



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**

**OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ  
FAKULTA V KARVINĚ**

## **Správní právo**

Distanční studijní text

**Michal Márton, Danuta Duda**

**Karviná 2020**

- Obor:** Právo, správní právo, veřejná správa.
- Klíčová slova:** Veřejná správa, správní právo, prameny správního práva, normy správního práva, základní principy veřejné správy, správně právní vztahy, subjekty správního práva, metody a formy výkonu státní správy, správní trestání, kontrola při výkonu státní správy, správní právo procesní, rozhodování ve správním právu procesním, opravné prostředky, správní exekuce.
- Anotace:** Distanční studijní opora je určena pro studenty bakalářského studia na fakultách ekonomického zaměření. Text zahrnuje třináct kapitol a obsahuje základní poznatky z oblasti veřejné správy, správního práva a správního práva procesního.
- Cílem studijní opory je objasnit základní pojmy týkající se správního práva, veřejné správy a správního práva procesního. Studenti se seznámí s prameny správního práva, normami správního práva, správně právními vztahy, subjekty správního práva, metodami a formami výkonu státní správy, se správním trestáním či s kontrolou při výkonu státní správy. Studenti budou umět vysvětlit, co to je správní právo procesní, budou znát druhy rozhodnutí ve správním řízení či opravné prostředky ve správním řízení, studijní opora se bude rovněž zabývat problematikou správní exekuce.

**Autor:** **JUDr. Michal Márton, Ph.D.**  
**Mgr. Danuta Duda, Ph.D.**

## Obsah

ÚVODEM.....	9
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	9
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ PRÁVO .....	11
1.1 Právo.....	11
1.2 Právo soukromé a veřejné .....	12
1.3 Správní právo .....	14
1.4 Veřejná správa.....	14
1.4.1 Státní správa.....	15
1.4.2 Samospráva .....	16
2 PRAMENY SPRÁVNÍHO PRÁVA.....	18
2.1 Obecně závazné normativní správní akty.....	19
2.2 Normativní smlouvy.....	20
2.3 Druhy pramenů správního práva .....	21
2.3.1 Ústava a ústavní zákony.....	21
2.3.2 Pravidla mezinárodního práva a právo Evropské unie .....	21
2.3.3 Zákony a zákonná opatření senátu .....	21
2.3.4 Nařízení.....	22
2.3.5 Obecně závazné vyhlášky územně samosprávných celků .....	22
2.4 Členění pramenů správního práva.....	22
2.4.1 Podle orgánu, který pramen vydal .....	22
2.4.2 Podle stupně právní síly .....	23
2.4.3 Primární a odvozené prameny práva.....	24
2.5 Publikace pramenů správního práva .....	24
3 SPRÁVNÍ PRÁVO - OBECNÁ CHARAKTERISTIKA.....	26
3.1 Správní právo – pojem a předmět .....	26
3.2 Vnitřní členění správního práva .....	27
3.3 Charakteristika správního práva jako veřejného .....	28
3.4 Administrativně právní metoda regulace .....	28
3.5 Správní právo a jiná právní odvětví .....	29
4 ZÁKLADNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	31
4.1 Principy veřejné správy v evropských dokumentech.....	32

4.2	Principy veřejné správy v České republice .....	32
4.3	Obecné a evropských principy veřejné správy v právním řádu České republiky	33
4.3.1	Zásada legality a legitimacy veřejné správy .....	34
4.3.2	Zásada proporcionality.....	35
4.3.3	Zásada materiální pravdy .....	36
4.3.4	Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů .....	36
4.3.5	Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob.....	37
4.3.6	Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů.....	37
4.3.7	Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů .....	38
5	NORMY SPRÁVNÍHO PRÁVA .....	39
5.1	Vnitřní struktura norem správního práva .....	40
5.2	Členění norem správního práva.....	40
5.2.1	Normy regulativní a ochranné .....	40
5.2.2	Normy zavazující a zmocňující .....	41
5.2.3	Normy organizačněprávní, kompetenční, hmotněprávní a procesněprávní	41
5.3	Působnost norem správního práva.....	41
5.3.1	Místní působnost norem správního práva .....	42
5.3.2	Časová působnost norem správního práva.....	42
5.3.3	Osobní působnost norem správního práva .....	43
5.3.4	Věcná působnost norem správního práva .....	43
5.4	Realizace norem správního práva .....	44
5.4.1	Přímá realizace norem správního práva .....	44
5.4.2	Aplikace norem správního práva .....	44
5.5	Interpretace norem správního práva.....	44
5.5.1	Správní uvážení (diskrece).....	45
5.5.2	Neurčité pojmy.....	46
5.5.3	Analogie.....	46
6	SPRÁVNĚPRÁVNÍ VZTAHY .....	48
6.1	Charakteristika správně právních vztahů .....	49
6.2	Druhy správně právních vztahů.....	50
6.3	Předpoklady vzniku správně právních vztahů.....	50
6.4	Prvky správně právních vztahů .....	51
7	SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA .....	53

7.1	Charakteristika subjektů veřejné správy .....	54
7.2	Vykonavatelé veřejné správy .....	55
7.2.1	Stát .....	55
7.2.2	Veřejnoprávní korporace .....	56
7.2.3	Veřejný ústav a veřejný podnik .....	57
7.3	Fyzické a právnické osoby jako adresáti veřejné správy .....	58
7.3.1	Fyzické osoby .....	58
7.3.2	Právnické osoby .....	59
8	METODY A FORMY VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY .....	61
8.1	Metody působení veřejné správy.....	62
8.1.1	Obecné metody působení veřejné správy .....	62
8.1.2	Konkrétní metody působení veřejné správy .....	62
8.2	Formy činnosti veřejné správy .....	62
8.3	Správní akt.....	64
8.3.1	Normativní správní akt .....	64
8.3.2	Individuální správní akt .....	65
8.3.3	Správní akty smíšené povahy.....	66
8.4	Organizační formy činnosti veřejné správy .....	67
9	SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	69
9.1	Správně právní odpovědnost .....	70
9.2	Správní disciplinární delikty .....	72
9.3	Správní pořádkové delikty .....	72
9.4	Přestupky.....	73
9.4.1	Objekt přestupku.....	74
9.4.2	Objektivní stránka přestupku .....	74
9.4.3	Subjekt přestupku.....	75
9.4.4	Subjektivní stránka přestupku.....	75
9.4.5	Správní tresty ukládané za přestupky .....	76
9.4.6	Správní řízení o přestupcích.....	76
9.5	Kontrola veřejné správy .....	77
9.5.1	Kontrola volenými orgány (parlamentní kontrola).....	77
9.5.2	Kontrola vykonávaná nejvyšším kontrolním úřadem .....	78
9.5.3	Kontrola vykonávána soudy .....	78

9.5.4	Kontrola vykonávána správními orgány .....	79
9.5.5	Kontrola vykonávána na základě podání občanů.....	79
9.5.6	Kontrola veřejným ochráncem práv.....	80
10	SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ.....	82
10.1	Základní zásady činnosti správních orgánů.....	84
10.2	Subjekty správního řízení .....	85
10.2.1	Správní orgány a jejich příslušnost .....	85
10.2.2	Věcná příslušnost .....	85
10.2.3	Spory o věcnou příslušnost .....	86
10.2.4	Místní příslušnost.....	86
10.2.5	Spory o místní příslušnost.....	87
10.2.6	Změny v příslušnosti správního orgánu .....	87
10.2.7	Účastníci řízení .....	88
10.2.8	Zastupování účastníků správního řízení.....	89
	Zastoupení na základě zákona .....	89
	Smluvní zastoupení.....	90
10.3	Vedení řízení a úkony správních orgánů .....	91
10.3.1	Jednací jazyk.....	91
10.3.2	Spis a protokol .....	91
10.3.3	Doručování.....	92
10.4	Úkony účastníků správního řízení .....	94
10.5	Počítání času .....	94
11	ROZHODOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM PRÁVU PROCESNÍM .....	97
11.1	Průběh správního řízení v prvním stupni.....	98
11.1.1	Zahájení řízení o žádosti .....	98
11.1.2	Zahájení řízení z moci úřední .....	99
11.1.3	Důkazní prostředky ve správním řízení .....	99
	Důkazní listina .....	99
	Důkaz ohledáním .....	99
	Důkaz svědeckou výpovědí .....	100
	Důkaz znaleckým posudkem .....	100
11.2	Zajištění účelu a průběhu řízení.....	100
11.2.1	Předvolání .....	100

11.2.2	Předvedení.....	101
11.2.3	Předběžné opatření.....	101
11.2.4	Pořádková pokuta.....	101
11.2.5	Vykázání z místa konání úkonu.....	102
11.3	Přerušování a zastavení řízení.....	102
11.4	Rozhodnutí ve správním řízení.....	103
11.4.1	Druhy rozhodnutí.....	103
11.4.2	Náležitosti rozhodnutí.....	105
11.4.3	Lhůty pro vydání rozhodnutí.....	106
11.4.4	Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí.....	106
11.5	Náklady ve správním řízení.....	107
12	<b>OPRÁVNĚNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ</b> .....	109
12.1	Řádné opravné prostředky.....	110
12.1.1	Odvolání.....	110
12.1.2	Rozklad.....	112
12.2	Mimořádné opravné prostředky.....	112
12.2.1	Přezkumné řízení.....	113
12.2.2	Obnova řízení.....	114
12.2.3	Nové rozhodnutí.....	115
13	<b>SPRÁVNÍ EXEKUCE</b> .....	117
13.1	Exekuce na peněžité plnění.....	118
13.2	Exekuce na nepeněžité plnění.....	119
13.2.1	Exekuční výzva.....	119
13.2.2	Nařízení exekuce a exekuční příkaz.....	119
13.2.3	Způsoby provedení exekuce, odložení, zastavení a přerušování exekuce.....	120
13.2.4	Exekuční náklady.....	121
13.2.5	Námítky.....	121
13.2.6	Společná ustanovení.....	121
13.2.7	Způsoby provedení exekuce.....	121
	Náhradní výkon.....	122
	Přímé vynucení.....	122
	Ukládání donucovacích pokut.....	124
	<b>LITERATURA</b> .....	126

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY .....	129
PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	130



## ÚVODEM

Distanční studijní text *Správní právo* je určen studentům bakalářských studijních programů Slezské univerzity v Opavě, Obchodně podnikatelské fakulty v Karviné. Distanční studijní text provádí studenta základními informacemi správního práva a podporuje zvýšení znalostí a vědomostí studentů v dané oblasti. Distanční studijní text *Správní právo* je určen primárně pro studenty předmětu *Správní právo*, který je vyučován na Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné Slezské univerzity v Opavě.

Prostudováním jednotlivých kapitol z oblasti správního práva studenti získají informace o fungování správního práva a správního práva procesního. Cílem studijní opory je objasnit základní pojmy týkající se správního práva, veřejné správy a správního práva procesního. Studenti se seznámí s prameny správního práva, normami správního práva, správně právními vztahy, subjekty správního práva, metodami a formami výkonu státní správy, se správním trestáním či s kontrolou při výkonu státní správy. Studenti budou umět vysvětlit, co to je správní právo procesní, budou znát druhy rozhodnutí ve správním řízení či opravné prostředky ve správním řízení, studijní opora se bude rovněž zabývat problematikou správní exekuce.

Studijní opora *Správní právo* je vytvořena tak, aby svými distančními prvky studentům v co největší míře pomohla pochopit danou problematiku. Tyto prvky nahrazují působení učitele. V textu je k dispozici několik těchto základních distančních prvků, které umožní snadnější a jednodušší orientaci v dané problematice. V úvodu každé kapitoly je představen *rychlý náhled kapitoly*, *cíle kapitoly* (co bude student umět po prostudování dané části) a *klíčová slova kapitoly*, která pomohou s lepší orientací probíraného materiálu. Dále se v každé kapitole nachází výkladová část obsahující základní informace týkající se dané problematiky. V závěru každé kapitoly je stručné *shrnutí* probrané látky.

Distanční studijní text *Správní právo* je vytvořen na základě podkladů z různých odborných zdrojů, tj. knih, článků, internetových zdrojů, zákonů aj., které o této oblasti pojednávají. Všechny zdroje použité pro vytvoření této studijní opory jsou k dispozici v závěru v seznamu použité literatury.

## RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Studenti se v rámci samostatného studia textu studijní opory *Správní právo* seznámí s oblastí správního práva a správního práva procesního.

Distanční studijní opora *Správní právo* je strukturována do *třinácti hlavních kapitol*. Ty jsou následně rozděleny do několika podkapitol. Některé části studijní opory na sebe volně navazují, některé části na sebe navazují úzce. Vše je směřováno k tomu, aby se studenti v této studijní opoře blíže seznámili a lépe orientovali v problematice správního práva.

První kapitola s názvem *Veřejná správa a správní právo*, vymezuje základní pojmy týkající se správního práva, veřejné správy, státní správy či samosprávy. Druhá kapitola nazvaná *Prameny správního práva* se zabývá druhy pramenů správního práva, jejich členění a charakteristikou, dále pak publikací pramenů správního práva. Třetí kapitola *Správní právo – obecná charakteristika* pojednává o předmětu či postavení správního práva v systému práva a úloze správního práva. Čtvrtá kapitola pojmenována *Základní principy veřejné správy* se zabývá pojmem a obsahem vybraných zásad, které provází řízení při výkonu státní správy. Pátá kapitola *Normy správního práva* vymezuje mj. pojem a povahu norem správního práva. Šestá kapitola nazvaná *Správně právní vztahy* uvádí druhy správně právních vztahů, předpoklady vzniku správně právních vztahů či prvky správně právních vztahů. Sedmá kapitola pojmenovaná *Subjekty správního práva* charakterizuje subjekty veřejné správy, vykonatelé veřejné správy či fyzické a právnické osoby a jejich práva a povinnosti. Osmá kapitola *Metody a formy výkonu státní správy* vymezuje základní metody působení veřejné správy či formy činnosti veřejné správy. Devátá kapitola *Správní trestání a kontrola veřejné správy* se zabývá správně právní odpovědností, přestupkovým právem či kontrolou veřejné správy. Desátá kapitola *Správní právo procesní* se zabývá základními zásadami činnosti správních orgánů či správními orgány a jejich příslušnosti, vedením řízení a úkony správních orgánů, jak rovněž úkony účastníků správního řízení. Jedenáctá kapitola *Rozhodování ve správním právu procesním* charakterizuje průběh správního řízení v prvním stupni, zajištění účelu a průběh správního řízení, avšak hlavně druhy rozhodnutí ve správním řízení. Dvanáctá kapitola *Opravné prostředky ve správním řízení* vymezuje řádné a mimořádné opravné prostředky. Poslední, třináctá, kapitola *Správní exekuce* uvádí základní informace týkající se správní exekuce a rozdělení exekuce na exekuci na peněžitě plnění a exekuci na nepeněžitě plnění.

# 1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A SPRÁVNÍ PRÁVO

## RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Předmětná kapitola je spíše kategorií teoretickou, kdy v úvodu je připomenut obsah pojmu právo, z něhož se následně vyčleňují odvětvové kategorie práva soukromého a veřejného. Obsah veřejného práva pak naplňuje vedle jiných právních odvětví především právo správní. S tímto je nedělitelně spojena problematika veřejné správy jako správy veřejných záležitostí ve státě na všech jeho úrovních. Veřejná správa zahrnuje státní správu, jejímž prostřednictvím realizuje stát svou moc na úrovni celostátní (ústřední státní správa) a nižších úrovních (územní státní správa) a samosprávu vykonávanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, která je jim zákonem svěřena ke správě vlastních záležitostí na úrovni místní, zájmové a věcné.

## CÍLE KAPITOLY



Studenti budou schopni:

- Vyčlenit ze systému práva právo veřejné a správní právo a toto charakterizovat.
- Identifikovat rozdíly mezi právem soukromým a veřejným.
- Porozumět obsahu veřejné správy a jejímu členění na státní správu a samosprávu.

## ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Právo, veřejné právo, správní právo, veřejná správa, veřejný zájem, státní správa, samospráva.

### 1.1 Právo

Dříve, než přistoupíme k vymezení správního práva, je nutné se vrátit k vymezení práva. Nejjednodušeji lze právo definovat jako **soubor závazných norem, které jsou vynutitelní státní mocí**. Je evidentní, že s pojmem „norma“ se v běžném životě setkáváme, a pokud jde o jeho obsah, chápeme, že jde o pravidlo či předpis (technická norma, bezpečnostní norma, etická norma). To, co právo odlišuje od jiných norem, je jednak závaznost a jednak vynutitelnost státní mocí, což lze demonstrovat na následujícím příkladu v souvislosti s kouřením, kde je představen rozdíl mezi etickou a právní normou.

Karel Novák navštívil své sousedy – nekuřáky manžele Svobodovi. Aniž se zeptá, vytáhne z kapsy krabičku cigaret, z ní cigaretu, a se slovy „ještě popelníček“ si zapálí. Manželé Svobodovi, ač se jim to nelíbí, tyto moresy sousedovi tolerují pro dobré sousedské vztahy. Karel se zapálením cigarety bez dovolení zachoval toliko neeticky, avšak žádný právně relevantní následek mu nehrozí, neboť jde o soukromý prostor.

Stejný Karel Novák navštíví po práci restaurační zařízení, kde vytáhne z kapsy krabičku cigaret, z ní cigaretu, vezme podšálek od kávy, kterou si objednal, namísto popelníku, a zapálí si. V tu chvíli u něj stojí servírka a žádá ho, aby kouření zanechal, neboť se dopouští přestupku a byla by nucena volat policii. Karel se následně zvedne, procedí mezi vousy „to je buzerace“ a jde kouřit ven. Zde již pod hrozbou zákonné sankce (vynutitelné státní moci) se podrobuje, neboť jde o prostor, který je sice soukromý, ale s účastí veřejnosti, a dopadá na něj státem vynutitelná právní norma.

Právo bývá také označováno jako **minimum morálky**, resp. to, na čem se společnost shodne, že uznává, aby bylo závazné a vymahatelné. I v prvním případě si totiž Karel mohl cigaretu nezapálit a zachovat se eticky – být ohleduplný k nekuřákům.

## 1.2 Právo soukromé a veřejné

Z hlediska systému práva rozlišujeme různá dělení, která byla odpřednášena v rámci předmětu právo, např. vnitrostátní, mezinárodní, evropské aj. pro účely dalšího výkladu nás bude zajímat odvětvové rozdělení práva na právo **soukromé** a **veřejné**.

**Právo soukromé** upravuje práva a povinnosti osob, tato si určují **dohodou** a **jsou v rovném postavení**. Pro účely právního jednání v rámci soukromého práva se pak i stát považuje za právnickou osobu (§ 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Případné autoritativní řešení sporu, resp. zásah státní moci v podobě soudu, je pak v dispozici těchto osob. Je výlučně na jejich vůli, zda podají k soudu žalobu. Proto i spory z práva soukromého jsou v drtivé většině ovládány zásadou dispoziční. Mezi odvětví práva soukromého náleží právo občanské, pracovní, obchodní, rodinné, autorské aj.

**Právo veřejné** pak lze a contrario definovat jako tu část právního řádu, která upravuje vztahy mezi subjekty, které jsou v **asymetrickém postavení**, v rámci něhož jeden ze subjektů je **vrchnostensky nadřazen ostatním**, a tento je s to autoritativně rozhodnout o jejich právech a povinnostech. Mezi typická odvětví práva veřejného náleží právo správní a trestní.

Občanský zákoník v § 1 odst. 1 stanoví, že *ustanovení právního řádu upravující vzájemná práva a povinnosti osob vytvářejí ve svém souhrnu soukromé právo. Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.*

Pod pojmem „osoba“ zde rozumíme člověka jako osobu fyzickou a právnickou osobu jako vytvořenou entitu, za kterou je v rámci soukromého práva považován i stát (vlastní

majetek, může uzavírat smlouvy, nabývá dědictví jako odúmrtí). V rámci veřejného práva je to však stát, který skrze vykonavatele veřejné správy autoritativně rozhoduje.

I když se na první pohled může v souvislosti se zněním § 1 odst. 1 občanského zákoníku jevit, že soukromé a veřejné právo jsou zcela oddělené systémy, není tomu tak, což bude demonstrováno v následujícím výkladu. O rozlišení se pokouší trojí teorie, které budou vysvětleny, ale zároveň zde poukážeme na neostrost hranice mezi právem soukromým a veřejným.

**Teorie zájmová** dává do popředí otázku **zájmu**, resp. v čím zájmu právní norma slouží, přičemž vychází z premisy, že veřejné právo slouží zájmům společnosti, zatímco soukromé právo slouží individuálnímu zájmu jednotlivce. Demonstrovat je to možné na vlastnictví pozemku, který si osoba zakoupila za účelem stavby domu, čímž hodlá realizovat svůj zájem soukromý zájem stavět dům. Následně je však pozemek této osobě vyvlastněn za účelem stavby dálnice, těžby nerostů aj., kdy toto se děje skrze normy práva veřejného, a to v zájmu společnosti na dopravě, přerozdělování nerostného bohatství aj. Soukromým zájmem osoby – vlastníka pozemku, pak bude za této situace získat co největší kompenzaci.

Lze si to představit na následujícím příkladu:

*vyvlastnění domu* = nucený přechod vlastnického práva na stát; musí být ve veřejném zájmu a za náhradu,

*prodej domu* = dohoda mezi prodávajícím a kupujícím; soukromý zájem na prodeji

To, že hranice není zcela ostrá, pak potvrzuje např. okruh účastníků stavebního řízení, které je regulováno veřejným právem, podle něhož účastníky řízení jsou i vlastníci sousedních pozemků; kteří mohou uplatňovat rovněž námitky spadající do kategorie věcných práv upravených v občanském zákoníku (hluk, zastínění pozemku, zhoršení přístupu aj.). Vlastnictví je přitom materie spadající do soukromého práva.

Podle § 109 odst. 2 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů je účastníkem stavebního řízení

*vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

**Teorie mocenská** se vztahuje na **účastníky právního poměru**. Zatímco v soukromém právu účastníci nejsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (smluvní strany v rámci závazků), v rámci veřejného práva je jeden subjekt nadřazen druhému (správní orgán a účastník řízení o přestupku, účastník stavebního řízení, žadatel o cestovní pas). Je to správní orgán nadaný vrchnostenskou pravomocí rozhodnout o vyslovení viny za přestupek a vyměřit správní trest, vydat rozhodnutí o stavebním povolení, propůjčit doklad.

Průnik mezi soukromým a veřejným právem však lze demonstrovat i v rámci této teorie a to cestou institutu veřejnoprávních smluv. Veřejnoprávní smlouvou správní orgán namísto vydání autoritativního rozhodnutí vystupuje jako „smluvní partner“ a uzavře s účastníkem veřejnoprávní smlouvu. Zde si je však nutné uvědomit, že nejde o smlouvu, která by měla povahu soukromé smlouvy, její podstata spočívá v nahrazení správního rozhodnutí, tedy individuálního správního aktu smlouvou (§ 161 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Lapidárně lze tento stav popsat, že namísto, že správní orgán o právech a povinnostech účastníka „rozhodl“ se o těchto s účastníkem „dohodl“.

**Teorie zvláštního práva** pak vychází z **práv přiznaných jednotlivým právním subjektům**. Rozlišuje mezi **obecným právem**, kterým je právo soukromé, jež upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů včetně nositelů veřejné moci (viz výše stát jako právnická osoba soukromého práva). **Zvláštním právem** je právo veřejné, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí.

### 1.3 Správní právo

Na základě vymezení pojmu právo, jakožto souboru norem vynutitelných státní mocí pak můžeme přejít k definování obsahu správního práva.

**Správní právo** je soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými a právnickými osobami na straně druhé.

Na základě výše uvedených poznatků pak můžeme dále rozvést obsah správního práva, pro něž je typické, že

- prosazuje a chrání veřejný zájem,
- upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty,
- konkrétní obsah jeho realizace je autoritativně určován úřední mocí,
- disponuje možností správního donucení.

### 1.4 Veřejná správa

Zákonná definice jak pojmu správní právo, tak i veřejná správa, neexistuje. V rámci teorie dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní lze vytvořit negativní vymezení veřejné správy, která není ani zákonodárstvím ani soudnictvím.

Pozitivně lze veřejnou správu definovat jako **správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát**, tzn. správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek jako složek územní organizace státu.

S veřejnou správou je neoddělitelně spjat pojem **veřejný zájem**. Jedná se neurčitý právní pojem definovaný především výkladem a judikaturou. Za veřejný zájem lze považovat takové zájmy, které můžeme označit za obecné, resp. obecně prospěšné, jejichž nositeli jsou blíže neurčené okruhy osob (veřejnost, resp. společnost). Půjde tak např. o zájem na dodržování zákonů, zájem na respektování lidských práv, zájem na zdravém životním prostředí, zájem na výstavbě či rekonstrukci veřejných komunikací apod. Veřejný zájem se často prolíná se zájmem soukromým, ale často se tyto zájmy také střetávají.

V rámci vnitřního členění se veřejná správa dělí na **státní správu a samosprávu**.

### 1.4.1 STÁTNÍ SPRÁVA

Státní správa je odvozena od podstaty a poslání státu, který jejím prostřednictvím realizuje svou **výkonnou moc**.

Subjektem vykonávajícím státní správu je v první řadě **stát**, to však nebrání tomu, aby v některých případech stát přenesl svou působnost na jiné subjekty veřejné správy (např. kraje a obce vykonávající státní správu v přenesené působnosti).

Státní správa slouží státu k aplikaci práva a v širším smyslu také k realizaci státní politiky.

Ve státní správě se projevují **prvky řízení a regulace**. Stát prostřednictvím svých orgánů totiž zajišťuje dosažení stanovených cílů obsažených v zákonech (**řízení**) a udržování žádoucího stavu či obnovu předchozího stavu narušeného protiprávním jednáním (**regulace**). To vše směřuje k naplnění ochranné a mocenské funkce státu, která spočívá v poskytování ochrany subjektům, jejichž práva byla porušena.

Za účelem naplnění svých úkolů stát zřizuje **soustavu hierarchicky uspořádaných orgánů**, mezi kterými existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Tyto mocenské vztahy jsou typické právě pro státní správu a odlišují ji od samosprávy.

Z hlediska územní působnosti se státní správa člení na **ústřední a územní**.

**Ústřední státní správa** je vykonávána státními orgány s celostátní působností, jakými jsou ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon)

**Územní státní správa** je vykonávána státními orgány s omezenou místní působností, mezi které patří například úřady práce, finanční úřady, úřady obcí a krajů vykonávající státní správu v přenesené působnosti apod.

Za účelem naplňování úkolů státní správy je území České republiky rozděleno na územní jednotky. Základním stupněm výkonu státní správy je **místní státní správa** vykonávaná na území jedné či více obcí. Příkladem státní správy na místní úrovni je finanční

ní správa, stavební správa apod. Druhým stupněm je **okresní státní správa** vykonávána okresními institucemi. Jako příklad lze uvést okresní policejní správu, okresní správu sociálního zabezpečení apod. Dalším stupněm je **krajská státní správa** vykonávající správu na pověřeném území. Území krajské státní správy se nemusí krýt s územím krajské územní samosprávy. Na tomto stupni můžeme nalézt například krajskou policejní správu či krajské hygieniky.

Do státní správy z hlediska věcné působnosti zařazujeme např. stavební řízení, rozhodování o sociálních dávkách, matrika atd.

