

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Kristýna Rosypalová**

**Působnost správního řádu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [18.04.2021]

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116882 znaků včetně mezer.

[Vlastnoruční podpis]

Kristýna Rosypalová

V Praze dne 18.04.2021

Chtěla bych poděkovat JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za vedení, zájem, připomínky a čas, který mi věnoval. Mé poděkování patří též mé rodině za obrovskou pomoc a podporu během studia.

## OBSAH

---

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Základní charakteristika správního řádu a jeho historické kořeny</b> .....	<b>2</b>
1.1 Historický vývoj právní úpravy správního řádu.....	3
1.1.1 Právní úprava do roku 1918.....	3
1.1.2 Právní úprava v letech 1918-1945.....	4
1.1.3 Právní úprava v letech 1945-1989.....	5
1.1.2 Právní úprava po roce 1989.....	7
1.2 Systematika správního řádu.....	9
<b>2. Působnost správního řádu</b> .....	<b>11</b>
2.1 Časová působnost správního řádu.....	12
2.2 Územní působnost správního řádu.....	12
2.3 Osobní působnost správního řádu.....	13
2.4 Věcná působnost správního řádu.....	14
<b>3. K pozitivnímu vymezení působnosti správního řádu</b> .....	<b>15</b>
3.1 Veřejná správa.....	15
3.2 Materiální vymezení působnosti správního řádu.....	16
3.3 Institucionální vymezení působnosti správního řádu.....	23
3.3.1 Správní orgány.....	23
3.3.2. Správní úřad.....	25
3.3.3 K jednotlivým správním orgánům.....	26
3.3.3.1 Orgány moci výkoné jako správní orgány .....	26
3.3.3.1.1 Vláda jakožto správní orgán .....	28
3.3.3.1.2 Prezident jakožto správní orgán .....	29

3.3.3.1.3 Ministerstva a jiné správní úřady jakožto správní orgány.....	32
3.3.3.1.4 Státní zastupitelství jakožto správní orgán	36
3.3.3.1.5 Veřejné sbory jakožto správní orgány.....	37
3.3.3.2 Orgány územně samosprávných celků jakožto správní orgány .....	37
3.3.3.3 Jiné orgány jakožto správní orgány	39
3.3.3.4 Právnícké a fyzické osoby jakožto správní orgány .....	40
<b>4. K negativnímu vymezení působnosti správního řádu.....</b>	<b>43</b>
<b>5. K subsidiaritě správního řádu.....</b>	<b>47</b>
5.1 Úprava subsidiarity ve správním řádu z roku 1967 .....	47
5.2 Úprava subsidiarity ve správním řádu z roku 2004 .....	48
5.2.1 Vztah správního řádu k zákonům účinným před nabytí účinnosti správního řádu.....	48
5.2.2 Způsoby řešení vztahu správního řádu ke zvláštním předpisům .....	49
5.2.2.1 Správní řád se neuplatní vůbec .....	49
5.2.2.2 Výlučná aplikace správního řádu.....	49
5.2.2.3 Klasická subsidiarita správního řádu .....	50
5.2.2.4 Absolutní vyloučení správního řádu .....	50
5.2.2.5 Relativní vyloučení správního řádu .....	51
Závěr .....	52
Seznam použitých zdrojů.....	53
Abstrakt v anglickém jazyce .....	59
Abstrakt v českém jazyce .....	60



## Úvod

Správní řád jakožto kodex činnosti veřejné správy sice není v našem právním řádu novinkou, ale snad právě proto je vhodné pozastavit se nad tím, kam až sahá jeho působnost. Ač je vymezení působnosti správního řádu upraveno hned v prvním paragrafu zákona, při bližším zkoumání patrně vyvstane mnoho nejasností či pochybností, kam až sahají jeho meze. A právě detailní rozklíčování toho, na jaké okolnosti se správní řád vztahuje a za jakých podmínek se uplatní, jsem si stanovila jako svůj cíl této diplomové práce.

V první kapitole jsem se snažila podat základní charakteristiku správního řádu, jakožto obecného právního předpisu v oblasti správního práva, a předložit zamyšlené cíle legislativců. Nicméně stěžejní částí první kapitoly je zkoumání jeho historických kořenů, které samozřejmě správní řád nyní platný a účinný ovlivňovaly. V závěru této kapitoly jsem podala ještě přehled systematického členění zákona.

Druhá kapitola pojednává o jednotlivých pilířích působnosti právního předpisu, tedy o časové, věcné, územní a osobní působnosti. Jednotlivé teoretické vymezení druhů působnosti plynoucí z teorie práva jsem vztáhla na konkrétní zákon, tedy správní řád.

Třetí kapitola je stěžejní částí celé práce. Po vymezení pojmů jako je veřejná správa, správní orgány a správní úřad, následuje zkoumání věcné působnosti správního řádu ze dvou úhlů pohledu. Jednak z pohledu materiální vymezení působnosti správního řádu a následně také z pohledu institucionálního vymezení působnosti správního řádu.

Materiální vymezení působnosti správního řádu souvisí s jednotlivými formami činnosti veřejné správy. V práci nastíním jednotlivé formy činnosti, a následně zhodnotím na kolik je výrok Skůlové, že správní řád, je kodex činnosti veřejné správy blízký realitě.

Institucionální vymezení působnosti správního řádu souvisí s formálním pojetím veřejné správy. V práci se budu zabývat pojmem správní orgán, a co všechno správním orgánem v určitých případech může být.

Vzhledem k tomu, že se předcházející kapitola zabývá pozitivním vymezením působnosti správního řádu, pak nadcházející kapitola hovoří o negativním vymezení působnosti. Budu se snažit nastínit výklad nejen § 1 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ale i širší souvislosti.

Poslední, tedy závěrečná kapitola je neméně důležitá, neboť souvisí se vztahem správního řádu ke zvláštním zákonům. Jakým způsobem může být vztah těchto dvou právních předpisů upraven? To bude otázkou poslední kapitoly.

## **1 Základní charakteristika správního řádu a jeho historické kořeny**

Zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který byl publikovaný ve Sbírce zákonu 24. září 2004, s účinností od 1. ledna 2006, vznikl z důvodů potřeby reformátovat správní proces, v souvislosti se změnami společenských poměrů po listopadu 1989. Měl také zajistit, aby správní řízení a další postupy v oblasti vrchnostenské veřejné správy, byly v souladu s nově nastolenými principy právního státu, měl realizovat ústavní zásadu zákonnosti výkonu veřejné správy, která je upravena v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, tedy že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, neboť tak tomu u jeho předchůdce nebylo.<sup>1</sup>

---

1        MIKULE, Vladimír. *Nový správní řád konečně na světě*. Právní zpravodaj, 2004, č.9, s.1.



Za další cíle, které nová právní úprava měla naplňovat, Poradní sbor ministra vnitra pro správní řízení a správní trestání považoval například posílení právního postavení a odpovědnosti účastníků řízení ve správním řízení a komplexnost úpravy správního řízení, „která má vést k budoucímu odstranění nedůvodných procesních odchylek upravených ve zvláštních zákonech tak, aby se občan při styku s orgány veřejné správy nemusel seznamovat s novými procesními pravidly podle toho, v jaké oblasti orgán veřejné správy vykonává svoji působnost“<sup>2</sup>. A právě ona působnost tohoto právního předpisu je klíčovou otázkou této diplomové práce, jejíž posouzení jsem si vytyčila jako svůj cíl.

---

2 <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>  
[datumpřístupu 5. ledna 2021]

Od pojetí myšlenky upravit správní řád v novém kodexu, až po jeho účinnost, uběhla řada let, kdy se střídala pro správní řád období temna s období naděje pro jeho uskutečnění. S jistotou lze však říct, že jeho projednávání i příprava nebyla snadná. Nástin peripetií legislativního procesu, včetně historické geneze a částečné komparace s jeho právními předchůdci bude obsahem této první kapitoly mé diplomové práce. Úvodem lze konstatovat, že se jedná o „zákon, jehož cílem bylo postihnout postupy v celé šíři správní působnosti [...] a který se rozsahem i svou podrobností a často i obsahem odlišuje od všech předpisů o správním řízení, které kdy platily na našem území.“<sup>3</sup>

## **1.1 Historický vývoj právní úpravy správního řádu**

### **1.1.1 Právní úprava do roku 1918**

Pojednání o historických aspektech, které předcházely současnému znění správního řádu, bych započala v období druhé poloviny 19. století. V období, kdy se rodily první právní úpravy v této oblasti, a kdy se rodilo samotné správní právo ve smyslu objektivním.<sup>4</sup>

---

3 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 249

4 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 16

Po prozkoumání pramenů práva z této doby, lze souhlasit s doc. Kopeckým<sup>5</sup>, který právní úpravu správního řízení na našem území v době habsburské monarchie považuje za skromnou. Přejdeme-li k chronologickému zkoumání jednotlivých právních předpisů, lze jako prvotinu považovat nařízení ministra vnitra a spravedlnosti ze dne 17. března 1855, č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady, o němž pojednává Jiří Pražák ve svém díle *Rakouské právo správní*, v

---

5 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 323

části první. Dalším pramenem byl např. lhůtový zákon č. 101/1896 ř. z., jimž se doplňují, vztažmo mění ustanovení o postupu při podávání prostředků opravných proti rozhodnutím a opatřením úřadů politických tzv. lhůtový zákon <sup>6</sup>

---

6 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 323

Za další významný počín se považuje zřízení správního soudního dvora, a to zákonem ze dne 22. října č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu, v jehož § 2 je uvedeno, že byl příslušný nalézt v každém případě, když někdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého z úřadů správních v právech ublíženo. A za ony úřady správní, na jejichž rozhodnutí nebo opatření se může u správního soudu stížnost vést, jsou jak orgány správy státní, tak i orgány správy zemské, okresní a obecní. Nicméně k porušení práv muselo skutečně dojít, neboť pouhé ohrožení těchto práv nedostačovalo.<sup>7</sup> Prof. Malý<sup>8</sup> dodává, že zřízení správního soudu mělo být zárukou pro odstraňování přehmatů správních orgánů, a tím docházet k naplňování liberálních tendencí v právu. Stěžejní pro rozvoj materie správního řízení, byla právě ona rozhodnutí tohoto soudu, která pravidla pro správní řízení dotvářela.

### 1.1.2 Právní úprava v letech 1918-1945

---

7 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-127-4. s. 248

8 MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1. s.267

Výše uvedené právní předpisy byly součástí našeho právního řádu i po vzniku Československé republiky, a to z důvodů tzv. „recepční normy“ zákona č. 11/1918 z. a n. schváleného Národním výborem dne 28. října 1918. Zákon 52/1855 ř. z., byl na našem území účinný až do přijetí vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řád), jimž byl také derogován. Jak jsem již konstatovala, komentované vládní nařízení vycházelo „jednak ze zásad správního řízení, kterým dospěla judikatura nejvyššího správního soudu [zřízeného zákonem ze dne 2. listopadu 1918, zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů] (a předtím judikatura rakouského Soudního správního dvora), a také byla inspirována zákonnou úpravou správního řízení z Rakouska“<sup>9</sup>, tedy zákony č. 273 až 276, z roku 1925.

---

9 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 324

Charakter zmiňovaného vládního nařízení je možné bez nadsázky nazvat nadčasový. neboť nařízení bylo účinné takřka tři dekády, a nepochybně bylo inspirací pro úpravy následující, včetně té dnešní. Ve svých 137 ustanoveních upravuje vše podstatné. Okruh jeho působnosti je vymezen v § 1. Nařízení upravovalo s výjimkami v něm stanovenými řízení, která provádějí ve věcech náležejících do působnosti politických (státních policejních) úřadů, okresní úřady, státní policejní úřady, v městech se zvláštním statusem magistráty (městské, obecní rady), v městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, zemské úřady a ústřední úřady. Nařízení se nevztahovalo na řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců, ani na trestní řízení správní a řízení před správními senáty upravující zvláštní zákony. Formálně toto vládní nařízení bylo platné i za Protektorátu Čechy a Morava.<sup>10</sup>

---

10 MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. s. 454

Prof. Hoetzel<sup>11</sup> i přesto považuje právní úpravu správního řízení na našem území za nedostatečnou. Nedostatečnost spatřuje v minimu všeobecných procesních úprav. Procesní normy byly roztrženy do jednotlivých zákonných úprav, s odůvodněním, že právě rozmanitost správních poměrů nesnese podrobnou procesní unifikaci.

### **1.1.3 Právní úprava v letech 1945-1989**



Ačkoliv vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řád), zůstávalo v platnosti, až do přijetí vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), jeho znění se postupně zjednodušovalo, až do té míry, že jeho existenci lze brát spíše jako pouze formální. Další tvrdou rána pro oblast správního práva bylo definitivní zrušení Nejvyššího správního soudu.

12

Příčiny rozsáhlých změn je nutné dát do souvislosti s nástupem komunistického režimu, neboť s jeho nástupem „nebyly v mnoha případech dodržovány běžné zásady pro výkon státní moci v demokratickém systému, tím byl i reálný význam náležité aplikace správního řádu limitován“<sup>13</sup>.

Ruku v ruce se změnami politickými přicházely i změny organizační. Rozhodující bylo vytvoření zastupitelských orgánů a orgánů veřejné správy, tedy třístupňové struktury národních výborů. A to vládním nařízením 4//1945 Sb., provádějícím dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. vest. Tyto národní výbory se členily na místní, okresní a zemské. Samozřejmostí je, že tyto vytvořené orgány dále figurovaly jako správní orgány, na něž se vztahovala působnost budoucích správních řádu.

