musí vyčerpat celý předmět řízení. Správní orgán má přitom povinnost zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly při rozhodování vznikat nedůvodné rozdíly. Ve správním řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán i bez návrhu povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Při zjišťování skutkového stavu věci, na základě kterého správní orgán vydá rozhodnutí, je nutné postihnout všechny rozhodné skutečnosti tak, aby poskytly dostatečný základ pro vydání rozhodnutí. Jako podklad pro rozhodnutí může sloužit vše, co umožní tohoto cíle dosáhnout. Jedná se zejména o návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti a skutečnosti obecně známé a podklady od jiných státních orgánů. K provedení důkazu lze použít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány v rozporu se právními předpisy. Pokud jde o návrhy účastníků, není jimi správní orgán vázán, ale vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Důvod, proč správní orgán neprovedl některý z důkazů navržených účastníkem, musí správní orgán vysvětlit v odůvodnění rozhodnutí.

Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, přičemž na základě jejich povinnosti součinnosti se správním orgánem, jsou účastníci správního řízení povinni na podporu svých tvrzení označit příslušné důkazy. Na požádání účastníka může správní orgán připustit, aby za něj některé podklady pro vydání rozhodnutí opatřil účastník sám. Ve správním řízení zahájeném na žádost je

zdrojem podkladů už samotná žádost. Zvláštní zákony většinou předepisují náležitosti žádosti tak, aby v běžných případech bylo možné už jen na základě jejího obsahu rozhodnout. Účastníci mají právo ve správním řízení vyjádřit své stanovisko a musí jim být dána možnost vyjádřit se před rozhodnutím ve věci ke všem podkladům rozhodnutí.

Správní řízení je ovládáno **zásadou jednotnosti**, tzn., že až do vydání rozhodnutí tvoří jeden celek a účastníci tedy mohou přinášet své návrhy, stanoviska, označovat důkazy kdykoli v průběhu řízení až do vydání rozhodnutí. Opakem zásady jednotnosti je zásada koncentrace stanovená pro jednotlivá správní řízení zvláštními zákony, podle správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci své návrhy činit.

Provádění a hodnocení důkazů je svěřeno výlučně správnímu orgánu. O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, aby se ho případně mohli účastnit. Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro něj závazný, správní orgán hodnotí důkazy, ve smyslu zásady volného hodnocení, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci, aniž by byl vázán dalšími formálními pravidly. Je věcí volné úvahy a odpovědnosti správního orgánu, zda bude mít rozhodné skutečnosti za dostatečně dokázané, nebo zda přistoupí k dalšímu dokazování. Správní orgán odpovídá za to, že výsledkem dokazování bude zákonné a věcně správné rozhodnutí.

8.6 Rozhodnutí ve správním řízení

Cílem správního řízení je vydat **rozhodnutí ve věci**. Rozhodnutí má tři základní **obsahové náležitosti** a to **výrok**, **odůvodnění** a **poučení o opravném prostředku**. **Výrok rozhodnutí** autoritativně řeší projednávanou věc, tzn., že zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, nebo se jím prohlašuje, zda tyto osoba určitá práva nebo povinnosti mají, nebo nemají. Je-li rozhodnutím uložena povinnost, určí se ve výroku i lhůta pro její splnění a další údaje k tomu potřebné, např. způsob plnění. Ve výroku rozhodnutí se dále uvádějí právní ustanovení, která byla při rozhodování použita. Rozhodnutí správního orgánu může ve výrokové části obsahovat i více výroků, může v něm být připojen i výrok o nákladech řízení. Výrok rozhodnutí může obsahovat i vedlejší ustanovení, pokud to zákon umožňuje. Z výroku vyplývají bezprostřední právní účinky rozhodnutí účastníkům řízení, protože pouze výrok je schopen nabýt právní moci a vykonatelnosti.

V **odůvodnění rozhodnutí** jsou uvedeny důvody, které vedly správní orgán ke konkrétnímu rozhodnutí ve věci a jeho podobě, ze kterých podkladů vycházel, jak se vypořádal s návrhy a námitkami

účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí, jakož i úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů. Správní řád umožňuje i vydání rozhodnutí bez odůvodnění, pokud správní orgán prvého stupně všem účastníkům správního řízení v plném rozsahu vyhoví.

V **poučení o opravném prostředku** je uvedeno, zda je možno proti rozhodnutí podat řádný opravný prostředek, tj. odvolání nebo rozklad. Pokud ano, v jaké lhůtě tak lze učinit, od kterého dne tato lhůta počíná běžet, který správní orgán o opravném prostředku má rozhodovat a u kterého správního orgánu se řádný opravný prostředek podává. Jestliže odvolání nebo rozklad nemají odkladný účinek, je nutné to v poučení uvést.

Rozhodnutí se zásadně vyhotovuje v písemné formě. Zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí, tzn. např. chyby technického charakteru, správní orgán i bez návrhu opraví opravným rozhodnutím, pokud se týkají výroku, jinak opravným usnesením. V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Jedná se o tzv. **formální náležitosti rozhodnutí**.

Od zahájení správního řízení začne běžet lhůta pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám, ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení, vyvěšení veřejné vyhlášky, poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy.

Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ, nebo doba nutná ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost se poznamená do spisu. Pokud se všichni účastníci vzdají nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, učiní se místo písemného vyhotovení rozhodnutí pouze záznam do spisu. Účastník se může vzdát práva na oznamování všech rozhodnutí vydaných v řízení, s výjimkou rozhodnutí, jímž se řízení končí, a rozhodnutí, jímž se mu v průběhu řízení ukládá povinnost, a práva na

vyrozumívání o usneseních poznamenaných do spisu. Pokud se všichni účastníci vzdali práva na oznamování všech usnesení v řízení, usnesení se pouze poznamená do spisu.

Rozhodnutí je vydáno předáním jeho stejnopisu k doručení, resp. jiným úkonem vedoucím k jeho doručení účastníkům řízení, pokud je doručuje správní orgán sám. Jestliže se účastník správního řízení vzdal nároku na písemné vyhotovení rozhodnutí, za okamžik vydání rozhodnutí se považuje jeho ústní vyhlášení. Rozhodnutí se oznamuje doručením do vlastních rukou, ústním vyhlášením, vzdá-li se účastník písemného vyhotovení rozhodnutí, v zákonem stanovených případech lze oznámit rozhodnutí doručením veřejnou vyhláškou.

Pravomocné je takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a nelze ho napadnout řádným opravným prostředkem, tj. odvoláním nebo rozkladem. Pravomocné rozhodnutí je závazné a nezměnitelné. Závazné je přitom pro účastníky správního řízení a pro všechny správní orgány, pro jiné osoby je závazné, pokud tak stanoví zákon. Pravomocné rozhodnutí o osobním stavu je však závazné pro každého. Rozhodnutí je **vykonatelné** nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je uveden ve výroku. Vykonatelnost rozhodnutí znamená jeho uskutečnitelnost, schopnost rozhodnutí vyvolat důsledky v něm předvídané. Z obsahu rozhodnutí přitom musí plynout, jakými způsoby ho lze vykonat. Rozhodnutí ukládající povinnost jsou vykonatelná zásadně jejím dobrovolným splněním. Pokud k tomu nedojde, jsou vykonatelná marným uplynutím lhůty, která byla ke splnění povinnosti stanovena. Vykonatelností se zde rozumí možnost provést nucený výkon povinnosti, tj. exekuci.

8.7 Formy rozhodnutí ve správním řízení

Správní řád upravuje více forem rozhodnutí, některá z nich např. nemají písemnou podobu. Zejména je nutné rozlišovat mezi **rozhodnutím** a **usnesením**. Výraz **rozhodnutí** je ve správním řádu používán ve dvojím smyslu, tzn., že jednak označuje individuální správní akt, tj. jakékoli rozhodnutí o právech a povinnostech osob, a jednak se jím rozumí forma rozhodnutí odlišná od jiných forem, zejména od usnesení. Rozhodnutí se přijímá především ve věci samé, v písemném vyhotovení je označené jako rozhodnutí. Pokud ho zvláštní zákony v dané věci nazývá jinak, přejímá jejich pojmosloví, např. koncese, autorizace atd. Forma rozhodnutí je užívána i v některých dalších případech, např. u prohlášení nicotnosti rozhodnutí, nařizování předběžného opatření nebo při ukládání pořádkové pokuty.

Pokud tak výslovně stanoví zákon, správní orgán rozhoduje **usnesením**, přičemž se především jedná o rozhodování při vedení správního řízení. Některá usnesení lze vydávat bez předchozího řízení,

popř. se oznamují jen omezenému okruhu osob, a odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Usnesení, které se pouze poznamená do spisu, např. usnesení o postoupení věci, může správní orgán v průběhu řízení kdykoli měnit novým usnesením, není jím tedy vázán. Účastníci se o jeho obsahu pouze vhodným způsobem vyrozumí a odvolání nebo rozklad proti němu nejsou možné.

Dalšími zvláštními formami rozhodnutí podle správního řádu jsou **smír, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem příkaz, příkaz na místě a vydání dokladu**.

Ve sporném řízení mohou účastníci uzavřít **smír**, který podléhá schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu. Ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Sporné řízení se zahajuje na návrh. Účastníky sporného řízení jsou navrhovatel a odpůrce.

Jestliže to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné, může správní orgán vydat **mezitímní rozhodnutí**, jímž rozhodne o základu věci, zejména ve sporném řízení, nebo **rozhodnutí v části věci**, jímž zpravidla rozhodne o právních poměrech jen některých účastníků nebo rozhodne jen o některých právech anebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Po právní moci mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci správní orgán vydá rozhodnutí, kterým rozhodne o zbytku věci.

Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

Povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou **písemného příkazu**. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění. V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona týměž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu.

Příkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává. Jestliže je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nelze v něm uložit povinnost nahradit náklady řízení.

Je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný a **příkaz** lze vydat **na místě**, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000,- Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být účastník předem prokazatelně poučen. Proti příkazu vydanému na místě nelze podat odpor.

Pokud správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným **dokladem**, lze místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydat pouze tento doklad. O vydání dokladu se učiní záznam do spisu. Namísto odůvodnění se v záznamu uvede seznam podkladů rozhodnutí. Dnem převzetí dokladu účastníkem nabývá rozhodnutí právní moci a právních účinků. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, pozbývá vydaný doklad platnost.

8.8 Náklady správního řízení

Náklady správního řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování. Nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán a účastník své náklady. Povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Prováděcí právní předpis stanoví výši paušální částky nákladů řízení a výši paušální částky nákladů řízení ve zvláště složitých případech nebo byl-li přibrán znalec. V případech hodných zvláštního zřetele lze výši paušální částky na požádání snížit. Povinnost nahradit náklady řízení, které by jinak správnímu orgánu nebyly vznikly, může správní orgán uložit tomu, kdo jejich vznik způsobil porušením své povinnosti.

Náhradu nákladů správního řízení vybírá správní orgán, který ji uložil. Náhrada nákladů správního řízení je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který náhradu nákladů uložil. V řízení o uložení povinnosti, k jejíž exekuci je správní orgán příslušný, je exekučním úřadem správní orgán, který náhradu nákladů uložil.

8.9 Opatření proti nečinnosti ve správním řízení

Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední **opatření proti nečinnosti**, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

Nadřízený správní orgán může

přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,

usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,

usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo

usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Výše uvedené postupy nelze použít vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.



Správní řízení je řízením, jehož účelem je vydání konkrétních rozhodnutí. Správní řízení v pravém smyslu se neobejde bez účastníků, protože je projevem součinnosti orgánů veřejné správy, účastníků správního řízení a dalších osob na správním řízení zúčastněných k vydání rozhodnutí ve věci, resp. k jeho exekučnímu provedení. Správní řízení je procesem:

- jehož výsledkem je rozhodnutí, tj. správní akt,
- v němž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí, a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi,

- který probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k jeho přezkoumání, až po případnou exekuci.

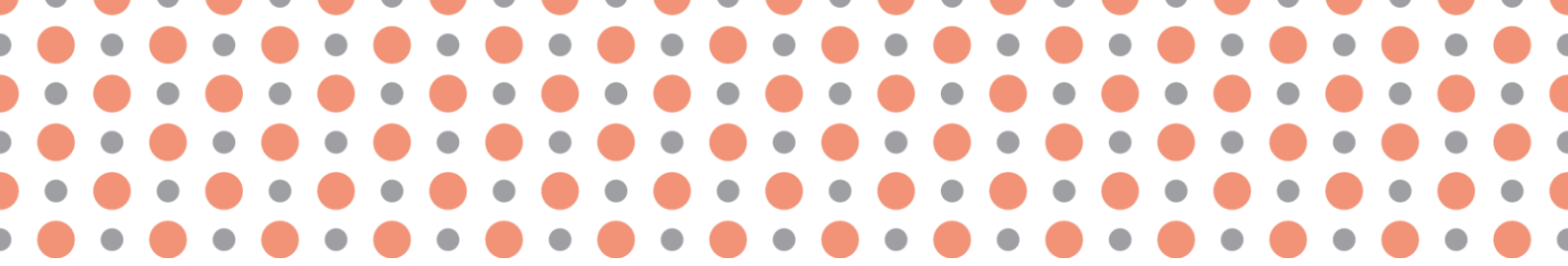


1. Vymezte pojem správní řízení.
2. Vymezte problematiku správního řádu.
3. Vymezte problematiku subjektů správního řízení.
4. Vymezte problematiku účastníků správního řízení.
5. Vymezte způsoby zahájení správního řízení.
6. Vymezte postup správního řízení.
7. Vymezte pojem rozhodnutí ve správním řízení.
8. Vymezte druhy rozhodnutí ve správním řízení.
9. Vymezte problematiku nákladů ve správním řízení.
10. Vymezte problematiku opatření proti nečinnosti správního orgánu.



Literatura k tématu:

- [1] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. a kol. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha - Leges, 2015.
- [2] JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO. B. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [3] SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň - Aleš Čeněk, 2012.
- [4] VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.



Kapitola 9

Správní řízení II



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat opravné a dozorčí prostředky proti rozhodnutí správního orgánu
- systematizovat opravné a dozorčí prostředky proti rozhodnutí správního orgánu



Klíčová slova:

Opravné prostředky, dozorčí prostředky, výkon rozhodnutí.

9.1 Přezkum rozhodnutí ve správním řízení

9.1.1 Nástroje přezkumu rozhodnutí ve správním řízení

Institut přezkumu je spojen s možností nápravy rozhodnutí, pokud trpí vadami, pro které je nutné jej zrušit nebo změnit. Jde také o projev **dvouinstančnosti správního řízení**, kdy napadené rozhodnutí zpravidla přezkoumává správní orgán instančně nadřazený správnímu orgánu, jehož rozhodnutí se přezkoumává. Přezkoumat rozhodnutí je možné na základě **opravných a dozorčích prostředků**. **Opravné prostředky** má k dispozici účastník řízení a je na ně právní nárok. Opravné prostředky se dělí na **řádné**, mezi které patří **odvolání, rozklad a odpor**, a **mimořádné**, kterým je **žádost o obnovu řízení**. **Dozorčí prostředky** má k dispozici správní orgán a není na ně právní nárok. Mezi dozorčí prostředky patří **přezkumné řízení**, které směřuje proti pravomocným i nepravomocným rozhodnutím, a **nařízení obnovy řízení**, které směřuje proti pravomocným rozhodnutím.

