

Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy III

Veřejnoprávní smlouvy. Faktické úkony, bezprostřední zákroky. Exekuce.

Správní právo II – 23. 10. 2023

Tomáš Svoboda

Navázání na minulé přednášky...

– **(Právní) formy realizace VS:**

- 1/ *Individuální správní akty (v širším smyslu zde také tzv. jiné úkony)*
- 2/ *Smíšené správní akty*
- 3/ *Normativní správní akty*
- 4/ **Veřejnoprávní smlouvy**
- 5/ **Faktické úkony s bezprostředními právními účinky**

– **Exekuce**

- *Není svébytnou formou realizace VS, nýbrž **stadiem správního řízení***
- *Ale v jejím rámci některé formy (např. faktické úkony)*

Osnova přednášky

- **1) Veřejnoprávní smlouvy**
- **2) Tzv. jiné úkony veřejné správy**
- **3) Faktické úkony, bezprostřední zákroky**
- **4) Exekuce**

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Podstata

- Jedna z **právních forem** realizace (činnosti) VS
- Na modifikovaném **smluvním základě** = **atypičnost pro formy VS** (*smluvní konsensus*)
- **Alternativa** ke „klasickým“ formám
- Obecná úprava ve **SŘ (část V.)**

– Označení

- Historicky „*veřejné smlouvy*“ (za tzv. první republiky a dříve)
- Současné obecné legální označení = „**veřejnoprávní smlouvy**“ (SŘ)
- Ale v právním řádu také **jiná označení** (např. „*dohoda o...*“), viz dále

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Historické pochybnosti nad povahou (pro zajímavost...)

- *„Kdežto prakse smlouvy veřejné uznává, vede se o ně v theorii dosud boj, ač i tu možno zaznamenati, že většina theoretiku veřejné smlouvy připouští. Jedna se u nich jen o vytčení mezí, v kterých smlouvy ty jsou možné. Jeden z nejvýznačnějších odpůrců veřejných smluv, O. Mayer, nemohl tyto smlouvy srovnati s podstatou veřejného práva, které je podle něho vesměs charakterisováno tím, že stát s občanem nestojí na stejné právní linii, nýbž jest jako subjekt vrchnostenské pravomoci občanovi nadřízen. Nesmí se tedy s nim paktovati, umlouvati se o tom, jak bude vykonávati své imperium.*
- *Rovněž Pražák chová se k veřejným smlouvám skepticky. Podle něho „přináší to s sebou povaha pravidel veřejnoprávních, že nemůže úmlouvám takovým býti o sobě přiznána moc definitivní úpravy poměrů dotčených, nýbrž že dohoda účastníků je vždy toliko aktem přípravným, jenž teprve autoritativním prohlášením veřejné moci, po ni následujícím, nabývá zevnější existence právní“.*
- **(HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 272-273).**

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Základní charakteristika

- Zakládá mění nebo ruší **práva a povinnosti** (jako zpravidla správní akt)
- **Dvoustranný** nebo **vícestranný** úkon
 - (Příčemž typicky **jednou ze stran správní orgán**, resp. subjekt VS – ale **ne vždy**...)
- Vícestrannost a smluvní základ **indikují soukromoprávní povahu**
 - (*Horizontální – smluvní v. administrativněprávní metoda regulace*)
- **ALE** současně zřetelný **veřejnoprávní rozměr**, zejm.:
- **1/** jednak musí jít o práva a povinnosti **v oblasti správního práva** (= **veřejná Pr. a Po.**)
- **2/ rovné postavení jen při uzavírání** (později či také při neuzavření již nikoli)
- **3/ spojené s veřejným zájmem**

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Smlouvy uzavírané VS

– Ne všechny smlouvy = veřejnoprávní (!), rozlišení **podle povahy právních vztahů**:

– **1/ Veřejnoprávní smlouvy = veřejnoprávní vztahy**

– **2/ Smlouvy „k uspokojování potřeb subjektu VS“**

*(Oblast tzv. **nevrchnostenské veřejné správy**)*

- **Stále v základu soukromoprávní vztahy**
- Typicky majetkoprávní jednání subjektů VS (nabývání či nakládání s tzv. veřejným majetkem)
- Ale i zde určitá veřejnoprávní omezení (srov. např. § 38 a násl. ObecZř)

– *Poznámka: Obecnější problematika odlišení soukromého a veřejného práva – většinou poznáme, ale někdy obtížné (absence ostré hranice...)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Tzv. nevrchnostenská veřejná správa:

- „*Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.*“
- (HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13).

