



⇒ Navazující magisterský studijní program „Veřejná správa“, jaro 2020, 2. semestr ⇐

NP201Zk Činnost veřejné správy

Garant: doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

TEZE KOLEKTIVNÍCH KONZULTACÍ

I. kolektivní konzultace

(doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.)

Subtéma I.

Činnost veřejné správy. Pojem, systém. Formy realizace veřejné správy. Právní a neprávní formy realizace veřejné správy. Druhy a znaky hlavních právních forem realizace veřejné správy.

Činnost veřejné správy a správní řád.

1. *Veřejná správa jako činnost (pojem, systém). Systémové pojetí veřejné správy. Právní základ činnosti veřejné správy.*

Posláním a úkolem veřejné správy ve společnosti je zajistit plnění veřejných *úkolů*, jež obsahově veřejnou správu vymezují.

Veřejná správa své úkoly plní ve stanovených organizačních strukturách, a prostřednictvím stanovených *postupů, resp. forem*. Tyto postupy a formy realizace naplňují *funkční pojetí veřejné správy*, veřejnou správu *jako činnost*.

Teprve spojení organizační a funkční („činnostní“) stránky umožňuje celostní zachycení existence veřejné správy jako složitého společenského systému. *Systém veřejné správy* se vyznačuje množstvím prvků a subsystémů, a také mnohostí vzájemných vnitřních vazeb organizační i funkční povahy, s určitým uspořádáním organizačním i funkčním.





Veřejná správa se realizuje *mnoha projevy – formami*, a to jak *navenek*, vůči osobám a společnosti, tak i formami zaměřenými *dovnitř* tohoto systému.

Stejně jako pro organizační stránku, tak i pro činnost veřejné správy je určujícím *ústavní a právní základ*. Právo v základní rovině určuje *formu příslušných postupů*, a také *vztah, resp. limity* veřejné správy k adresátům jejího působení.

Ústavním limitem pro činnost veřejné správy je ustanovení *čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR*, dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Ustanovení *čl. 4 Listiny základních práv a svobod* stanoví, že *povinnosti* mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být neuzívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Pro adresáty veřejné správy naopak *Listina v čl. 2 odst. 3* stanoví, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákona neukládá.

Z pohledu *záruk zákonnosti veřejné správy* je pak významná hlava pátá Listiny základních práv a svobod upravující právo na soudní a jinou právní ochranu. Dle *čl. 36* Listiny se může každý *domáhat stanoveným postupem svého práva* u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se *obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí*, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Rovněž má každý *právo na náhradu škody* způsobené mu *nezákonným rozhodnutím* soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

2. Formy realizace veřejné správy. Právní a neprávní formy realizace.

Veřejná správa se vyznačuje *rozmanitostí forem realizace*.

Veškerá činnost veřejné správy se odehrává *na právním základě*, ovšem vázanost právem se projevuje *zejména při realizaci projevů* veřejné správy s bezprostředními právními účinky pro adresáty těchto postupů, tedy při právních formách realizace veřejné správy.

A. Právní formy (s přímými právními důsledky):

- **Správní akty** (= jednostranné úkony):
 - *Normativní (abstraktní)* – např. vyhláška, nařízení,





- *Individuální (konkrétní)* – např. rozhodnutí
(u obou těchto správních aktů rozeznáváme také jejich *vnitřní variantu* – interní *směrnice, instrukce, pokyny*, jež jsou závazné pouze dovnitř systému veřejné správy)
- *Smíšené* - opatření obecné povahy,
 - *Veřejnoprávní smlouvy* (dohody), (=dvou- a vícestranné),
 - *Evidenční a registrační úkony*,
 - *Faktické úkony* s přímými právními důsledky (zákroky, donucení).

B. Neprávní formy (nemají přímé právní účinky):

Vedle shora uvedených **právních forem realizace** (činnosti) správních orgánů rozlišujeme také **neprávní formy činnosti** – různé *organizační a materiálně-technické činnosti*, které veřejná správa zajišťuje a provádí. Řada z těchto činností má *doplňkovou, obslužnou funkci* ve vztahu k formám právním.

