

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Michal Just

Správní orgán

Bakalářská práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Správní orgán vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Novém Městě nad Metují dne 25.4. 2017

.....

Michal Just

Rád bych tímto poděkoval doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení mé bakalářské práce, za cenné rady a připomínky, které mi při vypracování této práce poskytla a zároveň za čas, který odbornému vedení bakalářské práce věnovala.

Obsah

Úvod	5
1. Zákonné zakotvení správního orgánu	6
1.1 Správní úřad a správní orgán	6
1.2 Působnost a pravomoc	8
1.2.1 Působnost.....	8
1.2.2 Pravomoc	8
2. Vymezení správního orgánu v právních předpisech	10
2.1 Historický vývoj právní úpravy	10
2.2 Správní orgán dle správního řádu z roku 1928	10
2.3 Správní orgán dle zákona č. 71/1967	11
2.4 Správní orgán dle zákona č. 500/2004.....	13
2.4.1 Orgány moci výkonné	14
2.4.2 Orgány územních samosprávných celků	17
2.4.3 Jiné orgány.....	17
2.4.4 Právnícké a fyzické osoby	18
2.5 Správní orgán podle SŘS	19
2.6 Správní orgán podle části páté OSŘ	22
2.7 Správní orgán podle kontrolního řádu	26
Závěr.....	30
Seznam použitých zdrojů.....	32
Shrnutí	35
Summary.....	36
Klíčová slova	37
Key words.....	37

Úvod

Veřejná správa na našem území existovala odnepaměti. Ne vždy byl výkon veřejné správy takový, jak je tomu dnes, tj. takový, že veřejná správa zahrnuje jak státní správu, tak i samosprávu. Má bakalářská práce nese název správní orgán, což je naprosto klíčový a esenciální pojem, který se ve správním právu, respektive ve veřejné správě vyskytuje. Tímto termínem se ve své práci zabývám z více hledisek a pokusím se zanalyzovat jeho vývoj zhruba od období první republiky až po současnost. Celou bakalářskou práci píši přehledovou metodou, kterou se snažím prokládat svými vlastními pohledy na danou problematiku. Přehledovou metodu využívám z toho důvodu, že dané téma je orientováno spíše teoreticky než prakticky. Nejprve správní orgán definuji tak, aby bylo jasné, kdo jím může být. Také vymezuji jeho působnost a pravomoc, což je naprosto klíčové pro každý správní orgán jakožto vykonavatele veřejné správy, neboť bez vymezení působnosti a pravomoci by nemohl vykonávat činnost v oblasti veřejné správy. Dále se věnuji výkladu tohoto termínu ve vztahu k různým právním předpisům. Jako první tento termín vykládám z vládního nařízení č. 8/1928 Sb. Další etapou pro mě je vymezení správního orgánu podle správního řádu z roku 1971. Při tomto vymezování jsem shrnul i tehdejší společenskou situaci, která značně ovlivnila vydávání právních předpisů. Po správním řádu z roku 1971 následuje vymezení podle správního řádu nového, tedy podle správního řádu z roku 2004. Dá se říci, že tento zákon je naprosto klíčovým, jelikož se jím řídí naprostá většina správních orgánů současnosti. Proto se zde snažím vymezit co nejpodrobněji spektrum správních orgánů, které tento zákon zahrnuje. Po vymezení termínu podle nového správního řádu se už odkláním k zákonům, které tento termín také znají. Zde se zaměřuji na zákony č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Oba tyto zákony vymezují termín správní orgán obdobně jako nový správní řád. Ovšem v tomto případě kladu důraz na takové vymezení, aby bylo patrné, za jakých situací je možné se domáhat soudní ochrany před správním soudem nebo před civilním soudem. Dalším a zároveň už posledním právním předpisem, kterým se v práci zabývám, je zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Podle tohoto zákona se snažím vymezit ty správní orgány, na které tento relativně nový zákon dopadá a které se jím při vykonávání kontroly řídí.

Při psaní práce se snažím vycházet primárně z ustanovení zákonů, které v práci rozebírám. Ovšem ne vždy jsou příslušná ustanovení jednoznačná, proto hojně využívám i komentářovou literaturu, bez které bych se určitě neobešel. V neposlední řadě používám i různé články, které se termínem správního orgánu zabírají. Nelze také opominout použití judikatury, která se vztahuje ke konkrétním podkapitolám mé bakalářské práce.

1. Zákonné zakotvení správního orgánu

Samotný pojem správní orgán je vymezen hned v několika právních předpisech. Nejdůležitějším právním předpisem, který se tímto pojmem zaobírá je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Dalšími klíčovými předpisy, které pojem správní orgán obsahují jsou zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Ovšem, než správní orgán dostal podobu dnešní definice, která je obsažena ve správním řádu, prošel tento pojem různými etapami vývoje. Jedná se například o vládní nařízení č. 8/1928 Sb. o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) nebo o vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Důležitým právním předpisem, který byl přijat poprvé ve formě zákona byl zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení („starý správní řád“). Starý správní řád byl předchůdcem dnešního správního řádu, který se využíval celých 37 let.

Než rozeberu příslušná ustanovení právních předpisů, která definují správní orgán, je namístě si nejprve nastínit postavení správních orgánů ve světle české veřejné správy.

1.1 Správní úřad a správní orgán

Aby veřejná správa mohla být realizována, nutně zde musí být subjekty, které ji budou vykonávat. Teorie správního práva rozeznává jako subjekty veřejné správy stát a jiné subjekty, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon.¹ Stát je považován za hlavního nositele (subjekt) veřejné správy. Státní správu vykonává buď přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů, nebo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy, na které výkon státní správy přenesl.²

Správní úřady společně s ministerstvy jsou hlavními vykonavateli státní správy. Jejich vznik předpokládá samotná Ústava, a to v čl. 79 odst. 1 „*ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“. Jako vykonavatelé státní správy jsou řazeny do hlavy III. Ústavy – moci výkonné. Aby určitá instituce mohla existovat jako správní úřad, musí být jako správní úřad zřízena zákonem a také musí být tímto zákonem jako správní úřad označena. Proto termín správní úřad nelze zaměňovat s termínem správní orgán. Správní orgán je pouze procesní postavení, které vyplývá z hmotněprávní působnosti a pravomoci. Ovšem samotný termín správní orgán nic neříká o jeho institucionálním postavení. Proto v konkrétním případě musí být hmotněprávní vlastnosti doplněny o věcnou a místní příslušnost, kterou každý správní orgán má vymezenou.³

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, 237 s.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. s. 100 – 101.

³ RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 75 s.

Správní úřad je nejčastěji chápán ve třech hlavních pojetích. První pojetí je pojetí institucionální. To představuje označení organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost.⁴ Správní úřad je zde tedy určitá organizační složka státu, která je zřízena zákonem. Může jít o určité ministerstvo nebo např. o finanční úřady. Především v institucionálním pojetí je dnes správní úřad chápán.

Další pojetí správního úřadu je pojetí funkční. V tomto pojetí se jedná o zákonem stanovený a ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny organizační jednotce nebo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy.⁵

Poslední pojetí je pojetí správního úřadu jako pomocného útvaru. Zde se jedná o soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu.⁶ V tomto významu však tento pomocný útvar nedisponuje vlastní působností a pravomocí, neboť slouží pouze jako útvar, který zajišťuje určitou službu pro úřad. Jako příklad zde lze uvést kancelář prezidenta republiky, kancelář veřejného ochránce práv atd.

Správní orgán je termín, který se prolíná napříč celou strukturou veřejné správy. Jeho významné postavení spočívá v tom, že je mu dána pravomoc autoritativně rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Správním orgánem může být jakýkoliv orgán, tedy i orgán kterékoliv složky státní moci, nebo i orgán jiného subjektu odlišného od státu, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy, nebo také soukromá fyzická nebo právnická osoba, pokud jí byl zákonem nebo na základě zákona svěřen výkon v oblasti veřejné správy.⁷

I když správní orgán má při styku s adresáty vrchnostenské postavení, neznamená to, že by nebyl nijak limitován při realizaci jeho pravomocí. Základní ustanovení, které všechny správní orgány musí respektovat a řídit se jimi, vychází z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde je stanoveno „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ a z čl. 2 odst. 3 Ústavy „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. Správní orgány se při své činnosti musí řídit základními zásadami činnosti, které pro ně vyplývají přímo ze správního řádu, konkrétně §2 -8. Ze zásad lze například zmínit tu nejdůležitější, a to zásadu legality. Tato zásada správnímu orgánu stanovuje povinnost řídit se při jakékoliv jeho činnosti

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. s. 98-99.

⁵ Tamtéž

⁶ Tamtéž 99 s.