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Judikatura: K rozlišení práva soukromého a veřejného

- *Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby (viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47-51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21-25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinační, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel. NSS 2 As 50/2005*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Úprava ve SŘ

- *Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159)*
- *Druhy veřejnoprávních smluv – tři druhy (§ 160 – 162)*
- *Pravidla pro uzavírání (§ 163 a 164)*
- *Pravidla pro přezkoumání (§ 165)*
- *Změna, výpověď a zrušení (§ 166 a 167)*
- *Souhlas třetích osob (§ 168)*
- *Spory z veřejnoprávních smluv – příslušnost (§ 169)*
- *Obecná ustanovení (§ 170)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159 SŘ)**
 - § 159 odst. 1: *Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*
 - Veřejnoprávní smlouvy vymezeny **tzv. materiálně** (obsahově)
 - = Takovou smlouvou je smlouva **splňující uvedené znaky**:
 - 1/ **Dvou** a vícestrannost
 - 2/ **„Veřejná“** práva a povinnosti
 - Právy a povinnostmi v oblasti veřejného práva je třeba rozumět (s ohledem na vymezení působnosti SŘ) **oblast správního práva, resp. veřejné správy**
 - *Problém: Veřejnoprávní smlouvy nemusí být označovány jako „veřejnoprávní smlouvy“, aby spadaly pod režim § 59 a násl. SŘ*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159 SŘ)**
 - § 159 odst. 2: *Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.*
 - Základní **obsahové požadavky** veřejnoprávních smluv
 - = Projev **zásad legality** (§ 2 odst. 1 SŘ) a **souladu s veřejným zájmem** (§ 2 odst. 4 SŘ)
 - *Poznámka: Právními předpisy se rozumí také mezinárodní smlouvy (srov. § 2 odst. 1 SŘ), celkově „legalita“ není pouze zákonností v úzkém smyslu*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159 SŘ)**
 - § 159 odst. 3: *Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.*
 - Další **obsahové požadavky** veřejnoprávních smluv
 - = Projev **zásady VS jako služby veřejnosti** (§ 4 odst. 1 SŘ), **hospodárnosti** (§ 6 odst. 2 SŘ) či některých dalších základních zásad činnosti SO... (§ 2-8 SŘ)
 - § 159 odst. 4: *Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.*
 - Další pravidla pro výklad obsahu smlouvy SŘ neobsahuje, uplatní se proto **subsidiarita občanského zákoníku** (viz dále)

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 1/ koordinační (§ 160 SŘ)**
 - § 160 odst. 1: *Stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.*
 - **Mezi subjekty VS + za účelem plnění úkolů těchto subjektů**
 - = „Koordinační povaha“ – spolupráce
 - Vyžadováno zvláštní **zákonné zmocnění** (§ 160 odst. 5 a 6 SŘ) – bez něj nelze uzavřít
 - A pokud jde o výkon státní správy, třeba také **souhlas nadřízeného SO** (§ 160 odst. 5 SŘ)
 - *Pozor: Předpokládané subjekty VS mezi sebou uzavírají také soukromoprávní smlouvy (viz dříve)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– **Judikatura:** Požadavek zákonného zmocnění

- *[13] Žalovaná nemůže svou věcnou příslušnost ke kontrole zakládat ani na Dohodě o součinnosti. Hranice věcné působnosti orgánů státní kontroly potravin jsou (byť za použití neurčitých právních pojmů) vymezeny v § 16 zákona o potravinách. **Jakákoli dohoda stanovující věcnou působnost správních orgánů odchylně od zákona by byla s ohledem čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, protiústavní a nelze ji v této části aplikovat. NSS 6 Ads 30/2013-53***