## 1.4.2 SAMOSPRÁVA

**Samospráva** je veřejná správa **vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem**, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Tyto veřejnoprávní korporace vystupují vlastním jménem, ve své působnosti a za účelem naplnění svěřených úkolů zřizují vlastní orgány. Samospráva je projevem decentralizace vymezených úkolů správy státu na samostatné, státem uznané a na státu nezávislé veřejnoprávní subjekty.

Samospráva je realizována prostřednictvím **veřejnoprávních korporací**. Veřejnoprávní korporace je zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobována a jíž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva.

### Charakteristika samosprávy

- samosprávu **definuje stát v zákonech**, může vyslovit vůli, že samospráva nebude existovat (ústavním zákonem lze zrušit vyšší územně samosprávné celky)
- samospráva **podléhá státnímu dohledu** (obecně závazná vyhláška obce – přezkum Ministerstvem vnitra – Ústavním soudem)
- je na státu **finančně závislá** (zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní))

Z hlediska samosprávy rozlišujeme územní samosprávu, zájmovou samosprávu a věcnou samosprávu.

**Územní samospráva** vyjadřuje zájem určitého dílčího územního společenství a v podmínkách České republiky je představována obcemi a kraji. Územní samospráva má svůj **územní základ**, který je tvořen územím samosprávného celku a **osobní základ** tvořený obyvatelstvem. Územní samospráva má své vlastní uspořádání. Mezi obcemi a kraji



neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti a zásah vyššího územně samosprávného článku (kraje) do činnosti obce je možný pouze na základě zákona.

**Zájmová samospráva** vyjadřuje také zájem dílčího společenství, které v tomto případě vyjadřuje určitý *profesní stav* (např. advokáti, notáři, lékaři apod.) a je organizována v profesních komorách (advokátní, notářská, lékařská apod.).

**Věcná samospráva** je uskutečňována za cílem splnění konkrétního úkolu (sdružení obcí).

## SHRNUTÍ KAPITOLY

Právo je soubor *závazných* norem, které jsou *vynutitelné státní mocí*. Tím se liší od jiných norem, např. etických. Z hlediska právního systému se právo dělí na *soukromé* a *veřejné*, přičemž *správní právo* spadá do kategorie práva veřejného. Hranice mezi soukromým a veřejným právem však není zcela ostrá. V rámci vymezení soukromého a veřejného práva se aplikují teorie zájmová (v čím zájmu právní norma existuje), teorie mocenská (v jakém postavení je subjekt právního vztahu) a teorie zvláštního práva (zvláštní právo pro nositele veřejné moci).

Veřejnou správu lze pozitivně definovat jako správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, v rámci vnitřního členění se veřejná správa dělí na *státní správu* a *samosprávu*. Prostřednictvím státní správy realizuje stát svou moc na celém území (ústřední státní správa) nebo jeho vymezených částech (územní státní správa). Samospráva je veřejná správa vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Je definována v zákonech, podléhá státnímu dozoru a je na státu finančně závislá. Je vybudována na základě územním, profesním nebo věcném.

## 2 PRAMENY SPRÁVNÍHO PRÁVA



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Správní právo je jako všechna právní odvětví právem psaným. Právní regulace společenských vztahů (pramen práva ve formálním smyslu) je odrazem společenského a historického vývoje (pramen práva v materiálním slova smyslu). Pramen práva je vnější forma, kterou je právní norma sdělována veřejnosti. Prameny právního práva v České republice se dělí na obecně závazné normativní akty a méně frekventované normativní smlouvy. Jednotlivé druhy pramenů se pak člení podle různých kritérií, přičemž nejčastější je jejich členění podle orgánu, který je vydal, podle právní síly a na primární a odvozené. Podmínkou platnosti právních předpisů je jejich publikace předepsanou formou.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

V rámci kapitoly si studenti osvojí charakteristiku pramenů správního práva, druhy pramenů správního práva, které budou schopni následně rozčlenit do jednotlivých kategorií. Pochopí vztahy mezi jednotlivými druhy pramenů, identifikují původce pramenů správního práva a seznámí se s různými formami publikace právních předpisů.

---



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Právo, správní právo, pramen práva, ústava, zákon, nařízení, vyhlášky, publikace právních předpisů.

Úvodem je vhodné si připomenout, co je pramen práva. Je-li právo definováno jako soubor závazných norem, které jsou vynutitelné státní mocí, jedná se o organizaci společnosti ve stát, který stanovuje pravidla chování (normy), a tato je schopen následně vynutit, není-li souladu s nimi postupováno. Tato pravidla (normy) mají formu, které jsou sdělovány veřejností, a stávají se tak **prameny práva**.

**Správní právo** je definováno jako soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy. Správní právo je *zásadně právem psaným* a systém jeho pramenů je hierarchicky uspořádán.

Pokud jde řeč pouze o vnější právní formě pramene práva, tedy obecně závazného pravidla chování (normy), která je sdělována veřejnosti, pak jde o pramen práva ve **formálním slova smyslu**. Potřeba právní regulace obvykle nevzniká nahodile, ale je výsledkem společenským poměrů, historických událostí, zájmů, které jsou pak příčinou toho, že právo je takové, jaké je. V tomto kontextu pak hovoříme o prameni práva v **materiálním slova smyslu**. Tento vztah lze vyjádřit tak, že pramen správního práva v materiálním smyslu je zdrojem pramene práva ve formálním slova smyslu a naopak pramen práva ve formálním slova smyslu je výrazem pramene v materiálním slova smyslu.

Tento vztah lze demonstrovat na následujícím příkladu.

*V průběhu 20. století se postupně přichází na to, že kouření je zdraví škodlivé, má vliv také na zdraví nekuřáků, přičemž toto je v běhu času prokázáno již relevantními poznatky vědy. Vzniká potřeba regulovat kouření (společenské poměry přestávají být kouření nakloněny; a tato situace se stává materiálním pramenem práva); na což přichází „antikuřácké“ zákony, která jsou formálním vyjádřením této regulace.*

Prameny českého správního práva, z hlediska jejich vnější formy, jsou především:

- ❑ **obecně závazné normativní akty** působící ve sféře veřejné správy, které obsahují pravidla obecně závazná pro každého, kdo se dostane do situace předvídané těmito akty,
- ❑ **normativní smlouvy** – uzavírané za stanovených podmínek ve sféře veřejné správy a obsahující obecně závazná pravidla chování.

## 2.1 Obecně závazné normativní správní akty

Obecně závazné normativní správní akty jsou nejdůležitějším a nejčastějším právním nástrojem právní regulace společenských vztahů, jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné moci, jejich souhrn je zpravidla ztotožňován s pojmem právní řád a v praxi bývají označovány jako obecně závazné právní předpisy.

Obecně závazné správní akty se člení na

**prvotní normativní akty**, které upravují vztahy dosud právně neupravené, anebo již existující právní úpravu mění nebo ruší. Mezi tyto náleží Ústava a ústavní zákony (moc výkonná, čl. 36, čl. 37 Listiny), zákony (kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.), zákonná opatření Senátu a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů;

**odvozené normativní akty**, jež konkretizují a provádějí prvotní normativní akty, jsou vydávány na základě zmocnění v nich obsažených, slouží k jejich provedení, musí s nimi být v souladu a nesmí jim odporovat. Mezi tyto náleží nařízení vlády (čl. 78 Ústavy), vyhlášky ministerstev (čl. 79 odst. 3 Ústavy), nařízení kraje (čl. 79 odst. 3 Ústavy; 30 odst. 1 písm. a) zákona o krajích), nařízení obce (čl. 79 odst. 3 Ústavy; § 11 odst. 1 zákona o obcích).

## **2.2 Normativní smlouvy**

jsou mnohem méně zastoupeným pramenem správního práva než obecně závazné normativní akty, v podobě mezinárodních smluv jsou hlavním pramenem mezinárodního práva, přičemž mnohé z nich jsou současně nezastupitelným pramenem práva vnitrostátního. Pramenem vnitrostátního práva se mezinárodní smlouva stává tehdy, jestliže jde o normativní smlouvu, která se považuje za součást českého právního řádu, tzn. jestliže je způsobilá zavazovat subjekty českého práva. Tyto skutečnosti předvídá Ústava České republiky, která stanoví, že

*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. (čl. 1 odst. 2 Ústavy)*

*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. (čl. 10 Ústavy)*

*Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. (čl. 10a Ústavy)*

Příkladem normativních smluv dotýkajících se veřejného správa mohou být Evropská charta místní samosprávy (publikována č. 181/1999 Sb.) nebo Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.) Pokud jde o mezinárodní smlouvu, jíž se přenáší některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, pak na přenosu části svých svrchovaných práv na mezinárodní organizaci je založen právní rámec členství České republiky v Evropské unii.

## 2.3 Druhy pramenů správního práva

### 2.3.1 ÚSTAVA A ÚSTAVNÍ ZÁKONY

Ústava a ústavní zákony upravují ať už přímo či nepřímo postavení veřejné správy i pozici adresátů jejího působení; jedná se o právní předpisy nejvyšší právní síly, ostatní právní předpisy s nimi nesmí být v rozporu.

### 2.3.2 PRAVIDLA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

Viz výklad k normativním smlouvám.

### 2.3.3 ZÁKONY A ZÁKONNÁ OPATŘENÍ SENÁTU

Zákon je zásadním vnitrostátním pramenem správního práva. Je aktem, který charakterizuje stát s parlamentním zřízením, aktem, jenž prošel ústavou stanoveným zákonodárným procesem, a na kterém se usnesl parlament, a který byl publikován v úřední sbírce zákonů.

Zákony však nemohou celou oblast správního práva upravit zcela vyčerpávajícím způsobem, proto z hlediska úpravy lze vyčlenit následující formy právní úpravy – zákonnou, úpravu v předpisech nižší právní síly a výhradní příslušnost normotvorby exekutivy. To pak odůvodňuje existenci předpisů nižší právní síly (vyhlášek, nařízení), neboť si stěží lze představit, že by na všechno bylo potřeba zákona, např. otázka místních záležitostí v malé obci.

Zákon je nadřazen ostatním pramenům, které mu nemohou odporovat. Pouze na základě zákona je možné ukládat povinnosti (čl. 4 odst. 1 Listiny). Výsadní postavení není ovšem úplně neomezené. Ústavní normy stojí nad ním a zákony musí být s nimi v souladu. Kromě toho, určitá pravidla mezinárodního práva a právní principy, jakož i právo Evropské unie, mají před zákonem přednost. I tím je obsah zákonů do určité míry limitován.

Zákonné opatření Senátu je vydáváno v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, neboť zasedání Senátu jsou stálá (takto jsou koncipovány i volby, kdy se obměňuje vždy co 2 roky 1/3 Senátu). Zákonné opatření mají sílu zákona, podmínkou je, že je Poslanecká sněmovna následně na své první schůzi po svém znovuustavení schválí, v opačném případě pozbývají platnosti od okamžiku usnesení Poslanecké sněmovny, kterým nebyla schválena.

### **2.3.4 NAŘÍZENÍ**

Jsou projevem odvozené normotvorby, která se opírá o tyto základní prvky: upravují věci, které jim vyhradil zákon, resp. pro jejich vydání musí existovat zákonný základ, současně je tím pádem nepřipustné, aby byla vydávána nařízení často označovaná jako „podzákoné předpisy“ bez zákonného oprávnění. Současně existuje kompetentní subjekt oprávněný nařízení vydávat.

Názvosloví českých pramenů práva zcela neodpovídá jejich podřazení pod tuto kategorii, kde spadají nařízení kraje a nařízení obce vydávaná za účelem výkonů přenesené působnosti, nařízení vlády, a posledně vyhlášky ministerstev (označeny jako „vyhlášky“).

Na poli Ústavy v čl. 78 nalezneme přímé ústavní zmocnění vlády k vydávání nařízení k provedení zákonů, cit. *„K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“* Vzhledem k tomu, že jde o přímé zmocnění Ústavou, může toto vláda činit ve vztahu ke kterémukoli zákonu.

Pokud jde o ministerstva a jiné ústřední správní úřady, a orgány územní samosprávy, tyto mohou vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Tedy, na rozdíl od přímého zmocnění v Ústavě, tyto subjekty jsou k vydávání podzákoných předpisů zmocněny toliko zákonem. Oproti vládě tak mohou svou podzákonou činnost vyvíjet pouze ke konkrétním zákonům, které jim toto oprávnění vyhradili. Obvyklá zákonná formulace této pravomoci se v zákoně podává zněním *„Ministerstvo vydá vyhlášku k provedení (zákona, jeho části, konkrétních ustanovení).“*

### **2.3.5 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ**

Obecně závazné vyhlášky jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy, tj. obcí a krajů, jsou jedním z projevů jejich práva na samosprávu. Obce a kraje jsou samostatně spravovány svými zastupitelstvy, kterým též Ústava svěřuje, jako atribut veřejné moci, právo upravovat právními normami věci, které patří pod jejich správu. Obecně je vydávána v samostatné působnosti obce (kraje) a nesmí být v rozporu se zákonem.

## **2.4 Členění pramenů správního práva**

### **2.4.1 PODLE ORGÁNU, KTERÝ PRAMEN VYDAL**

Pravomoc k vydávání pramenů správního práva v České republice přísluší jednak vrcholnému zákonodárnému orgánu, dále ústředním orgánům státní správy a také příslušným samosprávným orgánům.

Prameny vydávané *vrcholným zákonodárným sborem*, v České republice Parlamentem, který je dvoukomorový a složen z Poslanecké sněmovny a Senátu. Mezi tyto prameny patří na vnitrostátní úrovni **Ústava, ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu**.

Prameny vydávané *ústředními orgány státní správy*: v České republice vládou jako vrcholným orgánem moci výkonné, ministerstvy a jinými ústředními (správní orgány s celostátní působností) správními orgány. Mezi prameny vydávané těmito orgány **náleží řízení vlády** (vydávají se k provádění zákonů a v jejich mezích, mají povahu prováděcího předpisu) a **obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů** (vydávají se na základě a v mezích zákonů, mají povahu prováděcího předpisu).

Prameny vydávané *místními (územními) orgány*: v České republice půjde o právní předpisy vyšších územně samosprávných celků (krajů) a orgánů místní samosprávy (obcí) a jinými územními orgány, např. Správa povodí Odry. Mezi prameny vydávané těmito orgány náleží:

- obecně závazné vyhlášky kraje v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení kraje ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě a v mezích zákona, při výslovném zákonném zmocnění),
- obecně závazné vyhlášky obce v mezích samostatné působnosti (vydávají se na základě ústavního zmocnění; povinnosti lze jimi ukládat, jen stanoví-li tak zákon),
- nařízení obce ve věcech přeneseného výkonu státní správy (vydávají se na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích),
- nařízení jiného územního orgánu (vydávají se na základě a v mezích zákona, při výslovném zákonném zmocnění).

## 2.4.2 PODLE STUPNĚ PRÁVNÍ SÍLY

Souvisí s předchozím členěním, určuje místo pramenů v jejich hierarchickém uspořádání. Smysl tohoto pořadí spočívá v tom, že každý obecně závazný předpis nižší právní síly musí být v souladu s právními předpisy vyšší síly. Každý obecně závazný právní předpis pak může být změněn či zrušen pouze předpisem stejné či vyšší právní síly. Podle stupně právní síly jsou prameny uspořádány v následujícím pořadí:

1. Ústava + ústavní zákony (mezinárodní smlouvy; právo EU)
2. zákony + zákonná opatření Senátu (mezinárodní smlouvy; právo EU)
3. obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

4. nařízení vlády
5. obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
6. nařízení krajů a obcí

#### *Vysvětlení*

*Na vrcholu stojí Ústava a ústavní zákony (označované též jako „ústavní pořádek“), mezinárodní smlouvy, jakož i ty právní předpisy Evropské unie mající sílu ústavního předpisu. S těmito právními předpisy (ad 1) nesmí být v rozporu ostatní předpisy uvedené pod body 2) - 6). Zákony a zákonná opatření Senátu, jakož i mezinárodní smlouvy a předpisy Evropské unie mající sílu zákona pak nesmí být v rozporu s předpisy pod bodem 1) a ostatní níže uvedené nesmí být v rozporu vedle předpisů pod bodem 1) také s předpisy pod bodem 2). A takto lze pokračovat směrem k nižším kategoriím, s jednou výhradou týkající se obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, které nesmí být toliko v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem, tedy předpisy pod body 1) a 2), ale nejsou nadřazeny předpisům pod body 4) - 6), neboť jde o normotvorbu obcí a krajů v samostatné působnosti. Předpisy pod body 4)- 6) jsou pak vydávány v působnosti přenesené, a dále se bude na ně uplatňovat hierarchický princip.*

### **2.4.3 PRIMÁRNÍ A ODVOZENÉ PRAMENY PRÁVA**

**Primární prameny** upravují obvykle vztahy doposud neupravené, zmocnění k jejich vydávání vychází obvykle z Ústavy. Mezi ně náleží ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, obecně závazné vyhlášky obcí a krajů.

**Odvozené prameny** jsou vydávány na základě zmocnění v jiném právním předpise a slouží podrobnější úpravě otázek upravených zpravidla v primárním pramenu. Mezi tyto předpisy náleží nařízení vlády, obecně závazné předpisy ministerstev a ústředních orgánů, nařízení obcí a krajů.

## **2.5 Publikace pramenů správního práva**

Publikace právních předpisů je jedna z podmínek jejich platnosti. Publikací se stává právní předpis všeobecně dostupný, a to v úředně ověřeném znění. Právní předpisy správního práva jsou publikovány různým způsobem a podmínky jejich publikace stanoví různé zákony.

Ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády a právní předpisy ministerstev a jiných ústředních správních úřadů se publikují v souladu se zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv *uveřejněním plného znění ve sbírce zákonů*.



Zvláštní zákony upravují publikaci obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů. Obce vyhláší své právní předpisy podle § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, *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. Kraje vyhláší 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 upraveno vyhlášení ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy (§ 8-10 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Správní právo je jako všechna právní odvětví právem psaným. Právní regulace společenských vztahů (pramen práva ve formálním smyslu) je odrazem společenského a historického vývoje (pramen práva v materiálním slova smyslu). Pramen práva je vnější forma, kterou je právní norma sdělována veřejnosti. Prameny právního práva v České republice se dělí na **obecně závazné normativní akty** a méně **frekventované normativní smlouvy**. Obecně závazné normativní akty jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné moci, jejich souhrn je zpravidla ztotožňován s pojmem právní řád a v praxi bývají označovány jako obecně závazné právní předpisy. Normativní smlouvy jsou pak mezinárodní smlouvy relevantní pro vnitrostátní právo. Mezi druhy pramenů právního práva v České republice náleží *Ústava a ústavní zákony, mezinárodní smlouvy a právo Evropské unie, zákony a zákonná opatření, nařízení, obecně závazné územně samosprávných celků*.

Jednotlivé druhy pramenů se pak člení podle různých kritérií, přičemž nejčastější je jejich členění *podle orgánu, který je vydal, podle právní síly a na primární a odvozené*, kteréžto členění je odvislé od síly právního předpisu, v rámci něhož je dáno zmocnění k vydávání právních předpisů. Podmínkou platnosti a účinnosti pramenů práva je jejich **publikace** předepsanou formou, přičemž pokud jde o předpisy s celostátní působností, tyto se publikují *ve sbírce zákonů* zveřejněním úplného znění, předpisy vyšších územně samosprávných celků a hlavního města Prahy ve *Věstníku právních předpisů kraje* a předpisy obcí *vyvěšením na její úřední desce*.

### 3 SPRÁVNÍ PRÁVO - OBECNÁ CHARAKTERISTIKA



#### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Správní právo je v rámci právního řádu součástí práva veřejného, přesto však dělicí čára mezi soukromým a veřejným právem není striktní, a dochází tak v rámci právního řádu k interakci správního práva jak s odvětvími v rámci veřejného práva, tak i práva soukromého. Jako součást veřejného práva jej definují specifická metoda administrativně právní regulace. Vnitřně se správní právo člení na část obecnou, hmotnou a procesní, přičemž toto členění má své zvláštnosti vzhledem k absenci kodifikace správního práva.

---



#### CÍLE KAPITOLY

Student bude schopen vymezit správní právo jako odvětví veřejného práva, a to i ve vztahu k jiným právním odvětvím, resp. interpretovat jeho místo v právním řádu České republiky. Seznámí se s vnitřním členěním správního práva a jeho specifiky plynoucí z absence kodifikace.

---



#### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 1 hodiny.

---



#### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Správní právo, správní právo obecné, hmotné a procesní, administrativně právní metoda regulace, právní řád, veřejné a soukromé právo

#### 3.1 Správní právo – pojem a předmět

**Správní právo** je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právníckými osobami na straně druhé.

Soubor právních pravidel, která představují správní právo jako odvětví platného práva (součást právního řádu), je vytvářen značným množstvím pramenů různé právní síly a původu (zejména pramenů práva Evropského společenství). Na rozdíl od práva občanského nebo trestního jde o právo nekodifikované, resp. neexistují kodexy (zákony, zákony) pojímající soubor norem hmotněprávních, pokud jde o obecnou a zvláštní část.

Pokud bychom si to měli představit například na trestním právu – jeho hmotněprávní úprava stojí na trestním zákoníku (*zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník*), který zahrnuje jak hmotné právo, pokud jde o jeho **obecnou část** – pojem trestný čin, kategorizace trestných činů, znaky skutkové podstaty trestného činu, systém a druhy trestů, ve **zvláštní části** jsou pak uvedeny skutkové podstaty jednotlivých trestných činů. Správní právo nemá hmotněprávní předpis, který by upravoval jeho obecnou část, pokud jde o hmotněprávní část správního práva, tato je upravena v množství odvětvových předpisů upravujících jednotlivé oblasti působení veřejné správy (školské zákony, zdravotní zákony, sociální zákony, stavební zákony, dopravní zákony aj.). Procesní úprava trestního práva již tolik odlišná není. Upravuje ji obecný předpis – trestní řád, přičemž speciální aspekty této úpravy jsou v dalších předpisech (zákon o odpovědnosti právnických osob č. 418/2011 Sb., a zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže). Potud je právní úprava správního práva procesního identická – rozpadá se mezi obecnou úpravu správního řízení ve správním řádu a speciální úpravu ve zvláštních zákonech (přestupkový, stavební), avšak na druhou stranu existují i procesní úprava vylučující užití správního řádu (samostatná právní úprava daňového řízení).

Na základě výše uvedeného pak lze charakterizovat předmět správního práva, kterým je právní regulace chování ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací mocí výkonné ve státě ve sféře veřejné správy, jedním ze subjektů tohoto vztahu je obvykle **správní orgán**.

### 3.2 Vnitřní členění správního práva

Správní právo se vnitřně člení na **správní právo obecné, správní právo hmotné a správní právo procesní**.

**Obecná část** správního práva obsahuje takové úpravy, zásady, pojmy a právní instituty, které v zásadě platí pro veškerou veřejnou správu. Obsahuje všechno společné, typické a obecně platné. Konkrétní uspořádání obecné části a její obsah je především záležitostí vědeckých monografií a učebních textů správního práva.

**Správní právo hmotné** obsahuje hmotněprávní úpravu v rámci jednotlivých správních odvětví (oborů činnosti veřejné správy), kterou nalézáme v mnoha právních předpisech různé právní síly. Zvláštní část hmotného práva zahrnuje např. vnitřní správu (matriky, evidence obyvatel, občanské průkazy, cestovní doklady, pobyty cizinců), správu školství (právní úprava základních, středních, vyšších odborných a vysokých škol), správa dopravy (silniční provoz, podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, pozemní

komunikace, letecká a lodní doprava aj.), správa stavebnictví (územní plánování, stavební řád aj.), správa policie, správa kultury aj.

**Správní právo procesní** zahrnuje normy správního práva, jež upravují organizaci a působnost správních úřadů a orgánů, jakož i řízení před nimi. Právem procesním v užším smyslu se pak rozumí jen úprava správního řízení ve věci vnějšího (směrem k fyzickým a právníckým osobám stojících mimo správní orgán) rozhodování správních orgánů.

V souvislosti se správním právem procesním je pak nutno rovněž reflektovat absenci jeho kodifikace a poukázat na skutečnost, že obecné správní řízení upravuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) jako procesní právní předpis, avšak speciální úpravu obsahují hmotně právní předpisy, vůči nimž se správní řád jako obecný předpis použije podpůrně. Speciální procesní úpravu pak mají např. *přestupkový zákon* (zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízeních o nich), *stavební řád* (zákon č. 183/2006 Sb., o stavebním řízení) aj., ale existuje i zcela samostatná speciální procesní úprava týkající se daňového řízení (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád).

### **3.3 Charakteristika správního práva jako veřejného**

O právu soukromém a veřejném, resp. jejich vzájemnému vymezení již byla řeč v úvodní kapitole (č. 1.2), správní právo jako veřejné je charakterizované tím, že

- prosazuje a chrání veřejný zájem,
- upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty,
- konkrétní obsah jeho realizace je autoritativně určován úřední mocí,
- disponuje možností správního donucení.

Mezi právem soukromým a právem veřejným není možné vždy vést jasnou dělicí čáru. Ve správním právu je možné vysledovat i určité prvky soukromoprávní regulace, a proto je třeba charakter příslušných právních ustanovení dovozovat z platných právních předpisů a správní právo přiřazovat k právu veřejnému podle charakteru převažujících ustanovení jeho předpisů.

### **3.4 Administrativně právní metoda regulace**

S vymezením správního práva pak souvisí administrativně právní metoda regulace, jejíž podstatu lze popsat tak, že jde o specifický (správní; administrativní) přístup k právní úpravě (stanovení pravidel) právních vztahů, aby byla umožněna realizace veřejné správy ve státě. Podstata administrativně právní regulace spočívá v tom, že vyjadřuje *mocenskou převahu subjektů veřejné správy jako nositelů veřejné moci* v příslušných správně právních vztazích. Je výrazem *právní nerovnosti* a závislosti adresáta správně právního působení na subjektu tohoto působení. Záměr regulace správního práva často směřuje *proti konkrétnímu zájmu či vůli adresáta* příslušného pravidla chování. Doplňuje předmět

správního práva, který vymezuje „co“ správní právo upravuje, neboť metoda regulace odpovídá na otázku, „jak“ jsou příslušné vztahy upravovány.

Naopak pro občanskoprávní metodu regulace je charakteristická *rovnost jejich subjektů* a uplatnění *autonomie jejich vůle*.

### 3.5 Správní právo a jiná právní odvětví

Jak již bylo řečeno, správní právo je součástí práva veřejného. Jednotlivá právní odvětví nejsou ostře ohraničena, což předznamenává, že se v jistém směru budou prolínat. Nejvýznamnější jsou vztahy správního práva k následujícím právním odvětvím:

- **ústavní právo** – je základem celého právního řádu, upravuje základní principy organizace a činnosti státu a jeho orgánů i jiných veřejnoprávních korporací. Správní právo je do značné míry z ústavního práva odvozeno, je s ním velmi těsně spjato a jeho principy dále rozvádí a konkretizuje (*Ústava: hlava III. moc výkonná; hlava VII. územní samospráva; Listina základních práv a svobod – čl. 36 a čl. 37*),
- **trestní právo** – upravuje základy a následky trestní odpovědnosti. Ve správním právu trestním jde o obdobnou úpravu základů a následků správně právní odpovědnosti. Trestním právem je postihováno jednání vyšší společenské škodlivosti, uplatňuje *zásadu subsidiarity trestní represe*. To znamená, že trestní odpovědnost se vyvozuje tam, kde nepostačuje vyvození odpovědnosti podle norem správních či občanskoprávních (odpovědnost za přestupek; odpovědnost za škodu),
- **soukromé právo** – upravuje vztahy mezi právně rovnými subjekty, je tedy odvětvím, v němž se uplatňuje horizontální (občanskoprávní) metoda regulace, čímž se zásadně odlišuje od správního práva. V tomto právním odvětví jde ve značné míře o majetkové či užívací vztahy, do nichž v některých případech lze nebo se musí zasáhnout na základě správně právní regulace, přičemž správní orgány tyto zásahy činí autoritativně, *např. stavební řízení*, v rámci soukromého práva pak lze nalézt dále souvztažnost k **právu pracovnímu**, které je právním odvětvím upravujícím pracovněprávní vztahy. Správní právo s ním má společný okruh pracovněprávních či služebně právních vztahů pracovníků příp. členů orgánů veřejné správy. Předmětem úpravy správního práva jsou specifické aspekty těchto vztahů, jež jsou dány povahou veřejné správy (*zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce – zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávních celků, zákon o státní službě*).