⁷ RAJCHL, Jiří a kol. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 75 s.

zákony i ostatními právními předpisy. Ústavní základ této zásady vychází z ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2. odst. 3 Ústavy. Co se týče činnosti správních orgánů nejtypičtější činností jsou různá správní řízení na různých úsecích veřejné správy. Ovšem vedle vedení správních řízení realizují i další formy činností. Dalšími činnostmi, respektive postupy jsou výkon exekuce, vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, vydávání opatření obecné povahy a uzavírání veřejnoprávních smluv. Ke všem zmíněným činnostem musí mít zákonem svěřenou působnost a pravomoc, což je předpoklad řádného výkonu.

1.2 Působnost a pravomoc

Každý správní orgán musí mít stanoven okruh úkolů, které má řešit a svěřeny prostředky, kterými má dosahovat plnění určených úkolů. Vymezení okruhu úkolů se ve správním právu označuje jako působnost a svěřené prostředky, pokud se jedná o prostředky právní, jako pravomoc.⁸

1.2.1 Působnost

Obecně je působnost chápána jako věcné vymezení úkolů a tedy odpovídá na otázku „co“ má být řešeno. Působnost správního orgánu se tedy vymezuje jako působnost ve veřejné správě. Stanovení působnosti ve veřejné správě se provádí tak, že se použije tzv. odečítací metoda. Ta vychází z klasické teorie dělby moci, kdy se od státní moci odečítají činnosti mající charakter zákonodárství a soudnictví, a to, co zbyde, spadá do moci výkonné, tedy do veřejné správy.⁹

1.2.2 Pravomoc

Aby mohl správní orgán vykonávat veřejnou správu v rozsahu své působnosti, potřebuje k tomu určité materiální, finanční, osobní a právní prostředky. Pravomoc tedy spočívá v oprávnění orgánu vykonávat veřejnou moc a odpovídá na otázku „jak“ má být úkol splněn. Orgán, který je nadán pravomocí, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávním postavení se správním orgánem a rozhodnutí jím uložené nezávisí na vůli subjektů, kterým je adresováno. Správní orgán pravomoc uskutečňuje zejména vydáváním nařízení, příbuzných abstraktních aktů nebo opatření obecné povahy, vydáváním správních aktů konkrétních (tzn. rozhodnutí), uzavíráním veřejnoprávních smluv, výkonem rozhodnutí (exekucí) a správním dozorem.¹⁰ Pravomoc lze taky uskutečňovat ještě prostřednictvím bezprostředních zásahů. Ty ovšem nejsou ve správním řádu výslovně upraveny. Bezprostřední zásahy nemají povahu správního řízení, tudíž se na ně nevztahují žádné procesní úkony, které by jim předcházely. Pravomoc ve formě bezprostředních zásahů nejčastěji aplikují

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. s. 109-110.

⁹ RAJCHL, Jiří a kol. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 76 s.

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. 112 s.

bezpečnostní sbory, zejména Policie ČR, případně obecní policie. Při realizaci bezprostředního zásahu je nutné dodržet tři základní podmínky: musí existovat zákonné zmocnění k provedení zásahu, právem chráněný zájem musí být bezprostředně ohrožen nebo poškozen a nebezpečí nelze odvrátit jiným způsobem.

2 Vymezení správního orgánu v právních předpisech

2.1 Historický vývoj právní úpravy

V dnešní době správní orgány mají to „štěstí“, že jejich rozhodovací činnost upravuje mnoho zákonů, ať obecných či zvláštních. Ovšem takovýto stav v dobách minulých, zejména v období před rokem 1918, ale i po vzniku Československa, nebyl. V tehdejší době ucelená právní úprava, která by upravovala správní řízení před správními úřady, neexistovala. Z toho důvodu se správní orgány často řídily praxí, která deficit právní úpravy suplovala. Správní orgány při své činnosti dodržovaly určité procesní zásady, ze kterých se postupem času vyvíjelo jakési obyčejové (nepsané) právo procesní. Právní úprava, která upravovala správní řízení, byla útržkovitě obsažena v různých zvláštních zákonech jako například ve vodních zákonech, v honebních zákonech, řádu živnostenském atd. Paradoxem bylo, že řízení před soudy a řízení zákonodárné v parlamentech upraveno bylo, a to mnohem dříve než řízení správní. Tendence vytvořit předpisy, kterými by se mohly správní orgány řídit při výkonu své činnosti, vznikaly už v dobách Rakouského císařství. Sice se nejednalo přímo o právní předpisy, které by měly formu zákona, ale i tak se tehdejší vlády snažily proces řízení před správními úřady upravit, a to různými vládními nařízeními. Za zmínku stojí například ministerské nařízení č. 52 z roku 1855, které bylo považováno za tzv. povšechnou procesní normu pro politické okresní úřady. Popřípadě lze ještě zmínit ministerské nařízení č. 196 z roku 1859 o zjednodušení a urychlení řízení u politických úřadů.¹¹

2.2 Správní orgán dle správního řádu z roku 1928

Jako úplně první, dá se říci, komplexní právní úprava upravující proces správního řízení bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Toto vládní nařízení bylo v podstatě prvním správním řádem. Tomuto správnímu řádu předcházel zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon).

Organizační zákon měl za následek velké organizační změny v systému veřejné správy té doby. Politickými úřady s povšechnou působností se staly okresní úřady, což byly úřady, které vykonávaly svou působnost v první instanci a v jejichž čele stál okresní hejtman. Dalšími politickými úřady, které byly úřady druhé instance, byly zemské úřady, v jejichž čele stál zemský prezident. Ten byl odpovědný ministru vnitra, ale byl do funkce jmenován prezidentem

¹¹ WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič & Novotný, 1930. s. 16 – 19.

republiky. Zemské úřady byly nadřizeny okresním úřadům a vyznačovaly se tím, že byly příslušné pro řešení veškerých záležitostí, které nespádaly do působnosti jiným úřadům. Zde hovoříme o tzv. generální pravomoci.¹²

Pro správní řád z roku 1928 byl klíčový čl. 10 odst. 1 organizačního zákona . V něm stálo „*Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů – čítajíc v to exekuční řízení – se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení...* Toto ustanovení společně s odst. 6, kde byla jasně zmíněna povinnost vlády předložit správní řád oběma sněmovnám Národního shromáždění, bylo základem pro vydání vládního nařízení č. 8/1928 Sb.

I když se jednalo o celkem komplexní procesní úpravu správního řízení, vztahovalo se toto vládní nařízení pouze na řízení před některými správními úřady, tedy na politické úřady¹³ a ostatní správní úřady.¹⁴ Správním řádem z roku 1928 se tedy řídily pouze správní orgány politických úřadů, neboť právě tento právní předpis derogoval¹⁵ právní předpisy předcházející, které se na činnost správních orgánů politických úřadů do jeho účinnosti vztahovaly. Co se týkalo jiných úřadů než politických (např. finanční úřady), zde se stále uplatňovaly ty zvláštní předpisy, které se aplikovaly před účinností správního řádu z roku 1928.

Jak již bylo výše zmíněno, správní řád z roku 1928 se vztahoval pouze na řízení před politickými úřady. Vymezení jednotlivých politických úřadů je obsažené hned v úvodu, a to v §1, kde je zmíněno, že politickými úřady jsou okresní úřady, státní policejní úřady, ve městech se zvláštním statutem magistráty, ve městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, zemské úřady a ústřední úřady.¹⁶

2.3 Správní orgán dle zákona č. 71/1967

Ještě, než dojdeme k samotnému správnímu řádu z roku 1967, je zapotřebí se zastavit u dvou klíčových vládních nařízeních, která tomuto správnímu řádu předcházela. Jednalo se o vládní nařízení č. 20/1955 Sb. o řízení ve věcech správních a vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

¹² Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Periplus, 2007. 222 s.

¹³ Politickými úřady se rozumělo ministerstvo vnitra a jemu podřízené politické úřady. Takovými úřady byly okresní úřady, policejní úřady, ve městech se zvláštním statutem magistráty, ve městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, zemské úřady a ústřední úřady.

¹⁴ WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič & Novotný, 1930. 19 s.

¹⁵ Derogace vycházela z §135 zákona č. 8/1928 Sb.

¹⁶ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

V roce 1948 nastal komunistický převrat, kdy se moci chopili komunisté a politika se začala orientovat k budování socialistického státu. Tomu odpovídala i tvorba právních předpisů. V roce 1954 byl přijat ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech. Do té doby se správní řízení vesměs stále řídilo vládním nařízením č. 8/1928 Sb. Ovšem v souvislosti s přijetím ústavního zákona o národních výborech bylo nutné vydat nový právní předpis, který by odpovídal aktuální situaci. Proto bylo vydáno vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Toto nařízení správní orgány vymezovalo ve svém §2 jako výkonné orgány národních výborů nebo jiné orgány státní správy, které rozhodovaly o právech nebo povinnostech účastníků řízení.¹⁷ Vládní nařízení z roku 1955 bylo využíváno zejména jako podpůrný (subsidiární) předpis. Pokud tedy existovala zvláštní právní úprava upravující řízení, postupovaly správní orgány podle ní.

