

Petr Svoboda^{*)}

K pojmu správní úřad ve smyslu Ústavy ČR

Ve světě správního práva jsem se setkal s mnoha zajímavými lidmi. Vzdělanými, pracovitými, disciplinovanými, ale zpravidla vážnými a poněkud suchými. Helena Prášková byla mezi nimi nejen vynikající odbornicí a skvělou vysokoškolskou učitelkou, ale zároveň i tou nejlaskavější a nejmilejší bytostí.

Úvod:

Správní úřad je pojem (koncept), který má v teorii českého správního práva různé významy.¹⁾ Tento článek se zabývá pojmem správní úřad v institucionálním (či organizačním) smyslu, jak ho chápe Ústava ČR v čl. 79 a na základě toho platná zákonná úprava.

Správní úřad a jeho znaky:

Ve smyslu čl. 79 Ústavy ČR a navazující zákonné úpravy lze určit následující základní (pojmové) *znaky* správního úřadu:

Za prvé: Je to „*orgán moci výkonné*“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 a hlavy třetí Ústavy ČR, tzn. (vlastní, přímý) orgán státu neboli státní orgán. Tím se liší od obecních a krajských úřadů, které nejsou „*orgány moci výkonné*“, ale „*orgány územní samosprávy*“²⁾, a to i v těch případech, kdy vykonávají státní správu (tzv. přenesenou působnost) svěřenou jim zákonem na základě čl. 105 Ústavy ČR. Z tohoto důvodu je správní úřad pojmově orgánem, který vykonává výlučně přímou státní správu. Ve starších zákonech, které časově předcházejí Ústavě ČR, byly správní úřady označovány výrazem „*orgány státní správy*“.³⁾ Ústavou ČR výslovně předvídaným podtypem správního úřadu je „*ministerstvo*“, což je správní úřad, v jehož čele je člen vlády, zpravidla ministr.⁴⁾

^{*)} Autor působí na katedře životního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ Z literatury srov. např. KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 2023, ISBN: 978-80-7400-919-8, s. 62-63, 68-69, 85n.; SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN: 978-80-7598-564-4, s. 261-266; HENDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3, s. 98-99; HENDRYCH, D. a kol.: *Správní úřad a správní orgán v českém právu. Právní fórum*, 2004, č. 5, ISSN: 1214-7966; HOETZEL, J.: Úřad veřejný, in: HOETZEL, J., WEYR, F. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha. EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2000, ISBN: 80-902752-4-9, s. 100-101; MATĚJKA, J.: Korporace veřejnoprávní, in: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha. EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2000, ISBN: 80-902752-6-5, s. 374. Z judikatury srov. zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 5. 5. 2015 č. j. Nad 288/2014-58, bod 35.

²⁾ Ve smyslu zejména čl. 79 odst. 3, čl. 87 odst. 1 písm. k) a čl. 105 Ústavy ČR.

³⁾ Srov. např. § 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., kterým se zřizují ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „KompZ“).

⁴⁾ Srov. čl. 68 odst. 2 a 5 a 79 odst. 1 Ústavy ČR, § 1 KompZ.

Za druhé: Zřizuje se (výlučně) formou zákona (čl. 79 odst. 1 Ústavy). To je důležitý prvek v principu dělby státní moci, který představuje „kontrolu i brzdu“ moci zákonodárné vůči moci výkonné, potažmo vůči státní správě: organizační moc ve vztahu ke státní správě má Parlament.

Za třetí: Zřizuje se (výlučně) jako abstraktní (či fiktivní) a současně bez-subjektivní organizační útvar státu, de lege lata jako organizační složka státu, která nemá vlastní právní subjektivitu, tj. právní osobnost, a není tedy právnickou osobou.⁵⁾ Správní úřad v tomto smyslu nelze ztotožňovat s lidmi, tzn. se státními zaměstnanci, úředníky, ani s jeho představiteli, kteří jsou do něho zařazeni.