I přes všechny uvedené rozsáhlé změny, vládní nařízení z roku 1928 zůstávalo nadále v platnosti.

---

13 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 325

Změna nastala až v polovině 50. let. 20. století, kdy se relativně krátce po sobě přijaly dvě právní úpravy správního řádu. I další dva následující právní předpisy upravující správní řízení měly formu podzákonného právního předpisu, jednalo se o vládní nařízení 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), k jehož provedení byla vydána vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. L., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních a nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Velmi se mi líbila formulace doc. Kopeckého, kterým obě zmiňovaná vládní nařízení srovnává „Zatímco nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, bylo ještě čestným kompromisem, dobová teorie o odumírání práva si vyžádala zkrácení vskutku radikální, takže nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení mělo spíše než povahu předpisu regulujícího proces ve veřejné správě povahu proklamace.“<sup>14</sup>

Vzhledem k výstižnosti výroku doc. Kopeckého, a z důvodů relativně krátké účinnosti vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, přejdou rovnou k rozboru o jeho nástupci.

Již z pouhých 36 ustanovení, která byla rozdělena do třech částí, je vidět, že správní řízení bude mít následující období neuspokojivý charakter. Část první upravovala řízení před národními výbory. Věcná příslušnost národních výborů se rozlišovala podle toho, zda rozhodují o právech, oprávněných zájmech a povinnostech občanů a organizací v běžných věcech, či nikoliv. Pokud se jednalo o běžné věci, jejichž výpočet byl obsažen v příloze citovaného nařízení, byly věcně příslušné místní a městské národní výbory. Naproti tomu v ostatních věcech byly věcně příslušné okresní národní výbory. Část druhá, která obsahovala pouhé jedno ustanovení upravovala řízení před jinými orgány, tedy jinými orgány státní správy rozhodující o právech, právních zájmech nebo povinnostech občanů a organizací. A tradičně třetí část obsahovala závěrečná ustanovení.

“V dobovém komentáři ke správnímu řádu bylo především zdůrazňováno, jak nová úprava důsledně vychází ze směrnic Komunistické strany Československa, a že ze správního řízení prý bylo nutno odstranit ustanovení a instituty spíše formálního rázu, potlačit ustanovení bezdůvodně napodobující řízení soudní (občanskoprávní), nová úprava neobsahovala např. někdy zbytečně složité, jindy zase nepraktické nebo výjimečně používané anebo samozřejmě předpisy o různých způsobech dokazování, o způsobilosti k jednání, o zastupování, o určení a navrácení lhůty, o obnově řízení, o zajištění účelu a průběhu řízení, o ústním jednání a o předběžných otázkách.“<sup>15</sup>

Následujících právním předpisem upravujícím správní řízení byl zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Jednalo se o první úpravu správního řízení ve formě zákona, neboť do té doby byla právní úprava vydávána ve formě podzákoných právních předpisů, konkrétně nařízení vlády. Působnost správního řádu z roku 1967 byla vymezena výrazně úžeji, než je tomu u současného správního řádu. Zákon se po celou dobu své účinnosti vztahoval pouze na správní řízení, tedy na rozhodování o právech a právech chráněných zájmech a povinnostech občanů, a to v pouze v oblasti státní správy.

Odpověď na otázku, na jaké správní orgány se správní řád vztahuje, dávám v kapitole o správních orgánech. Nicméně nelze nezmínit, že po celou dobu účinnosti zákona, tedy až do 31. prosince 2005, bylo v odst. 2 § 1 citovaného zákona zakotvena působnost Národních výborů, které však Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, zrušil. Na místo toho došlo k obnově místní samosprávy, v té době pouze na úrovni obce.

Kromě toho upravoval ve svých § 71 až 80 také výkon rozhodnutí. O určité rozšíření působnosti se postaralo pouze ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který umožňoval přiměřené použití ustanovení o základních pravidlech řízení, konkrétně tedy odst. 1 až 4 § 3 komentovaného zákonem na vydání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Na ostatní řízení nebo na řízení před jinými než státními orgány, musel být správní řád vztažen zvláštními zákony.<sup>16</sup>

---

16 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 2

#### **1.1.4 Právní úprava po roce 1989**

Po změně společenského režimu v roce 1989 bylo třeba upravit správní řízení tak, aby odpovídalo novému hospodářskému, politickému, ale i právnímu uspořádání. Svoboda<sup>17</sup> ve svém článku shrnuje základní priority transformace právního řádu, poukazuje na určitá polovičatá řešení, která jsou přijímána v důsledku chvatu, nicméně nový kodex správního řádu mezi úplně prvními prioritami nebyl.

I nadále zůstával v platnosti správní řád z roku 1967, který byl pouze třikrát novelizován, a to zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, a o změně některých zákonů, dále zákonem č. 277/2000 Sb., o elektronickém podpisu, a o změně některých dalších zákonů, a poslední novelou, zákonem č. 226/2002 Sb. Tyto novelizace mnoho změn nepřinesly, neboť změny byly spíše jen kosmetické.

Na první pohled se působnost správního řádu, vzhledem k zrušení národních výborů zužovala. Opak byl ale pravdou. Působnost správního řádu se ve své podstatě rozšiřovala, a to z důvodů řady nepřímých novel<sup>18</sup>, ačkoliv podle legislativních pravidel vlády, tedy dle usnesení vlády čl. 54 odst. 1 je výslovně zakotvena pouze přímá novelizace právních předpisů. Tím že však usnesení vlády jsou rozhodnutí, které nejsou právními předpisy, nejsou tedy obecně závazná, nejsou jimi zavázané subjekty či orgány vládě nepodřízené, tedy Parlament ČR, jakožto zákonodárný orgán.<sup>19</sup> A z toho důvodu se nepřímé novely tu a tam objevují. Jako příklad můžeme uvést i § 180 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád nebo § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

---

18 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN isbn80-7273-134-3. s. 20

19 PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5. s. 881

Přesto, že správní řád jako takový zůstával takřka ve svém původním znění až do jeho zrušení, nebylo to patrně z důvodů jeho dokonalosti, ale z důvodů nadcházejících změn většího rozsahu. Věci se daly do pohybu po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 1998. Vzniknuvší vláda podle vyjádření doc. Mikule vystoupila radikálně a navrhla dva zákony: nový správní řád (PS 2001, tisk 1070) a samostatný exekuční řád správní (PS 2001, tisk 1085), který měl sjednotit úpravu exekuce rozpolcenou dosud mezi správní řád a daňový řád.<sup>20</sup>

Nicméně tato ambiciózní snaha přišla vniveč, oba návrhy zákona čekal stejný osud, a to zamítnutí. První byl zamítnut návrh exekučního řádu, ale zamítnutí i návrhu správního řádu na sebe nenechalo dlouho čekat.

S určitými změnami, zejména s ohledem na opuštění myšlenky samostatného exekučního řádu, byl dne 6. února 2003 podán nový návrh správního řádu, jeho další projednávání trvalo více jak rok a půl, než byl 24. září 2004 vyhlášen ve Sbírce zákonů.

„Nový správní řád vychází z tradiční úpravy správního řízení na našem území, je inspirován judikaturou Nejvyššího správního soudu Republiky československé, současnou judikaturou obecných soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví i obdobnými cizozemskými právními úpravami na úseku správního řízení (polskou, německou, rakouskou, holandskou, nevyjímaje ani tzv. evropské správní právo, které je základem všech moderních právních úprav správního procesu).“<sup>21</sup>

---

20 MIKULE, Vladimír. *Nový správní řád konečně na světě*. Právní zpravodaj, 2004, č.9, s. 1

21 HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9. s.



## 1.2 Systematika správního řádu

I nahlédnutím do systematiky správního řádu nám může mnohé říci o jeho působnosti, neboť získáme povědomí o institutech, který zákon o 184 paragrafech rozdělených do osmi různě obsáhlých částí, upravuje.

Část první ve svých 8 paragrafech rozdělených do dvou hlav pojednává o předmětu úpravy správního řádu, tedy o jeho působnosti a o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Část druhá, která je nejobsáhlejší, upravuje obecná ustanovení o správním řízení, vymezuje jednak co je správní řízení, ve své hlavě I., v hlavě II pak postavení správních orgánů, jakožto subjektů správního řízení, jakým způsobem se určuje věcná a místní příslušnost, další instituty jako jsou dožádání, vyloučení z projednání a rozhodování věci, úprava vedení řízení a úkony správních orgánů, a také problematiku doručování. V hlavě III nalezneme vše související s účastníky řízení, ať už se jednalo o jejich vymezení, úkony či zastupování. Středobodem hlavy IV. jsou lhůty a počítání času. Naproti tomu, v hlavě V. pak již samotný postup před zahájením řízení, v následující hlavě VI již samotný průběh řízení v prvním stupni, od zahájení řízení, ústní jednání, opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí, jednotlivé důkazní prostředky, zajišťující prostředky, důvody pro přerušeni či zastavení řízení, a samozřejmě vydání rozhodnutí, a náklady spojené s řízením. Hlava VII se týká ochrany proti nečinnosti, hlava VIII upravuje odvolací řízení, hlava IX přezkumné řízení, hlava X další mimořádné opravné prostředky jako je obnova řízení a vydání nového rozhodnutí. A poslední X. hlava druhé části upravuje exekuci.

Část třetí tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení je také rozdělena do několikero hlav, konkrétně tedy do sedmi. Hlava I upravuje zvláštní ustanovení o správních orgánech, hlava II. nám odpovídá na otázku, co to jsou dotčené orgány, hlava III. zakotvuje instituty jako jsou např. vysvětlení a zajištění důkazu, jakožto zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení. V. hlava přináší zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení, a VI. hlava pokračuje ve zvláštní ustanovení, pro tentokrát se týkají rozhodnutí. A poslední VII. hlavou této části je hlava týkající zvláštních ustanovení týkajících přezkoumávání rozhodnutí.

Část čtvrtá je velmi stručná, upravuje výsledky činnosti veřejné správy, který slouží buď jako podklad pro vydání rozhodnutí, či zakládá existenci právních domněnek

Část pátá upravuje problematiku veřejnoprávních smluv, vymezuje, co to je, její druhy a způsob uzavírání. Upravuje také způsob, jakým se přezkoumává soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, jakým způsobem se mění obsah veřejnoprávních smluv, či jak se vypovídá nebo zrušuje. Přičemž se jedná o právní úpravu, která v předcházejících právních úpravách správního řádu upravena nebyla.

Část šestá zakotvuje institut opatření obecné povahy, nalezneme zde obecná ustanovení o tomto institutu, jeho tvorbě a možnosti jeho přezkumu.

Část sedmá označená jako společná, přechodná a závěrečná ustanovení je rozdělena do dvou hlav, I. hlava nadepsána jako společná ustanovení zakotvuje institut stížností, nalezneme zde zákonné zmocnění Ministerstva vnitra pro vydání prováděcího právního předpisu týkajícího se nákladů řízení. A v neposlední řadě také ustanovení týkající se základních zásad činností správních orgánů, o kterém se zmíním později, pak také definování nadřízeného správního orgánu a další. A II. hlava sedmé části upravuje ustanovení přechodná a závěrečná.

Část osmá tradičně upravuje jeho účinnost.

## **2 Působnost správního řádu**

Působnost zákona, respektive právní normy nám vyjadřuje „okruh společenských vztahů, na které se právní norma vztahuje, a podmínky, za nichž se tato norma uplatní.“<sup>22</sup> Jinými slovy můžeme říct, že „působností právní normy se rozumí vymezení rozsahu realizace a aplikace právní normy.“<sup>23</sup> Vymezení rozsahu působnosti správního řádu je tradičně doménou úvodních ustanovení správního řádu, konkrétně tedy § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které je doplněno v ustanoveních společných a přechodných, tedy části sedmé téhož zákona.<sup>24</sup>

---

22 JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-044-4. s. 67

23 GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1. s. 75

24 SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 25

Z právní teorie považuji za vhodné doplnit, že působnost právního předpisu se dělí čtyři druhy působnosti. Zde využiji Knappova slova, které rozlišují působnost jednak na a) věcnou, jinými slovy označovanou za meritorní, která odpovídá na otázku, pro jaké skutkové podstaty právní předpis platí, b) časovou, která dává odpověď na otázku, kdy počíná a kdy končí účinnost právního předpisu, respektive zda v době, kdy se klade otázka časové působnosti, je či není právní předpis účinný, samozřejmě je zde také za c) prostorová, někdy zjednodušeně zvaná místní eventuálně teritoriální, která odpovídá na otázku, na kterém území právní předpis platí, a úplně nakonec zmíním ještě za d) osobní, která odpovídá na otázku, pro které osoby právní předpis platí.<sup>25</sup>

---

25 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1, s. 165

Pojem působnost budu vzhledem k způsobu vymezení působnosti správního řádu, používat nejen ve smyslu působnost právního předpisu, ale také jako působnost správních orgánů, o čem bude pojednáno v další kapitole. K druhému způsobu působnosti se vyjádřil ve svém nálezu také Ústavní soud<sup>26</sup>, kdy působnost státních orgánů považuje za její výchozí prvek, který je konkretizován jejím obsahem tedy jejími úkoly, a jejím rozsahem, tedy okruhem společenských vztahů. Z toho důvodu je orgány možné dělit na orgány s obecně vymezenou působností a orgány se speciálně vymezenou působností.