V roce 1960 bylo přijato vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Jeho přijetí úzce souviselo s rozšiřováním role národních výborů, což vedlo k rozvíjení a upevňování zásad socialistického režimu. Proces správního řízení byl více a více zjednodušován, protože správní řízení často bylo vedeno komisemi národních výborů, které neměly odborný aparát. Z toho vyplývá, že hlavním cílem komunistického vládnutí bylo co nejvíce zjednodušit, urychlit a „odformalizovat“ proces správního řízení.¹⁸ Ve vládním nařízení č. 91/1960 Sb. se pojem správní orgán neobjevuje. Z logiky věci ale toto nařízení správním orgánem myslí národní výbory, které vykonávaly takřka veškerou působnost v oblasti veřejné, respektive státní správy.

V roce 1967 byl přijat, v té době nový, správní řád, který byl klíčový pro veřejnou správu té doby. Jednalo se totiž o správní řád, který byl poprvé přijat ve formě zákona. Byl to zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Zákon č. 71/1967 Sb. byl přijat z důvodu, které byly reakcí na problémy s předchozí právní úpravou, která správní řízení a činnost správních orgánů upravovala jen útržkovitě. Lze zmínit například nedostatek týkající se rozhodování o odvolání. Šlo o rozhodování o odvolání, kdy v původní úpravě o odvolání rozhodoval vyšší orgán národního výboru téhož stupně. V tomto případě tedy mohlo docházet k tomu, že vyšší orgán mohl být v dané věci zainteresovaný a nemuselo zde být zaručeno, že rozhodnutí bude nestranné. Tento problém byl odstraněn a to tak, že o odvolání napříště rozhodoval orgán národního výboru vyššího stupně. Zajímavý byl fakt, že i když byla u moci komunistická strana, zákon se jevil jako politicky neutrální. Dokonce se jednalo o tak na tu dobu dokonalou právní úpravu, že tento správní řád vydržel v platnosti celých 37 let a stal se

¹⁷ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

¹⁸ Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Periplum, 2007. 293 s.

tak předchůdcem dnešního správního řádu.¹⁹ Ovšem určité nedostatky v tomto zákoně byly spatřovány. Zejména se jednalo o to, že správní řád se vztahoval pouze na proces správního řízení. Žádné jiné postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy neupravoval. To byl taky jeden z důvodů, proč později bylo potřeba vytvořit správní řád nový.

Co se týče správních orgánů, které se řídily zákonem č. 71/1967 Sb., jejich vymezení je uvedeno v §1 odst. 1 zmíněného zákona, kde je uvedeno „*Tento zákon se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy*“. Další, neméně důležitá specifikace je uvedena v odst. 2, kde je uvedeno „*Podle tohoto zákona postupují také orgány státních organizací, jestliže jim zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy*“.²⁰ Podle těchto dvou odstavců je tedy zřejmé, že pokud se hovořilo o správních orgánech, měly se na mysli národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Postavení správních orgánů měly i orgány státních organizací, pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. V době, kdy vznikl tento zákon, samospráva neexistovala. Proto v §1 mezi správními orgány nejsou uvedeny orgány obcí, jako je tomu v dnešním správním řádu.

Působnost zákona č. 71/1967 Sb. se vztahovala pouze na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací, a to pouze v oblasti státní správy. Tudíž pokud se jednalo o řízení před správními orgány, které se při vedení řízení řídily zvláštními zákony, správní řád se nepoužil, protože to tyto zvláštní zákony často výslovně vyloučily.

2.4 Správní orgán dle zákona č. 500/2004

V roce 1989 skončila nadvláda komunistické strany. To s sebou neslo spoustu „otazníků“ ohledně následného uspořádání ve společnosti, ale také to přineslo problémy v oblasti zákonné, kdy bylo nutné začít pracovat na tvorbě nových zákonů, které by odpovídaly současné době. Předchozí zákony byly vesměs koncipovány na dobu totalitní, tudíž jejich použitelnost nebyla moc reálná, když se země měla začít ubírat cestou k demokracii.

I přes to, že správní řád z roku 1967 byl kvalitní obecnou procesní normou, bylo namíste vytvořit nový správní řád, který by odpovídal současným požadavkům v oblasti správního

¹⁹ RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 11 s.

²⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

řízení. Od roku 1998 se začala připravovat reforma správního řízení, kterou však zpočátku nebylo snadné prosadit. V roce 1999 vláda svým usnesením uložila ministrovi vnitra, aby předložil návrh nového zákona o správním řízení. Ovšem tento návrh nebyl v poslanecké sněmovně přijat, proto v roce 2002 vláda usnesením uložila ministrovi vnitra nové předložení správního řádu. Při jeho zpracování byly vzaty v potaz připomínky z parlamentního projednání, od politických stran a územních samospráv, ale i z řad veřejnosti. Ani v tomto případě se jeho přijímání neobešlo bez komplikací, ale nakonec byl přijat. Hlavním cílem nového správního řádu bylo vytvořit právní úpravu natolik obecnou, aby se jím mohlo řídit co největší spektrum správních orgánů. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „nový správní řád“) byl přijat v roce 2004, ovšem v účinnost vešel v roce 2006.

Nový správní řád se stal obecným zákonem, kterým se dnes řídí všechny správní orgány, pokud jejich činnost neupravuje zvláštní zákon, který má aplikační přednost. Tento obecný právní předpis vymezuje skupinu subjektů, které správní řád subsumuje pod legislativní zkratku správní orgán, a to ve svém §1 odst. 1, kde je uvedeno „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“. Obecně lze tedy říci, že nový správní řád neupravuje pouze proces správního řízení, jak tomu bylo v předchozím správním řádu, ale vztahuje se na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou realizovány správními orgány nebo i jinými subjekty, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Z výše uvedeného vymezení vyplývá, že zákonodárce uvedl seznam orgánů, které se tímto zákonem řídí, ale jejich konkrétní vymezení nespécifikoval. Nejspíše to bylo z důvodu, aby bylo možné pod tento zákon subsumovat co nejširší okruh subjektů.

V §1 nového správního řádu je uveden výčet různých subjektů, které mají postavení správních orgánů při výkonu jejich působnosti. Ovšem z této definice není na první pohled patrné, jaké všechny subjekty se pod touto definicí skrývají.

2.4.1 Orgány moci výkonné

První kategorií jsou orgány moci výkonné. Tento pojem je velmi široký a zahrnuje v sobě spoustu orgánů vykonávajících působnost správních orgánů. Mezi orgány moci výkonné řadíme ministerstva, ústřední orgány státní správy, správní orgány (úřady) s celostátní působností, územně specializované orgány státní správy (tzv. dekoncentráty). Pod orgány moci

výkonné lze ještě řadit veřejné bezpečnostní sbory, ale to pouze v případech, kdy vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.²¹

Ústředními orgány státní správy jsou například Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad atd. Ústřední orgány státní správy mají stejně jako ministerstva celostátní působnost. Od ministerstev se však liší tím, že mají úzce specializovanou působnost. Odlišujícím znakem ústředních orgánů státní správy od ostatních správních úřadů je to, že není podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy.

Správní orgány s celostátní působností jsou orgány, které nemají povahu ministerstev a ani dalších ústředních orgánů státní správy. Zpravidla to bývá tak, že jsou ministerstvům nebo ústředním orgánům státní správy podřízeny.²² Jedná se například o různé inspekce jako jsou Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd. Tyto správní orgány jsou nadány takovou pravomocí, že vykonávají dohled, případně kontrolu v těch konkrétních oblastech, ve kterých mají stanovenou svoji působnost a pravomoc.

Územně specializované orgány státní správy jsou odvozované od ústředních orgánů státní správy. Svou specializovanou působnost vykonávají v oblasti státní správy, ale pouze na vymezené části území (správního obvodu).²³ Kategorie specializovaných územních orgánů státní správy zahrnuje například katastrální úřady, báňské úřady, celní úřady, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, krajské hygienické stanice, orgány státní sociální podpory, správy sociálního zabezpečení, územní finanční orgány atd.

Do kategorie moci výkonné se řadí také veřejné bezpečnostní sbory, tedy Policie České republiky, Armáda České republiky a Vězeňská služba České republiky.

