

INDIVIDUÁLNÍ SPRÁVNÍ AKTY

LUKÁŠ POTĚŠIL

Masarykova univerzita, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva

Abstrakt

Tento příspěvek je věnován problematice veřejné správy v materiálním (činnostním) pojetí, neboli tzv. správní činnosti, a jejím právním formám. Věnuje se charakteristice správního aktu, jeho členění a poukazuje rovněž na možné třídění právních forem realizace činnosti veřejné správy a správního práva, z nichž nejvýznamnější jsou normativní správní akty, individuální správní akty a opatření obecné povahy.

Klíčová slova

Veřejná správa, správní právo, správní akt, činnost veřejné správy, nařízení, normativní správní akt, individuální správní akt, opatření obecné povahy.

Abstract

This entry deals with legal forms of activities of public administration and its bodies. Focuses on the characteristic of the so called “administrative act” and shows its possible division between normative administrative act (legal enactment issued by administrative bodies), individual administrative act (namely administrative decision) and measure of a general nature.

Key words

Public administration, Administrative Law, Administrative act, Activities of public administration, Normative administrative act, Individual administrative act, Measure of a general nature.

Ve svém příspěvku se hodlám zabývat problematikou tzv. individuálních správních aktů, a to v souvislosti s tím, že jsou výsledkem a právní formou realizace činnosti veřejné správy a správního práva.

Veřejná správa je ústředním pojmem¹ správního práva a současně je jeho předmětem. Správní právo je, stručně a zjednodušeně řečeno, významným odvětvím českého právního řádu, které se věnuje problematice veřejné správy a právně ji upravuje. Jedná se o soubor právních norem, které jsou především uskutečňovány cestou jejich aplikace veřejnou správou, resp. jejími orgány.² P. Průcha³ veřejnou správu definuje jako *správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů*.

Na veřejnou správu lze z hlediska teorie správního práva, ale i správní vědy, v zásadě nazírat ze dvou úhlů pohledu, které jsou spolu vzájemně propojeny. Proto se hovoří o tzv. duálním pojetí veřejné správy. Jak ale kriticky poznamenává M. Kindl⁴ *samotný výraz veřejná správa jakožto výraz veřejné výkonné moci a samosprávy, případně i správy ostatní ... je používán v obou pojetích, a to dosti promiskuitně a ne vždy logicky, takže podle povahy věci se jím buď rozumí orgány veřejné správy, ať již státní nebo orgány samosprávy, případně správy jiné, stejně jako jindy zase výkon veřejné správy, tedy určitá správní činnost (tj. realizace výkonné moci). Jednou tedy jde o označení vykonavatele veřejné moci, jednou zase o označení výkonu (vykonávání) této moci*.

Veřejná správa tedy, jak je patrné ze shora uvedeného, představuje ucelenou soustavu a strukturu správních orgánů, vykonavatelů veřejné správy. Toto pojetí představuje chápání veřejné správy jako organizace a hovoří se proto o jejím organizačním, či formálním pojetí. Veřejná správa v organizačním pojetí podává odpověď na otázku, kdo realizuje, neboli kdo vykonává veřejnou správu (veřejnou správu jako činnost). Výše zmíněné organizační uspořádání není v žádném případě bezúčelné, nýbrž, jak v této souvislosti příhodně uvádí P. Průcha,⁵ *veřejná správa v organizačním pojetí představuje účelově zaměřený systém, zřízený, resp. vybudovaný za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné*

¹ Jak uvádí J. Pošvář, pojem veřejné správy se skládá ze dvou částí: jednak ze základního pojmu „správa, jednak z bližší charakteristiky „veřejná“. Správou v obecném smyslu rozumí lidskou činnost sledující záměrně nějaký cíl, veřejnou správu pak označuje jako správu veřejných záležitostí. Srov. Pošvář, J. Obecné pojmy správního práva. Brno : ČSAS Právnick, 1946, s. 24 – 26.