## 2.1 Časová působnost správního řádu

Správní řád, jak jsem již v předchozím textu uvedla, nabyl účinnosti 1. ledna 2006. Na otázku, podle jaké právní úpravy se bude pokračovat v řízeních, které byla zahájena za účinnosti předcházejícího právního předpisu, nebo jak se bude postupovat v případě zrušeného a vráceného rozhodnutí, případně v otázce přezkumu, obnově řízení, bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností nastupujícího správního řádu, nalezneme odpověď v části sedmé, hlavy II, konkrétně v ustanovení § 179 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

V zákoně je jasně uvedeno dělicí kritérium, podle něhož se má otázka řešit. A tím je ukončené řízení či neukončené řízení. To znamená že řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností správního řádu, se měla dokončit podle předcházejících právních předpisů. Stejným způsobem se postupovalo i u rozhodnutí, která byla před účinností tohoto zákona zrušena a vrácena k novému projednání správnímu orgánu.

Stejně tak i v případě výkonu rozhodnutí, který byl zahájen před účinností správního řádu, se jeho provedení mělo dokončit podle předcházejících právních předpisů.

Naproti tomu, v případě řízení pravomocně skončených před účinností správního řádu, se v případě přezkoumávání rozhodnutí, obnově řízení nebo vydávání nového rozhodnutí, mělo postupovat podle nově účinného správního řádu.

## 2.2 Územní působnost správního řádu

Další druh působnosti, tedy působnost územní právního předpisu, souvisí s tím, zda právní normy, respektive právní předpisy jsou vydávány jako právní normy s celostátní působností nebo právní normy s lokální působností. Samozřejmostí je, že správní řád je předpis s celostátní působností. Jako příklad právních předpisů s lokální působností můžeme uvést například nařízení rady kraje či obecné závazné vyhlášky obce.<sup>27</sup>

---

26 Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996 I ÚS 38/95

27 GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1. s. 76

### **2.3 Osobní působnost správního řádu**

Na principu rovnosti před zákonem, jejíž zakotvení nalezneme v čl. 1 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, a dle něj jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i v právech, je založena samozřejmě i osobní působnost správního řádu. Toto ustanovení bylo do Listiny přejato podle vzoru čl. 1 Všeobecné deklarace lidských práv. Ústavní soud ve svém nálezu<sup>28</sup> potvrdil, že ani aplikace práva, a ani normotvorba nesmí být s principem rovnosti v rozporu. A ona rovnost, je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace, který nalezneme v čl. 3 Listiny základních práv a svobod „Dle rovnosti před zákonem musí být zákony aplikovány stejným způsobem vůči všem jejich adresátům (v tomto smyslu interpretoval rovnost před zákonem i Ústavní soud v nálezu I. ÚS 2278/10).“<sup>29</sup>

---

28 Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003 PL.ÚS 15/02

29 BAŇOUCH, Hynek; BAROŠ, Jiří; BOBEK, Michal; KOKEŠ, Marian; KYSELA, Jan; LANGÁŠEK, Tomáš; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Ivo; ŠIMÍČKOVÁ, Kateřina; ŠIMÍČEK, Vojtěch; WÁGNEROVÁ, Eliška; WINTR, Jan *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.



Osobní působnost spočívá v druhovém vymezení právních subjektů, na které se správní řád vztahuje. Za subjekty, na které se vztahuje správní řád, se například pro správní řízení považují „nositelé procesních práv a povinností, kteří mají vliv na průběh a výsledek správního řízení, tedy správní orgány, kterým je svěřena pravomoc vést řízení a vydávat rozhodnutí, a na straně druhé účastníci řízení jako osoby, jichž se týkají účinky správní aktů (rozhodnutí). Vedle těchto základních skupin subjektů, mohou vystupovat i další subjekty řízení, a to zejména dotčené orgány, dožádané orgány a nadřízené správní orgány, které vykonávají v některých řízeních vymezená oprávnění a povinnosti. Subjektem sporného řízení mohou být i vedlejší účastníci jako osoby, které mají zájem na výsledek řízení a mohou působit na straně navrhovatele nebo odpůrce svou aktivní účastí na tento výsledek.“<sup>30</sup>

## **2.4 Věcná působnost správního řádu**

Pro vymezení rozsahu věcné působnosti správního řádu platí, že je provedeno kombinací jeho tzv. pozitivního a jeho tzv. negativního vymezení, k pozitivnímu vymezení se vztahuje odst. 1 a k negativnímu vymezení se vztahuje odst. 3 v § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V následujících kapitolách mé diplomové práce se budu zabývat jednotlivými způsoby vymezení působnosti. Nejprve se zaměřím na pozitivní, vymezení působnosti, kde se hlouběji zaměřím na správní orgány, jakožto stěžejní části problematiky. Dále budu pokračovat v negativním vymezení působnosti správního řádu, a výklad bude ukončen u otázky subsidiárního použití správního řádu.

---

30 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 340

### **3 K pozitivnímu vymezení působnosti správního řádu**

Problematiku pozitivního vymezení rozsahu působnosti správního řádu, tedy předmět úpravy, započnu citací ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který působnost formuluje. Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgány“).

První otázkou, kterou se budu zabývat je, co to je veřejná správa? A následně, budou navazovat dva další oddíly. Dominantou prvního oddílu této kapitoly je soustředění na působnost správního řádu z pohledu činností, které orgány veřejné správy vykonávají. A proto zde bylo použito označení materiální vymezení působnosti správního řádu. A druhý oddíl, nesoucí označení institucionální vymezení působnosti správního řádu, se pokouší vymezit, kdo tuto veřejnou správu vykonává.

#### **3.1 Veřejná správa**

Úvodem je třeba zmínit, že za socialismu existovala pouze státní správa. Prof. Hendrych vyjádřil myšlenku, že socialistický stát tímto označením, zřetelně dával najevo, že jedině stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho (veřejný zájem) a rozhodovat o tom, co je třeba za tím účelem činit.<sup>31</sup>

---

31 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 2

Pro definování vícevýznamového pojmu veřejná správa je zapotřebí nazírání na problematiku z více úhlů pohledu. V prvním významu veřejná správa označuje určitý druh činnosti, a ve druhém významu naopak veřejná správa označuje organizační jednotku, která takovou činnost vykonává.<sup>32</sup> Veřejná správa v prvním významu se tradičně označuje za materiální pojetí, a veřejná správa ve významu druhém se označuje za formální pojetí.

---

32 HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0. s. 11

Přistoupíme-li k definování jakéhokoliv pojmu, postupujeme zpravidla tak, že popíšeme to, co daný pojem je, eventuelně tento popis rozšíříme o aspekty, co daný pojem není. Rozklíčování, co veřejná správa v materiálním pojetí je, je úkolem nesnadným. A to s ohledem na to, že veřejná správa je činností dynamickou, což se projevuje v neustálých proměnách úkolů veřejné správy.<sup>33</sup> Vzhledem k nesnadnosti pozitivního definování veřejné správy v materiálním smyslu, se přistupuje k definici negativní, při níž je veřejná správa v materiálním pojetí vymezena jako souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou.<sup>34</sup>

Jak již bylo avizováno výše, veřejná správa ve formálním smyslu „klade důraz nikoli na činnosti, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.“<sup>35</sup>

---

33 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624. s. 119

34 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 28

35 HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0. s. 12

Budeme-li se zabývat tím, které z pojetí veřejné správy je převažující, tak vzhledem k judikatuře soudů se soudy při svém rozhodování kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Své opodstatnění to má z důvodů, že i orgány moci zákonodárné, ale i soudní plní určité úkoly, které je možno označit za činnost správní. Jako příklad můžeme uvést Parlament ČR při schvalování státního rozpočtu a při jeho kontrole<sup>36</sup>. Explicitně je tendence k materiálnímu pojetí veřejné správy vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, v němž konstatoval, že Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem.

### **3.2 Materiální vymezení působnosti správního řádu**

---

36 HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0. s. 13

V úvodu řady komentářů ke správnímu řádu se častokrát zmiňuje jeho širokost, což měl být také stěžejní účel kodexu. Takový přístup je určitě přístupem vhodným, neboť adresátům právního předpisu se alespoň částečně usnadňuje polemika, zda se správní řád aplikuje či nikoliv. Neboť okruh činností veřejné správy, který stojí mimo aplikaci správního řádu, a použijí se namísto něj jiné právní předpisy, je pouze minimální. „Zjednodušeně lze konstatovat, a to i díky § 177 a 180 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, že „před správním řádem není snadné uniknout“.<sup>37</sup> Jak jsem již uvedla výše, s takto široce vymezeným rozsahem působnosti nyní platného a účinného správního řádu, se jeho předchůdci nemohli rovnat.

---

37 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.s. 1 -20

Skulová dokonce označuje správní řád za kodex činnosti veřejné správy.<sup>38</sup> Její výrok je patrně myšlen nadneseně, neboť veřejná správa, pojímána z materiálního pojetí, tedy jako souhrn činností,<sup>39</sup> se bezesporu ve všech svých činnostech správním řádem neřídí. Činnost veřejné správy je uskutečňována v různých formách.<sup>40</sup> Rozborem jednotlivých druhů forem činností veřejné správy, můžeme dojít k závěru, nakolik se výrok Skulove přibližuje realitě.

---

38 SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 24

39 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 27

40 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624. s. 119



Nejprve zde uvedu, jaké druhy činností, se za činnost veřejné správy považuje. Můžeme použít například např. Kopeckého dělení, v němž rozlišuje abstraktní akty, správní akty, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, faktické úkony nebo neregulativní úkony.<sup>41</sup>

---

41 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 147

Abstraktní akty, které Průcha <sup>42</sup> označuje za normativní akty, obsahují závazné pravidlo chování, a zároveň je okruh adresátů určen neurčitě tedy abstraktně. Takto definované abstraktní akty je nutné diferenciovat do dvou skupin. Prvou z nich je skupina abstraktních aktů, které jsou obecně závazné. A druhou skupinu tvoří abstraktní akty, které jsou závazné pouze interně. Obecně závazné abstraktní akty, tedy nařízení a obecně závazné vyhlášky územně samosprávných celků, jsou prameny práva. Ale interně závazné abstraktní akty, tedy různorodé vnitřní předpisy, statutární předpisy neúzemní samosprávy a různé provozní, ústavní a jiné řády se za prameny práva nepovažují. <sup>43</sup> Na činnost, kterou můžeme označit za nařizovací, respektive nařizovací moc se správní řád zásadně nevztahuje.

---

42 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 272

43 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 148

Další činnost veřejné správy je vydávání správních aktů, které se mnohdy označují za individuální správní akty. Individuální správní akt „se většinou vymezuje jako jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.“<sup>44</sup> Za základní charakteristické znaky správních aktů je třeba považovat – jednostrannost jednání vykonavatele veřejné správy, které je součástí výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, jenž je bezprostředně právně závazné pro adresáty správních aktů a zásadně i pro orgán veřejné správy, který ho vydal, a jedná se o rozhodnutí o právních poměrech jmenovitě určených osob a v konkrétní věci.<sup>45</sup>

Právě tento druh činnosti veřejné správy je nejrozsáhlejší materií správního řádu, Správní řízení, které je upraveno v jeho druhé a třetí části. Tedy na postup správních orgánů, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jimž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má nebo nemá, jak vyplývá z § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Respektive na vydání konstitutivních nebo deklaratorních rozhodnutí. Taková rozhodnutí mohou mít různé formy. Může se jednat o rozhodnutí nebo o rozhodnutí o schválení smíru ve sporném řízení, rozhodnutí na místě, příkaz, příkaz na místě nebo dokonce i vydání dokladu namísto rozhodnutí, anebo uzavření veřejnoprávní smlouvy. Ruku v ruce s formou rozhodnutí jde i způsob oznámení takového rozhodnutí, nebo použití opravných prostředků apod.<sup>46</sup>

---

44 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 116

45 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 153

46 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624. s. 270

„Správní řád se vztahuje nejen na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, ale na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci.“<sup>47</sup> Jinými slovy lze konstatovat, že správní řád upravuje „veškerý autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy v podobě vrchnostenské veřejné správy“<sup>48</sup> vyjímaje vydávání právních předpisů. Nicméně ani to neplatí bez výjimky, určité rozšíření přináší § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který nám dává odpověď na to, co je to veřejnoprávní smlouva. Veřejnoprávní smlouva, jako dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. A právě poslední dvě slova jsou příčinou onoho rozšíření. Sousloví „veřejné právo“ má totiž otevřít dveře správě pečovatelské, která není správou vrchnostenskou ani fiskální, a která je mnohdy předmětem veřejnoprávních smluv.<sup>49</sup> Takovéto veřejnoprávní smlouvy odlišujeme od smluv soukromoprávních, které se řídí pravidly upravených v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. „Modelově je veřejnoprávní smlouva institut odlišný od smluv soukromého práva. Jeho režim upravují normy správního práva. Rozdílné jsou důsledky rozporu smlouvy se zákonem a rozdílný je režim řešení sporů ze smlouvy. Na nezákonné ustanovení veřejnoprávní smlouvy se hledí jako na nezákonný správní akt. Spory z veřejnoprávní smlouvy lze, modelově vzato, řešit správní cestou nebo ve správním soudnictví.“<sup>50</sup> Matérie veřejnoprávních smluv je ohniskem názorových střetů odborníků, který počíná již u samotné nutnosti existence tohoto institutu. To, zda jsou smlouvy veřejnoprávní či nikoliv souvisí s jejich obsahem. „Nemá tedy rozhodující význam, zda takové smlouvy uzavírají orgány veřejné správy mezi sebou, orgány veřejné správy se soukromými osobami, nebo dokonce soukromé osoby mezi sebou.“<sup>51</sup>

