


Činnost	1 – jednostranná 2 – dvou- a vícestranná	A – abstraktní I – individuální/ konkrétní S – smíšená	P – právo- tvorná N – neprávo- tvorná	E – vnější/externí I – vnitřní/ interní
Opatření obecné povahy				
Zveřejnění kontaktních údajů na internetových stránkách úřadu				

### 3. Charakteristika jednotlivých forem správních činností

#### 3.1. Normativní správní akty

 Normativní správní akty (dle starší terminologie abstraktní správní akty), nyní používaný pojem „nařízení“ jsou výsledkem právo-  
tvorné činnosti orgánů veřejné správy. Mají nařizovací povahu, mocenský a autoritativní charakter. Jde o jednostranné právní akty obsahující obecně závazná pravidla chování, jež se vztahují na blíže neurčený okruh adresátů. Jejich ustanovení jsou právně závazná a mocensky vynutitelná. Jinak vyjádřeno, neplnění a nerespektování stanovených pravidel může být zákonným způsobem sankcionováno a vynucováno.


Normativní správní akty jsou akty podzákonné, tzn. že musí být vydány tzv. *secundum et intra legem* (podle zákona a v mezích zákona).

Normativní správní akty slouží nejčastěji k provedení zákona – zde jde především o konkretizaci příslušného zákonného ustanovení. V této souvislosti hovoříme o **prováděcích právních předpisech**. Do této skupiny patří např. nařízení vlády, nařízení a vyhlášky ministerstev, popř. jiných ústředních správních úřadů či jiných správních úřadů. Na místní úrovni jsou dále vydávána nařízení obcí a krajů. Ty však již neslouží k provedení zákona.

Normativní správní akty, vedle orgánů státní správy, vydávají i orgány samosprávných veřejnoprávních korporací. Např. jde o obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, statuty vysokých škol či profesních komor. Tato kategorie normativních aktů, rovněž neslouží k provedení zákona, ale daná

veřejnoprávní korporace jimi realizuje své právo na samosprávu. Uvedené normativní správní akty nazýváme **statutárními předpisy**.

Zvláštní kategorii normativně správních aktů představují **interní a provozní předpisy**. Tyto akty zpravidla slouží k řízení podřízených pracovníků či podřízených orgánů v rámci daného hierarchického systému nebo těch, kteří dané zařízení budou používat (např. provozní řád školy, provozní řád ubytovny).

 **Podmínkou platnosti všech normativních správních aktů je jejich řádná publikace.**

Z uvedeného vyplývá, že v teorii správního práva rozeznáváme tyto **druhy normativních správních aktů**:

- nařízení,
- statutární předpisy územní a zájmové samosprávy (tzv. statuty),
- interní (vnitřní) předpisy,
- provozní předpisy,

a že u všech uvedených aktů lze vyzorovat určité **společné charakteristické znaky**, kterými jsou:

- **jednostrannost**  
Vydání normativního správního aktu vždy představuje jednostranný projev vůle příslušného orgánu, jehož prostřednictvím se upravují práva a povinnosti jeho adresátů. Jde tedy o projev autoritativního a mocenského postavení orgánu vydávajícího daný akt. Toto postavení může vyplývat, buď přímo ze zákona, nebo z hierarchických vztahů nadřízenosti a podřízenosti.
- **podzákonost**  
Vyjadřuje v podstatě postavení aktu k zákonu. Žádný z normativních správních aktů nesmí být vydán v rozporu se zákonem. Ve srovnání se zákony jde tedy o předpisy nižší právní síly.
- **právní závaznost**  
Znamená, že adresáti normativních správních aktů nebo statutárních předpisů nemohou rozhodovat o tom, zda stanovené pravidlo dodrží, či nikoliv. Nedodržení stanovených pravidel je pro adresáty

spojeno s určitými právními důsledky. Např. nedodržení nařízení či obecně závazných vyhlášek bude v mnohých případech zakládat správněprávní odpovědnost a bude tak spojeno s určitou sankcí. Porušení interních předpisů může způsobit vznik pracovněprávní či disciplinární odpovědnosti a může mít za následek až rozvázání pracovního či služebního poměru nebo vyloučení z profesní komory. Nerespektování provozních předpisů by mohlo mít za následek např. nevpouštění do objektu nebo vyvedení, popř. založení občanskoprávní odpovědnosti za způsobenou škodu.

- **obecnost ve smyslu relativně neomezené územní a osobní působnosti**

V této souvislosti je třeba upozornit, že obecnost aktu se v rovině územní i osobní působnosti může různě kombinovat. Existují **předpisy s neomezenou územní působností, ale s omezenou působností osobní** (např. nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě – uvedený předpis je celostátně platný, ale vztahuje se pouze na uvedené zaměstnance). Lze se setkat i s případem opačným, tj. s **předpisy, které mají neomezenou osobní působnost, avšak omezenou územní působnost** (např. veškeré obecně závazné vyhlášky obcí). Výjimkou nejsou ani **předpisy, které jsou neomezené v obou působnostech**.

Uvádění tohoto znaku v teorii správního práva má především poukázat, resp. odlišit mezi těmi normativními akty, které mají obecnou závaznost, a těmi, které ji postrádají. **Za obecně závazné normativní právní akty lze považovat ty akty, které jsou neomezené ve své osobní působnosti.** Jde tedy v podstatě o prameny práva jako takové. Jelikož např. vnitřní předpisy zavazují pouze členy či pracovníky dané organizace, nemohou být označeny za obecně závazné předpisy, ani za prameny práva. Obdobně je tomu i v případě statutárních předpisů zájmové samosprávy – např. zkušební řád vysoké školy, neboť i ten je závazný pouze pro určitý okruh osob (studenty dané vysoké školy). **Obecnou závaznost aktu tedy nelze bez dalšího vyvozovat pouze z neomezené územní působnosti. Vždy záleží na způsobu vyjádření (omezení/neomezení) působnosti osobní.**

- **abstraktnost**

Abstraktnost neboli **neurčitost** normativního správního aktu je spatřována:

- a) v druhovém, popř. odvětvovém vyjádření věci (školství, doprava),
- b) v neurčitém počtu adresátů (občané, vlastníci nemovitostí, právnické osoby, občanská sdružení, příslušníci policie ČR, studenti aj.),
- c) nebo v obou těchto znacích.

### 3.1.1. Nařízení

**Nařízení je obecně závazný právní předpis, který je vydáván na základě zákona a k jeho provedení. Jinými slovy je prováděcím předpisem k zákonu, konkretizuje jeho jednotlivá ustanovení.**

Jelikož je nařízení normativním správním aktem, patří mezi jeho pojmové znaky jednostrannost, podzákonost, právní závaznost, obecnost a abstraktnost (srov. předchozí výklad).

**Obecné náležitosti nařízení jsou:**

- **pravomoc příslušného orgánu veřejné správy vydat nařízení:**  
V České republice byla tato pravomoc svěřena buď přímo na základě Ústavy nebo na základě speciálního zákonného zmocnění těmto orgánům:
  - vládě,
  - ministerstvu a jiným ústředním správním úřadům,
  - radě kraje,
  - radě obce, popř. zastupitelstvu obce v těch obcích, kde rada obce **nebyla zřízena.**

S výjimkou nařízení vlády je k vydání nařízení třeba speciálního zákonného zmocnění.<sup>36</sup> Obce a kraje vydávají nařízení pouze ve sféře přenesené působnosti.

- **soulad nařízení se zákonem a nařízeními vyšší právní síly:**  
Jelikož **nařízení** zákon provádí a konkretizuje, nemůže zákonu předcházet, nemůže být se zákonem v rozporu a nemůže vznikat nezávisle

<sup>36</sup> Srov. čl. 78 a 79 Ústavy.

na něm. Dále nesmí vybočovat z mezí zákona, ani udělovat povinnosti nad jeho rámec. Jedná se tak o předpisy odvozené (druhotné). Požadavek na soulad s nařízeními vyšší právní síly vyplývá z postavení orgánu, který nařízení vydává, v organizační soustavě státní správy. Zároveň však platí pravidlo, že i orgány stojící výše v hierarchii veřejné správy jsou povinny respektovat nařízení vydaná jim podřízenými subjekty. Zrušit nařízení nebo jejich jednotlivá ustanovení, která jsou v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou, může pouze ten orgán, který nařízení vydal, nebo Ústavní soud.

- **publikace předepsaným způsobem:**

Řádná publikace je základním předpokladem pro nabytí platnosti každého právního předpisu. Nařízení vlády a ústředních správních úřadů se publikují ve Sbírce zákonů. Nařízení kraje pak ve Věstníku právních předpisů kraje. Konečně nařízení obce se publikuje vyvěšením předpisu po stanovenou dobu na úřední desce obecního úřadu a současně způsobem umožňující dálkový přístup (elektronická úřední deska).

Upozorňujeme, že pojem platnost nelze zaměňovat s pojmem účinnost. **Platnost nařízení** je spojena s jeho řádnou publikací, kdežto **účinnost** nastává teprve dnem v nařízení uvedeným jako den účinnosti. Pokud tento den v předpise není uveden, nabývá nařízení účinnosti 15. dnem od jeho vyhlášení. Dnem platnosti se stává nařízení součástí právního řádu České republiky. Dnem účinnosti je schopno vyvolat zamýšlené právní důsledky.

#### ÚKOL

Seznamte se s nařízením, které je uvedeno dále a zodpovězte následující otázky:

1. Kdo uvedené nařízení vydal a kde bylo publikováno?
2. Potřeboval k jeho vydání tento orgán speciální zákonné zmocnění? Jestliže ano, z jakého zákonného ustanovení to vyplývá?
3. Kdy nastala platnost a účinnost tohoto nařízení?
4. Jak byla vymezena osobní a územní působnost?
5. V čem spatřujete abstraktnost tohoto nařízení?

**NAŘÍZENÍ RADY MĚSTA č. 1/2006**

**k zabezpečení schůdnosti místních komunikací (chodníků)  
v zimním období**

**Město Nové Hrady vydává toto**

**Nařízení rady města č. 1/2006**

**k zabezpečení schůdnosti místních komunikací v zimním období  
(chodníků)**

Rada Města Nové Hrady usnesením č. 1/2006 ze dne 20. prosince 2006 vydává na základě zmocnění v § 27 odst. 6 a 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s ustanovením § 11 odst. 1, § 61 odst. 2 písm. a) a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, toto nařízení:

**Čl. 1**

**Předmět nařízení**

Toto nařízení stanovuje rozsah, způsob a lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdních úseků silnic (dále jen „zimní údržba“) a vymezuje úseky místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam v zimním období nezajišťuje schůdnost.

**Čl. 2**

**Vymezení pojmů**

- 1) Zimním obdobím se pro účely tohoto nařízení rozumí období od 1. 11. do 31. 3. následujícího roku.
- 2) Místní komunikací a průjezdním úsekem silnice se rozumí podle stavebně a dopravně technického stavu místní komunikace, sloužící k chůzi chodců a zařazená v pasportu místních komunikací, tj. např. chodník samostatný, chodník přilehlý k vozovce (místní komunikaci) nebo k vozovce (silnici v průjezdním úseku obce), chodník přilehlý k nemovitosti, přechod pro pěší nebo i jinak oddělená část komunikace, která slouží výhradně k pohybu chodců (dále jen „chodník“).

- 3) Závadou ve schůdnosti se rozumí taková změna ve schůdnosti chodníku, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.
- 4) Odpovědnou osobou za provádění zimní údržby se rozumí osoby dle § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění.
- 5) Nemovitostí se rozumí stavba nebo pozemek.