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Druhy veřejnoprávních smluv – 1/ koordinační (§ 160 SŘ)

– **Příklad** – § 63 ObecZř:

– *(1) Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. **K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.***

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Druhy veřejnoprávních smluv – 1/ koordinační (§ 160 SŘ)

- **Příklad** – § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii:
- *(1) Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, **veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.***
- *(2) Veřejnoprávní smlouva podle odstavce 1 **vyžaduje ke svému uzavření nebo změně obsahu souhlas krajského úřadu.** O udělení souhlasu rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti.*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 1/ koordinací (§ 160 SŘ)**
 - Některé další příklady:
 - *Veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup* (§ 26 odst. 2 a 3 SŘ; obdobně *veřejná podatelna* dle § 37 odst. 6 a 7 SŘ)
 - *Dohoda o sloučení obcí* (§ 19 odst. 3 – 5 ObecZř, obdobně *tamtéž připojení obce k jiné obci*) či *dohoda o změně hranic obcí* (§ 26 ObecZř)
 - *Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí* (§ 49 odst. 5 ObecZř)

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Druhy veřejnoprávních smluv – 2/ subordinační (§ 161 SŘ)

- § 161 odst. 1 SŘ: *Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).*
- **Mezi SO a osobou s postavením (hlavního) účastníka**
- Formálně rovné postavení, fakticky ovšem odráží, resp. **nahrazuje vrchnostenský akt**
 - = „Subordinační povaha“ – nerovné postavení (*subordinace*)
- Vyžadováno zvláštní **zákonné zmocnění** (bez něj nelze)
- **Porušení** (či neuzavření) může vést k vydání vrchnostenského aktu (rozhodnutí) či v některých případech také k odpovědnosti za správní delikt (srov. např. § 178 StZ)

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Druhy veřejnoprávních smluv – 2/ subordinační (§ 161 SŘ)

- **Příklad** – § 116 StZ (zákon č. 183/2006 Sb.)
- (1) *U staveb vyžadujících stavební povolení může **stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, která nahradí stavební povolení.** Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.*
- (2) *Stavebník předloží stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy, který obsahuje označení smluvních stran, základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění, označení pozemků, na kterých se stavba povoluje, podmínky pro provádění stavby, popřípadě pro její užívání a podmínky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, k jejichž splnění se zavazuje. Stavebník v návrhu veřejnoprávní smlouvy uvede osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, pokud by bylo vedeno. K návrhu připojí projektovou dokumentaci a další podklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Projektová dokumentace se předkládá ve dvojitě vyhotovení, a není-li obecní úřad v místě stavby stavebním úřadem, vyjma staveb v působnosti vojenských a jiných stavebních úřadů, předkládá se trojmo. Pokud stavebník není vlastníkem stavby, připojuje se jedno další vyhotovení.*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 2/ subordinační (§ 161 SŘ)**
 - **Příklad** – § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů:
 - *Dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, s výjimkou návratné finanční výpomoci podle § 34 odst. 1, lze poskytnout na základě žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy (dále jen „žádost“), popřípadě na základě povinnosti vyplývající ze zvláštního právního předpisu; žádost obsahuje alespoň (...)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 2/ subordinační (§ 161 SŘ)**
 - Některé další příklady:
 - *Veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí* (§ 78a StZ – několik variant územního rozhodnutí a veřejnoprávních smluv)
 - Dále např. různé *dohody na podporu zaměstnanosti* (např. *dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace* podle § 69 a 70 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti)
 - Také některé „hraniční“ smlouvy, kdy se soukromé subjekty zapojují do plnění veřejných úkolů
 - Např. *smlouva o provozování veřejného vodovodu nebo veřejné kanalizace* podle § 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích = veřejnoprávní (**NS, 32 Cdo 2713/2013**)