² Méně častější je jejich přímá realizace, kdy se adresáti těchto norem chovají bez dalšího v souladu s nimi. Nicméně celá řada činností a aktivit nelze realizovat pouhým jednáním v souladu s právními normami, nýbrž je třeba vstoupit do kontaktu (právního vztahu) s konkrétním správním orgánem, který cestou autoritativní aplikace uvádí příslušné správněprávní normy v život.

³ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 53.

⁴ Kindl, M. in Kindl, M. a kol. Základy správního práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 32.

⁵ Průcha, P. in Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, s. 15.

správy, za účelem realizace veřejné správy jako činnosti zvláštního druhu. Na základě toho lze shrnout, že takto vybudovaná organizace slouží k zabezpečení výkonu veřejné správy jako činnosti (v jejím druhém pojetí). Sama o sobě, bez obsahové náplně (činnosti) by její existence postrádala smysl.

Veřejná správa jako činnost je druhým z projevů veřejné správy. Jedná se o pojetí materiální, resp. funkcionální, o obsah, který naplňuje formu v podobě organizační soustavy. Veřejná správa jako činnost bývá teorií⁶ definována pomocí zbytkového (odčítacího) vymezení, a to ještě navíc v kombinaci pozitivního a negativního vymezení. Podle něj veřejná správa představuje takovou činnost, která svým obsahem není ani soudnictvím, ani zákonodárstvím. Z hlediska zmíněných aspektů tzv. trojdělby moci je třeba doplnit, že veřejná správa je součástí moci výkonné. V této souvislosti odkazují na stručný, a přesto výstižný závěr D. Hendrycha,⁷ podle něhož *zákonodárství je stanovení obecných abstraktních právních norem, vláda je základní politické vedení správy, veřejná správa je činnost podzákonná a výkonná a soudnictví představuje právní hodnocení stavu věcí za použití platného práva, přičemž toto hodnocení vede k závaznému rozhodnutí.*

Převážně z hlediska činnosti lze na veřejnou správu dále nazírat buď jako na činnost, která je svou povahou státní správou, nebo samosprávou. Zatímco jejím subjektem je na místě prvním stát (u státní správy) a veřejnoprávněprávní korporace (u samosprávy), vykonavateli státní správy nebo samosprávy jsou pak vždy konkrétní orgány jejich subjektu, neboli orgány státu a orgány veřejnoprávních korporací. Dlužno podotknout, že na výkonu veřejné správy rovněž participují subjekty soukromoprávního charakteru. Společným znakem pro obě složky veřejné správy v materiálním pojetí je, že se jedná o činnost výkonného, nařizovacího a podzákonného charakteru. V obou zmíněných případech nicméně jde o výkon veřejné správy, který je realizován z mocenských pozic a jejichž vykonavatelé disponují veřejnou mocí.

⁶ Srov. např. Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 5; Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 19; Kindl, M. in Kindl, M. a kol. Základy správního práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 23; Pošváf, J. Obecné pojmy správního práva. Brno : ČSAS Právník, 1946, s. 31; Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melentrich a. s. v Praze, 1934, s. 12.

⁷ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 10.

Činnost veřejné správy, která v sobě skýtá funkci realizace obsahu norem správního práva, je díky tomu označována jako správní činnost.⁸ Veřejná správa a správní právo jsou proto pomyslné spojené nádoby. Správní činnost je uskutečňována v určitých formách, které jsou finálním vyjádřením činnosti veřejné správy a jejích orgánů. Tyto formy jsou právními proto, že je to právě správní právo, které jim propůjčuje právní formu a závaznost s příslušnými právními následky. Díky těmto formám lze správní činnost snáze popsat a charakterizovat, neboť pro její jednotlivé formy lze vyabstrahovat společné a pojmové znaky. Právní formy jsou vymezeným typem správní činnosti. Podle P. Průchy,⁹ *formami realizace činnosti veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy ve výsledek sám*. Formy činnosti se člení podle celé řady hledisek,¹⁰ a to především podle jejich směřování, tedy zda jsou zaměřeny bezprostředně vůči adresátům veřejněmocenského působení (jde o činnost zaměřenou navenek, tzv. vnější formy realizace), nebo jsou zaměřeny do organizačního systému veřejné správy samotné a ve vztahu k vnějším formám mají spíše podpůrný charakter (jedná se o činnost upravující interní poměry v rámci veřejné správy, tzv. vnitřní formy realizace). Formy realizace činnosti veřejné správy a správního práva, s ohledem na shora naznačená kritéria, je možno třídit na:

1) vnější formy, kterými jsou

- normativní správní akty
- individuální správní akty
- správní akty smíšené povahy (podle § 171 a násl. spr. ř. jde o opatření obecné povahy)
- dohody správně právního charakteru (ve smyslu § 160 a násl. spr. ř. jsou to veřejnoprávní smlouvy)
- faktické úkony s přímými právními důsledky

⁸ Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 173. Je to i důsledek jejího výkonného charakteru, orgány veřejné správy uskutečňují výkon obsahu norem správního práva, tedy jej vykonávají.

⁹ Průcha, P. in Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, s. 15 - 16.

¹⁰ Srov. např. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 264 - 267.

2) vnitřní formy, které slouží k zabezpečení chodu a fungování veřejné správy. Skýtají v sobě podpůrný charakter, představují přípravnou a zabezpečovací část sloužící vnějším formám správních činností. Jedná se o

- interní normativní akty
- interní individuální pokyny (individuální služební akty).

Nejčastější formou realizace činnosti veřejné správy, ale i správního práva, vycházejíce z tohoto členění, je správní akt. V souladu s terminologií uplatňovanou např. v Doporučení (2004)²⁰ Výboru ministrů Rady Evropy o soudním přezkoumávání správních úkonů lze poukázat na totožný pojem „správní úkon“, který je podle tohoto dokumentu právním úkonem s účinky individuálními i normativními, je realizován při výkonu veřejné moci, přičemž může ovlivnit práva či zájmy fyzických či právnických osob. Z teoretického hlediska je správní akt výsledkem buď aplikačních procesů uskutečňovaných v konkrétních případech, kdy je omezený a jednoznačně určený okruh adresátů a řešené věci, nebo představuje výsledek normotvorné činnosti veřejné správy. V obou případech se však jedná o jednostranné veřejněmocenské akty. Správní akty tak mají dvojí podobu.

Jednak je to normativní (abstraktní) správní akt, představující výsledek normotvorné činnosti a současně i pramen správního práva samotného. V. Sládeček¹¹ k němu uvádí, že *je správním pramenem správního práva, protože nejen normy správního práva obsahuje, ale zároveň jeho obsah sama veřejná správa vytváří*. Jde o právní předpis. Veřejná správa si svou vlastní (nikoli však libovolnou a neomezenou¹²) produkcí vytváří další pravidla chování. Normativní správní akt dále může mít povahu interního normativního aktu jako interní normativní instrukce, a to tehdy, pokud je zaměřen vůči instančně podřízeným pracovníkům a podřízeným organizačním jednotkám toho správního orgánu, který jej vydal. Ten již právním předpisem není, neboť nemá jeho znaky v podobě obecně vymezeného okruhu adresátů, nepůsobí vůči mocensky podřazeným, nýbrž podřízeným subjektům. Představuje akt řízení uplatňovaný v příslušném organizačním systému či soustavě. Normativní správní akt je obecný a souhrnný pojem pro právní předpisy vydávané veřejnou správou. Ty mají různou právní sílu i pojmenování.

¹¹ Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 49.