### Čl. 3

#### Lhůty pro odstraňování závad ve schůdnosti

- 1) Na chodníku, který v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo místní komunikací, budou závady ve schůdnosti, které vzniknou vlivem povětrnostní situace v nočních hodinách, odstraněny nejpozději do 7.00 hodin. V dalším průběhu dne, v případech, kdy trvá nebo nastane povětrnostní situace způsobující závady ve schůdnosti chodníků, budou závady odstraňovány průběžně, bez zbytečných odkladů.
- 2) Odstranění nebo zmírnění závad ve schůdnosti na samostatných chodnicích se zajišťuje ve lhůtách stanovených plánem zimní údržby, který je přílohou tohoto nařízení.
- 3) Lhůta pro zmírnění závad ve schůdnosti je v plánu zimní údržby stanovena v I. pořadí důležitosti do 4 hodin, ve II. pořadí důležitosti do 12 hodin a ve III. pořadí důležitosti po ošetření I. a II. pořadí, nejpozději do 48 hodin.

### Čl. 4

#### Způsob a rozsah odstraňování závad ve schůdnosti

- 1) Odklizení sněhu nebo náledí se provádí především mechanicky, tj. za pomoci strojů a speciálních mechanismů nebo ručně pomocí k tomu přizpůsobeného nářadí a to tak, aby nedošlo k poškození samotného povrchu chodníku.
- 2) Odklizení sněhu nebo náledí se provádí nejprve odmetáním nebo odhrnutím, odškrábáním zmrazků a následně, v případě potřeby, posypem a to v celé jejich délce a šířce.
- 3) Sněhové valy je nutné rozšiřovat, aby byl zachován průchozí prostor a nebyl případně omezen výhled chodců.

- 4) Samostatné chodníky, na kterých se vzhledem k jejich dopravní důležitosti nezajišťuje schůdnost v zimním období, budou řádně označeny. Tyto chodníky jsou uvedeny v plánu zimní údržby, který je přílohou tohoto nařízení.

#### Čl. 5

##### Kontrolní a sankční opatření

- 1) Kontrolu provádění a způsobu provádění zimní údržby zajišťuje pověřený odbor Městského úřadu Nové Hradky.
- 2) Za porušení povinností uložených tímto nařízením může být uložena pokuta ve smyslu zvláštních právních předpisů.

#### Čl. 6

##### Závěrečná a přechodná ustanovení

- 1) Zrušuje se obecně závazná vyhláška č. 6/1998 o zimní údržbě místních komunikací, schválená radou města dne 30. 9. 1998.
- 2) Toto nařízení nabývá účinnosti dnem 20. 12. 2006.

.....

starosta

.....

2. místostarosta

Toto nařízení bylo s drobnými úpravami převzato z <<http://www.novehrady.cz/narizeni-rady-mesta-c-1-2006/d-1069/p1=62>>.

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Charakterizujte nařízení.
2. Jaké orgány jsou v České republice oprávněny k vydávání nařízení a kde jsou tato nařízení publikována?
3. Vyhledejte článek Ústavy obsahující generální zmocnění vlády k vydávání nařízení.
4. Co znamená právní princip *secundum et intra legem*?
5. Kdy nabývá nařízení platnosti a účinnosti?



### 3.1.2. Statutární předpisy

**Statutární předpisy** lze charakterizovat jako právní předpisy samosprávných veřejnoprávních korporací. Od nařízení se odlišují především těmito znaky:

- neslouží k provedení zákona,
- jejich obsahem je úprava (regulace) záležitostí v oblasti samosprávy,
- je věcí příslušného orgánu, zda takovýto předpis vydá či nikoliv. Vydání statutárního předpisu je tedy právem nikoliv povinností dané veřejnoprávní korporace. Možnost vydání předpisu je jednou z forem realizace jejího práva na samosprávu. Jde o tzv. právo autonomní normotvorby.

V teorii se rozlišují v zásadě dvě skupiny statutárních předpisů, a to:

- statutární předpisy územní samosprávy,
- statutární předpisy zájmové samosprávy.

#### Statutární předpisy územní samosprávy

Statutární předpisy územní samosprávy lze charakterizovat jako právní předpisy s neomezenou osobní působností, avšak s omezenou působností územní. Tyto předpisy zavazují každého, kdo se nachází na území samosprávného celku. Pro svůj obecně závazný charakter jsou považovány za prameny práva. V praxi hovoříme o obecně závazných vyhláškách obcí a krajů.

#### PŘÍKLAD

*Pokud by např. město Cheb vydalo obecně závaznou vyhlášku, kterou by zakazovalo konzumaci alkoholu na vybraných veřejných prostranstvích (např. náměstí, blízkost škol aj.), vztahoval by se tento zákaz nejen na občany města Cheb, ale rovněž na všechny osoby, které by se v dané lokalitě nacházely.*

K vydání obecně závazných vyhlášek jsou na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněna zastupitelstva obcí a krajů. Tento ústavní článek představuje generální zmocnění, tzn. že obecně závazné vyhlášky mohou být vydávány bez speciálního zákonného zmocnění. Jde tedy o předpisy neodvozené (prvotní). V procesu jejich vydávání se tak uplatňuje princip *praeter legem* (vedle zákona). Jinak vyjádřeno obecně závazné vyhlášky, na rozdíl od na-

řízení mohou vznikat i nezávisle na něm. Znak **podzákonosti** se ve vztahu k vyhláškám obcí a krajů projevuje tak, že při vydávání těchto předpisů se zastupitelstva musí řídit zákony. Tím se má zejména na mysli, že:

1. Zákony vymezují, jaké záležitosti spadají do oblasti samostatné působnosti, a které do oblasti přenesené. Zákon tak vymezuje, v jakých záležitostech mohou zastupitelstva tyto předpisy vydávat.
2. Další omezení pro vydávání obecně závazných vyhlášek představuje ústavní princip, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.<sup>37</sup> Tento právní princip se odráží v dikci ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. **Bez zákonného zmocnění tedy nelze statutárními předpisy ukládat povinnosti, zákazy či omezení právní povahy (viz dále § 10 zákona o obcích).**

#### ÚKOL

Seznamte se s výše uvedenými ustanoveními příslušných zákonů.

3. Obsah obecně závazné vyhlášky nesmí být v rozporu se zákonem.

#### PŘÍKLAD

*Je právem, nikoliv povinností, obce stanovit obecně závaznou vyhláškou výši tzv. místních poplatků (např. poplatek za psy, z ubytovací kapacity, za zábor veřejných prostranství aj.). Obec tak může reagovat na své místní podmínky. Proto je výše těchto poplatků v jednotlivých obcích rozdílná, v některých obcích nejsou některé druhy místních poplatků dokonce vůbec zavedeny (velká města vs. malé vesnice). Pokud se však již obec rozhodne místní poplatky na svém území zavést, je povinna respektovat podmínky stanovené zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Jinak vyjádřeno obec může zavádět jen takové poplatky, které uvedený zákon upravuje. Nesmí překročit zákonem zavedené maximální výše jednotlivých poplatků. Musí respektovat zákonná osvobození některých osob od poplatků aj. Na druhou stranu však obec může rozšiřovat okruh osvobozených osob, stanovit rozdílné výše pro určité skupiny (např. poplatek za psy – rodinné domky vs. panelové domy).*

<sup>37</sup> Srov. čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Zastupitelstva schvalují **obecně závazné vyhlášky usnesením nadpoloviční většiny všech svých členů**. Obecně závazné vyhlášky obcí se publikují na úřední desce obecního úřadu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecně závazné vyhlášky kraje se publikují ve Věstníku právních předpisů kraje.

Dozor nad zákonností těchto předpisů vykonává Ministerstvo vnitra, a dále Ústavní soud ČR (blíže srov. kapitolu IV. – Kontrola ve veřejné správě).

Porušování povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje je správním deliktem.

#### ÚKOLY

1. Na internetu vyhledejte alespoň tři obecně závazné vyhlášky různých obcí a zjistěte, co upravují. Pokud ukládají povinnosti, srovnajte s dikcí § 10 zákona o obcích.
2. Další zajímavé informace k této problematice naleznete na stránkách Ministerstva vnitra – odbor dozoru a kontroly, zejména v rubrice stanoviska.

#### Statutární předpisy zájmové samosprávy

Statutární předpisy zájmové samosprávy lze charakterizovat jako právní předpisy s omezenou osobní působností, avšak s neomezenou působností územní. To znamená, že tyto předpisy zavazují pouze ty, kteří tvoří osobní základ daného samosprávného celku<sup>38</sup>, bez ohledu na to, kde se nacházejí. Postrádají tak obecnou závaznost, a proto je nelze považovat za prameny práva. V praxi hovoříme např. o volebních, organizačních, disciplinárních, zkušebních a jiných řádech vysokých škol a profesních komor. Statutární předpisy profesních komor se též nazývají stavovské předpisy.

#### PŘÍKLAD

*Statutární předpisy České advokátní komory se vztahují pouze na advokáty, popř. advokátní koncipienty, a to bez ohledu na místo v České republice, kde vykonávají svou profesi.*

---

<sup>38</sup> Výjimkou je zkušební řád České advokátní komory, který má formu vyhlášky. Vydává ji Ministerstvo spravedlnosti po vyjádření České advokátní komory a působí vůči uchazečům o advokacii.

Pravomoc přijímat statutární předpisy zájmové samosprávy přísluší nejvyššímu orgánu daného samosprávného celku (valná hromada profesní komory, akademický senát vysoké školy).

Základní obsahové náležitosti statutárního předpisu může stanovit zákon.<sup>39</sup> Pokud tomu tak je, musí orgán zájmové samosprávy takovou skutečnost statutárním předpisem upravit. Další omezení při vydávání těchto předpisů představuje skutečnost, že některé statutární předpisy zájmové samosprávy se předkládají ke schválení věcně příslušnému ministerstvu. V těchto případech je pak daný souhlas jednou z podmínek platnosti statutárního předpisu. Pro vydávání statutárních předpisů zájmové samosprávy nejsou zákonem stanoveny žádné další požadavky na jejich publikaci.

### PŘÍKLAD

*Statut veřejné vysoké školy se předkládá k odsouhlasení a k následné registraci Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Tato registrace je nezbytným předpokladem platnosti tohoto předpisu.*

Ve vztahu ke statutárním předpisům zájmové samosprávy je do jisté míry prolomeno i tvrzení, že jejich vydání je právem, nikoli povinností, jak jsme uvedli v úvodu této kapitoly. Lépe vyjádřeno, toto tvrzení nelze paušalizovat na všechny možné druhy těchto předpisů. Tak např. vydání a odsouhlasení statutu fakulty vysoké školy je jednou ze základních podmínek pro to, aby fakulta mohla vůbec vzniknout. V tomto směru je tedy vydání tohoto předpisu povinné.

Porušení povinností stanovených statutárním předpisem zájmové samosprávy je disciplinárním deliktem.

### ÚKOLY

1. Vyhledejte statutární předpisy vysoké školy, na které studujete.
2. Vyberte si jednu z profesních komor a vyhledejte její stavovské předpisy.

<sup>39</sup> Podrobně jsou např. stanoveny obsahové náležitosti statutu veřejné vysoké školy – srov. § 17 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Charakterizujte v obecné rovině pojem statutární předpis.
2. Jaké druhy statutárních předpisů znáte? Ke každé skupině uveďte příklady.
3. Jaký orgán obce, popř. kraje vydává obecně závazné vyhlášky?
4. Na základě čeho jsou tyto orgány zmocněny k jejich vydávání?
5. Kdy se stávají tyto vyhlášky platnými a kdy účinnými?
6. Kde se tyto vyhlášky publikují?
7. Kdo vykonává dozor na jejich zákonnosti?
8. Uveďte některé záležitosti, které obec může regulovat obecně závaznou vyhláškou.
9. Může obec stanovit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky povinnosti?
10. Jak je to s působností obecně závazných vyhlášek?
11. Uveďte některé příklady statutárních předpisů zájmové samosprávy.
12. Jak je to s působností těchto statutárních předpisů?

