

FORMY ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Formy činnosti veřejné správy

» jsou konečným, vnějším, výrazem činnosti správních orgánů.

» cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.

Činnost veřejné správy nemůže být díky značné různorodosti úkolů veřejné správy vykonávána jediným všeobjímajícím způsobem, ale vyžaduje značnou rozmanitost jednotlivých forem činnosti veřejné správy.

Abstraktní formy činnosti – k plnění úkolů, které vyžadují obecnější věcné řešení a míří na blíže neurčitý okruh adresátů.

Konkrétní formy činnosti – k plnění úkolů, které vyžadují zcela konkrétní věcná řešení a míří na adresáty jmenovité.

Formy činnosti veřejné správy

Některé úkoly vyžadují řešení koncepční, jiné vyžadují operativní přístup. Některá činnost směřuje navenek k adresátům veřejné správy (**vnější formy realizace**), jiná činnost směřuje dovnitř veřejné správy (**vnitřní formy realizace**). Z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení **vnější formy činnosti**, zatímco **vnitřní formy činnosti** mají ve vztahu k nim podpůrné postavení. Význam **vnitřních forem činnosti** spočívá v tom, že slouží k zabezpečení vlastního chodu veřejné správy a pro její fungování plní nezastupitelnou roli.

Pro většinu úkolů veřejné správy platí, že jejich plnění vyžaduje autoritativní, **jednostranný přístup**, což je dáno povahou veřejné správy, některé **vybrané úkoly však lze řešit i smluvně**.

- **právní** formy činnosti (mají bezprostřední právní důsledky)
- **neprávní**, resp. organizační formy činnosti (postrádají přímé právní důsledky)

Pro obě tyto skupiny forem činnosti platí, že mají právní podklad, což souvisí s podzákoností veřejné správy.

Formy činnosti veřejné správy

Právní formy činnosti jsou zpravidla využívány pro plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména v tzv. jednostranných formách majících povahu **správních aktů**.

Jako typické představitele těchto správních aktů známe jednak akty **normativní (obecně závazné)** a dále akty **individuální (závazné pro jmenovitě určené adresáty)**. Ve správních aktech se nejvýrazněji projevuje veřejně mocenský charakter veřejné správy a také výkonná, podzákonná a nařizovací povaha její činnosti.

Mezi **právními formami činnosti** také stále více nabývají na významu tzv. **správní dohody** (zejména v podobě tzv. **veřejnoprávních smluv**) jako dvou či vícestranné úkony konstitutivní povahy.

K právním formám činnosti dále patří také nejrůznější **faktické úkony** správních orgánů a úředních osob s přímými právními důsledky pro adresáty jejich působení.

Formy činnosti veřejné správy

Neprávní resp. organizační formy činnosti mají doplňkový charakter ve vztahu k právním formám. Do této kategorie řadíme zejména nejrůznější:

- **operativně - organizační činnosti a**
- **materiálně-technické operace.**

Tyto **organizační (neprávní) formy činnosti** se využijí především ve stadiu přípravy příslušných právních forem činnosti a ve stadiu činností souvisejících s praktickou realizací těchto právních forem.

Prostřednictvím **neprávních forem činnosti** se vytváří potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost praktického uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy. **Operativně organizační činnosti** mohou směřovat jak k vně stojícím adresátům veřejnosprávního působení, tak je sem nutno zahrnout i činnosti spojené s vnitřní organizací práce pracovníků orgánů veřejné správy.

Činnosti spočívající v materiálně technickém zajištění práce správních orgánů mají ve vztahu k základním úkolům veřejné správy převážně pomocný a přípravný charakter. Jsou zde zahrnovány nejrůznější **agendy materiálně technického charakteru**, které s sebou přinášejí správní praxe.

Formy činnosti veřejné správy

Právní formy realizace veřejné správy:

- normativní správní akty,
- individuální správní akty,
- interní normativní akty,
- individuální služební akty,
- opatření obecné povahy,
- veřejnoprávní smlouvy,
- faktické úkony s přímými právními důsledky.

Neprávní, resp. organizační formy realizace veřejné správy:

- operativně-organizační činnosti,
- materiálně-technické operace.

Správní akty

= veřejně mocenské akty vydané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy.

Ve vztahu k zákonům jsou odvozenými právně závaznými akty.

