

Formy realizace (činnosti) veřejné správy – úvod: Přehled forem, členění

MP615Z Správní právo I – 2. 5. 2024

Tomáš Svoboda

Zaměření prezentace

- **Zaměření tématu:** Formy realizace (činnosti) veřejné správy – úvod: Přehled hlavních forem činnosti veřejné správy. Členění forem realizace; včetně hlediska právní závaznosti, právních důsledků a hlediska procesního

- **Osnova prezentace:**
 - *1/ Realizace veřejné správy*
 - *2/ Formy realizace VS*
 - *3/ Členění forem činnosti VS*
 - *4/ Přehled hlavních forem činnosti VS*
 - *5/ Požadavky a vady*

- **Cíl přednášky:** Vymežit pojmů realizace (činnosti) VS v jejích základních podobách, pojem forma činnosti VS a osvojit si základní členění těchto forem – včetně jejich vzájemného odlišení vysvětlení jejich základních rysů.

1/ Realizace VS

Organizace VS

- Struktura (správních orgánů, ale i veřejných subjektů, vnitřních útvarů, personální apod.)
- Tzv. **statické pojetí VS**

Činnost VS

- Působení VS na společnost
- Ale i vnitřní činnosti
- Tzv. **dynamické pojetí VS**

- Také označována jako **realizace VS** (obdobné vyjádření téhož)
- Ale **možná přesnější**, protože činnost na první pohled vylučuje nečinnost (není přesné)

1/ Realizace VS

□ Činnost VS – obsah

- Cíle a úkoly VS → Funkce VS → Metody působení VS → Formy realizace (činnosti) VS
- **Cíle a úkoly** = dosahování předpokládaných **výsledků** (zpravidla stanovených zákony)
- **Funkce VS** = **regulativní** a mocenské ochrany (obecné), konkrétněji řada dalších
- **Metody působení VS** = **administrativní**, ekonomické, organizační
- **Formy realizace** = finální, vnější výraz činnosti správních orgánů, resp. konkretizují a projevují činnost VS navenek

2/ Formy realizace VS

□ Více kategorií forem

- Pozor – existuje jednak **mnohost forem**
- Obecně – VS je příliš **složitá**, aby si vystačila s jednou formou
 - Jedna forma pro vše by vedla k **neefektivnosti** (např. normativní regulace prostřednictvím individualizovaného rozhodování = miliony nových rozhodnutí...)

- Vedte toho také **více různých pojetí „forem“**
- *Formy jako teoretické kategorie* (tomu se věnujeme nyní a následně v SP II)
- *Zákonné formy činnosti VS* (tomu se budete věnovat zejména v SPP)
- *Jiné související formy* (zejména v SP II)

2/ Formy realizace VS

□ Teoretické formy

□ = Teoretické konstrukty

- Vědecký přístup (přehlednost, klasifikace atd.), racionální metody, abstrakce praxe
- Spíše **obsahové nahlížení** (v hmotněprávním smyslu – způsoby regulace společenských vztahů)

- Zkoumá tzv. *nauka o správních činnostech*
- Pozor ale na **různá teoretická pojetí** (tzv. brněnská škola x jiné fakulty) = v různých učebnicích různé klasifikace a terminologie!
- Rozdíl zejména v pojetí správního aktu
 - Pro většinu domácí doktríny správní akt = pouze individuální správní akt (výchozí v praporepublikové nauce)
 - V rámci „brněnské školy“ = zastřešující označení pro širší kategorii správních aktů (ISA, NSA, SSA... viz dále)

- Preferujte „naši“ učebnici, ze které prezentace vychází 😊 – viz studijní prameny/závěr

2/ Formy realizace VS

□ **Zákonné formy**

- = **(Procesním) právem upravené „vnější“ formy realizace**
- Právní realita (mnohdy nikoli ideální...)
- Spíše **procesní nahlížení** (= zákonné procesní požadavky – na **procesní postup a výslednou formu** předmětného aktu – zpravidla zásada písemnosti)
- **Účel** zejména
 - *Právní jistota* (předvídatelnost) – formou se navenek komunikuje, že jde o činnost VS
 - *Zákonný základ výkonu veřejné moci* (viz ústavní výhrada zákona)

□ **Jiné (navazující) kategorie**

- Např. **správní soudnictví** (základní druhy řízení pracují s kategoriemi **rozhodnutí, zásahu, nečinnosti či opatření obecné povahy**) nebo **odpovědnost za škodu** (**rozhodnutí či nesprávný úřední postup**)
- Někdy složité, které kategorie si „odpovídají“... (také problém tzv. *propůjčování formy*)