Do moci výkonné řadíme vládu a prezidenta republiky. Postavení těchto dvou subjektů jako správních orgánů bylo a je diskutovanou otázkou, ke které se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud. Vláda je podle čl. 67 Ústavy charakterizována jako vrcholný orgán moci výkonné a zároveň je kolegiálním orgánem. Skládá se z předsedy vlády, z místopředsedů vlády a z ministrů. Vláda je především orgánem politickým, což vyplývá z toho, že je vždy sestavována

²¹ POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád, 1. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 11-12

²² Tamtéž

²³ Tamtéž s. 12

po parlamentních volbách. Politický charakter vlády se potom může odrazit i ve výkonu veřejné správy. Oprávnění vlády řídit veřejnou správu spočívá v přijímání usnesení vlády, které může být závazné jen pro subjekty podřízené, nebo se může jednat o usnesení, kdy se jím schvaluje nařízení vlády, a to už má obecně závazné účinky. I když samotný výkon veřejné správy by neměl být ovlivněn politickým charakterem. Prof. Hendrych uvádí, že vláda plní především úkoly spočívající v politickém vedení veřejné správy a v politickém usměrňování vztahů vnitřních i vnějších, s orientací do budoucna. Výkon těchto úkolů je prováděn orgány veřejné správy, proto dochází k určitému prolínání funkcí vládních a správních. Působnost vlády je působností celostátní a vláda je orgánem se všeobecnou věcnou působností.²⁴ Vláda při výkonu politické působnosti má postavení politického orgánu, neboť ji nelze považovat za správní úřad podle čl. 79 odst. 1 Ústavy. Postavení správního orgánu se jí ale může dostat například v situaci, kdy rozhoduje ve správním řízení například podle §29 odst. 7 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě nebo za situace, kdy vykonává veřejnou správu jiným způsobem například podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kdy je vláda v postavení povinného subjektu a rozhoduje o poskytnutí informace.²⁵

Otázka, zda prezident republiky může mít postavení správního orgánu byla několikrát diskutována. Obecně se dá říci, že když se prezident republiky řadí do moci výkonné, z logiky věci by postavení správního orgánu měl mít. Jenomže zde je nutné si říci, že prezident se projevuje navenek dvěma způsoby. Prezident může vydávat akty ústavního charakteru nebo akty, které mají charakter správní. Identifikování, o jaký akt se jedná je klíčové pro to, zda bude možné daný akt přezkoumat ve správním soudnictví nebo před Ústavním soudem. Co s týče aktů ústavního charakteru, při jejich vydávání nemá postavení správního orgánu, neboť se jedná o pravomoci, které mu plynou přímo z Ústavy, a proto zde má postavení ústavního činitele. V tomto případě se jedná o pravomoci, které pro něj vyplývají z čl. 62. a 63 Ústavy, přičemž pravomoci uvedené v čl. 63 vyžadují k jejich platnosti kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Při vydávání aktů správních vychází prezident z ustanovení obvyčejného zákona, proto se mu zde přiznává postavení správního orgánu.

Pravděpodobně nejznámější případ, kdy se posuzovalo, zda prezident republiky jednal jako správní orgán, je záležitost s (ne)jmenováním justičních čekatelů. V tomto případě prezident jmenoval ty soudce, kteří podle něj splňovali zákonné požadavky. Zbytek justičních

²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. s. 270-273.

²⁵ RAJCHL, Jiří a kol. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 75 s.

čekatelů, kteří podle něj nesplňovali požadavek dosaženého věku, nejmenoval. Přitom jmenování soudců je pravomoc, která podléhá kontrasignaci, a navíc seznam justičních čekatelů prezidentovi předkládá vláda, která pečlivě zváží, zda uchazeče doporučí nebo ne. V tomto případě bylo nutné vyřešit otázku, zda prezident jednal jako ústavní činitel nebo měl postavení správního orgánu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě (ne)jmenování soudců má prezident postavení správního orgánu. K tomu stanovil, že aby se jednalo o správní orgán, je nutné splnit dvě podmínky, a to kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy výkon jeho pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je pouze ustanovením kompetenčním zatímco §60 zákona o soudech a soudcích je úpravou hmotněprávní, která stanoví předpoklady pro funkci soudce. Při výkonu pravomoci prezident aplikuje hmotněprávní úpravu, tedy zákon o soudech a soudcích a zároveň zasahuje do veřejných subjektivních práv justičních čekatelů.²⁶

2.4.2 Orgány územních samosprávných celků

Orgány územních samosprávných celků jsou zejména obecní úřady, městské úřady, úřady městysu, magistráty statutárních měst a úřady městských částí a obvodů statutárních měst, Magistrát hlavního města Prahy a úřady městských částí a obvodů hlavního města Prahy a krajské úřady.²⁷

Všechny tyto orgány vykonávají jak státní správu, tak samosprávu a při jejím výkonu tedy mají postavení správních orgánů. Postavení správních orgánů mohou mít například i zastupitelstvo obce nebo rada obce²⁸, případně přestupková komise, která je zvláštním orgánem obce nebo správním orgánem může být i obecní policie, pokud řeší přestupky v blokovém řízení. Naopak postavení správního orgánu nemá příslušný odbor obecního či krajského úřadu jako takový, neboť orgánem územního samosprávného celku je pouze úřad jako celek.

2.4.3 Jiné orgány

Vymezení kategorie jiných orgánů může být problematické. Někteří autoři do této kategorie řadí tzv. nezávislé správní úřady jako např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Podle jiných autorů sem spadá Nejvyšší kontrolní úřad nebo Česká národní banka. Lze se setkat i s názory, podle kterých jsou nezávislé správní úřady součástí moci výkonné, i když v určitém specifickém postavení.²⁹

²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

²⁷ POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád, 1. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 12

²⁸ Ta může podle §58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ukládat pokuty.

²⁹ POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. 14 s.

O nezávislých správních úřadech platí, že jsou: přímými vykonavateli státní správy, mají celostátní územní působnost a specializovanou věcnou působnost, která je vymezená úžeji než u ministerstev, nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu ani vládě a nemají podřízené žádné správní úřady.³⁰

Mezi jiné orgány je možné v určitých situacích podřadit i orgány moci zákonodárné a soudní. Je to zejména v situacích, kdy vykonávají veřejnou správu v určité specifické oblasti. Jedná se o rozhodování o poskytování informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V tomto případě nemají postavení zákonodárců a soudců, ale postavení správního orgánu, který rozhoduje o žádosti o informace. I když vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, nelze je zařadit mezi orgány moci výkonné.³¹

2.4.4 Právnícké a fyzické osoby

Postavení správních orgánů mohou mít za určitých okolností i právnícké a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Právnícké osoby jsou subjekty soukromého práva, na které byl na základě zákona přenesen výkon veřejné správy. Postavení správních orgánů mohou mít například různé zájmové samosprávné komory jako jsou Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Česká advokátní komora atd. Nebo postavení správních orgánů mohou mít různé fondy jako například Státní zemědělský a intervenční fond či Státní fond životního prostředí České republiky. Fondy mají postavení správních orgánů nejčastěji v situacích, kdy rozhodují o přidělování dotací. Mezi právnícké osoby, které mají v jistých situacích postavení správního orgánu, se řadí i školy, a to jak školy ve smyslu školského zákona, tak i vysoká škola podle zákona o vysokých školách.³² Školy ve smyslu školského zákona mají postavení správního orgánu v případech, kdy například ředitel školy rozhoduje o přijetí či nepřijetí ke studiu. Vysoké školy mají postavení správního orgánu v případech, kdy například rektor podepisuje a vydává diplomy nebo při stanovování poplatku za studium atd.

Existují právnícké osoby, jejichž zakladatelem je stát nebo územní samosprávný celek, které mohou mít v určitých situacích postavení správního orgánu. V tomto případě se už nejedná o právníckou osobu v klasickém slova smyslu, ale o veřejnou instituci. Veřejnou instituci od klasické právnícké osoby odlišuje to, že jejím zakladatelem je orgán veřejné moci. Aby se jednalo o veřejnou instituci, musí být splněny následující podmínky: zřizovatelem je

³⁰ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. 2014, 218 s.

³¹ POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2016. 14 s.

³² JEMELKA, Luboš, Klára PONĎELÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016, s. 10-11.

stát případně územní samosprávný celek a instituce musí být zřízena k dosahování veřejného účelu, pravomoc a působnost musí být stanovena zákonem, stát vytváří orgány instituce a stát musí mít možnost vykonávat kontrolu její činnosti. Veřejné instituce mají postavení správních orgánů nejčastěji v případech, kdy rozhodují o žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Veřejnými institucemi například může být Všeobecná zdravotní pojišťovna, Národní památkový ústav, ČEZ nebo Dopravní podnik hlavního města Prahy atd.

