
Přednášky ze správního práva (2003–2004)

zaznamenal a zpracoval Vít Krčál

Obsah

| | |
|--|-----------|
| 1 Úvod do správního práva | 7 |
| 1.1 Pojem a postavení správního práva | 7 |
| 1.1.1 Veřejný zájem | 7 |
| 1.1.2 Poznámka o „mediálním právu“ | 8 |
| 1.1.3 Princip vázanosti zákonem | 8 |
| 1.1.4 Dvě pojetí správního práva | 8 |
| 2 Veřejná správa. Vědy pro správní právo | 9 |
| 2.1 Věda správního práva a správní věda | 9 |
| 2.2 Veřejná správa | 9 |
| 3 Předmět a systém správního práva jako právního odvětví | 11 |
| 4 Prameny a normy správního práva | 13 |
| 4.1 Prameny správního práva | 13 |
| 4.1.1 Judikáty | 13 |
| 4.1.2 Dvoustranné nebo vícestranné smlouvy | 13 |
| 4.1.3 Zákony | 14 |
| 4.2 Prameny práva podle orgánu: | 14 |
| 4.3 Prameny práva dle právní síly | 14 |
| 4.4 Primární × odvozené prameny práva | 14 |
| 4.5 Důležitost správního uvážení a neurčitých pojmů | 15 |
| 5 Subjekty správního práva a správněprávní vztahy | 16 |
| 5.1 Subjekty správního práva | 16 |
| 5.1.1 Úředníci územních samosprávných celků | 17 |
| 5.2 Správněprávní vztahy | 18 |
| 6 Organizace veřejné správy. Ústřední veřejná správa | 19 |
| 6.1 K pojmu organizace | 19 |
| 6.2 Jednotlivé principy organizace veřejné správy | 19 |
| 6.2.1 Územní × odvětvový (× funkční) princip | 19 |
| 6.2.2 Princip koncentrace × dekoncentrace; centralizace × decentralizace | 20 |
| 6.2.3 Volební × jmenovací princip | 20 |
| 6.2.4 Monokratický × kolegiální princip | 20 |
| 6.3 Ústřední orgány | 21 |

| | |
|---|-----------|
| 7 Územní správa | 22 |
| 7.1 Prameny | 22 |
| 7.2 Obce | 23 |
| 7.2.1 Příspěvkové organizace × rozpočtové organizace | 23 |
| 8 Územní správa – samospráva | 24 |
| 8.1 Obce | 24 |
| 8.2 Přenesená × samostatná působnost | 24 |
| 8.2.1 Nucená „rozpolcenost“ úředníka v samosprávě | 25 |
| 8.3 Pravomocí | 25 |
| 8.4 Odvozování orgánů | 25 |
| 8.5 Správce obce | 26 |
| 9 Záruky zákonnosti ve veřejné správě | 27 |
| 9.1 Kontrola <i>versus</i> dozor | 27 |
| 9.2 Nové věci v souvislosti se zárukami zákonnosti | 27 |
| 9.2.1 <i>Ad</i> správní soudnictví | 28 |
| 9.2.2 Vztah krajského soudu a Nejvyššího správního soudu | 28 |
| 9.3 Svobodný přístup k informacím (106/1999 Sb.) | 29 |
| 10 Správněprávní odpovědnost | 30 |
| 10.1 Úvodem | 30 |
| 10.2 K pojmu „správní právo trestní“ | 30 |
| 10.3 Dvojitá povaha správněprávních sankcí | 30 |
| 10.4 Sféra správněprávní odpovědnosti | 31 |
| 10.5 Předpoklady správněprávní odpovědnosti | 31 |
| 10.6 Funkce správněprávní odpovědnosti | 31 |
| 10.7 Přehled správních deliktů | 31 |
| 10.7.1 Správněprávní odpovědnost za přestupky | 31 |
| 10.7.2 Jiné správní delikty | 32 |
| 10.8 Podrobněji k přestupkům | 32 |
| 10.8.1 Dělení přestupků | 32 |
| 11 Proč se učit správní vědu | 33 |
| 11.1 K reformě veřejné správy | 33 |
| 12 Správní právo procesní | 34 |
| 12.1 Předmět úpravy | 34 |
| 12.2 Správní řád | 34 |
| 12.3 Zvláštní předpisy k správnímu řádu | 35 |
| 13 Principy dobré správy (<i>good government governance</i>) | 36 |
| 13.1 Charakteristika správní vědy | 36 |
| 13.2 „Historické řeči“ | 36 |

| | |
|--|-----------|
| 14 Správní řád I. | 38 |
| 14.1 Rozsah působnosti správního řádu | 38 |
| 14.1.1 Ad řídící akty veřejné správy | 38 |
| 14.1.2 Ad řízení hospodářské činnosti | 38 |
| 14.1.3 Ad stížnosti | 39 |
| 14.1.4 Ad normotvorná činnost (obce) | 39 |
| 14.2 Souhlasy, vyjádření, stanoviska | 39 |
| 14.3 K správnímu řádu | 39 |
| 14.4 K základním zásadám | 40 |
| 14.4.1 K zásadě zákonnosti | 40 |
| 14.4.2 K zásadě vázanosti subjektů zákonem | 40 |
| 15 Organizační stránka veřejné správy | 41 |
| 16 Správní řád II. | 43 |
| 16.1 Základní zásady správního řízení | 43 |
| 16.1.1 Zásada objektivní, materiální pravdy | 43 |
| 16.1.2 Zásada volného hodnocení důkazů | 43 |
| 16.1.3 Zásada rychlosti a hospodárnosti | 44 |
| 16.1.4 Zásada aktivní účasti účastníků na řízení | 44 |
| 16.1.5 Zásada rovnosti účastníků | 44 |
| 16.1.6 Zásada oficiality | 44 |
| 16.1.7 Zásada dispoziční | 44 |
| 16.1.8 Zásada písemnosti | 44 |
| 16.1.9 Zásada veřejnosti | 45 |
| 16.1.10 Zásada jednotnosti | 45 |
| 16.1.11 Zásada koncentrace | 45 |
| 16.2 Subjekty správního řízení | 45 |
| 17 Právo na informace ve veřejné správě | 46 |
| 17.1 Povinné subjekty | 46 |
| 17.1.1 Ad orgány státní moci | 46 |
| 17.1.2 Ad územní samospráva | 46 |
| 17.1.3 Ad veřejné instituce hospodařící | 46 |
| 17.1.4 Ad subjekty, kterým zákon svěřil | 47 |
| 17.2 Žadatel | 47 |
| 17.3 Realizace | 47 |
| 17.4 Neposkytované informace | 47 |
| 17.5 Zákonné podmínky pro omezení práva na informace | 48 |
| 17.6 Náležitosti žádosti | 48 |
| 18 Správní řád III. | 49 |
| 18.1 Zahájení správního řízení | 49 |
| 18.1.1 Podání | 49 |
| 18.1.2 Jednání ve věci samé | 50 |
| 18.1.3 Dokazování | 50 |
| 18.1.4 Doručování | 50 |

| | |
|--|-----------|
| 19 Činnost veřejné správy | 51 |
| 19.1 Vykonavatelé veřejné správy | 51 |
| 19.2 Činitelé určující činnost veřejné správy | 51 |
| 19.2.1 K funkcím | 51 |
| 19.2.2 K metodám činnosti a formám... | 52 |
| 19.3 rozhodování veřejné správy. | 52 |
| 19.3.1 Rozhodování z hlediska systému | 52 |
| 19.3.2 Pravomoc × působnost u subjektů rozhodování | 53 |
| 19.3.3 K rozhodovacímu procesu samému | 53 |
| 20 Zásady a principy rozhodování veřejné správy | 54 |
| 20.1 Co rozumíme zásadou? | 54 |
| 20.2 A co principem? | 54 |
| 20.2.1 K principům dobré správy | 54 |
| 20.2.2 Jednotlivé principy a zásady... | 55 |
| 21 Od zjišťování podkladů k rozhodnutí | 57 |
| 21.1 K rozlišení vad procesněprávních a hmotněprávních | 57 |
| 21.2 Hmotněprávní posouzení | 57 |
| 21.3 Několik institutů | 57 |
| 21.3.1 Opět po čase k volnému hodnocení důkazů | 57 |
| 21.3.2 Předvolání, předvedení | 58 |
| 21.3.3 Dožádání | 58 |
| 21.3.4 Předběžné opatření | 58 |
| 21.3.5 Předběžná otázka | 58 |
| 21.3.6 Pořádkové opatření | 58 |
| 21.4 Rozhodování | 58 |
| 21.5 Náležitosti správního rozhodnutí | 59 |
| 22 Opravné prostředky | 60 |
| 22.1 Právní moc | 60 |
| 22.2 Vykonatelnost | 60 |
| 22.3 Řádné opravné prostředky | 60 |
| 22.3.1 Odvolací řízení | 61 |
| 22.3.2 Rozkladové řízení | 61 |
| 22.4 Mimořádné opravné prostředky | 62 |
| 23 Správní soudnictví | 63 |
| 23.1 Správní soudnictví | 63 |
| 23.1.1 Nedávná dvoukolejnost – kritériem naléhavost | 64 |
| 23.1.2 Současná dvoukolejnost – kritériem druh důsledků rozhodnutí | 64 |
| 23.1.3 Prameny úpravy | 64 |
| 23.2 Organizace správního soudnictví | 64 |
| 23.3 Krátce k přechodným ustanovením | 65 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 24 | Personální stránka veřejné správy | 66 |
| 24.1 | Systém merit, spoils... | 67 |
| 24.2 | Zákon o státní službě | 67 |
| 24.3 | Zákon o úřednících územní samosprávy | 67 |
| 24.4 | Korupce | 68 |
| 24.4.1 | Etika veřejné správy | 68 |
| 24.4.2 | Co s ní, s tou korupcí? | 69 |
| 25 | Vybrané otázky přestupkového řízení | 70 |
| 25.1 | K zásadám přestupkového řízení | 70 |
| 25.2 | K subjektům | 71 |
| 25.3 | Stručně... | 71 |
| 26 | Stavební řízení v režimu stavebního zákona | 72 |
| 26.1 | Stavební úřady | 72 |
| 26.2 | Zvláštní typy řízení | 73 |
| 26.2.1 | Územní řízení | 73 |
| 26.2.2 | Stavební řízení | 74 |
| 27 | Vyvlastňovací řízení | 76 |
| 27.1 | Vyvlastňování | 76 |
| 27.2 | Z jiné škatulky – řízení o změně stavby před jejím dokončením | 77 |
| 28 | Správní řízení v správním trestání | 78 |

Úvodem

Držíte v ruce nebo máte před sebou na monitoru soubor zápisků z přednášek ze správního práva a správní vědy; zápisy jsem pořídil během tří semestrů akademického roku 2002/2003 a 2003/2004. Snažil jsem se, aby zápisy nebyly jen heslovité, bohužel ne vždy se mi to podařilo.

Zápisy by průběžně publikovány na webových stránkách

<http://sweb.cz/xkrca15/privat/sprava.html>.

Při sazbě v systému L^AT_EX jsem se pokusil odstranit všechny zejména pravopisné chyby a další nedostatky.

Cílem vytvoření tohoto souboru zápisů z přednášek nebyla náhrada žádné *učební* pomůcky, nýbrž poskytnutí materiálu, který usnadní zopakování nejdůležitějších vědomostí před zkouškou.

Zápisy vesměs vycházejí z přednášek **doc. P. Průchy** a **dr. S. Skulové**; přímé citace jsem uváděl v uvozovkách. Většinou jsem vynechal osobité příklady nebo jiná, hlubší vysvětlení. Pro základní orientaci v problematice však bude tento soubor stačit.

Moje poděkování za inspiraci na vzhledu titulní stránky patří kolegovi **V. Zoonekyndovi**.

Budu vděčný za jakékoliv podněty týkající se obsahových nedostatků tohoto souboru. Potom tento materiál zaktualizuji.

Kapitola 1

Úvod do správního práva

1.1 Pojem a postavení správního práva

Právní řád ČR se člení zejména na jednotlivá právní odvětví, jejich vzájemné vazby jsou různě těsné. Správní právo samé má přímou návaznost na ústavní právo; *de facto* to je právní řád výkonné moci ve státě, tedy jakési realizační právní odvětví. V některých zemích (Německo?) je výukově spojeno s právem ústavním. U nás se projevuje vliv tzv. rakouského přístupu; co do své funkce navazuje správní právo i na jiná právní odvětví (občanské právo – o přivolení k výpovědi z nájmu bytu, nebytového prostoru; pracovní právo – zaměstnanci obecního úřadu, jinak tu máme zákony o veřejné službě, které jsou specifické, v nich se zákoník práce používá podpůrně; právo pozemkové a právo životního prostředí – pozemkový úřad je také správní úřad, stejně tak orgány životního prostředí, finanční úřady; katastr nemovitostí – dotýká se jak pozemkového práva, tak občanského práva, tak správního práva).

Nejvyšší správní soud. V roce 2003 nabyl účinnost soudní řád správní, který vyžaduje striktní dělení rozhodnutí směřujících do veřejnoprávní sféry a rozhodnutí směřujících do soukromoprávní sféry; to se doposud nerozlišovalo. Orgány veřejné správy často nerozhodují *čistě* ve věcech veřejného práva (rozhodování [zastupitelstva] obce o prodeji pivovaru – kupujícímu podnikateli je jedno, od koho pivovar kupuje). V mnohém má tedy dopady do soukromoprávní sféry.

O dichotomii veřejného práva a soukromého práva... Teorie mocenská a zájmová.

1.1.1 Veřejný zájem

Co je to veřejný zájem? Málokdy definováno. Příklad ze stavebního práva: Máme zde soukromého investora, pro něž by bylo třeba vyvlastnit určitý pozemek, protože se jeho majitel zpěčuje. Je veřejný zájem dán např. tím, že investor vytvoří nové pracovní příležitosti? Ne. Jaký je veřejný zájem, zjistíme v tomto případě pohledem do územního plánu toho kterého města nebo obce... Obsah sousloví *veřejný zájem* musíme dovozovat s ohledem na situaci a právní normy.

Veřejný zájem – vodítka pro jeho určení:

- zájem musí být obecný (musí trvat, i když se vymění polovina obyvatel),
- nesmí být vyloučen právním předpisem,
- musí být právně aprobován individuálním (správním) aktem,
- musí mít souvislost s poskytováním nezbytných veřejných služeb.

„Veřejný zájem se pohybuje často v pojmu nekonečno“ (některý veřejný zájem je intenzivnější než jiný a naopak ☺; srovnání: veřejný zájem kraje na vybudování rychlostní silnice

versus veřejný zájem obce na vybudování přírodního *fitness centra*; v tomto se často střetávají zájmy státní správy a samosprávy.

1.1.2 Poznámka o „mediálním právu“

„Obyvatelstvo se řídí televizním a novinovým právem; nenechává se mást Sbírkou zákonů“. Dezorientace novinářů. Zjednodušování, zkracování termínů (pojem „pověřená obec“ vedoucí k záměně tzv. dvojkové a trojkové obce).

1.1.3 Princip vázanosti zákonem

Právo neplatí pro všechny subjekty stejně (nositelé soukromoprávních zájmů × veřejnoprávních zájmů). I ve správním právu jsou koncoví adresáti nositeli soukromoprávních zájmů, většina vztahů správního práva tak je smíšené povahy.

1.1.4 Dvě pojetí správního práva

Správní právo v objektivním smyslu – typické; jako jinde – v jaké formě a jakým způsobem se právo objevuje; souhrn psaného práva.

Správní právo v subjektivním smyslu – potenciál obrovského množství subjektivních práv; některé právo máme přímo ze zákona, jiné na základě individuální aplikace (účastnit se na silničním provozu coby chodec můžeme nabytím dovednosti chodit × subjektivní právo stavět získáme až stavebním povolením). Do občanskoprávních vztahů vstupujeme méně často než do správněprávních vztahů. Správní právo nás provází od narození do smrti (rodný list, oddací list, úmrtní list).

Kapitola 2

Veřejná správa. Vědy pro správní právo

Přednášky ze správního práva pravděpodobně nebudu pojímat jako přednášky z pracovního práva výkladovou formou; spíše je budu orientovat jako zachycení nejpodstatnějších probíraných otázek. (Snad se to časemlepší.)

2.1 Věda správního práva a správní věda

Věda je soubor poznatků, systematicky uspořádan. Je potřeba k rozvoji správního odvětví. Je to součást souboru právní vědy. Jiná věc je správní věda.

Věda správního práva se konstituovala v polovině 19. století – to se hlásí o slovo tzv. moderní přístup k právu. Zatímco **věda správního práva klade důraz na první otázky (aspekty)**, **správní věda klade důraz na otázky faktické realizace správy**; tzv. nepravnické charakteristiky mají odraz v subsystému právní vědy.

Veřejná správa musí být cílená činnost (objektivizace cílů), je třeba respektovat iniciativní, motivační postupy i rozhodovací i zpětnovazební mechanismy (kontrola co býti mělo × co je), které jsou již pojmově časově zpožděné.

Správní věda zdůrazňuje správní praxi. Správou rozumíme řídicí činnost i obecnou teorii organizace. Vtěsnání do rámce možností a mezí právní úpravy.

Obě mají **rozdílné metody výzkumu**. Liší se tedy nejen předmětem. **Ve vědě správního práva převažují metody deduktivní**, dále metoda srovnávací (co do zemí totožné právní kultury). **Ve správní vědě mají převahu metody induktivní**, ale stejně jako u vědy správního práva i srovnávací, historická. Dále sem patří: logické, matematické (analýzy, systémové analýzy), tedy je zde **výrazná blízkost k přírodním vědám**. Obě se vzájemně doplňují. Věda správního práva tvoří schémata limitované možnostmi a mezemi právní úpravy, do níž je třeba vměstnat...

Obě vědy tradičně odlišovány v Polsku, naopak sblížování v Maďarsku.

Př.: dosud není právně upravena vnitřní organizační struktura obecních úřadů, magistrátů; při zpracování organizačních řádů se postupuje podle zvyklostí, ty jsou vžité – struktura českých magistrátů tak je velmi podobná. Podoba organizační struktury závisí na jedné každé obci. K rozhodování v podobných otázkách má sloužit právě správní věda.

2.2 Veřejná správa

Správa věcí veřejných. Z pozice práva **ekvivalent výrazu výkonná moc ve státě**.

V polovině 19. století došlo k stabilizaci systému dělby moci. Akcentace „moci“, rovnováhy, brzdy. Výkonná moc má realizovat akty zákonodárné moci. Správní soudnictví. Realizace zákonů státu podzákoným a nařizovacím způsobem. „Čtvrtá moc“ (belgická teorie): samospráva. Nestátní veřejná správa.

Co to je **výkonný aspekt**? Realizace zákonů má několik forem. Realizuje se jen něco, ne vše (něco uskutečňují přímo osoby soukromého práva). Autoritativní výkon obsahu zákonů. Jde jen o menšinu norem správního práva, pokud jde o ty, které jsou realizovatelné přímo – např. účast na silničním provozu, zde žádné povolení od správního úřadu nepotřebujeme × získání řidičáku (to je výsledek autoritativní aplikace), stejně tak přijetí na vysokou školu. Neautoritativní aplikace je kryta potenciálním působením orgánů veřejné správy (kupř. policisté).

Podzákoný aspekt. Realizace obsahu zákonů. Činnost veřejné správy se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Výkonná moc má ctít právní sílu zákona.

Nařizovací aspekt. Veřejná správa je schopná konat i proti vůli adresáta. Není-li totožnost zájmů, může se adresát aktu bránit, což může vést k další mocenské akci nařizovacího orgánu (rozhodnutí o přijetí na vysokou školu nevnímáme jako mocenský akt).

Platí tyto tři aspekty jak pro státní správu, tak i pro samosprávu? Ano, ale s určitými odchylkami. **Větev státní právy** – mocenské působení jen ze strany státu, sankci může stanovit jen právní úprava. U **samosprávy** – ve smyslu funkčním má přenesenou působnost (výkon státní správy, zde jsou meze práv a povinností a jejich obsah stanoveny primárně zákonnou úpravou, vedle je i samosprávní právní úprava – nemůže se však dostat do rozporu se zákonem; co je v jedné obci ještě dovoleno, v druhé už být nemusí).

Výjimečná situace: u nás lze i pro případ výkonu přenesené působnosti v rámci samosprávy vzít za základ autonomní právní předpis. Přestupkové právní normy počítají s tím, že o přestupku rozhodují orgány samosprávy v přenesené působnosti. Přestoupit lze ale i proti předpisům autonomním – samosprávy (z toho plyne: do výkonu státní správy se dostává i obsah aktů samosprávy; za určitých podmínek to platí i zrcadlově).

Vrchnostenské pojetí veřejné správy – Ústavní soud se znovu snaží zavést tento pojem. Má to být protipól správy nevrchnostenské. Vrchnostenské pojetí – typický mocenský autoritativní přístup; možnost si cílové chování (stav) vynutit.

Nevrchnostenské pojetí veřejné správy – tam, kde jde spíše o organizování uspokojování veřejných potřeb veřejnými službami, zde není rozhodující vliv donucení. I zde ale mohou být rysy autoritativní (zákaz návštěv v nemocnici), obecně ale ne (osvěta): veřejné osvětlení, zabezpečování zásobování pitnou vodou, MHD.

Kapitola 3

Předmět a systém správního práva jako právního odvětví

Jsou **tři evropské koncepce** správního práva.

Vsuvka: **otázka (nového) soudního řádu správního**. Má blíže ke správě, nebo soudnímu řízení? Tahanice katedry občanského práva s katedrou správního práva; dříve upraveno v OSŘ, takže navrch mívala katedra občanského práva. Nyní je to jinak.

Koncepce:

- **francouzská koncepce** (polovina 19. století; správní právo upravuje jen to, co se týče veřejnoprávního rozměru správy; × soukromoprávní rysy při výkonu veřejné správy při prodeji pivovaru soukromé osobě obcí), včetně správního soudnictví. Příklad: úprava vyvlastnění bude obsažena v občanském zákoníku, a ne v stavebním zákoně.
- **rakousko-německá koncepce** (k ní se přiklání Česká republika). Stojí v opozici k francouzské koncepci. Podle této koncepce nezáleží na tom, jaké dopady bude mít veřejnoprávní usnesení (zda do soukromoprávní sféry či veřejnoprávní sféry). Svého času byl podle této koncepce zaváděn alternativní (přesnější) pojem „právo veřejné správy“.
- **anglosaský pohled** na správní právo – správní právo pododvětvím ústavního práva; jen to, co se váže na výkonnou moc, bez ohledu na formu působení.

Do 31. prosince 2002 u nás převládala rakouská koncepce (např. viz prodej podle zákona o obcích). **Od 1. ledna 2003 je pro nás vzorem francouzská koncepce**. Co jsou to věci správního práva? To co směřuje do soukromoprávní sféry – stále podle OSŘ (část V.). Co se „zbytkovými“ ustanoveními, která směřují do soukromoprávní sféry? Jsou to stále veřejnoprávní předpisy? Jde asi o podíl těchto ustanovení (i OZ má mnoho veřejnoprávních ustanovení).