2/ Formy realizace VS

- **Příklad „propojení“ teorie a zákonné úpravy**
 - **Teoretické formy** = individuální správní akt (ISA)
 - **Zákonné formy** = odpovídající formy upravené ve správním řádu
 - *Rozhodnutí* (meritorní)
 - *Usnesení* (procesní)
 - *Příkaz* (meritorní, ale procesně zjednodušený)
 - Vše **povaha ISA**, ale jiné procesní podmínky (pro jiné situace a s jinými požadavky atd.)
 - *Návazně přezkum jako rozhodnutí ve správním soudnictví (ale výluky), případně odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím (někdy je to ale složitější...)*

3/ Členění forem činnosti VS

□ Veřejná správa – základní roviny

□ Tzv. vrchnostenská veřejná správa

□ = mocenské (výkon veřejné moci), **autoritativní vystupování VS** (správního orgánu nadaného pravomocí a působností)

□ Typicky rozhodování o veřejných subjektivních právech (ale i různé jiné podoby)

□ Tzv. nevrchnostenská veřejná správa

□ Stále sleduje **cíle VS**, ale **jinými prostředky...**

- *„Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům státní 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, J., Československé správní právo, 1937)

3/ Členění forem činnosti VS

□ Nevrchnostenská veřejná správa

□ Pod tuto rovinu VS tradičně řazeny (odlišovány)

□ Fiskální VS

➤ V základu hospodaření s veřejným majetkem (viz samostatné téma VM – SP II)

□ Pečovatelská VS

➤ VS pečuje o adresáty, typicky v podobě zajišťování tzv. **veřejných služeb** (částečně v SP III)

□ **Podstatné:** používání jiných (právních) prostředků – „forem“

□ Typicky **horizontální (v principu rovné) právní vztahy mezi VS** (veřejnými subjekty) a jinými subjekty

□ Odlišná metoda – namísto „rozhodování“ zpravidla **dohoda** (**smluvní metoda = metoda soukromoprávní**)

□ Veřejné subjekty v této oblasti běžně uzavírají smlouvy = **méně specifická oblast**

3/ Členění forem činnosti VS

□ Nevrchnostenská veřejná správa

- **Ale pozor:** uvedené neznamena, že jde o oblast výlučně soukromého práva!
- Vždy je zde **přítomen veřejný účel** (veřejný zájem – veřejné subjekty nemají plnou, „soukromoprávní“ autonomii vůle)
- Zpravidla jsou přítomna určitá **zvláštní veřejnoprávní omezení** (např. zvláštní pravidla pro hospodaření s veřejným majetkem = vyšší přísnost)
- Někdy i v této oblasti **případy vrchnostenského vystupování** (výkonu veřejné moci) – typicky některé aspekty pečovatelské správy (např. školství – rozhodování o právu na vzdělání)
- **Ne všechny smlouvy** uzavírané ve veřejné správě jsou **soukromoprávní povahy** (x veřejnoprávní smlouvy)

3/ Členění forem činnosti VS

□ Vrchnostenská veřejná správa

- „Tradiční“ oblast nauky o správních činnostech
- Oblast spojená s výkonem veřejné moci (*veřejněmocenské akty*)
- Do této oblasti směřují dále rozebírané **formy realizace VS**, i ty však lze dále členit...

□ Podle **právních účinků**

- *Právní formy právní*
- *Neprávní formy*

□ Podle **zaměření**

- *Vnější (externí) formy*
- *Vnitřní (interní) formy*

3/ Členění forem činnosti VS

□ Právní formy činnosti VS

- **Mají** bezprostřední právní účinky (např. přímo zakládají, mění či ruší práva a povinnosti)
- Typicky **jednostranné (autoritativní) uplatnění** (tzv. subordinační povaha)
- Výjimečně také dvou a vícestranné (veřejnoprávní smlouvy)
- Obecně (v prostředí VS) výkonná, podzákonná a nařizovací povaha
- Adresát/ka může být *externí* i *interní* (viz dále)

□ Neprávní formy činnosti VS

- Souvisejí s výkonem (vrchnostenské) VS, ale **nemají** odpovídající právní účinky
- **Doplňkový charakter** – např. přípravné či podpůrné realizační činnosti
- (*Operativně organizační činnosti* či *materiálně technické operace*)

3/ Členění forem činnosti VS

Vnější formy činnosti VS

- Adresát/ka **mimo** struktury VS
- Např. vydávání právních předpisů, povolovací činnost, administrativní dozor...
- Sledují primární účel VS (chtěné působení ve společnosti)