Fyzickými osobami, které jsou správními orgány se podle nového správního řádu rozumí lesní stráž, rybářská stráž, myslivecká stráž, stráž přírody nebo se může jednat o notáře, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy podle notářského řádu.³³

2.5 Správní orgán podle SŘS

Správní soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tímto zákonem se řídí soudy, které jednají a rozhodují ve správním soudnictví. Jedná se o krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Tyto soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, a to za předpokladu, že tyto osoby tvrdí, že byly jednáním správního orgánu dotčeny na svých veřejných subjektivních právech. Jednání před správním soudem se zahajuje pouze na návrh a pouze tehdy, když navrhovatel vyčerpal všechny opravné prostředky, které mu k ochraně jeho procesních práv dává zákon.

Klíčovým ustanovením soudního řádu správního, které obsahuje legislativní zkratku správní orgán, je §4 odst. 1 písm. a). V tomto ustanovení je uvedeno „*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, 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...* V odstavci 1 je dále uvedeno, že správní soudy rozhodují o ochraně proti nečinnosti správního orgánu a o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Je patrné, že vymezení okruhu správních orgánů je takřka stejné jako jejich vymezení ve správním řádu. Aby se jednalo o správní orgán, uvedl Nejvyšší správní soud tři základní znaky: musí se jednat o orgán moci výkonné nebo jiný orgán uvedený v definici §4 SŘS, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.³⁴ Za splnění těchto

³³ JEMELKA, Luboš, Klára PONĎĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016, s. 11-12.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007 – 197, bod 204.

podmínek je možné, aby rozhodnutí správního orgánu, případně jiný úkon bylo přezkoumáno ve správním soudnictví.

Mezi orgány moci výkonné se řadí zejména ministerstva a jiné správní úřady, jejichž existence vychází již z Ústavy, a to z čl. 79 odst. 1. Ministerstva jsou ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Co se týče jiných správních úřadů, zde je nutné je rozdělit na správní úřady s celostátní působností a tzv. územní odborné správní úřady.

Správní úřady s celostátní působností jsou zpravidla řízeny vládou nebo jsou podřízeny některému z ministerstev. Mezi úřady řízené vládou spadají například Český úřad zeměměřičský a katastrální, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad atd. Úřady s celostátní působností, které jsou řízeny příslušnými ministerstvy jsou zejména různé inspekce jako např. Česká obchodní inspekce podřízená Ministerstvu průmyslu a obchodu nebo Generální finanční ředitelství a generální ředitelství cel podřízené Ministerstvu financí a zároveň stojící na vrcholku organizační struktury finanční respektive celní správy.

Vedle úřadů s celostátní působností na našem území působí i tzv. územní odborné správní úřady. Ty vykonávají státní správu v určitých oblastech a na určitém území. Zde se jedná například o krajské hygienické stanice.

Je namístě zmínit ještě jednu skupinu správních úřadů, které se svým postavením vymykají klasickému řazení mezi správní úřady s celostátní působností. Jedná se o nezávislé správní úřady. Nezávislé je zde myšleno tak, že nejsou odpovědný vládě ani žádnému ministerstvu. Nezávislými správními úřady jsou například Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nebo Úřad pro ochranu osobních údajů.³⁵

Mezi orgány moci výkonné jsou také řazeny prezident a vláda. Ovšem jak už jsem zmínil výše, jejich postavení jako správních orgánů je často sporné, ale judikatura Nejvyššího správního soudu se přiklání k tomu, že v určitých situacích postavení správního orgánu mají. Například prezident má postavení správního orgánu při vydávání správních aktů, kdy jmenuje soudce.³⁶

V postavení správního orgánu může být Policie ČR. Ta v určitých situacích vystupuje v roli správního orgánu, kdy například vydává různá rozhodnutí týkající se pobytu cizinců nebo vystupuje jako orgán dohlížející na bezpečnost a plynulost na pozemních komunikacích. Je

³⁵ Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. §4

³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

důležité rozlišovat, zda působí jako správní orgán, kdy rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob nebo zda působí jako orgán činný v trestním řízení. Kdyby Policie ČR vystupovala jako orgán činný v trestním řízení, nebyl by přezkum před správními soudy možný.

V komentovaném ustanovení k soudnímu řádu správnímu je zmínka o státním zastupitelství jako správním orgánu. Státní zastupitelství samo o sobě není klasickým správním úřadem ve smyslu čl. 79 Ústavy, ale jedná se o státní orgán moci výkonné, který je podřízen ministerstvu spravedlnosti. Hlavním úkolem státních zastupitelství je zastupování státu v trestních věcech. V těchto případech postavení správního orgánu nemají. Ale jelikož se jedná o státní orgán, je možné zažádat o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V tomto případě už postavení správního orgánu mít bude, protože o žádosti bude nutné rozhodnout a v případě, kdy by informace nebyla poskytnuta, vydá o tom rozhodnutí jako správní orgán.

Soudní řád správní přiznává postavení správních orgánů také orgánům územních samosprávních celků. Těmi jsou obce a kraje. Za orgány obce se považují obecní úřad, starosta, rada obce, zastupitelstvo obce případně zvláštní orgány obce v podobě přestupkové komise nebo obecní policie. Za orgány kraje jsou považovány krajský úřad, hejtmán kraje, rada kraje, zastupitelstvo kraje. Zvláštní postavení má hlavní město Praha, jelikož je to obec a zároveň kraj. Zde se jedná o zastupitelstvo, rada, primátor, magistrát, zvláštní orgány a městská policie.

Soudní řád správní rovněž přiznává postavení správního orgánu fyzickým a právnickým osobám, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Co se týče právnických osob, zde lze zmínit například profesní komory nebo školy a školské právnické osoby. Profesní komory disponují disciplinární pravomocí rozhodovat o veřejných subjektivních právech a povinnostech svých členů čímž získávají postavení správního orgánu. Jelikož rozhodují o veřejných subjektivních právech, přezkoumávají se jejich rozhodnutí ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle §65 a násl. soudního řádu správního.³⁷ Školy a školská zařízení získávají postavení správního orgánu tehdy, když rozhodují o právech a povinnostech žáků a studentů. To se děje například v situacích, kdy vysoká škola vydá rozhodnutí i přijetí/nepřijetí ke studiu nebo když vyměřuje poplatek za studium atd.

Za zmínku stojí i fakt, že soudní řád správní přiznává za určitých okolností postavení správního orgánu i soudům. Ty však řadí mezi jiné orgány, které patří do jakési zbytkové

³⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 4. května 2005, sp. zn. 1 As 21/2004 – 38.

kategorie. Soudy jsou v postavení správních orgánů tehdy, když rozhodují o žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.³⁸

2.6 Správní orgán podle části páté OSŘ

Vznik správního soudnictví se datuje k 1. 1. 2004, a to s účinností soudního řádu správního. Zde se nabízí otázka, jakým způsobem se dala přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů do vzniku správního soudnictví podle? Do účinnosti soudního řádu správního suplovaly jeho funkci civilní soudy, kterým tato pravomoc vyplývala z části páté občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“). Jako civilní soudy jsou v prvním stupni příslušné okresní soudy, případně krajské soudy ve věcech, týkajících se vkladu práva do katastru nemovitostí. Část pátá byla do OSŘ vložena zákonem č. 519/1991 Sb., který ji v té době nazval „Správní soudnictví“. Tato pravomoc na civilní soudy dopadla proto, že již samotná Listina základních práv a svobod ve svém článku 36 odst. 2 stanovila, že *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí...“* Jelikož bylo nutné toto ústavně zaručené právo dodržet a jelikož neexistovalo správní soudnictví, zákonitě to muselo dopadnout právě na civilní soudy. Problémem týkajícího se přezkumu rozhodnutí bylo, že civilní soudy rozhodovaly pouze v jediném stupni a odvolání proti jejich rozhodnutí nebylo přípustné. Proto se stávalo, že odvolacím orgánem byl Ústavní soud. Ten však takovýto stav kritizoval a poukazoval na to, že odvolacím orgánem by měl být Nejvyšší správní soud. Možná zesilující nátlak ze strany Ústavního soudu na zákonodárce mohl za to, že správní soudnictví vzniklo a přezkum rozhodnutí správních orgánů dopadlo na soustavu správních soudů. Hlava pátá OSŘ pod názvem „správní soudnictví“ sice byla zrušena, ale pouze v tom významu, že působnost v oblasti správního soudnictví přešla na soustavu správních soudů.