#### 3.1.3. Vnitřní (interní) předpisy

Vnitřní předpisy jsou vydávány za účelem zabezpečování a fungování určitého organizačního celku a regulují jeho vnitřní chod. Opět jde o předpisy, které mají omezenou osobní působnost, neboť zavazují výlučně osoby v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti v určité organizaci, tj. příslušníky (zaměstnance) dané organizace. Postrádají tedy obecnou závaznost a nejsou prameny práva. K vydání tohoto aktu není zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění. Oprávnění vydat tento předpis vyplývá již ze samotného nadřazeného postavení orgánu, který ho vydává, vůči adresátům.

Příkladem těchto předpisů tak může být např. usnesení vlády, závazný pokyn Policejního prezidenta, metodické pokyny Ministerstva financí, opatření rektora vysoké školy, spisový a skartační řád a další předpisy.

Porušení těchto předpisů může mít důsledky v rovině pracovněprávní, popř. disciplinární ve státní službě.

#### ÚKOL

Vyhledejte na internetu jakýkoliv závazný pokyn Policejního prezidenta a určete, na jaké činnosti se vztahuje a koho zavazuje.

### 3.1.4. Provozní předpisy

Provozní řády upravují postavení a vztahy osob v institucích (např. režim pohybu), které poskytují veřejné služby. Příkladem provozních řádů jsou tak např. školní řády, nemocniční řády, řády veřejných pohřebišť nebo ústavní řády zařízení sociální péče, ubytovací řády apod. Uvedené právní předpisy se vztahují na osoby, které se v příslušných zařízeních zdržují a dobrovolně se jim podřizují při využívání dané veřejné služby. V důsledku toho, že se veřejnost dobrovolně podřizuje příslušným řádům, vzniká také odpovědnost za jejich porušení podle příslušných předpisů (např. odpovědnost za škodu na zařízení).

#### ÚKOL

Prostřednictvím internetu se seznamte s obsahem libovolného knihovního řádu.

#### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY


1. Charakterizujte v obecné rovině vnitřní a provozní předpisy.
2. Vysvětlete, proč je nelze považovat za prameny práva.
3. Uveďte, co by mohlo být obsahem těchto předpisů.
4. Zamyslete se nad tím, jaké důsledky by mohlo mít porušení provozního předpisu.

## 3.2. Správní akty

### 3.2.1. Obecně o správních aktech

#### POZNÁMKA

*V následující části této publikace budeme používat pojem správní akt tak, jak je obvyklé dle současné terminologie správního práva. **Hovoříme-li v dnešní době o správních aktech, máme na mysli pouze správní akty individuální, nikoli však již akty abstraktní.** Starší literatura používala pojem správní akt jako společný (souhrnný) termín pro obě uvedené skupiny aktů. Abstraktní akty jsou tedy dle současné terminologie označovány pojmem normativní správní akt (srov. předchozí kapitolu), individuální správní akty pak termínem správní akt.*

 **Správní akty jsou typickou formou správní činnosti. Lze je charakterizovat jako jednostranné právní jednání, kterými věcně a místně příslušné správní úřady upravují v konkrétním případě právní poměry individuálně určených fyzických či právnických osob.**

Správní akty jsou zaměřeny na vyvolání právních následků, tj. vzniku, změny nebo zániku práva či povinnosti, nebo pouze autoritativně potvrzují, že práva či povinnosti existují či nikoliv. **Jejich obsah je bezprostředně právně závazný a mocensky vynutitelný**, tedy neplnění a nerespektování stanovených práv a povinností může být zákonným způsobem sankcionováno a vynuováno – např. trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, vymáhání povinností cestou správní či jiné exekuce aj.

V praxi hovoříme nejčastěji o nejrůznějších správních rozhodnutích – např. stavební povolení, rozhodnutí o koncesi, rozhodnutí o přestupku, platební výměr finančního úřadu, dále různá usnesení vydávaná v průběhu správního řízení aj.

**Za charakteristické rysy správních aktů tak lze označit tyto znaky:**

- **jednostrannost**

Vydání správního aktu je projevem autoritativního, vrchnostenského a mocenského charakteru. Správní akt má nařizovací povahu, jeho prostřednictvím je uplatňována veřejná moc.

- **soulad se zákonem**

Správní akt je aktem aplikace správního práva. Musí být vydán v souladu s předpisy správního práva hmotného i procesního. K jeho přijetí se vyžaduje speciální zákonné zmocnění. Při vydávání správních aktů se uplatňuje princip *secundum et intra legem*. Správní akt by měl zasahovat do práv a svobod adresátů jen v nezbytně nutné míře, s ohledem na objektivní stav věci.

- **bezprostřední právní závaznost**

Správní akt je bezprostředním zásahem do sféry práv a svobod konkrétně uvedených osob. Zavazuje výlučně osoby v něm uvedené. Vůči ostatním adresátům veřejné správy nevyvolává právní účinky. Je zaměřen bezprostředně na vyvolání právních následků.



- **konkrétnost**

Správní akt je konkrétní, jak ve způsobu vyjádření věci, v níž je rozhodováno, tak i ve způsobu určení adresátů, které zavazuje. Konkrétnost věci a osoby by měla být specifikována tak, aby nemohly být zaměněny za jiné.

### 3.2.2. Klasifikace správních aktů

V teorii práva existuje celá řada kritérií, podle nichž lze členit správní akty.<sup>40</sup> Na následujících řádcích rozvedeme blíže pouze některá z nich, na ostatní poukážeme.

#### 1. Podle obsahu regulovaných vztahů rozeznáváme správní akty:

- **hmotněprávní (materiální)**

Představují konečné rozhodnutí v projednávané věci – jsou výsledkem daného správního procesu. Jde tedy o rozhodnutí ve věci samé (též meritorní), tj. rozhodnutí, jímž se řeší hlavní otázka řízení a jímž se ukládají práva a povinnosti. Tyto akty tak upravují hmotněprávní postavení daných osob. Ve většině případů je proti těmto rozhodnutím přípustný opravný prostředek. V praxi bývají nazývána různě – např. rozhodnutí, stavební povolení, souhlas aj.

- **procesněprávní**

Jde o rozhodnutí činěná v průběhu správního řízení, nejsou tedy jeho konečným výsledkem. Jejich smyslem je zajistit řádný průběh řízení, resp. způsob vedení řízení. Řeší se jimi vedlejší (související) otázky. Tyto akty upravují většinou pouze procesní postavení adresátů ve správním řízení. Pouze výjimečně mají i hmotněprávní důsledky – např. předběžné opatření, pořádková pokuta – i tyto však pouze zajišťují průběh a účel správního řízení a předcházejí tak vlastnímu meritornímu rozhodnutí. V praxi bývají procesní akty vydávány nejčastěji ve formě usnesení.<sup>41</sup> Až na výjimky proti nim není přípustný opravný prostředek.

---

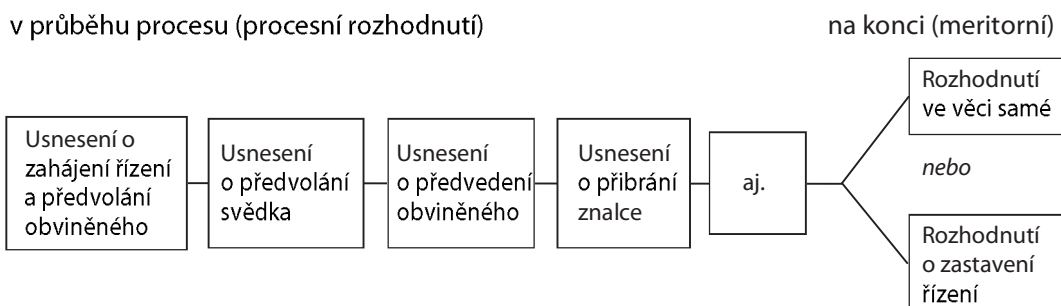
<sup>40</sup> Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná*. Praha, 1937, s. 245.

<sup>41</sup> Zvláštní zákony však mohou stanovit i jinou formu.



## 👁️ PŘÍKLAD

Rozhodnutí učiněná v řízení o přestupku (příkladem):



*Hlavní otázka řízení – stal se skutek, kdo je jeho pachatel, jakou sankci uložit. Vedlejší otázky – např. koho předvolat jako svědka, je třeba přibrat znalce, jsou zde důvody pro přerušení řízení, lze provést řízení v nepřítomnosti obviněného apod.*

## 📅 ÚKOL

Na internetových stránkách [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz) v rubrice legislativa-správní řád-metodické pokyny se seznámte s některými vzory usnesení.

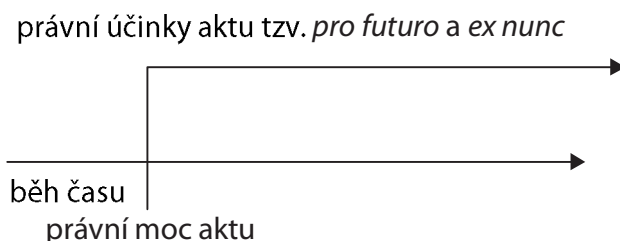
- **přezkumné akty**

Vyjadřují se k obsahu dříve vydaných aktů – např. rozhodnutí o odvolání, rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Posuzuje se zde soulad dříve vydaného rozhodnutí se zákonem, popř. jeho věcná správnost.

## 2. Podle povahy právních účinků můžeme dále členit správní akty na:

- **konstitutivní**

Zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určených osob, jejich účinky působí od okamžiku právní moci do budoucnosti.

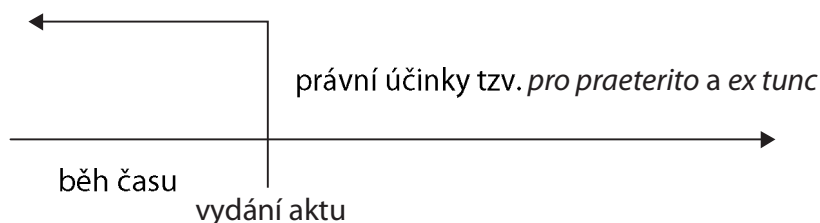


### 👁️ PŘÍKLAD

*Od okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o povolení stavby vzniká osobě na vymezeném pozemku právo začít stavět.*

- **deklaratorní**

Autoritativně potvrzují existenci či neexistenci práva či povinnosti, popř. prohlašují, kdy k zániku či vzniku práva nebo povinnosti došlo, jejich účinky působí vždy od okamžiku vzniku vztahů, které potvrzují, do minulosti. Význam deklaratorních aktů spočívá zejména v posouzení otázky, zda určité chování v určitém okamžiku bylo nebo nebylo v souladu s právem, popř. slouží k odstranění právní nejistoty.



### 👁️ PŘÍKLAD

*Pan J. N. se obrátil na pozemkový úřad, aby rozhodl o tom, že jeho pozemek, který vlastní, má charakter lesního pozemku tak, jak je uvedeno v katastru nemovitostí. Vydané rozhodnutí pozemkového úřadu má deklaratorní charakter, neboť již v minulosti tento pozemek byl pozemkem lesním a nedochází k žádné změně. Uvedené se však může v budoucnosti změnit – např. dojde ke změně charakteru uvedeného pozemku na pozemek stavební, ale na základě zákonných podmínek.*

- **smíšené (akty obojí povahy)**

V praxi se mnohdy setkáme s rozhodnutími, která mají jak konstitutivní, tak deklaratorní charakter.