Vnitřní formy činnosti VS

- Adresát/ka „**uvnitř**“ VS
- Obecně označovány např. jako **interní akty řízení** (podstata = **vnitřní řízení VS**)
- Základem jsou obecně **hierarchické vztahy** uvnitř struktury VS
- Mohou mít povahu individuální (např. označení *služební pokyn*), tak normativní (např. označení *vnitřní předpis*)
- Nemají závaznost navenek (jejich účinky se však takto mohou zprostředkovaně projevit)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

Právní formy činnosti VS

Normativní správní akty (NSA)

- Externí NSA
- Interní NSA

Individuální správní akty

- Externí ISA
- Interní ISA

Smíšené správní akty (SS)

Veřejnoprávní smlouvy

Faktické úkony s přímými právními důsledky

(Formalizované administrativní úkony)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

Správní akty obecně (ISA, NSA, SSA)

Společné:

- Jednostranný**, veřejně mocenský akt – *administrativněprávní metoda regulace*
- Vydává **příslušný správní orgán** (zákonný základ)
- Pravidla **postup a náležitosti aktu** (zákonné požadavky)
- Obsahem** typicky založení, změna nebo zrušení práv či povinností

Rozdílné – zejména zaměření (obsah):

- Konkrétní* (ISA)
- Abstraktní* (NSA)
- Konkrétně-abstraktní* či naopak (SSA)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

Individuální správní akty – charakteristika

Konkrétní (individualizovaný) předmět

= Otázka, o které se rozhoduje – např. konkrétní právo či povinnost

Konkrétní (individualizovaný) adresát

= Individuální určení adresáta práva či povinnosti

Použití obecných právních pravidel na jednotlivé případy = **akty aplikace práva**

(*Založení, změna nebo zrušení práv či povinností v konkrétním případě*)

Procesně typicky (ale ne výlučně) rozhodnutí podle správního řádu (viz SPP)

Význam existence zákonné procesní úpravy (výhrada zákona, zákaz libovůle...)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Individuální správní akty – druhy

- **Konstitutivní** (*pro futuro*)
- **Deklaratorní** (*pro praeterito*)

- **Oprávněnostní** (přiznává právo) či obdobně **pozitivní** (vyhovující)
- **Povinnostní** (ukládá povinnost) či obdobně **negativní** (zamítající)

- **Meritorní** (ve věci)
- **Procesní** (pomocné)

- **Regulativní** (typické účinky ISA – založení, změna či zrušení práv či povinností)
- **Neregulativní** (tzv. jiné úkony, viz dále)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Individuální správní akty – tzv. jiné úkony VS

- 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)
- Stále však (autoritativní) **aplikace práva** správním orgánem (v nejširším smyslu lze podřazovat pod **ISA**)

- Jsou **méně formalizované** (obecná úprava = **SŘ**)
 - Ve SŘ výslovně: *vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení*
 - SŘ se však aplikuje i na další případy obdobných úkonů

- *Podrobněji přednášky SP II (pro ISA i jiné úkony)*

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Normativní správní akty – charakteristika

- **Abstraktní (obecný) předmět**
- **Abstraktní (blíže neurčený) adresát**
- = Zaměřené na **opakovatelné situace**

- Výraz **normotvorné činnosti** (nikoli aplikace práva)
- Vydávané **orgány VS** v rámci normotvorné pravomoci

- Mají **formu** a **obsah** podzákonných právních předpisů (= obecná závaznost)
- **Výjimka = vnitřní předpisy**, které nemají povahu právních předpisů (stále ale jde o NSA)

- **Procesně** zřetelně méně formalizované (avšak některé výslovné formální požadavky – zejména obligatorní **publikace**)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

Normativní správní akty – druhy

- Vnější** (podzákoné právní předpisy)
- Vnitřní** (vnitřní předpisy)

- Sekundární** (prováděcí povaha)
- Prvotní** (nová práva a povinnosti, nikoli provádění zákonného základu)

- NSA státní správy** (prováděcí povaha)
- NSA samosprávy** (obecně závazné vyhlášky, specificky tzv. statutární předpisy)

- Podrobněji poslední dvě přednášky SP I*

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Smíšené správní akty

- Na pomezí ISA a NSA = **hybridní povaha**
- **Účel** = konkretizovaná regulace pro neurčený okruh osob (např. územní plány)

- Konkrétní a současně abstraktní předmět a adresát/ka, resp. **kombinace:**
- *Akty konkrétně-abstraktní (relativně konkrétní předmět a individuálně neurčení adresáti)*
 - V praxi téměř výhradně tato varianta (takto judikaturou chápána zákonná forma **opatření obecné povahy**)
- *Akty abstraktně-konkrétní (naopak)*