Jaký je význam těchto úvah pro praxi? Pro interpretaci, vázanost práva (jsou to nositelé soukromých zájmů, nebo nositelé veřejných zájmů? Obce jsou ale např. subjekty smíšeného typu!).

Jak vyjádřit **předmět** právního odvětví? Jsou kritéria (znaky) i u správního práva?

Veřejná správa:

- jako organizace (veřejnoprávní pojetí, katastr je mocenský úřad; konstruktivní rozměr);
- jako činnost: některé orgány veřejné správy jsou nově koncipovány jako orgány více nezávislé – lépe mají zohledňovat soukromoprávní poměry (pro objektivitu; Rada pro rozhlasové a televizní vysílání), dále: Komise pro cenné papíry – žádné řídicí nebo závislé postavení. ČNB je navýsost nezávislá instituce s mnoha rysy správního úřadu.

2. úhel: na výkonu veřejné správy se podílí soukromoprávní subjekt (jemu je propůjčena působnost i pravomoc). Je vykonavatelem veřejné správy. (Lékař nejen předepisuje léky [hlavní činnost], nýbrž i vystavuje neschopenky [adhezní činnost veřejné správy, mocenské rozhodování].)

- Předmět – byl vymezen výše.
- Metoda právní regulace.
- Vnitřní systémová soudržnost.
- Společenský zájem.

Ad 2 – dvě – vertikální × horizontální.

Vertikální – výraz mocenské dispozice, převahy, právem založená pravomoc a působnost, typická pro správní právo (metoda administrativněsprávní regulace). Pro rakousko-německý model nestačí, bližší francouzské metodě.

Horizontální – výraz rovnosti – aspoň podle základního schématu. Ovládáno systémem konsensu.

Obě metody se mísí. Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích (dohoda mezi stranami, schvalována nadřízeným orgánem): závazky veřejné služby, dopravní obslužnost ve veřejném zájmu. Účel: veřejnoprávní, prostředek: soukromoprávní.

Ad 3 – Aby byla logická provázanost, doplňování, nekonkurování si. Normy správního práva mají být koncipovány jako „ozubená kolečka vzájemně tvořící soustrojí“ (rozlišovat návaznost od meziodvětvové návaznosti).

Správní právo procesní není v takové pozici jako občanské právo procesní.

Ad 4 – Společenský zájem na existenci subsystému práva jako právního odvětví. Vtiskuje, udržuje a prohlubuje komplexnost právní úpravy:

- **kodifikací** – vnitřně soudržných právních odvětví (např. zákoník práce); kodifikovat správní právo nelze, je tu možnost jen dílčích kodifikací (např. správní právo trestní);
- **systemizací** – volbou racionálního uspořádání (co má na co navazovat, kde to hledat – kde najdu úpravu toho „živnostenského úřadu“? – Aha! v živnostenském zákoně); vymezení funkcí vazeb na odvětví jiná..., např. proti trestnímu právu soudnímu (Kč 5000,-).

Kapitola 4

Prameny a normy správního práva

Malá rekapitulace – prameny práva v materiálním smyslu (směrování *de lege ferenda*, opora *de lege lata*; potřeby) vs. prameny práva ve formálním smyslu (jejich vyjádření).

Obecně představují prameny práva v obojím pojetí **informační zdroj**, čím je právo determinováno, co konkretizuje. Kde jsou formální prameny práva v souladu s materiálními prameny práva, jsme s nimi spokojeni (jinak řečeno: psané právo musí mít oporu v materiálních podmínkách); novelizace dohánějí společenskou situaci × tvoření práva „na zelené louce“.

Jiné nazírání na materiální prameny práva lze doložit příkladem: před rokem 1989 nebyla materiální potřeba mít živnostenský zákon, zato byla třeba úzká regulace nájmu nebytových prostor (zde od r. 1997 již není třeba souhlas obce), naopak nyní „má být upraveno“ nájemné (zákon o nájmem).

4.1 Prameny správního práva

4.1.1 Judikáty

Nejdříve je třeba si uvědomit, že **Česká republika** náleží do právní oblasti **kontinentálně-evropské**. Prameny práva zde nejsou judikáty ani interní akty veřejné správy. Jiná věc je judikát Ústavního soudu o zrušení správněprávního pramenu práva (vzpomeňme si, jak lze jinak označit Ústavní soud – negativní zákonodárce, „zákonoborný“ orgán).

Co se týče přístupu k judikátům, bývají nyní někdy přeceňovány, proto jim říkáme spíše **zdroj informací**, který nám dává možnost nazírat na právo, judikáty jsou zdrojem myšlenkového bohatství (co by nás možná jinak nenapadlo). Je otázka, **jak judikátem v našem prostředí právně argumentovat**? Je to vůbec možné? Někdy se samy soudy dovolávají judikátu – to se však slovy doc. Průchy „mistr tesař utal“, vždyť soudy mají být vázány pouze zákony (stejně jako správní úřady)! **Judikáty tak jsou významné pro argumentaci advokátů, ale i účastníků řízení**; v jejich případě stačí i odkaz na judikát.

I u nás prý postupuje určitá *judicializace* – judikáty jsou stále více přijímány, což je možná zapříčiněno skutečností, že se právní kultury sbližují.

Dále bylo upozorněno na problém tzv. **ustáleného soudního rozhodování**. S ním jsou spojena určitá rizika. Pramen práva nemůže vznikat opisováním judikátů (příklad z Ústavního soudu: dva stejné odstavce ve dvou různých nálezech, jež dělilo několik let).

4.1.2 Dvoustranné nebo vícestranné smlouvy

Dnes máme všechny mezinárodní smlouvy na stejné úrovni; mezinárodní smlouvy mají přednost před zákony, upravují-li totéž.

4.1.3 Zákony

Zákony jsou jednostranné prameny práva (na rozdíl od smluv uvedených výše). Dělíme je podle modelových kritérií; v správním právu nemá smysl uvádět výčet správněprávních zákonů.

4.2 Prameny práva podle orgánu :

- **vydané orgánem veřejné správy (správní právo je způsobilé tvořit sebe samo** [nařízení, vyhlášky] na rozdíl od občanského práva, trestního práva, pracovního práva [pozor však na kolektivní smlouvy]);
- **nevyané orgány veřejné správy.**

Parlament ČR (zákony, zákonná opatření), vláda (nařízení), ministerstva (vyhlášky) a kraje (vyhlášky v samosprávné oblasti vedle nařízení) vydávají **typově jednotné předpisy**.

Obce (máme jich tři základní kategorie co do významu: obce bez přívlasků [jedničkové; asi 6300], obce s pověřenými obecními úřady [dvojkové] a obce s rozšířenou působností [tzv. trojkové; 205]); vyhlášky obcí mohou být vydávány jen v jedničkové působnosti. Trojkoví starostové nejsou nadřízeni dvojkovým ani jedničkovým starostům; tato skutečnost je důležitá pro posouzení, kde daný předpis zavazuje. V územně členěných statutárních městech (např. Brno s jeho částmi nebo Ostrava s obvody) může od listopadu 2000 veškeré právní předpisy přijímat už jen město, a ne jednotlivé části.

4.3 Prameny práva dle právní síly

Známa pyramida – Ústava, ústavní zákony (s Ústavou stojí na roveň), pak zákony (ty jsou základní úroveň soustavy právních předpisů; výchozí právní síla); podzákonné právní předpisy: nařízení, vyhlášky.

Druhotná úprava – je-li k provedení zákona možno vydat nařízení nebo vyhlášku; **terciární úprava** – na nařízení může navazovat i vyhláška (takováto úprava není vyloučena).

K otázce nezbytnosti, příp. „zbytnosti“ zákonného zmocnění k vydání nařízení nebo vyhlášky . . . Nedostatek zákonného zmocnění lze řešit vládním nařízením nebo novelizací zákona (patrně pomalejší).

Zvláštní postavení má **samosprávná normotvorba**. Vyhlášky obce nesmí být v rozporu se zákonem. Stupněm právní síly se řadí hned pod zákon (tedy: vyhláška obce má vyšší právní sílu než nařízení vlády, vyhláška . . . , stojí na roveň i vyhláše); nějaký takový konflikt však příliš nepřichází v úvahu – jak vyhlášky obcí tak např. nařízení vlády se vztahují na jiné otázky.

Ke článku 4 odst. 1 Listiny – k ukládání povinností vyhláškou je třeba zákonného zmocnění (od roku 2000 je toto zmocnění v případě obcí výslovně zákonem vyžadováno).

4.4 Primární × odvozené prameny práva

Primární prameny práva se opírají přímo o Ústavu (zákony); vyhlášky obcí a krajů od roku 2000 ne primárně, ale aspoň *originárně* (vyplňují ponechaná prázdná místa).

Normy správního práva jsou spojeny se státním donucením. Jaký je **rozdíl mezi správním právem trestním a trestním právem (soudním)**? Trestní právo (soudní) je tu pro celý právní řád, zatímco správní právo trestní jen pro jedno právní odvětví (byť vypomáhá i např. v právu životního prostředí atd.).

Další hledisko třídění pramenů práva: regulativní × ochranné (sankční)

4.5 Důležitost správního uvážení a neurčitých pojmů

Správní uvážení – např. při rozmezí (kupř. uložíme napomenutí, nebo pokutu?). Kategorie **neurčitých pojmů** – bez nich se správní právo neobejde; jejich obsah je posuzován *ad hoc*; příklad: veřejný zájem (některý veřejný zájem může být větší než jiný veřejný zájem).

Kapitola 5

Subjekty správního práva a správněprávní vztahy

Nyní je již účinný zákon o úřednících územních samosprávných celků (312/2002 Sb.), zatímco služební zákon (218/2002 Sb.) ještě ne (až od 1. ledna 2005).

5.1 Subjekty správního práva

Subjekty správního práva rozumíme všechny myslitelné subjekty ☺ buďto samy o sobě, aniž by byly zapojeny do nějakého správněprávního vztahu, nebo v určitých již definovaných správněprávních vztazích.

Subjekty správního práva obecně jsou :

- především subjekty autoritativně zabezpečující výkon veřejné správy ve vztahu k „spotřebitelům“ (tedy „vykonavatelé“) a
- „ti, kvůli (*kvůli* = k vůli = z důvodu něčí vůle = pro někoho) kterým veřejná správa vůbec funguje“, tedy oni „spotřebitelé“.

Zmíněnými vykonavateli mohou být jednak orgány státní správy, jednak orgány samosprávy (a zde rozlišujeme samosprávu územní [obce, kraje] a samosprávu zájmovou [např. různé profesní komory]). Orgány státní správy jsou zřizovány pouze zákonem ; někdy je však oprávnění autoritativně (mocensky) rozhodovat propůjčeno i soukromoprávním osobám (typicky lékaři a jejich rozhodování o pracovní neschopnosti) nebo kupř. obce pověří „pro řešení těchto a těchto úkolů (např. dodávky pitné vody, svoz odpadu)“ určitou právnickou osobu (např. svazek obcí). Vykonavatelem však může být i přímo obec.

Fyzické a právnické osoby musí disponovat obecnou subjektivitou, tato subjektivita však může být v jednotlivých správněprávních režimech modifikována. Co se týče subjektivity fyzických osob, musíme nahlédnout do občanského zákoníku (způsobilost k právům vzniká narozením, za splnění určitých předpokladů ji má i *nasciturus*; způsobilost k právním úkonům v raném průběhu života „roste, košatí“). Měřítkem správněprávní subjektivity je text zákona, a ne odhad vospělosti při posuzování způsobilosti k právním úkonům, jak o tom hovoří občanský zákoník. Příklady :

- obecně 6 let pro povinnou školní docházku (úlevy pro „hravé“ děti),
- 15 let pro občanský průkaz (neposuzujeme zde např. tělesnou výšku ani intelekt ; jedním kritériem je věk),

- 18 let pro získání plného rozsahu způsobilosti k právním úkonům (zde si vzpomeňme na rodinné právo a soudem přivolený sňatek nezletilce staršího 16 let; takto získaná způsobilost k právním úkonům však kupř. nestačí v případě získání živnostenského oprávnění),
- jiné věkové hranice jsou stanoveny pro získání funkce soudce, senátora atd. atp.

Jiná věc je procesní způsobilost; zde viz druhý semestr výuky správního práva.

Způsobilost k protiprávním úkonům jakousi odvrácenou druhou stranou způsobilosti k právním úkonům; je to povinnost nést odpovědnost za své protiprávní jednání.

Co se týče způsobilosti k právům a povinnostem a způsobilosti k právním úkonům právnické osoby, spadá časově v jeden okamžik, ovšem je třeba počítat s „malým fázovým posunem“ pro dokončení všech předepsaných právních úkonů při vzniku právnické osoby (ohlášení na živnostenském úřadě, pak na obchodním rejstříku); úplnou způsobilost k právním úkonům nabude právnická osoba až zápisem v obchodním rejstříku.

Je otázka, zda také způsobilost právnické osoby k právním úkonům jakoby „dozrává“ jako u fyzické osoby. Obecně ne, jsou však určité výjimky – např. pokud by naše právnická osoba chtěla dělat nějakou velmi kvalifikovanou činnost, to však více souvisí spíše se založením daného **oprávnění** než se vznikem **způsobilosti**.

Na závěr podsekcce je třeba připomenout, že i obec nebo kraj musí dodržovat kupř. povinnost vyžádat si a získat stavební povolení, chtějí-li třeba přistavovat další kanceláře ☺ Zde jsou tedy obec, kraj i stát za určitých podmínek v „otočeném postavení“.

5.1.1 Úředníci územních samosprávných celků

Vyjasnění terminologie: korporací je ta či ona **obec** nebo **kraj**, a ne obecní úřad či krajský úřad; co se týče obcí nebo krajů, nalezneme zde jak úředníky, tak i zastupitele (poslance), zatímco v orgánech státní správy (finanční úřady, katastrální úřady, *ex*-okresní úřady, okresní správy sociálního zabezpečení . . .) vyvíjejí činnost výhradně úředníci.

Úředníci veřejné správy („ouřadové“) uspokojují oprávněné potřeby občanů, ti mají totiž služby úřednictva svými daněmi – dá se říci – „předplacené“.

Úřednický živel územních samosprávných celků je největší (máme na 6500 obcí). Úředníci územně samosprávných celků jsou zaměstnání převážně v pracovněprávním režimu s určitými služebními prvky (např. mají uloženu povinnost prohlubovat svou kvalifikaci – vzdělávání).

Vymezení pojmu „úředník“ je diskutabilní . . . Snad by to mohl být zaměstnanec (pracovník) pověřený výkonem správní činnosti, tedy činnosti způsobilé proniknout do postavení určitého vnějšího adresáta a změnit něco na jeho právním postavení (zde si představme úředníka vystavujícího občanský průkaz, ne vrátný, ne „kosmetička podlahových krytin“).

Skupiny :

1. úředníci koncoví (popř. úředníci první linie; styk s koncovým „spotřebitelem“; jsou tu pro meritorní výkon),
2. vedoucí úředník (vedoucí odboru, oddělení),
3. vedoucí úřadu (tajemník obecního úřadu nebo někdy i přímo starosta; ředitel krajského úřadu).

Zařazení do určité skupiny má význam i pro vzdělávání.

Úředníci (koncoví) jsou přijímáni veřejnou výzvou, jež musí splňovat přesné náležitosti a musí být uveřejněna. Pracovní poměr s ním uzavře (na základě pracovní smlouvy) vedoucí úřadu a sepíše zprávu radě.

Vedoucí úředníci jsou jmenováni. Pro jejich výběr se ustavuje výběrová komise, jinak opět záleží na tajemníku samém, ten opět sepíše zprávu radě.

I vedoucí úřadu je jmenován.

Úředníci jsou přijímáni obecně na dobu neurčitou; na dobu určitou jen výjimečně, přičemž jejich sjednaná doba určitá musí být objektivně předvídatelná (kupř. lze takto někoho přijmout na dobu mateřské dovolené jiné úřednice).

Pracovní poměr úředníka (koncového) lze skončit jen při závažném a opětovném porušení pracovní nebo služební povinnosti nebo při spáchání trestního činu (zde snad bude lepší si zopakovat příslušnou část pracovního práva). U vedoucího úředníka a vedoucího úřadu platí zvláštní ustanovení.

Dá se v souvislosti se zákonem č. 312/2002 Sb. hovořit o **definitivě**? Ano, do jisté míry zákon obsahuje prvky definitivy (obdobně „kdo to na okresním úřadě vydržel až do konce, byl zaměstnán jinde“).

Dále byly zmíněny některé požadavky zákona o svobodném přístupu k informacím (106/1999 Sb.) – prý máme zkusit. Úředníci se mají např. představovat, mají jednat slušně (i mezi sebou navzájem), mají mít visačky (cedulku se jménem) . . .

5.2 Správněprávní vztahy

Rozlišujeme dvojici **konkrétní** × **abstraktní**. V případě konkrétních správněprávních vztahů si představme *určitého* žadatele obracejícího se na *určitý* úřad (třeba stavební). Abstraktní správněprávní vztah představují např. účastníci silničního provozu ve vztahu k policistovi (masa 60 lidí na přechodu pro chodce).

Správněprávní vztahy jsou upraveny normami správního práva; je zde zapotřebí určitá právní skutečnost, aby mohl nějaký správněprávní vztah vzniknout nebo zaniknout (doc. Průcha to ilustruje takto: „nejprve se musí rozsvítit, aby se mohlo zhasnout“ – nelze tudíž uložit pokutu, aniž by proběhlo správní řízení).

Konkretizace předmětu. Individualizace co do subjektů.

Organizační vztahy . . . Procesní vztahy . . . „nesou pečeť“ příslušné odvětvové právní normy. Správněprávní vztahy směřují vždy k určitému účelu – zaměření.

Dále rozlišujeme vztahy primární (řešící základní práva a povinnosti; kupř. pokuta) a sekundární (podpůrné, mají ochranný nebo sankční charakter; kupř. exekuční řízení, není-li pokuta zaplácena).

Jsou odlišovány i vztahy vnitřní veřejné správy (jsou to procesy přípravné a obslužné . . .) a externí vztahy (o ty jde především; znovu se připomíná základní poučka, že veřejná správa tu není pro veřejnou správu, nýbrž pro občany . . .).

Kapitola 6

Organizace veřejné správy. Ústřední veřejná správa

6.1 K pojmu organizace

Pojem *organizace* můžeme vnímat jako :

- **instituci**, tj. soubor lidských a věcných činitelů ;
- **strukturu v statickém pojetí** (prvky a vztahy) ;
- **system** (struktura doplněná o sledování kvalit ; příklad : reforma veřejné správy vypuštěním okresních úadů měla za cíl přiblížit veřejnou správu občanům – tedy úsilí o větší kvalitu) ;
- **organizování**, tj. cílený proces uspořádání prvků souboru do žádoucí podoby.

Za nejvýznamnější z popsaných přístupů se považuje třetí pojetí – systémové (ptáme se otázkou: „naplňuje veřejná správa cíle, k nimž byla určena?“). Takovéto posuzování však vyžaduje určitý časový odstup. Pro ilustraci uvedeno často užívané rčení „odrazit se ode dna“ ; kdy to dno přijde, nelze stanovit ; někde to lze poznat (je-li výstup měřitelný) např. vykazováním určitého nárůstu (růst národního důchodu).

Co se týče reform, je třeba si uvědomit, že si každá započatá reforma s sebou nese od svého zahájení určitý propad efektivnosti. Pro dokreslení uveden graf, z něž dále vyplývalo, že zastavením určité zahájené reorganizace nemůže být přínos větší než náklady, jinými slovy „Stíhá-li reorganizace reorganizaci, je to nejlepší cesta k zániku instituce.“ Dále z grafu vyplývalo, že přínos reorganizace se zvyšuje s časem, že tedy nestačí srovnávat výchozí úroveň určitého výkonu s dosaženou úrovní (nebo snad porovnávat dosaženou úroveň se dnem, vzniklým zákonitým poklesem výkonu zahájením reorganizace).

6.2 Jednotlivé principy organizace veřejné správy

6.2.1 Územní × odvětvový (× funkční) princip

Územní – zde si odpovídáme na otázku, do jak velkých územních celků území členit. Přitom platí, že čím menší územní jednotky budou, tím nižší bude kvalita výkonu (společná obsluha pro větší celek je levnější).

V naší zemi máme několikrát více obcí v poměru k zemím Evropské unie ; jsou mnohdy velmi malé, což může způsobovat problém ve vztahu k evropským dotacím, na něž snáze dosahují sídla s počtem obyvatel od 2000 (?), proto je třeba obce integrovat, jak lze vidět např.

v sousedním Rakousku. Tomu mají pomoci i tzv. **osadní výbory** coby partner zastupitelstva centrální („střediskové“) obce, nebyl-li nikdo ze satelitní obce zvolen zastupitelem . . .

Odvětvový – značí specializaci správy prostřednictvím odborníků pro věcně sourodé oblasti činnosti. Kolik si můžeme dovolit specialistů? Školství, práce a sociální zabezpečení, stavební agenda . . . „Naše obec si nemůže dovolit pět úředníků; musíte si troufnout na všech pět odvětví.“

Funkční prvek – jde napříč. Typicky: finance, kontrola; kontrola může být všeobecná i specializovaná (obchodní, školská inspekce . . .)

6.2.2 Princip koncentrace × dekoncentrace; centralizace × decentralizace

Z hlediska obecného významu jsou pojmy *koncentrace* a *centralizace* víceméně zaměnitelné; pro potřeby (výuky) veřejné správy ne.

Centralizace značí soustředování veřejné správy v rukou státu, státní správy, zatímco **decentralizace** přesun veřejné správy i na samosprávu; typickým příkladem decentralizace mělo být zrušení okresních úřadů. Zjednodušeně řečeno: decentralizace = něco jde z rukou státu do rukou samosprávy, ať už kraje, nebo obce.

Rozlišit lze tzv. **pravou decentralizaci** (z přenesené působnosti se stane samostatná) a tzv. **nepravou decentralizaci** (výkon státní správy v přenesené působnosti).

Koncentrace je model, kdy je výkon určité agendy soustředěn v jednom místě; příklad horizontální dekoncentrace: kontrolní orgán v jednom každém odboru, příklad vertikální dekoncentrace: část agendy je na ústřední úrovni, část jde na kraje, část na obce.

Znovu lze rozlišovat **dekoncentraci nepravou** – nepřenesáme níže, nýbrž vytváříme např. detašovaná pracoviště (aktuálně: dozor ministerstva vnitra v každém okresním městě; ač spadá pod ministerstvo vnitra, „nesedí v Praze“; jinak typicky finanční úřady se svými detašovanými pracovišti, katastrální úřady) – a **dekoncentraci pravou** – dáme něco do rukou samosprávy úplně nebo přeneseně?

6.2.3 Volební × jmenovací princip

Volební princip je typický v samosprávě, a to tam, kde jde o neúřední činnost. V této souvislosti je otázka: má být výbor nebo komise (obecního) zastupitelstva volena, nebo jmenována?