9.1.2 Odvolání

Účastník může proti rozhodnutí podat **odvolání**, pokud zákon nestanoví jinak. Právo podat odvolání nepřísluší účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal. Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže je podat znovu.

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné. Odvolání musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.

Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí. Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu. Vyloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,

napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví.

napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. V odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání.

napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal

také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Neshledá-li však odvolací správní orgán důvod k výše popsaným postupům, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, řízení o odvolání je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání. Pokud všichni odvolatelé vzali podané odvolání zpět, odvolací řízení je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání posledního z odvolatelů. Dnem následujícím po zastavení řízení nabývá napadené rozhodnutí právní moci. O skutečnosti, že řízení bylo zastaveno, správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se o něm odvolatelé, jakož i jiní účastníci, pokud byli o podaném odvolání uvědoměni. Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

9.1.3 Rozklad

Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat **rozklad**. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Rozklad tak nemá devolutivní účinek, protože o něm rozhoduje tentýž správní orgán, který rozkladem napadené rozhodnutí vydal. Návrh na rozhodnutí předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad zamítnout. Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

9.1.4 **Odpor**

Odpor proti příkazu správního orgánu může podat osoba, které byla příkazem uložena určitá povinnost, a to ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. To neplatí, byl-li podán nepřipustný odpor nebo bylo podán opožděně. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal, a nemá tak devolutivní účinek. Příkaz, proti němuž nebyl ve správním řádu stanovené lhůtě podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

9.1.5 **Přezkumné řízení**

V **přezkumném řízení** správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Příslušný správní orgán posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly.

K provedení přezkumného řízení může dát podnět i účastník správního řízení, tento podnět však není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu. Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle

do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvědě, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu. Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhali přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí.

Přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práv v dobré víře.

9.1.6 **Obnova řízení**

Obnova řízení na žádost účastníka správního řízení je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje překonat překážku res iudica a znovu ve věci rozhodnout. Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže

vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo

bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Žádosti o obnovu řízení se přizná odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.

Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z výše uvedených důvodů uvedených a jestliže je na novém řízení veřejný zájem. Do konce této lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno. O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední také v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Tříletá lhůta pro vydání rozhodnutí o obnově řízení začne běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku trestního soudu o tomto trestném činu.

Pokud po zahájení obnovy řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoliv rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, v zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Při rozhodování v obnoveném řízení je Úřad povinen šetřit práva nabytá v dobré víře.

Pokud správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, vydá rozhodnutí o obnovení řízení, účinkem rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, je zahájení nového řízení. Rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o obnovu řízení, se oznamuje pouze žadateli, který může proti němu podat odvolání. Po rozhodnutí o obnově řízení následuje nové řízení. K tomuto novému řízení je příslušný orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Z tohoto vyplývá, že pokud rozhodne o obnově řízení odvolací orgán, k novému řízení je příslušný orgán prvního stupně řízení. Odvolací orgán je příslušný pouze tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před ním.

Otázka, kdo je účastníkem řízení, se v novém řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době nového řízení. V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Právní názor odvolacího orgánu je pro správní orgán provádějící nové řízení závazný, pokud se tento právní názor vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností nestal bezpředmětným. V novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře. Není-li správním řádem stanoveno jinak, postupuje se

v novém řízení podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni. Novým rozhodnutím se původní rozhodnutí ruší. O tomto následku je nutné poučit účastníky v písemném vyhotovení rozhodnutí.

9.2 Výkon rozhodnutí ve správním řízení

9.2.1 Výkon správního rozhodnutí

Nejsou-li povinnosti uložené správními orgány splněny dobrovolně, následuje užití zákony stanovených způsobů státního donucení. Nezbytným základem nuceného výkonu povinnosti je **exekuční titul**, který určuje osobu povinného a vymezuje obsah a rozsah jemu uložené povinnosti. Exekučním titulem, na jehož základě se vydává exekuční výzva nebo exekuční příkaz, je vykonatelné rozhodnutí, nebo vykonatelný smír. Ke správní exekuci nemůže dojít, je-li obsahem vykonatelného rozhodnutí nebo vykonatelného smíru jen oprávnění, nikoli povinnost, a nemusí k ní dojít, zejména když je povinnost dobrovolně splněna, a může být také alternováno postupem jiných než správních orgánů.

Exekuční titul u exekučního správního orgánu uplatňuje správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, nebo osoba oprávněná z exekučního titulu. Správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, nebo osoba oprávněná z exekučního titulu mohou o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora.

Při nuceném výkonu povinností uložených v rozhodnutí správních orgánů je možno postupovat podle různých právních předpisů. Určující je, kdo v řízení rozhoduje, resp. kdo výkon provádí. Je-li o to požádán soud nebo soudní exekutor, použije se úprava v zákoně č. 99/1963 Sb., občanském soudním řádu, resp. v zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti. Pokud je exekuční titul uplatněn u exekučního správního orgánu, popř. řízení zahájí sám správní orgán oprávněný k exekuci z moci úřední, je rozhodná povaha předmětu plnění, které má být výkonem rozhodnutí, tj. exekucí, dosaženo, tzn. zda se jedná o peněžitě, nebo nepeněžitě plnění.

9.2.2 Exekuce na peněžitá plnění

Pro **exekuci na peněžitá plnění** platí právní úprava postupu pro správu daní a k exekuci oprávněným orgánem je podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, zásadně obecný správce daně. Správa

daní je soubor činností, které jsou příjmem některého z veřejných rozpočtů nebo státních fondů. Obecným správcem daně je správní orgán, jemuž je určitý rozsah této působnosti přikázán zákonem. K určení věcné příslušnosti státních orgánů provádějících exekuci na peněžitá plnění je nutné vycházet ze zvláštních zákonů a přitom rozlišovat, zda vymáhané plnění je směřováno do veřejných rozpočtů nebo státních fondů, nebo je vymáháno pro jiný oprávněný subjekt. Jedná-li se o peněžitá plnění určené jako příjem veřejného rozpočtu, pak je vymáhají krajské úřady, pokud jde o rozhodnutí vydaná v prvním stupni orgánem kraje, orgány hlavního města Prahy a orgány městských částí, pokud jde o jimi vydaná rozhodnutí v prvním stupni, celní úřady, které vymáhají peněžitá plnění, nestanoví-li zvláštní předpis jinak územní finanční orgány, tj. finanční úřady a finanční ředitelství, obecní úřady, pokud jde o rozhodnutí vydaná v prvním stupni orgánem obce, přičemž obecní úřad může požádat o provedení exekuce příslušný celní orgán a jiné orgány, stanoví-li tak zvláštní zákon. V případech, kdy oprávněnou je jiná osoba a peněžitá plnění uložené v exekučním titulu nemíří do veřejných rozpočtů jsou exekučními správními orgány jsou krajské úřady a obecní úřady, ale pouze pokud jde o rozhodnutí vydaná orgány příslušného územního samosprávného celku v prvním stupni. V ostatních případech, jestliže zvláštní zákon nestanoví věcně příslušný exekuční orgán, nezbude oprávněnému než se obrátit na soud, tzn. na soudní exekutory.

9.2.3 Exekuce na nepeněžitá plnění

Pro **exekuci na nepeněžitá plnění** platí právní úprava postupu správních orgánů podle hlavy XI. dílu druhého správního řádu, která předpokládá i obdobné použití části první a přiměřené použití ostatních hlav části druhé správního řádu, tzn. že využívá institutů správního řízení. Exekučním správním orgánem příslušným k exekuci na nepeněžitá plnění je správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, je-li orgánem moci výkonné. Obecní úřad nebo krajský úřad je exekučním správním orgánem, je-li současně správním orgánem, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, nebo je-li takovým správním orgánem jiný orgán územního samosprávného celku. Na žádost jiného správního orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, provede exekuci obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu má správní orgán sídlo.

9.2.4 Postup exekuce na peněžitá plnění

Vůči jinému než vůči tomu, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost nepeněžitá plnění a je uveden v exekučním titulu, může exekuční správní orgán vydat exekuční výzvu nebo nařídit exekuci a v nařízené exekuci pokračovat, jen jestliže je prokázáno, že na něj přešla nebo byla převedena nepeněžitá povinnost.

má být nepeněžitá povinnost splněna, a upozornění, že pokud nebude nepeněžitá povinnost Ne-
hrozí-li vážné nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, může exekuční správní orgán před nařízením
exekuce vyzvat povinného ke splnění nepeněžité povinnosti **exekuční výzvou** a určit mu náhradní
lhůtu, v níž má být splněna. Exekuční výzva je vydávána usnesením, které obsahuje označení exe-
kučního titulu, na jehož základě se vydává, vymezení nepeněžité povinnosti, která má být splněna,
údaje o původní lhůtě, ve které měla být nepeněžitá povinnost splněna, a den, k němuž jsou údaje
v exekuční výzvě uvedeny, určení náhradní lhůty, v níž splněna v určené náhradní lhůtě, exekuční
správní orgán po marném uplynutí této lhůty nařídí exekuci. Proti exekuční výzvě se nelze odvolat.

Exekuční správní orgán nařídí exekuci vydáním **exekučního příkazu** z moci úřední, jestliže je přísluš-
ným exekučním správním orgánem, na žádost osoby oprávněné z exekučního titulu, nebo na žádost
správního orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír. Exekuční příkaz
je usnesením, které obsahuje označení exekučního titulu, na jehož základě se vydává, vymezení ne-
peněžité povinnosti, která má být splněna, způsob, jakým bude exekuce provedena, věci a práva,
které mají být exekucí postiženy, a další údaje, pokud je to potřebné k provedení exekuce.

Exekuční příkaz se oznamuje povinnému a dalším osobám, kterým z exekučního příkazu vyplývají
povinnosti nebo práva. Proti exekučnímu příkazu se nelze odvolat.

Ze závažných důvodů může exekuční správní orgán **usnesením odložit nebo přerušit provedení exe-
kuce**, zejména požádá-li povinný o posečkání splnění povinnosti a lze-li z jeho chování mít důvodně
za to, že splní svoji povinnost nejpozději ve stejné lhůtě, v jaké může být provedena exekuce, a ne-
hrozí-li, že účel exekuce tím bude zmařen, anebo i bez požádání, šetří-li se skutečnosti rozhodné pro
zastavení exekuce. Exekuční správní orgán tak učiní rovněž, stanoví-li to zákon. V případě potřeby si
správní orgán vyžádá součinnost toho, kdo o odložení nebo přerušení exekuce požádal. Proti usne-
sení vydanému podle tohoto odstavce se nelze odvolat. Pominou-li důvody, které vedly k odložení
nebo přerušení exekuce, a nedojde-li k jejímu zastavení, pokračuje exekuční správní orgán v exekuci.

Při provádění exekuce oprávněná úřední osoba pověřením prokazuje, na základě kterého exekuč-
ního příkazu postupuje. Každý je povinen oprávněné úřední osobě umožnit přístup na místa, kde je
třeba exekuci provést.

Exekuční správní orgán prováděnou exekuci na žádost nebo z moci úřední usnesením, proti kterému
se nelze odvolat, zastaví, jestliže po nařízení exekuce povinnost zanikla, po nařízení exekuce zaniklo
právo provádět exekuci nebo byl zrušen exekuční titul, který je podkladem pro exekuci, o zastavení
exekuce požádal ten, na jehož žádost byla exekuce nařízena, průběh exekuce ukazuje, že by její po-
kračování bylo spojeno s mimořádnými nebo nepoměrnými obtížemi, se zjistí, že exekuce byla naří-
zena k vymožení neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému, provedení exekuce je

nepřípustné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést, nebo je provedení exekuce nepřípustné, protože po jejím nařízení nastal jiný důvod vyplývající ze zvláštního zákona nebo stavu věci, pro který nelze exekuci provést.

Exekuční náklady, až na správním řádem stanovené výjimky, hradí povinný. Náhrada exekučních nákladů spočívá v úhradě paušální částky ve výši 2 000 Kč a v náhradě hotových výdajů vzniklých při provádění exekuce. Povinnost nahradit exekuční náklady exekuční správní orgán rozhodnutím uloží povinnému. Hotové výdaje zálohově hradí ze svého rozpočtu exekuční správní orgán. Povinný hradí exekuční náklady za výkon exekuce vždy, jestliže byl vydán exekuční příkaz nebo jestliže při exekuci odebráním movité věci oprávněná úřední osoba přistoupila k odebrání věci nebo při exekuci přímým vynucením přistoupila k vyklizení. Jsou-li některé exekuční úkony prováděny společně vůči více povinným, exekuční správní orgán rozvrhne náhradu vzniklých exekučních nákladů poměrně podle rozsahu vymáhaných povinností připadajících na jednotlivé povinné. Exekuční náklady vybírá a jejich exekuci provádí exekuční správní orgán, který jejich náhradu uložil.

Proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, může povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, podat **námitky**. Námitky nelze podat, pokud usnesení bylo již vykonáno nebo jiný úkon proveden.

9.2.5 Způsoby exekuce na nepeněžitá plnění

Exekuce k vymození nepeněžitě povinnosti se řídí povahou uložené povinnosti. Lze ji nařídit a provést náhradním výkonem v případě **zastupitelných plnění přímým vynucením** a **v případě nezastupitelných plnění zejména vyklizením, odebráním movité věci a předvedením nebo ukládáním donucovacích pokut**.

Ukládá-li exekuční titul, aby povinný podle něho provedl nějakou práci nebo výkon, které může vykonat i někdo jiný než povinný, vydá exekuční správní orgán exekuční příkaz, na jehož základě provedením prací nebo výkonů pověří jinou osobu, pokud ta s tím souhlasí. Práce nebo výkony se provádějí na náklad a nebezpečí povinného. V pověření exekuční správní orgán přesně vymezí práci nebo výkon, které měl podle exekučního titulu provést povinný a jejichž provedení se svěřuje jiné osobě. Dojde-li v souvislosti s provedením exekuce k potřebě přemístění stavebních materiálů nebo věcí mimo prostory nebo pozemky povinného a neprohlásí-li povinný při provádění exekuce písemně, že tyto věci opustil, je exekuční správní orgán povinen zajistit uskladnění těchto věcí po dobu 6 měsíců a informovat povinného o této skutečnosti a o možnosti tyto věci převzít. Povinný je povinen uhradit náklady na uskladnění. Nevyzvedne-li si povinný tyto věci v uvedené lhůtě, připadají do vlastnictví státu; provádí-li exekuci orgán územního samosprávného celku, připadají do vlastnictví

tohoto územního samosprávného celku. Prohlásí-li povinný, že tyto věci opustil, připadají do vlastnictví státu. Případná likvidace se provede na náklady povinného. Exekuční správní orgán může povinnému usnesením uložit, aby mu potřebné náklady nebo zálohu na ně v určené výši zaplatil předem v určené lhůtě, která nesmí být kratší než 8 dnů ode dne nabytí právní moci usnesení. Další postup při provádění exekuce tím není dotčen.