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Správní právo je v rámci právního řádu součástí práva **veřejného**, přesto však dělicí čára mezi soukromým a veřejným právem není striktní, a dochází tak v rámci právního řádu k interakci správního práva jak s odvětvími v rámci veřejného práva (ústavní, trestní

## *Správní právo - obecná charakteristika*

právo), tak i práva soukromého (občanské, pracovní). Jako součást veřejného práva správní právo definují specifické znaky - *prosazuje a chrání veřejný zájem, upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty, konkrétní obsah jeho realizace je autoritativně určován úřední mocí, disponuje možností správního donucení, přičemž v rámci regulace společenských vztahů se uplatňuje metoda administrativně právní regulace.*

Vnitřně se správní právo člení na část *obecnou, hmotnou a procesní*, přičemž toto členění je specifické s ohledem na absenci kodifikace správního práva.

## 4 ZÁKLADNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Principy (zásady) jsou postuláty, které slouží pro výklad právních předpisů, v případě veřejné správy vyjadřují ideje fungování veřejné správy. Tyto mohou být promítnuty jak v právních předpisech, ale i právně nezávazných kodexech či prohlášeních. Na úrovni Evropské unie jsou vyjádřeny v Chartě základních práv občanů Evropské unie. V rámci České republiky se kodex principů veřejné správy pokusil vytvořit Veřejný ochránce práv. Samotný zákonný rámec principů veřejné správy, které z výše uvedených zdrojů vycházejí, je pak dán cestou správního řádu, přičemž tyto se v užším smyslu uplatňují na správní řízení, ale samotný správní řád vztahuje jejich působnost na veškerou činnost správních orgánů, potažmo fungování veřejné správy.

### CÍLE KAPITOLY



Student se seznámí s principy (zásadami) veřejné správy, které jsou cenným zdrojem pro výklad právních předpisů upravujících veřejnou správu. Tyto se promítají jak do dokumentů právně závazných, tak i nezávazných, a to od úrovně nadstátních organizací (Evropské unie) po vnitrostátní úroveň na poli České republiky.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



principy veřejné správy, dokumenty, správní řád, zásady, činnost veřejné správy

Slovo **princip (zásada)** znamená pravidlo, směr či předpoklad. Jde o postuláty, které mohou (a nemusí) být vyjádřeny v právních předpisech, ale slouží pro interpretaci právních předpisů.

V souvislosti s veřejnou správou je nutno mít na paměti, že se **principy veřejné správy** jsou postuláty určující charakter veřejné správy, resp. jejího fungování. Jejich vyjádření můžeme nalézt v mezinárodních dokumentech, stanoviscích orgánů či právních předpisech. Vyjadřují jistou ideu fungování veřejné správy.

## 4.1 Principy veřejné správy v evropských dokumentech

Na mezinárodní úrovni (v kontextu Evropy) jsou principy veřejné správy zachyceny především v rámci OECD (organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj), kde byla vypracována studie *European principles of public administration*, která byla zpracována tehdejšími 15 členskými státy Evropské unie s cílem definovat hodnotící kritéria veřejné správy pro státy, které se ucházejí o členství. Jedná se o principy, které se měly vyvinout v demokratických státech a byly rovněž akceptovány v rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva. Mezi tyto principy náleží:

- spolehlivost a předpověditelnost činností – jednání v souladu s právem s vyloučením diskriminace,
- otevřenost a průhlednost – zprůhlednit veřejnou správu a učinit ji kontrolovatelnou z vnějšku,
- odpovědnost – schopnost vysvětlit a obhájit postup subjektu kontrolujícímu,
- efektivnost a účinnost - rovnováha mezi úsilím a dosaženým výsledkem.

Některé z těchto principů byly následně formalizovány do *Charty základních práv občanů Evropské unie*, jejíž součástí je podle článku 41 právo na **dobrou správu**. To znamená právo každé osoby na to, aby o jejich právech bylo rozhodováno orgány Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, přičemž zahrnuje

- právo být slyšen před přijetím opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout
- právo na přístup každého k dokumentům o něm při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství,
- povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Principy OECD pak ovlivnily rovněž formulaci principů vymezených v *Bílé knize o evropském vládnutí (2001)*, která klade oproti dosavadním dokumentům důraz na **participaci**, která má být cílem každého vládnutí.

## 4.2 Principy veřejné správy v České republice

V ČR se takový **kodeks principů dobré správy** pokusil definovat veřejný ochránce práv, který tyto principy vymežil obecně:



*Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, línost a jiné nežádoucí znaky.*

Ochránce vymezil a definoval následující **konkrétní principy dobré správy**:

*soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, vstřícnost, otevřenost.*

### **4.3 Obecné a evropských principy veřejné správy v právním řádu České republiky**

Konkrétní promítnutí výše uvedených obecných či evropských principů veřejné správy a taktéž principů dobré správy nalezneme v českém právním řádu především v **zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**, a to zejména v jeho ustanoveních § 2 - § 8.

Nejde však pouze o zásady procesní či zásady použitelné jen v rámci **správního řádu**. Základní zásady obsažené v úvodních ustanoveních správního řádu je třeba chápat a používat v obecnější rovině jako **zásady činnosti správních orgánů**. Tyto zásady vytvářejí základní osnovu, jíž se musí správní orgány při své činnosti bezvýjimečně držet.

**Působnost základních zásad plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy**, které správní řád upravuje, tedy vedle samotného správního řízení také na postupy podle části čtvrté (vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení), na veřejnoprávní smlouvy podle části páté, na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté a také na řešení stížností dle části sedmé.

Základní zásady obsažené ve správním řádu však mají široký přesah i mimo hranice veřejnosprávní činnosti vymezené samotným správním řádem.

Přesah základních zásad mimo hranice správního řádu do veškeré činnosti veřejné správy vyplývá lze dokladovat cestou ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu:

*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí **při výkonu veřejné správy** i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*

Základní zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu tak připadají v úvahu jako závazná vodítka také pro formy činnosti správních orgánů ve správním řádu výslovně neupravené (např. normotvorná činnost obcí a krajů, daňové řízení ...).

### 4.3.1 ZÁSADA LEGALITY A LEGITIMITY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Správní právo jako nedílná součást právního řádu představuje objektivizované vyjádření veřejných zájmů a v podmínkách současného kontinentálně evropského pojetí právního státu je správní právo v návaznosti na princip ústavnosti, důsledně ovládáno **zásadami legality a legitimacy veřejné správy**.

**Zásada legality (zákonnosti)** vyjadřuje vázanost správy zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy vydávanými na základě zákonů a k jejich provedení. Správní právo v tomto smyslu vyjadřuje a garantuje:

- ❑ bezvýjimečnou vázanost správních orgánů zákony, vymezení jejich postavení a pravomoci (správní orgán může jen to, co je u zákonem přikázáno nebo dovoleno),
- ❑ vázanost právního postavení a chování fyzických i právnických osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, prostřednictvím příslušných právně závazných aktů (tyto subjekty mohou vše, co jim není právními normami a na jejich základě vydanými správními akty zakázáno).

**Zásada legitimacy** vyjadřuje ústavně a následně zákonem specifikované uznání oprávnění správních orgánů k výkonu příslušného zaměření a rozsahu veřejné správy.

#### **Zásada legality (§ 2 odst. 1 s.ř.)**

K naplnění zásady zákonosti správní řád ukládá správním orgánům **postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy**, jakož i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (viz ust. § 2 odst. 1 správního řádu).

Zásada zákonosti je zásadou nejdůležitější, neboť pro veřejnou správu vykonávanou v podmínkách právního státu **určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejich pravomocí** zejména vůči spravovaným osobám.

#### **soulad postupu správních orgánů s předpisy procesními**

**hmotněprávními** (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a **kompetenčními** (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).

#### **Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 s.ř.)**

= **správní orgán dbá na to, aby přijaté rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem případu, jakož i to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.**

### 4.3.2 ZÁSADA PROPORCIONALITY

#### Zásada proporcionality (přiměřenosti)

Je jednou ze zásad, která **miří k obsahové stránce rozhodnutí** či dalších úkonů a také ke **způsobu uplatňování jednotlivých procesních forem** a obecně ke **způsobu výkonu veřejné moci** v oblasti veřejné správy.

Jde o zásadu ústavní a mezinárodně uznávanou, bývá označována přímo jako princip.

Ve správním řádu je **princip proporcionality** vyjádřen pomocí několika dílčích zásad:

- zásada zákazu zneužití správního uvážení (ust. § 2 odst. 2 správního řádu),
- zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů (ust. § 2 odst. 3 správního řádu),
- zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu (ust. § 2 odst. 4 správního řádu).

#### Zákaz zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2 s.ř.)

Účelem je zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita a byla vykonávána **řádným, přiměřeným a rozumným způsobem**.

Správní řád zásadu formuluje tak, že **správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena**. Tato zásada se uplatňuje zejména v případech, kdy je správnímu orgánu ponechána zákonem možnost (a zároveň povinnost) zvolit jedno z více řešení.

#### Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Správní řád stanoví, že **správní orgán má šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy** osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivých případech dotýká, a do těchto práv může zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

**Dobrá víra** = nezaviněná nevědomost o případných právních nedostatcích určitého právního stavu, přičemž se vychází z presumpce poctivosti dotčené osoby.

#### Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů)

Správní orgán se má, dle dikce této zásady, pokusit o **smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci**, pokud to povaha projednávané věci umožňuje (viz ust. § 5 správního řádu).

Jde o stanovení limitovaného použití veřejné moci, resp. mocenského (autoritativního) řešení, jež se uplatní v případech, kde smírné řešení rozporů nebylo účinné.

Musí se jednat o případy, kde to povaha věci umožňuje, což znamená, že smírné řešení není na úkor zákonnosti, ani není v rozporu s veřejným zájmem.

Správní řád zná také **smír jako způsob skončení formálního správního řízení** – v § 141 odst. 8 je upraven účastenský smír ve sporu jako alternativní možnost vůči správnímu rozhodnutí. Takový smír podléhá pouze schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

### 4.3.3 ZÁSADA MATERIÁLNÍ PRAVDY

Správní řád v ust. § 3 stanoví, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, **postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Tzn., že **naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně** ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásady legality, zásady přiměřenosti (včetně ochrany práv a zájmů jednotlivců před nadměrným nebo neúčelným zasahováním), zásady předvídatelnosti a řešení věci v souladu s veřejným zájmem.

Neznamená to, že musí být skutkový stav postaven absolutně **najisto**, ale nesmí být důvodná pochybnost. Tento stav v rámci dokazování bývá označován jako stav důkazní nouze (*jako příklad této situace lze uvést, že správní orgán má k dispozici dvě protichůdné svědecké výpovědi a žádný jiný důkaz se nepodařilo zajistit*).

### 4.3.4 ZÁSADA PROCESNÍ ROVNOSTI A NESTRANNOSTI POSTUPU SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Zaručuje pro tzv. dotčené osoby (tedy osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká) rovné postavení při uplatňování práv.

**Správní orgán má postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.** Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění (viz § 7 správního řádu).

Zásada procesní rovnosti neznamená, že nebude respektováno částečně rozdílné postavení **účastníků hlavních** (tzv. nepominutelných) a **účastníků ostatních** (dalších dotčených osob), jak vyplývá z ust. § 27 správního řádu.

Zásada míří k tomu, **aby nedocházelo k jakékoliv diskriminaci dotčených osob.** V činnosti orgánů veřejné správy je třeba zajistit takové podmínky, včetně organizačních a

technických prostředků, aby osoby procesně způsobilé mohly řádně uplatňovat svá práva, a to bez ohledu např. na zdravotní postižení.

#### 4.3.5 ZÁSADA VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SLUŽBY A OCHRANY PRÁV DOTČENÝCH OSOB

Z ústavní zásady služební povahy veřejné moci vůči občanům (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) lze dovodit základ pro zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1 správního řádu).

Správní řád stanoví, že **veřejná správa je službou veřejnosti**. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Další součástí této zásady jsou:

- poučovací povinnost správního orgánu,
- uvědomovací povinnost správního orgánu,
- povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy,
- garance práva na spravedlivý proces.

#### 4.3.6 ZÁSADA SPOLUPRÁCE SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ A SOULADNOSTI POSTUPŮ

Součástí principů dobré správy je **zajištění jednotného, systematického a koordinovaného postupu správních orgánů vůči dotčeným osobám**, což má mj. posilovat důvěryhodnost veřejné správy.

Správní orgány mají dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (viz § 8 odst. 1 správního řádu). Dotčená osoba zde má naopak stanovenou povinnost bezodkladně upozornit na to, že současně probíhá vůči ní více takových postupů u různých správních orgánů.

Součástí této zásady je i povinnost správních orgánů **vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy**.

**Spolupráce správních orgánů dle správního řádu má také určitou rovinu upozorňovací (signalizační)** v případě zjištění postupů či rozhodnutí jiných správních orgánů, které jsou v rozporu s právními předpisy (např. v případě dožadání – viz § 13 odst. 4 a 5, v případě závazných stanovisek správních orgánů – viz § 149 nebo v případě tzv. nicotných rozhodnutí – viz § 78 odst. 3).

#### 4.3.7 ZÁSADA RYCHLOSTI A HOSPODÁRNOSTI POSTUPŮ

Souvisí s obecným požadavkem na efektivnost výkonu veřejné správy. V intencích této zásady **správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů**.

Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené (není-li zákonná lhůta stanovena), použijí se ustanovení o **ochraně před nečinností**, jež mají zajistit nápravu tohoto nezákonného stavu (viz § 6 odst. 1 správního řádu).

Správní orgán postupuje tak, **aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady**, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen, vyžaduje-li to právní předpis. Pokud je možné potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit.

Při opatrování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje (viz § 6 odst. 2 správního řádu).

#### SHRNUTÍ KAPITOLY

Principy (zásady) jsou postuláty, které slouží pro *výklad právních předpisů*, v případě veřejné správy pak vyjadřují ideje fungování veřejné správy. Tyto mohou být promítnuty jak v *právních předpisech* (v České republice zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), ale i právně *nezávazných kodexech* či *prohlášeních* (v České republice například kodex zpracovaný Veřejným ochráncem práv). Na úrovni Evropské unie jsou vyjádřeny především v Chartě základních práv občanů Evropské unie.

Pokud jde o zákonnou úpravu principů, tyto jsou v České republice upraveny ve správním řádu, resp. ustanovení § 2-8 jako *zásady správního řízení*. Jejich působnost je však rozšířena nejen na vlastní správní řízení, ale *veškeré činnosti správních orgánů* včetně těch, na které nedopadá působnost správního řádu, v důsledku čehož lze na ně pohlížet jako na *principy činnosti veřejné správy*. Jedná se o zásadu **legality a legitimacy, proportionality, materiální pravdy, zásada rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů, zásada veřejné správy jako služby a ochrana práv dotčených osob, zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů, zásada rychlosti a hospodárnosti postupů**.

## 5 NORMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola navazuje na pojednání o pramenech správního práva. Normy správního práva naplňují obsah pramenů správního práva, přičemž jejich jednotícím prvkem je jejich veřejnomocenské působení, definované časovou, místní, osobní a věcnou působností. K realizaci norem správního práva v právních vztazích dochází přímo (subjekty se bez dalšího v souladu s normou chovají) nebo cestou aplikace, což představuje podřazení skutkové podstaty pod příslušnou právní normu.

### CÍLE KAPITOLY



Student se v rámci kapitoly seznámí s normami správního práva, porozumí jejich vnitřní struktuře a jejich základní kategorizaci. Seznámí se s jednotlivými druhy působnosti norem správního práva a jejich realizací cestou aplikace a interpretace.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 3 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



norma správního práva, vnitřní struktura právní normy, působnost právní normy, aplikace právní normy, interpretace právní normy

Z předmětu právo je vhodné si připomenout vztah mezi *normou (pravidlem)* a *formou (pramenem)*. Právní norma je závazné pravidlo regulující společenské vztahy, jejím formálním vyjádřením ve vztahu k veřejnosti je pramen práva.

**Právní normy správního práva**, které jsou státem buďto přímo vydávány, anebo státem uznávány, a které **tvoří a naplňují obsah pramenů správního práva**. Nemohou existovat, stejně jako žádné jiné právní normy, mimo prameny práva, a proto v pramenech správního práva nalézají své vnější vyjádření.

Z hlediska závaznosti převažují ve správním právu normy **kogentní**, tj. takové, od nichž se subjekty předvídaných právních vztahů nemohou odchýlit a to ani vzájemnou dohodou, naproti tomu stojí normy **dispozitivní**, kde si subjekty mohou práva a povinnosti upravit odchýlně, což se typicky děje v rámci závazků z právních jednání (smluv) v občanském právu.

## 5.1 Vnitřní struktura norem správního práva

Normami správního práva tedy nerozumíme jednotlivé předpisy správního práva, nýbrž jen jednotlivá v nich obsažená **obecně závazná pravidla chování**, disponující příslušnými strukturálními prvky právní normy.

Právní věda obecně vymezuje vnitřní **strukturu právní normy** do 3 prvků:

- hypotéza** (podmínky realizace normy, např. časová působnost, okruh adresátů),
- dispozice** (vlastní pravidlo chování),
- sankce** (újma za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy).

Normám správního práva jako normám veřejnoprávním je vždy vlastní **prvek veřejnomocenského působení**, který **nemusí být nutně vždy vyjádřen sankcí**. U některých norem správního práva sankce nepřicházejí v úvahu vůbec, typické jsou naopak pro normy tzv. správního práva trestního.

*Pro zajímavost pak lze uvést, že součástí právního řádu jsou normy, které nemají ani jeden z výše uvedených prvků, tzv. proklamační normy, které máme v právním řádu dvě a vznikaly v určitých historických meznících.*

*Zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T.G. Masaryka obsahoval toliko jedinou nenormativní větu „ T. G. Masaryk se zasloužil o stát.“*

*Zákon č. 292/2004 Sb. o zásluhách E. Beneše obsahoval tutéž větu: „ Edvard Beneš se zasloužil pro stát.*

## 5.2 Členění norem správního práva

### 5.2.1 NORMY REGULATIVNÍ A OCHRANNÉ

Členění norem správního práva na normy regulativní a ochranné vychází z *vnitřní struktury právní normy* popsané v předchozí kapitole. K této se vrátíme v rozsahu tvrzení, že prvek mocenského působení nemusí být nutně vyjádřen sankcí. Ty jsou pak typické především pro oblast správního práva deliktního.



Normy, které jsou tvořeny pouze hypotézou a dispozicí jsou **normami regulativními** a upravují postavení a chování subjektů správního práva v pozitivně právních vztazích.

Normy, které jsou tvořeny hypotézou, dispozicí a sankcí jsou **normami ochrannými**, které poskytují ochranu příslušným společenským vztahům tím, že regulují negativní (konfliktní) společenské vztahy, vznikající na základě porušení práva.

### 5.2.2 NORMY ZAVAZUJÍCÍ A ZMOCŇUJÍCÍ

Následující členění vychází z právního charakteru norem správního práva.

**Normy zavazující** jsou právní normy, jež obsahují pravidla chování, která musejí být subjekty správního práva vždy respektována. Zavazující normy vystupují buď jako normy *přikazující* a obsahují výslovný správní příkaz určitého chování, nebo jako *normy zakazující*, které obsahují výslovný správní zákaz určitého chování.

**Zmocňující normy** správního práva jsou mnohem méně četné. Tyto normy zakládají pro realizaci vždy určitého správně právního vztahu jistou možnost chování určitého subjektu správního práva. Jedná se o normy, upravující oprávnění subjektů správního práva, jejichž realizace je závislá na projevu vůle toho kterého subjektu.

### 5.2.3 NORMY ORGANIZAČNĚ PRÁVNÍ, KOMPETENČNÍ, HMOTNĚ PRÁVNÍ A PROCESNĚ PRÁVNÍ

Členění vychází z právního obsahu normy správního práva.

**Organizačně právní normy** upravují vznik, změnu, zrušení a vzájemné vztahy mezi orgány veřejné správy,

**kompetenční normy** upravují působnost těchto orgánů co do okruhu věcí, které mají za úkol řešit,

**hmotněprávní normy** upravují vlastní práva a povinnosti adresátů veřejnosprávního působení společně s bezprostředními předpoklady a podmínkami jejich realizace,

**procesně právní normy** upravují postupy, jejichž prostřednictvím se uvádí v život obsah mnohých norem hmotněprávních. Procesně právní normy samy o sobě význam nemají, jejich smysl se naplňuje jen ve spojitosti s normami hmotněprávními.

## 5.3 Působnost norem správního práva

Působnost norem správního práva zahrnuje okruhy vztahů, v nichž norma působí, resp. v nichž má správní orgán vykonávat svou pravomoc.

### 5.3.1 MÍSTNÍ PŮSOBNOST NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Ohraničuje působnost norem správního práva prostorově, čili řeší otázku, v *jakém územním prostoru daná norma působí*.

Většinou platí, že norma správního práva působí na území, k němuž se vztahuje postavení orgánu, který vydal právní předpis obsahující předmětnou normu (normy). Není-li stanoveno jinak, působí normy správního práva:

- ❑ **na území celého státu**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných ústředními orgány,
- ❑ **v územním obvodu krajů**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných orgány krajů,
- ❑ **v územním či správním obvodu obcí**, pokud jsou obsaženy v předpisech vydaných orgány obcí.

### 5.3.2 ČASOVÁ PŮSOBNOST NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Ohraničuje působnost norem správního práva časově. Je nutno vždy zjišťovat, kdy se norma správního práva stává platnou, kdy účinnou, jak dlouho platí a zda může mít zpětnou účinnost. Jde o pojmy, se kterými jste byli seznámeni již v rámci předmětu právo.

**Platnost** právní normy znamená okamžik, kdy se norma stala součástí právního řádu, resp. byla vyhlášena předepsaným způsobem (viz kapitola 2.5).

**Účinnost** právní normy představuje okamžik, kdy se norma stala závaznou pro společnost, resp. podle normy má být postupováno v právních vztazích

**Legisvakance** (z lat. **legis vacatio**) je období mezi platností a účinností právní normy, resp. doba po kterou se má veřejnost s normou seznámit; veřejnost musí být s normou vždy seznámena.

V právní normě bývá zpravidla okamžik účinnosti vyjádřen dvojitým způsobem:

- *stanovení dne účinnosti*. „Tento zákon nabývá účinnosti dne 01. 01. 2018“
- *stanovení lhůty*: „Tento zákon nabývá účinnosti 15 den ode dne vyhlášení.“

Ve výjimečných případech (typicky v rámci krizových stavů) může *účinnost nastat současně s platností*.

Časová působnost zpravidla bývá neomezená; jen výjimečně bývá v příslušných pramenech správního práva stanoveno, že normy v prameni práva obsažené, pozbydou platnosti a současně účinnosti uplynutím času, tj. po určité době, resp. k určitému datu.

Ve většině případů normy správního práva pozbývají svou časovou působnost až tehdy, když jsou zrušeny **pozdějšími normami** správního práva vyšší nebo stejné právní síly – tj. v souladu s obecným právním principem **lex posterior derogat legi priori** („**zákon pozdější ruší dřívější**“). Zrušení předchozí normy pak bývá vyjádřeno ve zrušovacích ustanoveních prvního předpisu („*zrušuje se..., zrušují se*“, *následuje výčet rušených norem*).

Normy správního práva zásadně působí do budoucna, **zpětná účinnost norem správního práva se obecně nepřipouští**. U norem správního práva deliktního by jako výjimečná zpětná působnost mohla přicházet v úvahu jen tehdy, pokud by řešení podle nové právní úpravy bylo pro daného adresáta výhodnější (*časová působnost přestupkového zákona – čin se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl přestupek spáchán, podle pozdějšího, je-li pro pachatele příznivější*).

### 5.3.3 OSOBNÍ PŮSOBNOST NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Ohraničuje působnost norem správního práva okruhem osob, na něž se dané normy vztahují. Obsah norem správního práva se tak může podle rozsahu osobní působnosti vztahovat na:

- všechny osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- všechny české osoby a dále cizí osoby** (cizí státní příslušníci, občané členských zemí EU), stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která byla vyhlášena, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- všechny české osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území našeho státu,
- české osoby**, které pobývají nebo vyvíjejí činnost na území jiných států,
- jen některé české osoby** na území našeho státu (např. živnostníci, studenti vysokých škol, vojáci z povolání atd.).

Většina norem správního práva má v nejširším rozsahu pojatou osobní působnost, její užší pojetí přichází v úvahu zpravidla v návaznosti na věcné zaměření normami správního práva upravované problematiky.

### 5.3.4 VĚCNÁ PŮSOBNOST NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Ohraničuje působnost norem správního práva předmětem právní úpravy. Příslušné obecně závazné pravidlo chování se vztahuje vždy jen na určitý druh správně právních vztahů podle jejich **věcné oblasti**. Tak lze rozlišovat např. vztahy na úseku: *správy obrany, správy školství, správy kultury, správy dopravy, správy vnitřních věcí aj.*

Věcná působnost norem správního práva je tak výrazem právní úpravy věcně odlišných úseků veřejné správy.

## 5.4 Realizace norem správního práva

Smyslem existence norem správního práva je jejich realizace v příslušných správně právních vztazích. Vychází z funkce právní normy, která stanovuje závazná a státem vynutitelná pravidla, která regulují chování ve společnosti. **Realizace norem správního práva** přichází v zásadě v úvahu dvojím způsobem, a to buď jako **přímá realizace** norem správního práva nebo jako **aplikace** norem správního práva.

### 5.4.1 PŘÍMÁ REALIZACE NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Přímá realizace norem správního práva **spočívá v samotném chování subjektů správního práva**, jež je v souladu s danými správně právními normami. Při této formě uskutečňování norem správního práva není nutná aktivita jiného subjektu, než toho, který se v souladu s danými normami chová, a jenž je tímto svým chováním také přímo uskutečňuje = **subjekt se chová v souladu s normou bez dalšího zásahu**.

### 5.4.2 APLIKACE NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Jde-li o aplikaci normy správního práva, pak hovoříme o **realizaci normy prostřednictvím orgánů veřejné správy**, tzn. její užití na příslušné skutkové situace, dochází k ní při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Hovoří se také o *aplikaci autoritativní*, neboť právní normy orgány veřejné správy aplikují jako představitelé a nositelé veřejné moci.

Aplikace normy začíná posouzením, který správní orgán bude k právnímu řešení věci příslušný, a kterou právní normu bude na daný případ aplikovat a končí vydáním konečného aktu aplikace. Aplikace v sobě zahrnuje složku *interpretace* norem správního práva.

