



Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy I:

MP719Z Správní právo II

4. přednáška 11. 10. 2021

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?

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 aktuálně

- *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 podle zákona o ochraně veřejného zdraví – 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).*

Mimořádná opatření podle pandemického zákona (94/2021 Sb.)

- Výslovné přidělení formy opatření obecné povahy
- Možnost vydávat mimořádná opatření i pro území celého státu
- Mimořádná situace nevytváří konkrétnost předmětu regulace bez dalšího = propůjčení formy OOP pro normativní akt = zvýšení úrovně ochrany subjektivních práv

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

K tématu také:

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