

## Kapitola 4

### Záruky zákonnosti v místní správě

#### 4.1 Charakteristika záruk v místní správě

Poslání a postavení místní správy jako správy veřejné nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace i činnosti místní správy garantovala **zákonnou realizaci** jejich cílů a úkolů ve smyslu příslušných funkcí, metod a forem realizace veřejné správy. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení.

Zákonnost se ve veřejné správě projevuje :

- požadavkem přesného a přísného dodržování a plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva,
- uskutečňováním funkcí veřejné správy příslušnými metodami a formami realizace výlučně na základě zákonů a při přísném respektování zákonných práv a svobod občanů,
- poskytováním právní ochrany subjektům správního práva v jejich právním postavení.

K zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy slouží tzv. **právní záruky ve veřejné správě**, které jsou co do své podstaty a významu především **zárukami zákonnosti ve veřejné správě**. Zárukami zákonnosti obecně se rozumí souhrn právních prostředků, určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení.

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonnosti, které spolu ve svém jednotlivém pojetí bezprostředně souvisejí a vzájemně se doplňují.

K právním zárukám či zárukám zákonnosti ve veřejné správě, které se v plném rozsahu uplatňují na její místní úrovni, patří :

- zrušení, změna, sistance vadných správních aktů aj. opatření v místní veřejné správě,
- kontrola místní správy,
- právo na informace v místní správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

Takto pojaté právní záruky ve veřejné správě se jako celek vztahují jak na tzv. vnitřní činnost veřejné správy, kdy k případnému porušení práva dochází výlučně v činnosti správních orgánů, tak na tzv. vnější činnost, kdy k porušení práva dochází navíc i v chování subjektů, které jsou adresáty povinností správněprávního charakteru, či jinak vyjádřeno adresáty veřejnosprávního působení. Záruky zákonnosti ve veřejné správě tedy směřují jak dovnitř veřejné správy, tak i navenek.

K vlastnímu působení právních záruk ve veřejné správě dochází v příslušných případech vždy až v úvahu přicházejícím postupem či aktem příslušného orgánu veřejné moci.

Specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě zaujímá kontrola veřejné správy, a to zejména tím, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytvářejí předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes tento společný vztah ke kontrole však vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání. Mimo to jde kontrola v jistém smyslu nad rámec kontroly zákonnosti, neboť jejím předmětem může být, a zpravidla také je i účelnost a hospodárnost veřejné správy.

#### 4.2 Zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiných opatření v místní správě

U právních forem realizace místní správy přichází v úvahu jednak vydávání správních aktů, a to jak normativních, tak individuálních, a dále provádění dalších nejrůznějších opatření právně relevantní povahy.

Ve sféře veřejné správy platí tzv. *presumpce správnosti* či *presumpce platnosti* správních aktů, a stejně tak i jiných dalších nejrůznějších opatření správních orgánů. Teorie správního práva přirozeně počítá s tím, že při tzv. aplikační činnosti orgánů veřejné správy může docházet k pochybením, která se projevují v tzv. vadách zákonnosti, či v tzv. procesních vadách předmětných správních aktů aj. opatření veřejné správy. Většina těchto vad je takové povahy, že tyto vady samy o sobě ještě nezakládají neplatnost či neúčinnost takového aktu či opatření, nicméně vyžadují nápravu, sjednávanou v dalším postupu příslušných správních orgánů.

Tak lze jen při splnění právem předepsaných podmínek příslušným rozhodnutím **zrušit**, tj. prohlásit za neplatný, *normativní správní akt* (u místní správy se takto jedná o *právní předpisy obcí*), příp. dosáhnout **změny** takového aktu, přičemž zrušení takového aktu zpravidla vždy nejprve předchází jeho **sistace** s výzvou ke zjednání nápravy orgánem, který daný akt vydal. To především za podmínek stanovených zákonem o obcích ve spojení s dozorem a kontrolou výkonu působnosti obcí.<sup>1</sup> To v podstatě obdobně platí i pro jiné akty orgánů obcí, jako jsou nejrůznější usnesení, rozhodnutí, opatření, na něž taktéž pamatuje režim dozoru a kontroly nad výkonem působnosti obcí. Tato právní úprava, byť od jisté míry diferencovaně, pamatuje jak na právní předpisy i jiné akty vydávané nejen v samostatné působnosti obcí, ale i na právní předpisy a jiné akty vydávané v působnosti přenesené.

Mimo to přirozeně zjednání nápravy přichází v úvahu, ovšem při použití jiných právních prostředků, i u jiných, převážně *individuálních, správních aktů*, vydávaných v režimu správního řádu, kde pro tyto účely dominují zejména tzv. opravné prostředky ve správním řízení.

Ve všech těchto případech, jak bylo ostatně již poznamenáno, se přitom vychází z předpokladu, že i vadný správní akt (a obdobně i tzv. opatření) je způsobilý založit příslušné právní účinky, a nabude-li těchto účinků, dokud jej správní (příp. soudní) orgán pro jeho vady nezmění, příp. nezruší, je třeba se jím řídit.

---

<sup>1</sup> Viz blíže v kapitole druhé této studijní publikace.

Jiným případem vad aktů realizace správního práva jsou potom takové vady, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků předmětného aktu, a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že „došlo ke vzniku“ správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu, který bývá teorií správního práva nejčastěji označován jako *akt nicotný*, někdy se také hovoří o aktech nulitních, případně aktech neplatných. V současné době vady nicotnosti a způsob jejich zjišťování a prohlašování nicotnosti vymezuje správní řád.<sup>2</sup>

Zvláštním případem jsou podle teorie správního práva v této souvislosti tzv. *paakty*, tj. akty, které „vydal“ subjekt, jenž nemá postavení opravňující vydávat správní akty.<sup>3</sup> Takový „akt“ nemůže mít a také nemá žádné právní účinky. Úkon subjektu, jímž by vydával „akt“, aniž by disponoval pravomocí k vydávání správních aktů, je tedy pro tuto svoji nezákonnost právně nerelevantním, nejde tedy vůbec o právní akt. V těchto případech je potom tedy bezpředmětné mluvit o zrušení či změně takového aktu.<sup>4</sup>

Naproti tomu překročení působnosti správního orgánu vede k vadnosti právně existujícího aktu, jejíž důsledky je třeba posoudit a kvalifikovaně o nich rozhodnout ve smyslu právně vymezených podmínek pro zrušení, změnu a sistaci vadných správních aktů.

Nutno podtrhnout, že veškeré konkrétní postupy při uplatňování této záruky zákonnosti ve veřejné správě těsně souvisí s již zmíněnou kontrolou a jejím avizovaným vztahem k ostatním zárukám zákonnosti ve veřejné správě.

---

<sup>2</sup> Viz §§ 77 a 78 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád) ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> Zmíněné „paakty“ za skupinu vadných správních aktů považovat nelze, neboť se vůbec o správní akty nejedná.

<sup>4</sup> Tady je třeba poukázat na nejasnost a nejednotnost terminologie, používané ve spojení s nicotnými akty a s paakty. Tak např. v nálezů ÚS ve věci II.ÚS 103/96 se hovoří o „nicotném aktu (paaktu), v jehož případě nevznikly žádné právní následky....“.