## 5.5 Interpretace norem správního práva

**Interpretace** je *výklad normy podle jejího právního obsahu*. Bez vyložení právního obsahu normy by tuto nebylo možné aplikovat. Orgány veřejné správy, které aplikují právní normy, tyto zpravidla interpretují samy. V tom případě jde o výklad orgánem, který aplikuje právo.

Z hlediska *orgánu, který výklad podává*, rozlišujeme:

**výklad legální** – provádí orgán, který je k tomu zmocněn ústavou případně zákonem; typicky orgán, který aplikuje právo;

**výklad autentický** – provádí orgán, který právní normu vydal; zákon vydává Parlament, zdrojem výkladu je např. důvodová zpráva k zákonu;

**výklad doktrinální**- prováděný vědeckými pracovišti.

Z hlediska *vztahu textu a rozsahu normy* rozlišujeme:

výklad **doslovný**, kdy se text normy správního práva kryje s jejím vyloženým rozsahem (jde o nejčastější případy),

výklad **zužující (restriktivní)**, kdy je text normy správního práva širší, než vyložený rozsah dané právní normy,

výklad **rozšiřující (extenzivní)**, kdy je text normy správního práva užší, než vyložený rozsah předmětné právní normy.

Uvedené členění není vyčerpávající, teorie práva (správního práva) pak dále vymezuje například výklad *gramatický (jazykový)* podle významu slov v textu, *systematický*, který se vztahuje na působení normy správního práva v rámci systému práva, *logický*, *historický* aj.

Důležitou složkou interpretace norem správního práva je tzv. **uvážení**, které má v případě norem správního práva jednak formu tzv. **správního uvážení** a jednak formu uvážení tzv. **neurčitých pojmů**.

### 5.5.1 SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ (DISKRECE)

**Správní uvážení** přichází v úvahu tehdy, jestliže *s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek*. Správní uvážení může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici a nakonec i v sankci normy správního práva.

Norma umožňuje, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily *jedno z více řešení předvídaných danou právní normou*.

Normy správního práva v takových případech buď počítají s tím, že určité rozhodnutí (např. povolení) správní orgán vydat může, ale také nemusí, nebo pro vydání určitého rozhodnutí počítají s více jeho možnými variantami. Správní orgán pak v mezích, které mu dává právní norma, sám určuje *konkrétní způsob řešení*.

Z povahy věci plyne, že správní uvážení bude přicházet v úvahu tam, kde to vyžaduje *veřejný zájem* a kde je třeba jej naplňovat *diferencovanými právními řešeními*. Správní uvážení však v žádném případě nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k jejich objektivně nepodloženým (neodůvodněným a nepředvídatelným) závěrům (rozhodnutím). To je pak ostatně vyjádřeno jako zásada předvídatelnosti cestou ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu (viz kapitola 4.3.2.).

### 5.5.2 NEURČITÉ POJMY

Institut neurčitých pojmů představuje jinou formu uvážení. Jedná se o situace, kdy norma správního práva používá výraz – **neurčitý pojem** – který blíže obsahově nevymezuje, a který není obsahově vymezen ani jinými právními normami.

Příklady neurčitých pojmů jsou: *veřejný zájem, veřejný pořádek, dobré mravy, občanské soužití, noční klid...*

Obsah těchto pojmů musí v podstatě případ od případu posuzovat sám příslušný správní orgán, a na základě všestranného zhodnocení dané situace rozhodnout, zda je v daném konkrétním případě jeho obsah naplněn či nikoliv.

**Správní uvážení i neurčité pojmy** představují rozdílné instituty, které však spolu úzce souvisejí. V obou případech jde o instituty spjaté s interpretací a aplikací norem správního práva a navíc o instituty, které mohou v příslušných normách správního práva přicházet v úvahu ve vzájemné kombinaci.

### 5.5.3 ANALOGIE

**Analogie** je institut, který souvisí s interpretací a aplikací právních norem. Řeší v rámci aplikace a interpretace skutkové stavy, pro něž platné právo nemá příslušnou právní úpravu, a u nichž se tudíž analogicky použije právní úprava obdobného či obdobných právních stavů. Podle toho, zda obdobná právní norma existuje, rozlišujeme

**Analogii legis**, která dopadá na situaci, v rámci níž právní řád obsahuje obdobnou právní normu, která se aplikuje,

**Analogii iuris**, která nastupuje v okamžiku, kdy právní řád neobsahuje ani obdobnou právní normu, a postupuje se proto podle právního režimu obecně charakteristického pro dané právní odvětví.

Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že **použití analogie u nich v zásadě nepřichází v úvahu** (zejména pokud by měla směřovat v neprospěch adresáta veřejnosprávního působení). Za zcela vyloučenou je třeba považovat analogii v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu.



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola navazuje na pojednání o pramenech správního práva. Normy správního práva naplňují obsah pramenů správního práva, přičemž jejich jednotícím prvkem je jejich veřejnomocenské působení, definované časovou, místní, osobní a věcnou působností. K realizaci norem správního práva v právních vztazích dochází přímo (subjekty se bez dalšího v souladu s normou chovají) nebo cestou aplikace, což představuje podřazení

skutkové podstaty pod příslušnou právní normu. Pokud jde o aplikaci právní normy, důležitou roli hraje její *interpretace*, v rámci níž se vykládá obsah právní normy. Součástí aplikace a interpretace norem správního práva jsou *neurčité pojmy* a *institut správního uvážení*, kdy zákonodárce počítá s tím, že není možné pokrýt všechny životní situace zákonnou definicí, čímž orgánu aplikujícímu normu správního práva ponechává na úvaze jednak vyložení neurčitého pojmu, ale rovněž výběr z více než jedné z možností, pokud jde o správní uvážení. V rámci aplikace a interpretace norem správního práva může nastat situace, kdy skutkovou podstatu nelze podřadit pod žádnou normu správního práva, takže přichází do úvahy analogie cestou podřazení pod obdobnou normu, kterou právní řád obsahuje – *analogia legis*, nebo norma není, v tomto případě se postupuje podle právního režimu obdobně charakteristického pro dané odvětví – *analogia iuris*.

## 6 SPRÁVNĚPRÁVNÍ VZTAHY



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Správně právní vztahy jsou druhem právních vztahů, které vznikají při výkonu veřejné správy a jejich subjekty jsou nositelé oprávnění a právních povinností stanovených a zabezpečovaných normami správního práva. Prvky těchto vztahů jsou *nejméně dva subjekty*, přičemž jeden z nich *vystupuje vrchnostensky, veřejná subjektivní práva a povinnosti*, jejichž obsahem může jak hmotný, tak nehmotný obsah, lidské jednání aj. Podle specifických kritérií se pak rozlišují jednotlivé druhy správně právních vztahů. Předpokladem vzniku existence správně právního vztahu je existence normy správního práva a právní skutečnost ať už na lidské vůli závislé či nikoli.

---



### CÍLE KAPITOLY

Student bude schopen vymezit specifika správně právního vztahu, jeho prvky a vymezit předpoklady jeho vzniku. Následně bude seznámen s jednotlivými druhy administrativně právních vztahů.

---



### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

---



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

správně právní vztah, subjekt, obsah, předmět, právní skutečnost, norma správního práva.

V úvodu je vhodné si připomenout, co je právní vztah, na základě čehož bude odvozeně nadefinován pojem správně právní vztah.

**Právním vztahem** rozumíme vztah mezi dvěma nebo více subjekty, který je regulovaný právem, jehož účastníci v něm vystupují jako nositelé subjektivních práv a povinností.



**Správně právní (administrativněprávní) vztahy** jsou specifické právní vztahy, tzn. že vedle obecných znaků právních vztahů jsou pro ně charakteristické některé zvláštnosti, které vyplývají zejména z toho, že správně právní vztahy vznikají a realizují se při *výkonu veřejné správy* a jejich subjekty jsou nositelé oprávnění a právních povinností stanovených a zabezpečovaných normami správního práva.

## 6.1 Charakteristika správně právních vztahů

Jedním ze subjektů správně právních vztahů je vždy **orgán veřejné správy**. Vznik správně právních vztahů bez účasti subjektu, který zastupuje zájmy státu nebo veřejnoprávní korporace a jedná jejich jménem, není možný. Na druhé straně těchto vztahů mohou být jak občané jako fyzické osoby, nebo nejružnější právnické osoby, nebo i jiné správní orgány. Správně právní vztahy jsou vždy **vztahy mocenské** a subjekt, který v nich prosazuje veřejné zájmy jako reprezentant veřejné správy, jež se jejich prostřednictvím realizuje, vždy v těchto vztazích vystupuje v mocensky nadřazeném postavení vůči subjektům, ve vztahu k nimž se veřejná správa vykonává. Takové mocenské postavení orgánů veřejné správy ve správně právních vztazích je výrazem jejich *pravomoci a působnosti*.

Správně právní vztahy mohou vznikat jak z *iniciativy orgánů veřejné správy*, které mají v daných vztazích mocensky převažující postavení, tak také z *iniciativy těch subjektů, vůči nimž bude v daných vztazích příslušné veřejnosprávní působení směřovat*.

Správně právní vztahy mohou vznikat *i proti vůli adresáta (adresátů)* veřejnosprávního působení.

Podstata správně právních vztahů vzniklých z **iniciativy orgánů veřejné správy** spočívá v tom, že správní orgán je povinen jednat z úřední povinnosti (*ex offio*), což mu ukládá příslušná právní norma, která mu dává nejen kompetenci, ale stanoví povinnost zahájit z moci úřední správní řízení. To bude typicky v situacích, jsou-li porušeny normy správního práva, např. správní řízení o dopravním přestupku, správní řízení o odstranění nepovolené („černé“) stavby aj.

Naproti tomu správně právní vztahy vzniklé z **iniciativy podřízených subjektů veřejné správy** definuje aktivita subjektů (fyzických a právnických osob, vůči nimž orgán veřejné moci vrchnostensky působí). Příkladem může být žádost o koncesi, ohlášení živnosti, připojení se poškozeného s nárokem na náhradu škody do řízení o přestupku aj.

Na rozdíl od soukromoprávního vztahu, který je postaven na rovnocenné vůli subjektů, v administrativně právním vztahu zde přistupuje *autoritativní vůle vykonavatelů veřejné moci*. V důsledku toho je charakteristickým znakem správně právních vztahů skutečnost, že spory mezi subjekty těchto vztahů, týkající se jejich obsahu, přísluší řešit zpravidla v daném vztahu vystupujícím, příp. instančně nadřízenému, *správnímu orgánu*. Správně právní vztahy jsou dále charakteristické i tím, že v případě porušení povinností v těchto

vztazích se uplatňuje, nedojde-li k založení jiné právní odpovědnosti, *správněprávní odpovědnost*.

## 6.2 Druhy správně právních vztahů

Druhy správně právních vztahů reprezentují jejich členění podle určitých kritérií.

Podle **právního obsahu** se správně právní vztahy člení na

*organizační*, které jsou realizované vzájemně mezi jednotlivými orgány veřejné správy, jejichž obsahem jsou vzájemně spjatá oprávnění a právní povinnosti vyplývající z jejich pravomoci a působnosti;

*hmotněprávní*, realizované vzájemně mezi subjekty veřejné správy a ostatními subjekty správně právních vztahů, přičemž jejich obsahem jsou vzájemně spjatá oprávnění a právní povinnosti, uspokojující materiálně-právní zájmy a příslušných subjektů;

*procesně právní*, realizované vzájemně mezi subjekty veřejné správy a ostatními subjekty správně právních vztahů, přičemž jejich obsahem jsou vzájemně spjatá oprávnění a právní povinnosti, zprostředkovávající založení, změnu, zrušení nebo právní ochranu hmotných oprávnění a právních povinností příslušných subjektů.

Podle **funkcí veřejné správy** se správně právní vztahy člení na:

*regulativní*, orientovaná na řešení pozitivních úkolů veřejné správy, vytváření kvalitativně i kvantitativně nových vztahů,

*ochranné*, které nastupují tam, kde je zasaženo v případě zásahu do existujících vztahů, nesplnění povinnosti, vyvození správně právní odpovědnosti.

Dlužno dodat, že toto členění koresponduje s klasifikací norem správního práva.

Podle **postavení adresátů veřejnoprávního působení** se správně právní vztahy člení na:

*vnější (externí)*, což jsou klasické správně právní vztahy realizující její cíle, tedy působení orgánů veřejné moci na subjekty stojící vně tyto orgány

*vnitřní (interní)*, které se uplatní uvnitř orgánů veřejné správy a korespondují s výše jmenovaným organizačním pojetím.

## 6.3 Předpoklady vzniku správně právních vztahů

Základními předpoklady vzniku kteréhokoli správně právního vztahu je existence **normy správního práva** (*ústavní princip, že státní moc lze vykonávat pouze na základě*

*zákona a v jeho mezích*) a **právních skutečností**, s nimiž norma správního práva spojuje právní následky.

Prvotním kritériem pro členění právních skutečností je fakt, zda jde o volní jednání subjektů vznikajícího (měnícího se, zanikajícího) správně právního vztahu či nikoliv, tzn. zda správně právní vztahy vznikají, mění se či zanikají v **závislosti na volním jednání** těchto subjektů, nebo **nezávisle na jejich vůli**.

Právní skutečnosti, které spočívají ve *volním jednání* subjektů, můžeme dělit na:

- ❑ **právní jednání** – toto jednání resp. jeho výsledek jsou v **souladu** s právními normami,
- ❑ **protiprávní jednání** - toto jednání resp. jeho výsledek jsou v **rozporu** s právními normami.

Jak právní, tak protiprávní jednání, může spočívat v **činnosti**, ale v některých případech i v **nečinnosti**.

**Právním jednáním** je taková právní skutečnost závislejší na vůli člověka, která spočívá v **chování v souladu s právními normami** a na niž právní norma váže vznik, změnu či zánik příslušného správně právního vztahu.

Za **protiprávní jednání** se považuje takové jednání, které spočívá v porušení právní povinnosti. Protiprávní jednání vedoucí ke vzniku správně právních vztahů zpravidla předpokládá **zavinění a způsobilost subjektu k protiprávnímu jednání**. Následkem protiprávního jednání je **správně právní odpovědnost** subjektu, který se protiprávního jednání dopustil.

K **právním skutečnostem**, jako předpokladům vzniku (změny, zániku) správně právních vztahů, **které nezávisí na vůli subjektu**, se řadí:

- ❑ **právní události** – takové právní skutečnosti, na které právní norma váže vznik, změnu či zánik právního vztahu, a které nebyly vyvolány volním jednáním příslušných subjektů (např. narození a smrt člověka, uplynutí času, vznik epidemie apod.),
- ❑ **protiprávní stavy** – výsledky nezaviněného chování nebo události odporující právu (např. zledovatělý chodník, nemoc z povolání, povodeň). Normy správního práva ukládají určitému subjektu, aby protiprávní stav odstranil nebo napravil.

## 6.4 Prvky správně právních vztahů

Tak jako jakýkoli jiný právní vztah, tak i správně právní vztah je vnitřně definován určitými prvky. Mezi prvky správně právního vztahu *subjekt, obsah a objekt*.

Aby bylo možno hovořit o správně právním vztahu, je podmínkou jeho existence nejméně dvou individualizovaných **subjektů**, přičemž jedním z nich je vždy nositel veřejné správy v mocensky nadřazeném postavení a v rámci realizace své pravomoci a působnosti. Na druhé straně pak stojí jeden nebo více subjektů, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.

**Obsah** správně právního vztahu tvoří jednotlivé oprávnění nebo povinnosti, které vyplývají buď ze samotné právní normy anebo je na základě normy vydáváno autoritativní rozhodnutí tyto upravující. Právní povinnosti subjektů veřejné správy vyžadují nutnost se v souladu s normou či rozhodnutím chovat. Oprávnění pak tvoří veřejná subjektivní práva subjektu veřejnoprávního vztahu chovat se určitým způsobem.

**Objekt (předmět)** definuje to, co se stává předmětem jednotlivých oprávnění a povinností. Může jím být materiální hodnota, chování lidí, hodnota lidské osobnosti aj.



### SHRNUTÍ KAPITOLY

Správně právní vztahy jsou druhem právních vztahů, které vznikají při výkonu veřejné správy a jejich subjekty jsou nositelé oprávnění a právních povinností stanovených a zabezpečovaných normami správního práva. Prvky těchto vztahů jsou *nejméně dva subjekty*, přičemž jeden z nich vystupuje *vrchnostensky*, obsahem pak *veřejná subjektivní práva a povinnosti*, jejich předmět může být následně definován jako majetkový, nemajetkový představovaný např. lidským chováním aj. Podle specifických kritérií se pak rozlišují jednotlivé druhy správně právních vztahů, které často kopírují klasifikaci norem správního práva. Předpokladem vzniku (změny, zániku) správně právního vztahu je *existence normy správního práva a právní skutečnosti* ať už na lidské vůli závislé – právní jednání, protiprávní jednání či *nikoli* – právní události, protiprávní stavy.

## 7 SUBJEKTY SPRÁVNÍHO PRÁVA

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Subjekty veřejné správy jsou na straně jedné jejími *adresáty* (ti, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje), což jsou obvykle fyzické a právnické osoby, a na druhé straně *vykonavatelé veřejné správy*, kteří její výkon vůči adresátům realizují. Mezi vykonavatele veřejné správy v první řadě náleží stát, od něhož se odvíjí realizace jeho výkonné moci, a to jako přímý vykonavatel, nepřímí vykonavatelé jsou pak osoby, na které je výkon veřejné správy delegován – veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a veřejné podniky. Výkon veřejné správy je pak směřován vůči fyzickým a právnickým osobám, přičemž tyto musí být nadány jednak právní osobností a jednak způsobilostí právně jednat.

### CÍLE KAPITOLY



Studenti se seznámí s jednotlivými kategoriemi subjektů veřejné správy – vykonavatelé a adresáty a předpoklady jejich participace v rámci správně právního vztahu, když subjekty správního práva jsou esenciální podmínkou jeho existence.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



subjekt veřejné správy, vykonavatel veřejné správy, adresát veřejné správy, stát, veřejnoprávní korporace, veřejný podnik a veřejný ústav, fyzická a právnická osoba

## 7.1 Charakteristika subjektů veřejné správy

Subjekt správního práva ten, komu správní právo přiznává právní subjektivitu – tzn. ten, kdo je způsobilý být nositelem práv a povinností stanovených normami správního práva.

U subjektů správního práva se rozlišují *subjekty, které vykonávají veřejnou správu*, a mezi *subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána*.

Subjekty správního práva, vůči kterým je veřejná správa vykonávána (*adresáti veřejnosprávního působení*), jsou potom fyzické a právnické osoby.

Subjekty správního práva, kterými je státní správa vykonávána (*vykonavatelé veřejnosprávního působení*) = stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon

- přímé** - tj. subjekty, které jsou součástí vlastní organizace veřejné správy,
- nepřímé** – tj. subjekty stojící vně organizace veřejné správy, na něž byl výkon veřejné správy přenesen.

Příkladem přímých vykonavatelů veřejné správy jsou vláda, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy aj. Příkladem nepřímých vykonavatelů veřejné správy jsou stanice technické kontroly, myslivecká stráž aj.

Subjekty správního práva obvykle mají:

- způsobilost k právům a povinnostem** – tzn. způsobilost mít subjektivní práva (oprávnění) a právní povinnosti, tedy způsobilost být nositelem práv a povinností,
- způsobilost k právním jednáním**, jíž se rozumí způsobilost svým vlastním jednáním a chováním, které je v souladu s platným právem zakládat měnit nebo rušit právní vztahy, tj. zakládat měnit nebo rušit subjektivní práva (oprávnění), resp. právní povinnosti,
- způsobilost k protiprávním jednáním** – tzn. způsobilost nabývat svým vlastním jednáním, které je porušením práva (deliktem), právních povinností, event. pozbyvat oprávnění

zatímco subjekty, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, jsou nadány shora uvedenou *způsobilostí*, subjekty, které jsou vykonavateli veřejné správy, disponují *pravomocí*, díky níž realizují svou *působnost*.

**Pravomoc vykonavatele veřejné správy (správního orgánu)** je souhrn oprávnění, jimiž je správní orgán vybaven, a právních povinností, jež jsou správnímu orgánu uloženy, tj. suma práv a povinností, které správní orgán pro potřeby plnění úkolů a řešení otáz-

zek má a jimiž disponuje, tzn. jde o souhrn právních prostředků, které má správní orgán k realizaci své působnosti.

**Působnost správního orgánu** značí předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje, a za jejichž řešení odpovídá.

Správní orgány uskutečňují svoji pravomoc ve smyslu jim právně stanovené působnosti na určitém území a v určitém věcně vymezitelném okruhu otázek. Proto se u správních orgánů rozlišuje jejich **působnost územní**, daná hranicemi území, na němž je správní orgán oprávněn a současně povinen realizovat svoji pravomoc, a **působnost věcná**, daná okruhem věcného zaměření příslušných otázek, v jehož rámci správní orgán vykonává svou pravomoc.

## 7.2 Vykonavatelé veřejné správy

Jak bylo již řečeno výše, vykonavateli veřejné správy jsou **stát**, a ty **právnícké osoby** nebo **fyzické osoby**, o nichž to stanoví Ústava nebo zákon.

### 7.2.1 STÁT

Stát je právníckou osobou veřejného práva (veřejnoprávní korporací) a nejdůležitějším subjektem veřejné správy. Vyplývá to z toho, že **veřejná správa tvoří součást moci výkonné, která se původně přičítá státu a jejíž rozsah a vykonavatele spolu s jejich působností stanoví zákony státu**. Stát vykonává veřejnou správu jako **státní správu**, a to buď přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů, nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy, na něž výkon **státní správy přenes**e (srov. např. přenesenou působnost obcí). Pokud to stanoví zákon, může státní správu vykonávat v určeném rozsahu i subjekt soukromého práva, současně může část veřejné správy ponechat jiným subjektům v rámci správy vlastních záležitostí (viz kapitola 1.4.2)

Stát se jako právnícká osoba vyznačuje některými zvláštními znaky. Mezi ně patří na prvním místě skutečnost, že jde o korporaci uvnitř i navenek suverénní. Proto všechny ostatní útvary, o nichž dále pojednáme, vznikají v rámci státu a na základě jeho právního řádu a jsou včleněny do systému subjektů veřejné správy státu.

Stát vykonává státní správu cestou **orgánů (úřadů)**, které zřídil, nejviditelnější je tento stav v případě **ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy podle kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb.** Ministerstva v rámci správní činnosti jednají svým jménem, ale v případě způsobení škody pak není žalováno ministerstvo, ale Česká republika jako stát. Prostřednictvím těchto správních orgánů stát vykonává státní správu přímo. Do této kategorie rovněž spadá na základě ústavního vymezení dělby moci **vláda**, která je vrcholným orgánem moci výkonné.

## 7.2.2 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

**Veřejnoprávní korporace** je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Ze strany státu pak jde o *nepřímý výkon státní správy*.

Mezi znaky veřejnoprávní korporace patří

uplatnění **členského principu v organizaci korporace** tak, že členové při plnění úkolů korporace spolupůsobí, což patří mezi podstatná členská práva tvořící základ organizační struktury korporace. Ve veřejnoprávní korporaci tvoří správci a spravování jednotu, neboť spravování jsou sami aktivními nositeli správy. Teoreticky nic nebrání tomu, aby členy korporace byly jak osoby fyzické tak právnické;

veřejnoprávní korporace je **právnickou osobou**. Jako taková je samostatným subjektem práv a povinností. Zvláště je způsobilá k majetkovým úkonům a za své závazky je odpovědná;

veřejnoprávní korporace je **založena zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem na základě zákona**;

veřejnoprávní korporaci **musí být svěřena mocenská pravomoc** činit vrchnostenské úkony. To nebrání tomu, aby tyto korporace při plnění veřejných úkolů nepoužívaly i prostředků soukromého práva;

Veřejnoprávními korporacemi jsou vyšší územně samosprávné celky (kraje) a územní celky (obce), které vykonávají veřejnou správu jednak v rámci samostatné působnosti, která jim byla svěřena a rovněž státní správu v působnosti přenesené. V zákoně jsou definované jako územní společenství občanů, která mají právo vlastnit majetek; proto hovoříme o *územních veřejnoprávních korporacích*.

*Pro adresáta výkonu veřejné správy to bude prakticky rozpoznatelné v tom směru, že pokud bude územní celek rozhodovat v rámci samostatné působnosti, ponese označení „kraj, město, obec,“ v rámci výkonu státní správy pak bude vykonavatel označen jako „kraj-krajský úřad, město – městský úřad, obec – obecní úřad“.*

Jiným typem veřejnoprávních korporací jsou korporace založené na osobním principu, které pro členství vyžadují specifické vlastnosti, typicky půjde o profesní organizace. Příkladem lze uvést, že podle § 40 odst. 2 zákona o advokacii, podle něhož je advokátní komora stavovskou organizací všech advokátů. Jedná se o veřejnoprávní korporace založené na *osobním základě*, které však mají státem svěřenu pravomoc rozhodovat např. o vyloučení člena. Na *věcném principu* mohou být i ad hoc zakládány veřejnoprávní korporace sloužící k určitému účelu, např. svazky obcí.



### 7.2.3 VEŘEJNÝ ÚSTAV A VEŘEJNÝ PODNIK

**Veřejným ústavem** se rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu.

Mezi znaky veřejného ústavu náleží

- zřízení organizační jednotky, která bude naplňovat veřejný účel doposud uskutečňovaný jiným subjektem nebo jinou složkou téhož subjektu veřejné správy anebo nový veřejný účel;
- na rozdíl od veřejnoprávní korporace nedisponuje s členy, ale s těmi, kdo služby ústavu užívají, veřejnému ústavu proto chybí členská základna a organizační struktura korporálního typu. Veřejný ústav je organizován na principu hierarchickém. Smysl a účel zřizování veřejných ústavů spočívá v decentralizaci nebo vertikální dekoncentraci veřejných úkolů, podle toho, zda vytváříme samostatné nebo nesamostatné organizační jednotky.

*Příkladem veřejného ústavu může být veřejná vysoká škola, která disponuje pravomocemi rozhodovat o statusu studentů – přijetí ke studiu, disciplinární řízení, vyloučení ze studia aj.*

**Veřejný podnik** je možno definovat jako takový podnik, který realizuje veřejný zájem, a tento může mít některou z následujících podob:

- ❑ jde soukromý podnik obstarávající určitou část úkolů veřejné správy, a to zpravidla na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi subjektem soukromého podnikání na jedné straně a oprávněným zástupcem subjektu veřejné správy na straně druhé;
- ❑ výkon určitého vrchnostenského (výsostného) práva soukromou osobou (fyzickou nebo právnickou), propůjčeného jí zákonem nebo na základě zákona pro určitou část veřejné správy, zpravidla formou autorizace. Od předchozího významu se liší zejména tím, že toto propůjčení musí být výslovně podepřeno zákonem a spočívá v propůjčení pravomoci, která by jinak příslušela správnímu úřadu nebo jinému státnímu útvaru jako orgánům veřejné moci. Prostředky, které je oprávněna soukromá osoba k výkonu propůjčené pravomoci používat, jsou proto shodné s těmi, které má v dané oblasti své působnosti správní úřad (např. vydává správní rozhodnutí, vybírá poplatky). Další významný atribut tohoto propůjčení se spatřuje v tom, že mezi osobou, které byla pravomoc propůjčena, a třetími osobami vznikají administrativněprávní a nikoli soukromoprávní vztahy, přičemž osoba disponující propůjčením určité pravomoci jedná v tomto vztahu svým jménem. Výkon její pravomoci je ze strany státu předmětem dozoru. Jako příklad propůjčení lze uvést: *vodní stráž, autorizovanou technickou kontrolu stavu motorových vozidel uskutečňovanou osobou soukromého práva, úřední úkony lékařů*

*Výše uvedené subjekty, je možno rovněž označit jako osoby (fyzické, právnické) soukromého práva vykonávající veřejnou správu.*

V závěru jsme si představili soukromé osoby jakožto vykonavatele veřejné správy, ale tyto budou povětšinou jejími adresáty, o čemž bude řeč v následující kapitole.