Jmenovací princip je naopak příznačný pro státní správu, a to v oblastech, kde je důraz kladen na kvalifikační hlediska, racionalitu („Na stavebním úřadě musí být někdo, kdo tomu rozumí.“)

6.2.4 Monokratický × kolegiální princip

Zde jde o to, jak zkoumaný orgán vystupuje z hlediska vytváření jeho vůle. Je-li to orgán **monokratický**, rozhoduje v něm jediná osoba; tento princip je vhodný tam, kde se vyžaduje rychlé a operativně-taktické rozhodování. Užíváno pro přenesenou působnost („zde platí slovo vedoucího odboru“). Na tento princip lze samozřejmě uplatnit tzv. systém brzd a vyvažování (schvalování až po předběžném souhlasu atp.), ale i naopak.

Princip kolegiální je vhodný tam, kde je třeba strategické, koncepční, dlouhodobé rozhodování. Hlasování v kolegiích, sborech.

Pro osvěžení paměti: vláda je orgán kolegiální, ministerstvo monokratické.

6.3 Ústřední orgány

zastřešují soustavu orgánů státní správy. Na koncového spotřebitele však přímo působí ojediněle (kupř. Úřad na ochranu hospodářské soutěže ; do jisté míry i velká mediální rada, Komise pro cenné papíry), protože ne vše lze realizovat z centra (typicky stavební záležitosti).

Ke zkoušce bude třeba umět vyjmenovat **všechna ministerstva**, samozřejmě aktuálně. V současné době máme tato ministerstva: financí; průmyslu a obchodu; zemědělství; dopravy (spoje přešly na nejnovější ministerstvo informatiky); pro místní rozvoj; životního prostředí (vyvinulo se z komise), školství, mládeže a tělovýchovy; kultury; práce a sociálních věcí; zdravotnictví; obrany; vnitra; zahraničních věcí; spravedlnosti a nejnověji informatiky. Budeme muset vědět, kterému ministerstvu ta která problematika patří.

Jsou i další ústřední orgány, v jejich čele nestojí člen vlády: Národní bezpečnostní úřad, Komise pro cenné papíry . . .

Kapitola 7

Územní správa

Územní správa se už delší dobu reformuje. V nejbližší minulosti byla po dva roky třístupňová (obec-okres-kraj); nyní je znovu dvoustupňová. Změny byly započaty již v roce 1990, který znamenal konec (rovněž třístupňové) soustavy národních výborů; ty byly nahrazeny obcemi a okresními úřady. V roce 2000 k nim přibýly kraje.

Od roku 1990 mají obce opět samosprávný charakter, zatímco okresy byly orientovány na výkon státní správy. S ohledem na evropský trend organizace územní správy bylo rozhodnuto, že třetí stupeň bude znovu samosprávný.

Jestliže bylo v letech 1990–1992 upřednostňováno spíše zemské uspořádání (takové, jaké známe ze sousedního Rakouska), v souvislosti s rozdělením Československa získalo navrch pojetí **krajské**. Byla otázka, jak je pojmut, jako analogii k obcím, nebo tzv. dvoukolejně (kde první kolejí je státní správa a druhou kolejí samospráva; tak to bylo na Slovensku), dále vznikala otázka, jak určit počet krajů, tak aby uvnitř nich existoval nebo vznikl pocit sounáležitosti, soudržnosti. Protože je ČR malá země, bylo nakonec zavrženo pojetí dvoukolejně; počet a velikost krajů byly výsledkem kompromisu. Vzniklo **třináct krajů + hl. m. Praha** („takékraj“; Praha má i postavení obce).

Kraje byly zřízeny **ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.** k 1. lednu 2000. Volby do zastupitelstev krajů se však konaly až 12. prosince 2000, což bylo důležité proto, že majetek mohly kraje dostat až po ustavení zastupitelstev. Vzniklo tak jakési vakuum. Lze říci, že **kraje plnohodnotně vznikly až s 1. lednem 2001**, neboť od tohoto data začaly vykonávat svou přenesenou působnost.

7.1 Prameny

Prameny úpravy postavení územní správy se odvíjejí od **ústavy**, hlavy VII. Dále sem patří zákon o krajích, o obcích (nahradil starý zákon o obcích č. 367/1990 Sb., který byl asi polovičního rozsahu) a o hlavním městě Praze. Co se týče zákona o krajích, je nutné zmínit jeho novelu č. 231/2002 Sb., přijatou v souvislosti s rušením okresních úřadů; tato novela se rovněž dotkla zákona o obcích. Posledním významným pramenem je tzv. „tlustoch“, tj. zákon č. 320/2002 Sb. – kompetenční zákon.

Koncepce postavení obcí i krajů je shodná; jak obce, tak kraje mají své obyvatelstvo, území, ekonomické prostředky i své orgány. Jsou to právnické osoby, vykonávají i přenesenou působnost; jsou výrazem ústavního principu samosprávy.

7.2 Obce

Obce jsou právnické osoby veřejného práva (jsou nadány i způsobilostí vystupovat ve veřejnoprávních vztazích, mohou – ovšem – vstupovat i do soukromoprávních vztahů; zde je třeba upozornit na jejich informační povinnost).

Pro praxi: je třeba přesně dodržovat názvy (např. neuzavírat smlouvy s *krajským úřadem* [nebo za *krajský úřad*], ale s *krajem*, neboť pouze příslušný *kraj* má právní subjektivitu. Jinak to bylo s národními výbory nebo okresními úřady, ty totiž právní subjektivitu měly. Obdobně obce a jejich obecní úřady.

Dále jsme byli poučeni o tom, že obec nemusí mít území, resp. že se tak v nedávné minulosti stalo; takováto situace se řešila změnou průběhu hranic. Rozhodující jsou katastrální mapy. K problematice odtrhávání obcí od kraje bylo poznamenáno, že oddělit se mohou jen příhraniční obce; není možné, aby nějaký kraj měl v území jiného nějakou exklávu a naopak jiný kraj uvnitř našeho nějakou enklávu.

K otázce **integrace a dezintegrace obcí**: v 80. letech byla započata řízená integrace – vznikly tak tzv. „střediskové“ obce a na ně napojené satelitní obce. Namísto osmi národních výborů tak byl třeba jen jeden. Protože byly satelitní obce nezřídka ze „střediska“ zanedbávány, nastala po revoluci vlna osamostatňování obcí (za 4000 v závěru roku 1989 již bylo za rok již 5600). V roce 1991 bylo rozdělování obcí omezeno minimálním počtem 300 obyvatel; tato hranice byla dále zvýšena v roce 2000, a to na 2000 obyvatel. V současnosti máme v České republice na 6100 obcí; k žádoucí integraci neslouží zákon, ale sám ekonomický tlak. Pro rozdělení obce je nutné uspořádat referendum, o sloučení s jinou obcí rozhodují zastupitelstva, občané obce to však mohou „přebít“ v referendu.

Statutární města se mohou členit na městské obvody, městské části. I zde mají být respektovány katastrální hranice. Otázka voleb, činnosti samosprávných orgánů městských částí, v nichž někdy působí občané z jiné městské části...

Občan obce je buďto občan, který v obci trvale žije, nebo cizinci, o nichž to stanoví mezinárodní smlouva (nemůže však být starostou nebo místostarostou). Občané obce mají svá práva; zajímavé počtení skýtají jednací řády zastupitelstev. Občané cizích obcí nemají na jednání zastupitelstva naší obce co pohledávat; jak to zajistit? Asi tak jako u voleb – kontrolou občanských průkazů. Na obecním úřadu mohou být zaměstnávání přespolní, to však neplatí pro komise nebo výbory – tam pouze občané obce (městské části).

Ekonomický základ samosprávy. Problematice majetku obcí se věnoval zákon o majetku obcí z roku 1991. Dále byl na obce dílem převeden majetek zrušených okresních úřadů (větším dílem ale na kraje).

Co se týče financí, máme tu zákon č. 218/2000 Sb. (pro úroveň státu) a č. 250/2000 (pro územní samosprávu). V České republice se část peněz přerozdělí přes státní rozpočet, část zůstane přímo obcím hned.

Orgány. Nejvyšším orgánem je zastupitelstvo; volí radu, starostu (hejtmana u krajů)... Obecní (krajské) úřady jsou „pod“ zastupitelstvem, „pod“ radou, starostou. Zastupitelstvo není zastupitelstvem úřadu (ač se schází v jedné budově) ☺

7.2.1 Příspěvkové organizace × rozpočtové organizace

Rozpočtové organizace jsou již minulostí (skončily v roce 2000); nyní to bývají organizační složky. Byly více samostatné.

Mezi **příspěvkové organizace** patří například základní školy, nemocnice...

Kapitola 8

Územní správa – samospráva

Prvořadým posláním **samosprávy** je výkon samostatné působnosti; výkon přenesené působnosti je jen jakýsi „přídavek“, ačkoliv v praxi kvantitativně převažuje právě ona.

8.1 Obce

V současné době rozlišujeme v správním právu **tři druhy obcí**. Problém je s nestejnorodostí označení:

- „jedničkové“ **obce** (bez dalších zvláštních přívlastků); obcemi v širším smyslu jsou i města a statutární města – jsou to obce městského charakteru;
- „dvojkové“ obce s **pověřeným obecním úřadem**;
- „trojkové“ **obce s rozšířenou působností**.

V případě obcí s pověřeným obecním úřadem (asi pro 16 obcí) opět převažuje přenesená působnost (např. matriční věci, stavební agenda); vedle toho samozřejmě vykonávají i vlastní (základní) působnost – úřad je jen jeden.

Docela podobně na tom jsou obce s rozšířenou působností (tzv. „trojkové“; současně to jsou „dvojky“ i „jedničky“; průměrně pro 31–32 obcí). Pro napojené obce vykonávají přenesenou působnost.

Rozlišování tří druhů obcí v žádném případě neznamená, že co číslo, to **stupně**. **Obce si nejsou nadřizeny ani podřizeny**.

8.2 Přenesená × samostatná působnost

Jak můžeme odlišit **samostatnou působnost** od přenesené? Samostatná působnost **má obrážet lokální potřeby**. Tyto potřeby jsou formulovány zdola v místní politice. Jsou to věci, kterými se lze zabývat lokálními prostředky. Příklad: místní poplatky – v jejich případě je na obci, zda ten či onen poplatek zavede. Dále: zásobování pitnou vodou, dopravní obslužnost . . .

Přenesenou působnost je státní správou. Související agenda je v zájmu jednotného uplatňování (typicky řešení přestupků) řízena z ústředí – shora.

Příklad: matriky, odvody branců, územní plánování – co se týče určování „bodových priorit“ (co se musí zajistit, snad i proti zájmu samospráv – centrální úložiště pro vyhořelé jaderné palivo, dálnice).

Nyní je přenesená a samostatná působnost zákonem dobře odlišena. Navíc je připojeno i **výkladové pravidlo** (kde není řečeno jinak, máme před sebou samostatnou působnost,

ovšem jen tehdy, jde-li o působnost *obcí*, ne úřadů; někdy též sledujme systematiku zákona . . .); spousta zákonů je ale z let 1990–2000, kdy byla jiná výkladová pravidla. V dvouleté lhůtě byly mnohé zákony novému výkladovému pravidlu uzpůsobeny.

8.2.1 Nucená „rozpolcenost“ úředníka v samosprávě

☉ Úředníci v samosprávě si musí uvědomovat, do jaké působnosti ten který spis spadá. Jde-li o spis týkající se věci v samostatné působnosti, musí brát úředník ohled na **zájem obyvatelstva** samosprávného celku (zde je žádoucí diverzifikace, autonomie); naopak jde-li o přenesenou působnost, pak musí mít na zřeteli **zájem státu** (zde je nutná jednotka).

Úředník na telefonu – volá kraj. Různě přípustné reakce.

V přenesené působnosti je obec podřízena kraji; v samostatné působnosti však rozhodně *ne* (obce jsou zde autonomní nejen na státu samém, ale i na jiné samosprávné moci).

8.3 Pravomocí

Rozumíme právně kvalifikované prostředky realizace obsahu úkolů. Projevuje se v rovině normotvorné (vyhlášky, nařízení) a v rovině individuálně-aplikační (správní rozhodnutí).

Vyhlášky přijímá zastupitelstvo, nařízení rada. Toto rozlišení platí však jen až u právních předpisů s čísly vyššími, než má nový zákon o obcích (2000 Sb.); jinde si stále musíme lámat hlavy.

Ústavní soud vyžaduje i pro vyhlášky v samostatné působnosti zákonné zmocnění. Je to i v novém zákoně. Je to sporné. (Viz Ústavu, článek 104.)

Dochází k vydávání individuálních aktů i v samostatné působnosti samosprávy? Jen málo. Příklad – např. rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, vztahující se k výkonu samosprávné působnosti.

8.4 Odvozování orgánů

Základ záleží jak v případě obce, tak kraje v **zastupitelstvu**. Posloupnost je taková:

1. zastupitelstvo,
2. rada,
3. starosta,
4. úřad (magistrát),
5. výbory (vazba na zastupitelstvo), komise (vazba na rady),
6. zvláštní orgány.

Znovu bylo připomenuto, že samosprávné orgány je třeba obsazovat lidmi z územně příslušných územní korporaci.

Mediální deformace. Média vytvářejí v obyvatelstvu iluzi, že základním článkem je v případě krajů krajský úřad. Má přece několik set zaměstnanců! Ve srovnání se zastupitelstvem o 45 osobách . . .

8.5 Správce obce

Nový institut. Správce obce nastupuje do funkce tam, kde není obecní samospráva způsobilá k výkonu svých povinností, a to až do nových voleb.

Je to jakási obdoba „nuceného správce“ v obchodním právu. Také má obec „rozhýbat, postavit na nohy“.

Kapitola 9

Záruky zákonnosti ve veřejné správě

9.1 Kontrola *versus* dozor

Odlišujeme je na základě odpovědi na otázku, zda je ten který orgán sám schopen zjednat nápravu.

Kontrola Srovnávání zjištěného stavu se stavem, který býti má. Orgán kontroly jen sepíše protokol o kontrolních zjištěních, ten poté postoupí nadřízenému orgánu, který teprve může rozhodnout.

Dozor Dozor je orgán, který je sám schopen zjednat nápravu. Např. dopravní policista – hned může dát pokutu.

Dále rozlišujeme **kontrolu vnější** a **kontrolu vnitřní**.

- **Kontrola vnitřní** – orgán nebo koncový adresát kontrolován orgánem z vnitřku. Příklad: kontrola orgánu, který založil určité oprávnění (kontrola živnostenského úřadu kontrolovat živnostníka);
- **kontrola vnější** – kontrolováný (orgán veřejné správy) je kontrolován něčím vně veřejné správy. Příklad: parlament, soudy.

Kontrola může být **iniciována** veřejností; k tomu slouží **petice** (proti orgánu, který měl rozhodnout, ale nerozhodl) a **stížnosti** (zpravidla podávány k nadřízenému orgánu, proti němuž se stěžuje).

Podněty občanů rovněž prověřuje **ombudsman**. Stojí vně veřejné správy.

Vládu má kontrolovat **parlament**; k tomu slouží institut vyslovení důvěry nebo nedůvěry (to se rozlišuje podle toho, od koho vyšel podnět), dále interpelace členů vlády. Zhruba do zřízení českého ústavního soudu vykonával parlament (ČNR) kontrolu normotvorné činnosti obcí, a to na podnět vlády.

Dalšími orgány plnícími i funkce kontroly jsou například Nejvyšší kontrolní úřad, Komise pro cenné papíry nebo Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ten se v této souvislosti zabývá hlavně výraznými vybočeními).

9.2 Nové věci v souvislosti se zárukami zákonnosti

Většina z nich je popsána ve skriptech. K těm nyní přibýly:

- správní soudnictví,
- aktualizované pohledy na ombudsmana a
- kontrola na základě realizovaného práva na informace od orgánů veřejné správy.

9.2.1 Ad správní soudnictví

Do 31. prosince 2002 bylo správní soudnictví realizováno ve **funkcionálním pojetí**; vykonávaly jej obecné soudy. Mělo to být provizorium. V roce 2000 ústavní soud úpravu takového správního soudnictví zrušil (vakanční lhůta 2 roky).

Původně mělo být stavěno na principu **plné jurisdikce** (možnost i meritorního přezkoumání; má se rozhodovat apelačně, nebo kasačně? Ideál je patrně apelační rozhodování, kasační jen minimálně [úřad to má spravit sám]; apelace *ale* nemá tzv. kultivační efekt [úřady by „jely“ po svém, náprava by byla na soudech...]).

Znovu je třeba připomenout, že s novou úpravou správního soudnictví je třeba **rozlišovat** správní rozhodnutí směřující do soukromoprávní sféry („kvazisprávní řízení“; zde se i nadále postupuje podle OSŘ) a správní rozhodnutí směřující do veřejnoprávní sféry (zde se postupuje podle soudního řádu správního; např. stavební povolení vydané v rozporu se zákonem).

Nakonec došlo ke kompromisu. Správní soudnictví podle OSŘ je založeno na principu kasačním, řízení ve věcech správních deliktů, trestů na principu apelačním (je tu však i možnost kasace; i při kasaci soud vychází ze skutkového stavu věci, ten může i doplnit, což dříve nebylo možné – šlo o tzv. **přezkum formální zákonnosti**, tj. zda bylo postupováno v mezích zákona).

Dále došlo k rozšíření okruhu pravomoci: dříve to byla jen subjektivní veřejná práva – práva s dopadem do veřejnoprávní sféry; nyní sem spadají i:

- **stavy nečinnosti**, „když se ve lhůtách nic neděje“;
- **nezákonné zásahy**, např. opatření mocenské donucovací povahy – různé zákazy, kupř. odnětí řidičského průkazu, aniž byly splněny podmínky ze zákona, znehybnění, předvedení, zadržení déle, než je dovoleno; to vše po vyčerpání dostupných prostředků;
- **kompetenční spory** (viz též zákon č. 131/2002 Sb.), tedy kompetenční spory podle soudního řádu správního, ne mezi soudy obecnými a správními soudy; kompetenční spory mezi vykonavateli veřejné správy (tj. státní správa proti samosprávě, spory mezi krajem a obcí...), spory v rezortním smyslu (kdo může rozhodnout o zákazu nebo povolení provozu vodních skútrů?);
- **řízení ve věcech volebních a řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.**

Byl zřízen **Nejvyšší správní soud** se sídlem v Brně; nyní (jaro 2003) údajně jede na 25–30 %. Vedle něj byly zřízeny **specializované senáty krajských soudů**; zde o soudcích nemůže být rozhodováno rozvrhem práce sestavovaným předsedou soudu. Ale u Nejvyššího správního soudu ano.

Sjednocování judikátů. Existují tzv. zásadní usnesení a stanoviska. Ty mají kultivovat veřejnou správu. Publikují se ve zvláštní sbírce; jen některá.

Senáty jsou dvojí – obecné (podle skupin věcí) a rozšířené (pro usnesení o zásadních stanoviskách).

V zákoně o soudním řádu správním neupravené otázky řeší OSŘ, příp. zákon o soudech a soudcích.

9.2.2 Vztah krajského soudu a Nejvyššího správního soudu

Nejde o dvojinstančnost. Od krajského soudu se k Nejvyššímu správnímu soudu dostaneme jen mimořádnými opravnými prostředky (kasační stížnost).

9.3 Svobodný přístup k informacím (106/1999 Sb.)

Dopadal původně na obce a okresní úřady. Kam přešla „informační“ povinnost po zrušení okresních úřadů, řešila závěrečná ustanovení, především na „trojkové“ obce. V obcích rozhoduje o odmítnutí podání informace v samostatné působnosti rada obce, v přenesené působnosti krajský úřad.

Kapitola 10

Správněprávní odpovědnost

To jsem ale lenoch. Přepis tohotole (květnového) zápisu jsem tak dlouho odkládal, že se zmůžu už jen na digitalizaci zápisu v sešitě.

10.1 Úvodem

Správněprávní odpovědnost řadíme mezi další právní odpovědnosti, které známe (kupř. trestní odpovědnost, majetková . . .). Má svá specifika :

- je **realizována správními orgány**, tedy jejími subjekty ;
- je to odpovědnost **aplikovaná na podmínky veřejné správy** (je předmětem „správního práva trestního“);

Správněprávní odpovědnost **prolíná všemi třemi částmi správního práva**: správní právo hmotné, správní právo procesní (např. režim projednávání návrhu) i správní právo organizační (příslušnost k projednání). Je **průřezové**.

10.2 K pojmu „správní právo trestní“

Za **výhodu** tohoto označení („správní právo trestní“) bychom mohli považovat **návaznost na trestní právo**. Lze říci, že **přestupky mají nižší společenskou nebezpečnost než trestné činy**; úprava přestupků jakoby navazuje na úpravu trestných činů.

Za **nevýhodu** lze považovat ono slovíčko *trestní*. To nám navozuje představu sankce. To je samozřejmě zúžené pojetí. **Povaha sankcí není vždy trestající**.

10.3 Dvojí povaha správněprávních sankcí

Sankce v správním právu mají dvojí povahu; záleží na tom, zda to jsou delikty,

- po jejichž spáchání **lze obnovit předešlý stav**; pak jde o **sankce obnovující povahy**;
- kde **nelze protiprávní jednání a jeho následky vzít zpět**; pak hovoříme o **sankcích trestajících**.

10.4 Sféra správněprávní odpovědnosti

Zde si odpovíme na otázku, **co spadá do správněprávní odpovědnosti**. Správní právo poskytuje ochranu jen určitým společenským vztahům. Není to tedy odpověď na *jakékoliv* porušení norem správního práva. **Správní právo nesankcionuje vše, co upravuje**. Proč?

- Z porušení norem správního práva může vzejít i jiný druh právní odpovědnosti (typicky třeba nastupuje trestní právo); správněprávním vztahům poskytují ochranu i normy jiných právních odvětví;
- správní právo chrání i vztahy, které nejsou správněprávní, např. delikty proti (pokojnému) soužití (špatné sousedství).

10.5 Předpoklady správněprávní odpovědnosti

si můžeme roztřídit do čtyř skupin.

Faktické Zde je základem porušení právních povinností.

Právní *Vždy nezbytné!* Příslušná právní úprava, která jednání označuje za správní delikt a určuje sankci.

Objektivní Najdeme *u všech správních deliktů*: protiprávnost (jednání; činnost i nečinnost), škodlivý následek, příčinná souvislost.

Subjektivní Zavinění – ne u *všech*.

10.6 Funkce správněprávní odpovědnosti

- Správní odpovědnost má sloužit jako součást výkonu veřejné správy; má jej usnadňovat („aby [veřejná správa] nebyla bezzubá“). **Trestající, represivní** funkce tedy není prvořadá;
- **preventivně-výchovná**; působí do budoucna, na veřejnost. Tedy „aby se vědělo, že se nevyplatí do výkonu veřejné správy zasahovat“;
- **reparační**; „dát věci do pořádku“;
- **signalizační**; má upozorňovat na porušování povinností;
- **dozorová a ochranná**; chrání žádoucí právní vztahy, „dozorová“ – „hlídá, aby se neporušovalo“.