V současné době je tedy část pátá OSŘ stále aktuální, ale je nazvána „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“. Tato část byla do OSŘ včleněna zákonem č. 151/2002 Sb., který byl rukou v ruce spjat s SŘS. Sice je zde uveden termín jiný orgán, ovšem lze vydedukovat, že jiným orgánem se má na mysli orgán, který rozhodoval o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, a proto se jedná o správní orgán. Výjimka, proč se rozhodnutí nepřezkoumává ve správním soudnictví, ale podle části páté OSŘ je taková, že správní orgán rozhodoval ve věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva. Aby bylo možné dostatečně identifikovat situaci, za které lze podat žalobu podle části páté OSŘ, v §244

³⁸ Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

OSŘ je uveden výčet orgánů, kterých se to týká. V §244 je tedy uvedeno „*Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení*“. Z definice je patrné, že OSŘ správní orgán definuje podobně jako správní řád či soudní řád správní. Definice správního orgánu je široká a zahrnuje velké množství subjektů. Ovšem většina zmíněných subjektů vykonává rozhodovací činnost v oblasti práva veřejného, tedy rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. To pro adresáta znamená, že mu případná ochrana bude poskytnuta před správními soudy. Ty samé správní orgány, které vykonávají působnost v oblasti práva veřejného mohou v určitých situacích vykonávat i působnost v oblasti práva soukromého, tj. v oblastech občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních. Aby se tedy jednalo o správní orgán podle významu části páté, musí být splněna ta podmínka, že daný správní orgán rozhodl danou věc, která svým obsahem spadá do soukromého práva. Správních orgánů, které rozhodují spory se soukromoprávní povahou, je celá řada.

Správním orgánem může být například obecní úřad obce s rozšířenou působností v případě, kdy má postavení vyvlastňovacího úřadu podle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. V tomto případě je důležité si uvědomit, že samotný proces vyvlastnění je nepochybně zásah do veřejných subjektivních práv, která jsou chráněna na ústavní úrovni, a to v Listině základních práv a svobod v čl. 11, který se týká vlastnických práv. Aby vůbec mohlo dojít k vyvlastnění, musí být splněny podmínky, které stanoví zákon č. 184/2006 Sb. Úplně základní podmínka, která musí být naplněna je, že vyvlastnění musí být vždy ve veřejném zájmu, který musí převažovat nad zájmem individuálním. Druhá podmínka je, že vyvlastnit lze jen za náhradu. Po splnění těchto podmínek je možné přistoupit k samotnému vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad jakožto správní orgán rozhoduje podle §24 odst. 3 vyvlastňovacího zákona o splnění podmínek vyvlastnění a pokud jsou splněny, rozhodne o zrušení práva věcného břemena k nemovitosti nebo rozhodne o omezení vlastnického práva tak, že nemovitost zatíží věcným břemenem ve prospěch vyvlastnítele nebo odejme vlastnické právo vyvlastňovaného a převede ho na vyvlastnítele.³⁹ V tomto případě se jedná o rozhodnutí správního orgánu v oblasti práva veřejného. Sice správní orgán zasahuje do vlastnických práv fyzických nebo právnických osob, ale jelikož se to týká veřejného zájmu, spadá do veřejnoprávní oblasti. Po rozhodnutí o

³⁹ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

vlastnických právech se vyvlastňovací úřad zabývá náhradou za vyvlastnění, a to podle §24 odst. 4 vyvlastňovacího zákona. V této fázi už správní orgán svým rozhodnutím zasahuje do oblasti práva soukromého, jelikož rozhoduje o soukromých subjektivních právech. A právě rozhodnutí v oblasti soukromoprávní je klíčové v tom, že fyzické nebo právnické osoby, o jejichž soukromých subjektivních právech bylo rozhodnuto, se mohou domáhat ochrany u civilního soudu podle části páté OSŘ. V praxi často dochází k situacím, kdy osoby, o jejichž právech bylo rozhodnuto, se chtějí domáhat ochrany před soudem. Ovšem zde se projevuje neznalost v tom, že nejsou schopni rozlišit, zda podat žalobu ke správnímu soudu nebo k civilnímu soudu podle části páté OSŘ. Pokud se chtějí bránit proti samotnému rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, kterým jim byla odejmuta vlastnická práva k nemovitosti, zde by se podávala žaloba ke správnímu soudu. Pokud by se chtěli bránit proti rozhodnutí správního orgánu ve stanovení výše náhrady za vyvlastnění, řídilo se by se to podle částí páté OSŘ. Pokud bude žaloba podána nesprávně, příslušný soud žalobu odmítne a osobu poučí o tom, že žalobu lze podat u příslušného soudu ve lhůtě jednoho měsíce od odmítnutí žaloby.

Správním orgánem může být i katastrální úřad v případě, kdy rozhoduje o vkladu práva do katastru nemovitostí. Katastrální úřad tedy rozhoduje o tom, zda povolí zapsat do katastru určitá práva, která jsou stanovena v §11 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí. Aby mohlo dojít k povolení vkladu, musí být splněny určité podmínky, které stanoví katastrální zákon v §14-18. Pokud jsou podmínky splněny, správní orgán vklad povolí. Povolení vkladu ještě předchází jeden úkon, který je nezbytný k právoplatnému povolení. Jedná se o informování vlastníka dotčené nemovitosti podle §16 odst. 1 katastrálního zákona. K tomuto kroku se přistoupilo z toho důvodu, aby se předcházelo podvodům, kdy by mohlo dojít k tomu, že vlastník nebude o prováděné změně vědět. Vklad tedy bude možné provést až po uplynutí 20 dnů ode dne, kdy k zaslání informace vlastníkovu došlo. Proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje není možné podat žádný opravný prostředek, přezkumné řízení, obnova řízení ani žaloba podle ustanovení části páté OSŘ. Není možné se domáhat ani ochrany ve správním soudnictví, neboť §68 písm. b) soudního řádu správního stanoví, že nelze podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromoprávní povahy, což vklad do katastru nemovitostí nepochybně je. Pokud správní orgán vydá rozhodnutí, kterým vklad zamítne, opět zde není možné podat žádný opravný prostředek, přezkumné řízení ani obnova řízení. Ovšem v tomto případě je přípustná žaloba podle části páté OSŘ, a to do 30 dnů ode dne doručení

rozhodnutí.⁴⁰ Příslušným soudem v prvním stupni bude krajský soud, který je příslušný podle §249 odst. 2 rozhodovat ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem.

Dalším správním orgánem, který má pravomoc rozhodovat o věcech soukromoprávního charakteru, je Český telekomunikační úřad (dále „ČTÚ“). Oprávnění k rozhodování těchto sporů pro něj vyplývá z §129 zákona o elektronických komunikacích. Podmínky uvedené v §129 musí být naplněny, jinak by o sporu ČTÚ rozhodovat nemohl a rozhodnutí by podléhalo posouzení soudu. ČTÚ tedy rozhoduje spory, kdy se na něj obrátí buď osoba vykonávající komunikační činnost, nebo uživatel. ČTÚ je zde správním orgánem, který je příslušný rozhodovat jako orgán v prvním stupni. O odvolání by rozhodoval předseda ČTÚ. ČTÚ je jiným ústředním správním úřadem, tudíž je nadán pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jedná se např. o udělování oprávnění k poskytování komunikačních služeb, vydává opatření obecné povahy, stanovuje, vybírá a vymáhá poplatky atd. Jak už jsem zmínil výše, ČTÚ je oprávněn rozhodovat záležitosti, které svou podstatou spadají do soukromoprávní oblasti. Jde o spory mezi poskytovateli komunikačních služeb a jejich uživateli. Nejčastěji se spory týkají výše úhrad za poskytnuté služby. Jedna ze stran má tedy možnost obrátit se podle §129 zákona o elektronických komunikacích na ČTÚ, aby ve sporu rozhodl. Pokud s výsledným rozhodnutím je jedna ze stran nespokojená, má možnost domáhat se ochrany u soudu. V těchto případech často docházelo k situacím, kdy nebylo zjevné, na který soud se obrátit, protože účastníci řízení před správním orgánem nedokázali rozlišit, zda má věc soukromoprávní nebo veřejnoprávní charakter. Takové spory nakonec skončili u zvláštního senátu, jehož hlavním úkolem je rozhodovat tyto kompetenční spory podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát zpravidla zkoumá zejména charakter dané věci, tj. zda se věc týká oblasti soukromého práva nebo veřejného práva. Zde lze zmínit rozhodnutí zvláštního senátu, kdy rozhodoval o nezaplacených částkách za poplatky a hovorné. Spor spočíval v tom, že účastník měl povinnost k finančnímu plnění, které vyplývalo ze smlouvy, kterou uzavřel s provozovatelem veřejné telekomunikační sítě. V tomto případě se tedy nejednalo o vztahy nadřízenosti a podřízenosti, neboť obě strany si sjednaly smlouvu o poskytování telekomunikačních služeb dobrovolně. I když se jednalo o spor soukromoprávní povahy, byl příslušný k vydání rozhodnutí správní orgán podle §129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, a proto příslušným v řízení před soudem bude okresní soud.⁴¹

⁴⁰ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ust. §18 odst. 5.