### 👁️ PŘÍKLAD

*Rozhodnutí o přestupku deklaruje, že se skutek stal, že ho spáchal obviněný atd., a současně vzniká obviněnému povinnost strpět či vykonat uloženou sankci (např. neřídit vozidlo, zaplatit pokutu apod.).*

Obdobně

*Kolaudační souhlas potvrzuje, že stavba byla provedena dle projektové dokumentace, byly dodrženy veškeré podmínky apod., současně zakládá právo užívání stavby ke stanovenému účelu.*

### 3. Podle okruhu osob, které akt zavazuje, rozlišujeme:

- **akty o osobách (*ad personam*)**

Jsou výlučně spjaty s určitou osobou. Stanovená práva a povinnosti nepřecházejí na právní nástupce.

Příkladem může být rozhodnutí o přijetí na vysokou školu, vydání cestovního pasu, rozhodnutí o přestupku.

- **akty o věcech (*in rem*)**

Práva a povinnosti se vztahují bezprostředně k určité věci, nikoliv k osobě, na jejíž žádost byl akt vydán. Proto mohou přecházet na právní nástupce. Jinak vyjádřeno, každý kdo se vyskytne k dané věci ve stejném postavení jako jeho právní předchůdce, má stejná práva i povinnosti.

### PŘÍKLAD

*Manželé Novákovi začali dne 1. 3. 2008 se stavbou rodinného domu. Stavbu dokončili dne 1. 6. 2009. K tomu, aby dům mohli začít obývat, potřebují kolaudační souhlas. Tento souhlas jim byl vydán příslušným stavebním úřadem dne 15. 9. 2009. O rok později byli manželé Novákovi nuceni svoji nemovitost prodat. Noví majitelé mohou dům používat k bydlení bez dalšího.*

Obdobně:

*Manželé Novákovi zažádali v létě 2008 o stavební povolení na pozemku číslo parcelní XY v obci Z. V lednu 2009 bylo vydáno stavební povolení. V únoru manželé Novákovi uvedený pozemek prodali panu V. K, ten již nemusí, žádat o stavební povolení, pokud by chtěl na tomto pozemku začít stavět (za stejných podmínek, včetně způsobu provedení stavby, zjednodušeně – principiálně).*

### 4. Jiná kritéria členění aktů:

- podle toho, zda se využije při jeho vydání správní uvážení či nikoli,
- podle procesního režimu,

- podle trvání právních účinků,
- podle toho, zda se mění či nemění pozice adresáta, aj.

### 3.2.3. Náležitosti správních aktů

**Náležitosti správního aktu jsou:**

- **kompetenční**

Správní akt může být vydán pouze orgánem veřejné správy, který je k tomu věcně i místně, popř. funkčně příslušný. Při vydání správního aktu nesmí tento orgán svoji pravomoc zneužít ani překročit. Věcná a místní příslušnost je určena zákonem.

#### PŘÍKLAD

*J. N. (25), trvale žijící v obci Mratín, cestou z diskotéky z Mladé Boleslavi v Brandýse nad Labem projel na křižovatce na červenou. Dle zákona o přešupcích je k projednání daného přešupku a následnému vydání rozhodnutí věcně (§ 52) a místně (§ 55) příslušným správním orgánem Městský úřad Brandýs nad Labem.*

- **obsahové**

Obsah správního aktu musí být jasný, srozumitelný, určitý a jednoznačný. Správní akt obsahuje předně:

- označení orgánu, který akt vydává,
- řešení určité konkrétní otázky (věci) nebo otázek vůči konkrétní osobě nebo osobám,
- za účelem bližšího (přesnějšího) řešení mnohdy obsahuje i vedlejší ustanovení (např. suspenzivní nebo rezolutivní podmínky, časové termíny, výhrady odvolání, příkazy aj.),
- odůvodnění daného řešení,
- informace pro případný další postup adresátů,
- další náležitosti stanovené zákonem.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní akt by měl po obsahové stránce vypovídat jasně, srozumitelně a stručně o tom, který správní orgán rozhodoval, v jaké věci, kdy, jak, vůči komu, na jakém základě a proč rozhodl tak, jak rozhodl. K obsahovým náležitostem dále patří stanovení práv a povinností a jejich specifikace a v neposlední řadě i poučení o opravném prostředku.

### PŘÍKLAD

*Ve shora nastíněném případě o spáchání přestupku pana J. N. by tak dané rozhodnutí mělo obsahovat zejména označení správního orgánu, identifikační údaje J. N., popis jeho skutku tak, aby nebyl zaměnitelný za jiný, právní kvalifikaci skutku, vyslovení viny, uložení sankcí, poučení o tom, jak a do kdy uloženou pokutu zaplatit, rozhodnutí o nákladech řízení, odůvodnění, v čem je spatřována vina pana J. N., k jakým důkazům bylo přihlédnuto, jak se rozhodující orgán vypořádal s námitkami pana J. N. V rozhodnutí se musí správní orgán vypořádat také s výběrem sankce a její výměrou a stanovit formu zavinění. Na závěr by měl být pan J. N. poučen o možnosti odvolání.*

- **formální**

Forma správního aktu je až na výjimky<sup>42</sup> zásadně písemná a jeho adresát má právo na jeho písemné obdržení. Z hlediska struktury musí mít výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, příp. poučení o tom, že akt nelze napadnout opravným prostředkem. Tato struktura přispívá k celkové přehlednosti a snazší orientaci adresátů v obsahu aktu. Písemně vyhotovený akt dále obsahuje určité spisové náležitosti typu: datum vyhotovení, číslo jednací, spisovou značku, podpisy oprávněných úředních osob, kontakty na tyto osoby, úřední razítka aj. Některé tyto náležitosti jsou stanoveny přímo zákonem (srov. např. § 69 správního řádu), jiné vyplývají ze spisových řádů orgánů veřejné správy.

- **procedurální**

Pro přijímání správního aktu je stanoven procesní postup. Správní akty se vydávají, buď podle správního řádu ve správním řízení nebo podle zvláštního procesního režimu. Normy správního práva určí, jaký procesní postup se v daném případě použije.

### PŘÍKLAD

*V nastíněném případě postupoval Městský úřad Brandýs nad Labem při projednávání přestupku pana J. N. přednostně podle zákona o přestupcích za podpůrného použití správního řádu. To znamená, že např. při vyhotovování aktu musí být splněny náležitosti stanovené § 77 zákona o přestupcích, ale i obecné náležitosti zakotvené v § 68 a 69 správního řádu.*

---

<sup>42</sup> Pouze výjimečně není pro správní akt stanovena písemná forma (např. rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení).

 ÚKOLY

1. Prostudujte níže uvedený vzor správního aktu.<sup>43</sup>
2. Provedte klasifikaci níže uvedeného aktu podle povahy právních účinků, podle obsahu regulovaných vztahů, podle okruhu osob, které zavazuje a podle procesního režimu.
3. Uvedte, v čem spatřujete znak konkrétnosti u tohoto aktu.
4. Zamyslete se nad tím, v kterých částech tohoto aktu se promítají jeho obsahové a formální náležitosti – zvýrazněte konkrétní pasáže.
5. Vymezte jaké procedurální požadavky, musí být splněny pro vydání tohoto aktu – uveďte základní procesní podmínky vydání rozhodnutí a k nim přiřadte příslušná zákonná ustanovení.

**Komise k projednávání přestupků města Vrchlabí, ...**

Č. j.: PŘ. 93/09

Vrchlabí 28. 4. 2009

**ROZHODNUTÍ**

Komise k projednávání přestupků Města Vrchlabí rozhodující jako věcně a místně příslušný správní orgán podle § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů po projednání věci v ústním jednání podle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. v souladu s § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů rozhodla takto:

**Josef Hadinec**

nar. 1. 1. 1963, bytem Vrchlabí, Jizerská 556

**je vinen**

spácháním přestupku proti pořádku ve státní správě a samosprávě dle § 21 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., kterého se dopustil tím, že uvedl na Městském úřadě ve Vrchlabí nesprávný údaj v čestném prohlášení ze dne 1. 4. 2009, které je podkladem pro přiznání dávky sociální péče.

<sup>43</sup> Převzato s drobnými úpravami z publikace ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 148.

Za toto jednání mu úřad uložil dle § 21 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb.,

**pokutu ve výši 500 Kč**

a dále v souladu s § 79 zákona č. 200/1990 Sb. povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč, obojí splatné do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí na účet ... vedený u ...

**Odůvodnění:**

Provedeným šetřením bylo nepochybně prokázáno, že manželé Josef a Hana Hadincovi předložili dne 1. 4. 2009 odboru soc. věcí, školství a zdravotnictví Města Vrchlabí jako podklad pro přiznání dávky sociální péče čestné prohlášení. V tomto prohlášení záměrně neuvedli, že jsou od roku 1981 vlastníky nemovitosti č. p. 79 a přilehlé parcely o rozloze 507 m<sup>2</sup> v Hrabačově. Šetřením úřad zjistil, že vlastníkem nemovitosti je pouze a výlučně pan Josef Hadinec, jelikož tento dům i s přilehlými pozemky nabyt za trvání manželství dědictvím. Tyto nemovitosti nelze považovat za společné jmění manželů a paní Hanu Hadincovou za vlastníka.

Komise proto došla k závěru, že přestupku se dopustil pouze pan Josef Hadinec a řízení vedené proti paní Haně Hadincové zastavila samostatným rozhodnutím.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje podáním učiněným u zdejší komise k projednávání přestupků. Odvolání včas podané má odkladný účinek. Pokutu i náhradu nákladů řízení můžete zaplatit přiloženou poštovní poukázkou.

(jméno, příjmení, funkce a podpis oprávněné úřední osoby)

(otisk úředního razítka)

### 3.2.4. Vady správních aktů

**Správní akt, který nesplňuje předepsané náležitosti (srov. výklad výše), je považován za vadný.** Vadnost aktu lze spatřovat např. v nedostatku kompetence, nedodržení stanoveného obsahu, v pochybení písemného vyhotovení, rovněž ve zneužití správního uvážení či v porušení procesního postupu, který směřoval k vydání aktu. Z uvedeného tedy vyplývá, že vady aktu mohou mít různý charakter, proto i jejich důsledky (projevy) mohou být rozdílné.

V teorii se pak podle závažnosti a charakteru vad, kterými akt trpí, a na konec i způsobem jejich opravy, rozlišují:

- **akty formálně vadné (vady opravitelné)**

Jedná se o správní akty, které trpí formálními vadami – např. písarské a početní pochybení či jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení aktu. Jedná se o chyby nejmenšího stupně závažnosti, nezpůsobují nezákonnost aktu ani jeho věcnou nesprávnost. Proto se tyto akty v rámci opravy nemusí rušit nově vydaným aktem, ale jejich náprava probíhá neformálně pouze na základě vydání opravného usnesení, které se doručí adresátovi. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, provádí se opravným rozhodnutím.<sup>44</sup>

#### PŘÍKLAD

*V odůvodnění rozhodnutí bylo uvedeno místo Jaroslav Novák, 1981, Hlavní 269, 130 00 Praha 3 – Jaroslav Novák, 1981, Hlavní 260, 130 00 Praha 3.*

#### ÚKOL

Na internetových stránkách [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz) v rubrice legislativa, správní řád, metodické pokyny-vzory usnesení v řízení o přestupcích se seznamte s usnesením o opravě zřejmých nesprávností.