10.7 Přehled správních deliktů

Správní delikt je souhrnné označení pro tyto druhy deliktů:

10.7.1 Správněprávní odpovědnost za přestupky

Přestupky jsou legálně definovány a do určité míry i kodifikovány (zákon o přestupcích). Veřejné správě jsou přestupky svěřeny asi z tradice. Jsou to delikty fyzických osob, ne právnických osob (v nich musíme najít toho, kdo za tu či onu poruchu může). Přestupky jsou založeny na principu zavinění; je zde více procesních odlišností, podpůrně se užívá správní řád.

10.7.2 Jiné správní delikty

ani nejsou kodifikovány. Tato skupina zahrnuje několik druhů. Většinou se zde přímo užívá správní řád. Jednotlivé druhy :

- **jiné delikty fyzických osob** (než přestupky) ; zde už je více objektivní odpovědnosti ;
- **delikty právnických osob nebo podnikatelů** ; úpravu najdeme ve více právních předpisech. Např. § 105 odst. 6 stavebního zákona (objektivní odpovědnost, ne však absolutní, lze se liberovat) ;
- **delikty pořádkové** ; najdeme je především v procesních úpravách ; jde o narušení průběhu řízení nebo kontroly (po předvolání se nedostavíme k jednání, pořádková pokuta ve správním řádu) ;
- **delikty disciplinární** ; váží se především k služebním poměrům : kázeňské tresty u vojáků, policistů. *Ne* pro zaměstnance v pracovním poměru (i kdyby pracovali v územní samosprávě), ale *ano* na státní úředníky (zákon o státní službě). Patří sem též disciplinární delikty u profesních samospráv (advokátská komora . . .).

Správní řízení se koná na základě zákona o obcích (krajích). I v *samostané působnosti* (na úseku životního prostředí?). Může tak dojít i k souběhu, ale i zde platí zásada *ne bis in idem*.

Výše sankcí jsou v jednotlivých právních předpisech rozdílné. Byla by žádoucí reforma.

10.8 Podrobněji k přestupkům

Zákon o přestupcích má tři části: obecnou, zvláštní (skutkové podstaty a sankce) a řízení o přestupcích (jen zvláštnosti; obecná úprava je obsažena v správním řádu). Zákon byl asi třicetkrát novelizován; zasahovalo se zejména do skutkových podstat (něco bylo přidáno, něco vyňato: např. squateři – několik let bylo jejich počínání jen přestupkem, nyní je najdeme v trestním zákoně; nebo prostitute – do 1997 přestupkem).

Přestupkový zákon není katalogem přestupků; ty jsou definovány i v jiných zákonech, kupř. v stavebním zákoně.

10.8.1 Dělení přestupků

Přestupky dělíme z hlediska objektu na přestupky :

- proti nerušenému výkonu veřejné správy ;
- proti veřejnému pořádku (§§ 47–48) ;
- proti občanskému soužití ;
- proti majetku.

Protože pro účely zkoušky došlo k spojení předmětů správní právo a správní věda, pokusím se zde přinášet moje zápisy z obou těchto přednášek.

Kapitola 11

Proč se učit správní vědu

Předmětem správní vědy je veřejná správa (tu lze zkoumat z mnoha směrů : právními obory, politologií, sociologií, psychologií, ekonomii, „manažmentem“, informatikou, matematikou, etikou) ; základní otázka zní : jak veřejná správa funguje.

Správní právo nám určuje, co má býti. Správní věda doporučuje a nabízí návody k zefektivnění veřejné správy. Se správním právem na sebe vzájemně působí (je nový zákon dobrý ?).

V praxi je správní věda podceňována ; na věc se chodívá metodou pokus-omyl. Jinde ve vyspělé Evropě tomu tak není (příklad francouzské ENA¹ – vysoká škola veřejné správy).

Veřejná správa je multifunkční sociální systém. Není stabilní ; mění se. „Odráží vývoj společnosti“. Vše jde ale přes zákony, a tedy zprostředkovaně, a to buď živelně, nebo cíleně (reformy).

11.1 K reformě veřejné správy

Za totality nebyla *veřejná* správa, nýbrž jen státní správa. S reformou veřejné správy souvisí zavedení požadavku zákona (povinnost lze ukládat jen na základě zákona . . .), změny územní organizace. Dále : zákon o ochraně osobních údajů, právo na informace, veřejný ochránce práv, rozšíření odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (už ne jenom stát, nýbrž i územní samosprávné celky).

Šlo též o změny v návaznosti na chystaný vstup České republiky do Evropské unie, resp. do evropského správního prostoru, v němž jsou uznávány tyto principy : úcta k lidským právům, respekt k lidské důstojnosti a cti, rovnost v právech a povinnostech.

Evropský správní prostor má čtyři pilíře :

- spolehlivost (důvěryhodnost), předvídatelnost (právní jistota),
- otevřenost a průhlednost veřejné správy (poznatelnost, přístup k informacím),
- odpovědnost,
- efektivnost a účinnost (racionálnost, úspornost), a to nejen finanční, ale i schopnost plnit veřejné úkoly, bilance vstupů a výstupů.

¹ *École nationale d'administration*

Kapitola 12

Správní právo procesní

Není to samostatné právní odvětví. Nově tu máme i správní soudnictví. Význam umocněn faktem, že ve většině hmotněprávních správních věcí nelze aplikovat hmotné právo přímo, je třeba autoritativní aplikace norem správního práva (kupř. stavební povolení, získání řidičáku). V těchto věcech se často obrážejí mocenské zájmy státu (byť by to bylo jen přivolení).

Správní právo procesní je obsáhlejší než občanské právo procesní.

12.1 Předmět úpravy

K předmětu. Správní právo neupravuje jen proceduru pro rozhodování o subjektivních právech a povinnostech; je tu i pro různá **osvědčení** (těmi se např. státní občanství nezakládá), faktickou usměrňovací činnost (policisté, procedura ochrany proti nečinnosti). Někde není právo vůbec vázáno na nějaké rozhodnutí nebo se někde vydává jen rozhodnutí u věcí vyřízených negativně; příklad: živnostenský list není rozhodnutím o schválení ohlašované živnosti, nemůže mít proto nějakou doložku o právní moci.

Správní právo procesní dále upravuje proceduru přijímání vnitřních aktů, vyhlášek, usnesení; k tomu slouží jednací řády, na ty se můžeme odvolat, byli-li bychom zkráceni na svých právech.

12.2 Správní řád

Celkově však dominuje správní právo procesní v užším slova smyslu. Jeho pramenem je zejména **správní řád** (není tu pro *všechno*; jsou i tzv. zvláštní druhy řízení).

Správní řád (zákon o správním řízení) upravuje obecné správní řízení.

Je relativně starý; již několik let se chystá nový (o přijetí nového zákona se hlasovalo v letech 1996, 1999 a 2001). Ještě jakžtakž vyhovuje. Nové předlohy nebyly *výrazně* lepší.

Poprvé byl novelizován v roce 2000, neboť se počítalo s novým zákonem. Tato novelizace měla souvislost s novým poštovním zákonem.

Druhá novela přišla v roce 2002: „technika nás předbíhá, my ji stíháme“. Šlo o certifikaci elektronických podpisů (také byl problém s úředními hodinami: interpretací se došlo k vazbě na dny, ne na úřední hodiny u došlých elektronických „písemností“; podobně na katastrálních úřadech, kde se zapisují hodiny i minuty).

Třetí novela souvisela se zákonem o státní službě (a úpravou státního tajemníka).

Pro zkoumavé: předchůdci správního řádu – nařízení vlády 91/1960 Sb., 54/1955 Sb. (oba sloužily pro národní výbory, tzv. orgány „lidosprávy“), 8/1928 Sb. (pro politické úřady). Za Rakouska-Uherska takovýto procesní předpis nebyl; procesní ustanovení byla rozptýlena, největší význam měl soudní řád správní.

12.3 Zvláštní předpisy k správnímu řádu

Příklady zvláštních předpisů ve vztahu k správnímu řádu : stavební zákon, celní zákon. Mnohdy je pak složitý výklad (kus za kus, záměna, nebo doplnění, změna?).

Zvláštní je, že exekuce pro přestupky, podle živnostenského zákona se provádí podle správy daní a poplatků.

Kapitola 13

Principy dobré správy (*good government governance*)

U nás byl tento pojem poprvé užit v zákoně o veřejném ochránci práv (v § 1). Do právních předpisů postupně pronikají i etické principy (např. chovat se slušně u úředníků územní samosprávy).

13.1 Charakteristika správní vědy

- Je to **společenská věda** s prvky přírodních věd (kupř. statistické metody). Správní věda nezkoumá efektivnost jen po stránce ekonomickou (peněžní), nýbrž především po stránce obecně společenské, tedy jak kvalitně plní veřejné úkoly ;
- je to **reálná věda**: systém tu je, činnost tu je ;
- je **komplexní**, vícesložková ;
- je současně i **hybridní**, neboť užívá, co se jí hodí („díváme se na prostřednictvím toho, čemu rozumíme“);
- správní věda je **systémová**, protože systémem je sama veřejná správa ; jevy lze rozdělit na jednotlivé prvky, strukturu, subsystemy (prvkem je např. úředník, subsystemem např. úřad). Důležité je si uvědomit, že zásah do jedné části ovlivní zbytek systému ;
- je **teoreticko-praktická** – vyvozuje konkrétní doporučení.

13.2 „Historické řeči“

Tradice správní vědy sahá do 17.–18. století, to se vytvářely byrokratické přístupy ; tvorba úřadů, už tedy ne jen dvorní rady . . . Šlo zejména o daně, peníze (lepší výběr = dobré vojsko, podobně však i pro boj proti epidemiím [ne těm tarifovým ☹, jejich prevenci – kupř. Londýn]). Průkopníky byly Francie a Prusko (kamaralistika, resp. policejní věda ; zde „policejní“ v původním, širokém smyslu).

Následovalo období tzv. **správní nauky** (opět stály v čele Německo a Francie). Zde byla podstatná vazba na přirozenoprávní teorie, šlo o zlepšování dopadů veřejné správy na jednotlivce.

Poté přišlo tzv. **juristické období** (na rozdíl ode dneška : sociologické, politologické) ; bylo to v 2. pol. 19. století (zákon o rakouském správním soudu) ; úřadů už bylo hodně a další byly vytvářeny. Toto období trvalo ještě nějaký čas po druhé světové válce ; z našich představitelů si připomeňme prof. Weyra.

Po (druhé světové) válce začala Evropa leccos odkoukávat od Američanů. Ti na rozdíl od nás juristickou fází neprošli; podnětný byl jejich tzv. limitní způsob úpravy (nepřekračovat pravidla; soudit se jen, když správa překročí jí vymezené hranice) a dále manažerské přístupy (po jeden čas v ekonomické sféře, poté ve správě, posléze zase v ekonomické sféře a nakonec zase třeba ve správě...). A dále: behaviorální a systémový přístup...

Kapitola 14

Správní řád I.

Tématem druhé zimní přednášky byly :

- rozsah působnosti správního řádu,
- vztah obecného a zvláštního a
- základní zásady správního řízení.

14.1 Rozsah působnosti správního řádu

V této části jde zejména o otázku, kdy a nač se má správní řád použít. Současně vědět, kdy sám zákon říká, že se nepoužije, že se nevztahuje. V této věci použijeme tzv. **odečítací metodu** :

Správní řád se užíje na rozhodování o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech v podmínkách rozhodování státní správy. *Současně* se však *nepoužije* na :

- vztahy řízení uvnitř veřejné správy,
- případy řízení tzv. hospodářské činnosti,
- vyřizování stížností a na
- věci mající normativní povahu.

14.1.1 Ad řídicí akty veřejné správy

Pro ty platí jiná pravidla. Jde přece o *operativní* řízení běžné činnosti. Kam by veřejná správa došla, kdyby bylo možné: doc. Průcha: „dejte mi to, pane nadřízený, písemně, já se do 15 dnů odvolám“. Řízení ve veřejné správě se vyvinulo z vojenského řízení.

14.1.2 Ad řízení hospodářské činnosti

Mají určitou souvislost s tzv. akty hospodářského řízení za minulého režimu (plánování, rady generálních ředitelů, bývalý okresní bytový podnik řízený okresním národním výborem...).

Centralistický plánovací systém tu už sice není, ale i dnes je určité řízení hospodářské činnosti nezbytné. Oblíbený příklad doc. Průchy: obecní pivovar; zastupitelstvo řídí prostřednictvím rady obce svůj pivovar, třeba jen dá nějakou strategickou směrnicí...

Jinak je samozřejmě těchto aktů nepoměrně málo ve vztahu k minulé éře. Vlastně jde o řízení ve veřejném ekonomickém sektoru; něco řídí ministerstvo, něco obce...

14.1.3 Ad stížnosti

Stížnosti podrobněji upravuje ústavní právo. Máme tu však i staříčkou vyhlášku č. 150/1958 Sb., o vyřizování stížností (...). Je otázka, zda má, nebo nemá tato vyhláška zákonné zakotvení. Praha říká: nemá, tudíž jako by nebyla; Brno: *je třeba* ji respektovat, jde přece o výkon ústavně zakotveného práva na stížnost. Ústavní soud se touto problematikou dosud meritorně nezabýval, dotkl se jí jen okrajově (je tu i něco jiného...).

Podobně se správní řád nepoužije na vyřizování petic.

14.1.4 Ad normotvorná činnost (obce)

Tuto výjimku teorie dovozuje výkladem. Proti vyhlášce samé se nelze odvolat (příklad výherních automatů), proti rozhodnutí vydaném na jejím základě však – ano.

14.2 Souhlasy, vyjádření, stanoviska...

Některé správní předpisy (ekologické, památkové...) předvídají výstupy poněkud odlišné od *rozhodnutí*, a to různé souhlasy, vyjádření, stanoviska. Např.: „Tento souhlas se uděluje ve správním řízení.“ V tomto případě je vše v pořádku, většinou to takhle ale není. Potom se na proceduru užijí přiměřeně ustanovení obecných zásad.

Vychází se z toho, že správní orgán nemůže vědět všechno, a tak si vyžádává stanoviska od různých odborníků nebo se ze své povinnosti svými souhlas, vyjádřeními, stanovisky zúčastňují i jiné veřejné orgány. Je **třeba rozlišovat** situace:

Se souhlasem (atp.) je zakládáno určité oprávnění, kterým budeme něco realizovat v soukromoprávní sféře. Ve vlastním zájmu je dobré je mít v kvalifikované formě, tedy „mít na něco papír“. Tento případ je **třeba interpretovat jako správní řízení**.

Podobně potřebují-li nějaké správněprávní rozhodnutí (jakýsi následný souhlas) úkonu, směřujícího do soukromoprávní oblasti (smlouva na katastru). Pozn.: ještě docela nedávno jsme tu měli i předběžný souhlas, např. obce s nájmem či podnájmem nebytového prostoru; prý se tato konstrukce zase může někdy někde vynořit; většinový názor říkal, že jde o správní řízení.

Je-li souhlas (atp.) užít pro další správní rozhodování, není třeba kvalifikovaná forma. Souhlas je „zakomponován“, vzat v ohled. Jsou to jakási řetězová rozhodnutí; byl by s tím problém, čekat u každého dílčího souhlasu etc. na právní moc.

14.3 K správnímu řádu

Správní řád je jakýsi *návod k použití*. „Pár křižovatek, rozcestí, sbíhání cest“; vede nás od začátku do konce po jednotlivých krocích. V některých speciálních předpisech jsou třeba jen odchylná řešení.

Vždy je třeba začít zvláštní úpravou, ale jinak je třeba si přinejmenším dvakrát přečíst správní řád, v něm je všechno, i když jen obecně.

Významně se liší zákon o správě daní a poplatků; v největším rozsahu to je procesněprávní předpis, upravující zvláštní druh správního řízení; zde se správní řád neužije ani podpůrně.

14.4 K základním zásadám

Základní zásady jsou zde obecnými pravidly procedurálního charakteru. Mají význam **i pro hmotněprávní rovinu**. Jejich katalog je věcí teorie; my nemusíme znát jejich označení, stačí je umět popsat, zkrátka vědět, o čem v nich běží.

Dále vězme, že procesy se mnohdy prolínají (trestní řízení × správní řízení; příklad rozhodování o odškodnění, zbytkový trest, amnestie...).

14.4.1 K zásadě zákonnosti

I procesně perfektně lze porušit hmotné právo (např. „v zájmu prevence“ uložíme vyšší trest, verdikt vyhlásíme obecním rozhlasem...).

14.4.2 K zásadě vázanosti subjektů zákonem

Vycházíme z toho, že pro *nás* je **dovoleno vše, co není zakázáno**; v této zásadě se zrcadlí jakési privilegované postavení občana, ne úřadu. Tato zásada by byla k ničemu, kdyby platila na obou stranách pomyslného vztahu občan vs. úřad (příklad ze života: školský úřad vydal stavební povolení pro rozšíření školní jídelny). „Úřad má své vymezené hřiště, nemůže do ofsajdu.“

Kapitola 15

Organizační stránka veřejné správy

Malé opakování. **Veřejnou správou** rozumíme výkonnou moc ve státě, je jejím projevem. Je to součást systému veřejné moci, ta vychází z teorie dělby moci, proto má vazbu na větev zákonodárnou i soudní (ta je korektivem pro veřejnou právu – správní soudnictví, ústavní soudnictví), patří sem i NKÚ, (státní) správa soudnictví, ČNB (té jde o stabilitu cen). Veřejný ochránce práv.

Výkonnou větev státní moci zastupuje prezident, vláda (ta však spolu s prezidentem nepatří do veřejné správy) a ministerstva a jiné správní úřady (ty ano).

Vedle státní správy spadají do veřejné správy také **územní samospráva**, ústavně zakotvená v VII. hlavě Ústavy ČR, a **profesní (i akademická) samospráva**, zakotvená zvláštními zákony.

Neumělý komentář ke schématu veřejné správy v ČR, kterým dr. Skulová doslova zaplnila tabuli v posluchárně :

- jak už bylo řečeno, veřejná správa v České republice se větví do dvou větví ☺, a to na státní správu a samosprávu ;
- státní správu tvoří na nejvyšší úrovni jednotlivá ministerstva a další ústřední správní úřady ;
- ministerstva si podle svých resortů vytváří dekoncentrované specializované správní orgány (Ministerstvo financí ČR – krajská finanční ředitelství – finanční úřady) ; stupňů může být více (organizace policie až 4 stupně) ; vznik těchto „dekoncentrátů“ byl spíše živelný, některé tu byly už před převratem, jako příklad uveden osud školských úřadů – jejich osamostatnění z okresních úřadů, veselý život a následné navrácení jejich agendy okresním úřadům . . . ;
- u „dekoncentrátů“ se jejich oblast působnosti nemusí krýt s nynějšími okresy, např. u celní, finanční, báňské správy . . . ;
- genezi ministerstev a jiných ústředních správních úřadů můžeme (pro posledně jmenované jsou to zvláštní zákony) sledovat podle jednotlivých novel tzv. velkého kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) ;
- pro tuto větev veřejné moci je typický princip nadřízenosti, resp. podřízenosti (instanční postup, instrukce) a zřízení plus vymezení kompetence zákony ;
- zrušené okresní úřady byly nejlépe fungujícím článkem veřejné správy ; funkčně nadřízeno jim bylo ministerstvo vnitra ; měly všeobecnou působnost (tzv. zbytkové věci) ;
- samospráva se dělí na samosprávu územní a profesní, zájmovou, akademickou ;
- územní samosprávu reprezentují obce coby základní územní samosprávný celek (zákon č. 128/2000 Sb.) a kraje coby vyšší územní samosprávný celek (zákon č. 129/2000 Sb.) ; mají vlastní, samostatnou působnost a státní, přenesenou působnost ; v samostatné

působnosti je mezi obcemi a kraji vztah spolupráce, nikoliv vztah nadřízenosti a podřízenosti; co se týče působnosti, platí zásada, že „obci patří, co zákon výslovně nesvěří kraji“;

- i neúzemní samospráva (profesní, akademická) je veřejnoprávní korporací; tyto korporace jsou upraveny ve veřejnoprávních předpisech, a proto mají veřejnou moc (např. disciplinární řízení...).

Obcí je více druhů... Základní minimální rozsah působnosti mají všechny. Pak máme obce s pověřenými obecními úřady (ty mají větší rozsah agendy; pro sebe a blízké okolí; stavební úřady, matriky). Tzv. trojkovými obcemi jsou obce s rozšířenou působností (*à la* malé okresy). Možnost veřejnoprávních smluv (kde nejsou peníze). Se zánikem okresních úřadů přešla část jejich kompetencí na krajské úřady, většina však na obce s rozšířenou působností.

Dále se hovořilo o dekoncentraci, decentralizaci jako organizačních principech. Zopakujme si, jak vypadá organizace liniová (jednotlivá ministerstva...) a organizace štábní (ministerstvo financí je štábem pro zbylá ministerstva, protože finance jdou napříč...), dále kdy jde o řízení přímé a kdy o funční (zde příkaz běží přes nadřízeného cílového subjektu...).

Kapitola 16

Správní řád II.

16.1 Základní zásady správního řízení

Něco bylo řečeno už minule (zásada zákonnosti a zásada vázanosti subjektů zákonem).

16.1.1 Zásada objektivní, materiální pravdy

Vzpomeňme si na občanské právo procesní . . . Správní orgán musí rozhodnout na základě co možná nejúplněji zjištěného stavu věci. Kde se řízení zahajuje na návrh, dokládá vše potřebné sám účastník, tak to bývá i v „povinnostním“ řízení. Správní orgán ale většinou ještě musí něco doplnit.

Zjistit, resp. zjišťovat objektivní pravdu patří do odpovědnosti správního orgánu, ne účastníka. Tomu odpovídá i § 76 přestupkového zákona, kde je dána možnost zastavit řízení, není-li možné úplně nebo spolehlivě zjistit stav věci. Tato možnost v správním řádu není.

V praxi se věci často **odkládají**, a to např. tehdy, když je účastník vyzván, aby doplnil doklady, ale on je nedodá. Ono odkládání však nemá žádnou oporu v zákoně; odložení má nepříznivé důsledky (doc. Průcha: „řízení běží v jakémisi stavu agónie“).

Účastník má právo na možnost **vyjádřit se** k shromážděným podkladům. Právě porušení tohoto práva bývá častým odvolacím důvodem.

Správní orgán má vycházet nejen z obsahu spisu, nýbrž i ze skutečností známých všeobecně i známých z úřední povinnosti, mají-li vliv na rozhodování. Jako příklad byl uveden výpis z rejstříku trestu – u něj může být stanoveno, že nesmí být starší než tři měsíce, aby se na účastníka, který jej doložil, hledělo jako na bezúhonného; obecně se však ví, že byl někdo mezitím odsouzen. Rozhodný je vždy okamžik rozhodování.

16.1.2 Zásada volného hodnocení důkazů

Platí, že je na vůli (ne však *libovůli*, *ne-li zlovůli*) správního úřadu, jak zvážit jednotlivá *pro* a *proti*.

K čemu tato zásada slouží? Např. k promítnutí vlivu společenské nebezpečnosti. Dále je důležité, že nejsou připuštěny takové důkazy, jež byly získány nezákonně.

Na volné hodnocení důkazů mají velký vliv také pocity rozhodujícího úředníka; jedna strana se mu *zdá* hodnověrnější. Říká se, že ústní jednání je objektivnější.