⁴¹ Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 26. července 2011, sp. zn. Konf 25/2011 – 8.

2.7 Správní orgán podle kontrolního řádu

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále „kontrolní řád“) je relativně novým zákonem, který upravuje proces kontrol ve veřejnoprávní oblasti. Jedná se o obecný právní předpis, jehož účelem bylo sjednotit co největší množství subjektů, které by se pod něj daly subsumovat a které by se jím řídily. V §1 odst. 1 je vymezena působnost zákona, tedy „*tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).*“⁴² Zde se jedná o vymezení okruhu orgánů, na které kontrolní řád dopadá a které tak při výkonu kontroly mají povinnost se jím řídit. Existuje zde podobnost definice jako ve správním řádu ovšem s tím rozdílem, že zde není výslovně uvedena legislativní zkratka správní orgán. Z dedukce §1 je však patrné, že se jedná o správní orgány, pouze zde jsou označovány jako kontrolní orgány. Samotný zákon konkrétní správní orgány nedefinuje. Jejich zmocnění k provádění kontroly pro ně vyplývá ze zvláštních zákonů, které jsou hmotněprávní právní úpravou, zatímco kontrolní řád je ve vztahu k nim procesněprávní úpravou. Ještě, než se dostanu k samotným správním, respektive kontrolním orgánům, je třeba si ujasnit rozdíl mezi kontrolou a dohledem. Obě činnosti v sobě zahrnují určitou podobnost. Kontrola je určitá časově ohraničená činnost, u které se předpokládá její zahájení a následné ukončení. Cílem kontroly je zjišťování toho, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí plynou ze zvláštních právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů a následné porovnání se stavem, který je žádoucí.⁴³ Při provádění kontroly dochází toliko ke zjišťování určitého faktického stavu a jeho následné porovnávání se stavem, který je žádoucí. Tedy zde nedochází k žádnému zásahu do práv a povinností kontrolovaných osob tím způsobem, že by jim kontrolní orgán ukládal povinnosti. K ukládání povinností může docházet až vzápětí, když kontrolní orgán zjistí nedostatky. Zatímco ve správním řízení je hlavním cílem vydání správního rozhodnutí, kterým už se do práv a povinností osob zasáhne.⁴⁴

Dohled je časově neohraničená monitorovací činnost, při které kontrolní orgán neustále dohlíží na to, zda kontrolovaný subjekt dodržuje své povinnosti, které mu stanoví zákon.

⁴² Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, ust. §1.

⁴³ Ust. §2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole

⁴⁴ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 23 s.

Dohled tedy v podstatě může probíhat neustále.⁴⁵ Při provádění dohledu se tedy kontrolní řád nepoužije, neboť se jedná o činnost, která nesplňuje jednu z definic kontroly, a to časovou omezenost. Ovšem při výkonu dohledu může nastat situace, kdy orgán, který vykonává dohled, bude provádět kontrolu na místě, a zde by se použil kontrolní řád.

Při provádění kontroly kontrolním orgánem je namístě zmínit fakt, že vztah mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou je do jisté míry nezávislý a zpravidla neexistuje přímý vztah nadřízenosti a podřízenosti. Jedná se tedy o kontrolu vnější. Naproti tomu kontrola vnitřní je činnost, která je vykonávána v rámci jednoho úřadu např. ředitel úřadu provádí kontrolu jednotlivých útvarů úřadu. V tomto případě by průběh kontroly byl mnohem méně formální než u kontroly vnější, a proto by se zde ustanovení kontrolního řádu nepoužila. Definovat konkrétní kontrolní orgány, které by spadaly pod dikci kontrolního řádu není reálné, neboť by se jednalo o obrovskou škálu subjektů. Navíc konkrétní orgány, které provádí tu danou kontrolu v různých oblastech veřejné správy, jsou vymezeny ve zvláštních zákonech.⁴⁶

První skupinou orgánů jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Těmto orgánům vedle jejich dalších kompetencí náleží i kontrolní kompetence, které buď vykonávají samy, nebo prostřednictvím specializovaných orgánů, které zřídily. Například Ministerstvo vnitra vykonává kontrolu nad samostatnou působností obcí, krajů i hlavního města Prahy. Zatímco kontrolu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy vykonávají věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Ministerstvo financí provádí kontrolu hospodaření hlavního města Prahy, pokud Praha nevyužije služeb auditora nebo přezkoumává hospodaření krajů. Ovšem častější jsou situace, kdy je kontrola vykonávána prostřednictvím specializovaných orgánů státu, které vykonávají kontrolu v určitých oblastech veřejné správy. Tyto specializované orgány jsou zřízeny ministerstvy. Ministerstva si v tomto případě ponechala roli ústředního koordinačního a metodického orgánu, zejména v oblastech specializovaných kontrol. Například kontrolními orgány dohlížejícími na dodržování pracovněprávních předpisů jsou Státní úřad inspekce práce, podřízen Ministerstvu práce a sociálních věcí, a oblastní inspektoráty, které jsou podřízeny Státnímu úřadu inspekce práce. Dalším orgánem je Česká obchodní inspekce, která provádí kontrolu nad dodržováním právních předpisů v oblasti obchodování a která je podřízena Ministerstvu průmyslu a obchodu. Kontrolu právních předpisů v oblasti zemědělských a potravinářských produktů provádí Státní

⁴⁵ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 20 s.

⁴⁶ Tak např. ministerstvo financí je ústředním správním úřadem pro finanční kontrolu podle §7 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

zemědělská a potravinářská inspekce podřízená Ministerstvu zemědělství. Pod ministerstvo školství spadá Česká školní inspekce provádějící kontrolu dodržování právních předpisů v oblasti školství. Posledním příkladem kontrolního orgánu jsou daňové kontroly správy daní, které vykonávají Generální finanční ředitelství, které je podřízené Ministerstvu financí a dále Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady.⁴⁷ Specializovaných úřadů zřízených k provádění kontrolní činnosti je mnohem více, ovšem pro názornou představu by to mohlo stačit.

Druhou skupinou orgánů jsou orgány územních samosprávných celků. Jejich kompetence v oblasti výkonu kontroly se zvýšily právě s účinností kontrolního řádu. Ve starém zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole územní samosprávné celky vůbec zmíněny nebyly, neboť samospráva byla teprve na vzestupu. V současné době tedy obce a kraje vykonávají kontrolní činnost v přenesené působnosti. Jedná se např. o kontroly v oblasti živnostenského podnikání podle živnostenského zákona, o kontroly v oblasti dopravy podle zákona o silniční dopravě či o kontroly v oblasti vod podle vodního zákona. Územní samosprávné celky mohou vykonávat kontrolní činnost podle kontrolního řádu i v samostatné působnosti. Jedná se zejména o situace, kdy vykonávají veřejnosprávní kontrolu o poskytnutých dotacích podle zákona o finanční kontrole nebo provádějí kontrolu hospodaření u příspěvkových organizací, které zřídily.⁴⁸ Určitým specifikem jsou finanční a kontrolní výbory zastupitelstev. Zde se nejedná přímo o orgán územního samosprávného celku, ale spíše o „orgán orgánu“. Zastupitelstva si tyto výbory zřizují jako poradní orgány, které ovšem mohou také provádět kontrolní činnost. Zpravidla je jejich kontrolní činnost zaměřena na kontrolu vnitřní, tj. na kontrolu ostatních orgánů obce. V tomto případě by se nejednalo o kontrolu podle kontrolního řádu. Ale může nastat situace, kdy kontrolní či finanční výbor budou pověřeny zastupitelstvem obce, aby provedli vnější kontrolu (např. kontrolu hospodaření příspěvkových organizací nebo kontrolu poskytnutých dotací apod.), a potom by se jednalo o kontrolní činnost podle kontrolního řádu.⁴⁹

Kategorie jiných orgánů je zřejmě nejužší. Spadá sem např. Nejvyšší kontrolní úřad nebo orgány Poslanecké sněmovny, tedy například její kontrolní výbor. Co se týče Nejvyššího kontrolního úřadu, ten si při vytváření zákona o kontrole prosadil, že se na něj tento zákon

⁴⁷ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. s. 31-32.

⁴⁸ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 32 s.