- **akty věcně nesprávné (vady naříkatelné)**

Jsou to takové akty, kdy při rozhodování orgánu veřejné správy nebyl ještě porušen zákon, avšak správní orgán nesprávně využil institut správního uvážení. Do jisté míry se tedy jedná o subjektivní vady, kdy určitá osoba považuje rozhodnutí správního orgánu např. za příliš

<sup>44</sup> Srov. § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



přísné – obecně můžeme říci za věcně nesprávné (správní orgán může mít jiný názor – jde o věc úvahy). Tyto akty tak mohou být změněny nebo zrušeny pouze na základě odvolání adresáta. Proto o těchto vadách v teorii hovoříme jako o vadách naříkatelných. Takovéto akty se opravují nebo ruší totiž toliko na návrh (odvolání) adresáta, nikoli z úřední povinnosti. Jinak řečeno, vada musí být adresátem nařčena. Tyto vady mohou být opraveny jen do právní moci správního aktu.

### PŘÍKLAD

*Pan J. N. (20) se dopustil přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů tím, že dne 25. 3. 2009 v restauraci U tří jasanů odcizil panu Z. B. mobilní telefon v hodnotě 1 200 Kč, když si ten „odskočil“ na toaletu. Dle zákona lze za tento přestupek uložit pokutu do 15 000 Kč. Správní orgán vyměřil pokutu v nejvyšší možné výši. Pan J. N. by mohl v odvolání namítat, že výše pokuty je neúměrná, neboť dle jeho názoru neodpovídá hodnotě mobilního telefonu, dále by mohl argumentovat např. tím, že se přestupku dopustil poprvé, a že tak učinil z nerozvážnosti, činu lituje, doznal se k němu a je ochoten nahradit způsobenou škodu apod. Pokud by odvolání nepodal a rozhodnutí by nabylo právní moci, nikdo by se již věcnou správností aktu nezabýval – uložená sankce nevybočuje z mezí zákona.*

- **akty nezákonné (vady způsobující nezákonnost)**

Jsou to takové akty, které byly vydány v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Takový akt musí být změněn nebo zrušen již z úřední povinnosti správním orgánem, a to i po právní moci rozhodnutí. Ke změně však může dojít i z podnětu adresáta (odvolání) – v praxi častější. Setkáváme se zde především s vadami v obsahu a proceduře. Vždy se však jedná o porušení náležitostí stanovených zákonem. Jako příklady lze uvést např. neumožnění účastníkům nahlednutí do spisu, chybné poučení, nesprávnou kvalifikaci skutku, neúplné či chybné vypořádání se s námitkami účastníků a další vady.

O všech výše uvedených správních aktech však platí **presumpce správnosti**. To znamená, že:

1. na vadné akty se hledí jako kdyby byly bez vad, dokud se neprokáže v předepsané proceduře opak,

2. vadné akty jsou platné akty, dokud nebyly úředním postupem zrušeny či změněny.

Tato zásada však neplatí pro poslední kategorii vadných aktů, a to akty nulitní (nicotné). Tzv. **nulita aktu**<sup>45</sup> nastává v důsledku natolik závažných vad, že již nelze o aktu vůbec hovořit.

Vady, kterými akt trpí, způsobují v podstatě neexistenci aktu. Nulitní akty nikoho nezavazují, jejich nerespektování není spojeno s právními důsledky, neplatí pro ně ani presumpce správnosti. Nicotnost aktu může být zapříčiněna mnoha různými důvody – např. nekompetentnost orgánu k vydání aktu (myšleno ve vztahu k příslušnosti či pravomoci, složení kolegiálního orgánu), nedostatek formy, nedostatek právního podkladu, vnitřní rozpory v obsahu či jeho neurčitost, nesrozumitelnost, faktická nemožnost splnit povinnosti aj.

V mnoha případech však nemusí být nicotnost aktu zcela zřejmá, a proto ji prohlašuje nadřízený správní orgán nebo soud.<sup>46</sup> Tyto orgány tak deklarují, že nic je skutečně nic (zjednodušeně řečeno).

#### ÚKOL

K problematice posuzování nicotnosti vyhledejte a prostudujte např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 5 Ans 3/2006-215, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), popř. jiná soudní rozhodnutí.

<sup>45</sup> Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž se nelze odvolat, je rozhodnutím nicotným (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) – (podle rozhodnutí č. 273 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2004).

<sup>46</sup> Ačkoliv § 67 zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu, stanovil, že dozor nad jeho dodržováním a dodržováním předpisů vydaných k jeho provedení vykonávají orgány policie, uvedený zákon nestanovil nic o tom, kdo vlastně tímto „orgánem“ v rámci policie je. Nedostatek působnosti státního orgánu má za následek nicotnost vydaného aktu a tuto nicotnost soud vysloví z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda taková žalobní námitka byla uplatněna (podle rozhodnutí č. 67 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.1/2004).

### 3.2.5. Vlastnosti správních aktů

Vedle náležitostí správních aktů rozlišujeme také jejich **vlastnosti, a to:**

- **platnost**

Nastává v okamžiku, kdy byl projev vůle orgánu veřejné správy učiněn v předepsané formě vůči jeho adresátům. K platnosti nepostačuje tedy pouze to, aby byl akt písemně vyhotoven, nutné je jeho oznámení navenek. Platnost aktu pak zaniká jeho zrušením nebo uplynutím stanovené doby, pokud byla platnost časově nebo jinak omezena.

#### PŘÍKLAD

*Rozhodnutí o přestupku může nabýt platnosti:*

- a) ústním vyhlášením, pokud se účastník výslovně vzdá nároku na písemné doručení stejnopisu rozhodnutí,*
- b) převzetím stejnopisu rozhodnutí,*
- c) na základě fikce doručení,<sup>47</sup> pokud jsou splněny zákonné podmínky.*

- **právní moc**

Správní akt je v právní moci, jestliže proti němu již nelze podat řádný opravný prostředek.<sup>48</sup>

Ve vztahu k právní moci rozlišujeme v teorii vedle formální právní moci též materiální (hmotněprávní) právní moc. Ve smyslu procesním znamená právní moc tedy to, že správní akt je konečným výsledkem správního procesu a nelze již proti němu podat **řádný** opravný prostředek. Hmotněprávní důsledky znamenají, že správní akt je nezměnitelný, nezrušitelný a ve věci již nelze vydat nové rozhodnutí mimo případy stanovené zákonem.

#### PŘÍKLAD

*Rozhodnutí o přestupku může nabýt právní moci ke dni:*

- a) kdy se obviněný vzdá práva na odvolání,*
- b) kdy uplynula odvolací lhůta,*
- c) kdy odvolací orgán zamítl podané odvolání.*

*Obecně vyjádřeno: ke dni, kdy proti rozhodnutí nelze podat řádný opravný prostředek.*

---

<sup>47</sup> Srov. § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> Odvolání, rozklad, odpor (řádné opravné prostředky).

- **účinnost**

Tuto vlastnost lze charakterizovat jako **schopnost aktu vyvolat zamýšlené právní důsledky**. Jinak vyjádřeno od okamžiku nabytí účinnosti aktu lze realizovat jím přiznaná práva nebo je nutno započít s plněním uložených povinností. **Účinnost většiny správních aktů nastává současně s nabytím právní moci, v určitých případech však účinnost právní moci předchází a nastává již spolu s platností aktu** – je to v těch situacích, kdy proti rozhodnutí je sice možnost opravného prostředku, tomu však není přiznán odkladný účinek<sup>49</sup> – typické např. pro předběžná opatření.

- **vykonatelnost/vymahatelnost**

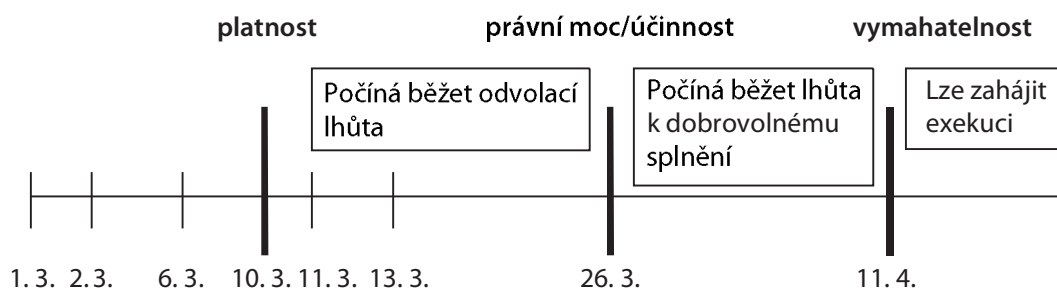
Znamená, že lze úřední cestou (exekuce) vymáhat rozhodnutím uložené povinnosti, pokud ty nebyly dobrovolně, řádně a ve stanovené lhůtě splněny. Této vlastnosti tedy může nabýt pouze akt, který ukládá povinnosti, a to teprve v okamžiku, kdy tato povinnost nebyla řádně splněna. Opět je nutno upozornit, že v těch případech, kdy nebyl odvolání přiznán odkladný účinek, vykonatelnost podobně jako účinnost předchází právní moci a nastává již současně s platností – zde hovoříme o tzv. **předběžně vykonatelných aktech**.

### PŘÍKLAD

*Dne 1. 3. vyhotovil příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku proti J. N., v němž mu ukládá povinnost zaplatit peněžitou pokutu ve výši 5 000 Kč ve lhůtě 15 dní od právní moci rozhodnutí. Dne 2. 3. správní orgán toto rozhodnutí odeslal prostřednictvím doručovatele poštovních služeb (doručovatel). Dne 6. 3. doručovatel učinil neúspěšný pokus o doručení písemnosti a zanechal tak v domovní schránce výzvu k vyzvednutí zásilky s příslušným poučením. J. N. si tuto zásilku převzal dne 10. 3. Dne 13. 3. se správnímu orgánu vrátila doručenka potvrzující převzetí písemnosti správním orgánem. Pan J. N. se proti tomuto neodvolal, pokutu však nezaplatil. Rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 26. 3. a vymahatelným se stalo dne 11. 4.*

<sup>49</sup> Podrobněji srov. § 88 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

**Grafické znázornění postupného nabývání jednotlivých vlastností:**



K počítání času srov. blíže § 40 správního řádu.

**ÚKOLY**

1. Určete, kdy by nastala platnost aktu, jestliže by si pan Novák zásilku vůbec nepřevzal?
2. Změnila by se situace, pokud by pan Novák byl dne 6. 3. sice doručovatelem zastížen, ale odmítl by zásilku převzít?
3. Určete obecně, kdy by nastala právní moc, jestliže by pan Novák podal dne 15. 3. odvolání.
4. K jakému dni byste považovali rozhodnutí za pravomocné, jestliže by pan Novák dne 2. 4. ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu vzal své odvolání zpět? (Nápověda: případ byl řešen poradním sborem ke správnímu řádu.)

*3.2.6. Vybrané správní akty*

**Pro současnou právní teorii i praxi je významné rovněž i sjednocování terminologie.** Správní akty mohou mít různý název, přičemž obsah tomu v praxi někdy neodpovídá.