Kudy se ubíraly naše úvahy a proč jsme se tak či onak „volně rozhodli“, bychom měli uvést v odůvodnění rozhodnutí. Jinak řečeno: je třeba vyjádřit, který důkaz měl jakou hodnotu a proč.

16.1.3 Zásada rychlosti a hospodárnosti

Jinak též zásada racionality v správním řízení. Co značí ono *rychle*? Bez zbytečného odkladu. A co ona *hospodárnost*? Rozhodovat s co nejmenšími náklady.

Tato zásada je těsně spojena s lhůtami pro rozhodování; v správním řízení jsou to lhůty zákonné; úřednické nebo úřední (z vůle úřadu) jen výjimečně. Důležité je, že v správním řízení jsou **lhůty projednací**, které v občanském soudním řízení nenajdeme. V jednoduchých věcech tak má správní úřad rozhodnout bezodkladně, nejdéle do 30 dnů, resp. 60 dnů; rozhodovat v delších lhůtách může jen, když o tom rozhodne nadřízený orgán a když jsou o tom vyzoomění účastníci; rovněž je třeba takovéto rozhodnutí odůvodnit.

Nesmí nás mást např. několikaletá stavební řízení. V nich mnohdy (tedy v jejich rámci) běží jiná řízení, např. vyvlastňovací...

Hospodárnost do jisté míry souvisí s individuálními schopnostmi úředníka. Hospodárnost neposuzujeme podle extrémů (ani pomalý, ani rychlý úředník). Doc. Průcha: „chodíme do práce pracovat, a ne závodit“. Jde tedy o *standardní* pracovní tempo.

Se zásadou hospodárnosti dále souvisí pravidlo volit přiměřené důkazní prostředky – ne drahé expertizy, kdy je stav věci zřejmý... Také nezvat účastníky víckrát, než je třeba; vše, co chceme, řekjme jasně a *právně*.

16.1.4 Zásada aktivní účasti účastníků na řízení

Účastník má spolupracovat se správním orgánem. A naopak! § 3 správního řádu tak trochu **prolomuje zásadu neznalost práva neomlouvá**. V uvedeném ustanovení se hovoří o tom, že „Občanům (...) musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.“

Někdy je otázka, „jak z kanceláře dostat *zájemníka*?“ Onu povinnost úřadu poskytovat pomoc a poučení lze „dost dobře“ zneužívat, a tak leckdy i paralyzovat celý úřad (příklad malé obce).

16.1.5 Zásada rovnosti účastníků

Účastníci jsou často zájmově orientováni proti sobě. Zásada absolutní rovnosti účastníků by často nemohla vést k rozhodnutí. Tato zásada je vnímána toliko jako *procesní*.

Institut čestného prohlášení nelze připustit, byla-li by ohrožena zásada rovnosti, tedy kdybychom dali tu možnost jen jednomu.

16.1.6 Zásada oficiality

Po něčem se jde z moci úřední... Obnova řízení.

16.1.7 Zásada dispoziční

Zde záleží na vůli účastníka; odvolání, obnova řízení.

16.1.8 Zásada písemnosti

Převládá. Ústnost jen někdy (u přestupkových řízení).

16.1.9 Zásada veřejnosti

Nezaměňovat se zásadou písemnosti! Přestupkové řízení je neveřejné, ledaže...

16.1.10 Zásada jednotnosti

Řízení je od začátku do konce jedním celkem. V celém průběhu lze namítat a dokládat nové skutečnosti.

16.1.11 Zásada koncentrace

Námítky, připomínky jen v určitých fázích řízení (např. stavební řízení). Cosi nám to připomíná z civilního procesu, ne?

16.2 Subjekty správního řízení

Modelově jsou subjekty správního řízení vždy správní orgán a účastník (těch může být více), často další osoby zúčastněné na řízení – znalci, svědci, dotčené správní orgány uplatňující jimi chráněné veřejné zájmy.

Správní orgán musí být příslušný věcně, funkčně, místně. Viz správní řád. Věcně příslušné jsou obecně zejména orgány obcí; zvláště úřady práce... Co se týče místní příslušnosti, jde-li o nemovitost, rozhoduje místo nemovitosti, jindy to je orgán, na nějž má subjekt vazbu podle místa bydliště nebo sídla.

Účastníkem správního řízení je ten, o jehož právech a povinnostech má býti jednáno... Viz správní řád ☺ Definice jsou (tuším) hned tři.

Typicky to jsou fyzické osoby, právnické osoby s procesní subjektivitou. Obecně 18 let, v přestupkovém řízení můžeme svá práva hájit od 15 let. U právnických osob – statutární zástupce, zmocněná osoba. Pozor na správné označování účastníků a jednání navenek!

Kapitola 17

Právo na informace ve veřejné správě

Právo na informace je zakotveno v Listině základních práv a svobod (zejména čl. 17, čl. 35 odst. 2; těsná vazba na svobodu projevu). Je dobré mít na paměti, že je to právo, které může být zákonem omezeno, je-li to nezbytné...

Toto právo najdeme nejen v Listině, ale i v dalších mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána: Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod, MPOOP...

Problematiky se týkají zák. č. 106/1999 Sb. (zákon. č. 123/1998 Sb. garantující právo na informace o životním prostředí je k 106/1999 Sb. *lex specialis*). Zákon byl inspirován americkou úpravou. Podobné zákony najdeme ve Švédsku, v Spojených státech amerických, ve Francii, v Kanadě, na Novém Zélandu, v Austrálii, na Slovensku. Ale i mimo Evropu.

17.1 Povinné subjekty

Povinnými subjekty podle tohoto zákona jsou státní orgány, orgány územních samosprávných korporací, veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a subjekty, kterým zákon svěřil..., a to v rozsahu jejich rozhodovací činnosti.

17.1.1 Ad orgány státní moci

Informační povinnosti podléhají všechny tři složky státní moci: zákonodárná (Parlament – poslanecká sněmovna, senát, komise a jejich výbory!), vládní (ministerstva a jiné ústřední správní úřady [nově sem zařazen i Úřad vlády!]), neústřední orgány jako celní správa, státní zemědělská a potravinářská inspekce, česká inspekce životního prostředí i další složky bez právní subjektivity. Informuje rovněž „moc“ soudní.

17.1.2 Ad územní samospráva

Obce, kraje. Obecní úřad, krajský úřad. Obecní policie (553/1991 Sb. + vyhlášky obcí a měst), městské části, obvody (v otázkách jim svěřených statutem města).

17.1.3 Ad veřejné instituce hospodařící...

Do zákona vložena až novelizací. Je to jakási záchytná kategorie, např. Fond národního majetku, Český rozhlas, Česká televize, veřejné vysoké školy, Všeobecná zdravotní pojišťovna.

17.1.4 Ad subjekty, kterým zákon svěřil . . .

Mají tedy jen částečnou informační povinnost. Soukromé vysoké školy, soukromá zdravotnická zařízení, profesní, zájmové komory . . .

17.2 Žadatel

Žadatelem může být fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci a vyvine určitou aktivitu. I cizinec, bezdomovec, odsouzený a uvězněný, nezletilý (pokud nemá jiné starosti).

17.3 Realizace

Povinný subjekt realizuje svou informační povinnost buďto na základě žádosti žadatele, nebo zveřejněním. Zákon předepisuje zveřejnit na místě všeobecně přístupném několik základních informací (kupř. důvod a způsob založení, principy, popis organizační struktury, kde lze podat žádost, návrh, podnět, přehled nejdůležitějších právních předpisů, sazebních úhrad za poskytované služby, výroční zprávu . . .)

Co se týče **odkázání na zveřejněnou informaci**, lze z pohledu žadatele trvat na přímém poskytnutí informace (chceme-li mít úřední papír).

17.4 Neposkytované informace

Podle zákona o svobodném přístupu k informacím se neposkytují informace obsahující utajované skutečnosti, informace pod ochranou obchodního tajemství, informace související s ochranou důvěrných majetkových poměrů, vnitřní pokyny, předpisy, tzv. připravované informace, tzv. podmíněné informace, pravidelně publikované informace, informace zasahující do ochrany duševního vlastnictví, informace získané od třetích osob a informace omezené jinak.

Ochrany utajovaných informací se dotýká zákon 148/1998 Sb. Co je „obchodní tajemství“, zjistíme v obchodním zákoníku (jde-li však o peníze ze státního rozpočtu, fondu zřízeného zákonem, pak bychom měli mít právo tok těchto peněz kontrolovat).

S třetím bodem souvisí zákon o správně daní, poplatků, zákon o penzijním pojištění . . . Neposkytují se informace výhradně se vztahující k vnitřním pokynům a předpisům.

K tzv. připravovaným informacím: povinný subjekt nepodá informaci před tím, než vydá (své) rozhodnutí. U tzv. podmíněných informací je vyžadován souhlas s poskytnutím informace (úřad např. nesmí bez souhlasu žadatele o informaci poskytnout jeho údaje dalšímu).

Příkladem pravidelně zveřejňovaných informací jsou např. údaje pravidelně zveřejňované Českou národní bankou, statistickým úřadem . . . K informacím získaným od třetích osob – např. získané při inspekční, kontrolní akci; živnostenský úřad tak může poskytnout informace o tom, kolik jeho lidí toho kterého podnikatele navštívilo, ale ne nic, co se od onoho podnikatele dozvěděl nebo co jinak zjistil. Leda velmi obecná čísla třeba za celý měsíc své kontrolní činnosti . . .

Jinými omezeními mohou být podmíněny informace o probíhajících trestních řízeních, o rozhodovací činnosti soudů, působení zpravodajských služeb, Nejvyššího kontrolního úřadu . . .

17.5 Zákonné podmínky pro omezení práva na informace

Povinný subjekt poskytne jen to, co může; nemůže šmahem zamítnout vše. A to jen pro dobu, kdy trvá odpírací důvod.

17.6 Náležitosti žádosti

Zákon je v této věci docela příznivý. Žádost můžeme podat ústně i písemně. Musí být srozumitelná. Dnem podání je den, kdy žádost dostal povinný subjekt.

Úřad má odpovědět do 15 dnů, buď písemně, nebo tím, že nám umožní nahlédnout do spisu; může data poskytnout na paměťovém médiu (praxe se kloní i k možnosti pořízení záznamu kamerou).

Kapitola 18

Správní řád III.

18.1 Zahájení správního řízení

Lapidárně řečeno rozumíme správním řízením především rozhodovací činnost ve věcech veřejné správy. Správní řízení má více stadií: zahájení, průběh samý končící vydáním individuálního správního aktu a stadium fakultativní – exekuci, a to v režimu OSŘ nebo v režimu správního řízení.

Při zahajování řízení se uplatňují dvě rozličné zásady: zásada dispoziční a zásada oficiality.

Zásada dispoziční znamená asi tolik, že účastník podává návrh na zahájení řízení; co do formy je návrh kvalifikovaný. Podáním návrhu na zahájení řízení realizujeme nějaké své právo.

Zásada oficiality je charakteristická iniciativou správního úřadu vůči nám. Na naší straně je nějaká povinnost.

V případě dispoziční zásady je okamžikem zahájení moment, kdy dorazí náš návrh *příslušnému* úřadu (na to dávejme pozor při odvolání). Jde-li o zásadu oficiality, je řízení zahájeno momentem, kdy je učiněn první úkon, např. obeslání (*oznámení* účastníkovi řízení).

Okamžik zahájení má vazbu na **běh lhůt**. Má-li správní úřad všechny podklady, rozhodne bez odkladu, jindy do 30 dnů, v odůvodněných případech do 60 dnů, jindy je třeba *souhlas* nadřízeného správního úřadu – o ten musíme požádat aspoň tři dny před uplynutím lhůty. Nadřízení nám lhůtu obvykle prodlouží, ale písemně nám to přijde o něco později. U zvláštních řízení může být lhůta až devadesátidenní.

Dále okamžik zahájení souvisí s našimi právy v řízení. Jsme totiž povinni součinností.

Odvolání je v naší dispozici. Obnova řízení je v naší dispozici, současně však může obnovu řízení iniciovat sám správní úřad, je-li na tom obecný zájem.

Rozlišujeme *návrh* a *podnět*. **Návrhem** rozumíme kvalifikované podání; **podnětem** může být téměř cokoliv; zde záleží na uvážení správního úřadu.

18.1.1 Podání

Co se týče podání, důležitý je jeho obsah, a ne forma. Opravným prostředkem proti rozhodnutí ústředních orgánů je rozklad. Z podání musí vyplývat, kdo podání činí, komu (kterému orgánu) je určeno a čeho se domáháme. Další náležitosti může stanovit zvláštní zákon.

I když něco v návrhu chybí, je řízení zahájeno. Úřad nás vyzve k nápravě vad a stanoví přiměřenou lhůtu. Co běží tato lhůta, je řízení *přerušeno*. Je-li řízení přerušeno, neběží žádné zákonné lhůty (na rozdíl od rozhodnutí o zastavení řízení). Když vady nespravíme, „ta věc tam stále leží“ (v nových předpisech se už na to pamatuje; úřad může takovéto řízení neřízení zastavit).

Co do forem... podání může být písemné (pošta; okamžik doručení), ústní (do protokolu, zahájení okamžikem sepsání), telegrafické, doručené přes fax, mejlem s elektronickým podpisem. Můžeme samozřejmě využít podatelny úřadu (a žádat potvrzení o předání).

18.1.2 Jednání ve věci samé

Úřad shání materiály (to je odrazem materiální, objektivní pravdy). Písemnost a zásada ústnosti (když tak stanoví zákon, bude-li znalecký posudek, jemuž nerozumíme; je třeba svolat všechny).

Zásada koncentrace. Nahlížení do spisů; vede se protokol (nelze nahlížet do protokolu o hlasování). Oprávněnými osobami jsou účastník, zástupci (zákonní, zmocněnci), někde nestačí ověřit podpis na obecním úřadě – je třeba ověření před notářem, osoby, které mají zvláštní zájem (např. veřejný ochránce práv).

18.1.3 Dokazování

(Bude probráno příště.)

18.1.4 Doručování

(*Nakousnutí.*) Zákon zná i veřejnou vyhlášku (kdy). Je to institut náhradního doručení. Rozhodnutí je v právní moci doručení tomu poslednímu účastníku. Má-li kdo zástupce, doručujeme jemu; vyjma situaci, míříme-li přímo na účastníka (např. chceme mluvit přímo s ním), jeho zástupci dáme na vědomí.

Kapitola 19

Činnost veřejné správy

19.1 Vykonavatelé veřejné správy

Je třeba rozlišovat pojmy *subjekty veřejné správy* a *vykonavatelé veřejné správy*. Druhý z nich vyjadřuje součást organizační struktury, pojem „vykonavatel“ je pojem širší, neboť veřejnou správu nemusí bezpodmínečně vykonávat jen subjekt veřejné správy.

Úkoly veřejné správy tedy neplní jen subjekty veřejné správy, nýbrž i jiné, ze zákona neoznačené jako správní úřady nebo orgány územních samosprávných celků. Takových subjektů je mnoho. Mezi tyto další vykonavatele patří :

- nezisková sféra,
- některé soukromé subjekty,
- jiné subjekty na základě zákona nebo podle smlouvy (příklad: lesní stráž, nejsou to úředníci, ale podle zákona mají určitá práva...),
- poskytovatelé různých sociálních služeb,
- v některých cizích státech např. soukromá správa věznic,
- někdy i ředitel školy (leckde totiž autoritativně rozhoduje...).

Někdy je tak otázka, z jaké pozice kdo jednal, zda jednal jako vykonavatel veřejné správy, nebo jako soukromá osoba.

19.2 Činitelé určující činnost veřejné správy

Činnost veřejné správy je určována :

- funkcemi veřejné správy ve společnosti a
- metodami činnosti a jejími formami.

19.2.1 K funkcím

Funkce veřejné správy můžeme rozlišovat podle vztahu ke klientům, zákazníkům (tedy správním *objektům*); (*subjektem* je orgán veřejné správy); jednak to jsou **funkce řídicí**, resp. **regulativní**, jednak **funkce organizátorská**, resp. **mocenská**.

Funkce řídicí a organizátorská je založena na pozitivním, aktivním působení, zaměřeném do budoucna („manažment“). Vymýšlení nových služeb, hodnot. Jak na rozvoj obce? Jak na...?

Funkce regulativní a mocenská přistupují jaksi navíc. Vycházejí **ze zákona**. Samosprávná korporace se má starat o území (územní plán), o své občany. K tomu má mocenské prostředky : obecně závazné vyhlášky (veřejný pořádek...), přestupková řízení.

19.2.2 K metodám činnosti a formám . . .

„Jak se funkce naplňují?“ Přesvědčování, donucování.

Rozeznáváme následující formy činnosti :

- neprávní povahy ; tato forma má blízko k organizačním, řídicím funkcím ; obslužná povaha ; výzva k občanům, vyhláška bez právním důsledků na práva jednotlivců ;
- právní povahy ; právo vydávat právní předpisy (vyjma vyhlášky obcí), tedy různé podzákonné, zpravidla prováděcí předpisy, a dále individuální právní akty (rozhodnutí ve správním řízení) ;
- faktické úkony s přímými právními následky (bez správního řízení) a
- veřejnoprávní smlouvy ; dva subjekty vykonávající veřejnou správu uzavřou smlouvu, jejímž předmětem je výkon přenesené působnosti ; viz zákon o obcích.

Cílem je vždy **naplňování úkolů veřejné správy**, ty se dají poznat z jednotlivých právních úprav. Úkoly souvisí též se správní politikou (má být obec pečovatelská, nebo minimalistická, tedy toliko tvořící rámec pro uspokojování veřejných potřeb?). V mnohém mají obce autonomní prostor (dáme přednost veřejnému osvětlení, nebo opravě školy?).

Stále asi bude nějaká nespokojenost ; právě z ní plynou potřeby dalších reforem. Naše veřejná správa se reformuje z totalitní netransparentní a neparticipační podoby do podoby odpovídajícím standardům tzv. evropského správního prostoru.

Pozor musíme dávat na různá lobby. Veřejnou správou nesmějí být plněny soukromé zájmy. Jádrem činností veřejné správy je

19.3 rozhodování veřejné správy.

To je ovlivňováno jak ústavním právem, tak správním právem. Rovněž politickými vlivy (ty souvisejí s participací, možnostmi účasti jednotlivců – jaké pojetí demokracie zvolíme?).

K rozhodování samému – leccos už jsme se učili v „manažmentu“. Rozhodování je činnost, jíž subjekt rozhodování ne náhodně vybírá další postup z nejméně dvou možností.

Rozhodovat lze: o vlastní činnosti (to se ve veřejné správě děje často ; jaké zřídíme odbory?), nebo o činnosti jiných (vnějších) subjektů ; toto rozhodování *musí* mít zákonný základ.

Do pojmového vymezení rozhodování patří *alespoň dvě varianty*, které připadají v úvahu. V praxi tomu tak často není ; meritum věci je často dáno (pak hovoříme o tzv. „vázaném rozhodování“). Kde tomu tak není, má správní orgán možnost volby (správní uvážení) :

- uvážení jednání – za určitých podmínek *mohu*, ale *nemusím* ; případně
- uvážení volby – volíme z několika řešení ; to je častější.

19.3.1 Rozhodování z hlediska systému

Nic složitého. Rozhodující subjekty jsou určitým způsobem propojeny nebo jsou mezi nimi nějaká vazby. Tak se např. obec *rozhodne* vydat vyhlášku (to samo už je rozhodnutí), dalším *rozhodnutím* se ukládá sankce tomu, kdo prve vydanou vyhlášku porušil.

System je otevřený. Zvenčí vstupuje do hry mnoho faktorů : zákonná úprava, morální faktory, ekonomické, politické, soudní vstupy, vstupy ze strany společnosti i jednotlivců : petice, stížnosti, referenda ; i neformální vstupy (konzultace, besedy s občany).

19.3.2 Právní moc × působnost u subjektů rozhodování

Nutné je předcházet kompetenční spory.

19.3.3 K rozhodovacímu procesu samému

Rozhodování je výsledek nějakého rozhodovacího procesu; ten musí být formalizovaný. Formalizovaný správní proces. Opakem je bezprostřední zákrok policisty (rozhodovací proces se mu odehrává jen v hlavě).

Na začátku rozhodovacího procesu si klademe otázky. Jaké máme prostředky? Jsem za to odpovědný? Čeho mám dosáhnout? Musím?

Definujeme problém. O čem mám rozhodnout? Nač využijeme peníze obce? Máme nějaké varianty? Nejde o tzv. vázané rozhodování? Jaké jsou tedy varianty? Nezapomenuli jsme na něco? Zhodnotíme varianty co do nákladů, úsilí, jejich přínosu, co do cesty vedoucí k cíli.

Při rozhodování jsou často přítomny i subjektivní psychologické faktory.

Volbou určité varianty jsme provedli rozhodnutí. Na místě je též **kontrola**. Přineslo rozhodnutí kýžený efekt? Bylo to dobré rozhodnutí? Dr. Skulová: „Veřejná správa nesmí být za kašpárka.“ Postupovali jsme racionálně a efektivně?

Kapitola 20

Zásady a principy rozhodování veřejné správy

20.1 Co rozumíme zásadou ?

Pro potřeby správní vědy rozumíme **zásadmi** určitá pravidla mající širší dopad než na jeden konkrétní případ. Např. nějaká zásada míří k dosažení určité míry etiky, hospodárnosti – otázka je, zda to právní úprava zvládne, vstřebá ji ?

První etické standardy přijal výbor ministrů Rady Evropy. V roce 2001 se též naše vláda usnesla na etickém kodexu úředníků ; pro úředníky samosprávy to bylo jen doporučení, na rozdíl od úředníků státní správy. Ve vztahu k úředníkům formuluje speciální povinnosti **zákoník práce** v svém § 73 odst. 2, rovněž **služební zákon** z roku 2002 a **služební zákon o úřednících územní samosprávy**.

20.2 A co principem ?

Princip je jakási „nosná zásada“, zásada ovlivňující celá odvětví; tak často se nemění. Nás nebudou příliš zajímat ty, které nejsou právně zakotveny.

20.2.1 K principům dobré správy

K principům dobré správy jsme si už něco řekli. Prvním předpisem, kde se o nich hovořilo, je zákon o veřejném ochránci práv.

Správní věda se v jejich případě obrací na zahraniční prameny a v nich obsažené zkušenosti. Význam principů dobré správy záleží v tom, že říkají, jak by měla fungovat řádná a demokratická správa. Neklade důraz jen na právní stránku, ale hledí i k ekonomickým a etickým otázkám (zlem tak jsou průtahy, schválnosti . . .).

Této problematice se věnovala a věnuje Rada Evropy (je to přece vztah veřejné správy a *jednotlivce*). Z jejích doporučení: jednotlivce a správní akty 1977, k správnímu uvážení 1982, přístup k informacím 1983 ?, veřejná odpovědnost 1984, k správnímu řízení s velkým počtem účastníků 1987, k přijímání předběžných soudních opatření v správních věcech 1989, k správním sankcím 1991 ; nedávno statut veřejných zaměstnanců, smírné řešení sporů (?).