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 3/ mezi účastníky (§ 162 SŘ)**
 - § 162 odst. 1: *Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.*
 - Možné **mezi osobami soukromého práva** ohledně **dispozice s veřejnými subjektivními právy a povinnostmi** (SO ale může přistoupit, což dle § 162 odst. 2 SŘ fikce souhlasu)
 - **Bez potřeby výslovného zákonného zmocnění** k uzavírání + ale také **značné limity**
 - Může vylučovat povaha věci nebo zvláštní úprava + vyžadován souhlas SO

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Druhy veřejnoprávních smluv – 3/ mezi účastníky (§ 162 SŘ)**
 - Příklad – § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon:
 - *Organizace může **smluvně převést dobývací prostor** na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu; ustanovení § 24 odst. 11 o tříleté lhůtě pro požádání o povolení hornické činnosti zde platí obdobně. Převedení dobývacího prostoru, doložené stejnopisem smlouvy, oznámí převádějící organizace obvodnímu báňskému úřadu.*
 - § 69 odst. 5 StZ:
 - ***Práva a povinnosti z regulačního plánu** vydaného na žádost lze **převést písemnou veřejnoprávní smlouvou**, jejíž přílohou je regulační plán. Pro tyto veřejnoprávní smlouvy se použijí příslušná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Přezkum (§ 165 SŘ)

- Lze uplatnit **přezkumné řízení** (obdobná aplikace § 94 až 99 SŘ)
- **Nenárokové** + omezení doby pro podání podnětu (subjektivní lhůta 30 dní – nikoli u SO)
- Zrušení celku či části pro **rozpor s právními předpisy**
- **Ochrana právní jistoty** při zrušení (úkony vůči třetím osobám při výkonu působnosti)
- Obecné SO příslušné k rozhodování sporu (viz níže)

– Spory z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 SŘ)

- Veřejnoprávní smlouva = v základu smlouva, tj. obsahuje závazky stran
- Pokud neplněna = **spor o plnění (závazky)** z veřejnoprávní smlouvy
- Rozhodují **správní orgány** příslušné dle § 169 SŘ (viz také **sporné řízení** podle § 141 SŘ)
 - Vůči rozhodnutí nelze odvolání ani rozklad (ale lze přezkumné řízení)
 - Lze **soudní přezkum** (ale až proti rozhodnutí SO o sporu, nikoli přímo)

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Spory z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 SŘ)

– (1) Spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje

a) **Ministerstvo vnitra**, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran **kraj** nebo jsou smluvními stranami **obce s rozšířenou působností**; Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,

b) příslušný **krajský úřad**, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami **obce**, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra,

c) **správní orgán**, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,

d) **správní orgán nadřízený** správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo

e) **správní orgán**, který k jejímu uzavření **udělil souhlas**, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.

– (2) Proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad.

1) Veřejnoprávní smlouvy

- **Pravidla pro uzavírání** (§ 163 a 164 SŘ)
 - Obligatorně **písemná forma** (+ projevy na jedné listině)
 - Dále např. pravidla pro návrh či **účinnost**
- **Souhlas třetích osob** (§ 168 SŘ)
 - Účinnost (mimo smlouvy koordinační) v okamžiku, kdy s ní vysloví písemný souhlas **třetí osoba, které se přímo dotýká** (= ochrana těchto osob)
- **Změna, výpověď a zrušení** (§ 166 a 167 SŘ)
 - **Změna** jen písemnou dohodou smluvních stran + souhlas (pokud třeba k uzavření)
 - **Výpověď** písemně, jen pokud byla sjednána (jinak nelze)
 - Jinak písemný **návrh na zrušení** ze zákonem **uvedených důvodů**

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Obecná ustanovení (§ 170 SŘ)

- Obecná ustanovení zakládají pro uzavírání veřejnoprávních smluv:
- **1/ Obdobné** užití části první SŘ = **základních zásad činnosti SO**
- **2/ Přiměřeně** užití části druhé SŘ = **(obecného) správního řízení**

- + 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“*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Legislativní pravidla vlády

- Čl. 41 Použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“
- (1) Slovo „**obdobně**“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že **toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu**. Používá se například obratu „Pro se použije obdobně § ... odst. ...“.
- (2) Slova „**přiměřeně**“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; **vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy**. Používá se například obratu „Prose použije přiměřeně § ... odst. ...“.