Za typické správní akty lze považovat:

- a) **schválení, souhlas** – je pro ně typické, že příslušný vykonavatel veřejné správy může souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít. Nemůže však stanovit žádné podmínky pro výkon oprávnění, ke kterému vydává souhlas. Souhlas může být vydán předběžně nebo následně;
- b) **povolení (povolovací akty)** – jedná se obecně o činnost zákonem dovolenou, ale vázanou na určité hmotněprávní podmínky. Pokud jsou podmínky splněny, povolení nelze odmítnout;

- c) **samostatné příkazy nebo zákazy** – jsou svým způsobem inverzním povolením, při splnění zákonem stanovených podmínek. Orgány veřejné správy mohou, popř. musí akt vydat;
- d) **koncese** – udělení koncese je věcí správního uvážení orgánu veřejné správy. Zákonem mohou být stanovena určitá hlediska pro vydání koncese;
- e) **atestace** – konstitutivní akt, na jehož základě vznikají určitá oprávnění. Předpokladem je shoda atestovaného subjektu se standardem;
- f) **certifikace** – deklaratorní akt, kde se konstatuje, že vlastnosti certifikovaného objektu se shodují se standardem;
- g) **akreditace, autorizace** – soukromá osoba je aktem příslušným orgánem zmocněna k provádění určitých úkolů v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy;
- h) **generální opatření** – akty vydávané v jednom řízení vůči většímu počtu individuálně určených adresátů;
- i) **interní akty** – správní akty směřující dovnitř úřadu. Nemají normativní povahu a jsou to jednorázové pokyny směřující k pracovníkům (např. rozkaz policejního prezidenta, rozhodnutí rektora vysoké školy aj.).

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY


1. Definujte pojem správní akt a určete jeho pojmové znaky.
2. Jaké druhy správních aktů znáte?
3. Jaký je rozdíl mezi akty konstitutivními a deklaratorními?
4. Vyjmenujte náležitosti správních aktů.
5. Co je obsahem ustanovení § 68 a 69 správního řádu?
6. Jaké druhy vad správních aktů znáte?
7. Vysvětlete pojem nicotnost správního aktu.
8. O jakou vadu se jedná, jestliže správní orgán neuvedl v odůvodnění rozhodnutí, jak se vypořádal s námitkami účastníků?
9. Jaké vadné akty je třeba opravit i z úřední povinnosti?
10. Do kdy lze opravit překlepy a jiné písařské chyby ve vyhotoveném rozhodnutí a jak?
11. Vyjmenujte vlastnosti správních aktů.
12. Vysvětlete, kdy nabývá rozhodnutí platnosti, právní moci, účinnosti a vykonatelnosti.

### 3.3. Opatření obecné povahy

Mezi formy správní činnosti musíme v současné době řadit i tzv. opatření obecné povahy. Jedná se o zvláštní formu správního aktu orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Můžeme tedy říci, že zákonodárce zvolil negativní způsob jeho vymezení. Opatření obecné povahy podle současně platné právní úpravy obsahově řeší určitou věc, ale nesměřuje vůči určitým konkrétním osobám. Z hlediska teorie správního práva můžeme hovořit o aktech smíšené povahy, které mohou obsahovat znaky konkrétního správního aktu i znaky normativních správních aktů.<sup>50</sup>

Zákon opatření obecné povahy nedefinuje, ale stanoví jeho náležitosti, účinky a postup při jeho vydávání. Jedná se o formu činnosti, která není zcela neznámá, ale chyběla jí doposud procesní právní úprava. Ve smyslu příslušných ustanovení správního řádu se opatření obecné povahy použije pouze v případě, že zvláštní zákon ukládá vydat takovéto opatření, které bude mít závazný charakter. V zákonech, kde budou obsaženy úkony, které nebudou mít výslovný název opatření obecné povahy,<sup>51</sup> bude nutné vždy pečlivě zvažovat, zda mají znaky takovéhoto závazného opatření. Svou úlohu v této oblasti bude jistě mít do budoucna především soudní judikatura. Opatření obecné povahy se v současné době vyskytují v řadě zákonů pod jiným názvem.

Uvedené opatření obecné povahy může pouze konkretizovat již existující povinnosti, které vyplývají ze zákona a nikoliv ukládat nové povinnosti, které zákon neobsahuje.

 **Vlastní procesní režim opatření obecné povahy je upraven správním řádem. Příslušná profesní specifika budou obsažena ve zvláštních zákonech.**

Povinnosti uvedené v opatření obecné povahy nelze exekučně vymáhat, bez dalšího plnění. Předpokladem exekuce je, že bylo vydáno rozhodnutí,

<sup>50</sup> Institut opatření obecné povahy zavedl do praxe zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. V současné době počítá s tímto institutem stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.) v případě územních plánů. Aplikace tohoto institutu se může využít i při stanovení dopravního značení ve smyslu zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (srov. KNĚŽÍLEK, J. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum* č. 4/2007).

<sup>51</sup> Srov. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 335.



které existenci této povinnosti prohlásilo, a v něm byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.

Správní řád neřeší, jakým způsobem může být opatření obecné povahy zrušeno správním orgánem a nahrazeno novým. Lze se přiklonit k názoru, že s ohledem na povahu a právní účinky tohoto zvláštního správního aktu, jej může zrušit a nahradit novým správní orgán, který ho vydal.

**Správní řád výslovně vyloučil možnost podat proti opatření obecné povahy opravný prostředek.** Současně zákon počítá s tím, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit pouze v přezkumném řízení.

Zákon nevyloučil ani soudní přezkum takového opatření ve správním soudnictví. Předpokladem soudního přezkumu je, že byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tím, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech opatřením obecné povahy. Podrobnosti k právní úpravě této formy správní činnosti viz již výše zmiňovanou učebnici správního práva procesního.

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Definujte opatření obecné povahy.
2. Uveďte oblasti práva, ve kterých nachází tento akt uplatnění.
3. Proč je tento akt v teorii označován též za smíšený správní akt?
4. Jak se projevuje znak podzákonnosti ve vztahu k opatření obecné povahy?
5. Vyhledejte ve správním řádu postup při vydání opatření obecné povahy.

### 3.4. Veřejnoprávní smlouvy

Vedle vydávání správních aktů (ať již konkrétních, abstraktních či smíšených) představují další formu správní činnosti veřejnoprávní smlouvy. Ty byly v naší praxi donedávna uzavírány spíše ojediněle, v posledních letech však začínají nabývat na významu.

Samotný pojem veřejnoprávní smlouva byl legálně vymezen<sup>52</sup> až zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, který v ustanovení § 159 odst. 1 definuje

---

<sup>52</sup> Předchozí právní úprava s tímto pojmem nepochybně nepracovala, vyvozovala ho pouze z teorie správního práva.



veřejnoprávní smlouvu jako dvoustranné nebo vícestranné právní jednání, kterým zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Zákon dále stanoví, že základním předpokladem uzavření takovéto smlouvy je její soulad s právními předpisy a s veřejným zájmem. 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.

Za charakteristické znaky (rasy) veřejnoprávních smluv lze považovat:

- **smluvní charakter**

Uzavření jakékoliv smlouvy, včetně veřejnoprávní, vždy představuje dvou či vícestranné právní jednání spočívající na vzájemných, svobodných, určitých a obsahově shodných projevech vůle smluvních stran. Při uzavírání veřejnoprávních smluv jsou si tedy dané subjekty rovny. Orgány veřejné správy nepožívají při této činnosti vrchnostenské, autoritativní postavení a smlouvy tak nemají nařizovací charakter. Co do způsobu uzavření smlouvy platí klasický princip oferty a její akceptace. Výjimku představují ty smlouvy, které se týkají výkonu státní správy, kdy k souhlasným projevům vůle smluvních stran (např. obcí) přistupuje souhlas nadřízeného správního orgánu.<sup>53</sup>

Pro změnu nebo zrušení smlouvy platí stejné podmínky jako pro její uzavření. Možnost změny či výpovědi, jakož i její podmínky, musí být předem ve smlouvě sjednány.

- **soulad se zákonem**

Při uzavírání veřejnoprávní smlouvy jsou smluvní strany vázány zákonem. **Podmínky pro uzavření, změnu či zánik veřejnoprávní smlouvy jsou obecně upraveny správním řádem, subsidiárně se používají příslušná ustanovení občanského zákoníku.** Zvláštní zákony mohou stanovit další podmínky – zpravidla se týkají minimálního obsahu smlouvy. Nedodržení těchto pravidel může způsobit až neplatnost smlouvy.

Mezi základní zákonné požadavky tak lze podřadit zejména:

- **existence zákonného zmocnění,**<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Srov. § 160 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Srov. § 160 odst. 5 a 6 zákona č. 500/2005 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- obsah smlouvy nesmí být v rozporu se zákonem a ani ho obcházet,
- dodržení písemné formy,
- dodržení zákonem stanovených minimálních obsahových náležitostí,
- ve stanovených případech souhlas nadřízeného orgánu, popř. třetích osob, které mohou být dotčeny na svých právech.

Podrobně je dále stanoven správním řádem způsob uzavírání, forma, důvody zániku veřejnoprávní smlouvy, dále speciální postup při přezkoumání souladu s právními předpisy, změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy, stejně jako řešení sporů z ní vzniklých.

Obligatorní náležitosti veřejnoprávní smlouvy jsou obsaženy v jednotlivých zvláštních zákonech. Podrobněji je tato otázka rozebrána v učebnici Správní právo procesní.<sup>55</sup>

- **soulad s veřejným zájmem**

Smyslem uzavření veřejnoprávní smlouvy je zajistit plnění určitých veřejných úkolů.

Smlouvy se mohou týkat jak výkonu státní správy, tak samosprávy. V praxi se lze často setkat se smlouvami, kterými je přenášena pravomoc k projednávání přestupků, zajištěno vedení úřední desky dálkovým způsobem, řešení odvoz komunálního odpadu, vytváření pracovních míst, zajištění hromadné dopravy, péče o životní prostředí aj. **Soulad s veřejným zájmem je tak třeba vykládat ze vztahu „obsah smlouvy – zvláštní zákon“, který se aplikuje v konkrétním případě.**

- **závaznost**

Na základě uzavřené smlouvy vznikají, mění se či ruší smluvním stranám určitá práva a povinnosti. Předně půjde o povinnost zajistit plnění určitých úkolů (srov. výše) za odměnu. Důsledky porušení povinností ze smlouvy vyplývajících upravuje zákon. Případné spory z těchto smluv se řeší v tzv. sporném řízení (procesní postup upravuje obecně správní řád).

---

<sup>55</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání, Praha: Leges, 2015.

- **jednou ze stran je *zpravidla* orgán veřejné správy**

V praxi se nejčastěji setkáme s takovými veřejnoprávními smlouvami, kdy alespoň jednou stranou smluvního vztahu je orgán veřejné správy. Nicméně správní řád v ustanovení § 162 odst. 1 připouští možnost uzavření smlouvy mezi účastníky správního řízení, přičemž příslušný správní orgán, pouze připojuje svůj souhlas.

### 3.4.1. *Druhy veřejnoprávních smluv*

Podle smluvních stran se rozlišují následující druhy veřejnoprávních smluv:

#### 1. **smlouvy koordinační**

Smluvními stranami jsou zde orgány veřejné správy. S těmito smlouvami se setkáváme jak v oblasti územní samosprávy, tak i při výkonu státní správy.

Obce mohou při výkonu své samostatné působnosti spolupracovat. Jejich spolupráce může mít podobu smlouvy o spolupráci při plnění konkrétního úkolu, smlouvy o zakládání dobrovolného svazku obcí, dohody o sloučení obcí, dohody o připojení obce k jiné obci, dohody o změně hranic obce. Výše uvedené smlouvy upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který také stanoví jejich základní obligatorní náležitosti smlouvy. Dalším příkladem koordinační smlouvy, kterou obce uzavírají v rámci své samostatné působnosti, je veřejnoprávní smlouva o plnění úkolů obecní policie. Tato smlouva se uzavírá podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Možnost uzavřít takovou smlouvu má obec, která nezřídila obecní policii, s obcí, jež si obecní policii zřídila. Podmínkou je, že se obce nacházejí v témže vyšším územně samosprávném celku.