---

47 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 1 -30

48 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, s. 1 -30

49 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4

50 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 167

51 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 174

Další z forem činnosti veřejné správy jsou opatření obecné povahy. Jeho uvádění v život je výhradně záležitostí zvláštních zákonů. Vydání opatření obecné povahy je tedy ve zvláštních zákonech buď výslovně uvedeno nebo nikoliv. Výslovně je vydání opatření obecné povahy uvedeno např. v § 17 odst. 3 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v němž má opatření obecné povahy stanovit klidová územní národních parků, nebo v § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, zde má být tohoto institutu využito pro stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. A další častý způsob použití institutu opatření obecné povahy nalezneme v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pro účely zásad územního rozvoje, územního plánu, vymezení zastavěného území, regulačního plánu, územního opatření o stavební uzávěře a územnímu opatření o asanaci území. Vzhledem k materiálnímu pojetí, ke kterému se přiklonil i Ústavní soud ve svém nálezu PL ÚS 14/07, „kdy správní orgány mají vydávat opatření obecné povahy nejen v případech, kdy tak výslovně stanoví zvláštní zákony, ale i v jiných případech, kdy upravují určitou konkrétní věc ve vztahu k druhově vymezenému okruhu osob, tedy kdy jsou naplněny obecné znaky opatření obecné povahy.“<sup>52</sup>

Obrátíme-li svou pozornost na neregulativní úkony, je nejprve nezbytné vymezit, o co se vlastně jedná. Staša<sup>53</sup> je charakterizuje několikero kritérii. Jednak jsou to úkony, jejichž prostřednictvím vykonavatele veřejné správy plní úkoly veřejné správy, a které přímo nezasahují do ničích práv, tedy nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti. Dále mohou, ale nemusí být uskutečňovány na základě zákona, postačuje, pokud veřejné správě není výkon této činnosti zapovězen. Konkrétně se tedy jedná o výsledek činnosti, který slouží buď jako podklad pro vydání rozhodnutí, či zakládá existenci právních domněnek. Můžeme pod tuto kategorii tedy podřadit různá osvědčení, ověření, posudky, stanoviska, vyjádření aj. tedy tzv. jiné správní Ano, a právě na tyto úkony se správní řád aplikuje, a to svými ustanoveními v části čtvrté. Ba dokonce se v případě že, správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, pak má postupovat podle částí a podle vyjmenovaných ustanovení také podle části druhé a třetí, v případě potřeby i dle dalších ustanovení přiměřeně, jak vyplývá z § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

„Podstata těchto tzv. jiných úkonů a vlastně celé části čtvrté správního řádu spočívá v tom, že veřejná správa se navenek realizuje i v takovýchto, často pomocných či podpůrných formách, které sice nemají přímé právní účinky, resp. tak zásadní právní účinky jako kupříkladu správní rozhodnutí, nicméně představují výsledky správní činnosti. I z toho důvodu není vhodné, aby správní orgány a dotčené osoby neměly k dispozici žádná pravidla, jež by jejich vydání předcházela. Naplňuje se tím princip podzákoného výkonu veřejné správy, kdy správní orgány mají právní regulaci na svou veškerou činnost.“<sup>54</sup>

---

53 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 191

54 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 767 - 772

I proti tzv. jiným správním úkonům dle části čtvrté správního řádu je možné se využít soudní ochranu. V první řadě je nutné se na výsledek činnosti správního orgánu podívat tak, zda nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tedy nejedná se o rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší či závazně určuje práva a povinnosti subjektu, přičemž se tento subjekt cítí na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Judikatura Nejvyššího správního soudu se v posledním desetiletí odklonila od formálního pojetí rozhodnutí, a přiklonila se k materiálnímu pojetí rozhodnutí. Pojem rozhodnutí správního orgánu (pro účely určily soudního řádu správního) je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Jako příklad můžeme uvést souhlasy vydané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, které jsou rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní<sup>55</sup>, nově zde připadá v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, nikoliv tzv. zásahová žaloba.

Pokud se skutečně nejedná o úkony, který by materiálními znaky naplňovaly rozhodnutí a bylo by možné použít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, je potřeba posoudit, zda se nejedná o podkladové rozhodnutí podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Určujícími kritérii, že se jedná o podkladové rozhodnutí je prvek závaznosti, a druhým prvkem je nemožnosti samostatného přezkoumání ve správním soudnictví. I tak, přezkum takového úkonů probíhá v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu formou žalobní námítky.<sup>56</sup>

---

55 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2019, čj. 1 As 436/2017-43

56 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 767 - 772

Poslední možností je využití řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.



A závěrem přejdeme k poslednímu okruhu činností veřejné správy, tedy k faktickým úkonům. Jedná se o „neformální správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejich prostřednictvím jednotlivé úřední osoby v konkrétních případech zasahují do právních poměrů fyzických a právnických osob.“<sup>57</sup> Faktické úkony tedy mají přímé právní důsledky<sup>58</sup>. Budeme-li chtít určit, zda při výkonu této činnosti, se aplikuje správní řád, budeme muset nejprve jednotlivé druhy faktických úkonů od sebe odlišit. Kopecký i Hendrych<sup>59</sup> dělí jednotlivé faktické úkony na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťující úkony a exekuční úkony. V případě faktických pokynů a bezprostředních zásahů se zdatelně projevuje jejich neformálnost a naléhavost. Tedy aplikace správního řádu zde přichází v úvahu, pokud se úkon následně formalizuje, buď do správního aktu nebo do opatření obecné povahy. Pak už se však nejedná o faktické úkony<sup>60</sup> Další způsob aplikace už je pouze v aplikaci zásad činností správních orgánů, tedy ustanovení § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, U exekučních a zajišťujících úkonů je to jiné, ty jsou samy o sobě již správním řádem upraveny.

Na závěr tedy můžeme shrnout, že za postup můžeme považovat úkony rozličné, ať již správním řádem upravené či nikoliv, A v případě, že se jedná o postup, který správním řádem upravený není, tak aplikace základních zásad činností správního orgánů je namísto takřka vždy.<sup>61</sup>

---

57 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 185

58 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. s. 319

59 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 186 – 189

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 194 - 197

60 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 195

61 FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář ISBN 978-80-7598-797-6.

Správní řád se zabývá především vnějšími vztahy. Za vnější vztahy považujeme takové vztahy, které směřují vůči nepodřízeným osobám<sup>62</sup>.

### **3.3 Institucionální vymezení působnosti správního řádu**

---

62 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 251

Institucionální vymezení působnosti správního řádu je určeno okruhem správních orgánů.  
<sup>63</sup> Jak je již patrné v úvodu kapitoly o pozitivním vymezení působnosti správního řádu, pojem správní orgán je pro určení působnosti správního řádu zcela zásadní. Podle významu sousloví správní orgán můžeme vyvodit, že se jedná o nějaký „řídící“ či „spravující“ nástroj. „Neboť správu v obecném smyslu definoval už J. Pražák jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti.“<sup>64</sup> A pojem „orgán“ pochází z řeckého slova „organon“, tedy nástroj.“<sup>65</sup>

---

63 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. s. 22

64 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 1

65 PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, s. 288

### **3.3.1 Správní orgány**

Z důvodové zprávy k správnímu řádu, vyplývá, že pro určení okruhu správních orgánů, vymezených v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a pro účely správního řádu, používá legislativní zkratku, správní orgán. „Její zavedení bylo diktováno jednak důvody věcnými, správní orgán je pojem širší než správní úřad, jednak tím, že s ním pracuje soudní řád správní, a zákonodárci se nejevilo správné zavedením dalšího termínu situaci komplikovat.“<sup>66</sup>

Pojem správní orgán není pojmem novým, ba naopak byl úzce spjat s právními úpravami správního řízení z dob socialistického státu.

Například ve vládním nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních v § 2 odst. 1 byly správní orgány definovány jako výkonné orgány národních výborů nebo jiné orgány státní správy, pokud rozhodovaly o právech a povinnostech účastníků řízení.

Naproti tomu v první zákonné úpravě zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) v § 1 odst. 1, 2 a 3, jsou za správní orgány považovány národní výbory, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy, rovněž i orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, a právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy.

Četnost výskytu pojmosloví správní orgán se postupem doby zvyšuje. Z ojedinělého užití pojmu, ať již v odborné literatuře nebo v rozhodnutích soudů, lze usoudit, jak referuje i Sládeček, že obsahově, byl tento termín užíván nejednotně, tedy že správní orgán byl ztotožňován, buď s orgánem státní správy, respektive správním úřadem, nebo se jim rozuměl orgán veřejné správy.<sup>67</sup>

---

66 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 23

67 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 31

Platné a účinné znění správního řádu tedy za správní orgány považuje orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

„Obdobný výčet orgánů veřejné správy obsahuje i § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celků, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy a který tak prostřednictvím obdobného okruhu orgánů (subjektů) veřejné správy vymezuje pravomoc soudů ve správním soudnictví.“<sup>68</sup>

A v neposlední řadě, je třeba zmínit i ustanovení týkající se definování správního orgánu z pohledu občanského soudního řádu, který ve své části páté, vztahující se na řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, konkrétně v § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád uvádí, že za správní orgán považuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního předpisu. Takto vymezený okruh správních orgánů se od definic ve správním řádu, ale i v soudním řádu správním odlišuje.

Po vymezení pojmu správního orgánu, jako takového, je důležité uvést ještě jeho nejpodstatnější funkci, a to že správní orgán je jedním ze subjektů správního řízení, tedy nositelů procesních práv a povinností, kteří mají vliv na průběh správního řízení.“ (*Hendrych a kol.* 2003 s. 323) Subjektem správního řízení jsou vedle správního orgánu, který vystupuje za subjekt veřejné správy vybavený odpovídající pravomocí a provádí řízení, účastníci řízení (resp. procesní strany), tedy osoby, vůči kterým je tato pravomoc vykonávána a kterých se účinky správních rozhodnutí týkají.<sup>69</sup>

---

69 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony, s. 1 -20

### **3.3.2 Správní úřad**



Pojem správní úřad je nutné od pojmu správní orgán odlišovat, z toho důvodů si dovolím krátké zastavení k i k tomuto pojmu. Ústavní pojem správní úřad, který nalezneme v čl. 79 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, je pojmem, který „nahradil ne zcela výstižnou terminologii období socialistického státu, kdy se používalo pojmu orgán státní správy či správní orgán.“<sup>70</sup> ,

---

70 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 261

Jak bude patrné z textu níže (podkapitola výkonná moc, státní moc a veřejná moc), veřejná správa pojmána z formálního respektive institucionálního pojetí, dle něž je veřejná správa soubor orgánů, subjektů či institucí, které vykonávají oblast veřejné moci či veřejné činnosti, s výjimkou činnosti parlamentu, soudu a zvláštních orgánů, jako je veřejný ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad a státní zastupitelství, je přiřazena určitému nositeli či subjektu, který však s ohledem na to, že se jedná o právnickou osobu, nemůže jednat. Pro tyto potřeby je nutné zajistit určitého vykonavatele. A právě správní úřad označuje hlavního a základního vykonavatele veřejné správy, konkrétně jen její části, kterou označujeme za státní správu, avšak pouze tu část, která je prováděna bezprostředně orgány státu, konkrétně tedy státní správu přímou<sup>71</sup>.

---

71 viz. například SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9,

V právnickém slovníku je správní úřad zvláštním druhem úřadu. Je organizační jednotkou zřízenou zákonem, navenek ohraničenou a vystupující na veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační složkou (např. ministerstvo, úřad práce jako organizační složky státu).<sup>72</sup>

Správní úřad je pojímán v institucionálním nebo funkčním pojetí. Z institucionálního pojetí vyplývá, že jde o „organizační složku státu zřízenou zákonem, státní institucí buď jedinou svého druhu (například Ministerstvo financí), nebo druhově vymezenou (finanční ředitelství, katastrální úřad, hasičský záchranný sbor kraje). Ve druhém případě zákon přesně stanoví konkrétní počet úřadů, i oblast působnosti územní, případně také diference v působnosti věcné (zpravidla v příloze zákona)<sup>73</sup>

---

72 HENDRYCH a kolektiv. *Právní slovník*, 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN. 978-80-7400-059-. s.

73 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 262

### **3.3.3 K jednotlivým správním orgánům**

V následujících bodech se budu zabývat jednotlivými správními orgány a jejich vztahem ke správního řádu. Svůj výklad započnu u orgánů moci výkonné. Rozeberu, jaké orgány se zde patří a jaká je uplatnitelnost správního řádu, následovat budou další

#### **1.1.1.1 Orgány moci výkonné jako správní orgány**

Následující podkapitolu, pojednávající o jednotlivých orgánech moci výkonné, považuji pro charakteristiku působnosti správního řádu za nepostradatelnou. Z důvodu systematického zařazení a vzájemných vztahů započnu výklad pojednávám o pojmech, na nichž podstata orgánů moci výkonné stojí.

Výkonná moc spolu s mocí soudní a zákonodárnou tvoří státní moc. Nositelem státní moci je stát. Jedná se o originární subjekt veřejné správy, který je suverénní uvnitř i navenek. Ve vědeckých kruzích zůstává spornou otázkou, zda stát je právnickou osobou či nikoliv. Podle § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu, „v tomto postavení může vystupovat ve vztazích soukromoprávních a jako adresát veřejné správy i ve vztazích veřejnoprávních. Vysloveně tedy není stát jako právnická osoba označen, jako právnická osoba „jen“ v soukromoprávních vztazích vystupuje.“<sup>74</sup> Za nejvýstižnější vyjádření osobně považuji toto tvrzení „stát právnickou osobou není. Skutečností, myslím více odpovídá tvrzení, že stát má v určitých situacích postavení právnické osoby. Stát se nemění v právnickou osobu. Zůstává stále týž, avšak vystupuje v jiné roli, v roli soukromoprávního subjektu. To znamená pouze tolik, že mu vedle „vrchnostenské“ moci náleží i „soukromoprávní subjektivita.“<sup>75</sup> Naproti tomu Hendrych D. a Sládeček V. stát za právnickou osobu považují. Názor, že stát právnickou osobou je se může opírat o ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky jejím vystupování v právních vztazích, v němž je explicitně vyjádřeno, že pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.