## **7.3 Fyzické a právnické osoby jako adresáti veřejné správy**

### **7.3.1 FYZICKÉ OSOBY**

**Fyzické osoby** patří k té skupině subjektů správního práva, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy. Jejich postavení ve správně právních vztazích je ve vztahu ke konkrétnímu subjektu veřejné správy podřazené (nerovné).

**Subjektivita fyzické osoby (v soukromém právu právní osobnost)** značí způsobilost fyzické osoby být nositelem práv a povinností

Fyzická osoba je obecně způsobilá být nositelem práv a povinností, jestliže jsou pro to splněny příslušné podmínky. Právní subjektivita v obecné poloze vzniká narozením, trvá po celý život a zaniká smrtí.

Fyzická osoba jako subjekt správního práva má řadu **práv a povinností již od narození** – např. právo na lékařskou péči, právo a současně povinnost mít vlastní jméno apod. V případě některých konkrétních práv a povinností vyžadují normy správního práva k jejich vzniku vedle narození ještě některé **další právní skutečnosti** – např. dosažení určitého věku, dosažení určitého vzdělání, české státní občanství apod.

Způsobilost fyzické osoby být nositelem práv a povinností je předpokladem k tomu, aby tato práva a povinnosti mohla nabývat vlastními vlastním právním jednáním tj. předpokladem ke **způsobilosti právně jednat**.

**Způsobilost právně jednat** vzniká teprve tehdy, když fyzická osoba dosáhla určitého věku a získala s tím spojené rozumové schopnosti samostatně rozpoznat význam a následky svého konkrétního jednání a zároveň schopnosti své jednání ovládnout.

V oblasti správního práva platí pro **nabytí způsobilosti fyzických osob právně jednat** řada zvláštních ustanovení – např. od 15 let vzniká fyzické osobě povinnost samostatně se hlásit k pobytu, mít občanský průkaz a prokazovat jím svoji totožnost, právo žádat o povolení řízení motorového vozidla skupiny M, od 17 let vzniká právo žádat o povolení k řízení motorového vozidla skupiny A a T, od 21 let právo žádat o povolení k řízení motorového vozidla pro dopravu osob, vozidel požární ochrany, zdravotnictví atd.

Ve většině případů však normy správního práva nestanoví výslovně, od kdy fyzická osoba získává způsobilost k právním úkonům. Za způsobilou právně jednat je pak v pl-

ném rozsahu považována fyzická osoba, která nabyla **zletilosti**, přičemž se vychází z občanskoprávní úpravy.

### 7.3.2 PRÁVNICKÉ OSOBY

**Právnícké osoby jako subjekty správního práva** se, obdobně jako osoby fyzické, řadí k té skupině subjektů správního práva, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy.

**Právnícká osoba** je pojem soukromého práva. Základní právní úprava a členění právníckých osob je obsažena v občanském zákoníku (*korporace, fundace, ústav*).

Jako subjekty správního práva vystupují všechny právnícké osoby, které mají ve smyslu norem správního práva způsobilost být samostatným nositelem práv a povinností ve sféře působnosti správního práva. **Správně právní subjektivita právníckých osob** je zpravidla projevem jejich obecné právní subjektivity, a proto je pro její vznik rozhodující splnění podmínek, které pro založení či ustavení právnícké osoby předepisují právní normy, na jejichž základě a v jejichž smyslu konkrétní právnícká osoba vzniká.

Právnícké osoby zpravidla **vznikají** nabytím účinnosti jejich zápisu do obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku. U některých právníckých osob je jejich vznik upraven jinak (např. příspěvkové organizace obcí a krajů).

V postavení subjektů správního práva vystupují z právníckých osob nejčastěji nejružnější obchodní společnosti, družstva, státní podniky, spolky atp.

**Právní subjektivitu (právní osobnost podle soukromého práva)** má právnícká osoba vždy jako celek, ale právní úkony za ni musí činit vždy její orgány resp. zástupci.

Právnícké osoby jako subjekty správního práva vystupují převážně v postavení subjektů, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, tj. v postavení subjektů jakožto adresátů veřejnosprávního působení.

Zvláštním druhem právníckých osob vystupujících v postavení subjektů správního práva je **stát** a nejružnější **veřejnoprávní korporace**. V praxi mohou nastat situace, kdy stát či veřejnoprávní korporace zastoupené svými orgány vystupují v postavení subjektů, vůči kterým je veřejná správa vykonávána a obráceně, kdy právnícké osoby veřejnou správu vykonávají.

## SHRNUTÍ KAPITOLY



**Subjekty veřejné správy** jsou na straně jedné jejími *adresáty* (těm, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje), což jsou obvykle fyzické a právnícké osoby a na druhé straně *vykonavatelé veřejné správy*, kteří její výkon vůči adresátům realizují. Mezi vykonavatele veřejné správy v prvé řadě náleží **stát**, od něhož se odvíjí realizace jeho výkonné moci, a to jako *přímý vykonavatel*, který její výkon provádí prostřednictvím jím zřizovaných insti-

tucí (typicky ministerstva a jiné ústřední správní orgány), *nepřímí vykonavatelé* jsou pak osoby, na které je výkon veřejné správy delegován – **veřejnoprávní korporace**, které jsou právnickými osobami, a založeny na principu *územním* (obce a kraje), která veřejnou správu vykonávají jak v samostatné působnosti jako samosprávu, tak působnosti přenesené jako státní správu, *osobním* (profesní komory) a *věcném* pro plnění určitého úkolu (svazky obcí), dále **veřejné ústavy** a **veřejné podniky**, kterým je svěřen výkon veřejné správy, ač samy obvykle budou osobami práva soukromého. Výkon veřejné správy je pak směřován vůči fyzickým a právnickým osobám, přičemž tyto musí být nadány jednak právní osobností a jednak způsobilostí právně jednat.

## 8 METODY A FORMY VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Výsledkem činnosti veřejné správy je její působení směrem k adresátům, které je realizováno v určité formě. Mezi základní formy činnosti veřejné správy patří jednak organizační, ale rovněž právní formy činnosti veřejné správy. Nutno však mít na paměti, že veškerá činnost veřejné správy je vykonávána na základě právních norem. Organizační formy činnosti veřejné správy zajišťují plnění jejich úkolů po technické a organizační stránce, právní formy činnosti pak směřují jak vně veřejné správy cestou normativních správních aktů, individuálních správních aktů, jakož i správních aktů smíšené povahy, tak i dovnitř cestou interních předpisů a individuálních služebních pokynů.

### CÍLE KAPITOLY



Student porozumí procesu činnosti veřejné správy od pojetí úkolu až po jeho realizaci, která se děje cestou vnějšího či vnitřního působení veřejné správy, a toto se projevuje v následné klasifikaci výsledků této činnosti. Pochopí rozdíl mezi normotvornou a rozhodovací činností veřejné správy a specifika správních aktů smíšené povahy.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 3 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



metody působení veřejné správy, formy činnosti veřejné správy, správní akt, normativní správní akt, individuální správní akt, správní akt smíšené povahy

Činnost veřejné správy směřuje k zabezpečení výkonné moci ve státě. Jde o činnost výkonnou, podzákonou a nařizovací, přičemž cíle a úkoly si veřejná správa zpravidla nestanovuje sama; jde cíle a úkoly vyplývající ze zákonů, jakožto aktů moci zákonodárné. Funkce veřejné správy lze charakterizovat jako směry či zaměření, jejichž prostřednictvím se realizují základní úkoly za účelem dosažení cílů veřejné správy; musí být koncipovány tak, aby co nejlépe naplňovaly úkoly veřejné správy. K jejich naplnění pak veřej-

ná správa používá metody a formy realizace tak, které jsou určující pro realizaci činnosti veřejné správy.

## **8.1 Metody působení veřejné správy**

Metody představují formy působení, jímž se realizují úkoly zprostředkované funkcemi veřejné správy. S ohledem na rozsah úkolů veřejné správy se metody člení na **obecné metody** působení veřejné správy a **zvláštní metody** veřejné správy.

### **8.1.1 OBECNÉ METODY PŮSOBENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Obecné metody jsou determinovány především pravomocí a působností správních orgánů, které jsou vymezeny příslušnými právními normami. Odpovídat společenským potřebám mohou obecné metody působení pouze tehdy, jestliže odpovídá společenským potřebám vymezení pravomoci a působnosti orgánů veřejné správy. Mezi obecné metody náleží *metody přesvědčování a donucení a metody řízení a regulace*.

### **8.1.2 KONKRÉTNÍ METODY PŮSOBENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Jsou představovány nejrůznějším působením subjektů veřejné správy. K nejvýznamnějším konkrétním metodám patří administrativní metody, ekonomické metody a organizační metody.

**Administrativní metody** jsou výrazem právně mocenského vztahu a konkrétním výrazem působení veřejné správy na adresáta cestou realizace činnosti správního orgánu, kterou determinuje vztah nadřízenosti a podřízenosti.

**Ekonomické metody** představují takovou formu působení, jejichž nástrojem jsou ekonomická opatření, kterými lze řešit úkoly veřejné správy v souladu s pravidly ekonomické regulace.

**Organizační metody** zabezpečují uspořádanost vztahů jednak mezi subjekty výkonu veřejné správy navzájem a jednak mezi subjekty výkonu veřejné správy a adresáty jejich působení. Uplatňují se jak v oblasti přípravy, tak i v oblasti realizace jednotlivých rozhodnutí správních orgánů.

## **8.2 Formy činnosti veřejné správy**

jsou konečným, vnějším výrazem činnosti správních orgánů. Formami realizace činnosti veřejné správy se rozumí cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do vnějšího prostoru; resp. zprostředkování činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku na výsledek sám. Je nutné mít přitom na paměti, že veřejné správa skýtá velmi rozmanitou činnost, v rámci klasifikace lze pak formy činnosti dělit

podle **okruhu adresátů**, vůči nimž činnost veřejné správy směřuje na:

*abstraktní* – řešení míří na neurčitý okruh adresátů (vydání právního předpisu)

*konkrétní* – řešení míří na jmenovitého adresáta nebo adresáty (vydání správního rozhodnutí)

podle **právních následků**, které činnost veřejné správy působí; zde je však nutno reflektovat skutečnost, že veškerá činnost veřejné správy je vykonávána na základě práva:

*právní forma realizace veřejné správy* – působí právní následky; jedná se o výsledek právotvorné činnosti veřejné správy v podobě vydávání *normativních správních aktů* na základě zákona za účelem plnění úkolů a funkcí veřejné správy, nebo výsledkem aplikace práva (*individuální správní akty*). Zvláštní skupinu správních aktů tvoří tzv. *smíšené správní akty*, které obsahují prvky jak normativního správního aktu, tak individuálního správního aktu.

*neprávní forma (organizační) realizace veřejné správy* – ve vztahu k první skupině má tato forma činnosti doplňkový, právně nezávazný charakter, může mít podobu operativně organizační činnosti či materiálně technických operací.

podle toho, zda z hlediska adresátů směřují **vně či dovnitř organizace** veřejné správy

*vnější forma realizace veřejné správy* – adresát stojí mimo organizaci veřejné správy (rozhodnutí, vyhláška),

*vnitřní forma realizace veřejné správy* – adresát stojí uvnitř organizace veřejné správy (interní předpis, interní pokyn, kárné rozhodnutí).

Strukturu forem činnosti veřejné správy lze pro přehlednost promítnout v následující tabulce:

Právní formy činnosti veřejné správy	
normativní správní akt (abstraktní)	externí normativní akt interní normativní akt
individuální správní akt (konkrétní)	externí individuální správní akt individuální služební akt
správní akty smíšené povahy (veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy)	

<b>neprávní (organizační) formy činnosti veřejné správy</b>
operativně organizační činnost
materiálně technické operace

## 8.3 Správní akt

### 8.3.1 NORMATIVNÍ SPRÁVNÍ AKT

V návaznosti na poznatky z předchozí kapitoly víme, že normativní správní akt je abstraktní formou činnosti orgánů veřejné správy, tedy směřuje vůči neurčitému okruhu adresátů. Jeho obsahem jsou obecně závazná pravidla chování neurčitého okruhu adresátů, který je mocensky vynutitelný.

Pokud jde o normativní správní akty, působí vně organizaci veřejné správy, ve své většině slouží k provádění zákonů a jedná se tak o právní předpis vydávaný příslušným orgánem veřejné správy na základě zákonného zmocnění; tedy jde o **prováděcí předpis** a pramen správního práva.

Mezi prováděcí předpisy náleží podle platného práva:

- a) *nařízení vlády* (k provádění zákonů a vydané v jeho mezích)
- b) *obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy* (k provádění zákonů, na základě zákona a v jeho mezích)
- c) *nařízení obcí a krajů vydávaná k plnění jejich úkolů v rámci přenesené působnosti* (vydávané na základě zákona nebo zákonného zmocnění a v jeho mezích).

Mezi normativní správní akty však nepatří pouze prováděcí předpisy, ale také **akty prvotní**, které se sice vydávají na základě zákona, ale jsou realizací práva obcí a krajů na samosprávu. Mezi tyto normativní správní akty náleží *obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydávané k plnění úkolů v rámci jejich samostatné působnosti* (na základě ústavního zmocnění a zákonného určení).

Doposud bylo hovořeno pouze o normativních správních aktech působících vně organizaci veřejné správy. Pokud jde o interní normativní správní akty, tyto působí v rámci organizace veřejné správy, jako takové jsou označovány jako *vnitřní předpisy* a mohou mít různou podobu jako pokyny, směrnice, normativní akty řízení, statuty. Realizují tak



princip hierarchie uvnitř veřejné správy, a budou zavazovat pracovníky, organizace či jiné podřízené orgány v rámci hierarchie.

### 8.3.2 INDIVIDUÁLNÍ SPRÁVNÍ AKT

Z předchozího výkladu, charakteristiky normativního správního aktu, jakož i samotného individuálního správního aktu, jej následně můžeme charakterizovat. Jedná se o správní akt, který upravuje *práva a povinnosti individuálních adresátů veřejné správy*, a je výsledkem nikoli tvorby práva, ale *aktu aplikace práva* na konkrétní případ.

Oproti normativním správním aktům je individuální správní akt postaven nikoli na obecném, ale jednorázovém využití pro konkrétního adresáta tak, že se obecná pravidla stanovená právními předpisy jednorázově aplikují (rozhodnutí o uložení pokuty, stavební povolení aj.).

Jako akty aplikace práva se individuální správní akty člení na akty *konstitutivní* a akty *deklaratorní*.

**Konstitutivní správní akt** autoritativně zakládá, ruší nebo mění určité správně právní vztahy. Jeho vydání je dáno potřebou autoritativně založit nový doposud neexistující správně právní vztah nebo zrušit či změnit existující právní vztah s účinky „ex nunc“ – od nynějška.

**Deklaratorní správní akt** autoritativně stvrzuje existenci či neexistenci určitého správně právního sporného stavu. Jeho vydání je dáno potřebou spornosti stavu, který má správní orgán autoritativně rozhodnout, a to s účinky „ex tunc“ – od tehdejška, resp. od existence právního vztahu z minulosti, který je sporný.

Individuální správní akt nemusí mít vždy povahu rozhodnutí. Může mít povahu opatření, osvědčení, stanoviska, který může (*v tomto případě hovoříme o individuálním správním aktu*), ale nemusí být právně závazný (zde je řeč o jiném správním úkon). Příkladem závazného individuálního správního aktu může být vydání dokladu (§ 151 správního řádu), které nahrazuje vydání pozitivního rozhodnutí. Nejsou-li splněny podmínky pro vydání dokladu, správní orgán autoritativně rozhodne negativním rozhodnutím.

Proces vydání individuálního správního aktu musí splňovat následující principy:

- může jej vydat orgán k tomu příslušný,
- musí být zachován zákonem stanovený postup pro jejich vydání
- musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem.

Doposud byla řeč i individuálních správních aktech, které působí vně organizační strukturu veřejné správy, pokud jde o vnitřní působení, hovoříme o *individuálních služeb-*

*ních aktech* (pokynech), které jsou vydávány vůči jednotlivým pracovníkům v organizačním systému veřejné správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

### **8.3.3 SPRÁVNÍ AKTY SMÍŠENÉ POVAHY**

Již výše bylo řečeno, že jde o zvláštní skupinu správních aktů, které obsahují prvky jak normativního správního aktu, tak individuálního správního aktu; resp. nelze je bezvýhradně přiřadit do žádné z předchozích skupin. Nejvýznamnější z těchto správních aktů jsou opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy.

#### **Opatření obecné povahy (§ 171-174 správního řádu)**

Již samotná dikce § 171 správního řádu stanoví, že opatření obecné povahy není ani právním předpisem (tedy normativním správním aktem) ani rozhodnutí (čili individuálním správním aktem).

Správním orgánů nejsou příkazovány zákonem situace, ve kterých má tento správní akt vydat, nicméně v rámci vydání opatření obecné povahy musí správní orgán učinit tyto kroky:

- zveřejnit návrh opatření obecné povahy,
- přijímat připomínky a námítky k návrhu, zabývat se jimi a vypořádat je,
- opatření obecné povahy odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky, resp. umožnit každému, aby se s jeho obsahem seznámil.

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu), možno však uplatnit námítky nebo připomínky. Správnímu orgánu se stanoví povinnost vyzvat všechny potencionálně dotčené osoby k podání námitek nebo připomínek. To je nesporně procesní výhoda zainteresovaných osob oproti postupu při tvorbě a schvalování právního předpisu, nikoli oproti klasickému rozhodnutí; tedy od vydávání právního předpisu se opatření obecné povahy liší především tím, že je přímo zainteresována veřejnost (námítky musí být následně vypořádány), oproti klasickému správnímu rozhodnutí nejsou proti opatření přípustné opravné prostředky, čímž se naopak liší od správního rozhodnutí.

#### **Veřejnoprávní smlouvy (§ 159-170 správního řádu)**

Pod pojmem **veřejnosprávní smlouvy** lze rozumět dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva (srov. individuální konstitutivní správní akt). Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu – plnění úkolů veřejné správy.

Od **smlouvy v občanském právu** se liší tím, že jejich režim upravují normy správního práva (v občanském právu normy soukromého práva). Rozdílné jsou důsledky rozporu smlouvy se zákonem a rozdílný je režim řešení sporů ze smlouvy. Na nezákonné ustanovení veřejnoprávní smlouvy se hledí jako na nezákonný správní akt (u soukromoprávní smlouvy hovoříme o neplatné smlouvě). Spory z veřejnoprávní smlouvy se řeší správní cestou nebo ve správním soudnictví (v případě smluv podle občanského práva soudy jednající v civilním soudnictví).

Veřejnoprávní smlouvy dělíme na koordinační a subordinační.

**Koordinační veřejnoprávní smlouvy** mohou být uzavírány mezi různými subjekty veřejné správy (osobami veřejného práva). Jejich obsahem bude typicky dohoda o výkonu různých správních činností. *Mezi tyto smlouvy patří například veřejnoprávní smlouvy týkající se přenesené působnosti obcí, o výkonu působnosti stavebního úřadu aj. Jak již vyplývá z názvu (koordinace, synonymicky spolupráce), jde o smlouvy uzavírané mezi vykonavateli veřejné správy vzájemně za účelem plnění úkolů veřejné správy.*

**Subordinační veřejnoprávní smlouvy** vytvářejí reciprocitu oprávnění a povinností (závazků) mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Mohou být uzavírány namísto vydání vrchnostenského aktu (správního aktu). Dohodou se tak upravují věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky. „Subordinace“ zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje především právě na uvedený aspekt (označení se týká obsahu projevu vůle, který by bylo možno vyjádřit i ve správním aktu). Lapidárně řečeno, namísto správního rozhodnutí, je možno o určitých otázkách uzavřít mezi vykonavatelem a adresátem působení veřejné správy veřejnoprávní smlouvu. *Příkladem mohou být veřejnoprávní smlouvy v rámci správy stavebnictví (veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí, stavební povolení aj.).*

### **Faktické úkony s přímými právními následky**

Jsou právem předvídané úkony, se kterými jsou spojeny právní následky, obvykle půjde o **bezprostřední zákroky**, které není možno řešit jinak, než jejich realizaci na místě, protože není možno rozhodnout cestou vydání rozhodnutí (individuálního správního aktu).

Příkladem může být pokyn policisty k zastavení vozidla, usměrňování provozu aj.

## **8.4 Organizační formy činnosti veřejné správy**

I když jsou realizovány výhradně na základě zákona, ostatně jako veškerá činnost státní správy, výsledkem jejich činnosti není změna právního stavu ať už vydáním právního

přepisu nebo rozhodnutí. Půjde zpravidla o *operačně organizačně či materiálně technické činnosti správních orgánů*, které zajišťují práci správních orgánů (*rozdělení kancelářského materiálu*).



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Výsledkem činnosti veřejné správy je její působení směrem k adresátům, které je realizováno v určité formě. Mezi základní formy činnosti veřejné správy patří jednak *organizační*, ale rovněž *právní* formy činnosti veřejné správy. Nutno však mít na paměti, že veškerá činnost veřejné správy je vykonávána na základě zákona. Organizační formy činnosti veřejné správy zajišťují plnění jejich úkolů po technické a organizační stránce, právní formy činnosti pak směřují jak vně veřejné správy cestou normativních správních aktů, jakož i správních aktů smíšené povahy, tak i dovnitř cestou interních předpisů a individuálních služebních pokynů. **Normotvorná činnost** veřejné správy se realizuje cestou *normativních správních aktů*, které jsou zaměřeny směrem k neurčitému okruhu adresátů, vždy jde o **podzákonné právní předpisy**, které jsou *prováděcí* (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení obcí a krajů při výkonu jejich přenesené působnosti) nebo *prvotní* (obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydávané v rámci jejich samostatné působnosti). Naopak **autoritativní rozhodování** veřejné správy se realizuje cestou vydávání *individuálních správních aktů*, které upravují práva a povinnosti konkrétních adresátů, mající buď *konstitutivní* nebo *deklaratorní* povahu. Akty smíšené povahy je možno definovat tak, že nemají povahu ani správního rozhodnutí ani právního předpisu, mezi které teorie řadí především opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy.

## 9 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola pojednává o dvou oblastech, jejichž ústředním tématem je zákonnost, resp. otázka souladného stavu s normami správního práva. *Správně právní odpovědnost* je vyvozována v okamžiku porušení norem správního práva, jež je ve správním právu trestním představována odpovědností za správní delikt. Správní deliktem je protiprávní jednání ve sféře správního práva, které zahrnuje *správní pořádkové delikty*, správní disciplinární **delikty** a největší množinu – *přestupky*. Dohled nad zákonností je realizován cestou kontroly veřejné správy, která v užším pohledu označuje výkon cílené kontrolní činnosti, v širším smyslu pak právě dohled nad zákonností veřejné správy. Tento je realizován jednak kontrolou vnější (mimo orgány veřejné správy) – parlamentní, soudní, Nejvyšším kontrolním úřadem, podáními občanů nebo vnitřní (správními orgány), přičemž na pomezí stojí Veřejný ochránce práv.

### CÍLE KAPITOLY



Student se naučí rozlišovat jednotlivé druhy správních deliktů, bude schopen identifikovat jednání mající znaky přestupku. Seznámí se s dohledem nad dodržováním zákonnosti ve veřejné správě a to nejen uvnitř veřejné správy, ale především vně.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 4 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



správně právní odpovědnost, správní delikt, přestupek, kontrola, zákonnost veřejné správy

## 9.1 Správně právní odpovědnost

**Správně právní odpovědnost** přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Vznik odpovědnosti je představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci – základem správně právní odpovědnosti je protiprávní jednání subjektů správního práva, za které lze uložit správně právní sankci.

Zjednodušeně řečeno; jednání v souladu s normou znamená žádoucí vztah. Jednání v rozporu s normou zakládá správně právní odpovědnost.

Výše uvedené lze demonstrovat na následujícím příkladu:

*Norma správního práva stanoví povinnost řidiče dodržovat nejvyšší dovolenou rychlost v obci na 50 km/h (§ 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích). Pohybuje-li se řidič v obci rychlostí do 50 km/h, jedná se o stav žádoucí, překročí-li tuto rychlost, nastává odpovědnost za porušení normy správního práva, a v tomto případě je správní orgán oprávněn uložit sankci (správní trest).*

Protiprávní jednání ve sféře správního práva je označováno v rámci správní teorie jako **správní delikt**, a správně právní odpovědnost je tedy **odpovědností za správní delikty**.

Uvedené pojetí správně právní odpovědnosti je projevem tzv. **sankční koncepce**, resp. retrospektivního chápání právní odpovědnosti → tzn., že odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v **uložení sankce**.

Posláním uplatňování správně právní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit, resp. předejít jeho opakování.

Typově můžeme rozlišovat 2 skupiny případů porušování povinností:

- ty, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktické zpětné nápravy,
- ty, u nichž zjednání faktické nápravy přichází v úvahu.

Uvedeným dvěma skupinám případů pak odpovídají i **2 skupiny správně právních sankcí**, a to:

- **správní tresty**, které se použijí tam, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti.

*Příkladem lze uvést uložení správního trestu pokuty řidiči za dopravní přešůpek = tento byl již spáchán, nelze se vrátit v čase (§ 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu)*

- **správní sankce obnovující povahy** – které přicházejí v úvahu tam, kde je možná faktická (věcná) náprava protiprávního stavu

*Příkladem lze uvést nařízení odstranění nepovolené stavby = porušení normy nastalo, ale nepovolenou stavbu lze odstranit*

Tyto dvě skupiny správně právních sankcí se přitom v konkrétním případě mohou uplatňovat buď samostatně, nebo ve vzájemné kombinaci. Jako příklad působení obou správně právních sankcí lze uvést *stavebníka, který staví „černou stavbu“ může být postižen jednak nařízením jejího odstranění, ale je také odpovědný za přestupek na úseku stavebního řádu.*

Správně právní odpovědnost může být realizována jen **ve vztahu určitého konkrétního subjektu správního práva k jinému správně právnímu subjektu**. Správní orgán uplatňující odpovědnost vystupuje v těchto vztazích jako reprezentant (nositel) veřejné moci ve vztahu k odpovědnému subjektu má nadřazené postavení, a to i tehdy, je-li odpovědným subjektem jiný orgán veřejné správy.

Z pohledu subjektu, který je nositelem správně právní odpovědnosti se jedná o *povinnost strpět správně právní sankce za protiprávní jednání jako právní následek svého počínání.*

U správně právní odpovědnosti rozlišujeme její **předpoklady objektivní a subjektivní**.

Objektivními předpoklady jsou:

- **protiprávnost jednání,**
- **následky protiprávního jednání,**
- **příčinný vztah** mezi protiprávním jednáním a následkem.

Subjektivním předpokladem správně právní odpovědnosti u je pak zpravidla **zavinění** (přestupky fyzických osob, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty).