Bude-li předmětem veřejnoprávní smlouvy výkon přenesené působnosti obcí, je k uzavření smlouvy, jak již bylo uvedeno, potřeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, tedy krajského úřadu. Tato konstrukce je typická pro malé obce. Tyto obce prostřednictvím veřejnoprávních smluv plní povinnosti uložené jim zákonem, k nimž nejsou dostatečně vybaveny. V praxi můžeme hovořit např. o přenesení přestupkové či jiné správní agendy (např. z důvodu absence

kvalifikovaných pracovníků) nebo o zajištění vedení úřední desky dálkovým způsobem (obec nemá internet).

Pokud je předmětem smlouvy výkon přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, podléhají souhlasu Ministerstva vnitra.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích(krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, upravuje jednu veřejnoprávní smlouvu, a to smlouvu o splnění konkrétního veřejného úkolu, kterou mezi sebou uzavírají jednotlivé kraje.

## 2. smlouvy subordinační

U subordinačních smluv je jednou stranou smluvního vztahu orgán veřejné správy a druhou stranou soukromá fyzická nebo právnická osoba.

Příkladem subordinačních smluv jsou např. smlouvy podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů – dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa, dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace a řada dalších dohod. Jde o veřejnoprávní smlouvy uzavírané písemně mezi úřadem práce a právníky nebo fyzickými osobami (zaměstnavatelem nebo uchazečem o zaměstnání). Obligatorní náležitosti uvedených smluv upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Jinou veřejnoprávní smlouvou je např. smlouva podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Orgány ochrany přírody a krajiny mohou uzavřít smlouvu s vlastníkem dotčených pozemků o zřízení přírodní rezervace, o ochraně přírodní památky a památných stromů.

Orgán veřejné správy může také dohodou nahradit své rozhodnutí. To znamená, že nebude-li dohoda uzavřena, může správní úřad rozhodnutí vydat.

## 3. smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo povinností

Účastníci správního řízení mají možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností. Podmínkou je to, že to nevyklučuje povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Ustanovení správního řádu nelze použít tam,

kde převoditelnost veřejného subjektivního práva bude explicitně vyloučena zvláštním zákonem nebo to ze zákonné úpravy bude vyplývat.

Předpokladem uzavření takovéto smlouvy je existence výslovného zákonného zmocnění a vyžaduje se souhlas správního orgánu, který posoudí zákonnost smlouvy a její soulad s veřejným zájmem. Věcnou příslušnost správního orgánu k udělení souhlasu bude zřejmě upravovat zvláštní zákon, který bude současně upravovat konkrétní veřejnoprávní smlouvu.

### Vzor veřejnoprávní smlouvy – obecní policie<sup>56</sup>

#### **Veřejnoprávní smlouva uzavřená obcemi o výkonu úkolů obecní policie**

Na základě usnesení Rady (Zastupitelstva) obce (města) *K* ze dne ... 20.., č. ..., a usnesení Rady (Zastupitelstva) obce (města) *T* ze dne ... 20.., č. ..., uzavírají níže uvedené smluvní strany tuto veřejnoprávní smlouvu:

#### **Čl. I**

#### **Smluvní strany**

##### **1. Obec (Město) *K***

zastoupená starostou obce (města) *Ing. Janem Novotným*  
adresa obecního (městského) úřadu ..., Karlovarský kraj  
příslušná do správního obvodu Karlovarského kraje  
[dále jen „Obec (Město) *K*“]

a

##### **2. Obec (Město) *T***

zastoupená starostou obce (města) *Mgr. Jiřím Doležalem*  
adresa obecního (městského) úřadu ..., Karlovarský kraj  
příslušná do správního obvodu Karlovarského kraje  
[dále jen „Obec (Město) *T*“]

<sup>56</sup> Převzato z <[http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/F958998D-CFDF-408A-A756-FE736F15E3B5/0/Vzor\\_op.htm](http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/F958998D-CFDF-408A-A756-FE736F15E3B5/0/Vzor_op.htm)>.

## Čl. II

### Určení rozsahu úkolů obecní policie

- (1) Podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, a podle § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bude Obecní (Městská policie) obce (města) *T* vykonávat na území Obce (Města) *K* tyto úkoly obecní policie: ...
- (2) Obecní (Městská) policie obce (města) *T* bude výše uvedené úkoly vykonávat ode dne ...

## Čl. III

### Úhrada nákladů

- (1) Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu:
  - varianta 1: poskytne Obec (Město) *K* ze svého rozpočtu Obci (Městu) *T* na její účet č. ... roční příspěvek ve výši ... Kč (slovy: ...); příspěvek se poskytne do ... dnů ode dne uzavření této smlouvy (příspěvek bude poskytován průběžně v pravidelných měsíčních/čtvrtletních splátkách);
  - varianta 2: poskytne Obec (Město) *K* formou výpůjčky Obci (Městu) *T* movité věci (např. 1 osobní automobil zn. ...) po dobu trvání této smlouvy potřebné k výkonu úkolů podle čl. II této smlouvy, a to do ... dnů ode dne uzavření této smlouvy.
- (2) V případě, že veřejnoprávní smlouva bude platná po dobu kratší než jeden kalendářní rok, úhrada nákladů se poskytne v poměrné výši, která odpovídá počtu i započatých kalendářních měsíců platnosti této veřejnoprávní smlouvy, přičemž celková částka bude zaokrouhlena na celé koruny nahoru.

*(Varianty 1 a 2 v odst. 1 jsou uvedeny jako možné; nemíní se tím, že musí být obligatorně splněny v každé smlouvě, ale v konkrétním případě si smluvní strany vyberou variantu, která jim bude nejlépe vyhovovat. Může být tedy zvolena jedna varianta, obě, jejich kombinace, popř. zvolena úplně jiná varianta, zde neuvedená.)*

#### Čl. IV

##### Doba trvání smlouvy

- (1) Varianta 1: Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od jejího uzavření do ... Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy nabude právní moci.  
Varianta 2: Tato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou. Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy nabude právní moci.
- (2) Smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou. Výpovědní lhůta činí ... a počíná běžet ...
- (3) Smlouvu lze měnit jen písemnou dohodou smluvních stran. K uzavření takové dohody je třeba souhlasu Krajského úřadu Karlovarského kraje.

*(Varianty 1 a 2 v odst. 1 jsou uvedeny jako možné. V odst. 2 je upravena problematika výpovědi smlouvy. Zákon stanoví, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta. Změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran, ke které je třeba souhlasu krajského úřadu).*

#### Čl. V

##### Společná ustanovení

- (1) Obec (Město) K předá do ... dnů ode dne uzavření smlouvy Obci (Městu) T veškerou spisovou agendu související s výkonem úkolů podle čl. II této smlouvy. Obec (Město) T vede po dobu platnosti této smlouvy veškerou spisovou službu související s výkonem úkolů podle čl. II této smlouvy.
- (2) Obec (Město) K vydá strážníkovi Obecní (Městské) policie obce (města) T písemné zmocnění, kterým prokazuje oprávněnost výkonu pravomoci na území Obce (Města) K.
- (3) Smluvní strany zveřejní veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních (městských) úřadů nejméně po dobu 15 dnů.



- (4) Po dobu platnosti této smlouvy vyvěsí smluvní strany na úředních deskách svých obecních (městských) úřadů informaci o uzavření této smlouvy a jejím předmětu.
- (5) Tato smlouva se vyhotovuje ve třech stejnopisech, přičemž jeden stejnopis obdrží Obec (Město) *K*, jeden stejnopis obdrží Obec (Město) *T* a jeden stejnopis veřejnoprávní smlouvy s přílohou obdrží Krajský úřad Karlovarského kraje spolu se žádostí o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.
- (6) Přílohu k této smlouvě tvoří usnesení Rady (Zastupitelstva) obce (města) *K* a usnesení Rady (Zastupitelstva) obce (města) *T* o souhlasu s uzavřením této smlouvy a pravomocné rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

V ... dne ...

.....  
starosta Obce (Města) *T*

.....  
starosta Obce (Města) *K*

#### ÚKOL

Srovnejte obsah výše uvedené smlouvy s ustanovením § 3a zákona o obecní policii (zákon č. 553/2008 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů).


#### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Vysvětlete pojem veřejnoprávní smlouva.
2. Zamyslete se nad rozdíly mezi klasickými smlouvami uzavíranými dle občanského zákoníku a veřejnoprávními smlouvami.
3. Jaké znáte druhy veřejnoprávních smluv? Uveďte příklady.
4. Co řeší ustanovení správního řádu ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám a co zvláštní zákony?
5. Jak se řeší spory z veřejnoprávních smluv?
6. Kdy je vyžadován souhlas nadřízeného správního orgánu k uzavření smlouvy?



### 3.5. Faktická jednání

Jak už bylo řečeno v úvodu této kapitoly, formy správní činnosti jsou různé. Orgán veřejné správy často do právních poměrů fyzických a právnických osob musí zasáhnout bezprostředně, rychle, přímo na místě. To znamená, že správnímu úkonu nepředchází žádný formální správní proces. I v tomto případě však musí uvedený zásah splňovat určité zákonné požadavky. Jsou tím myšleny požadavky vztahující se k pravomoci a působnosti správního orgánu a musí být dodrženy určité zákonné postupy.

 **Faktická jednání tak představují neformální správní činnost, která musí být uskutečňována na základě zákona. Tato činnost je realizována prostřednictvím jednotlivých úředních osob. Faktická jednání jsou vždy zásahem do právních poměrů fyzických nebo právnických osob.**

V praxi hovoříme např. o použití zbraně policistou, zákazu prodeje zdravotně závadného zboží, zásahu při povodni či požáru, odstranění stavby ohrožující zdraví a život lidí, odtažení vozidla, vykázaní nepovolané osoby z místa konání, předvedení a další.

**Za společné (charakteristické) znaky uvedených forem faktických jednání lze považovat:**

- neformálnost,
- soulad se zákonem,
- sejetí s úřední osobou,
- zpravidla terénní výkon,
- závaznost.

Osoba, vůči které výše uvedené úkony směřují, je povinna ho uposlechnout nebo strpět. V tom spočívá jejich právní závaznost. Pokud osoba neuposlechně, může to mít za následek použití intenzivnějšího donucovacího prostředku, odpovědnost za správní delikt nebo za škodu nebo trestní odpovědnost. Jedná se o úkony úřední osoby uskutečněné na základě její pravomoci a působnosti stanovené zákonem. **Úřední osoba, která úkon provádí, je povinna dodržovat pravidla pro jeho provádění, pokud jsou stanovena.** Proti těmto úkonům se lze bránit podáním stížnosti, v některých případech žalobou ve správním soudnictví nebo ústavní stížností.

### 3.5.1. Formy faktických jednání

#### 1. Faktické pokyny

Pokyny spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání. Tento úkon není výsledkem žádného formálního řízení. Úřední osoba ho uskutečňuje mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Zákon nepředepisuje jejich formu a z povahy věci vyplývá, že úkon může být proveden ústně, popř. posunkem nebo za pomoci technického zařízení (policista řídí provoz křižovatky).