Řešení této otázky, ovšem není cílem této diplomové práce, podstatnou skutečností zůstává fakt, že veřejnoprávní ani soukromoprávní subjekty nemohou jednat bez svých orgánů.

---

74 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 60

75 BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou? *Právní rozhledy* 7/2006, s. 255.

Státní mocí se ovšem veřejná moc nevyčerpává. Pojem „veřejná moc“ Ústava nedefinuje, hovoří výslovně jen o moci státní.<sup>76</sup> K pojmu veřejná moc se však vyjádřil Ústavní soud. „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“<sup>77</sup> Za ostatní veřejnou moc, považujeme takovou moc, která není státní, jejímiž nositeli jsou nestátní subjekty. „Ostatní veřejná moc je projevem decentralizace, při níž stát přenechává výkon některých složek veřejné moci jiným, od státu odlišným subjektům, tedy územním či profesním samosprávám a jiným subjektům“<sup>78</sup>

Z předchozího výkladu tedy můžeme vyvodit následující, výkonná moc je podmnožinou moci státní, a státní moc je podmnožinou moci veřejné, a z toho vyplývá, že orgány moci výkonné, jsou podmnožinou státních orgánů a státní orgány jsou zase podmnožinou orgánů veřejné moci.

---

76 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 32 citace dle V Mikule

77 Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93

78 HÁLOVÁ Miloslava, a Jan MATĚJKA, K vymezení a aplikaci pojmu "orgán veřejné moci" podle zákona o základních registrech. *SpP*. 1/2015, s 19

Orgány moci výkonné jsou přímí vykonavatelé státní správy. „Přímými vykonavateli jsou ty organizační struktury, které státní správu vykonávají bezprostředně, jménem a namísto státu“<sup>79</sup>. Zařadíme zde vládu, prezidenta republiky, ministerstva, jiné správní úřady a veřejné sbory. Naproti tomu „činnost orgánů územně samosprávných celků v rámci tzv. přenesené působnosti je základním případem nepřímého výkonu státní správy“.<sup>80</sup>

---

79 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 77

80 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s 89

Výkonná moc spolu s mocí soudní a zákonodárnou tvoří státní moc. Nositelem státní moci je stát. Podle negativní materiální definice, je výkonná moc taková moc, která není zákonodárnou ani soudní mocí. Výkonná moc neboli exekutiva, je dle Ústavy České republiky tvořena vládou, která je dle čl. 67 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vrcholným orgánem moci výkonné, prezidentem republiky, ministerstvy a jinými správní úřady a státním zastupitelstvím.

#### **3.2.3.1.1 Vláda jakožto správní orgán**



„Vláda je ústředím celé exekutivy, celou výkonnou moc a její součásti řídí, sjednocuje, usměrňuje, kontroluje a nese za ní vrcholnou politickou odpovědnost.“<sup>81</sup> Postavení vlády a rozsah jejich pravomocí je v sounáležitosti s pojetím České republiky jakožto parlamentní demokracie. „Zjednodušeně řečeno “odpovídá za běžný a každodenní život státu“ a to prakticky ve všech oblastech jeho činnosti (autor této části komentáře tuto nezastupitelnou roli vlády občas s nadsázkou komentoval slovy “vláda odpovídá za vše, i za to, že když otočíte vypínačem rozsvítí se světlo, a když otočíte kohoutkem, poteče voda“)<sup>82</sup>

Budeme-li se snažit nalézt průnik nebo alespoň styčné body dvou množin, z nichž jedna z nich představuje Ústavou vymezený okruh pravomocí vlády, a druhá množina představuje okruh působnosti správního řádu, nebudeme příliš úspěšní. Správní řád jako kodex „regulace výkonu vrchnostenské veřejné správy směřující vůči konkrétním adresátům veřejné správy, [a z tohoto důvodu se správní řád na výkon pravomocí vlády] nevztahuje. [Neboť výkon pravomocí vlády] nespočívá, až na určité specifické případy, v rozhodování konkrétních záležitostí v oblasti veřejné správy, ale v obecném politickém řízení exekutivy.“<sup>83</sup>

---

81 PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státopěda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, s. 860

82 BAROŠ, Jiří; HERC, Tomáš; JÄGER, Petr; LANGÁŠEK, Tomáš; MAJERČÍK, Lubomír; MATOUŠEK, Ludvík; MLSNA, Petr; POPOVIČOVÁ, Lenka; POSPÍŠIL, Ivo; RYCHETSKÝ, Pavel; UHL, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3

83 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. s. 24

Dnes již neúčinnou výjimkou představovalo ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny dle něj výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích, v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivé případě svým rozhodnutím vláda. „Vzhledem k tomu, že tato kompetence byla svěřena (ne zcela systematicky přímo vládě, musela vláda podle toho také jednat, a tedy vystupovala jako správní orgán. V praxi však bylo o těchto výjimkách rozhodováno zcela neformálně a místo správního rozhodnutí bylo vydáno pouze usnesení vlády nesplňující náležitosti § 67 a násl. SpŘ.“<sup>84</sup> „Takové případy by samozřejmě vůbec neměly nastat a vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné by v žádném případě nemělo být svěřeno vydání rozhodnutí ve správním řízení, pokud však již k tomu přece jen dojde, vztahuje se i na vládu, která se tím stává správním orgánem, správní řád.“<sup>85</sup>

---

84 JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

85 VEDRAL, Josef, *K postavení správ národních parků jako správního orgánu*. ASPI, ze dne 1. 7. 2007

Další výjimkou se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 15. prosince 2010 č. j. 9 As 64/2010-47. Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že souhlas vlády, který je v určitých případech k přiznání oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, zapotřebí, je vládou činěn z pozice správního orgánu.

#### **3.3.3.1.2 Prezident republiky jakožto správní orgán**

Prezident republiky je hlavou státu, a jeho stěžejní právní úpravu nalezneme v hlavě třetí Ústavy České republiky, upravující moc výkonnou. „Akty prezidenta republiky, kterými uskutečňuje své pravomoci obsažené v Ústavě a v dalších zákonech nebo jež vyplývají z norem mezinárodního práva, mají různý obsah, formu, právní náležitosti i důsledky.“<sup>86</sup> Jednotlivé formy jeho aktů je možné klasifikovat do několika skupin.

Dle Pavlíčka se tyto akty dělí na rozhodnutí, jiné právní akty a politické akty. Pro účely mé diplomové práce se budu podrobněji zabývat pouze těmi formami činnosti prezidenta republiky, které jej charakterizují jako správní orgán *sui generis*, a tedy spadají do působnosti správního řádu, a ty ostatní, „které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta republiky jako ústavního činitele,“<sup>87</sup> ponechám stranou.

*Sui generis*, tedy „svého druhu“, je označení zdůrazňující určitý specifický rys nějaké věci. Takovéto označení pro prezidenta republiky jakožto správního orgánu je bezesporu namístě.

Nahlédneme-li do historie, „lze uvést, že prezident měl postavení správního orgánu i z pohledu práva prvorepublikového. Zákon č. 164/1937 Sb., z. a n., o Nejvyšším správním soudě, uváděl, že ho v těchto případech zastupovalo před Nejvyšším správním soudem příslušné ministerstvo. Vladimír Mikule v této souvislosti uvedl: „Nevidím, žádné podstatné důvody, pro který by uvedené závěry, učiněné za platnosti Ústavy z roku 1920, neměly platit i pro stav za platnosti Ústavy nynější. Plenární usnesení starorakouského správního soudu z roku 1879, podle něhož císař z ústavních důvodů nikdy nemůže být považován za správní úřad, snad v demokratické republice již využito být nemůže“ (Mikule)“<sup>88</sup>

---

87      Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn 4 Aps 3/2005-35

88      JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony, s. 1 -20

Z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se zabýval mediálně známou kauzou tehdejšího prezidenta Václava Klause<sup>89</sup>, který odmítnul návrhy na jmenování soudců z důvodů nízkého věku, vyvstala otázka, zda je daná právní věc věci projednatelnou ve správním soudnictví či nikoliv.<sup>90</sup> Jinými slovy, zda je možné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Rozklíčení dané problematiky stálo na zjištění, zda odmítnutí jmenování soudce, je rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud argumentoval tím, jaké prvky musí být splněny, aby byla dána působnost soudního řádu správního.

Za ony prvky Nejvyšší správní soud považuje, „za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy“<sup>91</sup>.

Za předpokladu, že jsou tyto podmínky či prvky splněny, lze obecně považovat rozhodnutí prezidenta republiky za rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tedy za rozhodnutí správního orgánu v určité věci, které zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Rozhodnutí, tedy správní akty se tedy dělí na rozhodnutí konstitutivní a rozhodnutí deklaratorní. Nicméně v tomto konkrétním případě, kdy procedura jmenování soudců je dost specifická, a odlišná od jiných správních řízení, tak aplikace správního řádu nebude namístě.

Z uvedené judikatury dále vyplývá, že rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví je vykládat restriktivně.

Závěrem je tedy možné shrnout, že prezident správním úřadem *sui generis* je, pokud výkon jeho pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejnoprávních subjektivních práv konkrétních osob<sup>92</sup>.

---

89 SPURNÝ, Jaroslav. *2700 Rozhnevaných soudů*. Respekt 20. března 2006, [datum přístupu 8. ledna 2021]<https://www.respekt.cz/tydenik/2005/12/2700-rozhnevanych-soudcu>

90 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005-35.

91 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července. 2006, sp. zn. 4 Aps 4/2005-42

92 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197

Dalším a novějším rozhodnutím<sup>93</sup>, v němž bylo prezidentu přiřknuta pozice správního orgánu sui generis bylo rozhodnutí týkající se přezkoumatelnosti aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví, v souvislosti se jmenováním profesorů. V citovaném rozhodnutí soud osvětluje i skutečnost, že při jmenování profesorů podle § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném do 31. srpna 2016, v němž rozhodoval jako správní orgán sui generis neznamená, že i když je dle čl. 54 odst. 3 Ústavy prezident z výkonu své funkce neodpovědný, tak se neodpovědnost vztahuje jen na osobu vykonávající úřad prezidenta republiky, a nelze je vykládat tak, že by byl prezident jako ústavní a správní orgán neodpovědný za zákonnost svých rozhodnutí.

Narozdíl od předchozího rozhodnutí týkající se jmenování soudů, tak ve výrokové části rozhodnutí týkající se jmenování profesorů, je již explicitně vyjádřeno, že na postup prezidenta republiky při jmenování profesorů se v souladu s § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ohledně otázek, jejichž řešení je nezbytné, vztahuje správní řád. Avšak okruh aplikovatelných ustanovení správního řádu je však vzhledem ke specifickému postavení prezidenta republiky v řízení o jmenování profesorů značně omezený. Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování navrženého kandidáta profesorem musí být především srozumitelné a musí obsahovat přezkoumatelnou úvahu o jeho skutkových a právních důvodech.

S ohledem na shora uvedené, lze po vzoru judikatury, vyloučit, že by prezident republiky při zastupování státu navenek, sjednávání mezinárodních smluv, pravomoci svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony, správním orgánem byl, avšak při výkonu pravomoci jmenovat soudce dle čl. 63 odst. 1 písm. i) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, správním orgánem, respektive správním úřadem je. „Prezident republiky je orgánem moci výkonné. I na jeho počínání se tudíž beze zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případě stanovených zákonem a v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v zákonných mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek a není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samostatně. Stejně tak není oprávněn od některé ze zákonných podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou z těchto podmínek nesplňoval. Pokud prezident republiky rozhodne kandidáta navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl.“<sup>94</sup>

---

93 Rozhodnutí Městského soudu v Praze, ze dne 27. dubna 2018, č. j. 10 A 174/2016-143, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS, 11/201, 3790/2018 Sb. NSS





### 3.3.3.1.3 Ministerstva a jiné správní úřady jakožto správní orgány

Monokratický orgán ministerstvo, které je řízeno na základě pověření k jeho řízení jedinou osobou, tedy ministrem, je ústředním správním úřadem<sup>95</sup>. Jednotlivá ministerstva jsou zřízena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Jejich výčet nalezneme v § 1 uvedeného zákona (Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí). Okruh jejich působnosti nalezneme v paragrafech následujících téhož zákona.

Vnitřní strukturalizace jednotlivých ministerstev bývá obdobná, její pravidla, jakou konkretizovány v nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. V čele stojí ministr, který je oprávněn delegovat určité pravomoci na vedoucí zaměstnance ministerstva, tedy náměstky.

Podle § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád jsou správní orgány věcně a příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Jako příklad, kdy ministerstvo je správním orgánem můžeme uvést rozhodnutí v oblasti ochrany ovzduší. Ministerstvu životního prostředí a na území vojenských újezdů Ministerstvu obrany dle § 11 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší bylo svěřeno rozhodovat o kvalifikaci typu stacionárního zdroje využívajícího technologii, která doposud nebyla na území České republiky provozována.