2) Tzv. jiné úkony VS

– Podstata

- Jednostranné úkony správního orgánu, které nejsou výsledkem správního řízení
- = **Nemají formu správního rozhodnutí** (někdy jako tzv. *nonrozhodnutí*)
- Zpravidla **nemají ani obsah správního rozhodnutí** (= nestanoví práva a povinnosti, ať již konstitutivně či deklaratorně atd.)
- = Neregulativní povaha či **právní význam nižší intenzity**
(Avšak také výjimky = obsah rozhodnutí, avšak forma jiného úkonu, viz dále)
- Stále však (autoritativní) **aplikace práva** správním orgánem (v nejširším smyslu lze podřazovat pod **ISA**)
- Jsou **formalizované** (obecná úprava = **část IV. SŘ** – odtud také „úkony podle části IV.“)

2) Tzv. jiné úkony VS

– Různé druhy

- 1) V SŘ výslovně: *vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení*
- 2) V SŘ neuvedené „jiné úkony“, ale sdílející stejný režim (části IV.), např.:
 - *stanoviska a souhlasy*
 - *doporučení a výzvy*
 - *posudky*
 - *informační úkony*
 - *registrační úkony*
 - *programovací úkony*
- § 158 odst. 1 SŘ: *Ustanovení části IV. SŘ se obdobně použijí i v případě, provádí-li SO jiné úkony, které nejsou upraveny v části I., III., V. nebo VI. anebo v této části (= IV.)*
- Taktéž § 177 odst. 2 SŘ: *V případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části II. a III., postupuje obdobně podle části IV.*

2) Tzv. jiné úkony VS

– Judikatura

- „...osvědčení podle § 154... správní orgán vydává *tam, kde o daných skutečnostech, které jsou takto osvědčovány, není právní spor ani jiná pochybnost a jsou obecně známé z úřední činnosti správního orgánu.*“ **KS v Ústí nad Labem, 59 Ca 68/2009-34**
- „*Stanovisko Ministerstva zdravotnictví o schválení vakcinační akce (§ 5a odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy) nesplňuje znaky opatření obecné povahy. Jedná se formálně i materiálně o odborné stanovisko, které je vydáváno podle ustanovení části čtvrté správního řádu z roku 2004, které umožňuje, aby příslušná humánní léčiva byla předmětem reklamy, a samo o sobě nezasahuje práva a povinnosti spotřebitelů.*“ **NSS, 3 Ao 7/2011-48**

2) Tzv. jiné úkony VS

– Možné členění

- *Samostatné* či *nesamostatné*
- *Vnější* či *vnitřní*
- *Právně závazné* či *nezávazné*
- *Hmotněprávní* či *procesněprávní*
- *Na žádost* či *z moci úřední*

- Specifický příklad = **závazná stanoviska** (§ 149 SŘ)
 - Tzv. podmiňující akt (tj. nesamostatný úkon)

2) Tzv. jiné úkony VS

– Příklady

- **§ 42 SŘ** – přijímání podnětů k zahájení řízení
 - *Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen **sdělit mu** ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. **Sdělení** správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.*
- **§ 17 odst. 3 InfZ (z. č. 106/1999 Sb.)** – hrazení nákladů
 - *V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, **písemně oznámí** tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. (...)*
- **§ 25 ZoÚ (č. 312/2002 Sb.)** – osvědčení o složení zkoušky
 - *Je-li při ústní zkoušce úředník hodnocen klasifikačním stupněm "vyhověl" v obecné části i ve zvláštní části, do 15 dnů ode dne konání ústní zkoušky obdrží od ministerstva **osvědčení**.*

2) Tzv. jiné úkony VS

– Příklady

- § 149 SŘ – rozhodnutí podmíněné **závazným stanoviskem**
- (1) **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.
- (2) 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.