Přímé vynucení povinnosti se provede zejména vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor, odebráním movité věci nebo předvedením.

Ukládá-li exekuční titul, aby povinný **vyklidil objekt**, exekuční správní orgán vydá exekuční příkaz a exekuci provede. Exekuční správní orgán povinného vyrozumí nejméně 5 dnů předem, kdy bude vyklizení provedeno. Vyrozumí o tom rovněž obec, na jejímž území se vyklizený objekt nachází. Úkon vyklizení se provádí za přítomnosti přizvané osoby. Ukládá-li exekuční titul vyklizení objektu, který je v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob, může oprávněná úřední osoba, nelze-li z důvodu časové tísně jinak, doručit exekuční příkaz povinnému až při provedení exekuce. Není-li povinný úkonu vyklizení přítomen, doručí se mu exekuční příkaz spolu s protokolem o vyklizení. Zjistí-li oprávněná úřední osoba při vyklizení objektu, že se vyklizení objektu týká osoby, jejíž zdravotní stav by mohl být provedením vyklizení vážně ohrožen, není provedení exekuce přípustné. Není-li předloženo potvrzení lékaře nebo je-li pochybnost o správnosti takového potvrzení, oprávněná úřední osoba vyžádá vyjádření odborného lékaře. Je-li objekt nebo jeho část v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob, provede exekuční správní orgán jeho vyklizení vždy. Exekuce se provede tak, že oprávněná úřední osoba z vyklizovaného objektu odstraní movité věci patřící povinnému a příslušníkům jeho domácnosti, jakož i movité věci, které sice patří někomu jinému, ale jsou se souhlasem povinného umístěny ve vyklizovaném objektu, a vykáže povinného a všechny, kdo se tam zdržují na základě práva povinného. Movité věci odstraněné z vyklizovaného objektu se odevzdají povinnému nebo některému ze zletilých příslušníků jeho domácnosti. Není-li vyklizení přítomen nikdo, kdo by mohl movité věci převzít, nebo je-li převzetí věcí odmítnuto, sepíší se věci a dají se na náklady povinného do úschovy obci nebo jinému vhodnému schovateli s jeho souhlasem. Exekuční správní orgán vyrozumí povinného o tom, komu byly jeho movité věci dány do úschovy, a o možnosti tyto věci převzít. Nevyzvedne-li si povinný movité věci u schovatele do 6 měsíců ode dne, kdy byly uschovány, prodá je exekuční správní orgán podle ustanovení o prodeji movitých věcí podle zvláštního zákona. Výtěžek z prodeje vyplatí exekuční správní orgán povinnému po srážce nákladů úschovy, hotových výdajů vzniklých při prodeji movitých věcí a paušální částky nákladů prodeje; paušální částka nákladů prodeje činí 2 000,- Kč. Jestliže povinný písemně odmítne zbytek výtěžku převzít, stane se zbytek výtěžku příjmem státního rozpočtu; provádí-li exekuci orgán územního samosprávného celku, stane se zbytek výtěžku příjmem rozpočtu tohoto územního samosprávného celku. Vráť-li se zbytek výtěžku jako nedoručitelný nebo nelze-li jej z ji-

ného důvodu doručit, zejména není-li známo místo trvalého pobytu povinného, stane se zbytek výtěžku, pokud se o něj povinný nepřihlásí do 3 let od prodeje movité věci, příjmem státního rozpočtu; provádí-li exekuci orgán územního samosprávného celku, stane se zbytek výtěžku příjmem rozpočtu tohoto územního samosprávného celku. Movité věci, které se nepodaří prodat, připadají státu. Odmítne-li schovatel movité věci převzít, připadají státu; provádí-li exekuci orgán územního samosprávného celku, připadají do vlastnictví tohoto územního samosprávného celku. Případná likvidace se provede na náklady povinného.

Ukládá-li exekuční titul, aby povinný vydal nebo dodal movitou věc, vydá exekuční správní orgán exekuční příkaz k provedení exekuce **odebráním movité věci**, v němž výslovně určí movitou věc nebo věci, které mají být odebrány. Oprávněná úřední osoba odebere tuto movitou věc povinnému nebo tomu, kdo ji má u sebe, a odevzdá ji tomu, komu má být odevzdána. Není-li ji komu odevzdat, exekuční správní orgán zajistí její náležitou úschovu na náklady povinného. Exekuční příkaz povinnému doručí oprávněná úřední osoba při odebrání movité věci. Není-li povinný odebrání movité věci přítomen, doručí se mu exekuční příkaz spolu s protokolem o odebrání movité věci. Exekuční správní orgán nevyrozumí povinného o nastávající exekuci dříve, než oprávněná úřední osoba přijde na místo odebrání. Je-li předmětem exekuce movitá věc, která je vedena v zákonem stanovené evidenci, doručuje se exekuční příkaz i tomu, kdo tuto evidenci vede. Jestliže je k užívání odebírané movité věci třeba listiny, odebere se povinnému spolu s odebranou movitou věcí i tato listina. Ne-najde-li oprávněná úřední osoba movitou věc u povinného, zjistí dotazem, kde se movitá věc nachází, popřípadě co se s ní stalo. Není-li povinný či osoba, která má movitou věc, jež má být odebrána, ochotna movitou věc vydat, vyzve ji oprávněná úřední osoba ke sdělení důvodů. O odebrání movité věci sepíše oprávněná úřední osoba protokol, v němž uvede zejména označení movité věci odebrané povinnému nebo jiné osobě, jež je ochotna ji vydat, a je-li věcí více, jejich přesný seznam, popřípadě údaje o jejich počtu, míře a váze, vyjádření povinného o tom, kde se movitá věc nachází, popřípadě že povinný odepřel poskytnout k tomu vysvětlení, skutečnost, že povinný nebo osoba, která má movitou věc, není ochotna ji vydat, důvody odepření jejího vydání, popřípadě odepření sdělit důvody.

Povinný je oprávněné úřední osobě při odebrání movité věci povinen umožnit přístup na všechna místa, kde by se mohla odebíraná movitá věc nacházet. Vyžaduje-li to účel provedení exekuce, je oprávněná úřední osoba oprávněna učinit osobní prohlídku povinného a prohlídku bytu, sídla nebo místa podnikání a jiných místností povinného, jakož i jeho skříní nebo jiných schránek v nich umístěných, v nichž se podle důvodného předpokladu nachází movitá věc, již má povinný vydat; za tím účelem je oprávněná úřední osoba oprávněna zjednat si do bytu povinného nebo do jiné jeho místnosti přístup, popřípadě uzavřené skříně nebo jiné schránky otevřít. Každý, v jehož objektu má povinný byt, sídlo a místo podnikání nebo jiné místnosti či prostory, je povinen umožnit oprávněné

úřední osobě provést prohlídku bytu a jiných místností či prostor, v nichž má povinný své věci. Nesplní-li tuto povinnost, je oprávněná úřední osoba oprávněna zjednat si na tato místa přístup. Nachází-li se odebíraná movitá věc u jiné osoby, po výzvě exekučního správního orgánu je tato osoba povinna tuto věc vydat. Je-li důvodné podezření, že povinný nebo jiná osoba u sebe ukrývá movitou věc, a jestliže je výzva vydat ukrývanou věc bezvýsledná, může oprávněná úřední osoba provést osobní prohlídku. Při provádění prohlídek se postupuje zvláště šetrně, zejména jde-li o osobní prohlídku. Osobní prohlídku provádí osoba stejného pohlaví. Osobní prohlídka může být na žádost toho, vůči němuž je prohlídka prováděna, provedena pouze za přítomnosti přizvané osoby. Při provádění osobní prohlídky se přiměřeně použijí ustanovení právního předpisu upravujícího oprávnění celníka. Oprávněná, která hrubým způsobem i přes její výzvu k zachování pořádku ruší provedení úkonu, oprávněná úřední osoba může z místa provádění úkonu vykázat.

Při provádění exekuce předvedením se exekuční příkaz doručuje orgánům, které mají předvedení provést.

Správní orgán může k účasti na provedení exekuce přímým vynucením přizvat nestranné osoby, aby zajistil jejich přítomnost při provádění určitého úkonu. Tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků.

Nelze-li nebo není-li účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti postupným **ukládáním donucovacích pokut** do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000,- Kč. Exekuční úřední osoba učiní při odebrání movité věci opatření potřebná k dosažení účelu exekuce. Osoby,

správní orgán uloží povinnému donucovací pokutu rozhodnutím, v němž mu určí, aby ji zaplatil ve lhůtě nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci. Pokuty vybírá a jejich exekuci provádí podle zvláštního zákona exekuční správní orgán, který je uložil. Výši pokuty exekuční správní orgán určí s ohledem na povahu nesplněné povinnosti. Příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost exekučního správního orgánu, který pokutu uložil. Zaplacením pokut se povinný nezprošťuje odpovědnosti za škodu.



Institut přezkumu je spojen s možností nápravy rozhodnutí, pokud trpí vadami, pro které je nutné jej zrušit nebo změnit. Jde také o projev dvouinstančnosti správního řízení, kdy napadené rozhodnutí zpravidla přezkoumává správní orgán instančně nadřízený správnímu orgánu, jehož rozhodnutí se přezkoumává. Přezkoumat rozhodnutí je možné na základě opravných a dozorčích prostředků. Opravné prostředky má k dispozici účastník řízení a je na ně právní nárok. Opravné prostředky se dělí na řádné, mezi které patří odvolání, rozklad a odpor, a mimořádné, kterým je žádost

o obnovu řízení. Dozorčí prostředky má k dispozici správní orgán a není na ně právní nárok. Mezi dozorčí prostředky patří přezkumné řízení, které směřuje proti pravomocným i nepravomocným rozhodnutím, a nařízení obnovy řízení, které směřuje proti pravomocným rozhodnutím.

Nejsou-li povinnosti uložené správními orgány splněny dobrovolně, následuje užití zákony stanovených způsobů státního donucení. Nezbytným základem nuceného výkonu povinnosti je exekuční titul, který určuje osobu povinného a vymezuje obsah a rozsah jemu uložené povinnosti. Exekučním titulem, na jehož základě se vydává exekuční výzva nebo exekuční příkaz, je vykonatelné rozhodnutí, nebo vykonatelný smír. Ke správní exekuci nemůže dojít, je-li obsahem vykonatelného rozhodnutí nebo vykonatelného smíru jen oprávnění, nikoli povinnost, a nemusí k ní dojít, zejména když je povinnost dobrovolně splněna, a může být také alternováno postupem jiných než správních orgánů.



1. Vymezte pojem přezkum rozhodnutí ve správním řízení.
2. Vymezte nástroje přezkumu rozhodnutí ve správním řízení.
3. Vymezte problematiku odvolání.
4. Vymezte problematiku rozkladu.
5. Vymezte problematiku odporu.
6. Vymezte problematiku přezkumného řízení.
7. Vymezte problematiku obnovy řízení.
8. Vymezte problematiku výkonu rozhodnutí ve správním řízení.
9. Vymezte nástroje výkonu rozhodnutí ve správním řízení.



Literatura k tématu:

- [1] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. a kol. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha - Leges, 2015.
- [2] JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, B. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [3] SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň - Aleš Čeněk, 2012.
- [4] VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.

Kapitola 10

Záruky zákonnosti ve veřejné správě



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definujete záruky zákonnosti ve veřejné správě
- systematizujete záruky zákonnosti ve veřejné správě



Klíčová slova:

Záruky zákonnosti ve veřejné správě, kontrola veřejné správy.

10.1 Záruky zákonnosti ve veřejné správě

10.1.1 Pojem záruk zákonnosti ve veřejné správě

Zárukami zákonnosti ve veřejné správě se rozumí souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práv pro případ jeho porušení. Záruky zákonnosti ve veřejné správě slouží i k nápravě situace, v případě, že byla zásada zákonnosti porušena. K právním zárukám zákonnosti ve veřejné správě je možné zařadit:

- **právo na informace ve veřejné správě,**
- **zrušení a změnu vadných individuálních správních aktů a normativních právních aktů a jiných opatření ve veřejné správě,**
- **ochranu proti nečinnosti orgánů veřejné správy,**
- **uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě,**
- **kontrolu veřejné správy.**

Právní úprava vybraných záruk zákonnosti ve veřejné správě je obsažena v množství právních předpisů. Jedná se zejména o ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústavu České republiky, zákon č. 2/1993 Sb. Listinu základních práv a svobod, zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a mnohé další.

10.1.2 Právo na informace ve veřejné správě

Právo na informace tvoří jednu z velmi významných záruk zákonnosti ve veřejné správě a současně plní funkci základního politického práva ústavně zaručeného Listinou. Právo na informace můžeme vnímat jako projev pro veřejnou správu důležitého principu, který stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Právní úprava práva na informace ve veřejné správě je na ústavní úrovni obsažena v ustanovení čl. 17 Listiny, ve kterém je uvedeno, že svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice

státu. Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Právní úprava práva na informace ve veřejné správě je na zákonné úrovni obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto zákona jsou **povinnými subjekty**, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním.

Každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost, popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob, místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat, postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat, přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí, sazebník úhrad za poskytování informací, výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací a elektronickou adresu podatelny. Povinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti a seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii.

Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.

Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo,

není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa. Je-li žádost učiněna elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Neobsahuje-li žádost zákonem stanovené náležitosti a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána způsobem stanoveným zákonem, není žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Povinný subjekt posoudí žádost a:

brání-li nedostatek údajů o žadateli vyřízení žádosti o informaci, ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žadatel doplnil, a nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, **žádost odloží,**

v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, **rozhodne o odmítnutí žádosti,**

v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, **žádost odloží** a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli,

nebo **poskytne informaci** v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.

Zákonem stanovenou 15denní lhůtu pro poskytnutí informace může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Závažnými důvody jsou vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost, vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti, konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti. Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat **odvolání**. Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit. Při **soudním přezkumu pravomocného rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání** neúspěšného žadatele o informaci na základě jím podané správní žaloby soud ve správním soudnictví přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li

žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Právo na informace ve veřejné správě je podle zákona o svobodném přístupu k informacím omezeno ochranou utajovaných informací, ochranou obchodního tajemství a ochranou důvěrnosti majetkových poměrů.

Povinný subjekt **může omezit poskytnutí informace**, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím, nebo jde o informaci poskytnutou Organizací Severoatlantické smlouvy nebo Evropskou unií, která je v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti nebo ochrany práv třetích osob.