¹² Srov. čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

Druhou podobou správních aktů je individuální (konkrétní) správní akt. Individuální správní akt je aktem aplikace norem správního práva v konkrétních situacích a na konkrétní případy. *Individuální správní akty směřují vždy ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavují tedy právní normy, ale naopak obecně závazné předpisy aplikují na konkrétní individualizované případy. Svou povahou je každý individuální správní akt výsledkem jednostranné činnosti správního orgánu, konkrétně navazujícím na obsah norem správního práva, jak dodává P. Průcha.*¹³ Individuálními správními akty se v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Pro individuální správní akt jsou pojmově určující znaky v podobě jednání příslušného správního orgánu na základě zákona, jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (tzv. vnější působnost), bezprostřední právní závaznost a konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen.

Vzhledem k tomu, že si nelze vystačit toliko se správními akty individuálním a normativními, což ukázala i správní praxe, zákonodárce výslovně upravil další formu správního aktu, a to institut nazvaný „opatření obecné povahy“.¹⁴ Opatření obecné povahy de lege lata v sobě zahrnuje znaky jak normativního, tak individuálního správního aktu, ale není ani právním předpisem a ani rozhodnutím.¹⁵ V obecné rovině je upraveno ve správním řádu, který obsahuje proces jeho vydání, soudnímu přezkumu se věnují příslušná ustanovení soudního řádu správního. Podle judikatury správních soudů, která musela, pro nedostatečnou a navíc i negativní definici, k tomuto institutu zaujmout právní názor, je opatření obecné povahy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.¹⁶

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání

¹³ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 155.

¹⁴ Tento institut není v našem právním řádu převratnou novinkou (v minulosti se vedly diskuze, zda pod tento institut nelze zařadit např. dopravní značení) a není cizí ani zahraničním právním úpravám, zejména rakouské a švýcarské, které znají tzv. všeobecné opatření. Pojem „opatření obecné povahy“ je třeba odlišit od pojmu „opatření“, který používal zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších předpisů (zejména zákona č. 164/1937 Sb. z. a n.). V tomto ohledu bylo „opatření“ blízké tomu, pod čím dnes rozumíme konstitutivní rozhodnutí.

¹⁵ Srov. ustanovení § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS.

nových povinností, které zákon neobsahuje. Judikatura se zabýval i algoritmem jeho soudního přezkumu. Ten podle ní spočívá v pěti krocích: 1) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium) a konečně 5) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Nejvyšší správní soud se rovněž nejprve vyslovil pro preferenci tzv. materiálního pojetí, které však bylo překonáno jiným právním názorem vyjádřeným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.¹⁷

Z hlediska de lege lata s institutem opatření obecné povahy pracuje ustanovení § 80 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Z dalších zákonů je to § 15 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů, zase zmiňuje opatření obecné povahy, které je podle něj úřední dílem, na které se nevztahuje autorskoprávní ochrana. O právní úpravě obsažené jak ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a soudním řádu správním (zákon č. 150/2002 Sb.) jsem se zmínil, sic stručně, výše. Ve značné míře je institut opatření obecné povahy obsažen v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.¹⁸ Rovněž i nový stavební zákon¹⁹ opatření obecné povahy ve velké míře využívá.

Z hlediska terminologie uplatněné shora je třeba zmínit tu skutečnost, že se jedná o pojetí blízké tzv. brněnské škole správního práva. Prvorepubliková teorie, pod vlivem německé doktríny správního práva používala odlišný terminologický aparát, který je dodnes patrný v současných dílech autorů tzv. pražské školy správního práva. Zastavme se proto u těchto pojmů a zejména jejich vývoji poněkud podrobněji. F. Vavřínek²⁰ používal pojem „správní akt“ jako výsledek správní činnosti, jako projev veřejné moci, který se podle svých účinků a zaměření člení na správní akt abstraktní a správní akt konkrétní. Rozlišujícím kritériem pak byla skutečnost, zda správní akt upravuje celou řadu případů sobě podobných směrem pro

¹⁷ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, publikovaného pod č. 1246/2007 Sb. NSS.