2) Tzv. jiné úkony VS

– Příklad jiného úkonu „regulativní povahy“ (§ 106 StZ)

- (1) *Je-li ohlášení úplné a je-li ohlášený stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, jde-li o stavbu či terénní úpravu podle § 104 odst. 1 písm. a) až i), nebo s územně plánovací dokumentací, jde-li o stavební úpravu podle § 104 odst. 1 písm. k), **stavební úřad vydá souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení.***
- (2) *Ohlášení se **neprojednává ve stavebním řízení podle § 111 až 113.** Na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se **nevztahují části druhá a třetí správního řádu.** Souhlas obsahuje...*
- = Procesně úkon podle části IV. SŘ (srov. § 177/2 SŘ), ale **obsahově rozhodnutí**, viz dále

2) Tzv. jiné úkony VS

– Příklad jiného úkonu „regulativní povahy“ (§ 106 StZ)

- *Souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*
- **RS NSS 1 As 436/2017-43**
- = Nelze se proti nim odvolat (není vedeno správní řízení), tyto souhlasy lze ale jako rozhodnutí **žalovat** (§ 65 a násl. SŘS)
- Účel = zjednodušení povolování vybraných (typově jednoduchých) záměrů
- Návaznost na minulou přednášku – další příklad **tzv. propůjčení formy**, která jinak obsahově neodpovídá předmětné správní činnosti
 - *Výhody (řešení atypických situací, resp. specifické potřeby regulace) i nevýhody (zejména právní jistota)*

2) Tzv. jiné úkony VS

– Procesní aspekty

- **Obecně** = posun právní úpravy k formalizaci (*x dřívějšímu zákonu č. 71/1967 Sb.*)
- Mimo části IV. se **na tzv. jiné úkony dále použijí** (§ 154 SŘ)
 - **Ustanovení části I.** = základní zásady činnosti správních orgánů
 - **Obdobně** vybraná ustanovení části II. a III. SŘ
 - **Přiměřeně** použije i další ustanovení SŘ, pokud jsou potřebná
- **Pravidla pro vydávání** (§ 155 SŘ)
 - Nevylučuje-li to povaha, zejména není-li zapotřebí zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým SO, může je vydat nebo učinit **kterýkoli věcně příslušný SO**
 - Je-li SO **požádán o vydání** a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, SO tento úkon **bez dalšího provede**
 - Pokud SO shledá, že nelze, je povinen o tom na **požádání písemně uvědomit** dotčenou osobu a **sdělit důvody**
- **Oprava a zrušení** (§ 156 SŘ)
 - **Možnost opravy** (usnesením) není-li tím způsobena újma některé z dotčených osob
 - Pokud je **rozpor s právními předpisy** a nelze opravit, **zrušení usnesením SO**, který vydal (*ex tunc*)
 - Přiměřené použití ustanovení o **přezkumném řízení** (§ 94 až 99 SŘ)

2) Tzv. jiné úkony VS

– Soudní ochrana

– Činnost

- **Zásahová žaloba** (§ 82 a násl. SŘS)
- Výjimečně **žaloba proti rozhodnutí správního orgánu** (§ 65 a násl. SŘS) – jde-li obsahově o rozhodnutí, pak zpravidla podřaditelné pod rozhodnutí podle SŘS (viz dříve)

– Nečinnost

- **Zásahová žaloba** (§ 82 a násl. SŘS – také takto žalovatelný tzv. **nečinnostní zásah**)
- **Nečinnostní žaloba** (§ 79 a násl. SŘS) – ale v tomto žalobním typu žalovatelná pouze nečinnost při vydávání **rozhodnutí či osvědčení**)

3) Faktické úkony

– Podstata

- Faktické úkony **s přímými právními důsledky** = právní forma činnosti VS, avšak specifická, resp. **mimořádná**
- **Bez procesní stránky** (dané povahou věci – pro některé situace)
- Ale současně vyžadují **právní základ a podmínky provedení** (stále výkon veřejné moci obecně podléhající výhradě zákona)

