



# Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy I:

MP719Z Správní právo II

4. přednáška 26. 10. 2020

David Hejč



# Osnova přednášky a její cíl:

- Realizace činnosti veřejné správy
- Správní akty: individuální, normativní, smíšené
- Náležitosti a vlastnosti správních aktů a vadné správní akty, jejich zrušení, změna či sistace
- **Cíl:** cílem této přednášky je nejen představit vybrané formy realizace veřejné správy, ale také poskytnout odpovědi na následující významné otázky:

*Jak rozpoznávat jednotlivé nejtradičnější a zřejmě nejzásadnější formy činnosti veřejné správy? Proč má určení této formy zásadní právní důsledky pro nás jako adresáty veřejné správy a co se děje když právní forma neodpovídá obsahu? Jak je rozpoznání právní formy klíčové pro (nejen) Ústavní soud, při rozhodování o usneseních vlády o vyhlášení nouzového stavu a o jejích mimořádných opatřeních, jakož i o mimořádných opatřeních Ministerstva zdravotnictví vydaných v boji proti koronavirové pandemii?*

# Činnosti veřejné správy

Realizace činnosti veřejné správy je představována následujícím řetězem:

**1. Cíle → 2. Úkoly → 3. Funkce → 4. Metody působení → 5. Formy realizace**

## Formy činnosti

- konečný, vnější výraz činnosti veřejné správy
- právní  
a neprávní

# Právní formy činnosti



## 1) Správní akty (vnější/vnitřní)

- normativní správní akty
- individuální správní akty
- smíšené správní akty

2) Veřejnoprávní smlouvy

3) Faktické úkony

# Správní akty



- **Společné** znaky (externích) správních aktů
  - *podzákonost,*
  - *jednostrannost a*
  - *vnější závaznost*
  
- **Rozlišující** znaky
  - *předmět regulace*
  - *adresáti regulace*

# Adresáti regulace



- *Kdo jsou adresáti regulace?*
- jsou fyzické osoby nebo právnické osoby, pro které je správní akt závazný, resp. kterým ukládá práva a povinnosti.
- **abstraktnost** adresátů správního aktu spočívá v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny.
- **konkrétnost** adresátů regulace správního aktu je dána tehdy, pokud je správní akt adresován toliko jmenovitě určenému subjektu nebo subjektům

# Předmět regulace



- *Co je předmět regulace?*
- To, co je vymezeno jako skutková podstata, která má být správním aktem regulována.
- **abstraktní**, pokud je regulovaná skutková podstata vymezena ve správním aktu obecně, což jinými slovy znamená, že jde o správní akt, který neřeší určitý, konkrétní případ.
- **konkrétnost** předmětu regulace spočívá v tom, že je regulována určitá skutková podstata, resp. správní akt reguluje konkrétní případ.

# Normativní správní akt

- abstraktní správní akt – obecný předmět i adresáti
- Pramen práva – obecně závazná pravidla chování – předpokládán akt aplikace práva
- Forma podzákonných právních předpisů - prováděcí, někdy však i akty prvotní (viz tabulka v následujícím snímku)



| Podzákoné předpis                                      | Příklad                                                                                       | Ústavněprávní východisko |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Nařízení vlády                                         | o platových poměrech státních zaměstnanců                                                     | Čl. 78 Ústavy            |
| Vyhlášky ústředních orgánů státní správy               | Vyhláška Ministerstva dopravy o pravidlech provozu na pozemních komunikacích                  | Čl. 79 odst. 3 Ústavy    |
| Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů                   | Obecně závazná vyhláška stanovící podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v obci | 104 odst. 3 Ústavy       |
| Nařízení obcí a krajů                                  | Nařízení obce - tržní řád                                                                     | Čl. 79 odst. 3 Ústavy    |
| Nařízení územně dekoncentrovaných orgánů státní správy | Nařízení krajské hygienické stanice k zamezení šíření nákazy                                  | Čl. 79 odst. 3 Ústavy    |

# Vydávání podzákonných právních předpisů



Obecná charakteristika:

- zákon upravuje především problematiku kdo a jak **schvaluje** návrh právního předpisu, kdy se stává **platný** a kdy nastává jeho **účinnost**
- bez procesní účasti adresátů podzákonných právních předpisů

# Vady, sistace a zrušení podzákoných právních předpisů



v případě rozporu s předpisem vyšší právní síly jsou stanoveny následující možnosti nápravy

- zrušit může vedle toho, kdo předpis vydal jen Ústavní soud = neexistence přímé soudní ochrany:
  - jen specifické subjekty § 64 ZÚS
  - u předpisů územní samosprávy navíc nenárokový podnět dozorovému orgánu
  - výrazně limitované akcesorické spojení s ústavní stížností