¹⁸ Není jistě bez zajímavosti, že právě tímto zákonem byla do soudního řádu správního včleněna možnost jeho soudního přezkumu.

¹⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Vavřínek, F. Stručný přehled zřízení správního. Praha: Všeherd, 1928, s. 74.

futuro, nebo se vztahuje pouze na jediný případ. A. Merkl²¹ označil správní akt za výsledek správního jednání. Jeho nejvýznamnějšími druhy bylo nařízení, které označil jako právo tvorný správní akt, kterým správa vytváří právo pro větší počet případů a dále individuální správní akt, který oproti tomu vytváří právo pro jediný případ, zjišťuje právo v konkrétním případě a je aplikací abstraktního právního pravidla. Obdobně to uváděl i J. Pošváb.²² Pro abstraktní správní akty nicméně teorie volila pojem „nařízení“. Nařízení bylo závazným právním předpisem vydávaným veřejnou správou, na jejich základě mohly být vydávány konkrétní akty. Mělo abstraktně obecnou povahu. Zmíněné konkrétní správní akty, neboli individuální pravidla chování teorie členila podle jejich účinků na rozhodnutí (deklaratorní rozhodnutí) a opatření (konstitutivní rozhodnutí), což vycházelo z tehdejší pozitivněprávní úpravy zákona o Nejvyšším správním soudu.²³ I jeho judikatura proto pod pojmem „správní akt“ spíše rozuměla individualizovaný výsledek aplikace práva na konkrétní případ.

M. Máša²⁴ oproti tomu za základní výsledek správní činnosti označil „správní akt“ jako takový, jehož nejvýznamnějšími druhy jsou normativní a individuální správní akt. Normativním správním aktem podle něj je obecný jednostranný akt adresovaný blíže neurčenému okruhu adresátů, obsahující v sobě obecná pravidla chování. Jde o pramen správního práva veřejnou správou tvořený. Individuální správní akt (neboli správní akt v užším smyslu) je výsledkem rovněž jednostranné činnosti veřejné správy, která spočívá v uložení povinnosti nebo založení práva konkrétně určenému subjektu v individuálně označené věci.

Současná teorie správního práva, představovaná zejména díly D. Hendrycha a V. Sládečka navazují na prvorepublikové členění. Správní činnost se podle nich člení převážně na abstraktní a konkrétní úkony správních orgánů. Pro abstraktní formy správní činnosti je typická jejich abstraktnost, obecnost, jednostrannost a závaznost. Používají pojem „nařízení“, který označuje výsledek normotvorné činnosti veřejné správy v oblasti státní správy. Jedná se

²¹ Jisté správní akty vyznačují se totiž tím, že jsou pouhým výkonem práva, tj. samy právo nevytvářejí, na rozdíl od aktů, které, aplikující vyšší normy, vytvářejí zároveň normy nižší, platné buď pro větší počet případů – nařízení – nebo jen pro jediný případ konkrétní – rozhodnutí, opatření nebo rozkazy. Srov. Merkl, A. Obecné správní právo. Díl druhý. Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 2.

²² Pošváb, J. Obecné pojmy správního práva. Brno : ČSAS Právník, 1946, s. 76 a násl.

²³ Srov. § 2 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších předpisů (zejména zákona č. 164/1937 Sb. z. a n.). Obdobně též v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 1925, čj. 4413/25, Boh. A 4501/1925.

²⁴ Máša, M. Správní právo. (Obecná část), Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1971, s. 39 – 41.

o prováděcí právní předpisy, slouží k provedení zákona. Vzhledem k tomu, že takto pojatý pojem v sobě nereflektuje normotvorbu orgánů veřejnoprávních korporací, druhým typem abstraktních aktů jsou, což je tradičně traktováno, statutární předpisy, jako výraz oprávnění územních veřejnoprávních korporací vydávat prostřednictvím svých orgánů vlastní pravidla chování a regulovat tím vlastní záležitosti v oblasti jejich samostatné působnosti.²⁵ Lze se však setkat i s názory, že pojem „nařízení“ jako pojem teoretický zahrnuje všechny formy právních předpisů vydávaných veřejnou správou.²⁶ Pojem „správní akt“ pak pojímají totožně jako „individuální správní akt“. Jak nařízení, statutární předpisy, tak i (individuální) správní akty mají společný znak v podobě jednostrannosti, vrchnostenského charakteru a zákonného základu. Rozdílným znakem je abstraktnost nebo konkrétnost.