Ačkoliv v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád je správním orgánem ministerstvo, neboť je součástí moc výkonné, tak v některých zvláštních zákonech jsou úkoly svěřeny přímo ministrovi. V takovém případě se jedná o „zvláštní případ určení věcné příslušnosti, která se označuje jako příslušnost funkční“<sup>96</sup>. Jako příklad je možno uvést § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ministr spravedliví zde může odvolat z funkce vrchního, krajského nebo okresního státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce,

95 PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, s. 896

96 KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 342

Stejná situace nastane v případě rozhodování o rozkladu. Tedy řádného opravného prostředku, jenž je upraven v § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Rozklad se podává proti rozhodnutím, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. I zde se jedná, v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107, o pouhé vyjádření funkčního postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy. Rozhodující ministr není správním orgánem, a tudíž jeho rozhodování nemá vliv na založení procesní subjektivity ve smyslu soudního řádu správního.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2012 čj. 1 As 51/2012-242 došel soud k odlišnému závěru. Jednalo se o situaci, kdy ministru spravedlnosti bylo svěřeno na základě funkční příslušnosti plnit úkoly správního orgánu, a zároveň rozhodoval o rozkladu proti svému rozhodnutí. Podle uvedeného rozhodnutí soudu se povaha ministerstva jako správního orgánu vytrácí, a proto je ve specifických případech za správní orgán považován právě ministr.<sup>97</sup>

Správní úřady se dle Hendrycha<sup>98</sup> dělí na správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou, správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy, správní úřady s omezenou působností a tzv. nezávislé správní orgány.

Správní úřady s celostátní působností přímo řízených vládou se od správních úřadů s celostátní působností řízených ministerstvy nebo jinými ústředními správními úřady odlišují v tom, že jsou jim přiřazeny určité pravomoci navíc, zejména pravomoc vydávat právní předpisy<sup>99</sup>.

Mezi správní úřady s omezenou působností spadají jednak krajské a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, při výkonu přenesené působnosti, tak skupina územních odborných správních úřadů.

---

97 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7, bod 20

98 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 79

99 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 81

Další rozlišujícím kritériem správních úřadů je i to, zda jsou ústředními správními úřady. Ústřední správní úřady jsou ty, které jsou vyjmenovány v § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a jsou jimi Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad na pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Úřad pro ochranu osobních údajů, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost a Národní sportovní agentura.

Kromě explicitně vyjmenovaných ústředních správních úřadů, existují i jiné, které však v citovaném zákoně uvedeny nejsou například Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.<sup>100</sup> Z toho vyplývá, že výčet v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky není taxativní

Ústavní soud k nim přiřadil další úřady, které splňují následující znaky. Prvním z nich je, že výkon státní správy představuje podstatnou část náplně daného orgánu, druhým ze znaků je, že vykonává celostátní působnost, a třetí znak doplňuje, že při výkonu své působnosti není podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu. K takovýmto úřadům můžeme přiřadit například Národní akreditační úřad pro vysoké školy.

Za orgán, který je nezávislým správním orgánem, považujeme ale Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, označenou jako ústřední správní úřady, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání aj., jehož činnost je upravena v zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, dále Úřad pro ochranu osobních údajů, který byl zřízen na základě zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ale v současnosti je upraven v zákoně č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

Můžeme zde zařadit také nově zřízený Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, zřízený zákonem č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Do kategorie jiných správních orgánů spadá také další nově zřízený Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, vzniknuvší zákonem č. 320/2016 Sb.

#### **3.3.3.1.4 Státní zastupitelství jakožto správní orgán**

„Přestože systematicky je státní zastupitelství řazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst.1 písm. a) s. ř. s., neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako samostatný, nezávislý a nestranný orgán.“<sup>101</sup>

Z čl. 80 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, České národní rady, a spolu s § 1 odst. 1 zákona č. 286/1993 Sb., o státním zastupitelství vyplývá, že státní zastupitelství pojmáno jako soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství, tedy zejména zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení. S ohledem na působnost státního zastupitelství uvedenou v § 4 a 5 zákona č. 286/1993 Sb., o státním zastupitelství, je možné konstatovat, že státní zastupitelství správním orgánem zpravidla není.

Nicméně, i zde můžeme nalézt výjimku. A to v § 39 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, dle něhož státní zástupce vykonává dozor nad dodržování právních předpisů při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy.

### 3.3.3.1.5 Veřejné sbory jakožto správní orgán

„Za určitých okolností mohou být vykonavateli státní správy téže veřejné ozbrojené či neozbrojené sbory<sup>102</sup>“, tedy Policie České republiky či Hasičský záchranný sbor.

Policie České republiky tedy může vystupovat jako správní orgán, pokud rozhoduje ve správním řízení nebo vystupuje jako dotčený orgán.<sup>103</sup>

Jako jeden z příkladů správního řízení můžeme uvést § 118 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v němž je upraveno řízení o vyhoštění.

### 3.3.3.2 Orgány územně samosprávných celků jakožto správní orgány

Mezi správní orgány postupující podle správního řádu však nespádají pouze orgány státní správy, ale také orgány územně samosprávných celků bez ohledu na to, jestli vykonávají samostatnou nebo přenesenou působnost.<sup>104</sup>

Zatímco ústavní základ přenesené působnosti je zakotven v čl. 105 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, dle nějž lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Tak jádrem samostatné působnosti je čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

Daný model je označován za tzv. smíšený model samosprávy, v němž samosprávné celky, respektive jejich orgány vedle samosprávy vykonávají rovněž i státní správu v podobě přenesen působnosti<sup>105</sup>.

Již z Ústavy je patrná existence dvou druhů územně samosprávných celků, tedy obcí a krajů.

Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích má obce několik orgánů, jimž plní své úkoly. Jsou jimi zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise (pokud jim byl svěřen výkon přenesené působnosti).

A za orgány kraje, podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) považujeme zastupitelstvo kraje, radu kraje, hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.

Je namístě zde také přiřadit orgány městských částí a obvodů, územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy, jehož organizaci nalezneme v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha.

---

102 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 82

103 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. s. 24

104 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony.

105 RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.

Nejčastějším způsobem aplikace správního řádu je na správní řízení vedené obecními či krajskými úřady, ale „může je vést také rada obce či kraje, zvláštní orgán obce například v podobě komise pro projednávání přestupků nebo obecní policie (v případě ukládání pokut příkazem na místě podle § 91 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich)<sup>106</sup>.

S četností sice nižší, ale významnou orgány územně samosprávných celků vydávají opatření obecné povahy nebo uzavírají veřejnoprávní smlouvy, a činí neregulativní úkony podle části čtvrté správního řádu.

Závěrem je třeba doplnit, že za správní orgán není považován jednotlivý útvar obecního či krajského úřadu, ať už se jedná o různé odbory či oddělení, a to z důvodu, že orgánem územního samosprávného celku je pouze tento úřad jako celek.

---

106 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony.

### 3.3.3.3 Jiné orgány jakožto správní orgány

Pod označení jiné orgány můžeme subsumovat orgány, které nejsou ani orgány moci výkonné ani orgány územně samosprávných celků. Někdy se k jiným orgánům přiřazují orgány, které spadají do kategorie nezávislých nezávislé správních orgánů.<sup>107</sup> „Tedy orgány, které jsou sice součástí moci výkonné ve funkčním smyslu, ale nejsou ve vztahu podřízenosti k vládě.“<sup>108</sup> Ona nezávislost, je míněna z vícero úhlů pohledů, ať už z pohledu personálního, funkčního nebo ekonomického<sup>109</sup>.

Mezi takovéto úřady můžeme řadit například Nejvyšší kontrolní úřad, je upraveno čl. 97 Ústavy, v samostatné hlavě paté, má tím být naznačeno, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který není součástí ani orgánů moci výkonné, ani orgánů moci soudní<sup>110</sup>.

Nejtypičtějším jinými orgány jsou orgány moci výkonné nebo orgány moci soudní v případě, že vykonávají veřejnou správu v určité specifické oblasti. Rozhodujícím kritériem zde není právní povaha daného subjektu, ale druh činnosti.

V pozici jiného správního orgánů je dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. listopadu 2012, čj. 11 A 138/2012-59 Poslanecká sněmovna, pokud rozhoduje o uložení pořádkové pokuty podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. V takového případě má postavení správního úřadu a na její postup se vztahuje § 14 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle něhož je úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni výslovně vyloučena, byť jde o poslance.

V rámci jiných správních orgánů svou roli určitě bud hrát i finanční arbitr, který je upraven zákonem č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. Sládeček<sup>111</sup> tvrdí, že jeho zařazení mezi nezávislé správní úřady je otázkou spornou. Nicméně pro potřeby mé diplomové práce je spíše stěžejní otázkou, zda spadá do kategorie jiných správních orgánů podle správního řádu. Jak však vyplývá z § 24 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, že působnost správního řádu je dána, neboť řízení před finančním arbitrem se bude uskutečňovat podle zákona o finančním arbitrovi nebo podle správního řádu. Pro úplnost dodávám, že „přezkum rozhodnutí ve věci samé se provádí na návrh podle části páté občanského soudního řádu a rozhodnutí o uložení pokuty se přezkoumává podle soudního řádu správního“<sup>112</sup>.

107 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. s. 27

108 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7

109 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 286

110 PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, s. 7

111 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 293

### 3.3.3.4 Právnícké a fyzické osoby jakožto správní orgány

Za předpokladu, že fyzické či právnícké osoby vykonávají působnost v oblasti vrchnostenské veřejné správy, považujeme je za správní orgány.

Co se týče právníckých osob, tedy dle § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jedná se určitý organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnícké osoby rozlišujeme na právnícké osoby veřejného a právnícké osoby soukromého práva. A druhým dělením právníckých osob souvisí s tím, jestli se jedná o organizované společenství osob nebo majetku, tedy na korporace a fundace<sup>113</sup>. Existují také smíšené útvary, které stojí na pomezí korporace a nadace, neboť obsahují, jak věcnou, tak osobní složku, takové smíšené útvary se označují za ústavy.

Kromě veřejnoprávních korporací, které jsou územními samosprávnými celky, o nichž bylo pojednáno výše. Se mezi veřejnoprávní korporace přiřazují útvary stavovských samospráv. Jako příklad můžeme uvést Českou advokátní komoru, Lékařskou komoru, Hospodářskou a Agrární komoru. Existence profesních komor souvisí s veřejným zájmem na řádném výkonu určitých povolání. Tyto komory jsou právnícké osoby zřízené zákonem a vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy, které jsou pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podřídit. Komora tak vykonává určité mocenské oprávnění, mezi něž patří právě kární pravomoc.<sup>114</sup> Jako příklad aplikace správního řádu můžeme uvést § 44 odst. 3 zákona č. 86/1996 Sb., o advokacii, podle kterého výkonný orgán Komory, představenstvo rozhoduje o vyškrtnutí ze seznamu advokátů, koncipientů, pozastavení výkonu advokacie, pozastavení výkonu právní praxe advokátního koncipienta aj. Obecně je možno shrnout, že aplikace správního řádu je nastává při rozhodování o právech a povinnostech svých členů.

Zaměříme-li svou pozornost na veřejnoprávní fundace zjistíme, že se jedná o nejrůznější útvary, které se zpravidla označují za fondy, eventuelně za státní fondy např. Státní fond životního prostředí, Pozemkový fond ČR, Státní zemědělský investiční fond aj. Nejčastějším způsobem výkonu působnosti veřejné správy, a tím i aplikace správního řádu je při rozhodování o dotacích, srovnané v rozsudku Nejvyššího správního soudu 1 As 22/2011-64, ze dne 28. dubna 2011, v němž je konstatováno, že na rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o poskytnutí podpor podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, se vztahuje správní řád..

---

112 LIŠKA, Petr. *Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky*. Právní rozhledy, 2006. č. 10. s. 351

113 DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné. 2.*, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016-. ISBN 978-80-7552-187-3. s. 272

114 Nález Ústavního soudu I ÚS 181/01 ze dne 16. dubna 2004



V určitých případech jsou i právnické osoby soukromého práva v pozici správního orgánu, tak je tomu například v případě České národní banky, neboť v § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance je České národní bance svěřeno vykonávat kompetence správního úřadu v rozsahu stanovení zákonem o České národní bance případně jinými právními předpisy. Další takovou právnickou osobou soukromého práva vykonávající působnost veřejné správy jsou veřejné zdravotní pojišťovny, jejichž právní úpravu nalezneme v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. V uvedeném zákoně je uvedeno celá řada různých typů řízení v souvislosti s placením záloh na pojistné<sup>115</sup>.

Jak už z citovaného ustanovení vyplývá, i fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti vrchnostenské veřejné správy mají povahu správního orgánu. Jedná se o různé druhy autorizovaných osob či veřejnoprávních stráží, například lesní stráž, stráž přírody, myslivecká stráž nebo rybářská stráž, nejtypičtější oprávnění stráží je mimo jiné ukládání a vybírání blokových pokut za přestupky.

V souvislosti s „autorizovanými“ osobami je nutno odkázat na závěry judikatury v případě autorizovaného inspektora podle stavebního zákona. Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, č. j. **Konf 25/2012-9 (2717/2012 Sb. NSS)**, totiž „autorizovaný inspektor... není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 SpŘ... a § 4 odst. 1 písm. a) SŘS“. Důsledkem tohoto závěru je potom skutečnost, že „jím vydaný certifikát... není rozhodnutím správního orgánu... přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem“. Nicméně k těmto závěrům se vyjádřil diskuzně ÚS (srov. usnesení ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. **II. ÚS 439/16**)<sup>116</sup>.