Povinný subjekt **informaci neposkytne**, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí, by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského nebo práv souvisejících s právem autorským, nebo jde o informaci, která se týká stability finančního systému. Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.

Povinné subjekty **dále neposkytnou informace** o probíhajícím trestním řízení, rozhodovací činnosti soudů s výjimkou rozsudků, plnění úkolů zpravodajských služeb, přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu, činnosti Finančního analytického úřadu podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo podle zákona o provádění mezinárodních sankcí a činnosti České národní banky v souvislosti s vedením centrální evidence účtů. Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena.

10.1.3 Zrušení a změna vadných individuálních správních aktů a normativních právních aktů ve veřejné správě

Správní akt je mocenským projevem působnosti správních orgánů a výsledkem správního řízení. Ukládání práv a povinností správními akty je významným zásahem do právní sféry jednotlivců a je bezpodmínečně nutné, aby byli chráněni před případným nezákonným obsahem těchto aktů, neboť i v situaci, kdy správní akt není obsahově či věcně správný, je vykonatelný, a to až do doby, kdy je příslušným orgánem změněn či zrušen. Hovoříme tedy o tzv. presumpci správnosti správních aktů. Často však nastane již zmiňovaná situace, že vydané rozhodnutí není věcně a formálně správné. Taková rozhodnutí označujeme za vadná. Pro takové případy jsou v právním řádu zakotveny možnosti změny, zrušení a sistace správních aktů jako jedna z forem právních záruk zákonnosti.

První takovou možností je uplatnění práva adresáta vadného rozhodnutí podat proti němu **řádný opravný prostředek, tj. odvolání a rozklad podle správního řádu**. Dalším prostředkem, který slouží k nápravě nezákonného správního rozhodnutí je podle správního řádu přezkumné řízení, které se zahajuje ex offo, tedy z moci úřední. Subjektivní právům adresáta vadného rozhodnutí je podle zákona č. 150/2002 Sb., o správním řízení soudním, rovněž poskytována ochrana prostřednictvím správních soudů, tzn. podáním správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a v případě jejího zamítnutí následně podáním kasační stížnosti, čímž je realizována kontrola veřejné správy ze strany správních soudů.

Normativními právními akty, tj. právními předpisy ve veřejné správě, jsou nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, vyhlášky České národní banky, obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, které vydává zastupitelstvo v rámci své samostatné působnosti, dále nařízení obcí a krajů vydávané radou v rámci přenesené působnosti. Tyto právní předpisy mohou rovněž trpět vadami, pro které bude nutná jejich změna, či případně i zrušení. Postup nápravy vad takových aktů je popsán v Ústavě, zákoně o Ústavním soudu, v obecním zřízení, krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze, kterými orgány veřejné správy při vydávání těchto právních předpisů řídí. Podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Podle zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení jsou oprávněni podat vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost, zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv, Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v obecním zřízení, krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze, čímž je realizován dozor na výkonem samostatné působnosti územních samosprávních celků, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na

zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v obecním zřízení, krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze, čímž je realizován dozor na výkonem přenesené působnosti územních samosprávných celků, ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v obecním zřízení a zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

10.1.4 Ochrana proti nečinnosti orgánů veřejné správy

Ochrana před nečinností orgánů veřejné správy je další velmi významnou zárukou zákonnosti ve veřejné správě, která má zabránit orgánům veřejné správy v zanedbávání úkolů, které mají realizovat ve stanovených lhůtách. Základní východisko ochrany před nečinností tvoří vedle zásady zákonnosti zásada rychlosti, která orgánu veřejné správy ukládá povinnost postupovat bez zbytečných průtahů, případně v zákonných nebo přiměřených lhůtách. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je součástí práva na spravedlivý proces, které je ústavně zaručené v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny. Pojem nečinnost není v právním řádu České republiky výslovně definován. Ze správního řádu si však můžeme dovodit, že nečinností se rozumí jak nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě, tak nezahájení řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Správní řád nabízí nadřízenému orgánu možné varianty řešení nečinnosti, které lze uplatnit buď z vlastní iniciativy nadřízeného správního orgánu, nebo na žádost účastníka správního řízení. Po posouzení důvodů nečinnosti nadřízený správní orgán usnesením:

přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,

převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu (atrakce),

pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (nazýváno též delegace), nebo

přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější (prolongace).

Usnesení o přijetí daného opatření správní orgán oznámí jednak nečinnému správnímu orgánu a dále účastníkům řízení.

Navazujícím prostředkem ochrany proti nečinnosti je soudní ochrana ve správním soudnictví. Možnost podání žaloby ke správnímu soudu je podmíněna vyčerpáním dostupných prostředků ochrany před nečinností podle právních předpisů upravujících řízení u příslušného správního orgánu. Správní žalobou proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat vydání meritorních rozhodnutí, eventuálně osvědčení, ve věci, nikoliv však vydání procesních rozhodnutí, tzn. usnesení. K řízení v rámci

ochrany před nečinností je příslušný krajský soud prostřednictvím specializovaných senátů. Výsledné rozhodnutí správního soudu nenahrazuje rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, nýbrž ukládá povinnost takové rozhodnutí, popř. osvědčení vydat. Opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu je kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu.

Posledním procesně-právním prostředkem ochrany před nečinností je ústavní stížnost. Řízení před Ústavním soudem přichází i v tomto případě v úvahu až po vyčerpání všech prostředků ochrany, tedy i správní žaloby a kasační stížnosti. A z této podmínky je i v tomto případě stanovena výjimka a to pro případ, že v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma. Ústavní soud posoudí, zda došlo k porušení některého ze základních práv a svobod orgánem veřejné moci, zejména v souvislosti s čl. 38 odst. 2 Listiny, a pokud ano, ve svém nálezu přikáže nečinnému správnímu orgánu jednat, popř. mu zakáže nadále porušovat stěžovatelovo ústavně zaručené právo.

10.1.5 Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě

Institut odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě slouží jako významná záruka zákonnosti ve veřejné správě, protože v případě, že nastane nezákonný stav, je požadováno po subjektu, který tento stav způsobil, aby se podrobil sankci, popřípadě učinil opatření k nápravě. Odpovědnost za porušení povinnosti a způsobenou škodu je stanovena nejen pro adresáty veřejné správy, ale i pro její vykonavatele.

Prvním typem odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě je **správněprávní odpovědnost**, tedy odpovědnost za správní delikt. Specifika správněprávní odpovědnosti spočívají v tom, že správněprávní odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy. Tato odpovědnost směřuje vůči adresátům veřejné správy.

Druhým typem odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě je **odpovědnost podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**. Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci, územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu. Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, tzn. úřední osoby, a orgány

územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. Odpovědnosti za škodu se podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nelze zprostit. Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním nebo nesprávným úředním postupem.

Základním předpokladem pro uplatňování nároku na náhradu škody vzniklé z nezákonného rozhodnutí poškozenou osobou je existence takového nezákonného rozhodnutí, které konstitutivně zakládá práva a povinnosti, nebo takového, které je pouze deklaruje, tj. stanoví, zda taková osoba práva a povinnosti má či nemá. K vydávání správního aktu musí mít orgán zákonné zmocnění, jinak by se dalo od začátku hovořit o nicotnosti rozhodnutí. Nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti. Nesprávný úřední postup, můžeme tedy kvalifikovat jako protiprávní činnost orgánu, stejně jako nečinnost. Částečnou definici lze nalézt v ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který stanoví, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. Nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. Takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce. Právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.

Ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu Ministerstvo spravedlnosti, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem, nebo příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu. Není-li možné příslušný úřad určit, jedná za stát Ministerstvo financí. Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno Českou národní bankou nebo na základě mezinárodní smlouvy orgánem dohledu nad finančním trhem jiného členského státu Evropské unie nebo došlo-li u České národní banky nebo tohoto orgánu dohledu k nesprávnému úřednímu postupu, jedná za stát Česká národní banka. Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno Nejvyšším kontrolním úřadem nebo došlo-li u Nejvyššího kontrolního úřadu k nesprávnému úřednímu postupu, jedná za stát tento orgán.

Nárok na náhradu škody se uplatňuje u výše uvedených úřadů. Byl-li nárok uplatněn u úřadu, který není příslušný, postoupí tento úřad žádost poškozeného příslušnému úřadu. Účinky předběžného uplatnění jsou v tomto případě zachovány. Uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku. Domáhat se náhrady škody u civilního soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok úřadem plně uspokojen.

Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily. Bylo-li nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že se ten, kdo je vydal, řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí, nemá stát právo na regresní úhradu. Stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody.

Nahradil-li stát škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud byli k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněni. Uhradily-li úřední osoby nebo územní celky v přenesené působnosti regresní úhradu státu, mohou požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Je-li uplatněn nárok na regresní úhradu proti osobě, u níž účast na výkonu veřejné moci náležela k povinností

vyplývajícím z pracovního poměru nebo z poměru mu na roveň postaveného anebo z poměru služebního, řídí se výše regresní úhrady zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce. Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu.

Právo na regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu. Byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob, jsou povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně. Kdo je povinen platit regresní úhradu společně a nerozdílně s jinými, vypořádá se s nimi podle účasti na způsobení vzniklé škody. Soud může regresní úhradu přiměřeně snížit zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Snížení nelze provést, jde-li o škodu způsobenou úmyslně. Ten, proti němuž byl uplatněn nárok na regresní úhradu, má proti subjektu, který po něm regresní úhradu požaduje, právo uplatnit všechny námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody.

Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Bylo-li územním celkem v samostatné působnosti v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, vydáno nezákonné rozhodnutí, mají účastníci řízení právo na náhradu škody, která jim tímto rozhodnutím vznikla. Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Bylo-li nezákonné rozhodnutí územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda.

Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti vydaným v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, platí obdobně postup pro uplatňování nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím vůči státu. Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku v samostatné působnosti vydaným postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, lze uplatnit tehdy, pokud bylo vykonatelné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem.

Územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon

nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.

Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na kraji, je-li příslušným orgánem orgán kraje, nebo na státu, je-li příslušným orgánem orgán státu. Nahradil-li územní celek v samostatné působnosti škodu, poskytl-li zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nebo zaplatil-li regresní úhradu, může požadovat regresní úhradu od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

Posledním typem odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě je trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků. Pokud pracovníci a funkcionáři veřejné správy disponují veřejnou mocí, jsou v obecném zájmu ve zvýšeném rozsahu trestně chráněny a současně mají zvýšenou trestní odpovědnost a to zejména proto, aby se zabránilo zneužívání této pravomoci. V našem právním řádu neexistuje zvláštní samostatná kodifikace trestní odpovědnosti úředních osob. Právní úprava trestní odpovědnosti funkcionářů a úředníků je obsažena v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku. Podle něj jsou za trestný čin odpovědny ty úřední osoby, které jej spáchali v souvislosti se svou pravomocí, přičemž trestní zákoník chrání adresáty veřejné správy před zneužitím pravomoci úřední osobou, ale i např. nedbalostním či úmyslným porušováním povinností, které by mohly hraničit se svévolí nebo dokonce šikanou ze strany úřední osoby, která je samozřejmě v právním státě ovládaném zásadou zákonnosti nepřípustná. Stejně jako právní řád úřední osoby omezuje, poskytuje jim pro výkon jejich činností zvýšenou ochranu, zejména před násilím, výhrůzkami a zásahy do jejich činností. Jednak aby jim umožnil nerušený výkon svěřených pravomocí a také zajistil určitou vážnost jimi vykonávaného úřadu. Obě tyto roviny trestní odpovědnosti jsou sankcionovány tresty odnětí svobody různého rozsahu.

10.2 Kontrola veřejné správy

10.2.1 Pojem kontroly veřejné správy

Veřejnou správu, jakožto soubor organizovaných činností směřujících k naplnění veřejných úkolů ve veřejném zájmu, můžeme označit jako určitý druh řízení, jehož nezbytnou součástí je i **kontrola**. Ta bývá považována za nejvýznamnější právní záruku zákonnosti ve veřejné správě, protože se na jejím

základě se získávají veškeré informace o činnostech, které správní orgány vykonávají, porovnávají se se stanovenými cíli a v případě zjištění nežádoucích odchylek se přijmou příslušná opatření k nápravě. Z tohoto tvrzení můžeme vymezit funkce kontroly, kterými jsou funkce zjišťovací, porovnávací a nápravná. Kontrola je nedílnou součástí všech řídicích a rozhodovacích procesů. Je to akt a proces, které ve zpětné vazbě podávají informaci o dosažení stanovených cílů.

Kontrola obecně, a tedy i kontrola veřejné správy musí být systematická. Příliš častá či nekoordinovaná kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. V návaznosti na zmíněné požadavky kontroly, můžeme rozlišit **kontrolu z časového a organizačního hlediska**, přičemž **z hlediska času rozeznáváme kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou** a **z hlediska organizačního rozlišujeme vnitřní a vnější kontrolu veřejné správy**.

Vnitřní kontrolou veřejné správy rozumíme situaci, kdy o orgány veřejné správy jsou kontrolovány v rámci vlastní organizační soustavy, tzn. že kontrolují samy sebe. Do vnitřní kontroly veřejné správy se řadí instanční dozor a služební dohled. **Vnější kontrolou** veřejné správy rozumíme kontrolu vykonávanou subjekty a orgány stojícími mimo organizaci veřejné správy. Do vnější kontroly veřejné správy se řadí:

- **kontrola vykonávaná občany,**
- **kontrola vykonávaná Parlamentem,**
- **kontrola vykonávaná soudy,**
- **kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem,**
- **kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv,**

Při kontrole veřejné správy však nedochází pouze k hodnocení veřejné správy z hlediska zákonnosti, nýbrž i ke kontrole dodržování efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti při hospodaření s veřejnými prostředky.

10.2.2 **Kontrola veřejné správy vykonávaná občany**

Občané kontrolují veřejnou správu prostřednictvím **petic** a **stížností**. Institut petic a stížností slouží občanům k ochraně práv svých, popřípadě k ochraně veřejného nebo jiného společného zájmu. Právní úprava **petičního práva** je na ústavní úrovni obsažena v ustanovení čl. 18 Listiny, ve kterém je uvedeno, že petiční právo je zaručeno. Ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou. Právní úprava petičního práva je na zákonné úrovni obsažena v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Podle zákona o právu petičním

má každý právo sám nebo společně s jinými se obracet na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. Právnícké osoby mohou toto právo vykonávat, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti. Petici se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Petice nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti. Ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno. Výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.