Základním rozlišujícím znakem právních forem činnosti – jejich přímý dopad do právní sféry (práv, oprávněných zájmů, povinností) adresátů působení veřejné správy, který se *u neprávních forem neprojevuje*.

3. Činnost veřejné správy a správní řád.

Správní řád (zákon č.500/2004 Sb., v platném znění) obsahuje obecnou úpravu:

- **správního řízení** (= postup vedoucí k vydávání správních rozhodnutí /individuálních správních aktů/, kterými správní orgány rozhodují o právech a povinnostech individuálně určených osob – účastníků řízení), a to ve své *části druhé a třetí* (§ 9 – 153),
- **veřejnoprávních smluv**, uzavíraných ve věcech výkonu veřejné správy mezi správními orgány (např. mezi obcemi k zajištění výkonu přenesené působnosti), resp. mezi správními orgány a dalšími osobami, a takovými osobami navzájem, a to v *části páté* (§ 160 - § 70),
- **opatření obecné povahy** (smíšených správních aktů, nesoucích některé znaky právního předpisu a některé znaky rozhodnutí), a to v *části šesté* (§ 171 – 174).





- **jiných úkonů správních orgánů („vyjádření, osvědčení a sdělení“)**, a to v *části čtvrté* (§ 154 - § 158), která plní úlohu podpůrného režimu pro postupy správních orgánů vůči dotčeným osobám, jež nespadají pod procesní rámec ostatních, shora uvedených postupů.
- Ve správním řádu je rovněž zařazena úprava **stížnosti**, jež je neformálním prostředkem proti postupu správního orgánu nebo chování úředních osob (§ 175).

Ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (např. stavební zákon, živnostenský zákon, zákon o odpovědnosti za přestupky, a další), jsou obvykle obsažena ještě **speciální ustanovení**, upravujících příslušné postupy (zejména správní řízení) odchylně od úpravy obecné. Tato speciální ustanovení ze zvláštních zákonů se použijí přednostně. Ustanovení správního řádu se použijí, pokud zvláštní zákon pro daný postup nemá svou speciální úpravu. Správní řád má tedy **podpůrnou (subsidiární) působnost** vůči zvláštním zákonům (§ 1 odst. 2).

Ve správním řádu **nejsou konkrétně upraveny** další právní formy činnosti veřejné správy, a to vydávání právních předpisů (**normativních správních aktů**) a dále realizace tzv. **faktických úkonů** s přímými právními důsledky (jimi jsou nejčastěji bezprostřední zákroky policistů nebo strážníků, nebo donucovací úkony v rámci správní exekuce), které nemají procesní stránku a jde u nich o přímou realizaci pravomoci a oprávnění příslušných osob. Avšak také na ně se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, obsažené ve správním řádu.

AVŠAK - na všechny formy realizace veřejné správy (tj. na „výkon veřejné správy“, resp. na činnost veřejné správy působící navenek, ve vztahu k adresátům veřejné správy) se vztahují „**Základní zásady činnosti správních orgánů**“ (§ 2 - 8 správního řádu).

Více - viz II. Kolektivní konzultace.

STUDIJNÍ PRAMENY

Obecná studijní literatura

- *Průcha, P.: Správní právo, obecná část. 8. vydání. Brno : MU a Doplněk, 2012.*
- *Skulová, S., a kol.: Správní právo procesní, 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017.*
- *Skulová, S. a kolektiv: Základy správní vědy. 2. doplněné a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014.*
- *Hendrych, D.: Správní věda. Teorie veřejné správy. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2014.*
- *Hendrych, D, a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016.*





- *Sládeček, V.: Obecné správní právo. 4 aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2019.*
- *Skulová, S., Potěšil, L., a kol.: Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017.*

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. *Co znamená funkční pojetí veřejné správy, a chápání veřejné správy jako systému ?*
2. *Jaké jsou hlavní právní formy realizace veřejné správy ? V jakém vztahu jsou k nim formy neprávní, a čím se odlišují od forem právních ?*
3. *Čím se z pohledu dotčených osob odlišují jednotlivé druhy správních aktů ?*
4. *Které právní formy činnosti veřejné správy jsou upraveny ve správním řádu?*
5. *Objasněte subsidiární působnost správního řádu.*
6. *Jaká je úloha a působnost úpravy části čtvrté správního řádu ?*