Závěrem je ještě zapotřebí výklad doplnit o určení funkční příslušnosti, která je upravena a v § 130 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a pro veřejnoprávní korporace a v § 130 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád pro soukromoprávní právnické osoby. Pokud zákon stanoví, že řízení provádí právnická osoba, aniž by určoval, který její orgán je k úkonům příslušný, je tímto orgánem její statutární orgán podle zvláštního zákona anebo orgán či zaměstnanec jím pověřený. „Striktně vzato správním orgánem nemůže být právnická osoba jako taková, nýbrž její orgán (blíže srov. Vedral 2012 s. 40 a násl.). Toto rozlišování, vycházející z

---

115 ADAMEC, Martin Právní prostor Zdravotní pojišťovna v postavení správního orgánu ze dne 10. dubna 2015, <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zdravotni-pojistovna-v-postaveni-spravniho-organu-datum-pristupu> datum přístupu 15. dubna 2021

116 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. s 1 -20

odlišného významu pojmů „subjekt“ a „vykonavatel“, je právě významné v případě právnických osob, včetně škol“.<sup>117</sup>

---

117 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. s 652 - 657

#### **4. K negativnímu vymezení působnosti správního řádu**

Negativní vymezení působnosti správního řádu, tedy určení, na co se správní řád nevztahuje, rozlišujeme na tzv. výslovné, tedy takové, které je výslovně uvedené ve správním řádu a tzv. dovozované použitím metody argumentum a contrario, tedy důkazem opaku.

Výslovné vymezení negativní působnosti správního řádu nalezneme v § 1 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, z něhož vyplývá, že se správní řád nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

Z dosavadního výkladu již jasně vyplynulo, že se správní řád aplikuje na výkon činnosti veřejné správy, konkrétně tedy vrchnostenské. Existují však i jiné druhy veřejné správy. Použijeme-li za dělicí kritérium formu práva, je v dalším druhem veřejné správy, správa fiskální.<sup>118</sup> „Správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva, a správa fiskální formou soukromého práva [...] o fiskální správě se mluví tehdy, jestliže stát nevystupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera právě ve věcech finančních a státního majetku.“<sup>119</sup> Vyloučení fiskální správy z působnosti správního řádu, a tím i vyloučení přezkumu činnosti správního orgánu ve správním soudnictví, deklaroval v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 As 52/2010-59. Soud zde jasně určil, že případ fiskální správy kraje v samostatné působnosti je mimo jeho jurisdikci. V tomtéž rozhodnutí Nejvyšší správní soud opět definoval prvky, které tvoří zákonný rámec pro rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví. Za prvé se musí jednat o správní orgán, za druhé, pokud mu bylo svěřeno rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a za třetí v oblasti veřejné správy. Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. V uvedeném rozhodnutí však soud v návaznosti na předcházející judikaturu rozhodl o tom, že rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí příspěvku na hospodaření v lesích z rozpočtu kraje je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a podléhá soudnímu přezkumu. Neboť příspěvek na hospodaření v lesích z rozpočtu kraje je poskytnut z veřejných prostředků, a soud nevidí žádný kvalitativní rozdíl ve skutečnosti, že v rozhodovaném případě se jedná o prostředky z rozpočtu kraje a v případě postupu podle § 55a daňového řádu o prostředky státního rozpočtu. O tom, že se v případě samosprávných celků jedná o veřejné finance, ostatně neexistuje spor ani v odborné literatuře (viz např. Grůň. L. *Finanční právo a jeho instituty*. Linde: Praha, 2004, s. 63).

---

118 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 30

119 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 7

Aplikace správního řádu je na základě komentovaného ustanovení vyloučena v případech, kdy správní orgány vystupují v soukromoprávních vztazích (např. při hospodaření s majetkem), tj. tam, kde nevystupují v nadřazeném (vrchnostenském) postavení, nýbrž jako „běžný“ smluvní partner (NSS 2 As 52/2010-59), Z toho vyplývá, že pokud jde o právní jednání správních orgánů, jakožto jeden z druhů právních skutečností, přičemž za právní skutečnost považujeme „objektivní skutečnost, které objektivní právo tj. právo v objektivním smyslu, jednak bere na zřetel, a jednak s ní spojuje právní následky, ... tedy vznik nebo změnu, anebo zánik subjektivních práv a/nebo povinností,“<sup>120</sup> tak na taková právní jednání se aplikují normy soukromého práva.

Od právních jednání, tedy zejména smluv, které se řídí soukromoprávními pravidly, zákonem 89/2012 Sb., občanský zákoník, odlišujeme smlouvy, správním řádem upravené, označované jako smlouvy veřejnoprávní. „Modelově je veřejnoprávní smlouva institut odlišný od smluv soukromého práva. Jeho režim upravují normy správního práva. Rozdílné jsou důsledky rozporu smlouvy se zákonem a rozdílný je režim řešení sporů ze smlouvy. Na nezákonné ustanovení veřejnoprávní smlouvy se hledí jako na nezákonný správní akt. Spory z veřejnoprávní smlouvy lze, modelově vzato, řešit správní cestou nebo ve správním soudnictví.“<sup>121</sup> Matérie veřejnoprávních smluv je ohniskem názorových střetů odborníků, který počíná již u samotné nutnosti existence tohoto institutu. Z rozsáhlé řady definic jsem si vybrala tu, v nichž jsou veřejnoprávní smlouvy definovány jako „právní skutečnosti, které zakládají, mění nebo ruší veřejnoprávní vztah, jehož obsahem jsou vzájemná veřejná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti dvou nebo více stran“.<sup>122</sup> To, zda jsou smlouvy veřejnoprávní či nikoliv souvisí s jejich obsahem. „Nemá tedy rozhodující význam, zda takové smlouvy uzavírají orgány veřejné správy mezi sebou, orgány veřejné správy se soukromými osobami, nebo dokonce soukromé osoby mezi sebou.“<sup>123</sup>

---

120 DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016-. ISBN 978-80-7552-187-3. s. 154

121 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 167

122 SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 376

123 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 174

Další druhy právních jednání, které jsou vyloučeny z působnosti správního řádu jsou uvedeny následovně. Jde o případ, kdy správní orgán právně jedná z „z pozice nositele respektive vykonavatele, oprávnění zřizovatele řízeného subjektu<sup>124</sup>“, tím se má na mysli např. „Zřídí-li obec školskou právnickou osobou, která je právnickou osobou v její přímé řídicí a kontrolní působnosti, představuje odvolání ředitele tohoto zařízení pracovní právní úkon učiněný jeho zřizovatelem, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy učiněný v rámci výkonu veřejné moci - § 166 odst. 4 a 5 zákona č. 561//2004 Sb., školský zákon (podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 15 Ca 50/2006)<sup>125</sup>

Za další právní jednání, na něhož nelze správní řád aplikovat, je nutné považovat „právní jednání fyzických a právnických osob, které je spojeno s veřejnoprávními účinky, tj. např. na nejrůznější revizní činnost (např. činnost stanice technické kontroly či tzv. autorizovaných osob), neboť výsledky této činnosti (certifikáty, revizní zprávy, potvrzení apod.) mají povahu plnění, které vyplývá ze soukromoprávní smlouvy.“<sup>126</sup>

---

124 SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 26

125 SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 26

126 FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6

Druhou výslovně vyloučenou oblastí, na nichž se správní řád nevztahuje jsou interní vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Citované ustanovení je nadbytečné, neboť by se dalo dovodit již z § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť vnitřní vztahy nejsou výkonem působnosti. „Do samostatné působnosti se řadí ty záležitosti, které jsou územními samosprávnému celku jakožto subjektu veřejné správy i právnické osobě „vlastní“, jež vykonávají obce a kraje, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Pozitivní právo řadí do samostatné působnosti především takové záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence a rozvoje územního společenství. Obecní zřízení vymezuje pojem samostatná působnost jako legislativní zkratku, pro spravování záležitostí obce Pokud nevyplývá ze zákona, který upravuje působnost samosprávných celků, že jde o přenesenou působnost, jde o působnost samostatnou.<sup>127</sup> „K tomu je ovšem žádoucí připojit, že mimo předmět úpravy správního řádu jsou též interní vztahy ve veřejné správě vycházející ze vztahů služební nadřízenosti a podřízenosti, včetně vydávání interních normativních aktů a interních individuálních aktů. Jistou výjimku lze nicméně nalézt v případě tzv. služebních poměrů. To je dáno jejich specifickou (veřejnoprávní) povahou, jak je ostatně patrné z rozsudku VS v Praze ze dne 30. 8. 1994, sp. zn. 6 A 58/94, podle něhož „právní úprava služebního poměru policisty vychází ze zvláštní povahy ‚zaměstnavatele‘ jako primárního nositele veřejné moci, potřeby pevného začlenění policisty do organismu této veřejné moci a účasti na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i z potřeby tvorby vůle státu. Nejde tu o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva...“<sup>128</sup>

Jak již bylo uvedeno v podkapitole o materiálním vymezení působnosti správního řádu, správní řád se nevztahuje na vydávání abstraktních aktů, tedy právních předpisů v oblasti veřejné správy. Ani na faktické pokyny a bezprostřední zásahy, jakožto další formu činnosti veřejné správy.

---

127 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 102

128 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7 s. 3 - 38

## 5. K subsidiaritě správního řádu

Jak z předchozích rozborů působnosti správního řádu vyplývá, tak zejména s ohledem na mnohost správních orgánů a různost činností veřejné správy, bude součástí právního řádu široká škála právních předpisů, které právě nejrozličnější činnosti správních orgánů upravují. Proto zde vyvstává otázka, jakým způsobem bude upravena koexistence těchto předpisů a správního řádu. Zvláštní předpisy mohou zahrnovat několik možností řešení. Ta mohou skýtat ve vzájemném souznění, v menší či větší modifikaci, či vyloučení správního řádu, jako takového. Ještě předtím, než přejdeme k jednotlivým způsobům řešení, musíme si položit otázku, kdy se onen vztah zákona a správního řádu bude třeba zkoumat.

V první řadě bude zapotřebí zvážit, zda jsou naplněny podmínky stanovené § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tedy jestli se jedná o činnost správního orgánu při výkonu působnosti veřejné správy. A zároveň se nejedná o případ, který je z aplikace správního řádu vyloučen. Pokud jsou dané podmínky splněny, pak je namíste přejít k aplikaci pravidla *lex specialis derogat generali* v odst. 2 stejného ustanovení<sup>129</sup>.

Zásada subsidiarity je formulována v § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a explicitně vyjadřuje, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

### 5.1 Úprava subsidiarity ve správním řádu z roku 1967

V případě předchozího správního řádu tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) nebyla tato zásada v paragrafovém znění vyjádřena. Správní řád, jakožto obecný předpis správního řízení, se aplikoval na rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy ve smyslu svého § 1 odst. 1, pokud pravomoc, k takovému rozhodování jiný zákon upravoval, i když na použití správního řádu neodkazoval. V některých případech, však zvláštní zákony správní řád vylučovaly, ať už jako celek nebo jeho jednotlivá ustanovení.<sup>130</sup>

### 5.2 Úprava subsidiarity ve správním řádu z roku 2004

S přijetím aktuálního správního řádu se řešení stalo více komplikované. A to hned z několika důvodů. Ať už z důvodu potřeby vypořádat se s předpisy, jejichž účinnost před nabytím účinnosti správního řádu, nebo z důvodu zmiňované transformace správního řádu do širokosti okázalých rozměrů.

---

129 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. s. 3 -38

130 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony.



### 5.2.1.1 Vztah správního řádu k zákonům účinným před nabytím účinnosti správního řádu

První zesložitení vyplývá z § 180 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který zvláštní zákony účinné před nabytím účinností správního řádu, oslabil.<sup>131</sup> Nastolené řešení by se dalo označit za „měření dvojitým metrem.“ Prvé diferenciacní kritérium se soustřeďuje na druh činnosti správních orgánů. Tím se má na mysli, že jiný způsob řešení vztahu ke správnímu řádu je v případě, že se jedná o činnost správního orgánu, jejíž cílem je vydání rozhodnutí než u činnosti správního orgánů, jehož cílem vydání rozhodnutí není. A druhé kritérium, které je již vztaženo pouze na zvláštní zákony upravující činnost správních orgánů spočívající ve vydání rozhodnutí, spočívá v rozsahu úpravy.

Z toho vyplývá že, existují tři možnosti, jak může být řešen vztah správního řádu k právním předpisům účinných před účinností správního řádu.

Za prvé, pokud zvláštní zákon upravuje řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, je potřeba posoudit, zda dané řízení zvláštní zákon upravuje v celém rozsahu, pokud ano, správní řád se takřka neuplatní (mimo ustanovení o zásadách činnosti správních orgánů, jak bude uvedeno níže).

Naproti tomu druhý případ, kdy zvláštní zákon taktéž upravuje správní řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, ale zvláštní zákon řízení v celém rozsahu neupravuje, hraje nový správní řád již mnohem větší roli. Neboť v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, se má postupovat podle správního řádu včetně jeho části druhé.

A třetí způsob řešení vztahu správního řádu ke zvláštním předpisům, nastává, pokud zvláštní zákon upravuje řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí. V tomto případě opět nastupuje kritérium „nezbytnosti,“ ke kterému se připojuje i „nemožnost řešení podle částí druhé a třetí správního řádu.“ Poslední zmíněnou úpravu nalezneme v § 180 odst. 2 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, které je podpořeno ještě i ustanovením § 177 odst. 2 zákona č.500/2004 Sb., správní řád. Ve druhém ze zmiňovaných ustanovení (§ 177 odst. 2) opět výslovně úkony, které se neřídí druhou ani třetí částí správního řádu, podřazuje pod čtvrtou část.