K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor. Petiční výbor není právníckou osobou. Členové petičního výboru jsou povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány. Občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. K podpisu nesmí být žádným způsobem nucen. Pokud podpisové archy neobsahují text petice, musí být označeny tak, aby bylo zřejmé, jaká petice má být podpisy podpořena. Dále na nich musí být uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil, nebo jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy petičního výboru v této věci zastupovat. K jejich podpoření mohou být petice a podpisové archy vystaveny též na místech přístupných veřejnosti. K tomu není třeba povolení státního orgánu, nesmí však dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku. Shromažďováním podpisů na místě přístupném veřejnosti může být pověřena osoba, která dosáhla věku 16 let.

Petice musí být písemná a musí být pod ní uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává. Podává-li petici petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat. Státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout. Nepatří-li věc do jeho působnosti, petici do 5 dnů postoupí příslušnému státnímu orgánu a uvědomí o tom toho, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.

Právní úprava podávání **stížností** je na zákonné úrovni obsažena v ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správním řádu. Podle něj se dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, případná odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není podáním stížnosti dotčena. Stížnost lze podat písemně nebo ústně. Je-li podána ústně stížnost, kterou nelze ihned vyřídit, sepíše o ní

správní orgán písemný záznam. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti. Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu. Stěžovatel o nich bude vyrozuměn jen tehdy, jestliže o to požádal. Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

10.2.3 **Kontrola veřejné správy vykonávaná Parlamentem**

Parlament České republiky má zejména pravomoc dílčí kontroly vlády České republiky, potažmo veřejné správy. Základní a nejdůležitější funkcí Parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny a Senátu, je vytváření a schvalování zákonů. Ty hrají v právním státě zásadní roli, neboť právě na jejich základě se zřizují orgány veřejné správy, stanovuje se jejich pravomoc a působnost a upravují další důležité instituty pro fungování veřejné správy. Skupina poslanců či senátorů má dále pravomoc podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu. Poslanecká sněmovna má dále velmi významnou pravomoc spočívající ve vyslovování důvěry, nebo nedůvěry vládě České republiky, ať už při jejím ustavení, popřípadě během funkčního období. Během funkčního období vlády mají poslanci právo interpelace. Institut interpelace spočívá v právu každého poslance interpelovat, tzn. vznášet ústní nebo písemné dotazy, vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, tedy právo podat oficiální dotaz k činnosti exekutivy. Členové vlády mají povinnost na interpelaci do 30 dnů od jejího podání odpovědět.

Ústava opravňuje Poslaneckou sněmovnu a Senát ke zřizování výborů a komisí, které slouží jako kontrolní orgány v rámci legislativního procesu, a ke zřizování vyšetřovacích komisí, které slouží k vyšetřování veřejného zájmu. V případě, že je vyžádána na jednání výborů a komisí Poslanecké sněmovny účast člena vlády, je povinen se na jednání výboru nebo komise dostavit, avšak má možnost nechat se zastoupit. Zastoupení však nepřichází v úvahu, vyžádá-li si Poslanecká sněmovna nebo Senát účast člena vlády na jednání pléna. V této souvislosti je nutno zmínit, že účast na jednání Poslanecké sněmovny a Senátu a jimi zřízených komisí či výborů je nikoliv jen povinností člena vlády, ale také jeho právem.

K další kontrolním pravomocem Poslanecké sněmovny patří schvalování zákona o státním rozpočtu a usnesení o státním závěrečném účtu, oboje probíhá na základě návrhu předloženého vládou.

A další dílčí činnosti vykonávané v podobě udělování souhlasů k vybraným činnostem, či jmenování členů příslušných orgánů. Z výčtu výše zmíněných pravomocí si můžeme dovodit, že prostřednictvím Parlamentu je vykonávána jak předběžná, tak průběžná i následná kontrola veřejné správy a moci výkonné.

10.2.4 **Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy**

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané soudy** je na ústavní úrovni obsažena v ustanovení čl. 36 Listiny, ve kterém je uvedeno, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. 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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. V této souvislosti je možné rozlišit trojí kontrolu veřejné správy vykonávanou soudy a to kontrolu vykonávanou správními soudy, civilními soudy, Ústavním soudem České republiky. Tyto soudy odlišuje podstata, pro kterou byly zřízeny, avšak cíl mají všechny stejný, tj. tedy poskytnout ochranu právům občana před rozhodnutími a zásahy veřejné správy.

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané správními soudy** je na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Podle něj správní soudy slouží k poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. V České republice tvoří soustavu správních soudů krajské soudy, a Nejvyšší správní soud. U správních soudů se uplatňuje zásada dispoziční, tedy zahajování řízení pouze na základě podnětu. Podle soudního řádu správního mají správní soudy pravomoc rozhodovat o správních žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o správních žalobách proti nečinnosti správních orgánů, o správních žalobách proti nezákonným zásahům správních orgánů, o kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem a o kasačních stížnostech.

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané civilními soudy** je na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Zatímco správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, civilní soudy se zabývají věcmi soukromoprávní povahy. Podle ustanovení § 244 občanského soudního řádu civilní soud projednává pravomocné rozhodnutí správního orgánu o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občansko-právních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů. Příslušné k rozhodování v těchto věcech jsou okresní soudy, nesmíme však opomenout stanovenou výjimku týkající se vkladu vlastnického práva k nemovitostem, kde příslušnost k rozhodování jako soudu prvního stupně patří krajskému soudu. V případě, že soud dospěje k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je správné, zamítne žalobu

a řízení ukončí. V opačném případě, tzn., shledá-li civilní soud v řízení, že v právní věci má být rozhodnuto jinak, rozhodne ve věci samé rozsudkem. Tento rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, v jakém je napadené rozhodnutí rozsudkem soudu dotčeno.

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané Ústavním soudem České republiky** je na ústavní úrovni upravena v Ústavě a na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky. Úkolem Ústavního soudu je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Ústavní soud je tvořen patnácti soudci, kteří jsou jmenováni prezidentem České republiky na funkční období deseti let. Soudci Ústavního soudu rozhodují buď v plénu, které je složeno ze všech soudců, nebo v zákonem stanovených případech v senátech, přičemž Ústavní soud je tvořen čtyřmi tříčlennými senáty. Ústavní soud má podle ustanovení čl. 87 Ústavy ve vztahu k veřejné správě pravomoc rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Ústavní soud rozhoduje nálezem, proti kterému se nelze odvolat.

10.2.5 **Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem**

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem** je na ústavní úrovni obsažena v ustanovení čl. 97 Ústavy, ve kterém je uvedeno, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.

Právní úprava kontroly veřejné správy vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem je na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu upravuje postavení, působnost, organizační strukturu a činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky. Orgány Úřadu jsou prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu. Vnitřní pořádek orgánů Úřadu upravuje organizační řád Úřadu, jednací řád Kolegia Úřadu, jednací řád senátů Úřadu a kárný řád. Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání

o kontrolní činnosti. Úřad může vysílat členy Úřadu a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů. Úřad může být členem mezinárodních organizací sdružujících kontrolní instituce. Sídlem Úřadu je Praha a může užívat znaku České republiky.

Úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, státního závěrečného účtu, plnění státního rozpočtu, hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky, vydávání a umořování státních cenných papírů, zadávání státních zakázek. Kontrolu v tomto rozsahu vykonává Úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, u organizačních složek státu, právnických a fyzických osob. Úřad dále vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky. Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení. Výsledkem kontrolní činnosti Úřadu jsou kontrolní závěry. Kontrolním závěrem se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Úřad vykonává kontroly na základě plánu kontrolní činnosti, který obsahuje věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce. Při zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti se vychází z podnětů prezidenta Úřadu, viceprezidenta Úřadu a z podnětů členů Úřadu. Podněty vycházejí z vlastní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Plán kontrolní činnosti u každé kontrolní akce obsahuje zejména předmět a cíle kontroly a označení kontrolovaného orgánu, organizační složky státu, právnické nebo fyzické osoby, časový plán, člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr a orgán Úřadu, který schvaluje kontrolní závěr a složení senátu Úřadu, byl-li zřízen. Schválený plán kontrolní činnosti předkládá k informaci prezident Úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejňuje jej ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. O provedení změn v plánu kontrolní činnosti rozhoduje Kolegium Úřadu.

Kontrolující jsou při provádění kontroly oprávněni vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena, požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady, další písemnosti a data z informačních systémů, seznamovat se s utajovanými informacemi, prokážou-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací, požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, zajišťovat v odůvodněných případech doklady, požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků, požadovat, aby kontrolované osoby ve stanovených lhůtách zajistily přístup k datům, která souvisí s předmětem kontroly. Povinností kontrolujících je zjistit při kontrole skutečný stav věci

a jsou povinni jej prokázat doklady. Kontrolující jsou dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly, šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pomínou-li důvody jejich převzetí, řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití, pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol, zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalostí těchto skutečností. Kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících a v nezbytném rozsahu odpovídající povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.

O kontrole se pořizuje kontrolní protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V kontrolním protokolu se uvádí označení Úřadu a jména kontrolujících na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, skutečný stav, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se protokol opírá. Kontrolní protokol podepisují kontrolující, kteří se kontroly zúčastnili. Vedoucí skupiny kontrolujících osobně odpovídá za obsah protokolu. Povinností kontrolujících je seznámit kontrolované osoby s obsahem kontrolního protokolu a předat jim jeho stejnopis. Seznámení s kontrolním protokolem a jeho převzetí potvrzují kontrolované osoby podpisem kontrolního protokolu. Odmítne-li kontrolovaná osoba seznámit se s kontrolním protokolem nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v kontrolním protokolu.

Proti kontrolnímu protokolu může kontrolovaná osoba podat námitky vedoucímu skupiny kontrolujících, a to ve lhůtě pěti pracovních dnů ode dne seznámení s kontrolním protokolem, nestanoví-li kontrolující lhůtu delší. Námitky je nutno podat písemně a musí být zdůvodněny. O námitkách rozhoduje vedoucí skupiny kontrolujících. Nebylo-li námitkám vyhověno, může se kontrolovaná osoba ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o námitkách odvolat k příslušnému senátu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednávaný tímto senátem Úřadu nebo Kolegiu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednávaný Kolegiem Úřadu. Jsou-li pro to důvody, příslušný orgán Úřadu rozhodnutí o námitkách změnit nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Pokud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vyplyne potřeba věc došetřit, příslušný orgán Úřadu rozhodnutí zčásti nebo zcela zruší a zajistí došetření věci. Skutečnosti zjištěné při došetření se uvedou v dodatku ke kontrolnímu protokolu. Proti rozhodnutí příslušného orgánu Úřadu je odvolání nepřípustné. Náklady vzniklé Úřadu v souvislosti s prováděním kontroly nese Úřad.

Všechny schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident Úřadu ve Věstníku Úřadu a zasílá je Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Kontrolní protokoly a další podklady pro schválené kontrolní závěry poskytne Úřad na jejich požádání Poslanecké sněmovně, Senátu, jejich orgánům a vládě České republiky.

10.2.6 **Kontrola veřejné správy vykonávaná veřejným ochráncem práv**

Právní úprava **kontroly veřejné správy vykonávané veřejným ochráncem práv** je na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Veřejného ochránce práv je možné charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy. Podle zákona o veřejném ochránci práv Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených zákoně o veřejném ochránci práv, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Sídlem ochránce je Brno.

Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Ochránce může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu. Zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak. Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Výkon funkce ochránce je neslučitelný s jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, není-li taková činnost na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce. Ochránce nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí.

Ochránce se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ne však dříve než dnem následujícím po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního ochránce. Slib ochránce zní: "Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv." Nesloží-li ochránce slib do 10 dnů ode dne zvolení nebo složí-li slib s výhradou, hledí se na něj, jako by nebyl zvolen. Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně. Za výkon funkce odpovídá ochránce Poslanecké sněmovně. Funkce ochránce je veřejnou funkcí.

Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání ochránce vyloučeno po dobu výkonu působnosti ochránce. Ochránce je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce, pokud zákon nestanoví jinak. Stejnou povinnost mají i zaměstnanci Kanceláře Veřejného ochránce práv. Povinnosti mlčenlivosti může ochránce nebo zaměstnanec

Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

Ochránce také provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením a provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

Působnost ochránce se dále vztahuje na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací detence, další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení, místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí.

Působnost ochránce se naopak nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.

Ochránce jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila nebo z vlastní iniciativy.

Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti. Podnět lze učinit také ústně do protokolu v Kanceláři veřejného ochránce práv. Podnět nesmí být podroben úřední kontrole a nepodléhá poplatku. Podnět musí obsahovat vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem, označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká, doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě, a jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává. Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.

Ochránce podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Ochránce může podnět odložit, jestliže náležitosti podnětu stanovené zákonem o veřejném ochránci práv nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě, je zjevně neopodstatněný, od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku, věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta nebo jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přezkoušena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti. O odložení podnětu a důvodech odložení ochránce písemně vyrozumí stěžovatele. Je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, ochránce o tom stěžovatele neprodleně vyrozumí a poučí jej o správném postupu. Pokud ochránce podnět neodloží nebo se nejedná o opravný prostředek podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.

Ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů, rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob. Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne nebo provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky. Pro účely šetření zprostit na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jím zvláštním zákonem uložena. Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného, a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou. Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.

Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. Zjistí-li naopak ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud úřad na tuto výzvu ochránce sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli. Součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Ochránce může navrhnout opatření k nápravě a to zejména zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt nebo poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad tuto povinnost nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu nebo může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Takto ochránce může postupovat i tehdy, pokud úřad neplní svoje povinnosti v rámci šetření provedeného ochráncem.



Zárukami zákonnosti ve veřejné správě se rozumí souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práv pro případ jeho porušení. Záruky zákonnosti ve veřejné správě slouží i k nápravě situace, v případě, že byla zásada zákonnosti porušena. K právním zárukám zákonnosti ve veřejné správě je možné zařadit:

- právo na informace ve veřejné správě,
- zrušení a změnu vadných individuálních správních aktů a normativních právních aktů a jiných opatření ve veřejné správě,
- ochranu proti nečinnosti orgánů veřejné správy,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě,
- kontrolu veřejné správy.



1. Vymezte jednotlivé záruky zákonnosti ve veřejné správě.
2. Vymezte problematiku práva na informace ve veřejné správě.
3. Vymezte problematiku zrušení a změny vadných individuálních správních aktů a normativních právních aktů ve veřejné správě.
4. Vymezte problematiku ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy.
5. Vymezte problematiku uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností ve veřejné správě.
6. Vymezte pojem kontrola veřejné správy.
7. Vymezte nástroje kontroly veřejné správy.
8. Vymezte problematiku kontroly veřejné správy vykonávané občanem.
9. Vymezte problematiku kontroly veřejné správy vykonávané Parlamentem.
10. Vymezte problematiku kontroly veřejné správy vykonávané soudy.

11. Vymezte problematiku kontroly veřejné správy vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem.
12. Vymezte problematiku kontroly veřejné správy vykonávané veřejným ochráncem práv.