Správní orgány vydávají správní akty jako orgány státu a veřejnoprávních korporací realizující výkonnou moc ve státě, a to na základě zákonů a k jejich provedení. Správní akty představují „**rozhodnutí**“ správních orgánů, jimiž dochází k realizaci jejich pravomocí.

Pravomoc správních orgánů má charakter oprávnění nařizovacího, a **akty veřejné správy proto mají povahu jednostranně zavazujícího pravidla.**

Jednostranný a zavazující charakter správních aktů je výrazem vztahů mocenské nadřízenosti a podřízenosti mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení, tj. projevem **administrativně správní metody regulace** společenských vztahů ve veřejné správě.

Normativní správní akty

= jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy, s obsahem a formou podzákoných právních předpisů; svým obsahem míří na obecná věcná řešení a zpravidla také na blíže neurčitý okruh adresátů; slouží pro opakovatelné situace.

» jedná se o **abstraktní** formy **vnější** činnosti veřejné správy.

Obsahují **obecně závazná pravidla chování** vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů a slouží k opakovatelnému využití zpravidla rozdílnými subjekty. Jejich ustanovení jsou **právně závazná a mocensky vynutitelná**; neplnění a nerespektování v nich obsažených pravidel může být právem stanoveným způsobem sankcionováno.

Jedná se o **právní předpisy veřejné správy**, vydávané vždy příslušnými orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění k provedení zákonů, jde tedy v tomto případě o **předpisy prováděcí**.

Normativní správní akty nemusí mít ve všech případech jen povahu prováděcího právního aktu, ale může se jednat i o tzv. **akty prvotní** – těmi jsou právní předpisy vydávané obcemi a kraji ve věcech územní samosprávy k zabezpečení úkolů vyplývajících pro samosprávu ze zákona, tj. akty vydávané subjekty veřejné správy jako nositeli vlastní samosprávné moci.

Normativní správní akty

» v podmínkách aktuálně platného právního režimu se jedná o:

- **nařízení vlády republiky** (vydávají se k provádění zákonů a v jejich mezích, mají povahu prováděcího předpisu);
- **obecně závazné právní předpisy (vyhlášky)** ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (vdávají se k provádění zákonů na základě zákona a v mezích zákona, mají povahu prováděcího předpisu);
- **obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí** k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do samostatné působnosti (vydávají se na základě ústavního zmocnění a návazné zákonné determinace);
- **nařízení krajů a nařízení obcí** k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti (vydávají se k provádění zákonů na základě zákona, resp. zmocnění v zákoně, a v mezích zákona, mají povahu prováděcího předpisu).

Pro normativní správní akty jako právní předpisy veřejné správy je charakteristická jejich

→ **podzákonost** → **abstraktnost** → **obecnost** → **jednostrannost**

Normativní správní akty

Zvláštním případem normativních aktů ve veřejné správě jsou tzv. **vnitřní předpisy**, které (zpravidla) nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, ale naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který tento normativní akt vydal. Většinou slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů. Jedná se o **abstraktní formy vnitřní činnosti veřejné správy, s povahou interních normativních aktů**.

V některých specifických případech se vnitřní předpisy stávají závaznými i pro jiné osoby – např. **provozní řády** nemocnic, knihoven nebo školských zařízení. Pokud je osoba v zařízení přítomna, dobrovolně se podřizuje stanoveným podmínkám.

» obvykle se označují jako **interní normativní instrukce, pokyny, směrnice** nebo **normativní akty řízení** apod.

Příkladem vnitřních předpisů ve veřejné správě jsou např. **organizační řády, spisové řády, skartační řády, jednací řády** kolegiálních orgánů.

Vnitřní předpisy nejsou pramenem práva, jsou však závazné pro své adresáty. Nesmějí být v rozporu se zákonem.

Normativní správní akty

Povahu abstraktních aktů ve veřejné správě mají i tzv. **statuty** či **statutární předpisy**. Jsou spojovány zejména se samosprávou, a to územní i zájmovou. Jedná se o **abstraktní akty**, které se vztahují ke jmenovitě neurčeným adresátům, mohou směřovat jen vůči okruhu osob v daném organizačním rámci – tzn. vůči členům příslušného samosprávného společenství.

Statutární předpisy **upravují vnitřní vztahy v rámci daného statutárního společenství**. V některých případech je jejich přijetí a vydání právní úpravou výslovně předpokládáno či předepisováno (např. statuty měst, statuty vysokých škol, statutární předpisy Lékařské komory, Advokátní komory).