V systému **správně právní odpovědnosti** je s ohledem na u nás platnou právní úpravu třeba rozlišovat:

- správně právní odpovědnost **za přestupky,**
- správně právní odpovědnost **za tzv. jiné správní delikty**
  - správně právní odpovědnost za disciplinární delikty,
  - správně právní odpovědnost za tzv. pořádkové delikty,

Z uvedených subsystémů zvláštní místo zaujímá **odpovědnost za přestupky**, která zahrnuje odpovědnost za nejzrozsáhlejší, nejfrekventovanější a také nejuceleněji upravenou skupinu správních deliktů.

## **9.2 Správní disciplinární delikty**

Správní disciplinární delikty se realizují v případě odpovědnost za dodržení předepsaných pravidel uvnitř ucelených a stabilizovaných organizačních soustav. Vztahuje se na porušování vnitro organizačních vztahů, které jsou upraveny právem. Odpovědnost se realizuje v důsledku porušení zvláštních služebních či členských povinností. Projevuje se typicky v rámci služebních předpisů, jakož i v rámci organizací zájmové či profesní samosprávy.

Příklad odpovědnosti v rámci služby jsou kárná opatření vůči úředníkům ve služebním poměru:

*Za kárné provinění lze uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření. Kárným opatřením je písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru (§ 89 zákona č. 234/2014 Sb., zákona o státní službě).*

Příklad odpovědnosti v rámci profesní samosprávy jsou kárná opatření vůči advokátům:

*Jako kárné opatření lze advokátovi uložit kárné opatření v podobě napomenutí, veřejného napomenutí, pokutu až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy stanovené zvláštním právním předpisem, dočasný zákaz výkonu advokacie uložený na dobu od šesti měsíců do tří let, vyškrtnutí ze seznamu advokátů, aj. (§ 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).*

## **9.3 Správní pořádkové delikty**

Správním pořádkovým deliktem je takové porušení právní povinnosti, které lze stíhat sankcemi, které sledují věcné napravení, resp. obnovení porušených právních povinností. Povinnost v tomto případě nesplnil subjekt vůbec nebo ji nesplnil požadovaným způsobem. Typicky se budou objevovat v procesních právních prepisech, přičemž cestou správních pořádkových deliktů je sledováno zajištění řádného průběhu řízení.

*Podle § 60 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu*

(1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že

a) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,

b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo



c) neuposlechne pokynu úřední osoby.

(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.

## 9.4 Přestupky

Těžiště současné právní úpravy přestupků spočívá v **zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (oba účinné od 01. 07. 2017)**

Oproti trestnému činu jde o **méně společensky škodlivou forma protiprávního jednání**

*Trestný čin dle § 205 tr. zákoníku (krádež = kdo si přisvojí cizí věc tím, že se jí zmocní)*

*Přestupek dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích (fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že způsobí škodu na cizím majetku krádeží)*

Zákon se člení na **hmotně právní a procesně právní část**, přičemž v rámci hmotně-právní části jsou stanoveny podmínky odpovědnosti za přestupek a ukládání správních trestů. Procesně právní část pak obsahuje speciální ustanovení platná pro řízení o přestupcích

Zvláštní část (skutkové podstaty přestupů) jsou u obecných přestupků upraveny v zákoně o některých přestupcích, zvláštní skutkové podstaty přestupků jsou pak v řadě jiných předpisů správního práva hmotného, celkový počet skutkových podstat přestupků je okolo 6000.

***Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.***

Jedná se o obecné pojmové vymezení přestupku, jeho **generální klauzuli**, která dále předpokládá bližší vymezení u jednotlivých skutkových podstat.

Přestupkem není (okolnosti vylučující protiprávnost)

*krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko, oprávněné užití zbraně.* Zde je nutno mít na paměti, že jde o demonstrativní (neuzavřený) výčet situací. Podstata těchto okolností spočívá v tom, že jednání, které by jinak zakládalo odpovědnost za přestupek, není díky výše uvedeným okolnostem protiprávní.

Mezi **zákonými znaky** můžeme rozlišovat:

- ❑ **obecné znaky přestupků**, které jsou společné pro všechny přestupky bez rozdílu,

- ❑ **zákonné znaky skutkové podstaty**, které slouží k individualizaci vždy konkrétního přestupku.

K **obecným zákonným znakům** přestupků patří, že jde o jednání protiprávní a společensky škodlivé.

Ke **znakům, které charakterizují jednotlivé skutkové podstaty** přestupků, patří objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka.

#### **9.4.1 OBJEKT PŘESTUPKU**

**Objektem** přestupku jsou jevy a společenské vztahy, proti nimž směřuje protiprávní a společensky nebezpečné jednání, přičemž tyto jevy a vztahy jsou chráněny zákonem. Rozlišujeme

**Objekt obecný**, který v praxi není hmatatelný a označuje imperativ „nepáchat přestupky“, resp. veřejný zájem na tom, aby přestupky nebyly páčány.

**Objekt druhový**, který označuje druhový zájem, který je zasažen určitou skupinou přestupků. Druhovým objektem bude například bezpečnost a plynulost silničního provozu, avšak tento bude zasažen různými přestupky, např. překročení nejvyšší dovolené rychlosti, porušení povinnosti vyplývající z dopravního značení, řízení vozidla pod vlivem alkoholu.

**Objekt individuální** představuje konkrétní společenský zájem, který je zasažen naplněním skutkové podstaty jednotlivého přestupku, z výše uvedeného přestupku spočívající v překročení nejvyšší dovolené rychlosti.

**Objekt konkrétní** představuje konkrétní společenský zájem dotčený přestupkem spáchaným konkrétním pachatelem.

#### **9.4.2 OBJEKTIVNÍ STRÁNKA PŘESTUPKU**

**Objektivní stránka** zahrnuje protiprávní jednání jako akt volního chování, jeho škodlivý následek a tzv. kauzální nexus (příčinný vztah mezi jednáním a následkem).

**Jednání** jako součást objektivní stránky přestupku spočívá v porušení určité právní povinnosti. Pod pojmem jednání je třeba rozumět i **nečinnost** v případech, kdy právní úprava určité jednání vyžaduje a k porušení právní povinnosti dochází jejím neplněním opomenutím. **Škodlivý následek přestupku** se nemusí nutně projevit materiálně, je obvykle vyjádřen již samotným faktem porušení povinnosti. Tím se také naplňuje požadovaná **příčinná souvislost**.

### 9.4.3 SUBJEKT PŘESTUPKU

**Subjektem** je ten, kdo přestupek spáchá, obecným předpokladem postavení subjektu deliktu je jeho způsobilost k právní odpovědnosti.

Postih za přestupek může být uplatněn jen vůči subjektu, kterým je **odpovědná fyzická osoba a právnická osoba**.

Odpovědnost za přestupek je podle platné právní úpravy vyloučena u fyzických osob, které spáchaly přestupek **před dovršením 15 let věku**. Za subjekt přestupku není považována ani osoba, která spáchala přestupek **ve stavu nepřičetnosti**, pokud se však do tohoto stavu nepřivedla (byť z nedbalosti) požitím alkoholu nebo užitím jiné návykové látky.

Naše právní úprava nevylučuje, aby subjektem přestupku byl někdo jiný než český státní občan. Může jím být i **cizinec** nebo **bezdomovec** („kdo...“)

Rozlišujeme subjekt konkrétní a speciální.

*Konkrétní subjekt* je nositelem zvláštní vlastnosti, např. rodič.

*Speciální subjekt* je nositelem zvláštní způsobilosti nebo postavení (veřejný činitel, svědek).

### 9.4.4 SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA PŘESTUPKU

**Subjektivní stránka** je u každého deliktu představována zejména zaviněním, vyjadřujícím vnitřní psychický vztah subjektu k předmětnému protiprávnímu jednání a jeho následku; z logiky věci se uplatní toliko u osob fyzických, vůči právnickým osobám je vyzovována objektivní odpovědnost.

Právní úprava přestupků je koncipována na principu **zavinění**, přičemž k naplnění skutkových podstat přestupků zásadně postačí zavinění **z nedbalosti**, pokud zákon nestanoví výslovně, že u určitých jednání jde o přestupek jen při **úmyslném zavinění**.

**Nedbalost vědomá** » pachatel **věděl**, že svým jednáním může způsobit určité následky, ale bez přiměřených důvodů **spoléhal** na to, že je nezpůsobí.

**Nedbalost nevědomá** » pachatel **nevěděl**, že svým jednáním může způsobit škodlivé následky, ač vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to **vědět měl a mohl**.

**Úmysl přímý** » pachatel **chtěl** svým jednáním **porušit** nebo **ohrožit** zájem chráněný zákonem.

**Úmysl nepřímý** » pachatel **věděl**, že svým jednáním **může ohrožit** zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, **byl s tím srozuměn**.

Uvedené je možno demonstrovat na následující kazuistice, která představuje odůvodnění různých forem zavinění.

*„S ohledem na stavebně technické provedení dálnice (návěstidla, přípojovací pruhy, středová svodidla, únikové východy) jako řidič nepochybně věděl, že jede na dálnici a současně vzhledem k výši překročení rychlosti (o 40 %), musel rovněž vědět, že výrazně překračuje rychlost, kdy tato byla vyvinuta jím vůli řízeným pohybem dolní končetiny směrem k plynovému pedálu...*

*...čímž je nepochybné, že nejvyšší dovolenou rychlost překročit takto chtěl“ (přímý úmysl)*

*...čímž je zřejmé, že mu bylo lhostejné, zda takto rychlost překročí“ (nepřímý úmysl)*

*... i kdyby nesledoval rychloměr, nebyl dán přiměřený důvod spoléhat na to, že rychlost nepřekročí“ (vědomá nedbalost)*

a když neví...

*...i kdyby nesledoval situaci v provozu ani rychloměr, s ohledem na ostatní vnímatelné skutečnosti přinejmenším vědět mohl a měl, že tuto výrazně překračuje“ (nevědomá nedbalost)*

#### **9.4.5 SPRÁVNÍ TRESTY UKLÁDANÉ ZA PŘESTUPKY**

Obecná část zákona o přestupcích obsahuje dále vymezení **správních trestů**, které při postihu za přestupky přicházejí v úvahu.

Jedná se o odstupňovaný **system donucovacích opatření**, který zahrnuje: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, zveřejnění rozhodnutí.

Sankci lze uložit samostatně nebo současně s jinou sankcí; napomenutí nelze uložit spolu s pokutou. Od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.

#### **9.4.6 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH**

**Řízení o přestupcích** je ve své podstatě zvláštním druhem správního řízení. Je upraveno souhrnem právních ustanovení, která vymezují postavení subjektů tohoto řízení, jejich práva a povinnosti, a jejich prostřednictvím regulují proceduru při vyřizování přestupků.

Procesní úprava obsažená přímo v zákoně o přestupcích je poměrně podrobná, čímž se řízení o přestupcích profiluje jako **zvláštní správní řízení** s odlišnostmi od obecného

správního řízení. Zákon o přestupcích je v poměru speciality ke správnímu řádu (**lex specialis derogat legis generali**).

## 9.5 Kontrola veřejné správy

**Kontrola** znamená porovnání existujícího stavu se zamýšleným stavem a jeho vyhodnocení.

**Kontrola veřejné správy** v užším smyslu znamená kontrolní proces, který je zaměřen na otázky dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti. Kontrolující má právo vydávat nařízení k odstranění nedostatků kontrolovanému. S tím pak souvisí funkce kontroly, které jsou poznávací (seznámení se s kontrolovaným stavem), porovnávací a hodnotící (porovnání zjištěného stavu se stavem žádoucím) a nápravná (kontrolující orgán ukládá nápravná opatření).

Rozlišujeme **vnitřní (správní) kontrolu** veřejné správy, která probíhá uvnitř orgánu nebo nadřízeným orgánem v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti nebo jiným kontrolujícím správním orgánem. Pokud kontrola probíhá v rámci nadřízenosti a podřízenosti subjektů veřejné správy hovoříme o tzv. **instančním dozoru**, pokud kontrolu provádí subjekt veřejné správy mimo hierarchii, pak hovoříme o **administrativním dozoru**.

**Vnější kontrolu** pak vykonává jiný subjekt než vykonavatel veřejné správy.

Pokud jde o časový průběh kontroly, rozlišujeme kontrolu **předběžnou, průběžnou a následnou**.

V **širším** pojetí pak lze na kontrolu nahlížet jako zajištění **záruk zákonnosti ve veřejné správě**.

Kontrola veřejné správy v širším smyslu pak zahrnuje mimo výše uvedené dohled nad zákonností ve veřejné správě, a přispívá tak k zárukám zákonnosti veřejné správy. Při pohledu na základní členění kontroly veřejné správy a platnou právní úpravu v České republice lze tedy odvodit jednotlivé formy, jimiž je nebo může být veřejná správa kontrolována: kontrola vykonávaná volenými orgány, kontrola vykonávaná soudy, kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním orgánem, kontrola vykonávaná správními orgány, kontrola vykonávaná na základě podání občanů, kontrola vykonávaná ve spojení s institutem Veřejného ochránce veřejných práv.

### 9.5.1 KONTROLA VOLENÝMI ORGÁNY (PARLAMENTNÍ KONTROLA)

Je realizována zákonodárným orgánem stojícím mimo moc výkonnou, přičemž má nejrozličnější podoby, lze uvést kontrolu činnosti vlády (důvěra vlády je odvislá od Poslanecké sněmovny, člen vlády je povinen se osobně dostavit na schůzi sněmovny), dále pak na-

příklad cestou *interpelací* (dotazů poslanců na členy vlády), rovněž může Poslanecká sněmovna kontrolovat i jiné subjekty veřejné správy cestou komisí.

### **9.5.2 KONTROLA VYKONÁVANÁ NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADEM**

V Ústavě je v hlavě V. definován jako nezávislý kontrolní orgán dohlížející na hospodaření se státním majetkem, a plnění státního rozpočtu. Do jeho působnosti náleží kontrola hospodaření se státním rozpočtem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona, plnění státního rozpočtu České republiky, zadávání veřejných zakázek aj.

### **9.5.3 KONTROLA VYKONÁVÁNA SOUDY**

Doposud byla řeč o kontrole vykonávané jednak orgánem moci zákonodárné a nezávislým orgánem – Nejvyšším kontrolním úřadem, nyní bude řeč o kontrole výkonné moci moci soudní. Na této participují jak Ústavní soud, soudy jednající ve správním soudnictví, jakož i soudy obecné.

**Ústavní soud** se podílí na kontrole veřejné správy tím, že přezkoumává zákonnost normativních správních aktů a přezkoumávání pravomocných rozhodnutí správních orgánů cestou ústavní stížnosti Ústavní soud ČR provádí kontrolu zákonnosti normativních správních aktů vydaných orgány veřejné správy. Mezi takové patří nařízení vlády, právní předpisy vydané ministerstvy a jinými správními úřady, právní předpisy vydané orgány územně V rámci této kontrolní činnosti Ústavní soud ČR rozhoduje o souladu právních předpisů s ústavou, ústavními a jinými zákony nebo ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána a to z hlediska obsahu, způsobu přijetí a vydání. Pokud Ústavní soud ČR shledá rozpor právního předpisu s výše uvedenými skutečnostmi, takový právní předpis zruší nálezem. Dnem, který v nálezem určí, zaniká platnost předpisu a ten přestává být součástí právního řádu České republiky. Jde o činnost Ústavního soudu v roli „*tzv. negativního zákonodárce*“. Druhou z uvedených činností kontroly veřejné správy Ústavním soudem ČR je ve sféře přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem i možnost ústavně soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí správních orgán. Lze tak učinit na základě *ústavní stížnosti*

**Soudy jednající ve správním soudnictví** poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem. Soudy jednající ve správním soudnictví rozhodují o *žalobách proti rozhodnutím* vydaným v oblasti veřejné správy, jimž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, *žalobách na ochranu proti nečinnosti*, kterou se žalobce domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, *žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu*, a v dalších věcech, o nichž to zákon stanoví (*věci volební, místního referenda, vymezené kompetenční spory aj.*).

**Obecné soudy** poskytují soudní ochranu práv jednotlivce v režimu *části páté občanského soudního řádu*. Podle této úpravy může být spor nebo právní věc povahy soukromoprávní, tj. věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, o které rozhodl správní orgán a rozhodnutí nabylo právní moci, na návrh projednána v občanském soudním řízení.

#### 9.5.4 KONTROLA VYKONÁVÁNA SPRÁVNÍMI ORGÁNY

Uvedená oblast kontroly veřejné správy plně náleží do oblasti správní kontroly, jedná se především o **státní kontrolu**, jež je realizována ze strany určených orgánů státní správy či orgánů vykonávajících státní správu. Je řazena k formám kontroly vykonávané vůči subjektům vykonávajícím veřejnou správu. Obecně však může být nebo mnohdy či v některých oblastech je převážně směřována vůči subjektům stojícím vně veřejné správy, tedy veřejné správě nepodřízeným. Výkon kontroly v oblasti správní kontroly přísluší ministerstvům a ostatním ústředním správním orgánům, orgánům obcí a krajů v rámci výkonu přenesené působnosti a ostatním orgánům státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů. Z uvedeného tedy vyplývá, že k provedení této formy kontroly musí být dán zákonný základ. Obecným právním rámcem pro výkon uvedeného druhu kontroly je zákon o státní kontrole s podrobnou úpravou pravidel kontrolní činnosti, podle nichž kontrolující orgány musí postupovat, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup provádění kontroly.

#### 9.5.5 KONTROLA VYKONÁVÁNA NA ZÁKLADĚ PODÁNÍ OBČANŮ

Kontrola se děje skrze podněty, které nejsou podáními v rámci správního řízení. Jde typicky o dvě podání – petice a stížnosti. Komplexní úprava **stížností** je v ustanovení § 175 správního řádu. Z něho se podává, že 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; odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není tímto ustanovením 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 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.

**Petice** upravuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Platí, že fyzické, ale i právnické osoby, pokud je to v souladu s cíli jejich činnosti se mohou obracet na státní orgány s peticí. Petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudu, 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.

K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor. Shromažďováním podpisů na místě přístupném veřejnosti může být pověřena osoba, která dosáhla věku 16 let. 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.

### **9.5.6 KONTROLA VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV**

Veřejný ochránce práv (ombudsman) byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Šetření jednání ochránce zahajuje na základě přímého podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného nebo na základě podnětu jemu postoupenému poslancem, senátorem nebo některé z komor Parlamentu a také z vlastní iniciativy. Ochránce je oprávněn provádět šetření u příslušných orgánů, a pokud zjistí pochybení nebo porušení právních předpisů, vyzve příslušný úřad k vyjádření ve lhůtě 30 dnů. Při dostatečnosti opatření vyrozumí ochránce stěžovatele i úřad, pokud nikoliv, sdělí své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli, jehož součástí je návrh opatření k nápravě. Do 30 dnů od doručení stanoviska je úřad povinen sdělit ochránci jaká byla provedena opatření k nápravě. V případě neprovedení nápravných opatření či jejich nedostatečnosti uvědomí ochránce nadřízený úřad a může také informovat veřejnost. Ochránce nemá žádnou nápravnou, donucovací ani sankční pravomoc, pouze pravomoc informační jak je uvedeno výše.



## **SHRNUTÍ KAPITOLY**

Kapitola pojednává o dvou oblastech, jejichž ústředním tématem je zákonnost, resp. otázka souladného stavu s normami správního práva. Správně právní odpovědnost je vyvozována v okamžiku porušení norem správního práva, vzniká odpovědnost za správní delikt. Správním deliktem je protiprávní jednání ve sféře správního práva, které zahrnuje správní pořádkové delikty, správní disciplinární delikty a největší množinu – přestupky. Správní disciplinární delikt jsou jednání narušující vnitro organizační vztahy, které jsou upraveny právem. Správní pořádkové delikty jsou jednání narušující žádoucí stav a ná-



sledky za tato jednání mají vést k jeho obnovení, typicky jde o jednání rušící správní řízení. Největší množinou správních deliktů jsou přestupky, jak fyzických osob (odpovědnost za zavinění), tak osob právnických (objektivní odpovědnost).

Dohled nad zákonností je realizován cestou kontroly veřejné správy, která v užším pohledu označuje výkon cílené kontrolní činnosti, v širším smyslu pak právě dohled nad zákonností veřejné správy. Tento je realizován jednak kontrolou vnější (mimo orgány veřejné správy) – parlamentní, soudní, Nejvyšším kontrolním orgánem, podáními občanů nebo vnitřní (správními orgány), přičemž na pomezí stojí Veřejný ochránce práv.

## 10 SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Základním právním předpisem týkajícím se správního práva procesního je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Po prostudování této kapitoly studenti budou umět charakterizovat správní právo procesní, vyjmenovat a rozvést základní zásady činnosti správních orgánů.

Dále studenti budou umět rozlišit věcnou a místní příslušnost správních orgánů, kdy kritérium věcné příslušnosti určuje, který druh správního úřadu a jakého stupně je příslušný provést správní řízení a vydat rozhodnutí ve věci. Místní příslušnost správního orgánu je určena v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení místem činnosti, v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází, v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání aj.

Studenti budou umět vyjmenovat a charakterizovat změny v příslušnosti správního orgánu, patří k nim: **atrakce (převzetí), delegace (pověření) či postoupení**. Studenti budou umět vymezit účastníky správního řízení. Studenti budou znát rozdíl mezi zákonným zastoupením a smluvním zastoupením. V rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem. Účastník správního řízení si také může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Studenti rovněž budou znát formy a způsoby doručování ve správním řízení a také budou vědět, co to je fikce doručení.

K úkonům účastníka správního řízení patří: oprávnění **navrhovat důkazy** a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Účastníci mají právo **vyjádřit v řízení své stanovisko**. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. Účastníci a jejich zástupci mají právo **nahlížet do spisu**, a to i v případech, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci.



### CÍLE KAPITOLY

- Studenti budou umět charakterizovat správní právo procesní.
- Studenti budou znát zásady činnosti správních orgánů.
- Studenti budou vědět, co to je místní a věcná příslušnost správního orgánu.
- Studenti se seznámí s pojmy jako účastník správního řízení, zastupování účastníků správního řízení, jednací jazyk, spis, protokol či doručování.

## ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Správní právo procesní, zásady činností správních orgánů, subjekty správního řízení, místní příslušnost správního orgánu, věcná příslušnost správního orgánu, účastníci správního řízení, zastupování účastníků správního řízení, jednací jazyk, spis, protokol, doručování.

Správní právo procesní upravuje procesně právní postup při rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech účastníků správního řízení. Základním právním předpisem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Některé právní předpisy upravují správní řízení odchylně od správního řádu. V těchto případech jde o **zvláštní úpravu správního řízení** (např. správní řízení podle stavebního zákona, správní řízení podle daňového řádu apod.).

**Pozitivní vymezení správního řádu:** Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

**Negativní vymezení správního řádu:** Správní řád se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány (jedná se o občanskoprávní jednání, obchodněprávní jednání či jednání v pracovněprávních vztazích) a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

**Subsidiární použití správního řádu:** Správní řád upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní právní předpis správního práva nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Tato ustanovení pak mají přednost před právní úpravou správního řádu. **Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky.**

## 10.1 Základní zásady činnosti správních orgánů

**Zásada zákonnosti (legality):** Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Tato zásada bývá označována jako vůbec nejdůležitější a je základem pro uplatnění dalších základních zásad. Jedná se o obecnou ústavní zásadu, která vychází z ustanovení **čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**, které uvádí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Obdobně také **čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod**, který stanoví, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona, v jeho mezích a za současného zachování základních práv a svobod. Zásada zákonnosti představuje součást záruk zákonnosti ve veřejné správě.

**Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů:** Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Ochrana práv nabytých v dobré víře je proto ve správním řádu zdůrazňována zejména u mimořádných opravných prostředků. To je zejména případ ustanovení § 94 odst. 4 a 5, které se týkají vedení prezkumného řízení. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře je zdůrazněna rovněž v ustanovení § 100 odst. 5 a v § 102 odst. 7.

**Zásada souladu s veřejným zájmem:** Správní orgány současně s ochranou dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob musí vždy jednat v souladu s veřejným zájmem.

**Zásada materiální pravdy:** Představuje povinnost správního orgánu zjistit v průběhu dokazování stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, rozhodnutí správních orgánů musejí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

**Zásada rychlosti a procesní ekonomie:** Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností. Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

**Zásada procesní rovnosti účastníků a nestrannosti postupů správních orgánů:** Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob pl-

nění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

**Zásada spolupráce správních orgánů a součinnosti:** Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Správní orgány jsou povinny postupovat v úzké součinnosti s občany a spolupracovat mezi sebou. Naplňování zásady spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů má mimo jiné napomáhat k posilování důvěryhodnosti veřejné správy.

**Zásada veřejné správy jako služby:** Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

## 10.2 Subjekty správního řízení

Tato podkapitola se bude zabývat subjekty správního řízení. Bude vymezovat správní orgány a jejich příslušnost, jak rovněž účastníky správního řízení.

### 10.2.1 SPRÁVNÍ ORGÁNY A JEJICH PŘÍSLUŠNOST

Správní orgány jako vykonavatelé veřejné správy představují subjekty správního řízení, které se účastní procesněprávních vztahů, jejichž druhou stranu představují účastníci správního řízení. Je třeba zdůraznit, že pouze správní orgány, o nichž to stanoví zákon, jsou oprávněny provádět správní řízení a vydávat správní rozhodnutí. Jedná se o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Výkon státní správy je činnost svěřena správním orgánům, obdrží-li žádost nebo jiné podání, je jeho povinností zjistit, zda je k jeho vyřízení a vydání rozhodnutí věcně a místně příslušný. Příslušnost ve správním řízení je důležitým institutem vyjadřující vlastnost, kterou je určena oprávněnosti vyřídit a rozhodnout ve věci. Správní řád rozlišuje věcnou a místní příslušnost správních orgánů při výkonu veřejné správy.

### 10.2.2 VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST

Kritérium věcné příslušnosti určuje, který druh správního úřadu a jakého stupně je příslušný provést správní řízení a vydat rozhodnutí ve věci. Věcná příslušnost je určena jednotlivými zákony hmotného práva, například podle stavebního zákona, bude oprávněn vydat stavební povolení k výstavbě rodinného domu příslušný stavební úřad. Kdyby takové rozhodnutí vydal věcně nepřislušným správní orgán, šlo by nicotnost tohoto rozhodnutí. Nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působ-

nosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

### **10.2.3 SPORY O VĚCNOU PŘÍSLUŠNOST**

Ve správním řízení může docházet ke sporům správních orgánů o věcnou příslušnost.

**Pozitivní kompetenční spor:** V případě, že se více správních orgánů hlásí v konkrétním případě o věcnou příslušnost, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům.

V případě, že kompetenční spor vznikne mezi ústředními správními úřady, tak jsou tyto povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nepovažuje-li se žádný správní orgán za příslušný k provedení řízení, jde o tzv. **negativní kompetenční spor**, může správní orgán nebo účastník řízení podat žalobu k určení příslušnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Po dobu kompetenčního sporu procesní lhůty neběží.

### **10.2.4 MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST**

Místní příslušnost správního orgánu je určena:

- v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení místem činnosti,
- v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází,
- v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání,
- v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince; nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky,
- v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky; u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.