S těmito principy rád pracuje evropský soud pro lidská práva. Často odkazuje na **princip přiměřenosti** (veřejná moc má být užívána úměrně ; je třeba co možná minimalizovat zásahy, mít na zřeteli poměr intenzity zásahu a veřejného zájmu) a **princip předvídatelnosti** (všem je třeba měřit stejným metrem, ale zase ne *slepě*, tedy skutkově obdobné případy obdobně . . .).

S principy dobré správy počítá i nový návrh správního řádu (kolikátý už?). Už to, že tyto principy zakotvuje, je kvalitativní posun. Zatímco zásady dosud platného (a asi dožívajícího) správního řádu směřují hlavně do procesní sféry, v novém tomu tak už být nemá – principy dobré správy jsou, jak už bylo řečeno, širšího uplatnění. Snad jsou i jakýmsi prozařováním ústavních principů. Odrazem toho může být současný slib úředníků, v němž na prvním místě stojí přísaha dodržovat ústavní pořádek a až pak zvláštní předpisy . . .

Velkým zkvalitněním bylo spuštění plnokrevného správního soudnictví; podle § 78 soudního řádu správního se přezkoumávají i správní uvážení (je tu riziko jeho zneužití), vlastně se kontroluje, zda nebyly porušeny principy dobré správy. Též v odstavci druhém – přiměřenost správního trestání.

Druhá větev správního soudnictví zůstala v OSŘ. Zde správní soud rozhodne o věci samé; získal plnou jurisdikci. I zde se uplatnily principy dobré správy.

Chystaný správní řád se má nově použít na všechny, kteří vykonávají veřejnou správu. (Bude pro všechny druhy řízení?)

20.2.2 Jednotlivé principy a zásady . . .

Princip respektování základních práv a svobody Odraz minimalizace zásahů do těchto oblastí. Základní práva a svobody mohou být v konfliktu (uveden příklad ze života: noční odtahy aut z místa, kde je zákaz – rušení práva na noční klid).

Princip zákonnosti, legality Vyjadřuje soulad se zákonem (zde však rozumíme s právním řádem jako celkem, toho jsou součástí i mezinárodní smlouvy; tedy **širší pojetí zákonnosti**). A kdoví, možná v budoucnu se budeme muset řídit i judikáty (*à la* naši anglosaští bratři). Musíme mít na paměti, že prameny práva jsou odstupňovány právě podle závaznosti.

Princip naplňování cílů a úkolů veřejné správy Respektování veřejného zájmu. Oč běží, hledejme v příslušné právní úpravě („cílem a účelem je . . .“). I sám obsah činnosti musí být v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem musí být nadřazen soukromým (i rodinným) zájmům, tedy „Jednat tak, abych nezavdal příčinu k pochybnostem.“

Zásada demokratičnosti Participace občana na rozhodování. Prvky přímé nebo nepřímé demokracie.

Zásada rovnosti adresátů v rozhodovací činnosti Souvislost s právní jistotou, předvídatelností. Zákaz diskriminace.

Zásada objektivnosti a nestrannosti Nesmíme se nechat ovlivňovat.

Zásada legitimního očekávání a předvídatelnosti Zásada systémovosti. Máme ustálenou rozhodovací praxi, ta budí jakousi důvěryhodnost. Daná pravidla omezují libovůli, jsou předpokladem férového rozhodování. Z této zásady též plyne požadavek na *určitost* právních úprav.

Zásada přiměřenosti (Ble, ble.) Opět omezuje libovůli . . .

Zásada transparentnosti, otevřenosti Informování o své činnosti. Naplňuje předchozí pravidla . . . Zákon o svobodném přístupu k informacím. Veřejná správa má být dostatečně informovaná a musí umět s informacemi správně pracovat.

Zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí Stačí alespoň v následné instanci. Přezkum nezávislým tribunálem.

Zásada odpovědnosti veřejné správy za přijatá rozhodnutí Na mysli máme především *právní* odpovědnost. Odpovědné jsou rovněž obce a kraje. U konkrétních úředníků se „blýská na lepší časy“ – disciplinární řízení. Odpovědnost za škodu je upravena v zákoně 82/1998 Sb., podpůrně se užije OZ. Zákon z roku 1969 nepočítal se samosprávnými územími (ale i tak to byl velký pokrok).

A další zásady jako zásada efektivnosti, racionality rozhodování, hospodárnosti, nepřetržitosti činnosti a rozhodování, dostupnosti a včastnosti rozhodování („musí být k mání“).

Kapitola 21

Od zjišťování podkladů k rozhodnutí

Správní orgán se musí dobrat objektivního stavu věci; musí zjistit vše podstatné, a to nejen to, co se vztahuje k hmotnému právu, ale i ty otázky, jež míří k vybraným aspektům procesního práva (má zde účastník zmocněnce? lze zmocnit více zástupců? v jakém pořadí pak jednají? nebo jednají společně a nerozdílně? může sám účastník jednat? má vůbec způsobilost? je oprávněn jednat statutární orgán, nebo mají prokuristu? je vůbec zaplacen správní poplatek?).

21.1 K rozlišení vad procesněprávních a hmotněprávních

Je třeba rozlišovat tyto druhy vad. Pochybíme-li v oblasti procesního práva, vzniká pochybení s povahou **vady řízení** (i to samo však sebou poruší právní normy). Uděláme-li chybu v posuzování a aplikaci hmotného práva, porušíme **zákonnost**.

21.2 Hmotněprávní posouzení

Vždy vycházíme z textu hmotného práva a zjištěných *skutečností* (ty samy jsou impulsem k rozhodování). Pro velký rozsah hmotného práva bývá hmotněprávní posouzení náročné.

Co se považuje za doklady, uvádí § 32 a § 33 správního řádu. Účastník je povinen předložit vše, co může, ale nikdo ho nemůže nutit uvádět i to, co by směřovalo proti němu. Veřejným zájmem je, aby se správní orgán dobral k reálnému stavu věci.

21.3 Několik institutů

Správní orgán může rozhodnout o relevanci důkazů. Nemůže ale důkazy „vyloučit“ tak, že se sám dostane do důkazní nouze; uveden příklad: kontrolní zjištění ⇒ protokol ⇒ výhrady kontrolovaného ⇒ k nim se kontrolující orgán nevyjádří ⇒ kontrolovaný navhne nové důkazy ⇒ správní orgán už ale další dokazování nenařídí ⇒ je to objektivně posouzeno?

Správní orgán musí dát účastníkům možnost, aby se vyjádřili, aby vznášeli i své návrhy (§ 3, § 46 správního řádu). Cílem je spolehlivé, úplné zjištění stavu věci.

21.3.1 Opět po čase k volnému hodnocení důkazů

Správní orgán je oprávněn posuzovat význam, váhu, důležitost důkazu; kdy se důkazy doplňují a kdy si odporují...

21.3.2 Předvolání, předvedení

Předvolání účastníka je projevem zásady součinnosti. Správní orgán k němu přistupuje tehdy, kdy se mu zdá, že účastníková výpověď bude mít význam.

Upraveno je též **předvedení** (aneb bezprostřední zákrok). § 42. Když se účastník nedostaví a je-li nezbytný. Předvést může nejenom státní, nýbrž i obecní policie.

21.3.3 Dožádání

Je to racionalizační institut. Pro dílčí procesní úkon . . .

21.3.4 Předběžné opatření

Opatřením zde rozumíme různé povinnosti, zákazy, příkazy. Jejich účelem má být to, aby nebylo zmařeno meritum, o němž se rozhoduje; to by hrozilo např. tehdy, kdy by už nešlo něco později prokázat. Podobně může být postupováno tehdy, je-li třeba zabránit tomu, aby se další zboží dostávalo dál do oběhu.

21.3.5 Předběžná otázka

Abychom mohli jít dál, pokračovat . . . Když potřebujeme víc podkladů k rozhodnutí. O předběžné otázce **si můžeme udělit jen úsudek**; nemůžeme ji rozhodnout meritorně. Proto se přerušuje řízení a učiní příslušné řízení.

Sem by spadaly i tzv. zbytkové tresty u amnestovaných politických vězňů, byl-li jim udělen souhrnný trest ještě za nějaký nepolitický trestný čin. ČSSZ tak nemůže odškodnění úměrně snižovat jen svou úvahou.

21.3.6 Pořádkové opatření

Aby správní orgány nebyly bezzubé . . . Nejen pro klid v jednací síni; zejména proti neodůvodněným omluvám a neomluveným absencím. **Vykázat** lze osobu, je-li už dostatečně „informačně vytěžena a už jen ruší“.

21.4 Rozhodování

Celá fáze zjišťování podkladů k rozhodnutí se sevřena zásadami, jež zákonodárce znovu připomíná v § 46 . . .

Rozhodnutím se řízení završuje meritorně; mimo rozhodnutí tu máme však i možnost **uzavřít smír**. Smír připadá v úvahu též v přestupkových řízeních (typicky u urážek); dokonce se zde preferuje. Známe však i tzv. mezitímní rozhodnutí, což je rozhodnutí ukončené neukončené; též teorie zná tzv. odložení (tam, kde řízení nelze zastavit).

Řízení lze zastavit za podmínek podle § 30 správního řádu. Jednoduše řečeno: u řízení zahajovaných na návrh – řízení se zastavuje „zpětvetím“ návrhu a se souhlasem účastníků, u řízení zahajovaných *ex offio* – odpadl-li důvod. Problém může vzniknout, když „účastník nedisciplinovaně zemře“; jen někde věc dotáhnou do konce dědicové.

Rozhodnutí třídíme na:

- **rozhodnutí meritorní** – v dané věci; o přiznání nebo nepřiznání práv, o ochraně práv, o určení povinností;

- **rozhodnutí procesní povahy** – např. o vyloučení;
- **rozhodnutí mezitímní.**

Jiné třídění :

- **rozhodnutí konstitutivní** – zakládá, mění, ruší . . . ;
- **rozhodnutí deklarativní** – jím se nic nezakládá, nemění ani neruší ; toliko se autoritativně stvrzuje, a tím se vylučují jakékoliv možné pochybnosti ;
- **rozhodnutí smíšené povahy** – typicky kolaudační rozhodnutí ; jeho konstitutivní stránka : od právní moci kolaudace lze zkolaudovanou stavbu začít *užívat* ; jeho deklarativní stránka : autoritativně se deklaruje vhodnost *stavu* stavby, „stav je takový, jaký býti má“.

21.5 Náležitosti správního rozhodnutí

Vyjděme opět z přehledu :

1. **výrok,**
2. **odůvodnění a**
3. **poučení o opravném prostředku.**

K **odůvodnění** je třeba poznamenat, že **někde není třeba**, a to tam, kde se vyhovuje návrhovateli („ten hlavní“ účastník) v *plném rozsahu* ; podobně je-li vyhověno všem účastníkům stojícím na stejné úrovni ; takže *ne* v řízeních *ex offio*. Oním *v plném rozsahu* rozumíme rozsah, o nějž návrhovatel žádal. Vypracovávání odůvodnění je náročná činnost.

V odůvodnění popisujeme sled zjišťování, hodnocení. Znovu se ohlížíme na procesní kroky, které jsme učinili. V tom nám pomáhá spis. Odůvodnění je velmi důležité ; vyložíme-li přesvědčivě, oč jsme se při rozhodování opírali a jak jsme postupovali, můžeme účastníka přesvědčit o tom, že bylo rozhodováno *správně* a že nemá cenu se odvolávat. Z odůvodnění lze posuzovat spravedlnost rozhodnutí.

Výrok je „specificky dimenzován“. Odkazujeme v něm na právní předpis a jeho ustanovení, podle nichž se rozhodovalo (např. § 49 odst. 1 písm. b) (zde si uvědomme rozdíl proti občanskému soudnímu řízení : tam se ve výroku žádné paragrafy neobjevovaly !). I hmotněprávní ustanovení. Samo právo, o němž se rozhodovalo, je třeba vymezit, ohraničit : např. jak velká je pokuta a do kdy je ji třeba uhradit, jinak by bylo rozhodnutí **nevykonatelné**.

Z poučení o opravném prostředku musí vyplynout odpověď na otázku, zda je vůbec přípustný, kterému orgánu je třeba onen opravný prostředek podat, jaké jsou lhůty . . . V jejich případě je třeba *správně počítat* !

Co se týče **formální stránky** rozhodnutí, vizme § 47 odst. 5. : označení příslušného správního orgánu, uvedení data, účastníci řízení, jméno, příjmení, funkce oprávněné osoby, vlastnoruční podpis, originální otisk razítka. Číslo jednacích je nepovinnou náležitostí ; praxe je však uvádí.

Příznačně pro formální stránku rozhodnutí je, že vydává-li obec nějaké rozhodnutí v samostatné působnosti, nadepisuje se *Obec „Ta a Ta“*, u rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti v záhlaví najdeme *Obecní úřad „Ten a Ten“*.

Možné chyby v psaní, v počtech a jiné nesprávnosti – viz § 46 odst. 6 – opravit lze i bez návrhu ; příklad : v celém spise se hovoří o osobě XY, ale v rozhodnutí se píše o osobě XZ . . . Chybilo-li se v rozhodování samém, je to zlé.

Kapitola 22

Opravné prostředky

22.1 Právní moc

Správní rozhodnutí nabývá právní moc marným uplynutím lhůty k podání řádného opravného prostředku (ty jsou dva: odvolání a rozklad). Někde je odkladný účinek vyloučen: buďto zákonem (zde stačí v rozhodnutí uvést odkaz), nebo správním orgánem samým (zde je třeba toto rozhodnutí náležitě odůvodnit; musí zde být obecný zájem; § 55 správního řádu).

S právní mocí se stávají práva nebo povinnosti právně relevantními. Je otázka, jak právní moc prokázat? Doložku o právní moci, jak ji známe ze soudního řízení, správní řád neupravuje. Je to spíš jen zvyklost. Na vyznačení doložky o právní moci je nárok; musíme o to tedy požádat, a to až po uplynutí lhůty pro nabytí právní moci. Neděje se tak *ex offo*.

22.2 Vykonatelnost

Vykonatelnost je na rozdíl od jiných procesněprávních úprav pojata v správním řádu jinak; mimo správní řád se vykonatelností rozumí stav, kdy lze autoritativně vynutit plnění uložené povinnosti. Toto odlišné pojetí lze vyčíst přímo z § 71 odst. 1 správního řádu.

Správní řád zná i předběžnou vykonatelnost (kde je vykonatelnost vázána na právní moc, nebo je-li vyloučen opravný prostředek, tak doručením).

Je-li správní rozhodnutí vykonatelné, je *možné* podle něj ve lhůtě pro plnění konat. Plnit tedy můžu, ale nikdo mě k tomu nemůže donutit. Donutit lze až uplynutím oné lhůty pro plnění.

S pojmem exekuce se kryje až institut **nuceného výkonu rozhodnutí**. Pro něj jsou stanoveny dvě podmínky:

1. rozhodnutí musí být **vykonatelné**, mohlo se plnit, ale neplnilo se...
2. **marně uplynula lhůta** k plnění.

Trochu zvláštní je v této souvislosti **předběžné opatření**: u něj založení povinnosti a její výkon spadá v jeden okamžik (příklad: razie celníků na tržišti – nakládka padělaného zboží na nakládačky).

22.3 Řádné opravné prostředky

Východiskem úpravy je stará pravda, že žádný správní orgán není neomylný, proto že je třeba mít prostředky k zjednání nápravy. Opravné prostředky rozeznáváme **řádné** a **mimořádné**.

Opravné prostředky mimořádné lze uplatnit až poté, co rozhodnutí nabude právní moci. Právní mocí byly založeny právní účinky; zásada právní jistoty velí nezasahovat do práv nabytých v dobré víře (pokud možno). Tyto opravné prostředky lze uplatnit jen – jak už sám název napovídá – *mimořádně*, tedy je-li opravdu vážná pochybnost o správnosti rozhodnutí. Naopak u opravných prostředků řádných ještě právní účinky nenastaly.

22.3.1 Odvolací řízení

Standardním řádným opravným prostředkem je **odvolání**. Odvolací řízení plně obráží dvojinstančnost organizace veřejné správy. Vychází se z toho, že revizi a případnou nápravu má udělat orgán prvního stupně (to má vést k jeho jakési sebereflexi, kultivaci rozhodování), tedy orgán, který to které rozhodnutí vydal.

Odvolání podáme k orgánu prvního stupně. Pokud lze odvolateli plně vyhovět, zjišťuje se i názor ostatních účastníků; pokud i ti souhlasí, správní orgán sám své rozhodnutí změni – hovoříme o **autoremeduře**. K odvolacímu orgánu to tak nejde. Orgán prvního stupně je povinen odvolání vyhodnotit; musí zvážit, zda je třeba doplnit důkazy (ty odvolatel zpravidla navrhne v svém odvolání). Spisový materiál tak je doplněn. Prvostupňový správní orgán se pak k doplněným věcem vyjádří a podle odvolání postoupí nadřízenému orgánu.

Může být problém s § 33 odst. 2 (právo účastníků vyjádřit se). Byl tento paragraf při vydání napadeného rozhodnutí vůbec dodržen? Týká se jen prvního stupně? Ano! Podklady může doplňovat i odvolací orgán. Kdo pak poskytuje pomoc a poučení? V praxi to nečiní orgán prvního stupně, nýbrž orgán druhého stupně, a to pokud doplňuje podklady on sám. Jinak to musí udělat orgán prvního stupně. Tímto doplněním se musí zjistit něco nového, podstatného.

Odvolání není vázáno tzv. kauzálními důvody („Odvoláváme se proti Vašemu rozhodnutí o nepřijetí syna k studiu na Vaší škole; má enormní zájem studovat.“), lze tedy i tzv. **blanketní odvolání**. Povinně se posuzuje celé rozhodnutí, a to i tehdy, když v odvolání napadneme kupř. jen rozhodnutí o vině, ale ne o trestu. V správním řízení neplatí zákaz rozhodnout o odvolání přísněji (vyjma přestupkové řízení?).

Odvolací orgán napadené rozhodnutí buďto **potvrdí a odvolání zamítne**, nebo ono rozhodnutí **zruší bez náhrady** (pokud nemělo být vůbec vydáno; tento případ rozlišujeme od tzv. nulitních, nicotných rozhodnutí – ta se neruší, nicotnost se jen *deklaruje*). Třetí možnost je **rozhodnutí zrušit a vrátit orgánům prvního stupně k novému projednání** (zde orgán prvního stupně *musí* v řízení pokračovat). Titul pro rozhodování stále trvá. Le-daže § 30 (zpětvzetí...). Čtvrtá možnost je, že odvolací orgán **přímo změní rozhodnutí**; rozhodnutí se tak stane pravomocným, už se proti němu nelze odvolat.

Rozhoduje-li se v správním řízení v obcích nebo krajích, pak platí, že **při výkonu přenesené působnosti (tzv. okruh státněsprávních otázek) má k dispozici všechny čtyři uvedené varianty**, rozhoduje-li však **při výkonu samostatné působnosti (tzv. okruh samosprávních otázek) je čtvrtá varianta nepřipustná**. Viz zákony č. 128 a 129/2000 Sb.

22.3.2 Rozkladové řízení

Rozklad připadá v úvahu jen u ústředních orgánů státní správy (§ 61 správního řádu); těmi jsou ministerstva a jiné ústřední správní orgány. Vláda není nadřizena ministerstvům. Není

zde možná dvojinstančnost. O opravném prostředku tak rozhoduje vedoucí úřadu na návrh rozkladové komise.

Častá chyba je (především v médiích), že se rozkladové řízení pojímá jako dvojinstanční; nějaké oddělení ministerstva rozhodne (první stupeň), o rozkladu rozhoduje ministr (druhý stupeň). To je omyl. Proč by pak zákon konstruoval zvlášť odvolání a zvlášť rozklad?

Pro rozkladové řízení se *přiměřeně* užití ustanovení o odvolacím řízení. Je otázka, kam až toto „přiměřeně“ sahá?

U rozkladu se rozhoduje meritorně; buďto se rozkladu vyhová (pak je rozhodnutí zrušeno nebo změněno), nebo se zamítne.

22.4 Mimořádné opravné prostředky

„Neřádné“ opravné prostředky ☺

V správním řízení známe: **obnovu řízení** a **přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení**. Zatímco první případ je za určitých okolností nárokový, takovéto řízení se zahajuje buďto z podnětu účastníka, anebo z úřední povinnosti, jen z úřední povinnosti se zahajuje mimořádné opravné řízení v druhém případě.

Další odlišnosti: obnova řízení směřuje převážně do oblasti vad zákonnosti (otázky skutkové), přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení má vazbu na ostatní vady zákonnosti.

Řízení se obnovuje, jestliže je splněna nějaká podmínka z § 62; tyto předpoklady jsou taxativní. Velmi stručně:

- dodatečně vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy . . . ;
- rozhodnutí se opíralo o skutečnosti, které se ukázaly jako nepravdivé; hezký příklad doc. Průchy: „na smrtelné posteli někdo vyčte, kde všude proti komu křivě svědčil“;
- když rozhodoval někdo, kdo byl vyloučen . . . ;
- když nám byla neprávem odňata možnost účastnit se řízení . . . ;
- závislost na předběžné otázce, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak (my jsme se rozhodli pro *A*, správně však bylo *B*) . . . ;
- dodatečně se ukáže, že k rozhodnutí vedlo korupční jednání (nebo jiný trestný čin); abychom mohli žádat o obnovu řízení, musíme mít v rukou pravomocný odsuzující rozsudek! Nestačí jen mít stoprocentní jistotu, že se tak stalo.

I zde v správním řízení se objevuje tzv. konjunkce lhůt. Tříměsíční subjektivní (dozvěděl) a tříletá objektivní (nejpozději do tří let od právní moci). § 63.

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je – jak už bylo řečeno – nenárokové; správnímu orgánu se dává jen *podnět*. Je tu objektivní tříletá lhůta. Zahajuje se jen tehdy, je-li tu reálný důvod, že se na konci řízení napadené rozhodnutí změní nebo zruší. Toto řízení není určeno pro potvrzování rozhodnutí. Klade velké nároky na stadium *před* zahájením řízení, neboť toto vše uvedené v předchozích větách je třeba posoudit.

Nad rozhodováním správních orgánů však nebdí jen nadřízené orgány nebo vedoucí úřadů, nýbrž i soudy. Této otázce se bude věnovat příští přednáška.

Kapitola 23

Správní soudnictví

Do roku 1991 (?) byl u nás soudní přezkum správních aktů velmi omezen; snad jen pro 5 druhů správních rozhodnutí. Novelou OSŘ se do něj dostala V. část, která možnost přezkumu správních aktů rozšiřovala. Přesto se dlouho nedařilo uvést naše správní soudnictví do souladu s článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy, kde se praví, že správní rozhodnutí musí být možné přezkoumat *nezávislým tribunálem v plné jurisdikci*.

Tento stav nedotažené úpravy správního soudnictví trval až do roku 2000, kdy Ústavní soud pátou část OSŘ zrušil, a tím donutil zákonodárce k dokončení úpravy správního soudnictví.