Statutární předpisy u územní samosprávy se svou povahou značně blíží jejich samosprávným právním předpisům, tedy obecně závazným vyhláškám obcí a krajů vydávaným ve věcech samosprávy. Pro statutární předpisy územní samosprávy se také obvykle volí forma právního předpisu samosprávy.

Statutární předpisy, podobně jako obecně závazné vyhlášky, nemohou stát mimo zákon, nebo ukládat svým členům povinnosti nad rámec zákona, popř. zasahovat do jejich soukromoprávních vztahů.

Individuální správní akty

= jsou zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o jmenovitých (konkrétních) právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního (individuálního) subjektu (subjektů). Jedná se o **konkrétní formy vnější činnosti veřejné správy**. Individuální správní akty tvoří podstatnou část činnosti veřejné správy.

Tyto akty jsou chápány jako **akty aplikace správního práva** – představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správněprávních normách na konkrétní případy, a slouží pro „jednorázová“ využití či řešení – převážně se jedná o **rozhodnutí vydaná ve správním řízení** (stavební povolení, rozhodnutí o přestupku atd.).

Mohou se rozlišovat na **individuální správní akty**:

- **vrchnostenské** – spojené s mocenským působením orgánů veřejné správy, účinky jsou způsobilé adresáty zavazovat, mají exekuvovatelné právní účinky;
- **nevvrchnostenské** – u nichž nejde o autoritativní výkon veřejné moci, nejsou způsobilé adresáty zavazovat, ve spojení s jejich účinky nelze hovořit o exekuvovatelnosti.

Individuální správní akty

Jako **akty aplikace správního práva** se člení na:

- **akty konstitutivní** – jimiž se zakládají, mění, nebo ruší určité správněprávní vztahy,
- **akty deklaratorní** – jimiž se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správněprávně relevantního stavu (tzn. „nalézá se“ právo, které již existuje).

Příkladem **konstitutivních správních aktů** mohou být např. rozhodnutí o přestupku, rozhodnutí o vydání stavebního povolení, rozhodnutí o udělení (zrušení) koncese. Právní účinky konstitutivního aktu působí tzv. *ex nunc* (*pro futuro*), tj. od okamžiku svého vzniku do budoucna.

Příkladem **deklaratorních správních aktů** mohou být např. potvrzení o výsledku zjišťování státního občanství ve sporných případech. Právně působí deklaratorní akt tzv. *ex tunc* (*pro praeterito*), tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti. Deklaratorní akty osvědčují vždy určitý legální již existující právní stav.

Individuální správní akty

Z pohledu obsahového zaměření individuálních správních aktů je možno je členit na:

- akty **oprávněnostní** (povolení, koncese),
- akty **povinnostní** (s povinností něco splnit, konat, zdržet se určitého jednání, strpět určitý stav),
- akty **schvalovací** (jejichž důsledkem je zpravidla možnost využívat určité oprávnění).

Z hlediska obsahu individuálních správních aktů můžeme uvažovat ještě o tom, zda jde o akt **materiální** (upravuje hmotněprávní postavení adresátů – např. stavební povolení) nebo **procesní** (obsahuje rozhodnutí o procesních otázkách – usnesení dle správního řádu).

Individuální správní akty nemusí mít vždy jen povahu **správních rozhodnutí** vydávaných ve správním řízení. Mohou jimi být také nejrůznější **opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení** apod.

Individuální správní akty

Pro vydávání individuálních správních aktů platí následující zásady:

- mohou je vydávat jen orgány k tomu příslušné,
- musí být zachován zákonem předepsaný postup při jejich vydávání,
- musí obsahovat náležitosti předepsané zákonem.

Od individuálních správních aktů, které mají vnější účinky je třeba (obdobně jako u normativních správních aktů) odlišovat takové individuální akty ve sféře veřejné správy, jejichž adresáty jsou jednotlivé organizačně podřízené subjekty, tj. zpravidla jednotlivé úřední osoby.

Jedná se o **individuální služební akty** obvykle označované jako **individuální služební pokyny**. Slouží k realizaci řídicích pravomocí představitelů správních orgánů vůči jednotlivým pracovníkům v organizačním systému veřejné správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Opatření obecné povahy

Bývají označována jako **akty smíšené povahy** vykazující některé znaky normativních správních aktů a některé znaky individuálních správních aktů.

Jde buď o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (to je častější případ), nebo půjde (méně často) o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.