### 10.2.5 SPORY O MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST

Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

### 10.2.6 ZMĚNY V PŘÍSLUŠNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Změny příslušnosti jsou upraveny v § 131 a násl. správního řádu, speciální případy změny příslušnosti v důsledku nečinnosti správního orgánu upravuje § 80 správního řádu. Ke způsobům změn v příslušnosti patří: **atrakce (převzetí), delegace (pověření), postoupení.**

**Atrakce (převzetí):** Nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně

- a) týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí,
- b) jde-li o řízení s velkým počtem účastníků, nebo
- c) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů.

Zvláštním druhem atrakce je jedno z opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu, podle kterého může nadřízený správní orgán věc převzít a rozhodnout na místo nečinného správního orgánu.

#### **Delegace (pověření):**

Nadřízený správní orgán může usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, a to na podnět správního orgánu, který by mohl být podle tohoto odstavce pověřen projednáváním a rozhodováním věci, nebo na požádání účastníka

- a) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo
- b) za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí.

I delegaci může nadřízený správní orgán provést jako jedno z opatření proti nečinnosti. Nadřízený orgán může usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení.

### **Postoupení:**

Správní orgán, který není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu a současně o tom uvědomí podatele. Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Příslušný správní orgán může věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech. Postupující správní orgán je povinen vyžádat si předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. Předchozího souhlasu není třeba v případech, kdy má účastník řízení v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje.

## **10.2.7 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ**

Účastníky řízení jsou:

1) Tzv. **nepominutelní účastníci**, o jejich právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být jednáno:

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, jedná se o **vedlejší účastníky**.

3) Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

4) Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

Podmínkou samostatného vystupování ve správním řízení je procesní způsobilost. Správní řád vychází pro účely procesní způsobilosti ke správnímu řízení z ustanovení občanského zákoníku o způsobilosti k právním úkonům. Procesní způsobilost znamená činit právní úkony samostatně, vlastním jménem a nést za ně právní odpovědnost. U fyzické osoby je základním předpokladem procesní způsobilosti dosažení určitého věku, a to 18 let, tj. nabytím zletilosti.

Způsobilost k právním úkonům nezletilých se nabývá pozvolna s ohledem na jejich rozumovou a volní vyspělost. Za nezletilého v takovém případě jedná zákonný zástupce právě v tom rozsahu, v jakém nezletilý není způsobilý k právním úkonům. Rozhodnutím soudu lze také způsobilost k právním úkonům omezit. Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení. K omezení svéprávnosti lze



přistoupit jen v zájmu člověka, jehož se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáváním jeho práv a jeho osobní jedinečnosti. Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti. Omezit svéprávnost člověka lze jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.

Přestože fyzická osoba nedisponuje procesní způsobilostí, tak jí správní orgán poskytne prostor, aby se vyjádřila. K názoru dítěte musí být přihlédnuto. Za tím účelem správní orgán poskytne dítěti možnost, aby bylo vyslyšeno buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Vyžaduje-li to zájem dítěte, lze jeho názor zjistit i bez přítomnosti rodičů nebo jiných osob zodpovědných za výchovu dítěte. V takovém případě správní orgán k úkonu přibere jinou vhodnou dospělou osobu. K názoru dítěte správní orgán přihlíží s přihlédnutím k jeho věku a rozumové vyspělosti.

Správní řád vymezuje procesní způsobilost právnických osob prostřednictvím jejich procesní způsobilosti dle občanského soudního řádu. Platí tedy, že za právnickou osobu jedná její statutární orgán, zaměstnanec, vedoucí odštěpného závodu, nebo organizační složky, popřípadě prokurista. Za stát činí právní úkony vedoucí organizační složky, nebo jím pověřený zaměstnanec. V případě územně samosprávných celků se jedná o osobu, která je dle zákona oprávněna zastupovat územně samosprávný celek navenek, tj. zejména starosta, resp. primátor, popřípadě hejtman (ale také pověřený zaměstnanec nebo zástupitel). Osoba jednáající za právnickou osobu ve správním řízení je povinna prokázat své oprávnění.

### **10.2.8 ZASTUPOVÁNÍ ÚČASTNÍKŮ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ**

Zástupcem účastníka je zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec; zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce.

Ve správním řízení může jít o dva druhy zastoupení:

- a) zákonné zastoupení
- b) smluvní zastoupení (na základě plné moci).

### **ZASTOUPENÍ NA ZÁKLADĚ ZÁKONA**

V rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem.

Správní orgán ustanoví opatrovníka

- účastníkovi, který nemá procesní způsobilost, pokud nemá zákonného zástupce nebo nemůže-li ho zákonný zástupce zastupovat a nemá-li opatrovníka podle zvláštního zákona,
- osobám, kterým brání jiná právní překážka, aby v řízení samy činily úkony, jestliže si nezvolily zmocněnce,

- právnické osobě, která nemá orgán způsobilý za ni jednat, popřípadě jemuž lze doručovat, popřípadě je-li v jiném řízení předmětem sporu, kdo tímto orgánem právnické osoby je,
- osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,
- osobám, které nejsou známy,
- osobám zvláště těžce zdravotně postiženým, s nimiž se nelze dorozumět ani prostřednictvím tlumočníka nebo prostředníka osoby neslyšící či hluchoslepé,
- osobám stíženým přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejich práv; v těchto případech správní orgán rozhoduje na základě odborného lékařského posudku,
- nepominutelným účastníkům, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední nebo
- účastníkům, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

Opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Účastníku, který v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat projevil vůli, aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, ustanoví správní orgán opatrovníkem s jejím souhlasem osobu označenou za opatrovníka v předběžném prohlášení. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.

Pokud opatrovník nedbá o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného.

Funkce opatrovníka zaniká, jakmile zastoupený začal být zastupován zákonným zástupcem nebo nabyl procesní způsobilosti anebo pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven. Tuto skutečnost správní orgán poznamená do spisu, jakmile se o ní dozví.

## **SMLUVNÍ ZASTOUPENÍ**

Účastník správního řízení si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

Zmocnění může být uděleno

- k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,
- pro celé řízení,
- pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo
- v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Zvláštní formou smluvního zastoupení je dle občanského zákoníku prokura. Udělením prokury zmocňuje podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku prokuristu k právním jednáním, ke kterým dochází při provozu obchodního závodu, popřípadě pobočky, a to i k těm, pro která se jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Při udělení prokury musí být výslovně uvedeno, že jde o prokuru. Uděluje-li podnikatel prokuru pro některou pobočku svého obchodního závodu nebo pro některý z několika svých obchodních závodů, označí výslovně pobočku nebo obchodní závod. Zakazuje se udělit prokuru právnické osobě.

### 10.3 Vedení řízení a úkony správních orgánů

Jednotlivé úkony v řízení se **činí písemně**, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení **učinit ústně**, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak. Úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Oprávněné úřední osoby jsou povinny **zachovávat mlčenlivost o skutečnostech**, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny, nestanoví-li zákon jinak. Této povinnosti jsou oprávněné úřední osoby zproštěny jen z důvodů stanovených zvláštním zákonem nebo vysloví-li souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká.

#### 10.3.1 JEDNACÍ JAZYK

V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském. Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. Občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Neslyšícím uživatelům českého znakového jazyka správní orgán ustanoví tlumočníka českého znakového jazyka podle zvláštního zákona.

#### 10.3.2 SPIS A PROTOKOL

V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis

musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

O ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též pořídit obrazový nebo zvukový záznam. Protokol obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vyličení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.

### **10.3.3 DORUČOVÁNÍ**

Písemnosti ve správním řízení může doručit sám správní orgán, který je vyhotovil nebo správní orgán:

- prostřednictvím obecního úřadu,
- prostřednictvím policejního orgánu,
- prostřednictvím obecní policie,
- prostřednictvím provozovatele poštovních služeb,
- elektronickou cestou na elektronickou adresu.

Dále je možno rozlišovat dle formy doručení:

- doručování prosté; to znamená, že doručení není potvrzováno žádným dalším dokladem. Písemnost je možné vložit do domovní schránky, na jiné vhodné místo, přímo adresátovi, nebo jiné osobě, pokud je ochotna písemnost předat.
- doručování doporučeně; doručení je v tomto případě nutné potvrdit dokladem, který prokazuje, že písemnost byla dodána a také to, kým byla převzata. V tomto případě lze písemnost opět předat také jiné osobě, která je ochotna ji předat přímo adresátovi. V případě právnické osoby se písemnost předává fyzické osobě, která je k převzetí oprávněna nebo potvrdí převzetí otiskem razítka adresáta. I v případě právnické osoby lze v tomto případě doručit pomocí jiné vhodné osoby, která je k tomu ochotna.
- doručování do vlastních rukou se uplatní přímo ze zákona pro předvolání či doručování rozhodnutí a pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo oprávněná úřední osoba. Dále je třeba doručit do vlastních rukou, jestliže hrozí, že by se písemnost dostala jinému účastníku řízení s protichůdnými zájmy. Převzetí písemnosti je v těchto případech doloženo písemným dokladem. Za fyzickou osobu může převzít písemnost doručovanou do vlastních rukou pouze osoba, kterou adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem. Za právnickou osobu přebírá takto doručovanou písemnost osoba, která je oprávněná za-

stupovat právnickou osobu v řízení před soudem nebo osoba, která je k tomu písemně pověřená.

- doručování do datové schránky. Jedná se o poměrně nový způsob doručování, kdy je doručení potvrzeno okamžikem, kdy se adresát přihlásí do datové schránky. Pokud by k potvrzení doručení nedošlo do 10 dnů od dodání do datové schránky, tak se dokument považuje za doručení posledním dnem této lhůty.

Pokud se adresátovi nepodařilo doručit písemnost, která vyžaduje potvrzení o doručení, tak je možné využít právní institut uložení písemnosti. V takovém případě se písemnost ukládá u správního orgánu, který ji vyhotovil, u provozovatele poštovních služeb nebo u obecního úřadu. Adresát se prostřednictvím oznámení, které je zpravidla vloženo do poštovní schránky, vyrozumí o tom, že písemnost byla uložena, a že se ji může vyzvednout. Pokud však nedojde k jejímu vyzvednutí **ve lhůtě deseti dní**, tak je poslední den této lhůty považován za den, kdy došlo k doručení. Taková právní konstrukce se nazývá **fikce doručení**.

Správní řád rozlišuje doručování fyzickým osobám a právnickým osobám. **Fyzické osobě** se písemnost doručuje na adresu pro doručování, na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu. **Právnické osobě** se písemnost doručuje na adresu pro doručování, na adresu jejího sídla nebo sídla její organizační složky, již se řízení týká; u zahraniční právnické osoby se doručuje na adresu sídla její organizační složky zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této organizační složky. Při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě se doručuje na elektronickou adresu právnické osoby.

Adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování je v cizině, lze doručit prostřednictvím **provozovatele poštovních služeb** nebo **prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny**. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví jim správní orgán **opatrovníka**.

Doručování písemnosti ve správním řízení je přípustné i veřejnou vyhláškou. Osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.

## 10.4 Úkony účastníků správního řízení

Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni **navrhovat důkazy** a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Účastníci mají právo **vyjádřit v řízení své stanovisko**. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.

Pokud nestanoví zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost **vyjádřit se k podkladům rozhodnutí**; a) to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a b) účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Účastníci a jejich zástupci mají právo **nahlížet do spisu**, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Pokud není účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Nevidomým osobám bude obsah spisu přečten. Na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořízení zvukového záznamu. Správní orgán nevidomé osobě rovněž umožní, aby do spisu nahlížel její průvodce. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

## 10.5 Počítání času

Z hlediska práva je čas významný jako:

- pevně stanovené datum
- plynoucí čas jako lhůta.

Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí.

Pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu,

- nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, např. rozhodnutí ve věci bylo účastníkovi řízení doručeno 10. srpna. Patnáctidenní lhůta pro odvolání proti rozhodnutí začne běžet dnem 11. srpna a končí 25. srpna do 24 hod.
- končí lhůty určené podle týdnů, měsíců nebo let uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; není-li v měsíci takový den, končí lhůta posledním dnem měsíce, například správní orgán uložil rozhodnutím účastníkovi řízení pořádkovou pokutu, kterou je povinen zaplatit do jednoho měsíce od právní moci oznámení rozhodnutí. Rozhodnutí nabylo právní moci 31. října. Poslední den lhůty by tedy měl připadnout

na 31. listopadu, nicméně tento den v měsíci listopadu není, končí lhůta 30. listopadu.

- připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin,
- je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitelé poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

## SHRNUTÍ KAPITOLY

Správní právo procesní upravuje procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků správního řízení. Základním právním předpisem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Některé právní předpisy upravují správní řízení odchylně od správního řádu. V těchto případech jde o **zvláštní úpravu správního řízení** (např. správní řízení podle stavebního zákona, správní řízení podle daňového řádu apod.). K základním zásadám činnosti správních orgánů patří zásada zákonnosti (legality), zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů, zásada souladu s veřejným zájmem, zásada materiální pravdy, zásada rychlosti a procesní ekonomie, zásada procesní rovnosti účastníků a nestrannosti postupů správních orgánů, zásada spolupráce správních orgánů a součinnosti či zásada veřejné správy jako služby.

Správní orgány jako vykonavatelé veřejné správy představují subjekty správního řízení, které se účastní procesně právních vztahů, jejichž druhou stranu představují účastníci správního řízení. Správní řád rozlišuje věcnou a místní příslušnost správních orgánů při výkonu veřejné správy. Ve správním řízení může rozlišovat zákonné zastoupení a smluvní zastoupení (na základě plné moci).

Jednotlivé úkony v řízení se **činí písemně**, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení **učinit ústně**, pokud ten na písemné formě netrvá. V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce.

Písemnosti ve správním řízení může doručit: sám správní orgán, který je vyhotovil nebo správní orgán prostřednictvím obecního úřadu, prostřednictvím policejního orgánu, prostřednictvím obecní policie, prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, elektronickou cestou na elektronickou adresu.

Pokud nestanoví zákon jinak, jsou účastníci oprávněni **navrhovat důkazy** a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Účastníci mají právo **vyjádřit v řízení své stanovisko**.



## 11 ROZHODOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM PRÁVU PROCESNÍM

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V této kapitole se studenti seznámí s průběhem správního řízení v 1. stupni. Studenti budou vědět, jakým způsobem se zahajuje řízení na návrh a řízení z moci úřední. Studenti budou umět charakterizovat důkazní prostředky ve správním řízení, zejména důkazní listinu, důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem. Dále se studenti seznámí s pojmy jako předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykazání z místa konání úkonu, tj. s právními instituty k zajištění účelu a průběhu správního řízení.

Studenti budou umět charakterizovat rozhodnutí, jeho druhy a náležitosti. Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, jedná se o tzv. obsahové nebo věcné náležitosti rozhodnutí.

Studenti rovněž budou vědět co je právní moc a vykonatelnost rozhodnutí. Právní moc správního rozhodnutí nastává v okamžiku, kdy správní rozhodnutí již nelze změnit nebo zrušit prostřednictvím řádných opravných prostředků. To znamená, že správní rozhodnutí již bylo oznámeno a uplynula lhůta pro uplatnění řádného opravného prostředku. Právo-mocné rozhodnutí je závazné pro účastníky správního řízení a pro všechny správní orgány.

V neposlední řadě studenti budou znát podstatné informace o nákladech ve správním řízení a o lhůtách ve správním řízení.

### CÍLE KAPITOLY



- Studenti budou umět charakterizovat průběh správního řízení v 1. stupni, zahájení řízení o žádosti a zahájení řízení z moci úřední.
- Studenti budou umět vyjmenovat důkazní prostředky ve správním řízení.
- Studenti budou vědět, jaké jsou právní instituty k zajištění účelu a průběhu správního řízení
- Studenti se seznámí s pojmy jako rozhodnutí, usnesení, příkaz, příkaz na místě, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněně závazným stanoviskem, doklad, náklady ve správním řízení či právní moc a vykonatelnost rozhodnutí.



## ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

---



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Zahájení řízení o žádosti, zahájení řízení z moci úřední, důkazní prostředky, předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykazání z místa konání úkonu, přerušení řízení, zastavení řízení, rozhodnutí, usnesení, příkaz, příkaz na místě, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem, doklad, náklady ve správním řízení, právní moc a vykonatelnost rozhodnutí.

## 11.1 Průběh správního řízení v prvním stupni

Zahájení řízení je třeba rozlišovat podle toho, zda k němu dochází z moci úřední nebo na základě žádosti.

### 11.1.1 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ O ŽÁDOSTI

Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Pokud ze zákona nebo z povahy věci vyplývá, že žádost může podat jen více žadatelů společně, není třeba, aby podání byla učiněna současně. Pro zahájení řízení je rozhodné, kdy tak učinil poslední z nich; správní orgán o zahájení řízení ostatní žadatele vyzoomí.

Z žádosti musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky.

Pokud žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit. Žádost nesmí být zjevně právně nepřípustná. Takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Usnesení se oznamuje účastníkům, kteří

byli o zahájení řízení uvědoměni. Žadatel může zúžit předmět své žádosti nebo vzít žádost zpět; toto právo nelze uplatnit v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.

### **11.1.2 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ**

Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi, kterému má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Jestliže je v řízení z moci úřední více účastníků, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvním z nich. Těm, kterým se nepodařilo zahájení řízení oznámit, ustanoví správní orgán opatrovníka; usnesení o ustanovení opatrovníka se doručuje veřejnou vyhláškou. Oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.

### **11.1.3 DŮKAZNÍ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ**

Ve správním řízení k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

#### **DŮKAZNÍ LISTINA**

Tento důkazní prostředek může mít charakter různého osvědčení, dokladu, potvrzení, je pro dokazování důležitý z hlediska svého obsahu. Mezi listinné důkazy patří především listiny vydané soudy, jinými státními orgány. Správní orgán může usnesením uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil. Předložení listiny nelze žádat nebo může být odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít. Předložení listiny je v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí.

#### **DŮKAZ OHLEDÁNÍM**

Můžeme říci, že podstata ohledání spočívá v provedení prohlídky (kontroly) věci, a to jak movité, tak i věci nemovité, a učinění si kvalifikovaného úsudku o faktech, jenž jsou pro předmětné správní řízení relevantní. Důkaz ohledáním se provádí smyslovým vnímáním vlastností nebo stavu věcí pracovníky (či pověřenými osobami) správního orgánu.

Vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. Ohledání nelze provést nebo může být povinnou osobou odepřeno ze stejných důvodů, pro které nesmí být vyslechnut svědek ve správním řízení (např. svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích. Povinná osoba může odepřít povinnost strpět ohledání či předložit věc k ohledání, pokud by tím způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt). Správní orgán může k účasti na ohledání přizvat nestranné osoby, aby zajistil jejich přítomnost při provádění důkazu. Tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků.

## **DŮKAZ SVĚDECKOU VÝPOVĚDÍ**

Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn. Svědek nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn. Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Správní orgán svědka před výslechem poučí o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi.

## **DŮKAZ ZNALECKÝM POSUDKEM**

Pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce. Usnesení se oznamuje pouze znalci. O zamýšleném ustanovení znalce, popřípadě o ustanovení znalce správní orgán vhodným způsobem účastníky vyrozumí. Správní orgán znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně a předložil mu jej ve lhůtě, kterou současně určí. Může znalce také vyslechnout.

## **11.2 Zajištění účelu a průběhu řízení**

K zajištění účelu a průběhu řízení správní řád stanoví následující právní instituty: předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykázání z místa konání úkonu.

### **11.2.1 PŘEDVOLÁNÍ**

Správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostateč-

ným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo. Pokud se předvolaný nemůže ze závažných důvodů dostavit, je povinen se bezodkladně s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.

### **11.2.2 PŘEDVEDENÍ**

Pokud se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden. Písemné vyhotovení usnesení se doručuje orgánům, které mají předvedení provést; úřední osoby, které plní úkoly těchto orgánů, doručí usnesení předváděnému. Předvedení na požádání správního orgánu zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.

### **11.2.3 PŘEDBĚŽNÉ OPATŘENÍ**

Předběžné opatření slouží k ochraně účelu řízení. Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, pokud je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.

O předběžném opatření musí být rozhodnuto do deseti dnů od podání žádosti. Proti rozhodnutí o předběžném opatření se lze odvolat, ovšem bez odkladného účinku. Správní orgán předběžné opatření zruší rozhodnutím bezodkladně poté, co pomine důvod, pro který bylo nařízeno. Pokud tak neučiní, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků. Příkladem předběžného opatření může být předběžné opatření o zastavení stavebních prací.

### **11.2.4 POŘÁDKOVÁ POKUTA**

Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že:

- se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu,
- navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo
- neuposlechne pokynu úřední osoby.

Pořádkovou pokutu lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.

Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Pokutu lze ukládat i opakovaně. Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Přitom správní orgán přihlédně zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.

### **11.2.5 VYKÁZÁNÍ Z MÍSTA KONÁNÍ ÚKONU**

**Vykázání z místa** konání úkonu uplatní správní orgán, po předchozím upozornění, v případech, kdy se koná ústní jednání nebo ohledání na místě a některá osoba i po napomenutí ruší pořádek a průběh jednání. O tomto opatření se rozhoduje usnesením. Usnesení se vyhláší ústně. Jestliže úkon není uskutečňován v úředních místnostech správního orgánu, nelze z místa úkonu vykázat osobu, která má vlastnické či užívací právo k prostoru, kde se úkon koná.

## **11.3 Přerušování a zastavení řízení**

V určitých, správním řádem stanovených případech, může správní orgán na dobu nezbytně nutnou rozhodnout o **přerušování řízení**. Jedná se o procesní rozhodnutí, kdy neběží lhůty k provádění úkonů v řízení. Správní orgán řízení přerušuje vydáním usnesení.

Důvody pro přerušování jsou:

- výzva k odstranění nedostatků žádosti,
- výzva k zaplacení správního poplatku,
- řízení o předběžné otázce,
- čekání na ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi.

Obligatorně v řízení o žádosti přerušuje správní orgán řízení na požádání žadatele, pokud je však žadatelů více, může tak učinit pouze za podmínky, že s tím souhlasí všichni. Fakultativně správní orgán v řízení z moci úřední může rovněž řízení přerušit na požádání účastníka a to výhradně z důležitých důvodů, nutný je opět souhlas všech účastníků.

Správní orgán může **řízení usnesením zastavit** jen z důvodů taxativně uvedených ve správním řádu. Důvodem k zastavení řízení o žádosti je především to, že:

- žadatel vzal svou žádost zpět, pokud je žadatelů více, musí se zpětvzetím souhlasit všichni žadatelé,
- žádost je právně nepřijatelná,
- žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení,
- žadatel ve stanovené lhůtě nezaplatil správní poplatek, k jehož zaplacení byl v řízení povinen,
- zjistí překážku řízení spočívající v tom, že o stejné věci z téhož důvodu již bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu, neboli překážka litispendence,

- je-li prokázána smrt nebo zánik žadatele, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více žadatelů, anebo zanikla-li věc nebo právo, kterého se řízení týká,
- žádost se stala bezpředmětnou.

Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, pokud zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.

## 11.4 Rozhodnutí ve správním řízení

Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, pokud tak stanoví zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

### 11.4.1 DRUHY ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí, jako jednostranný projev vůle správního orgánu můžeme ve správním řízení nalézt v několika formách. Především jde o rozhodnutí ve věci, které je konečným a závazným aktem aplikace hmotného práva, a ke kterému správní řízení směřuje. V zákonem stanovených případech, kdy správní orgán rozhoduje v rámci správního řízení o procesních otázkách, se rozhodnutí správního orgánu označuje jako **usnesení** (např. usnesení o zastavení řízení či usnesení o přerušení řízení). Správní řád zná ještě další typy rozhodnutí, například: příkaz, příkaz na místě, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem, doklad.

Rozhodnutí ve věci je individuální správní akt, tedy akt aplikace hmotného práva v určité věci k jmenovitě určeným osobám. Podle jeho povahy můžeme rozlišit rozhodnutí **konstitutivní** a **deklaratorní**. **Konstitutivní** rozhodnutí účastníkovi v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti. Konstitutivní rozhodnutí působí *ex nunc*, tedy od nynějška. Příkladem je stavební povolení nebo rozhodnutí o přijetí na vysokou školu. **Deklaratorním** rozhodnutím správní orgán účastníkovi v určité věci prohlašuje, že práva nebo povinnosti má anebo nemá. Deklaratorní správní rozhodnutí působí *ex tunc*, tedy již

od okamžiku, kdy ono sporné právo nebo povinnost vznikly. Příkladem může být např. osvědčení o státním občanství či potvrzení o studiu.

**Příkaz:** je druh rozhodnutí, kterým lze uložit účastníkovi povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení. Příkaz může správní orgán vydat jedině za podmínky, že považuje skutkové zjištění za dostatečné. Vydání příkazu může být i prvním úkonem v řízení. Pokud není vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění. V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený tímž správním orgánem.

Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, pokud byl podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

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.

**Příkaz na místě:** Pokud je 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.

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.

**Rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem:** Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

**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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. 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.

**Doklad:** nahrazuje písemné vyhotovení rozhodnutí v případech, kdy je žadateli přiznááno určité právo, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem. Příkladem může být řidičský průkaz dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů. O vydání dokladu se pouze učiní záznam do spisu, nicméně ten musí obsahovat náležitosti rozhodnutí. Odůvodnění je však nahrazeno seznamem podkladů rozhodnutí. Rozhodnutí nabývá právní moci a právních účinků dnem převzetí dokladu účastníkem. Pokud dojde ke zrušení rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, pozbývá vydaný doklad platnost.

#### 11.4.2 NÁLEŽITOSTI ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, jedná se o tzv. obsahové nebo věcné náležitosti rozhodnutí.

**Výroková část** může obsahovat i více výroků. Výrok by však měl být autoritativní, vrchnostenské rozhodnutí ve věci. Ve výrokové části se uvede:

- řešení otázky, která je předmětem řízení,
- právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno,
- označení účastníků (účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci, účastníci, kteří jsou právníckými osobami, se označují názvem a sídlem),
- lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění,
- výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání,
- výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

V **odůvodnění** se uvedou:

- důvody výroku nebo výroků 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 návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.

V **poučení** 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. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.

**Formální náležitosti rozhodnutí:** 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. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou "vlastní rukou" nebo zkratkou "v. r." u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou "Za správnost vyhotovení:" s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvedou jména a příjmení všech účastníků. Pokud se má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, jeho elektronickou verzi. Na požádání účastníka správní orgán vydá stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí. Na požádání účastníka lze též vydat pouze stejnopis výroku.

### **11.4.3 LHŮTY PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ**

Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. 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, pokud je třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Pokud zákon nestanoví 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.

### **11.4.4 PRÁVNÍ MOC A VYKONATELNOST ROZHODNUTÍ**

Právní moc správního rozhodnutí nastává v okamžiku, kdy správní rozhodnutí již nelze změnit nebo zrušit prostřednictvím řádných opravných prostředků. To znamená, že správní rozhodnutí již bylo oznámeno a uplynula lhůta pro uplatnění řádného opravného

prostředku. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky správního řízení a pro všechny správní orgány.

V případě usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu, nastává právní moc již okamžikem jejich poznamenání do spisu. V případě příkazu nastává právní moc marným uplynutím lhůty pro podání odporu. Rozhodnutí, kterým se přiznává právo, jež se osvědčuje dokladem, nabývá právní moci okamžikem převzetí dokladu.

Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Vykonatelnost vyjadřuje, že povinnost, která byla stanovena správním rozhodnutím, lze vynutit prostřednictvím státního donucení.