# Individuální správní akty



- konkrétní správní akt – konkrétní předmět i adresáti
- Výsledek **rozhodování správního orgánu o konkrétních právech**, právem chráněných **zájmech a povinnostech individuálně určených subjektů**
- Akty aplikace správního práva
- Rozlišujeme:
  - konstitutivní x deklaratorní
  - ad personam x in rem
  - ...
- Tzv. vnější individuální správní akty jsou zpravidla výsledkem **správního řízení**, nejčastěji mají formu **správního rozhodnutí**

# Vydávání individuálních správních aktů



Obecná charakteristika:

- obecná právní úprava **správního řízení** ve správním řádu upravuje mj. zahájení řízení (a postup předcházející), postup v řízení, náležitosti správního rozhodnutí a jeho vlastnosti – **právní moc** a **vykonatelnost**
- adresáti správního rozhodnutí vystupují ve správním řízení jako účastníci s řadou procesních práv

# Vady individuálních správních aktů a jejich náprava



- **Akty věcně nesprávné** - vady zákonnosti či vady procesní - náprava prostřednictvím nejen **dozorčích**, ale i **opravných prostředků** (akty napadnutelné, naříkatelné) – náprava **v rámci veřejné správy a přímá soudní ochrana** (čl. 36 odst. 2 Listiny)
- **Akty formálně vadné** – vady snadno opravitelné (chyby v počtech, psaní - viz § 70 SŘ)
- **Akty nicotné (paakty)** – vady znamenají překážku v nastoupení uvažovaných právních účinků, *de facto* nejde o ISA – presumpce správnosti se neuplatní (viz § 77 SŘ)

# Smíšené správní akty



- vykazují některé znaky jak správních aktů normativních, tak individuálních
- konkrétně (předmět) – abstraktní (adresáti) nebo abstraktně (předmět) – konkrétní (adresáti) = hybridní akt
- představitelem opatření obecné povahy
- § 171 SpŘ negativní vymezení
  - závazný úkon správního orgánu
  - není právním předpisem ani rozhodnutím
  - akt konkrétně abstraktní

# Některé příklady opatření obecné povahy

|         |      |                                                                                       |                                                                                           |
|---------|------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| OchPřKr | § 5b | stanovení podmínek pro odchylný postup při ochraně ptáků                              | vyhláška Ministerstva životního prostředí                                                 |
|         | § 19 | návštěvní řády národních parků                                                        | nařízení správy národního parku                                                           |
|         | § 56 | výjimky ze zákazů u památných stromů a u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů | vyhláška Ministerstva životního prostředí                                                 |
|         | § 64 | omezení nebo zákaz vstupu z důvodu ochrany přírody                                    | nařízení kraje nebo správy národního parku nebo vyhláška Ministerstva Životního prostředí |
|         | § 77 | ochrana druhů rostlin a živočichů                                                     | nařízení obce, kraje nebo správy národního parku                                          |
| CivLet  | § 37 | stanovení ochranného pásma leteckých staveb                                           | správní rozhodnutí                                                                        |
|         | § 44 | rozdělení vzdušného prostoru, jakož i omezení nebo zákaz jeho užívání                 | vyhláška Ministerstva dopravy                                                             |
| VeřZdr  | § 31 | ochranné hlukové pásmo u některých letišť                                             | správní rozhodnutí                                                                        |
| VodZ    | § 6  | omezení, úprava nebo zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami                    | správní rozhodnutí                                                                        |
|         | § 25 | národní plán povodí a plán pro zvládnutí povodňových rizik                            | nařízení kraje                                                                            |
|         | § 30 | ochranná pásma některých vodních zdrojů                                               | správní rozhodnutí                                                                        |
|         | § 58 | ochranná pásma vodních děl                                                            | správní rozhodnutí                                                                        |



# Některé příklady opatření obecné povahy

|       |      |                            |                               |
|-------|------|----------------------------|-------------------------------|
| StavZ | § 36 | zásady územního rozvoje    | obecně závazná vyhláška kraje |
|       | § 43 | územní plán                | obecně závazná vyhláška obce  |
|       | § 59 | vymezení zastavěného území | obecně závazná vyhláška obce  |
|       | § 62 | regulační plán             | obecně závazná vyhláška obce  |

# Řízení o vydání OOP podle SpŘ



## Jednotlivé fáze:

- zahájení řízení o vydání OOP
- projednání návrhu OOP s dotčenými orgány
- zveřejnění návrhu OOP
- projednání návrhu OOP s dotčenými osobami
- zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP
- účinnost OOP

Proces vydávání zdá se být kombinací normotvorby a správního řízení – blíže ke správnímu řízení

# Vady správních aktů smíšené povahy a jejich náprava



- Možnost přezkumu OOP:
  - uplatnění dozorčího prostředku (přezkumné řízení dle § 174 odst. 2 SŘ) - přezkum zákonnosti opatření obecné povahy v přezkumném řízení nadřízeným správním orgánem
  - přezkum zákonnosti ve správním soudnictví – řízení o zrušení OOP (§ 101a a násl. SŘS): ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen = přímá soudní ochrana

Z hlediska prostředků ochrany veřejných subjektivních práv blíže ke správním rozhodnutím.