Zvláštnost tohoto institutu spočívá v tom, že:

- opatření obecné povahy nemusí splňovat tradiční podmínku abstraktnosti nebo konkrétnosti předmětu a osoby zároveň,
- příprava a schvalování těchto opatření se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů, čímž se dostává dotčeným osobám práv a informací, které v běžném legislativním procesu nemají.

Správní řád **opatření obecné povahy** definuje jako **takový závazný akt orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.**

Opatření obecné povahy

Správní řád stanoví, že postup jím předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde „*zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“

Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním příslušný správní orgán poté, co jej projedná s dotčenými orgány, doručí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky.

Opatření obecné povahy samotné se pak oznamuje veřejnou vyhláškou, zveřejňovanou na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, přičemž se přijaté opatření obecné povahy současně zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, jejichž správních obvodech se týká.

Z právní konstrukce opatření obecné povahy tak, jak je nastavena správním řádem, vyplývá, že samo nemůže stanovit povinnosti, ale může toliko u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah.

Opatření obecné povahy je dále přezkoumatelné ve správním soudnictví za podmínek stanovených soudním řádem správním.

Veřejnoprávní smlouvy

Někdy jsou označovány jako „**dohody správněprávního charakteru**“ a **představují** vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativněprávní metodě regulace příslušných společenských vztahů **atypickou formu realizace veřejné správy**. Jsou tedy průlomem do administrativněsprávních vztahů jako jednostranných vrchnostenských aktů, které dosud ve veřejné správě jasně dominují.

Platí, že alespoň jedním subjektem veřejnoprávní smlouvy musí být nositel veřejné správy (stát, obec, kraj apod.).

Veřejnoprávní smlouvy se v našich podmínkách zpravidla uzavírají navzájem mezi subjekty veřejné správy – jako tzv. **smlouvy koordinační** – např. dohoda o sloučení obcí, dohoda o vytvoření svazku obcí, veřejnoprávní smlouva o plnění úkolů obecní policie, veřejnoprávní smlouva o transferu přenesené působnosti apod.

Nebo se uzavírají mezi subjektem veřejné správy a od orgánů veřejné správy odlišným subjektem, zpravidla v postavení soukromé právnické, příp. i fyzické osoby, a směřují k plnění úkolů veřejné správy – tzv. **smlouvy subordinální** – např. smlouva o závazku veřejné služby v dopravě, nově také výslovně smlouva o poskytnutí dotace.

Veřejnoprávní smlouvy

Při uzavírání smlouvy vystupují její strany v podstatě v rovném postavení, po jejím uzavření se však toto postavení subjektů smlouvy mění na postavení nerovné.

Nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, **použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku**, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.

Veřejnoprávní smlouva **musí být uzavřena písemně** a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině.

Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat z moci úřední. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla.

Faktické úkony s přímými právními důsledky

Jedná se zpravidla o tzv. **bezprostřední zákroky** orgánů veřejné správy nebo o některé úkony při tzv. výkonu správních rozhodnutí.

Tyto úkony přicházejí v úvahu jen tam, kde je pro příslušné situace připouští platné právo, a to jen za podmínek, které jsou právními normami pro jejich uplatnění stanoveny.

Může k nim být přistoupeno jen tehdy, kdy to vyžaduje naléhavost zásahu, či nemožnost jiného právního řešení, a že při nich musí být dodržena tzv. **zásada přiměřenosti zásahu**.

Osoba, vůči níž bezprostřední zásah směřuje, je povinna se mu podrobit, tedy strpět donucení. Nutná obrana proti bezprostřednímu zásahu není přípustná, neboť tento úkon je výkonem pravomoci úřední osoby.

Neprávní (organizační) formy realizace veřejné správy

Jde především o **provádění operativně-organizačních činností**. Jejich prostřednictvím se vytvářejí potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost praktického uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy.

Tyto činnosti mohou směřovat jak vůči vně stojícím adresátům veřejnosprávního působení, tak ve vztahu k organizaci práce pracovníků orgánů veřejné správy.

Jde o činnosti spočívající v **materiálně - technickém zajištění správních orgánů**, které mají ve vztahu k základním úkolům veřejné správy převážně pomocný a přípravný charakter. Jsou sem zahrnovány nejrůznější běžné agendy materiálně-technického charakteru, které s sebou přináší správní praxe.



Děkuji za pozornost 😊