- **Spíše aplikační akt** (nemůže sám vytvářet nová práva a povinnosti), také **procesně** blíže ISA (správnímu rozhodnutí) – regulace vydávání ve správním řádu (**OOP**)

- *Podrobněji přednáška SP II*

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Veřejnoprávní smlouvy – charakteristika

- Zakládá mění nebo ruší **práva a povinnosti** (jako zpravidla správní akt)
- Ale na modifikovaném **smluvním základě** = **atypičnost pro formy VS** (*smluvní konsensus*)

- **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**

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ **Veřejnoprávní smlouvy – druhy**

□ **Procesně** – jejich vymezení a úpravu uzavírání obsahuje **SŘ**

□ Zde také rozlišované **druhy**:

□ **Koordinační** (spolupráce)

□ **Subordinační** (typicky nahrazují rozhodnutí)

□ **Mezi účastníky** (převod práv a povinností mezi účastníky správního řízení)

□ (Možné jsou však také jiné veřejnoprávní smlouvy dle zvláštních předpisů)

□ **Pozor** na odlišení veřejnoprávních smluv od jiných smluv

□ *Podrobněji viz přednáška SP II*

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ **Veřejnoprávní smlouvy – a jiné smlouvy...**

□ Ne všechny smlouvy ve VS = veřejnoprávní, rozlišení **podle povahy právních vztahů**:

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

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

(Oblast 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

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

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

□ Faktické úkony s přímými právními důsledky –

charakteristika

- Specifická **forma činnosti VS**
- **Bez procesní stránky** (dané povahou věci – pro některé situace)
 - Např. bezodkladná ochrana života, zdraví, majetku či jiné významné právem chráněné hodnoty
- Ale současně vyžadují **právní základ a podmínky provedení** (stále výkon veřejné moci obecně podléhající výhradě zákona) – zejména požadavek **přiměřenosti**
- **Procesně** není upraveno ve SŘ, ale úprava ve zvláštních zákonech (např. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky)

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

- **Faktické úkony s přímými právními důsledky – druhy**
 - **Závazné příkazy (pokyny)** – např. řízení dopravy na pozemních komunikacích
 - **Bezprostřední zákroky (zásahy)** – např. zákroky podle zákona o polici ČR
 - **(Jiné) donucovací úkony** – např. předvolání či exekuční úkony

- *Podrobněji přednáška SP II*

4/ Přehled hlavních forem činnosti VS

Formalizované administrativní úkony

- Spadají sem **zejména** úkony registrační a evidenční (vedení různých registrů, rejstříků, seznamů aj. evidencí)
- Právní úprava předepisuje obsah, formu, podmínky a způsob vedení (včetně práv a povinností)
- Souvisí s **prací VS s informacemi** (s tzv. agendovými informačními systémy a základními registry)

5/ Požadavky a vady

□ Požadavky na činnost VS

- Zejména **zákonnost** (*zásada legality*), ale i jiná hlediska (účelnost, hospodárnost atd.)
- V případě vady ovšem **nepostrádají právní účinky** – obecně *presumpce bezvadnosti* (někdy také *presumpce správnosti* či *platnosti*)
- Vada pouze **základ pro přezkoumatelnost** právními prostředky (změna, zrušení, sistace – specifické pro různé formy)
- Ochrana **právní jistoty** – obecně důvěry v akty veřejné moci

- *Podrobněji následující přednáška SP I*

5/ Požadavky a vady

□ Možné vady

- Specifické **pro různé kategorie** forem činnosti (nejvíce strukturované v případě ISA), obecně např.:
- **Vady obsahu** (zvoleného řešení) či **formy** (ve formálních náležitostech)
- **Vady právní** (aplikaci právních norem) či **skutkové** (zjištění skutkového stavu, probíhá-li)
- **Nicotnost** (závažné vady, pro které neuplatněna presumpce bezvadnosti – na akt od počátku pohlíženo jako na neexistující – někdy však nutno autoritativně určit)
- **Procesní vady** (vady procesního postupu – např. vady správního řízení)
- *Podrobněji následující zejména SPP*

Formy realizace (činnosti) veřejné správy – úvod: Přehled forem, členění

Děkuji za pozornost

Dotazy?

Literatura:

- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 9., doplněné a aktualizované vydání. Učebnice Právnické fakulty MU. Brno: Masarykova univerzita, 2024. ISBN 978-80-280-0503-0.