Nyní k třem slovům zvýrazněným v prvním odstavci. *Nezávislostí* rozumíme fakt, že přezkoumávající orgán není v přímé hierarchické linii (nejsou zde instance, tolik typické pro organizaci státní správy); v této souvislosti: francouzská Státní rada kombinuje jak prvky soudní, tak správní. Proč *tribunál*? Měl by to být asi kolegiální orgán, ne monokratický (samosoudce).

Co se týče posledního znaku, *plné jurisdikce*, nemá na ni teorie jednotný názor. Plnou jurisdikcí se často rozumí právo soudu vadné rozhodnutí nahradit svým výrokem; takto to ale u nás plně není: soud by měl chybu správního orgánu najít a ukázat mu, kde chybil, aby to sám správní orgán mohl napravit – to je kasační princip: soud zruší a vrátí se závazným právním názorem.

Druhé možné pojetí hovoří o tom, že v případě plné jurisdikce nejde jen o formální zákonnost (odpovídá rozhodnutí textu zákona?), nýbrž i o přezkum rozsahu správního uvážení, přiměřenosti (není to příliš přísné? málo přísné? pojali právo, nárok, povinnost širěji, nebo úžeji?).

S novou úpravou správního soudnictví soud může zkontrolovat i skutkové posouzení věci; to soud dříve nemohl – např. se dříve neposuzovala výše uložené pokuty (mohl správní orgán uložit pokutu? Ano? Tak je to v pořádku, ať ji uložil při dolní hranici, či horní hranici), soudy bděly toliko nad zjevnými vadami zákonnosti. Nově lze též doplnit dokazování.

Můžeme říci, že „úplná“ plná jurisdikce („otevřená“) tu je jen pro správní trestání; zde soud není vázán kasačním principem, může sám rozhodnutí změnit; vždy ale pouze na návrh, sám od sebe tedy ne. To však naopak neplatí pro věci stavební, azylové.

23.1 Správní soudnictví

Jak už bylo řečeno, jeho znaky má být nezávislost, výkon v tribunálech a v plné jurisdikci.

23.1.1 Nedávná dvoukolejnost – kritériem naléhavost

Do 31. prosince 2002 se rozlišovaly případy, kdy směřoval opravný prostředek přímo k soudu a kdy znovu k správnímu orgánu a až po vyčerpání řádných opravných prostředků, se mohla podat žaloba k soudu. V tomto druhém případě soud posuzoval „odvolací“ rozhodnutí ve vztahu k rozhodnutí prvoinstančnímu; proto se rušilo buď rozhodnutí druhoinstanční, nebo obě.

23.1.2 Současná dvoukolejnost – kritériem druh důsledků rozhodnutí

Jinými slovy – nyní se zkoumá, kam správní rozhodnutí svými důsledky směřuje – zda do veřejnoprávní oblasti, či do soukromoprávní sféry. U obou je třeba vyčerpat řádné opravné prostředky (podat odvolání); zde je problém s katastrálními předpisy, zákonem o půdě . . . a zlomu roku 2002 a 2003. Zde se toleruje přímá cesta k soudu, ačkoliv by se měl správní soud zabývat až přezkumem odvoláním.

23.1.3 Prameny úpravy

- Směřuje-li rozhodnutí do **soukromoprávní sféry**, řídíme se podle nového znění části V. OSŘ; k změně došlo zákonem č. 151/2002 Sb.;
- míří-li rozhodnutí do **veřejnoprávní sféry**, sáhneme po **soudním řádu správním**. Důležitý je však též zákon č. 131/2003 Sb., který upravuje možné kompetenční spory („to je věc soukromého práva!“ – „ne, ne, ne! To je věc veřejného práva!“): zřídil zvláštní senát složený dílem ze soudců nejvyššího (obecného) soudu a dílem ze soudců nejvyššího správní soudu. Sám SŘS má číslo 150/2002 Sb.

Klíčový je SŘS. Důležitá je též úprava řešení kompetenčních sporů mezi samosprávou a státní správou (úředník obce: „hrome, která ta působnost to je?“), mezi samosprávami i mezi státními orgány navzájem („kdo povoluje provoz vodních skútrů? ministerstvo zemědělství, nebo ministerstvo životního prostředí?“). Další věci:

- přezkoumání rozhodnutí o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech,
- nečinnost (ač správní orgán má být činný; doc. Průcha: „a na kraji se na nás vykašlou“),
- nezákonné zásahy (zde není žádné rozhodnutí s razítkem; policista: „Tady rozhoduji já!“ Dříve jsme se mohli dovolat ochrany leda u nadřízeného, dnes i soudně, a to tehdy, trvají-li důsledky tohoto nezákonného zásahu nebo hrozí-li opakování),
- věci politických stran a hnutí (registrace, pozastavení činnosti . . .),
- věci volební (platnost, voleb, zápisy, vyškrtnutí z voličských seznamů . . .).

Je jedno, rozhodoval-li orgán samosprávy nebo státní správy. Napadnout lze i rozhodnutí, které vydala fyzická či právnická osoba, která je oprávněná vydávat akty se správními důsledky (typicky: doktoři a jejich odborné posudky).

23.2 Organizace správního soudnictví

U nás je správní soudnictví postaveno na smíšené koncepci. Dříve tu byla čistě funkční varianta – správní věci soudili soudci „obecní“, a ne „správní“. To nebylo dobré; soudce by měl být specializovaný: soudci zrají několik let.

Současnou podobu organizace správního soudictví do určité míry předurčila naše Ústava z roku 1992 – v jejím textu se hovoří o Nejvyšším správním soudu. Byla ale otázka – znamená to, že má zastřešovat celou soustavu zvláštních správních soudů? Bylo jasné, že nejvyšší správní soud nemůže soudit všechno (někdo spočítal, že při 50 soudcích by na jeden případ připadalo 20 let).

Tak se rozhodlo o smíšené variantě (nejvyšší správní soud = institucionální pojetí, krajské „správní“ soudy = funkční pojetí). Při obecných soudech vznikly specializované, správní senáty (soudci); tedy 7 krajských soudů a 1 městský soud v Praze.

V správním soudnictví nepřicházejí v úvahu žádné *řádné* opravné prostředky. Nejvyšší správní soud není druhou instancí (když se hovoří o instancích, souvisí to s řádnými opravnými prostředky). **Nejvyšší správní soud rozhoduje toliko o mimořádných opravných prostředcích**; těmi jsou kasační stížnosti, napadené rozhodnutí je už pravomocné. Kasačních stížností je velmi mnoho, avšak zhruba devět z deseti se zamítá.

K soudu se podává žaloba. Pro podání kasační stížnosti je netypická **čtrnáctidenní lhůta**. Na úrovni nejvyššího správního soudu se zrušuje rozhodnutí soudu, na úrovni krajského soudu se zrušuje rozhodnutí správního orgánu.

23.3 Krátce k přechodným ustanovením

U asi 1700 věcí, které přešly z vrchních soudů na Nejvyšší správní soud, je riziko, že budou připraveny o možnost kasační stížnosti.

Kapitola 24

Personální stránka veřejné správy

Na této přednášce se hovořilo o byrokracii, státní službě, úřednicích územních samosprávných celků a o etice ve veřejné správě. Opět se omezím jen na digitalizaci zápisu, protože od obou přednášek nás už dělí nějaký ten pátek.

Počátky úřednictva – éra absolutistických států: Francie, Prusko.

Byrokracie – francouzská vláda úřadů (lidí sedících v úřadech); nejprve posměšný význam (*byrokracie* × *aristokracie*; z pohledu šlechty; šlechta na to už nestačila – oddanost, profesní zdatnost).

U nás: Marie Terezie – konkurence se zahraničím; poučila se právě v Prusku, s tím souvisela její podpora univerzit (⇒ lidské zdroje), do krajů hejtmané ⇒ počátky centralistického státního aparátu. Pokračovatelem Josef II. – trochu liberálnější, jeho koncepce ale přetrvaly.

Úředníci nebyli klasičtí soukromoprávní zaměstnanci; byli vykonavateli veřejnoprávních oprávnění (stáli na straně státu, za něj vystupovali). Požadavky státu na ně, později též požadavky obyvatelstva. Tyto požadavky upraveny právními předpisy – zprvu interní akty jednotlivých orgánů: později (dílní zákony?) – cílem stabilita; tu měla obrážet především **definitiva**: nezrušitelný celoživotní služební poměr, bylo ale třeba splnit nějaké předpoklady: odbornost a loajalita. Pozitivem byl právem zarušený celoživotní služební postup, po skončení: penze (výsluha) – až do smrti v státní službě; úředníci byli žádanými manžely.

15/1914 říšského zákoníku, **služební pragmatika** – zákon pro všechny, nejen pro výkonné úředníky, ale i pro aparát. Platil až do roku 1950, původně ne pro Slovensko. Obsahoval definitivu. Vztahoval se i na celkové chování úředníka, nejenom ve službě. Vztah byl založen jednostranným úkonem, ne smlouvou. Stát si vybírá. Úprava zvláštní odpovědnosti: kárná, kázeňská. To vše mimo klasickou trestněprávní odpovědnost. Jaké sankce: snížení odměn, platu, přeřazení, ba až zrušení služebního poměru.

Služební pragmatika se vztahovala i na státní učitele, pošťáky, železničáře; byly v ní i mnohé diskriminační požadavky (do ... se nelze vdát ...). Plat garantován zákonem, tarify.

Otázka loajality k státu byla problémem za druhé světové války. Únor 1948 – stát chtěl mít v úřadech své lidi, všichni zaměstnanci si mají být rovni ... Služební pragmatika zrušena ⇒ degradace státního úřednictva. 1965 zákoník práce. Loajalita udržována prostřednictvím členství ve *straně*.

Státní služební vztah *přetrvával* u **bezpečnostních složek** (vojsko, policie ...) – měly zvláštní služební zákony. Tak je tomu dodnes.

Po roce 1989 snaha o navázání na dobré tradice. K definitivě se už nebylo lze vrátit (v státní službě jsou i lidé nesnaživí, nevhodní [zejména po 1989] ... těch je třeba se zbavovat – nepružný systém). Novou roli hrály i moderní požadavky na výkon a konstrukci veřejné správy.

24.1 Systém merit, spoils . . .

Merit (= schopnost, zásluha), aplikován v USA, západní i severní Evropě. Na rozdíl od definitivy jsou na uvolněná místa vybírání nejvhodnější lidé. Termínované smlouvy. Když obstojí, mohou vyhrát i příště; když bude opravdu skvělý – může dostat smlouvu i na dobu neurčitou. Je tu možnost průniku lidí ze soukromé sféry do veřejné a naopak.

U nás : problém peněz ; jen na vrcholových úřednických místech jsou platy srovnatelné se soukromou sférou . . . ; na ty se nevztahuje zákon o platu.

Spoils (= kořist); strana, která ve volbách vyhrála, bere vše. Tento systém jde proti odbornosti, praxi. Vhodný jen pro „ty nahore“. Něco podobného jsme zažívali (a zažíváme) dosud i u nás v ČR.

Absenci zákona o státní službě pravidelně vytýkala Evropská komise. My jsme se tomu ale bránili z pragmatických důvodů – konzervovali by se v aparátu znovuzrozeného demokratického státu lidé spjatí s předchozím režimem.

Absence zákona se též přičila Ústavě.

Zákon je ale třeba, aby správa byla efektivnější (úředníka je třeba moci více řídit, ale současně je třeba jim dát nějaké jistoty), průhlednější. Od roku 1992 v zákoníku práce – nové povinnosti zaměstnance veřejné správy . . .

24.2 Zákon o státní službě

218/2002 Sb. Týká se zaměstnanců státních úřadů v těch funkcích, kde mají rozhodovací pravomoci, ne tedy pro všechny! Dosud nabylo účinnosti jen něco – generální ředitelství státní služby (rejstřík, sledování profesní kariéry). Zákon měl nabýt účinnosti od 2004, oddáleno na 2005, ekonomické důvody.

Nejprve jakási služba „na zkoušku“. Pak sama zkouška. Systém sociálního zabezpečení. Disciplinární řízení. **Zákon si pročíst!**

24.3 Zákon o úřednících územní samosprávy

312/2002 Sb. Zde se nemluví o státní službě, nýbrž o zaměstnancích obcí, krajů. Podpůrně se užije zákoník práce. Moc výhod neobsahuje. Povinnost konat výběrová řízení (+ postupy), žádná disciplinární řízení. Zakotvení systému celoživotního vzdělávání. Náklady na vzdělání platí obec, kraj (18 dnů během tří let; na rozdíl od státní služby, kde 6 dní ročně) – jen u akreditovaných vzdělávacích institucí; to hlídá ministerstvo vnitra.

Typické povinnosti zaměstnance veřejné správy : dodržovat ústavní pořádek České republiky (vazba na zásady dobré správy; snad to bude též v novém správním řádu – už je V. částí OSŘ – kontroluje se „správnost“, a ne jen zákonnost), dodržovat předpisy, podle nichž rozhodují, hájit veřejný zájem, plnit pokyny nadřízených, rozhodovat nestranně, neohrožovat důvěru v nestrannost, zakládat pochyby o možném střetu zájmů, dále povinnost mlčenlivosti, poskytovat informace podle práva na informace, sdělovat své jméno, příjmení při jednání, oznamovací povinnost, pracovat svědomitě a řádně, nejednat proti zájmům územního samosprávného ceolku, zachovávat pravidla slušnosti. Je vyloučen § 73 zákoníku práce.

24.4 Korupce

Korupce je krajní případ neetického chování; těžce se dokazuje, prodražuje život i podnikání. Příklady neetického chování:

- „prodloužený“ oběd;
- soukromé telefonování, mejly, brouzdání po Internetu;
- nezdvořilost, hrubost vůči stranám;
- drobné porušení důvěrnosti informací;
- drobné krádeže majetku úřadu;
- zneužití služebního vozidla k soukromé cestě;
- porušení pravidel veřejné soutěže;
- porušení nestrannosti v správním řízení;
- porušení nestrannosti v rozhodování za úplatu, výhodu nebo protislužbu.

O korupci hovoříme tam, kde si vykonavatel veřejné správy privatizuje část výkonu veřejné správy a užije ji k svému prospěchu. Zkratka „kupčí s něčím, s čím kupčit nesmí“.

24.4.1 Etika veřejné správy

Proč je důležitá? Nestrannost a objektivnost je základní zásada. Jednat vždy ve veřejném zájmu. Je-li etika porušována, jde takovému jednání proti kvalitě veřejné správy, proti její efektivitě; stát pak platí za nezákonná rozhodnutí (zmanipulovaná veřejná výběrová řízení...).

Faktory:

- více se přerozděluje; veřejná správa po druhé světové válce rozšiřuje své aktivity (velké projekty, mnoho peněz). Bohatnou státní rozpočty;
- veřejná správa má stále širší možnost uvážení – větší prostor pro volbu;
- dispozice s hromadou osobních údajů;
- veřejná správa je vystavena stále větším zevním tlakům;
- úroveň odměn úředníků; více peněz zvyšuje sebevědomí úředníka (morální integrita) – pevnost, odolnost. Všechno ale není jen otázka peněz (otázka ceny cti, celoživotně budované), pozbytá důvěryhodnost se těžko vrací.

2000. Usnesení vlády. Etický kodex pracovníka veřejné správy – obvyklé požadavky na etiku. Závazné jen pro oblast státní správy; je to interní akt; něco z toho se ale stalo závazné (viz nové zákony, např. v zákoně o českém ombudsmanovi).

Jaké mohou být **korupční tlaky**?

- výše platu;
- komplikovanost, nepružnost fungování veřejné správy („já to znám, pomůžu vám, vyřídím to“);
- nejasný a nepřehledný systém pravidel a norem;
- nedostatečný systém kontroly, malé riziko odhalení, malé sankce;
- nízká kvalita odbornosti úředníků a malá oddanost službě veřejnosti (nechápejí úřad jako veřejnou službu; zasvěcenci na finančních úřadech, po dvou letech „stáže“ zpět do soukromé sféry);
- klientelismus (síť známých, rodiny);

- malá účast občanů na politickém životě, malý zájem o věci veřejné;
- kult rychlého zbohatnutí;
- korupční vzory, korupční klima (přesvědčení veřejnosti o tom, že to tak funguje).

24.4.2 Co s ní, s tou korupcí?

Návod OECD:

Kontrola

Jsou dva přístupy:

- institucionalizovaný – garance státu: zákony, např. o státní kontrole, Nejvyšší kontrolní úřad, finanční kontrola, nakládání s majetkem státu – úřady pro zastupování státu ve věcech majetkových. Větší okruh věcí přezkoumatelných správním soudnictvím: předtím mnoho výjimek, nově lze i pro nečinnost, nezákonné zákroky a zásahy... Veřejný ochránce práv (ombudsman) – první rychlá pomoc, získáme nějaký doklad.
- co nejširší *společenská* kontrola. Sdělovací prostředky, nevládní organizace (ekologické, právní; měly by být partnery veřejné správy, ne protivníky; mnoho o oboru své působnosti vědí), občané (zákon č. 106/2999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), participace na rozhodování (obec se nejdříve dotáže zájmových sdružení, občanů – ankety).

Vedení (*leadership*, „vůdcovství“)

Jasně vyjádření politické vůle po etickém a transparentním vládnutí a správě. Vytváření etických kodexů (úředník ví, oč běží, co se od něj čeká, co je špatné...; kanadský premiér: každoročně uvádí, nač bude klást důraz), profesní vzdělávání a pěstování pocitu sounáležitosti, osobní příklad politiků a řídicích pracovníků (obdoba firemní kultury).

Řízení

Kvalitní personální politika a budování institucí k sledování profesionálních standardů (bezúhonnost, státní občanství, kvalifikace, odborná zkouška, jazyk). Budování institucí: ví se, jací lidé kde působí, jak jsou vzděláni.

Jak? Vytvářejí se etické komise (na úřadech samých, řeší se problémové případy, co je ještě etické a co už ne), poradenská centra (pro občany i pro úředníky), přijetí postupu k vyřizování stížností občanů („mohlo by to být za 30 dní, ale zvládl bych to i za tři...“ mrk, mrk, úsměv), stížnosti zaměstnanců na nesprávné postupy uvnitř veřejné správy, vytvoření systému sankcí za prokázané neetické chování. To vše upravit v pracovních řádech.

A to byl poslední zápis z přednášky ze správní vědy.

Kapitola 25

Vybrané otázky přestupkového řízení

Přestupková úprava je poměrně podrobná, obsažná; **podpůrně se užívá správní řád** (§ 51 přestupkového zákona – 200/1990 Sb.) a **zákon o správě daní a poplatků** (§ 88 přestupkového zákona; ve vztahu k výkonu rozhodnutí, jde-li o uloženou pokutu, nárok na náhradu škody a o náhradu nákladů řízení; přidáno 2001). Zákon o správě daní a poplatků je na úseku exekuce lepší než správní řád (kupř. podle něj není možné domoci se informací o majetku poviného, např. u bank).

K otázce pokut. Právo bude efektivní, bude-li vymahatelné (vědomí neodvratitelnosti následků porušení povinnosti). Problém relace pokut: pro určitou část lidí jsou současné pokuty co do výše směšné.

Přestupkový zákon má z poloviny hmotný charakter (§§ 1–50; i zde však najdeme některá procesní pravidla), z poloviny procesní charakter (od § 51). Jak už bylo řečeno, subsidiárně se užívá správní řád. Musíme si vzít vedle sebe přestupkový zákon a správní řád, číst a srovnávat. Budeme jejich ustanovení vzájemně nahrazovat, nebo kombinovat? Některá ustanovení jsou podpůrná, jiná výhradní.

Někdy se trestný čin konvertuje v přestupek, a naopak. Podobně se někdy mění (jiné) správní delikty na přestupky, a naopak. V souvislosti s novelou zákona a změnou hranice mezi přestupkem a trestným činem z Kč 1000,- na 2000,- vznikl problém, jak posuzovat delikt, který začal před půlnocí a skončil na Nový rok... Kde byla celá věc průkazná – měli bychom posoudit podle minut, kde by nebyla, měli bychom se řídit podle zásady *V pochybnostech méně přísně*.

Dále jsme byli seznamováni s problematikou, jak rozlišit, kdy poruší zákon osoba samostatně výdělečně činná (jedná-li v souvislosti se svým podnikáním; to je pak správní delikt) a kdy jde proti zákonu jako fyzická osoba (pak je to přestupek). Příklad s odpadem.

Přestupkový zákon nezná souběh: např. volně vyhozené odpadky podnikatele – odpad z podnikání ⇒ správní delikt; volně vyhozené odpadky nepodnikatele – odpad z domácnosti ⇒ přestupek. Někde se prolne. V nové, chystané úpravě přestupků už zřejmě souběh vyřešen bude (bude tak možno současně posuzovat více druhů deliktů).

25.1 K zásadám přestupkového řízení

Vychází se ze zásad, které už byly uvedeny před časem.

Preferuje se **zásada ústnosti**, vyjma řízení příkazní: zde není potřeba.

Zásada materiální pravdy. Tuto zásadu obráží § 76 přestupkového zákona – institut zastavení řízení.

Zásada přiměřenosti forem řízení o přestupcích. Jsou zde i blokové řízení a příkazní řízení. To, je-li to které řízení přiměřené, posuzuje správní orgán svou úvahou. Tedy: blokové řízení slouží jen pro udělování pokut, ne tedy pro odnímání řidičáků; odněti řidičský průkaz by bylo možné jen na dobu nutnou pro vystřízlivění. Ne na měsíce, léta.

Ostatní zásady se užijí přiměřeně.

25.2 K subjektům

Subjekty správního řízení jsou především správní orgán, který o odsouzení obviněného rozhoduje, a osoba, která měla porušit zákon. Preferují se orgány obcí; policie stojí až na druhém místě. Vzpomeňme přenesení agendy dopravních přestupků z policejních dopravních inspektorátů na okresní úřady (a později větším dílem na obce, menším dílem na kraje).

Přestupkové řízení je výkonem státní správy. Je to přenesená působnost; od 1. ledna tohoto roku (2003) o tom není pochyb. Ne však absolutně – řízení je možné i v samostatné působnosti (je-li porušena místní vyhláška?).

Některé přestupky projednávají obce „jedničky“, jiné „dvojky“ a další „trojky“. Věci bývalých okresních úřadů („okresů“) převzaly „trojky“, jiné, např. tzv. (doc. Průcha) „pavlačové delikty“ jsou na obcích „jedničkových“. Přehled nám mohou zamlít veřejnoprávní smlouvy, jimiž mohou obce přenést výkon své přenesené působnosti na jinou obec. Pokud se tak stane, není obec, na niž byla agenda přenesena, žádnou vyšší instancí. Agendu „dvojkové“ nebo „trojkovou“ nelze převést na obec „jedničkovou“ nebo vůbec nižší.

Někdy se dějí zajímavé tanečky stran místní příslušnosti. Musíme totiž posuzovat, v čím územním obvodu k přestupku došlo. Humorný příklad vyvaleného sloupku na rozmezí tří obcí. Je-li určení sporné, vychází se z toho, kde provinění vyšlo najevo (typicky u tzv. pohybových přestupků – pořezané sedadlo autobusu).