Onou nezbytností se má na mysli situace, kterou několikrát kritizoval Ústavní soud České republiky ve svých nálezech „(nálezy ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. **Pl. ÚS 14/96**, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. **Pl. ÚS 21/04**), které řešily vyloučení aplikace správního řádu (respektive **správní řád z roku 1967**), aniž by současně byla odpovídajícím způsobem obsažena úprava ve zvláštním zákoně“<sup>132</sup>.

---

131 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624, s. 252

## 5.2.2 Způsoby řešení vztahu správního řádu ke zvláštním předpisům

Způsoby, jakými se zvláštní zákony vypořádávají se vztahem ke správnímu řádu se pokusím rozčlenit do kategorií podle Potěšila,<sup>133</sup> a k nimž přidávám ještě jeden, ke kterému mě navedla Jemelka,<sup>134</sup> kterou začnu jako první.

### 5.2.2.1 Správní řád se neuplatní vůbec, protože není dána jeho působnost

Na první pohled by se tato kategorie mohla jevit jako nadbytečná. Nicméně složitost a širokost působnosti správního řádu ve mě vyvolává pocit, že rozhodně je namístě si i tuto kategorii zařadit. Konkrétně tedy můžeme uvést, že například zadávací řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadání veřejných zakázek se správním řádem neřídí.

### 5.2.2.2 Výlučná aplikace správního řádu

Nastane-li situace, že zvláštní zákony neurčí procesní postup, ani řízení ani proceduru jiných postupů. Jedná se o postupy v rámci kompetencí správních orgánů v oblasti veřejné správy, tedy jsou naplněny kritéria v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pak činěné postupy jsou uskutečňovány v režimu zakotveném ve správním řádu.

### 5.2.2.3 Klasická subsidiarita správního řádu

Ona klasičnost je spatřována v tom, že se aplikuje zásada subsidiarity, tak jak jí známe. Správní řád, jakožto obecný právní předpis ustupuje do pozadí, existuje-li zvláštní právní předpis, obsahující dílčí procesní úpravu pro výkon vrchnostenské veřejné správy. Ustanovení, která nejsou ve zvláštním zákoně formulována, pak budeme hledat ve správním řádu.

### 5.2.2.4 Absolutní vyloučení správního řádu

Zvláštní zákony ve výjimečných případech aplikaci správního řádu vylučují zcela, tak je tomu například v § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu<sup>135</sup> bylo postaveno najisto, že aplikace správního řádu vyloučena může být vyloučena pouze zákonem, tedy ustanovení v Zásadách pro

---

132 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. 3-38

133 POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7 s. 3-38

134 JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony.

135 Rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2011 č. j. 1 As 22/2011-64. bod 24

poskytování finanční podpory pojištění Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s., které správní řád v dané věci vylučuje, nemůže obstát.

Taková právní úprava, která zcela vylučuje aplikaci správního řádu však s ohledem na § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád musí mít formulované zásady činnosti správních orgánů tak, aby odpovídaly zásadám v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Citované ustanovení uvádí, že základní zásady činností správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Autor komentáře <sup>136</sup>dodává, že se jedná dokonce o prolomení zásady subsidiarity. Základní zásady činností správních orgánů jsou natolik nepostradatelné, protože na jedná o jeden z pilířů, na němž stojí demokratický právní stát.

#### 5.2.2.5 Relativní vyloučení správního řádu

Poslední možností vztahu zvláštního zákona k obecnému tedy správnímu řádu je možnost, která souvisí s variantou předešlou. Je-li správní řád vyloučen a neobsahuje-li úpravu, která by korespondovala s vytyčenými základními zásadami správních orgánů, pak se správní řád aplikuje. A aplikuje se ona část upravující právě základní zásady činnosti správních orgánů.

## Závěr

Závěrem své diplomové práce bych chtěla uvést, že působnost správního řádu je velmi široká, a to natolik, že jej skutečně lze označit za kodex činnosti veřejné správy.

Rozborem působnosti správního řádu dojdeme k závěru, že určení působnosti správního řádu je nutno pojímat ze dvou úhlů pohledu, a tedy materiálního a institucionálního.

Zhodnotíme-li jednotlivé druhy činnosti veřejné správy, je možné konstatovat, že správní řád se aplikuje v oblasti vrchnostenské veřejné správy, a to nejen na správní řízení, jehož výsledkem je vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí, ale na veškeré vrchnostenské postupy, které směřují vůči adresátům veřejné správy. Výjimkou je však vydávání právních předpisů v oblasti veřejné správy a činění faktických úkonů.

Nejčastější způsob aplikace správního řádu přichází v úvahu při postupu správních orgánů, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jimž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má nebo nemá,

Neméně významné jsou také úkony, které ač nemají přímé právní účinky, mají podpůrný či pomocný význam, ať už pro jednotlivá správní řízení či nikoliv. A tak i činění takových právních úkonů musí podléhat určitým pravidlům.

V neposlední řadě je zapotřebí zmínit další formy činnosti veřejné správy, tedy opatření obecné povahy a veřejnoprávní smlouvy, které jsou upraveny samostatných částech správního řádu. U těchto forem činnosti je zapotřebí mít na zřeteli jejich formální pojetí, neboť existují ve zvláštních zákonech případy, kdy použití těchto forem činnosti není ve zvláštních předpisech explicitně vyjádřeno.

Druhý úhel pohledu související s institucionálním pojetím souvisí s rozklíčováním toho, co vše lze podřadit pod označení správní orgány. Takových orgánů je nespočet, ale i pokud lze daný orgán podřadit pod určitou kategorii vyjmenovanou v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád je nutné uvědomit si, zda činnost takového orgánu splňuje další prvky, a tím je rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob a jedná se o rozhodování v oblasti veřejné správy.

## Seznam použitých zdrojů

### 4 Seznam použité literatury

- BAROŠ, Jiří; HERC, Tomáš; JÄGER, Petr; LANGÁŠEK, Tomáš; MAJERČÍK, Lubomír; MATOUŠEK, Ludvík; MLSNA, Petr; POPOVIČOVÁ, Lenka; POSPÍŠIL, Ivo; RYCHETSKÝ, Pavel; UHL, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3
- BAŇOUC, Hynek; BAROŠ, Jiří; BOBEK, Michal; KOKEŠ, Marian; KYSELA, Jan; LANGÁŠEK, Tomáš; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Ivo; ŠIMÍČKOVÁ, Kateřina; ŠIMÍČEK, Vojtěch; WÁGNEROVÁ, Eliška; WINTR, Jan *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.
- DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA a Michaela ZUKLÍNOVÁ. *Občanské právo hmotné*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016-. ISBN 978-80-7552-187-3
- FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář ISBN 978-80-7598-797-6.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624
- HENDRYCH a kolektiv. *Právní slovník*, 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN. 978-80-7400-059
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934.
- HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-044-4
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9

- KUKLÍK, Jan. *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-17-9
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné: Právo správní. Všeobecná část práva správního, Část první*. 1905
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0
- RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.
- SKULOVA, Soňa a kolektiv. *Správní právo procesní*. Vyd. 4. Aleš Čeněk s.r.o., 2020. ISBN 978-80-7380-830-3
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-127-4
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN isbn80-7273-134-3
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

## 5 Seznam použitých internetových zdrojů a jiných zdrojů

- ADAMEC, Martin Právní prostor Zdravotní pojšťovna v postavení správního orgánu ze dne 10. dubna 2015, <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zdravotni-pojistovna-v-postaveni-spravniho-organu> datum přístupu 15. dubna 2021
- MIKULE, Vladimír. *Nový správní řád konečně na světě*. Právní zpravodaj, 2004, č.9, s.1.
- SVOBODA, Cyril. *Výhledy legislativy ministerstva spravedlnosti*. Právní rozhledy, 1993. č. 1. s. 1
- BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou? *Právní rozhledy* 7/2006, s. 255.

- HÁLOVÁ Miloslava, a Jan MATĚJKA, K vymezení a aplikaci pojmu "orgán veřejné moci" podle zákona o základních registrech. *SpP*. 1/2015, s 19
- MIKULE, Vladimír. *Nový správní řád konečně na světě*. Právní zpravodaj, 2004, č.9, s.1.
- LIŠKA, Petr. *Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky*. Právní rozhledy, 2006. č. 10. s. 351
- SVOBODA, Cyril. *Výhledy legislativy ministerstva spravedlnosti*. Právní rozhledy, 1993. č. 1. s. 1
- SPURNÝ, Jaroslav. *2700 Rozhněvaných soudů*. Respekt 20. března 2006, <https://www.respekt.cz/tydenik/2005/12/2700-rozhnevanych-soudcu>
- VEDRAL, Josef, *K postavení správ národních parků jako správního orgánu*. ASPI, ze dne 1. 7. 2007
- <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>

## 6 Seznam použitých právních předpisů

- Nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady,
- Zákone č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu,
- Zákon č. 101/1896 ř. z., tzv. lhůtový zákon,
- Zákon č. 11/1918 z. a n. tzv. recepční norma,
- Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řád),
- Zákon č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě,
- Zákon č. 164/1937 Sb., z. a n., o Nejvyšším správním soudě,
- Vládní nařízení č. 4//1945 Sb., provádějícím dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. vest.,
- Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád),
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. L., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních,
- Nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení,
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád,
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád),
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky,

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky,
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance,
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství,
- Zákon č. 86/1996 Sb., o advokacii,
- Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství,
- Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů,
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách,
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky,
- Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha,
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení,
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky,
- Zákon č. 277/2000 Sb., o elektronickém podpisu,
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích,
- Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech,
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,
- Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských, zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních,
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,
- Zákon č. 226/2002 Sb, zákon o dílčích novelách,
- zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi,
- Zákon 500/2004 Sb., správní řád,
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší,
- Nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu,
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

## **7 Seznam použité judikatury**

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93,
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996, I ÚS 38/95,
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, Pl. ÚS 52/04



- Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, Pl. ÚS 15/02,
- Nález Ústavního soudu I ÚS 181/01, ze dne 16. dubna 2004,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005-35,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2006, sp. zn. 4 Aps 4/2005-42
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2010, č. j. 9 As 64/2010-47,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 As 52/2010-59
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011 č. j. 1 As 22/2011-64. bod 24
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005-35,
- . Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2012 čj. 1 As 51/2012-242,
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. února 2016, sp. zn. **II. ÚS 439/16**
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze, ze dne 27. dubna 2018, č. j. 10 A 174/2016-143,
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze, ze dne 27. dubna 2018, č. j. 10 A 174/2016-143,
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2019, čj. 1 As 436/2017-43
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn., **Pl. ÚS 14/96**
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn., sp. zn. **Pl. ÚS 21/04**
-

# The scope of the Administrative Procedure Code

## Abstrakt

The Administrative Procedure Code as a code of activity of public administration is not a novelty in our legal system, but perhaps that is exactly why it is appropriate to consider how far its scope of application extends. Although the definition of the scope of the Administrative Procedure Code is regulated in the first section of the Act, a closer examination will probably reveal many ambiguities or doubts as to how far its limits extend. And it is precisely the detailed breakdown of the circumstances to which the Administrative Procedure Code is applicable and under what conditions it will apply, which I have set as my goal of this rigorosum thesis.

The scope of the Administrative Procedure Code can be examined from two points of view. The first of them is the material definition of the scope of the Administrative Procedure Code, that is, the definition of public administration as such, the evaluation of individual forms of its activities, the subsequent evaluation, in which cases the Administrative Procedure Code is applicable. The second point of view is the institutional definition of the scope of the Administrative Procedure Code, which goes hand in hand with the formal concept of public administration. That is, determining which authorities are considered as administrative bodies.

Last but not least, it is necessary to supplement the issue with a negative definition of the scope of the Administrative Procedure Code, finding out what the Administrative Procedure Code does not apply to, and possibly how the principle of subsidiarity extends the scope of the Administrative Procedure Code.

**Klíčová slova: [3 klíčová slova v jazyce práce]**

## **Abstrakt**

Správní řád jakožto kodex činnosti veřejné správy sice není v našem právním řádu novinkou, ale snad právě proto je vhodné pozastavit se nad tím, kam až sahá jeho působnost. Ač je vymezení působnosti správního řádu upraveno hned v prvním paragrafu zákona, při bližším zkoumání patrně vyvstane mnoho nejasností či pochybností, kam až sahají jeho meze. A právě detailní rozklíčování toho, na jaké okolností se správní řád vztahuje a za jakých podmínek se uplatní, jsem si stanovila jako svůj cíl této rigorózní práce.

Působnost správního řádu lze zkoumat ze dvou úhlů pohledu. Prvým z nich je materiální vymezení působnosti správního řádu. Tedy vymezení veřejné správy jako takové, zhodnocení jednotlivých forem její činnosti, na to navazující zhodnocení, v jakých případech správní řád připadá v úvahu. Druhý úhel pohledu stojí na institucionálním vymezení působnosti správního řádu, jenž jde ruku v ruce s formálním pojetím veřejné správy. Tedy určení, co všechno jsou správní orgány.

V neposlední řadě je nutné problematiku doplnit o negativní vymezení působnosti správního řádu, zjištění, na co se správní řád nevztahuje. A případně jakým způsobem rozšiřuje působnost správního řádu zásada subsidiarity.

## **Klíčová slova: [3 klíčová slova v českém jazyce]**

Působnost, správní orgány, správní řád