Tomuto pojetí odpovídalo znění vládního návrhu správního řádu,²⁷ který volil jako zastřešující pojem „správní akt“, jehož druhy mělo být rozhodnutí, usnesení a příkaz. V textu zákona č. 500/204 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, toto členění, ani pojem „správní akt“ nenalezneme. Ani judikatura, zdá se, není zcela jednotná. Judikatura ústavního soudu, používá pojem „správní akt“ jako synonymum pro „individuální správní akt“²⁸ a „normativní akt“²⁹ pro označení normativního správního aktu (nařízení). Je to právě ústavní soudnictví a jeho judikatura, která k vyjasnění problematiky do jisté míry může přispět, neboť činnost Ústavního soudu se nevyčerpává kontrolou ústavnosti právních předpisů (objektivního práva), neboli aktů s účinky abstraktními, ale spadá pod ni i kontrola aktů s účinky individuálními. Oproti tomu správní soudnictví, které je primárně zaměřeno na ochranu veřejných subjektivních práv, a jeho judikatura, se věnuje především (individuálním) správním aktům. I přesto v jeho judikatuře nalezneme pojem „abstraktní akt normativní

²⁵ V rámci členění právních aktů na normativní a individuální statutární předpisy územních samosprávních celků můžeme zařadit mezi normativní správní akty, a to společně a akty označovanými jako „nařízení“.

²⁶ Pojem nařízení, který aspiruje na souhrnné označení právních předpisů vydávaných správními orgány v oblasti veřejné správy podle mého názoru devalvuje skutečnost, že je legálním pojmem pro některé z právních předpisů vydávaných v oblasti státní správy. Proto je třeba vždy rozlišovat mezi nařízením jako takovým, nařízením vlády, nařízením obcí a krajů, či nařízením, které je oprávněn podle jednotlivých zvláštních právních předpisů vydat další orgán veřejné správy (například správa národního parku, krajská hygienická stanice, atd.). Zmínit je třeba i nařízení, jako pramen (sekundárního) práva EU.

²⁷ Srov. sněmovní tisk č. 201/0, dostupný na www.psp.cz, kde je uvedeno, že „správní akt je úkon správního orgánu v určité věci učiněný při výkonu veřejné správy, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, prohlašuje, že jmenovitě určená osoba má nebo nemá určitá práva nebo povinnosti, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o vedení řízení a o jiných procesních otázkách. Správní akt se označuje jako rozhodnutí, pokud tento zákon nestanoví, že se označuje jako příkaz nebo usnesení.

²⁸ Zcela výslovně je to uvedeno např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1997, sp. zn. III. ÚS 225/96 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz).

²⁹ Srov. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 11. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 45/95.

povahy“.³⁰ Jádrem přezkumné činnosti správního soudnictví je tedy kontrola správních aktů,³¹ neboli individuálních správních aktů,³² přičemž judikatura mezi těmito pojmy nerozlišuje.