Účastníkem je ovšem obviněný z přestupku, a je-li způsobena škoda, i poškozený.

25.3 Stručně ...

Jako důkazní prostředky se užívají svědectví, znalecké posudky... Předpokládá se, že subjekty budou zastoupeny advokátem.

Náležitosti rozhodnutí. Ve výroku se zmiňme o vině a trestu (někdy stačí jen o vině; např. tehdy, stačilo-li jako trest už samo projednání přestupku). V odůvodnění bychom měli říci, proč asi není třeba ukládat trest. Skutkovou podstatu musíme konkrétně označit.

Při stanovení trestu se přihlíží k tomu, zda jednal pachatel úmyslně (⇒ potrestat přísněji), kde nedbalostně (⇒ spíše mírněji). U některých přestupků je však předepsán jako povinný znak úmysl; kde chybí, s nedbalostí nevystačíme – zde musíme řízení zastavit.

Opravné prostředky. Klasika. Přezkum: správní soudnictví. Od 2001 se dají přezkoumat *všechny*. Rovněž se přezkoumává v celém rozsahu; u přestupků má soud **plnou jurisdikci**; chceme-li po soudu, aby svým výrokiem změnil rozhodnutí správního orgánu, musíme to uvést v žalobě.

Kapitola 26

Stavební řízení v režimu stavebního zákona

Pro nedostatek času se opět omezím jen na digitalizaci svých poznámek z přednášky; byla to velmi únavná přednáška, jak jsme se s kolegy shodli.

Stavební řízení – součást veřejného stavebního práva. Typické zvláštní správní řízení. Několik podtypů: územní, stavební, kolaudační, vyvlastňovací řízení (ještě blíže upraveno v prováděcí vyhlášce 132/1998 Sb.).

§ 140 StavZ – subsidiární užití správního řádu („není-li v StavZ uvedeno jinak“). StavZ je *lex specialis* k správnímu řádu. Z toho se užití obecné zásady, zvláště zásada koncentrace, zásada ústnosti . . .

Letem světem základní ustanovení :

- Účastníkem je ten, o jehož . . . (však to známe), nebo ten, o kom to stanoví zákon. Zvlášť určeno u jednotlivých řízeních podle StavZ.
- Zastupování ⇒ pro to do správního řádu. § 17/5 správního řádu – společný zmocněnec – hodně často v stavebním řízení (spoluvlastníci . . .).
- Zahájení řízení – stejně jako v správním řádu; na návrh nebo z úřední povinnosti.
- Doručování – lze i veřejnou vyhláškou (u liniových staveb, mnoho . . .).
- Lhůty – podle správního řádu.
- Přerušování – správní řád; zastavení řízení – zvláštní úprava, např. u územního řízení (kde nejsou splněny všechny náležitosti návrhu, dvanáctiměsíční lhůta). Na to je třeba navrhovatele upozornit.
- Náležitosti rozhodnutí – podle správního řádu.
- Lhůty pro vydání rozhodnutí – viz správní řád.
- Věcná příslušnost – zvláštní ustanovení StavZ: §§ 20 an.
- Místní příslušnost – StavZ – podle územního obvodu.

26.1 Stavební úřady

jsou správní orgány úředního typu. Výkon státní správy. StavZ – typy z hlediska působnosti :

- **obecné** – pro většinu staveb, není-li zákonem svěřeno stavebním úřadům zvláštním; mají je obce s rozšířenou působností, úřady městských částí, magistráty statutárních měst, krajský úřad; přesný seznam uveřejňuje ministerstvo pro místní rozvoj jako příslušný ústřední orgán státní správy;

- **zvláštní** (speciální, vojenské). Hovoří o nich např. zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví (co je letecká stavba, zvláštním stavebním úřadem je úřad pro civilní letectví), dále 266/1994 Sb., o drahách (dražní úřad), 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dálnice, silnice, místní komunikace; silniční stavební úřad), 254/2001 Sb., o vodách (vodohospodářská díla; vodohospodářský orgán obce, kraje, Česká inspekce životního prostředí, ministerstvo životního prostředí); vojenské stavební úřady (ministerstvo obrany; vojenské újezdy; též pro stavby pro bezpečnost státu, ministerstvo vnitra; vězeňská služba, ministerstvo spravedlnosti).

Je-li střet dvou územních obvodů – kompetenční konflikty § 119 – řízení provede nejbližší společný nadřízený orgán. Typicky u liniových staveb (nyní hodně: optické kabely). Tento nadřízený stavební úřad si může vyhradit rozhodování.

26.2 Zvláštní typy řízení

26.2.1 Územní řízení

Specifický rozhodovací postup ⇒ autoritativní rozhodnutí o konkrétním využití území (pozemků). Základem je schválená územně plánovací dokumentace. StavZ zná několik typů územního řízení:

1. typ územního rozhodnutí – **pro pravidla využití území**

- rozhodnutí o umístění stavby;
- rozhodnutí o využití území;

2. typ územního rozhodnutí – **omezující (co nelze v daném území dělat)**

- rozhodnutí o chráněném území, ochranném pásmu;
- rozhodnutí o stavební uzávěře.

Od 1998 známe i jakýsi „mezityp“ – rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků.

Kdy není třeba vést územní řízení... drobné stavby, udržovací práce...

O sloučení řízení rozhoduje stavební úřad.

Zvláštní úprava účastníků – podle jednotlivých územních řízení:

1. typ – navrhovatel, jejichž vlastnická práva mohou být dotčena. „Sousední pozemky“ ⇒ až do 1998 nejistoty; § 139c. 2000 ústavní stížnost 96/2000 Sb. – zrušen; rozšířené pojetí souseda – kdo bude považován za souseda, o tom rozhoduje stavební úřad.

2. typ – navrhovatel a fyzické osoby a právnické osoby, jejichž práva budou dotčena; zde už není soused.

Účastníkem je *vždy* obec v své samostatné působnosti. Dále ten, komu postavení přizná zvláštní právní předpis: např. zákon o ochraně přírody, krajiny, zákon o vodách: občanská sdružení (mající v stanovách ochranu životního prostředí – na svou žádost – pak budou účastníkem, ne tedy tím samým).

Případ veřejnosti – něco se „veřejnosti dotýká velmi“. Veřejnost nemá zákonnou možnost být účastníkem. Řeší se to peticemi, demonstracemi¹.

¹Abychom se nedočkali i rabování, střetů s policií, s armádou... nouzového stavu, válečného stavu a kdoví čeho ještě © Usínáte při čtení? Já při přepisování též

Zásada koncentrace – nutnost vyjádřit se v stanovené lhůtě. Nevyvratitelná právní domněnka – u dotčených úřadů, pokud mlčí, mají-li se vyjádřit, má se to za souhlas; pakliže (= jestliže však) se vyžaduje *souhlas*, mlčení úřadu nestačí!

Zahájení územního řízení – na návrh, z podnětu daného správnímu orgánu; zde je třeba prokázat svůj právní vztah, nejsme-li vlastníkem, pak prokazovat např., že nám svědčí věcné břemeno, jinak jen pro účel, pro který lze vyvlastnit . . .

Stavební úřad o zahájení účastníky vyrozumí do vlastních rukou, příp. veřejnou vyhláškou, kde je to možné (nutné). Lhůta pro vyjádření – je to nutno stanovit, ne kratší než 15 dnů. Není-li územně plánovací dokumentace, užije se územní generel, studie . . .

Není-li návrh v pořádku – řízení se přeruší. Lhůta pro doplnění max. 12 měsíců, jinak se řízení zastaví. Platnost územního rozhodnutí – 2 roky (?). Otázka vztahu platnosti územního rozhodnutí k stavebnímu povolení. I po nabytí platnosti lze žádat o změnu územního rozhodnutí, změnilo-li se podmínky. Závazné i pro právní nástupce (\Rightarrow zásada právní jistoty, zásada ekonomie).

26.2.2 Stavební řízení

Rozeznáváme režim **ohlašování**, **povolování** a režim **změny staveb**.

Výsledkem je u ohlašování *souhlas*. V režimu povolování je to pak *stavební povolení*; to má konstitutivní účinky.

Zákon vyjmenovává, kdy je třeba stavební povolení, kdy stačí ohlášení, kde není třeba vůbec nic . . .

K ohlašování

Stavební úřad má 30 dní, aby se vyjádřil. Opět nevyvratitelná domněnka. *Ale ne* u reklam, informačních a propagačních zařízení větších jak 60 cm². Je-li umístěno bez souhlasu, pak alespoň zakrýt.

K povolování

Žádost podává většinou stavebník (prokazuje vlastnictví stavby, resp. pozemku, jiná práva; žádat může i nájemce – prokazuje dohodu s vlastníkem), u podzemních staveb se oprávnění neprokuje.

Jak se vlastnické právo prokazuje – nestanoveno. Průkazem snad je list vlastnictví z katastru nemovitostí, smlouvy s doložkou o právní moci.

Obecné náležitosti + specifické náležitosti: §§ 15–18 prováděcí vyhlášky (např. průzkum radonového rizika; viz atomový zákon, mapy by měly být na stavebních úřadech).

Kdo je účastníkem, je zvlášť definováno . . . stavebník . . . sousedé . . . ti, o nichž to říká zvláštní předpis (státní památková péče, kupř.) . . . u staveb prováděných svépomocí odborný stavební dozor. Účastníkem není projektant (ti by jím být měli, nyní mají často pozici svědka), nájemce bytů, nebytového prostoru.

Chybí-li něco, řízení může být přerušeno. Je tu i možnost zastavit řízení (není-li územně plánovací dokumentace zpracována oprávněnou osobou, nebylo-li podání včas náležitě doplněno . . .).

Že je řízení zahájeno, se oznamuje – doručením, vyhláškou . . . Jsou-li dobře známy poměry na staveništi, není třeba ústní jednání – riziko procesních vad, kdy by se něco změnilo. Lhůta pro vyjádření – přinejmenším 7 dní. Opět zásada koncentrace . . . Výslovně upozornit!

Stavební úřad nám může rozhodnutím nařídít, abychom umožnili susedovi stavět z našeho pozemku, je-li nezbytné. Ten však musí dbát našich práv ; navíc musí poté náš pozemek uvést do původního stavu.

Obecné náležitosti stavebního povolení – viz správní řád. Stavební práce můžeme zahájit až po právní moci stavebního povolení ; platí 2 roky ; v této lhůtě je třeba začít stavět, jinak povolení pozbude platnosti.

Kapitola 27

Vyvlastňovací řízení

27.1 Vyvlastňování

V nové úpravě stavebního zákona by mělo být posíleno užívání (opět nového?) správního řádu. Nový stavební zákon už zřejmě nebude obsahovat úpravu vyvlastňovacího řízení. Procedurálně má vyvlastňování upravit nový zákon. Tituly zůstanou roztroušeny.

Vyvlastňuje se nejen kvůli výstavbě, ale i z jiných důvodů (ty jsou vymezeny např. v energetickém zákoně, zákoně o pozemních komunikacích, dále se může vyvlastňovat z důvodů obrany státu, pro účely výstavby telekomunikačních zařízení...). Režim stavebního zákona se užije vždy.

Vyvlastňování souvisí s článkem 11 Listiny základních práv a svobod; ten musí zákonná úprava respektovat; nezbytný je tedy: veřejný zájem, neexistence alternativy, náhrada za vyvlastnění.

Stavební zákon říká, že vyvlastňovacím úřadem je obecní (městský) stavební úřad. (Počet stavebních úřadů se asi bude snižovat; jejich územní obvody se dost často nekryjí s pravidelnými obvody jiných orgánů veřejné správy; v současnosti je stavebních úřadů 772.)

Účastníkem vyvlastňovacího řízení je jednak **navrhovatel** (tedy ten, v jehož prospěch se vyvlastňuje) a ten, **komu je vyvlastňováno**. I oni musí splňovat hmotněprávní předpoklady; aktivně legitimován tak je ten, kdo prokáže, že se marně snažil s vlastníkem příslušné nemovitosti dohodnout; pasivně legitimován je vlastník nemovitosti, o jejímž vyvlastnění se jedná.

Jak se prokazuje veřejný zájem? Existence veřejného zájmu bychom se měli dovolávat už v návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení. Obvykle vychází z podkladových materiálů (je zde tedy těsná vazba na závaznou část územně plánovací dokumentaci; z ní zjistíme, které plánované stavby jsou označeny za veřejně prospěšné). Dalším možným titulem je zajištění nezbytného přístupu k nemovitosti (současně je třeba říci, že by nemělo být povoleno stavění stavby, ke které by nebyl přístup); vyvlastňovací řízení často předchází stavebnímu řízení – opatřuje se jím pozemek pro trvalou stavbu. A vyvlastňovacímu řízení pravidelně předchází řízení územní.

Pojmem *vyvlastnění* bychom neměli rozumět „odnětí vlastnictví ve prospěch *vlasti*, tedy státu“, nýbrž „zbavení *vlastnictví*“. Jinými slovy: nevyvlastňuje se *jen* pro stát, územní samosprávné korporace, nýbrž i pro soukromníky; příklad s mecenášem.

Je otázka: má vyvlastňovací proces více veřejnoprávní charakter, nebo soukromoprávní charakter? Nesporné je, že vyvlastňování je veřejnoprávní procedura, kterou realizuje veřejný orgán, aby uskutečnil veřejný zájem. Proti tomu ale vyvlastnění zasáhne do vlastnictví a to je přece především institut soukromého práva. Opět jinak řečeno: důsledkem vyvlastňování jsou změny v soukromoprávní sféře. A proč tyto úvahy? Teorie stále ještě nemá jasno, po

kteří koleji správního soudnictví bychom se měli pohybovat: zda žalobu adresovat obecným soudům, nebo správním.

Důležité je, že **původnímu vlastníku** zákon dává právo dovolat se zrušení rozhodnutí o vyvlastnění, pokud v stanovené lhůtě nezačne ten, v jehož prospěch bylo vyvlastněno, uskutečňovat onen veřejnoprávní zájem; toto právo je plně v rukou původního vlastníka.

Dále bychom si měli uvědomit, že ve vyvlastňovacím řízení nejde ani tak o toho, v jehož prospěch se vyvlastňuje, jako o samotný veřejný zájem; ten, v jehož prospěch bylo vyvlastněno, *musí* zahájit realizaci veřejného zájmu.

Dosud není žádná „vyvlastňovací judikatura“ správního soudu; ale „něco už napadlo, takže je to jen otázka času“.

Připomeňme: v stavebním řízení se uplatňuje zásada koncentrace. Právo vyjádřit se k podkladům. Rozhodnutí se doručuje do vlastních rukou; možnost veřejné vyhlášky.

K otázce **náhrady** za vyvlastnění. V této věci se užijí obecné cenové předpisy, neboť předvídaný zvláštní, vyvlastňovací předpis pro stanovení náhrad dosud není. Zajímavé je, že sama náhrada za vyvlastnění má výrazné soukromoprávní rysy.

Změnu vlastnického práva je třeba promítnout v katastru nemovitostí. Otázka je, k jakému datu? Ke které právní skutečnosti? Podle dřívější (prvorepublikové? rakousko-uherské?) úpravy byl původní vlastník vlastníkem do doby započetí realizace veřejného zájmu; především se jeho práva týkala možnosti hospodařit na vyvlastněných pozemcích. Dnes už je vše jinak. Je jasné, že mezi právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění a zavkládáním je určitá prodleva. To ale nevadí, protože **právní účinky vyvlastnění nastanou už rozhodnutím samým**; je-li způsobilé („zápisuschné“), provede katastrální úřad **záznam**, a jak víme, záznam má toliko deklaratorní povahu.

Se zásadou přiměřenosti souvisí následující pravidlo, totiž že k vyvlastňování by se mělo sahat tam, kde nelze kýženého cíle dosáhnout například zřízením věcných břemen. Opačný postup současný zákon neumožňuje. *Cože? No dobře, zde je příklad:* ☺ Někdy může nastat situace, že zřízením zástavního práva (tj. oním omezeným zásahem) dosáhneme toho, že pro vlastníka zatížené věci přestane mít tato věc význam; zjistí, že by bylo lépe, kdyby mu byla jeho věc vyvlastněna *absolutně* – „chce radši peníze než pozemek znehodnocený věcným břemenem“.

27.2 Z jiné škatulky – řízení o změně stavby před jejím dokončením

Na stavební povoloovací řízení mohou navazovat i řízení o změně stavby před jejím dokončením, a to tam, kde nejsou zapotřebí technologické zásahy a kde bude změněná stavba vyhovovat i z hlediska jiných předpisů (hlučnost...). Takovéto drobné změny se zohlední v kolaudačním řízení.

V tomto řízení se přiměřeně užijí ustanovení o stavebním řízení. Co se týče kolaudace, okruh účastníků je výrazně užší. V roce 2001 nově přibyl i vlastník pozemku, na nějž – byť jen z části – kolaudovaná stavba zasahuje (problém odměřování, zaměřovací nepřesnosti, geometrická statistická odchylka).

Stavbu lze užívat až po zkolaudování. Právní účinky nastanou kolaudací.

Na samý závěr: je tu i pokutové (sankční) řízení; to se větví – pro delikty přestupkové se užije přestupkový zákon (viz § 105), pro jiné správní delikty se užije správní řád (§§ 106, 107, 107a; kombinace).

Kapitola 28

Správní řízení v správním trestání

Řízení v oblasti přestupků je docela podrobně upraveno. V přestupkovém zákoně je od jedenapadesátého paragrafu část procesní (nějaká ustanovení jsou ale i v první padesátce!). Užívá se podpůrně v řízeních celních, katastrálních, stavebních (mají své procesní odchylky; především to platí pro stavební zákon).

O většině přestupků **rozhodují obce**. Po zrušení národních výborů bylo třeba rozdělit působnost. Do samostatné působnosti obcí tak přešly věci místního významu (např. záležitosti veřejného pořádku – od 1991 zákon o obecní policii).

Správní trestání × čl. 40 Listiny (tresty by měly ukládat jen soudy, ne?) S touto otázkou se vypořádal zákon o obcích: postih byl tedy vždy v přenesené působnosti; různé preventivní programy ale náleží do samostatné působnosti. Také se poukazovalo na to, že ne všechny přestupky spadají pod „místní záležitosti veřejného pořádku“, např. přestupky v dopravě.

Vedle přestupků zákonodárce vymyslel i **jiné správní delikty**; ty patří do samostatné působnosti. Zde je tedy postih výkonem samostatné působnosti. Působnost:

1. ze zákona, kde lze daný delikt lokalizovat na území dané obce, a
2. z místních právních předpisů.

Složitě schéma, které jsem tak nějak nepochopil (a nebyl jsem sám): Na škatulku správní delikty míří dvě šipky: první je z rámečku nadepsaného zákon o obcích (a ještě něco), druhá vychází z rámečku označeného jako právní předpisy územní samosprávy; tato škatulka se opět větví na obce a kraje, přenesenou působnost a samostatnou působnost. Je v tom nějaký řád, ale mně unikl ☹

Co při pochybách, do jaké působnosti ta která věc náleží? § 8 zákona o obcích: předpokládá se působnost samostatná (není-li někde řečeno jinak). Toto kritérium znamenalo velké nároky na legislativu: dosud to tak nebylo – v starém zákoně o obcích (§ 14) byl pro rozlišení demonstrativní výčet.

Jak to bylo se samosprávou za éry **národních výborů**? To byla zvláštní samospráva, ne v dnešním pojetí. Byla to spíš státní správa. V přestupkovém zákoně se o přestupkové působnosti nehovořilo; působnost vyplývala ze zákona o národních výborech. Starý zákon o obcích (z 1990) byl zrušen, přestupkový zákon nic neříkal... Zdálo se tak, že se přestupková agenda přesunula do samostatné působnosti. To byl chybný názor: v přechodných ustanoveních se pravilo, že účinnost § 8 se odkládá až k 1. lednu 2003. Byla tak otázka, co ony dva roky platilo? Dnes už je přestupkový zákon novelizován; novelizace se ale nedotkla jiných správních deliktů.

Když odvolací orgán posuzuje rozhodnutí obcí a krajů v přenesené působnosti, má všechny čtyři varianty; může je:

1. **potvrdit a odvolání zamítnout ;**
2. **zrušit bez náhrady ;**
3. **zrušit a vrátit orgánům prvního stupně k novému projednání nebo**
4. **přímo změnit.**

Pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno v samostatné působnosti, čtvrtá možnost nepřipadá v úvahu: byl by to zásah do samosprávy (protiústavní). Problém je, že se těch celých devět let rozhodovalo jinak... (obdoba odložené účinnosti nálezů Ústavního soudu: ano, přišli jsme na to, že to je protiústavní, ale než náš nález nabude účinnosti, *musíte* se tím řídit).

Chystá se nová úprava správního trestání; měla by být více homogenní. Bude-li porušena „samostatná působnost“, bude se rozhodovat v samostatné působnosti. A naopak. Asi se sjednotí všechny delikty a budou jen přestupky a u každého z nich bude řečeno, v jaké působnosti se budou projednávat.

Pro přestupky jsou obecně příslušné odbory obecních úřadů (včetně komisí přestupkových – ty mají státněsprávní charakter [nemají žádnou samosprávnou agendu; komise pro projednávání přestupků se zřizují k výkonu přenesené působnosti]), ačkoliv je obecní úřad orgánem samosprávného typu (na rozdíl od finančních úřadů, kupř.). Nemusí to však být jen odbory obecních úřadů, ale i komise rady obce (byl-li na ně přenesen výkon státní správy; komise jsou zase primárně samosprávný orgán).

Veřejnoprávními smlouvami může být smluvně přenesena kompetence z jedné obce na druhou; tyto smlouvy posuzuje krajský úřad. Bylo to už v dřívější úpravě, ačkoliv ne výslovně (byl zapotřebí souhlas okresního úřadu: okresní úřad tento přenos zakládal svým nařízením. Je tak otázka: jsou tato nařízení ještě účinná? Kdo by je měnil, zrušoval? Lze je zrušit veřejnoprávní smlouvou? Asi ne, to spíš nařízením krajského úřadu, pak teprve uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Nebo zde najde své místo teorie o vyhasínání práva: upravíme to veřejnoprávní smlouvou, aniž se zmíníme o nařízení okresního úřadu).

V správním trestání je **zvláštní projednací lhůta**; má hmotněprávní důsledky. § 20 přestupkového zákona: 1 rok. Nelíbí se to ombudsmanovi. Má to ale něco do sebe – není přece společensky žádoucí postihovat někoho za přestupek, který se stal před lety; postih za přestupek by měl přijít co možná nejdříve.

Přestupkové řízení má i zkrácenou formu: blokové a příkazní řízení:

- **blokové řízení** – kde stačí domluva a kde jsme ochotni zaplatit; vše musí být společně zjištěno. Nechceme-li zaplatit, rozběhne se správní řízení. Pripadá zde v úvahu i mimořádný opravný prostředek;
- **příkazní řízení** – je velmi podobné blokovému řízení. Pachatel ale nebyl zajištěn. Podáním odporu se změní v normální řízení.

A to byl poslední zápis. Jak stálo v závěru učebnice němčiny pro právníky:

MNOHO ŠTĚSTÍ U ZKOUŠKY!