

Charakteristika a znaky hlavních forem realizace veřejné správy II

Správní právo II – 18. 10. 2021

Tomáš Svoboda

Navázání na minulou přednášku...

– **(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 (zejm. **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 (smluvní svoboda)*
- **Alternativa** ke „klasickým formám“
- Obecná úprava ve **SŘ (část V.)**

– Označení

- Historické = „**veřejné smlouvy**“
- Současné obecné legální označení = „**veřejnoprávní smlouvy**“ (SŘ, ObZř)
- Ale také jiná označení („*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 ním 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, nýbř že dohoda účastníků je vždy toliko aktem přípravným, jenž teprve autoritativním prohlášením veřejné moci, po ní 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)
- Vícestrannost a smluvní základ **indikují soukromoprávní povahu**
(*horizontální 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“**

– *(Či oblast tzv. nevrchnostenské správy)*

– **Stále v základu soukromoprávní vztahy**

❖ Typicky majetkoprávní jednání subjektů VS (nabývání či nakládání s veřejným majetkem)

❖ Ale i zde určitá veřejnoprávní omezení (srov. § 38 a násl. ObZř)

– *Problematika odlišení soukromého a veřejného práva (= někdy obtížné...)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

– Tzv. nevrchnostenská 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 (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**
 - = 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“*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159 SŘ)
 - § 159 (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 zákonnosti* (§ 2 odst. 1 SŘ) a *souladu s veřejným zájmem* (§ 2 odst. 4 SŘ)
 - *Pozn.: právními předpisy se rozumí také mezinárodní smlouvy (srov. § 2 odst. 1 SŘ)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Obecné vymezení veřejnoprávní smlouvy (§ 159 SŘ)
 - *§ 159 (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...
 - *§ 159 (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 (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*
 - Uzavírání - **všeobecné zákonné zmocnění** (§ 160 odst. 5 a 6 SŘ)
 - Ale pokud o výkon státní správy třeba **souhlas nadřízeného SO**
 - *Pozn.: předpokládané subjekty VS mohou mezi sebou uzavírat také soukromoprávní smlouvy (viz dříve)*

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Druhy veřejnoprávních smluv – 1/ koordinační (§ 160 SŘ)
 - § 63 ObZř:
 - (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)
 - § 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/ koordinační (§ 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 ObZř, obdobně *tamtéž připojení obce k jiné obci*)
- ❖ *Dohoda o změně hranic obcí* (§ 26 ObZř)
- ❖ *Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí* (§ 49 odst. 5 ObZř)

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Druhy veřejnoprávních smluv – 2/ subordinační (§ 161 SŘ)
 - *(1) 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
 - Vyžadováno zvláštní **zákonné zmocnění**
 - **Porušení** (či neuzavření) může vést k vydání vrchnostenského aktu (rozhodnutí) či v některých případech také k odpovědnosti za správní delikt (srov. § 178 StZ)

1) Veřejnoprávní smlouvy

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

- § 116 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, StZ:
- (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)
 - § 10a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů:
 - (3) *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)
 - *Veřejnoprávní smlouva o provozování národního střediska kybernetické bezpečnosti (CERT - Computer Emergency Response Team; § 19 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti)*
 - 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 – viz **NS, 32 Cdo 2713/2013**)

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Druhy veřejnoprávních smluv – 3/ „mezi účastníky“ (§ 162 SŘ)
 - *(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, nevyklučuje-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)
 - **Všeobecné zmocnění** k uzavírání + ale také **značné limity** (*může vylučovat povaha věci nebo zvláštní úprava, současně vyžadován souhlas SO*)

1) Veřejnoprávní smlouvy

- Druhy veřejnoprávních smluv – 3/ „mezi účastníky“ (§ 162 SŘ)
 - § 27 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon):
 - (7) *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 StZ:
 - (5) ***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)
 - = **Spor o plnění** (závazek)
 - Rozhodují **správní orgány** příslušné dle § 169 SŘ (viz také *sporné řízení podle SŘ*)
 - ❖ Vůči rozhodnutí nelze odvolání ani rozklad (lze přezkumné řízení)
 - ❖ Lze ale **soudní přezkum** (ale až proti rozhodnutí o sporu)

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**
- 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)
- = 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
- Jsou **formalizované** (obecná úprava = **část IV. SŘ**)

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 (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 (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* (podmiňující akty – **závazná stanoviska**, § 149 SŘ)
 - *Vnější* či *vnitřní*
 - *Právně závazné* či *nezávazné*
 - *Hmotněprávní* či *procesněprávní*
 - *Na žádost* či *z moci úřední*

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 InfZ Hrazení nákladů

– *(3) 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(ÚSC) Osvědčení

– *(1) 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 – souhlas s ohlášením stavby (§ 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, lze je ale jako rozhodnutí žalovat*
- (Návaznost na minulou přednášku – další příklad tzv. *propůjčení formy*)

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)

– (Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu - § 65 a násl. SŘS)

– Nečinnost

– Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. SŘS - jen *rozhodnutí či osvědčení*)

– Zásahová žaloba (§ 82 a násl. SŘS – tzv. nečinnostní zásah)

3) Faktické úkony

– Podstata

- Faktické úkony **s přímými právními důsledky** = právní forma činnosti VS, avšak **mimořádná**
- **Bez procesní stránky** (dané povahou věci – pro některé situace)
- Ale současně **právní základ a podmínky provedení**

– Kategorie

- *Závazné příkazy*
- *Bezprostřední zákroky*
- *(Jiné) donucovací úkony*

3) Faktické úkony

– 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 zákona č. 361/2000 Sb., zákona o silničním provozu

*(1) **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

– 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 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

(1) 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:

(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

– 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) Donucovací 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

– (Jiné) donucovací úkony

- Zejména **exekuční úkony** = faktické úkony úřední osoby, jimiž se provádí exekuce
- Na základě **dobrovolné 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

- Řízení o **ochraně před nezákonným zásahem**, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS):

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.

- 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)
- 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 a příkazu nelze odvolání (ale možné námitky)
 - **Námitky** (§ 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)

– 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. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.