Vzhledem k tomu, že dosud nebylo dosaženo jednoznačné terminologické shody, nezbyvá než shodně M.Kindlem³³ konstatovat, že *jednostranným správním úkonům se říká jen „správní akty“, to totiž tam, kde abstraktní správní úkony se nazývají buď jen abstraktními správními úkony nebo „nařízeními a jinými abstraktními formami správní činnosti“ ... Můžeme se ale setkat i s označením individuální správní akt, totiž tam, kde abstraktní jednostranné správní úkony se nazývají normativními správními akty.*

Individuální správní akt, nebo krátce „správní akt“ je výsledkem správní činnosti v daném konkrétním případě s právními účinky vztahujícími se toliko k jednoznačně vymezeným adresátům veřejněmocenského působení, kteří se na procesu jejich vydávání, což je třeba při porovnání s normativními správními akty (nařízeními) zdůraznit, výrazně podílejí. Nejde o výsledek normotvorné činnosti, nýbrž o výsledek činnosti aplikační. Pokud jsou individuální správní akty zaměřeny na internum veřejné správy, označují se jako individuální služební akty. Jsou výsledkem praktického uplatnění instančních vztahů nadřízenosti a podřízenosti a směřují tudíž vůči konkrétním podřízeným subjektům v rámci příslušného organizačního systému veřejné správy.

Individuální správní akty lze dále členit do dvou dalších kategorií. Jednak, a to zpravidla nejčastěji, představují výsledek rozhodovacích procesů správního orgánu v rámci správního řízení, kdy jde o správní rozhodnutí³⁴. Druhou kategorií individuálních správních aktů, tedy vedle správního rozhodnutí, jsou akty, představující nikoli výsledky správního řízení, nýbrž výsledky dalších procedurálních postupů, které upravuje ve své části čtvrté v § 154 až § 158 v obecném režimu správní řád. Ustanovení § 154 spr. ř. se výslovně zmiňuje o vyjádření,

³⁰ K tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2007, čj. 5 As 34/2006-118, publikovaný pod č. 1503/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 18. 5. 2005, čj. 2 As 4/2004-138, dostupný na www.nssoud.cz

³¹ Pojem „správní akt“ je judikaturou hojně používán např. v souvislosti s institutem nicotnosti. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, čj. 2 Afs 12/2003-216, publikovaný pod č. 212/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS.

³² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, čj. 5 Afs 75/2007-161, publikovaný pod č. 1492/2008 Sb. NSS.

³³ Kindl, M. in. Kindl, M. a kol. Základy správního práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 156 – 157.

³⁴ Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mní nebo ruší anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

osvědčení, ověření a sdělení, přičemž to mohou být i další úkony, které správní řád výslovně nepojmenovává, ale díky § 177 odst. 2 spr. ř. se na proces jejich vydání použije obdobně právě část čtvrtá. Jedná se o tzv. jiné úkony správních orgánů, ne o správní rozhodnutí, byť se na ně s ohledem na znění § 177 odst. 2 a § 154 užití mj. i ta ustanovení (ne všechna a ne ve stejné míře) správního řádu, která upravují správní řízení. J. Staša³⁵ je charakterizuje jako *úkony, jejichž prostřednictvím vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy, a které přímo nezasahují do ničích práv.*

Literatura:

- [1] Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, 861 s., ISBN 80-7179-442-2.
- [2] Hoetzel, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich a. s. V Praze, 1934, 454 s.
- [3] Kindl, M.: a kol. *Základy správního práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, 327 s., ISBN 80-7380-011-X.
- [4] Máša, M.: *Správní právo. (Obecná část)*, Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1971, 166 s.
- [5] Merkl, A.: *Obecné správní právo*. Díl druhý. Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 1 – 46.
- [6] Pošvávň, J.: *Obecné pojmy správního práva*. Brno : ČSAS Právník v Brně, 1946, 103 s.
- [7] Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, 418 s., ISBN 978-210-4276-6.
- [8] Skulová, S. a kol.: *Správní právo procesní*. Praha : Eurolex Bohemia, s. r. o., 2005, 279 s., ISBN 80-86861-54-6.
- [9] Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, a. s., 2005, 380 s., ISBN 80-7357-060-2.
- [10] Vavřínek, F.: *Stručný přehled zřízení správního*. Praha: Všehrd, 1928, 253 s.

Kontaktní údaje na autora – email:

LPotesil@seznam.cz

³⁵ Staša, J. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 265.