# Porovnání právních následků přidělení právní formy



Úroveň ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob u správních rozhodnutí a OOP na straně jedné a podzákonných právních předpisů na straně druhé je velmi rozdílná.

Ale co do pojmových znaků mají konkrétně-abstraktní smíšené správní akty (OOP) na straně jedné a normativního správní akty (podzákonné právní předpisy) na straně druhé k sobě v řadě případů blízko – mnohdy neostrá dělicí linie.

# Příklady „hraničních“ případů



Z hlediska obsahu mají k OOP blízko podzákonné právní předpisy:

- Některé právní předpisy obcí: např. *nařízení tržní řád, Nařízení stanovící parkovací zóny (§ 23/1 PozKom), omezení stání v obytné zóně (§ 39/6 SilProv), oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování (§ 23/4 PozKom), omezení vstupu do lesa (§ 19/3 LesZák), nařízení mimořádných veterinárních opatření (§ 54/2 VetZák), obecně závazná vyhláška pravidla pro pohyb psů na vybraných veřejných prostranstvích (§ 24/2 OchrZvíř).*

# Další příklady



- *vyhlášky Ministerstva životního prostředí, kterými se vyhláší zvláště chráněná území, jejich ochranná pásma a bližší podmínky jejich ochrany (ve smyslu § 14 OchPřKr).*
- *vyhláška Ministerstva zdravotnictví, jejímž prostřednictvím dochází k ochraně konkrétně prostorově určených přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod (§ 21 odst. 1 LáZZ).*

Právní řád obsahuje některá zmocnění k vydání podzákonných právních předpisů, které z hlediska obsahového mají nejbližší ke smíšeným správním aktům. Řešením je formálně materiální pojetí (další snímek).

# Formálně materiální pojetí



- Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, **pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení.**
- **Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu.**
- *ÚS: pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má "rozhodnout" ve formě právního předpisu, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu, ledaže by (pouze) ÚS došel k závěru, že se jedná o smíšený správní akt/OOP*
- **Ojedinělý průlom**
  - Parkovací zóny:**

Rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 14/08 z 18.11.2010 - nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují **parkovací zóny.**

    - posouzeno z **materiálního hlediska jako opatření obecné povahy, byť podle zákona jde o nařízení obce (!)**
    - **důvodem přímá soudní ochrana adresátů**
    - Ústavní soud již u jiných právních předpisů obcí nezopakoval

# Problematika forem činnosti veřejné správy akt

- *Konkrétně pokud jde o usnesení o vyhlášení nouzového stavu, dospěl Ústavní soud již dříve k závěru, že nejde o opatření obecné povahy s ohledem na skutečnost, že toto usnesení nepředstavuje žádnou z forem realizace veřejné správy, která by byla přijata správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20).*
- *Co se týče obou usnesení o přijetí krizových opatření, nejde podle předchozí judikatury Ústavního soudu o opatření obecné povahy z toho důvodu, že u nich není dána konkrétnost předmětu regulace, patřící mezi pojmové znaky opatření obecné povahy. V případě těchto usnesení jde o obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Konkrétnost věci, která by umožnila považovat usnesení o přijetí krizových opatření za opatření obecné povahy, není, s ohledem na uvedené, dána. Nelze ji spatřovat toliko v tom, že stanoví povinnosti a omezení za účelem zamezení ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky. Požadavek konkrétnosti věci vyžaduje, aby byl ve správním aktu skutkově vymezen určitý konkrétní předmět regulace (konkrétní případ), což lze zkoumat z různých hledisek, zejména podle kritéria prostorového nebo věcného, ale také časového, teleologického a obsahového. **Takovéto vymezení se však z usnesení o přijetí krizových opatření při celkovém zohlednění jejich obsahu nepodává a jde o právní předpisy sui generis** (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20).*
- *Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že při hodnocení povahy **napadených aktů (mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví – pozn. autora)** z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. je v daném případě nutné vycházet primárně z toho, jak mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví označuje zákon. V tomto smyslu postačí, že zákon o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20).*



# Základní prameny ke studiu

- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň : Aleš Čeněk, 2012.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016.
- příslušné právní předpisy a judikatura

Nad rámec k tématu:

- HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. V Praze: C.H. Beck, 2017.