– Kategorie

- *1/ Závazné příkazy (pokyny)*
- *2/ Bezprostřední zákroky (zásahy)*
- *3/ (Jiné) donucovací úkony*

3) Faktické úkony

– 1/ Závazné příkazy

- Vyslovení **zákazu nebo příkazu** určitého jednání zákonem zmocněnou úřední osobou, který je adresát **povinen respektovat** (= závaznost)
- Formu zákon **zpravidla nepředepisuje** (*ústně, posunkem nebo i technické zařízení*)
- **§ 75 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., zákona o silničním provozu**
 - **Policista řídí provoz na pozemních komunikacích změnou postoje a pokyny paží; přitom zpravidla používá směrovku, kterou drží v pravé ruce. Jeho pokyny znamenají pro řidiče i chodce**
 - a) "Stůj!" pro směr, ke kterému stojí policista čelem nebo zády; řidič je povinen zastavit vozidlo,
 - b) "Pozor!", vztyčí-li policista paži nebo předloktí pravé paže se směrovkou; řidič jedoucí ze směru, pro který byl provoz předtím zastaven, je povinen se připravit k jízdě; řidič jedoucí ve směru předtím volném je povinen zastavit vozidlo; je-li však již tak blízko, že by nemohl bezpečně zastavit vozidlo, smí pokračovat v jízdě, (...)

3) Faktické úkony

– 2/ Bezprostřední zákroky (zásahy)

- Často různé „policejní úkony“
- Základ = důvodná obava, že je **ohrožen život nebo zdraví / škoda** na majetku
(= *naléhavost zákroku a nemožnost jiného řešení*)
- Zákonem stanovené podmínky – zejména **zásada přiměřenosti zásahu**
- **Např. § 16 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii**
 - *Je-li důvodná obava, že je ohrožen život nebo zdraví osoby anebo hrozí-li větší škoda na majetku, je strážník oprávněn otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor (dále jen "byt"), vstoupit do něho a provést v souladu s tímto zákonem zákroky, úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí.*
- **+ Současně § 6 odst. 1:**
 - *Při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie je strážník povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem.*

3) Faktické úkony

– 2/ Bezprostřední zákroky (zásahy)

– Dále např. § 18 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii:

– (1) **Donucovacími prostředky jsou**

a) hmaty, chvaty, údery a kopy,

b) slzotvorný, elektrický nebo jiný obdobně dočasně zneschopňující prostředek,

c) obušek a jiný úderný prostředek,

d) pouta,

e) úder služební zbraní,

f) hrozba namířenou služební zbraní,

g) varovný výstřel ze služební zbraně,

h) technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla.

– (2) Donucovacími prostředky je strážník oprávněn použít v **zájmu ochrany bezpečnosti jiné osoby nebo své vlastní, majetku nebo k zabránění výtržnosti, rvačce nebo jinému jednání, jímž je vážně narušován veřejný pořádek.**

– (3) Před použitím donucovacích prostředků podle odstavce 1 písm. a) až g) je strážník povinen **vyzvat osobu**, proti které zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání...

3) Faktické úkony

– 3/ (Jiné) donucovací úkony

- Zejména **exekuční úkony** = faktické úkony úřední osoby, jimiž se provádí exekuce
- Na základě **dobrovolného nesplnění** dříve uložené povinnosti (exekučním titulem)
- Zpravidla nemožnost jiného právního řešení
 - § 123 SŘ
 - (1) Exekuce se provede tak, že **oprávněná úřední osoba z vyklizovaného objektu**
 - a) **odstraní movité věci patřící povinnému a příslušníkům jeho domácnosti, jakož i movité věci, které sice patří někomu jinému, ale jsou se souhlasem povinného umístěny ve vyklizovaném objektu, a**
 - b) **vykáže povinného a všechny, kdo se tam zdržují na základě práva povinného.**
 - (2) **Movité věci odstraněné z vyklizovaného objektu se odevzdají povinnému nebo některému ze zletilých příslušníků jeho domácnosti.**
- Mimo exekuce např.:
 - § 135 SŘ
 - *Hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku, může správní orgán požádat Policii České republiky o **součinnost** jejích příslušníků při provádění svého úkonu.*