Vzhledem k tomu, že zejména právní moc a vykonatelnost jsou významné pro případný další postup ve věci, tak se tzv. doložka právní moci a doložka vykonatelnosti opatří na písemné vyhotovení rozhodnutí založené ve spisu. Zároveň vyznačí den vyhlášení tohoto rozhodnutí nebo den, kdy byla písemnost předána k doručení. Pokud dojde k chybnému označení nebo pozbytí právní moci či vykonatelnosti, tak o tom správní orgán vyrozumí osoby, kterým tyto doložky opatřil a učiní oznámení veřejnou vyhláškou.

## **11.5 Náklady ve správním řízení**

Náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočně a odměna za zastupování. Rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně, lze je vydat i v průběhu řízení. Rozhodnutí se oznamuje pouze osobám, jichž se týká. Pokud zákon nestanoví jinak, nese správní orgán a účastník své náklady.

Prováděcí právní předpis stanoví rozsah, v němž správní orgán hraří hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Nárok na náhradu musí být u správního orgánu uplatněn do 8 dnů poté, co náklady vznikly, jinak zaniká.

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 řízení vybírá správní orgán, který ji uložil. Náhrada nákladů 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 exekčním úřadem správní orgán, který náhradu nákladů uložil.

Zahájení správního řízení je třeba rozlišovat podle toho, zda k němu dochází z moci úřední nebo na základě žádosti. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi, kterému má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi.

Ve správním řízení k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. K zajištění účelu a průběhu řízení správní řád stanoví následující právní instituty: předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykázání z místa konání úkonu.

Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozhodnutí ve věci je individuální správní akt, tedy akt aplikace hmotného práva v určité věci k jmenovitě určeným osobám. Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Podle povahy rozhodnutí můžeme rozlišit rozhodnutí **konstitutivní** a **deklaratorní**. Dalšími druhy rozhodnutí jsou: usnesení, příkaz, příkaz na místě, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem, doklad, náklady ve správním řízení, právní moc a vykonatelnost rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. 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, pokud je třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

Právní moc správního rozhodnutí nastává v okamžiku, kdy správní rozhodnutí již nelze změnit nebo zrušit prostřednictvím řádných opravných prostředků. To znamená, že správní rozhodnutí již bylo oznámeno a uplynula lhůta pro uplatnění řádného opravného prostředku. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky správního řízení a pro všechny správní orgány.

## 12 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Pro prostudování této kapitoly budou studenti schopni rozlišit řádné opravné prostředky a mimořádné opravné prostředky ve správním řízení.

K řádným opravným prostředkům patří odvolání a rozklad. Studenti budou vědět, co všechno musí obsahovat odvolání, jaká je lhůta na odvolání, u jakého orgánu se odvolání podává, co to je autoremedura a v jaké lhůtě musí orgán o odvolání rozhodnout. Studenti budou rovněž znát pojem rozklad a vědět, kdo o rozkladu rozhoduje.

K mimořádným opravným prostředkům můžeme zařadit přezkumné řízení, obnovu řízení a nové rozhodnutí. Studenti budou umět rozlišit tyto tři pojmy a budou vědět, v jakých případech mohou být tyto jednotlivé mimořádné opravné prostředky použity.

### CÍLE KAPITOLY



- Studenti budou umět rozlišit řádné opravné prostředky a mimořádné opravné prostředky.
- Studenti budou vědět, co to je odvolání a rozklad.
- Studenti se seznámí s mimořádnými opravnými prostředky, tj. s přezkumným řízením, obnovou řízení a novým rozhodnutím.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Řádné opravné prostředky, odvolání, rozklad, autoremedura, mimořádné opravné prostředky, přezkumné řízení, obnova řízení, nové rozhodnutí

Přezkoumávání správních rozhodnutí je prováděno na základě opravných prostředků, které lze následně rozlišit na:

- Řádné opravné prostředky,

- Mimořádné opravné prostředky.

## 12.1 Řádné opravné prostředky

Řádné opravné prostředky jsou takové, které lze uplatnit pouze před tím, než rozhodnutí nabude právní moc. Mezi řádné opravné prostředky patří **odvolání** a **rozklad**.

### 12.1.1 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 má obecně suspenzivní, resp. odkladný a devolutivní, resp. přesunující účinek. Suspenzivní účinek působí tak, že prvostupňové rozhodnutí nenabývá právní moc ani vykonatelnost. Devolutivní účinek způsobuje, že se rozhodování přesouvá na správní orgán, který je instančně nadřizený.

**Odvolání musí obsahovat údaje o tom:**

- proti kterému rozhodnutí směřuje,
- v jakém rozsahu ho napadá,
- v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.

Pokud v odvolání není 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 přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Pokud účastník namítá, 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.

Pokud nestanoví 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. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.

**Odvolání se podává u správního orgánu**, který napadené rozhodnutí vydal. 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.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může v rámci **autoremedury** 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.

Pokud správní orgán, kterému je odvolání doručeno, nerozhodne autoremedurou, tak je povinen předat odvolání spolu se spisem a svým stanoviskem **nadřízenému správnímu orgánu**, který bude o odvolání rozhodovat a to ve lhůtě do třiceti dnů ode dne doručení odvolání.

Pokud zákon nestanoví 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. Současně také platí, že 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.

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

a) **napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,**

b) **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, anebo

c) **napadené rozhodnutí nebo jeho část změní;** 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 svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

Odvolací správní orgán také může **řízení zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit**.

Odvolací správní orgán však nemůže změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledažeby odvolání podával také jiný účastník s nesouladnými zájmy, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je odvolací správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření. Použije se také v případě, kdy je potřeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům.

### **12.1.2 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. Režim pro rozhodování o rozkladu je shodný s odvolacím řízením. Ústřední správní orgán pro tyto účely zřizuje rozkladovou komisi, jejíž členové jsou nezávislí odborníci. Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu:

- a) 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
- b) rozklad zamítnout.

## **12.2 Mimořádné opravné prostředky**

Mimořádnými se tyto opravné prostředky nazývají proto, že jimi lze zasáhnout do rozhodnutí, které již nabylo právní moci.

Řadíme mezi ně:

- přezkumné řízení,



- obnovu řízení
- nové rozhodnutí.

K řízení v této věci jsou povolány správní orgány a v zákonem stanovených případech také soudy ve správním soudnictví.

### 12.2.1 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. Lze tedy říci, že jde o případy, kdy došlo ze strany správního orgánu k porušení zásady zákonnosti. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení. Tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci.

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. Jestliže **podnět k přezkumnému řízení dal účastník**, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil (tady se zase jedná o **autoremeduru**), 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.

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

Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, **řízení usnesením zastaví**. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Pokud probíhá přezkumné řízení, správní orgán je 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.

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.

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.

### **12.2.2 OBNOVA ŘÍZENÍ**

Obnova řízení představuje další mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí, který lze podat ze zákonem stanovených důvodů a to jak na žádost účastníka, tak i z moci úřední. Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže

a) **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

b) **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**. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

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 důvodů uvedených výše a jestliže je na novém řízení veřejný zájem.

Žádosti o obnovu řízení se přiznává odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno. Rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli a ten proti němu může podat odvolání.

K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.

### 12.2.3 NOVÉ ROZHODNUTÍ

Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže

- a) je to nezbytné při postupu, kdy správní orgán prominul zmeškaný úkol,
- b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta,
- c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon,
- d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo
- e) tak stanoví zvláštní zákon.

K novému řízení je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem. Nové řízení lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Žádost může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen. V novém řízení lze s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí.

#### SHRNUTÍ KAPITOLY

K řádným opravným prostředkům patří **odvolání a rozklad**, k mimořádným opravným prostředkům patří **přezkumné řízení, obnova řízení a nové rozhodnutí**.

Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání musí obsahovat údaje o tom: proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. **Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí**, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. **Odvolání se podává u správního orgánu**, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může v rámci **autoremedury** 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. Pokud správní orgán, kterému je odvolání doručeno, nerozhodne autoremedurou, tak je povinen předat odvolání spolu se spisem a svým stanoviskem **nadřízenému správnímu orgánu**, který bude o odvolání rozhodovat a to ve lhůtě do třiceti dnů ode dne doručení odvolání. Pokud 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, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.

Odvolací správní orgán také může řízení zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je odvolací správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření.

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

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. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení. Tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci.

**Obnova řízení** představuje další mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí, který lze podat ze zákonem stanovených důvodů a to jak na žádost účastníka, tak i z moci úřední. 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.

Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí lze rovněž ze zákonem stanovených důvodů.

## 13 SPRÁVNÍ EXEKUCE

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Základním předpokladem pro provedení správní exekuce je existence exekučního titulu, kterým může být vykonatelné správní rozhodnutí nebo vykonatelný smír. Hlavním účastníkem řízení, resp. pasivně legitimovaným je povinný. Aktivní legitimaci má správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo schválil smír nebo osoba oprávněná z exekučního titulu. Správní orgán nebo osoba oprávněná z exekučního titulu mohou o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora.

Pro prostudování této kapitoly budou studenti umět charakterizovat správní exekuci, jak rovněž exekuci na peněžité a nepeněžité plnění. Studenti budou vědět, co to je exekuční výzva a exekuční příkaz, jak rovněž budou umět charakterizovat, co je obsahem těchto dvou institutů. Následně se studenti seznámí se způsoby provedení exekuce, jak rovněž s odložením, zastavením a přerušením exekuce a se způsoby provedení exekuce na nepeněžité plnění, kterými jsou: náhradní výkon (zastupitelná plnění), přímé vynucení (nezastupitelná plnění) a ukládání donucovacích pokut.

### CÍLE KAPITOLY



- Studenti se seznámí s pojmy jako správní exekuce, exekuce na peněžité plnění, exekuce na nepeněžité plnění.
- Studenti budou vědět, co to je exekuční výzva a exekuční příkaz.
- Studenti budou umět charakterizovat náhradní výkon, přímé vynucení a ukládání donucovacích pokut.

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Pro nastudování této kapitoly je potřeba čas v rozmezí cca 2 hodiny.

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Správní exekuce, exekuce na peněžité plnění, exekuce na nepeněžité plnění, exekuční výzva, exekuční příkaz, náhradní výkon, přímé vynucení, ukládání donucovacích pokut.

Správní exekuce může představovat závěrečné (fakultativní) stadium celého správního řízení, které spočívá v donucení ke splnění povinností uložených ve správním řízení. Účelem správního řízení není pouze vydání rozhodnutí ve věci, ale též pokud je na tom právní zájem nebo na základě žádosti účastníka řízení, rozhodovat o tom, aby uložené povinnosti byly do důsledku vykonány. Je-li rozhodnutí prvoinstančního orgánu v právní moci a je vykonatelné a uložena povinnost k peněžitému nebo nepeněžitému plnění nebyla včas a řádně povinným z rozhodnutí splněna, správní orgán využije zákonných prostředků a přinutí tak povinného k odpovědnosti. Správní exekuce je relativně samostatný institut správního řádu. Správní exekuce je také poměrně výjimečná tím, že se na rozdíl od rozhodnutí provádí prostřednictvím tzv. faktických úkonů. O to více je však nutné klást důraz na princip legality.

Základním předpokladem pro provedení správní exekuce je existence exekučního titulu, kterým může být vykonatelné správní rozhodnutí nebo vykonatelný smír. Hlavním účastníkem řízení, resp. pasivně legitimovaným je povinný. Aktivní legitimaci má správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo schválil smír nebo osoba oprávněná z exekučního titulu. Správní orgán nebo osoba oprávněná z exekučního titulu mohou o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora.

Podle předmětu exekuce můžeme rozlišit exekuce na peněžité plnění a nepeněžité plnění. V případě peněžitých plnění bylo vydáno v původním řízení rozhodnutí stanovující povinnosti něco zaplatit, například pokutu. V případě nepeněžitých plnění byla stanovena povinnost něco strpět, něčeho se zdržet, něco vykonat, nebo něco dát.

### 13.1 Exekuce na peněžité plnění

Pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní (dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

Exekučním správním orgánem pro peněžité plnění je:

- obecný správce daně místně příslušný, pokud zákon nestanoví, že exekučním správním orgánem je správní orgán, který vydal rozhodnutí v 1. stupni
- obecní nebo krajský úřad (na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona) tehdy, je-li současně správním orgánem, který vydal rozhodnutí v 1. stupni

Daňovou exekuci lze provést pouze těmito způsoby:

- srážkami ze mzdy,
- příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb,
- příkázáním jiné peněžité pohledávky,
- postižením jiných majetkových práv,
- prodejem movitých věcí, nebo
- prodejem nemovitých věcí.

## 13.2 Exekuce na nepeněžitě plnění

Príslušným exekučním správním orgánem k exekuci na nepeněžitá plnění je:

- správní orgán, který vydal rozhodnutí v 1. stupni, pokud je orgánem moci výkoné
- obecný (městský) nebo krajský úřad, pokud je současně správním orgánem, který vydal rozhodnutí v 1. stupni
- obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu má správní orgán sídlo.

Vůči někomu jinému, než osobě povinné, může být nařízena exekuce, je-li prokázáno, že na něj přešla nebo byla převedena nepeněžitá povinnost. Jestliže povinný po nařízení exekuce zemřel nebo zanikl, může být pokračováno v exekuci proti dědici nebo proti jeho zákonnému zástupci nebo správci dědictví, je-li určen. V případě zániku právnické osoby může exekuční správní orgán v exekuci pokračovat proti jejím právním nástupcům.

Exekuční správní orgán může exekuci nařídit nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.

### 13.2.1 EXEKUČNÍ VÝZVA

Pokud neohrozí vážné nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, může exekuční správní orgán před nařízením exekuce vyzvat povinného ke splnění nepeněžitě povinnosti exekuční výzvou a určit mu náhradní lhůtu, v níž má být splněna.

Exekuční výzva je vydávána usnesením, které kromě výrokové části, odůvodnění a poučení účastníků obsahuje:

- označení exekučního titulu, na jehož základě se vydává,
- vymezení nepeněžitě 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 má být nepeněžitá povinnost splněna, a
- upozornění, že pokud nebude nepeněžitá povinnost splněna v určené náhradní lhůtě, exekuční správní orgán po marném uplynutí této lhůty nařídí exekuci.

Proti exekuční výzvě se nelze odvolat.

### 13.2.2 NAŘÍZENÍ EXEKUCE A EXEKUČNÍ PŘÍKAZ

**Nařízení exekuce** může být učiněno vydáním exekučního příkazu

- z moci úřední
- na žádost osoby oprávněné z exekučního titulu
- na žádost správního orgánu

**Exekuční příkaz** je usnesení, které kromě výrokové části, odůvodnění a poučení účastníků obsahuje:

- označení exekučního titulu, na jehož základě se vydává
- vymezení nepeněžitě povinnosti, která má být splněna
- způsob provedení exekuce
- určení věcí a práv, které mají být exekucí postiženy
- další údaje 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.

### **13.2.3 ZPŮSOBY PROVEDENÍ EXEKUCE, ODLOŽENÍ, ZASTAVENÍ A PŘERUŠENÍ EXEKUCE**

Exekuce k vymození nepeněžitě povinnosti se řídí povahou uložené povinnosti. Lze ji nařídit a provést těmito způsoby:

- náhradním výkonem v případě zastupitelných plnění,
- přímým vynucením v případě nezastupitelných plnění, zejména vyklizením, odebráním movité věci a předvedením, nebo
- ukládáním donucovacích pokut.

**Odložení** nebo **přerušování** exekuce je možné ze závažných důvodů na požádání nebo i bez požádání. Proti usnesení se nelze odvolat.

Při provádění exekuce oprávněná úřední osoba pověřením prokazuje, na základě kterého exekučního 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,
- zastavení exekuce požádal ten, na jehož žádost byla exekuce nařízena,
- průběh exekuce ukazuje, že by její pokračování bylo spojeno s mimořádnými nebo nepoměrnými obtížemi,
- se zjistí, že exekuce byla nařízena k vymození neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému,
- provedení exekuce je nepřijatelné, 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.

#### 13.2.4 EXEKUČNÍ NÁKLADY

Exekuční náklady hradí povinný, pokud exekuce nebyla zastavena z důvodu zjištění, že byla nařízena k vymožení neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému, nebo pokud byla zastavena z důvodu zjištění, že provedení exekuce je nepřípustné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést.

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.

Pokud jsou 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.

#### 13.2.5 NÁMITKY

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. Pro podání námitek nejsou uvedeny žádné lhůty a povinný je může podat kdykoli v průběhu exekuce. Námitky nemají zásadně odkladný účinek s výjimkou v zákonech uvedených případech. O námitkách rozhoduje exekuční správní orgán. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

#### 13.2.6 SPOLEČNÁ USTANOVENÍ

**V exekučním řízení je vyloučeno:** prominutí zmeškaného úkonu, obnova řízení či vydání nového rozhodnutí.

#### 13.2.7 ZPŮSOBY PROVEDENÍ EXEKUCE

**Způsoby provedení exekuce k vymožení splnění nepeněžité povinnosti jsou:** náhradní výkon (zastupitelná plnění), přímé vynucení (nezastupitelná plnění) a ukládání donucovacích pokut.

## NÁHRADNÍ VÝKON

Pokud exekuční titul ukládá, 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. Děje se tak v případech, kdy činnost povinného lze nahradit činností jiné osoby, kterou zpravidla bude soukromě podnikající osoba, která se touto činností zabývá.

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. Pokud exekuci provádí orgán územního samosprávného celku, tak tyto věci 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.

## PŘÍMÉ VYNUCENÍ

Přímé vynucení povinnosti se provede zejména:

- vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor (dále jen „objekt“),
- 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 přízvané nestranné osoby.

Provedení exekuce není přípustné, jestliže se vyklizení objektu týká osoby, jejíž zdravotní stav by mohl být provedením vyklizení vážně ohrožen.

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 (tyto movité věci odstraněné z vyklizovaného objektu se odevzdají povinnému nebo některému ze zletilých příslušníků jeho domácnosti), a
- vykáže povinného a všechny, kdo se tam zdržují na základě práva povinného.

Pokud není vyklizení přítomen nikdo, kdo by mohl movité věci převzít, nebo je-li převzetí věcí odmítnuto, sepíše 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. Pokud povinný nevyzvedne tyto věci u schovatele do 6 měsíců ode dne, kdy byly uschovány, prodá je exekuční správní orgán podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách.

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.

Tato exekuce se provádí při povinnosti **vydat nebo dodat movitou věc (věci)**, které mají být odebrány. Exekuční správní orgán vydá 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. 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.

Pokud nenajde 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.

Pokud to vyžaduje účel provedení exekuce, je oprávněná úřední osoba příslušná učinit osobní prohlídku povinného a prohlídku bytu (sídla, 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, 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.

Pokud existuje 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.

Oprávněná úřední osoba učiní při odebrání movité věci opatření potřebná k dosažení účelu exekuce. Osoby, které hrubým způsobem i přes její výzvu k zachování pořádku ruší provedení úkonu, oprávněná úřední osoba může z místa provádění úkonu vykázat.

Pokud se jedná o provádění exekuce **předvedením**, exekuční příkaz se 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.

### UKLÁDÁNÍ DONUCOVACÍCH POKUT

V případech, že nelze nebo není účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti postupným ukládáním donucovacích pokut

- do výše nákladů na náhradní výkon
- až do výše 100.000,- Kč, nelze-li náhradní výkon provést

Exekuční 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 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, 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.

### SHRNUTÍ KAPITOLY

Správní exekuce může představovat závěrečné (fakultativní) stadium celého správního řízení, které spočívá v donucení ke splnění povinností uložených ve správním řízení. Účelem správního řízení není pouze vydání rozhodnutí ve věci, ale též pokud je na tom právní zájem nebo na základě žádosti účastníka řízení, rozhodovat o tom, aby uložené povinnosti byly do důsledku vykonány.

Je nutné rozlišovat exekuci na peněžité a nepeněžité plnění.

Exekučním správním orgánem pro peněžité plnění je: obecný správce daně místně příslušný, pokud zákon nestanoví, že exekučním správním orgánem je správní orgán, který vydal rozhodnutí v 1. stupni nebo obecní nebo krajský úřad (na jeho žádost provede exekuci obecný správce daně) tehdy, je-li současně správním orgánem. Daňovou exekuci lze provést pouze těmito způsoby: srážkami ze mzdy, příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, příkázáním jiné peněžité pohledávky, postižením jiných majetkových práv, prodejem movitých věcí, nebo prodejem nemovitých věcí.

Příslušným exekučním správním orgánem k exekuci na nepeněžité plnění je: správní orgán, který vydal rozhodnutí v 1. stupni, pokud je orgánem moci výkonné, obecný (městský) nebo krajský úřad, pokud je současně správním orgánem, který vydal rozhodnutí v 1. stupni nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu má správní orgán sídlo. Způsoby provedení exekuce jsou: náhradní výkon (zastupitelná plnění), přímé vynucení (nezastupitelná plnění) a ukládání donucovacích pokut.

## LITERATURA

1. DOLEČEK, M., 2018. *Zásady správního řízení*. [online]. [vid. 25. listopadu.2020]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/spravni-rad-ppbi/2/>.
2. HENDRYCH, D. a kolektiv, 2016. *Správní právo Obecná část*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.
3. KADEČKA, S. a kolektiv, 2013. *Legislativní kurs*. [online]. [vid. 25. listopadu.2020]. Dostupné z: [http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola\\_12\\_\\_psobnost\\_sprvneho\\_du.html](http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_12__psobnost_sprvneho_du.html).
4. KOLMAN, P., 2009. *Důkaz ohledáním ve správním řízení*. [online]. [vid. 25. listopadu.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/dukaz-ohledanim-ve-spravnim-rizeni-59383.html>.
5. Listina základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
6. POLÁCHOVÁ, M., 2015. *Změny příslušnosti správního orgánu*. [online]. [vid. 25. listopadu 2020]. Dostupné z: [https://www.stavebniklub.cz/33/zmeny-prislusnosti-spravniho-organu-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox\\_Z70Gqam9RPI4oX0swTYIO5c/](https://www.stavebniklub.cz/33/zmeny-prislusnosti-spravniho-organu-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z70Gqam9RPI4oX0swTYIO5c/).
7. PRŮCHA, P., 2012. *Správní právo*. Brno: Doplněk, ISBN 978-80-7239-281-0.
8. SCISKALOVÁ, M., 2014. *Správní právo*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, ISBN 978-80-7248-994-7.
9. SKULOVÁ, S., P. PRŮCHA, P. HAVLAN a S.KADEČKA, 2017. *Správní právo procesní*. Praha: Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 978-80-7380-688-0.
10. Správní exekuce, 2020. [vid. 10. prosince 2020]. Dostupné z: [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=4597](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=4597).
11. Správní právo, 2020. [vid. 25. listopadu.2020]. Dostupné z: <https://publi.cz/books/375/05.html>.
12. ŠPAČEK, D., *Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace*. [online]. [vid. 14. prosince 2020]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/77120/esf\\_d/Disertacni\\_prace\\_Spacek.pdf](https://is.muni.cz/th/77120/esf_d/Disertacni_prace_Spacek.pdf)
13. Ústava České republiky ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
14. Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
15. Zákon č. 22/1930 Sb., zákon o zásluhách T.G. Masaryka. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].

16. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
17. Zákon č. 85/1990 Sb., zákon o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
18. Zákon č. 85/1996 Sb., zákon o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
19. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
20. Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
21. Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
22. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
23. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
24. Zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
25. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
26. Zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
27. Zákon č. 251/2016 Sb., zákon o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
28. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
29. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
30. Zákon č. 292/2004 Sb., zákon o zásluhách Edvarda Beneše. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
31. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu 2020].
32. Zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].
33. Zákon č. 349/1999 Sb., zákon o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 23. listopadu 2020].

34. Zákon č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu. 2020].
35. Zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolter Kluwer ČR [vid. 25. listopadu. 2020].






















## SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

Distanční studijní opora *Správní právo* dává možnost studentům uceleným způsobem nastudovat oblast správního práva, veřejné správy a správního práva procesního. Je tedy vhodným nástrojem pro naučení se dané problematiky a zorientování se v základních souvislostech správního práva.

Studijní opora je rozdělena do třinácti kapitol, které na sebe postupně navazují. První kapitola s názvem *Veřejná správa a správní právo*, vymezuje pojmy jako právo, právo soukromé, právo veřejné, veřejnou správu, státní správu či samosprávu. Druhá kapitola nazvaná *Prameny správního práva* charakterizuje obecně závazné normativní správní akty, normativní smlouvy či druhy pramenů práva. Třetí kapitola *Správní právo – obecná charakteristika* pojednává o vnitřním členění správního práva či charakteristice správního práva jako práva veřejného. Čtvrtá kapitola pojmenována *Základní principy veřejné správy* se zabývá principy veřejné správy v evropských dokumentech, jak rovněž v České republice a obecnými a evropskými principy veřejné správy v právním řádu České republiky. Pátá kapitola *Normy správního práva* vymezuje mj. působnost, realizaci a interpretaci norem správního práva. Šestá kapitola nazvaná *Správně právní vztahy* uvádí druhy správně právních vztahů, předpoklady vzniku správně právních vztahů či prvky správně právních vztahů. Sedmá kapitola pojmenovaná *Subjekty správního práva* charakterizuje mj. subjekty veřejné správy, vykonatele veřejné správy, tj. stát, veřejnoprávní korporaci, veřejný ústav a veřejný podnik aj. Osmá kapitola *Metody a formy výkonu státní správy* vymezuje obecní a konkrétní metody působení veřejné správy, formy činnosti veřejné správy, správní akt či organizační formy činnosti veřejné správy. Devátá kapitola *Správní trestání a kontrola veřejné správy* se zabývá správně právní odpovědností, správními disciplinárními delikty, správními pořádkovými delikty, přestupky, jak rovněž kontrolou veřejné správy. Desátá kapitola *Správní právo procesní* se zabývá základními zásadami činnosti správních orgánů, subjekty správního řízení, účastníky správního řízení a jejich zastupováním, vedením řízení a úkony správních orgánů, jak rovněž úkony účastníků správního řízení. Jedenáctá kapitola *Rozhodování ve správním právu procesním* charakterizuje průběh správního řízení v prvním stupni (zahájení řízení o žádosti a zahájení řízení z moci úřední), důkazní prostředky ve správním řízení či druhy rozhodnutí ve správním řízení. Dvanáctá kapitola *Opravné prostředky ve správním řízení* vymezuje řádné a mimořádné opravné prostředky. Poslední, třináctá, kapitola *Správní exekuce* uvádí základní informace týkající se správní exekuce a rozdělení exekuce na exekuci na peněžitě plnění a exekuci na nepeněžitě plnění.

Po prostudování distanční studijní opory *Správní právo* studenti budou mít přehled o tomto odvětví veřejného práva. V případě většího zájmu o tuto oblast autoři doporučují jednotlivé uvedené použité odborné zdroje, které jsou v této studijní opoře citovány.

## PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Pozn. Tuto část dokumentu nedoporučujeme upravovat, aby byla zachována správná funkčnost vložených maker. Tento poslední oddíl může být zamknut v MS Word 2010 prostřednictvím menu Revize/Omezit úpravy.

Takto je rovněž omezena možnost měnit například styly v dokumentu. Pro jejich úpravu nebo přidávání či odebrání je opět nutné omezení úprav zrušit. Zámek není chráněn heslem.

Název: Správní právo

Autor: **JUDr. Michal Márton, Ph.D., Mgr. Danuta Duda, Ph.D.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům SU OPF Karviná

Počet stran: 128

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.