Literatura k tématu:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- [2] POMAHÁČ, R., PÍTROVÁ, L. *Správní právo I*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.
- [3] SKULOVÁ, S., POTĚŠIL L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.
- [4] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 1, vydání. Brno - Doplněk, 2007.
- [5] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

Kapitola 11

Správní soudnictví



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem správní soudnictví
- definovat řízení ve správním soudnictví



Klíčová slova:

Správní soudnictví, Nejvyšší správní soud, krajské správní soudy, správní žaloba.

11.1 Správní soudnictví v České republice

11.1.1 Postavení a organizace správních soudů

Právní úprava správního soudnictví je na ústavní úrovni obsažena v ustanoveních čl. 91 a 92 Ústavy, ve kterých je uvedeno, že soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení. Působnost a organizaci soudů stanoví zákon. Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.

Právní úprava správního soudnictví je na zákonné úrovni upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. Soudní řád správní upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců a postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Soudy ve správním soudnictví v rámci soudního řízení správního poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo jinými zvláštními zákony a rozhodují v dalších věcech, o nichž tak stanoví soudní řád správní. Veřejným subjektivním právem je přitom možnost fyzické nebo právnické osoby chovat se určitým způsobem, který je vyjádřen, zaručen a tedy chráněn zvláštním způsobem stanoveným v právních předpisech veřejného práva, tzn. práva správního, práva sociálního zabezpečení, práva finančního, práva životního prostředí aj. Soudy ve správním soudnictví jsou podle ustanovení čl. 95 Ústavy při rozhodování vázány zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dojde-li soud ve správním soudnictví k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Ve **správním soudnictví** jednájí a rozhodují **krajské soudy** a **Nejvyšší správní soud**. Nestanoví-li soudní řád správní jinak, vztahuje se na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem. Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodo-

vání soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se Nejvyšší správní soud v případech a postupem v tomto zákoně stanoveným může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje z řad soudců tohoto soudu prezident republiky; na odvolávání z těchto funkcí se vztahuje zákon o soudech a soudcích. Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu je 10 let. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vykonávají soudci. Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu Nejvyššího správního soudu v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Předsedové kolegií kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost kolegií. Předsedové senátů kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost senátů. Soudci Nejvyššího správního soudu je jmenován alespoň jeden asistent soudce. Pracovní poměr asistenta soudce vzniká jmenováním a řídí se zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Soudci Nejvyššího správního soudu se zařazují rozvrhem práce do **kolegií** podle hlavních úseků své činnosti. O počtu kolegií rozhoduje plénium Nejvyššího správního soudu na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech, nestanoví-li tento zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu. Senát se skládá z předsedy a šesti soudců ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách nebo z předsedy a dvou soudců v ostatních případech. Rozšířený senát se skládá z předsedy a šesti soudců, rozhoduje-li o věci postoupené mu senátem složeným předsedy a dvou soudců nebo z předsedy a osmi soudců v ostatních případech.

Plénium se skládá ze všech soudců Nejvyššího správního soudu. Plénium se může platně usnášet za přítomnosti nejméně dvou třetin svých členů. K přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů; k zaujetí stanoviska, k rozhodnutí o počtu kolegií je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Předseda Nejvyššího správního soudu svolává plénium, určuje jeho program a řídí jeho zasedání. Předseda Nejvyššího správního soudu je povinen do jednoho měsíce svolat plénium, požádá-li o to nejméně třetina všech soudců Nejvyššího správního soudu; v takovém případě předseda Nejvyššího správního soudu určí program pléna podle návrhu toho, kdo o svolání pléna požádal. Ministr spravedlnosti a předseda Nejvyššího soudu mají právo zúčastnit se zasedání pléna. Na zasedání pléna je možné přizvat také další osoby. Zasedání pléna jsou neveřejná.

Předseda Nejvyššího správního soudu vydává po projednání v plénu jednací řád Nejvyššího správního soudu. V jednacím řádu Nejvyšší správní soud upraví zejména podrobněji postup při výkonu soudnictví, při jednání kolegií a pléna, při vytváření senátů a rozšířených senátů, při tvorbě rozvrhu

práce, při prověrkách rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu, při sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů, při přijímání zásadních usnesení, při zaujímání stanovisek, při vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud vydává **Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu.

Soudním řádem správním je zřízena **soudcovská rada Nejvyššího správního soudu**, která se skládá z pěti členů. Funkce člena soudcovské rady je neslučitelná s funkcí předsedy, místopředsedy a předsedy kolegia Nejvyššího správního soudu. Soudcovská rada je poradním orgánem předsedy Nejvyššího správního soudu. Soudcovskou radu svolává, určuje její program a řídí její jednání předseda soudcovské rady. Předseda soudcovské rady je povinen do jednoho měsíce svolat soudcovskou radu, požádá-li o to její člen, předseda nebo místopředseda Nejvyššího správního soudu. Soudcovská rada se může platně usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů. K přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů soudcovské rady. Předseda nebo místopředseda Nejvyššího správního soudu se mohou účastnit zasedání soudcovské rady, činit návrhy a vyjadřovat se k projednávaným otázkám. Na zasedání soudcovské rady mohou být přizvány další osoby. Zasedání soudcovské rady jsou neveřejná.

Soudcovská rada se vyjadřuje ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy kolegia a předsedy senátu Nejvyššího správního soudu, soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u Nejvyššího správního soudu nebo kteří mají být přeloženi od Nejvyššího správního soudu k jinému soudu, k zásadním otázkám státní správy Nejvyššího správního soudu, projednává návrhy rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu a jeho změn, může požádat předsedu Nejvyššího správního soudu o svolání pléna a navrhnout mu program zasedání pléna a plní i další úkoly, stanoví-li tak zvláštní zákon. Návrhy předkládá soudcovské radě předseda Nejvyššího správního soudu.

Ústředním orgánem státní správy Nejvyššího správního soudu je Ministerstvo spravedlnosti. Státní správu Nejvyššího správního soudu vykonává ministerstvo prostřednictvím předsedy Nejvyššího správního soudu. Ministerstvo a předseda Nejvyššího správního soudu vykonávají v případech stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem státní správu Nejvyššího správního soudu s přihlédnutím k vyjádření soudcovské rady.

Státní správu Nejvyššího správního soudu v rozsahu stanoveném soudním řádem správním vykonává předseda Nejvyššího správního soudu. Místopředseda Nejvyššího správního soudu se podílí na výkonu státní správy Nejvyššího správního soudu v rozsahu určeném jeho předsedou. Předseda Nejvyššího správního soudu může při zachování vlastní odpovědnosti pověřit jednotlivými úkony státní správy s jejich souhlasem předsedy senátů a ostatní soudce Nejvyššího správního soudu.

Předseda Nejvyššího správního soudu vyřizuje stížnosti na průtahy v řízení, na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení místopředsedou soudu, předsedy senátu, soudci, asistenty soudců a dalšími zaměstnanci působícími u Nejvyššího správního soudu. Podání, jejichž obsahem je nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti vyřizované předsedou Nejvyššího správního soudu, vyřizuje ministerstvo. Ministerstvo též vyřizuje stížnosti na průtahy v řízení, na nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení, jestliže si jejich vyřízení vyhradilo.

Krajský soud ve správním soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000,- Kč, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce. Jednotlivé úkony činí a rozhoduje předseda senátu. Práva a povinnosti předsedy senátu má i specializovaný samosoudce.

11.1.2 Působnost a příslušnost správních soudů

Soudy ve správním soudnictví v rámci soudního řízení správního **rozhodují o:**

žalobách proti pravomocným rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tzn. pravomocným rozhodnutím **správních orgánů**,

- **ochraně proti nečinnosti správního orgánu,**
- **ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,**
- **kompetenčních žalobách.**

Soudy ve správním soudnictví v rámci soudního řízení správního **dále rozhodují:**

- **ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,**
- **ve věcech politických stran a politických hnutí,**
- **o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.**

Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání **řádných opravných prostředků ve správním řízení**, tj.

odvolání a rozkladu, připouští-li je zvláštní zákon. Z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon.

Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení **věcně příslušný** krajský soud a **místně příslušný** soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek péstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, nebo v jehož obvodu se popřípadě zdržuje.

Byl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému. Byla-li věc nesprávně postoupena Nejvyššímu správnímu soudu, vrátí ji Nejvyšší správní soud krajskému soudu, který ji postoupil, nebo ji postoupí krajskému soudu věcně a místně příslušnému. Není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány.

11.1.3 Obecná ustanovení o soudním řízení správním

Účastníky soudního řízení správního, tj. řízení o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem, jsou navrhovatel, tj. žalobce, a odpůrce, tj. žalovaný, nebo ti, o nichž to stanoví soudní řád správní. Žalobcem je zpravidla účastník správního řízení, který neuspěl se svým odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu, případně osoba jinak činností nebo nečinností správního orgánu dotčená a žalovaným je správní orgán. Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, správní orgán a také ten, komu ji přiznává zákon. Účastník je způsobilý samostatně činit v řízení úkony, tzn. že má **procesní způsobilost**, v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Procesní způsobilost má i správní orgán a také ten, kdo je podle zákona oprávněn podat návrh. Účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem. Účastník může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených.

Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

Účastníci a osoby zúčastněné na řízení mohou činit své úkony jakoukoli formou, pokud zákon pro některé úkony určitou formu nestanoví. Předseda senátu může vždy uložit, aby úkon byl proveden písemně nebo ústně do protokolu. Podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě. Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen. Navrhovatel může vzít svůj návrh, tzn. zpravidla žalobu, zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.

Nestanoví-li soudní řád správní jinak, **soud usnesením odmítne návrh**, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat, návrh byl podán předčasně nebo opožděně, návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou nebo je návrh nepřípustný.

Soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí, prohlásí-li navrhovatel, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen nebo stanoví-li tak soudní řád správní nebo zvláštní zákon.

Soud řízení usnesením přeruší, jestliže ve věci byl předložen Ústavnímu soudu návrh podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, tzn. dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito,

je v rozporu s ústavním pořádkem. **Předseda senátu řízení usnesením přeruší**, jestliže účastník ztratil procesní způsobilost a není zastoupen, nelze v řízení bez zbytečného odkladu pokračovat s právním nástupcem účastníka, rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení soud oprávněn řešit nebo tak stanoví soudní řád správní. **Předseda senátu řízení usnesením může přerušit**, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno, zákonný zástupce navrhovatele zemřel nebo ztratil procesní způsobilost, navrhovatel je neznámého pobytu nebo sídla nebo se nemůže řízení účastnit pro překážku trvalejší povahy nebo zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.

K projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a **předvolá** k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů. O jednání osoby zúčastněné na řízení vyrozumí. Jednání je **veřejné**. Veřejnost může předseda senátu vyloučit, a to i pro určitou část jednání, jen z důvodu ochrany utajovaných informací, obchodního tajemství, mravnosti nebo veřejného pořádku. V takovém případě na žádost účastníka povolí účast na jednání dvěma jeho důvěrníkům, nemá-li tím být zjevně zmařen účel vyloučení veřejnosti, a poučí je o následcích porušení povinnosti mlčenlivosti. Mají-li být probírány utajované informace, musí se důvěrník prokázat osvědčením pro příslušný stupeň utajení projednávaných informací chráněných zvláštním zákonem. Předseda senátu může také z jednací síně vykázat každého, kdo narušuje pořádek a důstojný průběh jednání. Jednání zahajuje a řídí předseda senátu. V průběhu jednání mohou soudci a se souhlasem předsedy senátu účastníci a osoby zúčastněné na řízení klást otázky účastníkům, popřípadě svědkům a znalcům anebo je vyzvat k vyjádření k věci. Na závěr jednání musí být uděleno účastníkům slovo ke konečným návrhům. Rozsudek musí být vyhlášen **jménem republiky a veřejně**. Jakmile soud vyhlásí rozsudek, je jím vázán. Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám.

Ve věci samé rozhoduje soud **rozsudkem, usnesením** jen tam, kde to zákon stanoví. V jiných věcech soud rozhoduje usnesením. Proti rozhodnutí soudu jsou opravné prostředky přípustné, jen stanoví-li tak soudní řád správní.

Na rozsudku se **usnází senát nadpoloviční většinou hlasů** v neveřejné poradě, při níž kromě členů senátu a zapisovatele nesmí být nikdo přítomen. Rozsudek musí být písemně vyhotoven, musí ob-

sahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Rozsudek podepisuje předseda senátu, a nemůže-li tak učinit, jiný člen senátu. Soud vyhotoví rozsudek nejpozději do jednoho měsíce od vyhlášení a učiní potřebná opatření k doručení stejnopisu rozsudku účastníkům do vlastních rukou a k doručení osobám na řízení zúčastněným. Tuto lhůtu může předseda soudu ze závažných důvodů prodloužit, nejvýše však o dva měsíce. Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci. Výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Rozsudek je vykonatelný, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil, a není-li vyslovena povinnost k plnění, nebo není-li stanovena lhůta k plnění, jeho právní mocí.

Náklady soudního řízení správního jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné. Každý z účastníků a osob zúčastněných na řízení platí náklady, které vzniknou jemu nebo jeho zástupci. Stát platí náklady vynaložené na svědečné, znalečné, tlumočné a jiné náklady spojené s dokazováním. Předseda senátu však může účastníkovi, který nebyl osvobozen od soudních poplatků, usnesením uložit, aby složil zálohu na náklady provedení důkazu, který navrhl.

Účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Stát má proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků. Jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. O povinnosti nahradit náklady řízení rozhodne soud zpravidla v rozsudku nebo usnesení, jímž se řízení končí.

Dokud soud nerozhodl, může **odpůrce** vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž **navrhovatele uspokojí**, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil. Předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat, opatření nebo úkon provést a oznámit je navrhovateli i soudu. Soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel,

že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Rozhodnutí, opatření nebo úkon odpůrce nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení.

11.1.4 **Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu**

Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím správním řízení **rozhodnutím správního orgánu**, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. **Žalobu** proti rozhodnutí správního orgánu **může podat** i účastník správního řízení, tvrdí-li, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených. **Žalovaným** je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Žaloba je nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí nebo domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, předběžné povahy, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti nebo jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Žaloba kromě obecných náležitostí podání **musí obsahovat** označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné,

z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. K žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. Žalobu lze podat **do dvou měsíců** poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

Předseda senátu doručí žalobu žalovanému správnímu orgánu a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení. Přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.

Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění nebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Nejsou-li důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí bez jednání, nařídí předseda senátu jednání.

Při jednání soud provádí dokazování. V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

Je-li **žaloba důvodná**, soud **zruší napadené rozhodnutí** pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán. Zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí. **Není-li však žaloba důvodná**, soud ji **zamítne**.

11.1.5 **Řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu**

Ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti **nečinnosti správního orgánu**, např. opatření proti nečinnosti podle správního řádu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Žalobu lze podat nejpozději **do jednoho roku** ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Zmeškání lhůty nelze prominout.

Žaloba kromě obecných náležitostí podání **musí obsahovat** označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku.