Faktické pokyny vydávané v souvislosti se správním dozorem nebo se správním řízením mají písemnou podobu. V těchto případech je možné použít opravný prostředek, pokud je formálně upraven. Zcela ojediněle může mít faktický pokyn formu rozhodnutí, proti kterému je přípustný opravný prostředek podle správního řádu (např. vydání příkazu k odstranění stavby, která ohrožuje zdraví nebo život osob).

#### 2. Bezprostřední zásahy

Bezprostřední zásah odvrací nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy. Může být realizován, pokud jsou splněny následující podmínky:

- existence zákonné úpravy, která takový zákrok povoluje,<sup>57</sup>
- právem chráněný zájem musí být bezprostředně a zjevně ohrožen nebo porušen,
- nebezpečí hrozící právem chráněnému zájmu a nelze v daném okamžiku odvrátit jinak (subsidiarita zásahu),
- zásah musí být přiměřený vzhledem k chráněnému zájmu, osobě, času, použití prostředků, intenzity a další (zásada přiměřenosti),
- splnění podmínek, které ukládá zákon, např. předcházející výzva.

Pro bezprostřední zásahy je typické fyzické donucení, použití síly apod.

U některých bezprostředních zásahů zákon stanoví určité povinnosti vykonavatele veřejné správy (úřední osoby) před provedením nebo pro provedení bezprostředního zásahu. Osoba, která porušila povinnost a směřuje proti ní bezprostřední zásah, je povinna se mu podrobit.

<sup>57</sup> Srov. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

### ÚKOL

Zjistěte, jaké jsou podmínky pro použití donucovacího prostředku policistou, popište průběh zákroku a činnost následující po zákroku.

#### 3. Exekuční úkony

Dalšími úkony, které mají donucovací charakter, jsou exekuční úkony. Předpokladem exekučního úkonu je, že byl vydán správní akt, kterým byla uložena povinnost. Tato povinnost nebyla splněna dobrovolně a správní orgán zahájí exekuční řízení. V rámci exekuce pak správní orgán zabere věc nebo provede vyklizení bytu. Exekuce musí být provedena jen způsoby, které stanoví zákon a které účastníka co nejméně postihují a ještě vedou k cíli. Exekuční úkon vlastně navazuje na vydaný správní akt a vykonává jej. Při provádění všech exekučních úkonů platí zásada přiměřenosti.

#### 4. Zajišťovací úkony

Jsou prostředky, které zajišťují průběh a účel nějakého správního procesu. Zpravidla se jedná o správní řízení nebo i v rámci postupu při výkonu správního dozoru. Zajišťovací úkony mohou mít různou povahu. Může se jednat např. o předvedení, předběžné opatření, zajištění potřebné součinnosti apod.

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Jaké druhy faktických jednání znáte? Uveďte příklady a k nim příslušná zákonná ustanovení.
2. V čem spatřujete neformálnost těchto úkonů?
3. Vysvětlete pojem exekuční úkony.
4. Vyjmenujte zákonné podmínky bezprostředního zásahu.
5. Uveďte příklad faktického pokynu.

#### 3.6. Neprávoavná jednání – jiné správní úkony

Existuje velké množství dalších úkonů a postupů veřejné správy, které nezasahují do práv občanů v oblasti správního práva, ale přesto mají právní důsledky. Vedle nich orgány veřejné správy uskutečňují i celou řadu úkonů, které nejsou ani právně významné (doporučení, organizační technické úkony) apod.

Jinými správními úkony ve smyslu správního řádu jsou příkladmo vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení. **Osvědčení** úředně ověřuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. **Ověření** buď ověřuje shodu opisu nebo kopie s listinou (**vidimace**) nebo ověřuje pravost podpisu na listině (**legalizace**). **Posudky, stanoviska a vyjádření** jsou odbornými názory správního orgánu, které nejsou závazné pro dotčené orgány nebo osoby, kterým jsou určeny.

Na postup při uskutečňování těchto jiných správních úkonů se použije vedle základních zásad správního řízení i ustanovení části druhé a třetí správního řádu, která taxativně uvádí správní řád.<sup>58</sup> Podle možnosti se použijí přiměřeně některé další obecné instituty formálního řízení, pokud jsou při aplikaci citovaných ustanovení potřebná. Zákon výslovně počítá s tím, že jeho režim se uplatní i na jiné správní úkony, které nejsou správním řádem upraveny.<sup>59</sup>

Pro uskutečňování předmětných správních úkonů platí, že je může vydat či učinit kterýkoliv věcně příslušný správní orgán. Tato universální příslušnost platí, pokud k vydání jmenovaných správních úkonů není nutno zkoumat skutkový stav nebo čerpat z úřední evidence nebo pokud není příslušnost stanovena zvláštním zákonem.

Jestliže jsou splněny zákonné podmínky pro provedení požadovaného úkonu, správní orgán je povinen úkon provést bez zbytečného odkladu. Zpravidla nepřichází v úvahu správní uvážení a pokud stanoví v jednotlivých případech právní úprava, je třeba úkon provést i bez žádosti.

I pro jiné správní úkony platí tzv. *presumpce správnosti*. V případě oprav takovýchto správních úkonů nebo nesprávností v jejich vyhotovení se však již počítá s formou usnesení poznamenaným pouze do spisu. Oprava může být uskutečněna na základě žádosti nebo z moci úřední. Základní podmínkou je, aby nevznikla žádné dotčené osobě újma.

Jiné úkony někdy také nazývané *neprávo tvorné správní úkony* nezakládají, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy, ani nevytvářejí jejich abstraktní předpoklady (nemají bezprostřední právní důsledky, právní závaznost). Tyto úkony mají různou povahu i různý smysl. Mají však právní význam, který může spočívat v tom, že:

<sup>58</sup> Srov. ustanovení § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>59</sup> Srov. ustanovení § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní právní předpisy upravují různé názvy jiných správních úkonů.

- a) subjekt veřejné správy je takovým jednáním zavázán (pokud jej nezruší, pak se jedná o nesprávný úřední postup),
- b) jejich uskutečňování má procesní význam (např. důkazní),
- c) je třeba brát je v úvahu při dalších jednáních subjektů veřejné správy.

Rozlišujeme několik druhů jiných správních úkonů:

- **posudky, stanoviska, vyjádření**

Jejich účelem je uplatnit hlediska ochrany specifických zájmů, které jsou reprezentovány subjektem veřejné správy, který je vydává. Nemají závazný charakter, ale jejich vydání je hmotněprávním podnětem pro přijetí konkrétních správních aktů. Většinou jsou vydávány na žádost jiných subjektů nebo jsou správní orgány povinny v určitých případech tyto správní úkony učinit. Při přijetí těchto aktů je musí subjekt veřejné správy, který je učinil, brát v úvahu. Jsou ovšem i posudky a vyjádření, které jsou závazné, ty ovšem mají charakter správního aktu např. vyjádření vodohospodářského orgánu apod. Obrana proti takovým správním úkonům je možná posudkem nebo vyjádřením jiného orgánu veřejné správy, který má protichůdný názor nebo důkazy (zejména znaleckými posudky).

### PŘÍKLAD

*Pan J. N. pojal záměr zrekonstruovat nemovitost, kterou zdědil po svých rodičích. Nemovitost byla postavena v roce 1918 a obsahuje celou řadu historických prvků (jako např. reliéfy, piastry, římsy aj.), navíc se nachází v památkové zóně. Stanovisko Národního památkového ústavu, ve kterém se bude ústav vyjadřovat např. k povolení střešních oken, barvě fasády, zachování prvků, bude nezbytným podkladem pro stavební úřad vydávající povolení ke stavbě – v tomto případě k rekonstrukci. Stavební úřad v praxi velmi často stanovisko památkového ústavu v podstatě zapracuje do výroku stavebního povolení.*

- **osvědčení a potvrzení**

Úředně osvědčují nebo potvrzují skutečnosti, v nich uvedené. Mají charakter veřejné listiny vydané kompetentním orgánem<sup>60</sup> a pro

---

<sup>60</sup> Veřejná listina je listina vydaná soudem nebo jiným státním orgánem nebo listina, která je za veřejnou prohlášena zvláštním zákonem (např. zápis o ustavující členské schůzi družstva, která má povinně formu notářského zápisu).

jejich obsah platí presumpce správnosti. Jejich vydání samo o sobě nemůže ovlivnit hmotněprávní pozici adresáta. Na rozdíl od deklaratorních aktů neodstraňují pochybnost, avšak potvrzují, že skutečnost nastala, trvá nebo existuje (např. osvědčení o státním občanství, potvrzení o trvalém pobytu, maturitní vysvědčení, řidičský průkaz). Při vydání se nepostupuje podle správního řádu, ale musí být uplatněny tzv. základní zásady činnosti správních orgánů. Podrobnosti o tzv. neformálním procesu viz učebnice správního práva procesního.<sup>61</sup> Obrana proti osvědčení je možná protidůkazem.

- **ověření**

Jedná se o úkon subjektu veřejné správy, který ověřuje určité skutečnosti na žádost adresáta. Je prováděn podle zvláštních pravidel a mohou jej provádět např. nařízení vlády. Rozlišujeme *vidimaci, kterou se ověřuje*, za pomoci ověřovací doložky, shoda opisu nebo kopie s listinou a nepotvrzuje se obsah listiny. V taxativně uvedených případech nelze u některých listin vidimaci provést. Další formou je *legalizace*, kterou se ověřuje, že osoba listinu vlastnoručně podepíše před orgánem nebo podpis na listině uzná za vlastní. Osoba musí prokázat svoji totožnost, ale opět se nepotvrzuje obsah listiny.

„Novinkou“ v ověřovacích úkonech je tzv. *autorizovaná konverze dokumentů* – úplné převedení dokumentu v listinné podobě do elektronické podoby nebo naopak. Dokument, který provedením konverze vznikl, má stejné právní účinky jako ověřená kopie dokumentu, jehož převedením výstup vznikl.

- **dokumentační, informační, evidenční a registrační úkony**

Jejich společným znakem je to, že operují s informacemi. Smyslem je zpracování, předávání, vytváření a využívání informací veřejné správy, které slouží veřejné správě nebo sdělovacím prostředkům. Dokumentační úkony mají popisný charakter a evidence sledují údaje v nich obsažené (např. rejstřík živnostníků, evidence obyvatel a další). Informační úkony směřují vůči třetím osobám a jejich smyslem je předat tyto informace. Registrace má obdobný charakter jako evi-

---

<sup>61</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015.

dence, ale pravidelně se údaje v ní obsažené osvědčují (např. vydání dokladu o registraci).

- **zjišťovací úkony**

Jejich smyslem je provedení skutkového zjištění při výkonu veřejné správy. Jsou součástí správního řízení. Typické např. při první fázi kontroly nebo při objasňování přestupků. Nemají právotvorný charakter, ale významně zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy, kteří mají povinnost je v nezbytném rozsahu strpět.

- **programové dokumenty**

Jejich významem je předpovídání budoucího času. Je třeba je brát v úvahu při dalších právních jednáních subjektů veřejné správy, i když samy o sobě nemají závazný charakter (např. dokumenty strategického plánování, různé koncepce, plány, prognózy).

- **organizační úkony**

Jedná se o pomocnou činnost, kterou veřejná správa zajišťuje a organizuje činnosti zejména na úseku poskytování veřejných služeb. Nemají právotvorný charakter a nejsou pro adresáta závazné.

### §§§ KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Uvedte příklady tzv. jiných správních úkonů veřejné správy a určete jejich smysl.
2. Vyjmenujte evidence orgánů veřejné správy, které znáte.
3. Prostřednictvím internetových stránek libovolného úřadu porovnejte, jak plní svou informační povinnost.
4. Popište charakteristické rysy jiných správních úkonů.