⁴⁹ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 33 s.

vztahovat nebude, ale bude se řídit dosavadním zákonem, tedy zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.⁵⁰

Další kategorií definovanou v §1 kontrolního řádu jsou právnické osoby. Právnickými osobami vykonávající kontrolní činnost podle kontrolního řádu mohou být např. různé profesní komory jako Česká lékařská komora, Česká advokátní komora atd. U profesních komor se kontrolní ráz projevuje zejména v oblasti disciplinární, kdy samotnému kárnému řízení může předcházet kontrola dle kontrolního řádu. Další právnickou osobou, která může vykonávat působnost v oblasti veřejné správy v rámci kontrolního řádu, je právnická osoba, které kontrolní orgán svěřil výkon kontrolní činnosti např. na základě veřejnoprávní smlouvy. Jedná se o auditora, který vykonává kontrolu podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech.⁵¹

Poslední kategorií zmíněnou v §1 jsou fyzické osoby. Fyzické osoby jako kontrolní orgány nejsou doposud známy. Ovšem pro případ, že by se to do budoucna změnilo, zákonodárce tento pojem do zákona vložil. Vzdáleně by se dalo říci, že do kategorie fyzických osob patří různé tzv. stráže. Zde se mají na mysli např. lesní stráž, rybářská stráž, myslivecká stráž atd. Ovšem ty nevykonávají kontrolní činnost v tom smyslu, že by se při ní řídily podle ustanovení kontrolního řádu. Jejich činnost lze charakterizovat spíše jako dohled, tedy jde o činnost časově neohrazenou a vykonávanou neustále, přičemž při provádění dohledu můžou nastat situace, kdy dojde k porušení povinností vyplývajících ze zákonů, a potom příslušná stráž může zahájit správní řízení o přestupku.⁵²

⁵⁰ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 32 s.

⁵¹ DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. 32 s.

⁵² DVORSKÁ, O. KONTROLNÍ ŘÁD poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013. s. 32-33.

Závěr

Vymezit legislativní zkratku správní orgán se zdá být na první pohled jednoduché. Jeho vymezení pouze z ustanovení §1 správního řádu může být poněkud strohé, nýbrž ne vždy je jasné, jaký konkrétní subjekt se pod daným termínem skrývá. Proto jsem si ve své bakalářské práci dal za cíl termín správní orgán vymezit a specifikovat podle různých právních předpisů, tedy nejen podle správního řádu a zároveň zmapovat určitý vývoj, kterým tento termín prošel.

Při vymezování jsem se nejprve zaměřil na období první republiky, neboť bylo důležité si zmapovat celkový vývoj právní úpravy, která se tímto termínem zaobírala. Obecně však lze říci, že od období první republiky až do účinnosti nového správního řádu, se termínem správní orgán rozuměly pouze ty správní orgány, které vykonávaly působnost v oblasti státní správy. Zlom nastal až po roce 1989, kdy se začala obnovovat a vyvíjet samospráva. Od této chvíle bylo nutné počítat s tím, že správní orgány nebudou pouze takové orgány, které vykonávaly státní správu, ale že se mezi správní orgány budou řadit i orgány samosprávné, tedy obecní úřady, krajské úřady, ale i různé samosprávné komory.

Po historickém úvodu jsem se pokusil vymezit konkrétní správní orgány ve smyslu ustanovení §1 správního řádu. Vymezení jednotlivých správních orgánů nebylo příliš obtížné až na vymezení jiných orgánů. Zde jsem se setkal s různými názory, jaké orgány se sem řadí. Podle některých autorů mezi jiné orgány spadají tzv. nezávislé správní úřady jako Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání atd. Někteří autoři do této kategorie řadí Nejvyšší kontrolní úřad nebo Českou národní banku. Po zvážení těchto názorů jsem dospěl ke konsenzu. Neboť je nutné, aby každá instituce, každý orgán patřil do některé z kategorií státní moci. Všechny orgány veřejné správy patří do moci výkonné. To však nemusí nutně znamenat, aby se všechny správní orgány musely subsumovat pod orgány moci výkonné. Většinou to má nějaký racionální důvod jako je určitá politická nezávislost daného orgánu na vládě či jiném orgánu. Kdyby se tzv. nezávislé správní úřady nebo Nejvyšší kontrolní úřad řadily mezi orgány moci výkonné, znamenalo by to, že budou pravděpodobně odpovědné vládě či jinému orgánu, a tím by jejich existence ztrácela význam, neboť jejich kompetence spočívá zejména ve výkonu určitých nezávislých kontrol či dozoru.

Vymezování správního orgánu podle SŘS bylo takřka stejné jako ve správním řádu. Je to naprosto logické, neboť všechny úkony, které správní orgán realizuje, je možné následně přezkoumat ve správním soudnictví. Proto by zde nebylo namístě, aby se definice správního orgánu podle SŘS a správního řádu rozcházely.

Složitější bylo vymezení správního orgánu podle OSŘ. V tomto případě bylo nutné dokázat rozlišit mezi úkony správního orgánu v oblasti veřejného práva a mezi úkony v oblasti práva soukromého. Při nesprávném vyhodnocení může nastat situace, kdy adresát podá žalobu k nesprávnému soudu. V praxi je to hojně se vyskytující problém, protože část pátá OSŘ není mezi veřejností tolik rozšířená. Pokud jsou lidé dotčeni rozhodnutím správního orgánu, automaticky se obrátí na správní soudy. Obecně však tuto kompetenci civilních soudů hodnotím kladně, neboť tím dochází k odlehčení agendy správních orgánů, a navíc v soukromoprávní oblasti bude mít civilní soud podstatně větší zkušenosti při rozhodování než samotný správní orgán.

Posledním zákonem, kterým jsem se ve své práci zabíral, byl kontrolní řád. V tomto případě jsem se snažil vymezit správní orgány, které se jím řídí a v jakých situacích. Největší spektrum kontrolních orgánů čítají různé speciální orgány státu zřízené ministerstvy. Jde o různé inspekce jako například Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd. vykonávající působnost správního orgánu v situacích, kdy při zjištění nedostatků ukládají určitá nápravná opatření k odstranění závadného stavu.

Termín správní orgán je tedy obsažen ve více právních předpisech, zejména ve zvláštních zákonech, ale abych se zabýval každým z nich, to by přesáhlo rozsah bakalářské práce. Podle mého názoru je takovéto vymezení dostačující k tomu, aby si člověk mohl názorně a konkrétně představit, kdo a za jakých podmínek může postavení správního orgánu mít.

Seznam použitých zdrojů

Knižní zdroje

- [1] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [2] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- [3] ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin [4] PROKOP. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 8072016008.
- [4] *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Periplum, 2007, 445 s. Studie a analýzy. ISBN 978-80-86624-45-7.
- [5] RAJCHL, Jiří a kol. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.
- [6] WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič & Novotný, 1930, 212 s.
- [7] POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015, xix, 796. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
- [8] JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016, xxviii, 923. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.
- [9] Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016

[10] DVORSKÁ, Olga. Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013, 207 s. ISBN 978-80-7201-902-1.

Internetové zdroje

POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady [online]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx>>.

Použité právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (Listina základních práv a svobod).
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) ve znění pozdějších předpisů.
- Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), ve znění vládního nařízení č. 20/1955 Sb. účinném ke dni 1. července 1955.
- Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon), ve znění zákona č. 13/1954 Sb. účinném ke dni 3. března 1954.
- Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, ve znění vládního nařízení č. 91/1960 Sb. účinném ke dni 1. července 1960.
- Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 71/1967 Sb. účinném ke dni 12. ledna 1968.
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 500/2004 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2006.
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005, sp. zn. 1 As 21/2004.
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 26. července 2011, sp. zn. Konf 25/2011.

Shrnutí

Bakalářská práce se zaměřuje na vymezení legislativní zkratky správní orgán. Tento pojem je naprosto klíčový pro oblast veřejné správy. Proto je cílem této práce vymezit, kdo nebo co je správní orgán. Správní orgán je v práci vymezen nejprve z historického hlediska tak, jak se měnil jeho význam v průběhu let. Termín správní orgán je zakotven nebo používán ve více právních předpisech. V práci se však zaměřuji zejména na čtyři zákony, které s tímto termínem pracují. Jedná se o správní řád, soudní řád správní, občanský soudní řád a kontrolní řád. Z kontextu těchto čtyř zákonů vymezuji, jak legislativní zkratku správní orgán vykládají.

Summary

This bachelors work is focused on defining legislative abbreviation of administrative authority which is vital in the branch of public administrative. Therefore a goal of the work is to define who or what the administrative authority is. It is defined in a historical context at first. The term of administrative authority is anchored or used in more than one legal regulation. However, this work of mine will be focused specifically on four of them. These are: administrative law, court administrative law, civil judicial law and law of inspection. In context of those four laws I define how they present legislative abbreviation of administrative authority.

Klíčová slova

Správní orgán

Veřejná správa

Správní řád

Soudní řád správní

Občanský soudní řád

Kontrolní řád

Key words

Administrative authority

Public administration

Administrative procedure

Court administrative law

Civil judicial law

Law of inspection