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li **návrh důvodný**, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. **Není-li však žaloba důvodná**, soud ji **zamítne**.

11.1.6 Řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu

Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech **nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením 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.

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.

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. Zmeškání lhůty nelze prominout.

Žaloba mimo obecných náležitostí podání **musí obsahovat** označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku.

Žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

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. **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. **Není-li však žaloba důvodná**, soud ji **zamítne**.

11.1.7 Řízení o kasační stížnosti

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení, tj. stěžovatel, domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti

každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak. **Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené:**

- **nezákonnosti** spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- **vady řízení** spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, přičemž za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
- **zmatečnosti** řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,
- **nepřezkoumatelnosti** spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- **nezákonnosti** rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Nepřípustná je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Kasační stížnost je dále nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž se pouze upravuje vedení řízení nebo které je podle své povahy dočasné.

Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou stanoveny soudním řádem správním pro podání kasační stížnosti, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zákona vyžadováno pro výkon advokacie.

Kromě obecných náležitostí podání **musí kasační stížnost obsahovat** označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Kasační stížnost musí být podána **do dvou týdnů** po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení. Osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační

stížnosti ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je však zachována také tehdy, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, předá ji tento soud bez zbytečného odkladu Nejvyššímu správnímu soudu se soudním, případně též se správním spisem. Kasační stížnost nemá odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat.

Má-li kasační stížnost vady, avšak není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo k jejímu podání zjevně není oprávněn, zajistí Nejvyšší správní soud jejich odstranění. Nejsou-li důvody pro jiný postup, Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí.

O kasační stížnosti **rozhoduje Nejvyšší správní soud** zpravidla **bez jednání**. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti. To neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud je také vázán důvody kasační stížnosti. To neplatí, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že **kasační stížnost je důvodná**, rozsudkem **zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení**. Jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu, které bylo napadeno žalobou, nebo vyslovení jeho nicotnosti. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Rozhodl-li Nejvyšší

správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo o zrušení rozhodnutí správního orgánu, rozhodne i o nákladech soudního řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. **Není-li však kasační stížnost důvodná**, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem **zamítne**.

11.1.8 Řízení o kompetenčních žalobách

Nejvyšší správní soud rozhoduje **kompetenční spory**, jejichž stranami jsou správní úřad, např. finanční úřad, a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, tj. orgán obce, kraje, hlavního města Prahy nebo profesní komory, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem, např. ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. **Kompetenční spory**, které jsou **spory o pravomoc vydat rozhodnutí** v totožné věci individuálně určených účastníků správního řízení, se dělí na **kladné** a **záporné**. **Kladným kompetenčním sporem** je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka ve správním řízení. **Záporným kompetenčním sporem** je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka ve správním řízení.

Žalobu je oprávněn podat správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl, správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel nebo ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem.

Žalovaným je správní orgán, který je druhou stranou kompetenčního sporu. Je-li podána žaloba tím, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem, jsou žalovanými správní orgány, mezi nimiž je pravomoc vydat rozhodnutí sporná. Má-li Nejvyšší správní soud za to, že řízení a vydání rozhodnutí může být v pravomoci jiného správního orgánu než toho, který je označen žalobou za účastníka kompetenčního sporu, usnesením jej přibere do řízení jako dalšího žalovaného.

Je-li stranou kompetenčního sporu správní úřad, jedná za něj ústřední orgán státní správy příslušný podle úseku státní správy. Není-li jej nebo je-li sporná také tato jeho příslušnost, jedná v řízení správní úřad sám. Každý, kdo byl účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl, má postavení osoby zúčastněné na řízení, nepodal-li žalobu sám.

Žaloba je nepřijatelná, nejde-li o kompetenční spor, přísluší-li rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona, nebo lze-li na návrh žalobce kompetenční spor odstranit, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle tohoto nebo zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti.

Nejvyšší správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí. Neodmítne-li **Nejvyšší správní soud** žalobu, **nezastaví-li řízení** nebo **nerozhodne-li o postoupení věci, rozsudkem určí**, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Současně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s jím určenou pravomocí. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

11.1.9 **Obnova řízení**

Řízení ukončené pravomocným rozsudkem se na návrh účastníka **obnoví**, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější. **Účastníkem řízení** je ten, kdo podal návrh na obnovu řízení, a dále ti, kdo byli účastníky řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí návrh na obnovu řízení směřuje. K řízení je příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje.

Obnova řízení je **přípustná** jen proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí. Obnova řízení **není** naopak **přípustná** proti rozhodnutí o kasační stížnosti. Obnova řízení není dále přípustná, směřuje-li návrh jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.

Návrh na obnovu řízení **lze podat ve lhůtě tří měsíců** ode dne, kdy ten, kdo obnovu řízení navrhuje, se dozvěděl o důvodu obnovy. Po třech letech od právní moci napadeného rozhodnutí však může být návrh podán jen tehdy, jestliže byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán. Zmeškání lhůty nelze prominout. **Návrh musí obsahovat** označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu se napadá, zákonný důvod návrhu, vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že návrh je podán ve lhůtě, a návrh na provedení důkazů, jimiž má být důvodnost návrhu prokázána. Podaný návrh nemá odkladný účinek, soud jej však může na návrh přiznat. Právní mocí rozhodnutí o povolení obnovy se vykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí odkládá do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení. Soud je vázán uplatněnými důvody návrhu. Shledá-li soud důvody pro povolení obnovy řízení, usnesením ji povolí, jinak návrh usnesením zamítne.

Byla-li obnova řízení pravomocně povolena, pokračuje soud v řízení o původním návrhu. K řádnému zjištění skutkového stavu, který tu byl v době jeho původního rozhodnutí, provede nově navržené

důkazy a rozhodne o původním návrhu. Novým rozhodnutím se nahrazuje rozhodnutí původní. Ve výroku o nákladech řízení rozhodne soud současně také o nákladech řízení o povolení obnovy řízení.



Soudy ve správním soudnictví v rámci soudního řízení správního rozhodují o:

- žalobách proti pravomocným rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tzn. pravomocným rozhodnutím správních orgánů,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.
- Soudy ve správním soudnictví v rámci soudního řízení správního dále rozhodují:
 - ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,
 - ve věcech politických stran a politických hnutí,
 - zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

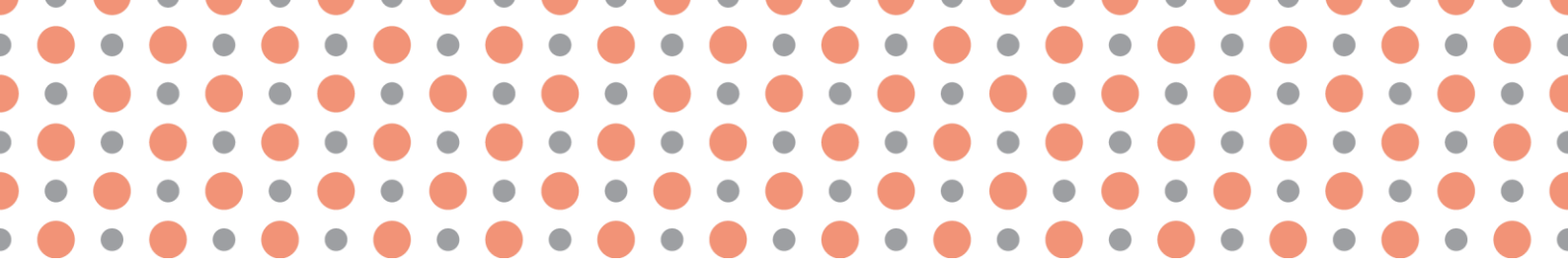


1. Vymezte pojem správního soudnictví.
2. Vymezte postavení a organizace správních soudů.
3. Vymezte působnost a příslušnost správních soudů.
4. Vymezte problematiku řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.
5. Vymezte problematiku řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu.
6. Vymezte problematiku řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.
7. Vymezte problematiku řízení o kasační stížnosti.
8. Vymezte problematiku řízení o kompetenčních žalobách.
9. Vymezte problematiku obnovy řízení.



Literatura k tématu:

- [1] JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- [2] SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.



Kapitola 12

Zvláštní část správního práva



Po prostudování kapitoly budete umět:

- definovat pojem zvláštní část správního práva
- popsat problematiku právní úpravy živnostenské správy



Klíčová slova:

Zvláštní část správního práva, živnostenská správa.

12.1 Pojem zvláštní části správního práva

Ze základního hlediska dělíme správní právo na **část obecnou** a **část zvláštní**. **Část obecná**, tzv. **obecné správní právo**, zahrnuje obecnou úpravu procesních postupů, pojmy, prameny správního práva, správněprávní instituty jako například správní akty nebo veřejnoprávní smlouvy a další činnosti veřejné správy včetně problematiky správního soudnictví. **Zvláštní část správního práva**, označovaná také jako **hmotné správní právo**, obsahuje hmotněprávní úpravu jednotlivých odvětví veřejné správy, tzn. např. vnitřní správu, tzn. správu matrik, evidence obyvatel, trvalého pobytu, občanských průkazů, cestovních dokladů, pobytu cizinců, mezinárodní ochrany, státního občanství, shromažďování aj., správu na úseku bezpečnosti a obrany, školství, ochrany kulturních památek, médií, tisku a publikací, zaměstnanosti, zdravotnictví, elektronických komunikací, zbraní a střeliva, správu na úseku vodního hospodářství, dopravy, územního plánování, stavebnictví, vyvlastňování, sociálního zabezpečení, financí, daní, životního prostředí a mnoha dalších.

Vzhledem k jejímu rozsahu je právní úprava zvláštní části správního práva **roztříštěna do stovek zákonů**. Jednotícím prvkem činnosti orgánů veřejné správy ve všech odvětvích, které tvoří zvláštní část správního práva, je jednoznačně Ústava a Listina, ve kterých jsou stanovena základní pravidla činnosti orgánů veřejné správy. Dalším jednotícím prvkem je činnost vlády České republiky, která prostřednictvím svých usnesení řídí a činnost správních úřadů, a dále také činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, které vůči podřízeným správním úřadům vykonávají řídící, kontrolní a metodickou činnost. Posledním významným jednotícím prvkem činnosti orgánů veřejné správy v oblasti odvětví, které tvoří zvláštní část správního práva, je činnost soudů ve správním soudnictví, které přezkoumávají pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné správy a jejichž právním názo-rem jsou orgány veřejné správy vázány a kdy v zájmu zákonného a jednotného rozhodování orgánů veřejné správy se Nejvyšší správní soud v případech a postupem stanoveným v soudním řádu správním může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.

Velmi důležitým odvětvím veřejné správy, z hlediska účelu studia ekonomie, je právní úprava **správy živností**, nebo jinak řečeno živnostenská správa, která bude přiblížena v následujícím textu.

12.2 Živnostenská správa

12.1.1 Pojem a právní úprava živnostenské správy

Živnostenská správa upravuje **živnostenské podnikání**. **Živnostenské podnikání** je tak předmětem živnostenské správy. Živnostenské podnikání, živnostenský zákon hovoří o živnosti, je **soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost podnikatelem, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem**. Živností podle živnostenského zákona **není**: provozování činnosti vyhrazené zákonem státu nebo určené právnické osobě, využívání výsledků duševní tvůrčí činnosti, chráněných zvláštními zákony, jejich původci nebo autory, výkon kolektivní správy práva autorského a práv souvisejících s právem autorským podle zvláštního právního předpisu, restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi a provádění archeologických výzkumů. Živností dále není v rozsahu zvláštních zákonů činnost fyzických osob a to: lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních léčitelů, veterinárních lékařů, dalších veterinárních pracovníků včetně pracovníků veterinární asanace a osob vykonávajících odborné práce při šlechtitelské a plemenářské činnosti v chovu hospodářských zvířat, advokátů, notářů a patentových zástupců a soudních exekutorů, znalců a tlumočnicků, auditorů a daňových poradců, burzovních dohodců, zprostředkovatelů a rozhodců při řešení kolektivních sporů a rozhodců při rozhodování majetkových sporů, úředně oprávněných zeměměřických inženýrů, autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů činných ve výstavbě, kteří vykonávají svoji činnost jako svobodní architekti a svobodní inženýři, autorizovaných inspektorů, kteří vykonávají svoji činnost jako svobodné povolání, auditorů bezpečnosti pozemních komunikací a zapsaných mediátorů.

Právní úprava živnostenské správy je obsažena v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen živnostenský zákon) a zákoně č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, které definují pojem živnost, upravují podmínky provozování živnosti a vzniku oprávnění k provozování živnosti, vymezují organizaci veřejné správy na úseku živnostenského podnikání, podmínky živnostenského podnikání, tj. základní pravidla, podmínky a povinnosti, které musí podnikatelé plnit, a kontrolu nad jejich dodržováním. Živnostenský zákon tvoří jednotný právní režim pro živnostenské podnikání fyzických i právnických osob bez ohledu na jejich velikost. Právní úprava živnostenské správy je obsažena i v **podzákonných právních předpisech**, mezi které zejména patří nařízení vlády č. 278/2008 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně jednotlivých živností, a nařízení vlády č. 209/2001 Sb., kterým se stanoví seznam živností, jejichž výkon je podnikatel povinen zajistit pouze fyzickými osobami splňujícími odbornou způsobilost tímto nařízením. Významné jsou i **tržní řády obcí**, které s územně omezenou působností obsahují úpravu provozování živností v konkrétních místních podmínkách,

avšak vždy v souladu se živnostenským zákonem. Při fungování živnostenské správy sehrávají důležitou roli také **metodické pokyny ministerstev a jiných ústředních orgánů**, tyto normativní akty však nelze označit za formální, nýbrž za materiální pramen práva. Jedná se o pokyny řízení, které slouží k zajištění koordinovaného chodu živnostenské správy. I když tyto interní normy nemají závaznost zákona a nejsou ani jiným způsobem pro podnikatele závazné, ovlivní jejich chování, protože jsou živnostenskými úřady nuceni k jejich dodržování.

12.2.1 Organizace živnostenské správy

Veřejnou správu na úseku živnostenského podnikání vykonávají **živnostenské úřady**, kterými jsou:

- a) **obecní živnostenské úřady**, kterými jsou odbory obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, a na území hlavního města Prahy živnostenské odbory úřadů městských částí určených Statutem hlavního města Prahy,
- b) **krajské živnostenské úřady**, kterými jsou odbory krajských úřadů, a na území hlavního města Prahy živnostenský odbor Magistrátu hlavního města Prahy,
- c) **Živnostenský úřad České republiky**.

Do doby zřízení Živnostenského úřadu České republiky vykonává jeho působnost **Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky**.

12.2.2 Subjekty oprávněné provozovat živnost

Živnost může provozovat každá fyzická nebo právnická osoba, tj. podnikatel, splní-li všeobecné a zvláštní podmínky stanovené živnostenským zákonem. Státní povolení k provozování živnosti, tj. koncese, se vyžaduje jen v případech živností vymezených živnostenským zákonem.