3) Faktické úkony

– Ochrana práv

- Správní soudnictví – řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS) = **zásahová žaloba**:
 - *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
 - Typicky směřuje na bezprostřední zákroky, podřaditelné ale i jiné faktické úkony
- Dále potenciálně **odpovědnost za škodu** (+ nemajetkovou újmu)
 - Vadné faktické úkony (s přímými právními důsledky) = možný **nesprávný úřední postup** (zákon č. 82/1998 Sb.)

4) Exekuce

– Podstata

- **Závěrečné stadium** správního řízení, avšak **fakultativní**
 - V závislosti na (ne)splnění uložených povinností
- Prováděna také **faktickými úkony** (s přímými právními důsledky)
 - (Resp. exekučními úkony, viz dříve)

– Exekuční titul

- = **Základní předpoklad** (jím uložena nesplněná povinnost)
- Zpravidla pravomocný, vždy ale **vykonatelný**

- Dle SŘ (§ 104):
 - a) **Vykonatelné rozhodnutí** uvedené v § 74, nebo*
 - b) **Vykonatelný smír** uvedený v § 141 odst. 8*

4) Exekuce

- **Exekuční titul u exekučního SO uplatňuje (§ 105 SŘ)**
 - a) **Správní orgán**, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, nebo
 - b) **Osoba oprávněná z exekučního titulu**
- Současně ale také možnost SO nebo osoby oprávněné z exekučního titulu požádat o provedení exekuce:
 - **Soud** (exekuce podle občanského soudního řádu – omezený okruh případů)
 - **Soudního exekutora** (exekuce podle zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád – častější)
- **Exekuce na peněžitá plnění**
 - **Neobsažena v SŘ (!)**, § 106 odst. 3 SŘ:
Pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní.
= zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (§ 177 a násl.)

4) Exekuce

- **Exekuce na nepeněžitá plnění** – charakteristika
 - *(Komplexní úprava v SŘ)*
 - Zásadně **vůči povinnému** (srov. § 108 SŘ)
 - **Prekluze** od dobrovolného nesplnění povinnosti
 - 5 let na nařízení exekuce
 - 10 let na provedení
 - **Nařízení exekuce** (§ 109 až 111 SŘ)
 - Exekuční **výzva** (usnesením) = „poslední výzva“ k dobrovolnému plnění
 - Exekučním **příkazem** (usnesení) = samotné nařízení exekuce
 - Proti ex. výzvě i příkazu nelze odvolání (ale možné **námítky**)
 - **Námítky** (§ 117 SŘ)
 - Zpravidla **nemají odkladný účinek**
 - Rozhoduje **exekuční SO** (vyloučeno odvolání)
 - Zásadně nikoli věcný přezkum **exekučního titulu**
 - **Dále:** úprava odložení, přerušení a zastavení exekuce (§ 113 až 115 SŘ)

4) Exekuce

- **Exekuce na nepeněžitá plnění** – způsoby provedení
 - **Náhradním výkonem** – v případě **zastupitelného plnění** (§ 119 SŘ)
 - = Výkonem pověřena jiná osoba, a to na náklad a nebezpečí povinného
 - **Přímým donucením** – v případě **nezastupitelného plnění** (§ 120 – 128 SŘ), zejména:
 - **Vyklizením** nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor
 - **Odebráním** movité věci
 - **Předvedením**
 - **Ukládáním donucovacích pokut** (§ 129 SŘ)
 - = Splnění povinnosti **vymáháno postupným ukládáním** donucovacích pokut do výše nákladů na náhradní výkon (nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000 Kč)

Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy III

– **Děkuji za pozornost**

– Dotazy?

– Literatura:

- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopln. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.