Fyzická osoba, která nemá bydliště na území České republiky, nebo právnická osoba, která nemá sídlo na území České republiky, může na území České republiky provozovat živnost za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako česká osoba, pokud ze živnostenského nebo zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. Pro účely živnostenského zákona se za českou osobu považuje fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky. Bydlištěm na území České republiky se pro účely zákona rozumí trvalý pobyt na jejím území. Zahraniční fyzická osoba, která hodlá na území České republiky provozovat živnost a která má podle zvláštního zákona povinnost mít pro pobyt na území České republiky povolení, musí k ohlášení živnosti a k žádosti o koncesi doložit doklad prokazující udělení víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu.

Fyzická osoba, již byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, a její rodinní příslušníci mohou provozovat živnost za stejných podmínek jako občan České republiky.

12.2.3 Podmínky a překážky provozování živnosti

Živnostenský zákon stanoví **podmínky provozování živnosti**, které se dělí na **všeobecné** a **zvláštní**. **Všeobecnými podmínkami provozování živnosti** fyzickými osobami, pokud zákon nestanoví jinak, jsou plná svéprávnost, kterou lze nahradit přivolením soudu k souhlasu zákonného zástupce nezletilého k samostatnému provozování podnikatelské činnosti, a bezúhonnost. **Zvláštními podmínkami provozování živnosti** jsou odborná nebo jiná způsobilost, pokud je živnostenský zákon nebo zvláštní předpisy vyžadují.

Živnostenským zákonem jsou také stanoveny **překážky provozování živnosti**. Živnost nemůže provozovat fyzická nebo právnická osoba, které bylo zrušeno živnostenské oprávnění; fyzická nebo právnická osoba, která byla členem statutárního orgánu právnické osoby v době, kdy nastaly nebo trvaly skutečnosti, které vedly ke zrušení živnostenského oprávnění. To neplatí v případě, že fyzická nebo právnická osoba, která byla členem statutárního orgánu, prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti, které vedlo ke zrušení živnostenského oprávnění, zabránila; právnická osoba, členem jejíhož statutárního orgánu je fyzická nebo právnická osoba, které bylo zrušeno živnostenské oprávnění; právnická osoba, členem jejíhož statutárního orgánu je fyzická nebo právnická osoba, která byla členem statutárního orgánu právnické osoby v době, kdy nastaly nebo trvaly skutečnosti, které vedly ke zrušení živnostenského oprávnění. To neplatí v případě, že právnická osoba prokáže, že tento člen vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti, které vedlo ke zrušení živnostenského oprávnění, zabránil.

12.2.4 Odpovědný zástupce

Podnikatel může provozovat živnost prostřednictvím **odpovědného zástupce**. Odpovědný zástupce je fyzická osoba ustanovená podnikatelem, která odpovídá za řádný provoz živnosti a za dodržování živnostenskoprávních předpisů a je k podnikateli ve smluvním vztahu. Nikdo nemůže být ustanoven do funkce odpovědného zástupce pro více než čtyři podnikatele. Odpovědný zástupce musí splňovat všeobecné i zvláštní podmínky provozování živnosti. Odpovědného zástupce je povinen ustanovit podnikatel, který je fyzickou osobou a nesplňuje zvláštní podmínky provozování živnosti, a podnikatel, který je právnickou osobou, pro živnosti vyžadující splnění zvláštních podmínek provozování živ-

nosti. Odpovědným zástupcem nemůže být osoba, u které trvá překážka provozování živnosti. Odpovědným zástupcem v oboru nebo příbuzném oboru živnosti nemůže být ani osoba, které bylo zrušeno živnostenské oprávnění. Odpovědným zástupcem právnické osoby nemůže být člen dozorčí rady či jiného kontrolního orgánu této právnické osoby.

12.2.5 Provozovna

Podnikatel je oprávněn pro výkon živnosti zřídit **provozovnu**, kterou se podle živnostenského zákona rozumí prostor, v němž je živnost provozována. Mobilní provozovna je provozovna, která je přemísitelná a není umístěna na jednom místě po dobu delší než tři měsíce. Živnost může být provozována ve více provozovnách, pokud podnikatel má právní důvod pro jejich užívání. Je-li provozovna umístěna v bytě a není-li podnikatel vlastníkem tohoto bytu, může v něm provozovat živnost pouze se souhlasem vlastníka. Podnikatel je povinen zahájení a ukončení provozování živnosti v provozovně oznámit předem živnostenskému úřadu.

Podnikatel je povinen zajistit, aby provozovna byla způsobilá pro provozování živnosti. Pro každou provozovnu musí být ustanovena **osoba odpovědná za činnost provozovny**. Provozovna musí být trvale a zvenčí viditelně označena obchodní firmou nebo názvem nebo jménem a příjmením podnikatele a jeho identifikačním číslem osoby. Provozovna určená pro prodej zboží nebo poskytování služeb spotřebitelům musí být trvale a zvenčí viditelně označena jménem a příjmením osoby odpovědné za činnost provozovny, s výjimkou automatů, prodejní nebo provozní dobou určenou pro styk se spotřebiteli, nejedná-li se o mobilní provozovnu nebo automat, kategorií a třídou u ubytovacího zařízení poskytujícího přechodné ubytování.

12.2.6 Rozdělení živností

Živnostenský rozděljuje živnosti do **jednotlivých kategorií** na **živnosti ohlašovací**, které při splnění stanovených podmínek smějí být provozovány na základě **ohlášení**, a **koncesované**, které smějí být provozovány na základě **koncese**. Živnostenské oprávnění, tj. právo provozovat živnost, vzniká právnickým osobám již zapsaným do obchodního rejstříku, právnickým osobám, které se do obchodního rejstříku nezapisují, a fyzickým osobám u ohlašovacích živností dnem jejich ohlášení obecnímu živnostenskému úřadu, a u koncesovaných živností dnem nabytí právní moci rozhodnutí obecního živnostenského úřadu o udělení koncese.

12.2.7 Ohlašovací a koncesované živnosti

Ohlašovacími živnostmi jsou **živnosti řemeslné**, je-li podmínkou provozování živnosti odborná způsobilost uvedená v příloze č. 1 k živnostenskému zákonu, **živnosti vázané**, je-li podmínkou provozování živnosti odborná způsobilost uvedená v příloze č. 2 k živnostenskému zákonu, a **živnost volná**, u které není jako podmínka provozování živnosti odborná způsobilost stanovena. Fyzická nebo právnická osoba, která hodlá provozovat ohlašovací živnost, je povinna to **ohlásit živnostenskému úřadu**. Splnil-li ohlašovatel všechny podmínky stanovené zákonem, provede živnostenský úřad zápis do živnostenského rejstříku do 5 pracovních dnů ode dne doručení ohlášení a vydá podnikateli výpis ze živnostenského rejstříku.

Osoba, která hodlá provozovat koncesovanou živnost, musí podat k živnostenskému úřadu **žádost o vydání koncese**. Je-li k provozování koncesované živnosti oprávnění nebo souhlas nebo povolení nebo vyjádření jiného orgánu státní správy, živnostenský úřad mu tuto žádost o vydání koncese předloží. Státní orgán, kterému je žádost o vydání koncese předložena, je povinen k žádosti zaujmout stanovisko do 30 dnů od jejího doručení. Stanoviskem státního orgánu je živnostenský úřad vázán. Před rozhodnutím o koncesi živnostenský úřad zjišťuje, zda jsou splněny všeobecné a zvláštní podmínky pro provozování živnosti a zda netrvá překážka provozování živnosti. Není-li splněna některá z podmínek nebo nesouhlasí-li s udělením koncese jiný orgán státní správy, živnostenský úřad žádost zamítne. V rozhodnutí o udělení koncese živnostenský úřad stanoví podmínky provozování živnosti.

12.2.8 Povinnosti podnikatele

Živnostenský zákon stanoví pro podnikatele množství **povinností**. Podnikatel, který provozuje živnost prostřednictvím odpovědného zástupce, je povinen zajistit jeho účast při provozování živnosti v potřebném rozsahu. Podnikatel je dále povinen: viditelně označit obchodní firmou, popřípadě názvem, nebo jménem a příjmením a identifikačním číslem objekt, v němž má sídlo, liší-li se od bydliště, a zahraniční osoba organizační složku závodu, pokud ji zřizuje. Podnikatel je povinen na žádost živnostenského úřadu prokázat právní důvod pro užívání prostor, v nichž má na území České republiky sídlo a zahraniční osoba organizační složku závodu; prokázat kontrolnímu orgánu na jeho žádost a v jím stanovené lhůtě způsob nabytí prodávaného zboží nebo materiálu používaného k poskytování služeb; jde-li o nákup použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, kulturních památek nebo předmětů kulturní hodnoty, přijímání tohoto zboží do zástavy nebo zprostředkování jeho nákupu či přijetí do zástavy, před uzavřením smluvního vztahu identifikovat jeho účastníky a předmět smluvního vztahu, vést evidenci o těchto skutečnostech, a to včetně data uzavření tohoto smluvního vztahu. Tato evidence musí být přístupná v provozovně, v níž dochází k identifikaci a kde se toto

zboží nachází; zajistit, aby v provozovně určené pro prodej zboží nebo poskytování služeb spotřebitelům byla v prodejní nebo provozní době určené pro styk se spotřebiteli přítomna osoba splňující podmínku znalosti českého jazyka nebo slovenského jazyka; vydat na žádost zákazníka doklady o prodeji zboží a o poskytnutí služby; sdělit, zda živnost provozuje, a doložit doklady prokazující provozování živnosti; nejpozději ke dni ukončení činnosti v provozovně oznámit živnostenskému úřadu, na jaké adrese lze vypořádat jeho případné závazky. Podnikatel také odpovídá za to, že jeho zaměstnanci prokázali splnění podmínky bezúhonnosti, pokud živnostenský zákon nebo zvláštní právní předpis podmínku bezúhonnosti zaměstnanců vyžaduje, a za to, že jeho zaměstnanci splňují způsobilost pro výkon povolání stanovenou zvláštními právními předpisy, znalost bezpečnostních předpisů a předpisů upravujících ochranu veřejného zdraví. Podnikatel a fyzické osoby provozující činnost, která je předmětem živnosti, osoby jednající jejich jménem a odpovědný zástupce jsou povinni pracovníkům živnostenského úřadu prokázat totožnost.

Plnění povinností stanovených podnikatelům živnostenským zákonem je předmětem živnostenské kontroly, kterou v rámci své působnosti provádějí živnostenské úřady, které konkrétně sledují, zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem, ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání, poskytování služeb a na podmínky provozování živnosti uložené v rozhodnutí o udělení koncese. Podnikatel je oprávněn přizvat v průběhu kontroly jím zvolenou třetí osobu. Nepřítomnost třetí osoby není důvodem k přerušení kontroly. Živnostenský úřad může v případě zjištění nedostatků při provozování živnosti rozhodnutím uložit podnikateli povinnost k jejich odstranění. Případné odvolání podnikatele proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.

12.2.9 Zánik živnostenského oprávnění

Živnostenské oprávnění zaniká smrtí podnikatele, zánikem právnické osoby, uplynutím doby, pokud bylo živnostenské oprávnění omezeno na dobu určitou, výmazem zahraniční osoby povinně zapsané v obchodním rejstříku nebo jejího předmětu podnikání z obchodního rejstříku, rozhodnutím obecního živnostenského úřadu o zrušení živnostenského oprávnění, a stanoví-li tak zvláštní právní předpis. **Živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění**, jestliže podnikatel již nesplňuje všeobecné podmínky provozování živnosti, nastanou překážky provozování živnosti, podnikatel o to požádá, nebo podnikatel neprokáže právní důvod užívání prostor, ve kterém je umístěna jeho provozovna.

12.2.10 Živnostenský rejstřík

Živnostenský rejstřík je částečně veřejný seznam všech podnikatelů podnikajících na základě živnostenského oprávnění, kteří provozují svou živnost v územním obvodu daného živnostenského úřadu. Do živnostenského rejstříku se u podnikatelů zapisuje: identifikační číslo, předmět podnikání, druh živnosti, provozovna nebo provozovny, v nichž je živnost provozována včetně údajů o zahájení a ukončení provozování živnosti v nich, datum vzniku živnostenského oprávnění, doba platnosti živnostenského oprávnění, datum zahájení provozování živnosti a pozastavení nebo přerušení provozování živnosti,

Živnostenský rejstřík se dělí na **veřejnou** a **neveřejnou část**. Do veřejné části má každý právo nahlížet a pořizovat si z ní výpisy či opisy. U neveřejné části rejstříku musí žadatel prokázat svůj právní zájem. Za nahlédnutí do živnostenského rejstříku a výpis z něj se platí správní poplatek. U veřejné části lze požadovat i potvrzení, že určitý zápis v rejstříku není. Veřejná část živnostenského rejstříku je prostřednictvím Registru živnostenského podnikání přístupná i na internetu. Lze v něm vyhledávat buď pomocí nástroje Vyhledávání v rejstřících, nebo přímo na webových stránkách, které provozuje Ministerstvo průmyslu a obchodu.



Ze základního hlediska dělíme správní právo na část obecnou a část zvláštní. Část obecná, tzv. obecné správní právo, zahrnuje obecnou úpravu procesních postupů, pojmy, prameny správního práva, správněprávní instituty jako například správní akty nebo veřejnoprávní smlouvy a další činnosti veřejné správy včetně problematiky správního soudnictví. Zvláštní část správního práva, označovaná také jako hmotné správní právo, obsahuje hmotněprávní úpravu jednotlivých odvětví veřejné správy.

Živnostenská správa upravuje živnostenské podnikání. Živnostenské podnikání je tak předmětem živnostenské správy. Živnostenské podnikání, živnostenský zákon hovoří o živnosti, je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost podnikatelem, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem.



1. Vymezte pojem zvláštní část správního práva.
2. Vymezte problematiku živnostenské správy v České republice.



Literatura k tématu:

- [1] SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014.

Seznam literatury a použitých zdrojů

[1] FUCHS, K., TULEJA, P. *Základy ekonomie*. 2. rozš. vydání. Praha: Ekopress 2005.

[2]

Seznam obrázků

Obr. 1 Vzorový popis obrázku
Obr. 2 Vzorový popis obrázku
Obr. 3 Vzorový popis obrázku
Obr. 4 Vzorový popis obrázku

Chyba! Záložka není definována.
Chyba! Záložka není definována.
Chyba! Záložka není definována.
Chyba! Záložka není definována.

Seznam tabulek

Tab. 1	Vzorový popis tabulky
Tab. 2	Vzorový popis tabulky
Tab. 3	Vzorový popis tabulky

	Chyba! Záložka není definována.
	Chyba! Záložka není definována.
	Chyba! Záložka není definována.

Seznam příloh