Za čtvrté: Má svěřen konkrétní úsek pravomoci a působnosti v oblasti státní správy, který je rovněž vymezen (výlučně) formou zákona. Ústavní výhrada zákona pro vymezení pravomoci vyplývá z obecného ústavního principu zákonnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny⁶⁾, konkrétně z formulace: „Státní moc... lze... uplatňovat jen... způsoby, které stanoví zákon.“. Ústavní výhrada zákona pro vymezení působnosti je pak výslovně stanovena ve zvláštním ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR. Rovněž tato dvě pravidla jsou důležitými prvky v principu dělby státní moci a představují „kontroly a brzdy“ moci zákonodárné vůči moci výkonné.

Za páté: Správní úřad tvoří [i] vedoucí (neboli představitel) úřadu, který stojí v čele úřadu, a [ii] státní zaměstnanci zařazení do úřadu (tj. úředníci). Zákonná úprava bývá koncipována zpravidla tak, že v čele úřadu je jedna osoba (zákonem bývá označena pod různými názvy, nejčastěji jako ředitel nebo předseda). Takový úřad se v teorii nazývá monokratický. Výjimečně zákon volí konstrukci, podle níž je v čele úřadu sbor osob, tzn. kolegiální orgán⁷⁾ (ten bývá zákonem označen zpravidla jako rada, přičemž má vždy svého předsedu). Takový úřad se v teorii nazývá kolegiální.

Za šesté: Vedoucí úřadu má ze zákona tři stěžejní oprávnění, která charakterizují podstatu i smysl správního úřadu jako nejdůležitějšího druhu orgánu veřejné správy, resp. správního orgánu⁸⁾ ve státě:

- a) oprávnění formou (závazných) vnitřních předpisů (*de lege lata* „služebních předpisů“⁹⁾) a „příkazů“¹⁰⁾ řídit a kontrolovat práci všech zaměstnanců zařazených do úřadu jakožto svých podřízených.¹¹⁾ V rámci úřadu se uplatňují právní vztahy subordinace neboli služební nadřízenosti

⁵⁾ Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, 64/1986 Sb., jsou ministerstva a jiné správní úřady „organizačními složkami státu“ (§ 3 odst. 1), přičemž organizační složka státu „není právnickou osobou“ (§ 3 odst. 2). Právnickou osobou je, přesněji řečeno se za ni považuje, jen stát jako takový (§ 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

⁶⁾ Listina základních práv a svobod.

⁷⁾ Srov. § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „SprŘ“).

⁸⁾ K pojmu „orgán veřejné správy“ srov. čl. 36 odst. 2 Listiny, k pojmu „správní orgán“ srov. § 1 odst. 1 SprŘ.

⁹⁾ Srov. § 11 a 12 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZStSluž“).

¹⁰⁾ Srov. § 9 odst. 1 a § 84 a 85 ZStSluž.

¹¹⁾ Srov. § 9 odst. 1 a 5 ZStSluž.

a podřízenosti podle hierarchického modelu státní správy, respektive hierarchického modelu řízení obecně;

- b) oprávnění vykonávat veškerou pravomoc a působnost v oblasti veřejné (státní) právy, která je zákonem svěřena správnímu úřadu, a tedy i jednat za správní úřad jménem státu navenek vůči adresátům veřejné správy; a
- c) oprávnění formou vnitřního předpisu (*de lege lata* „služebního předpisu“), který se nazývá zpravidla „organizační řád“¹²⁾, [i] rozdělit úřad na vnitřní organizační útvary, které jsou v rámci úřadu hierarchicky uspořádány a v souladu se zákonem o státní službě označovány jako sekce, odbory a oddělení¹³⁾, a [ii] přenést (delegovat) část své (ze zákona originální) rozhodovací pravomoci a působnosti na vedoucí zaměstnance (*de lege lata* „představené“), kteří tyto vnitřní organizační útvary řídí.¹⁴⁾

Právě v posledním znaku [sub c)] spočívá hlavní význam správního úřadu jakožto vývojově nejmladšího druhu orgánu veřejné správy, který podstatně usnadnil a zrychlil rozhodování státní správy: vedoucí úřadu může vnitřním předpisem (coby interním abstraktním aktem) přenést svá rozhodovací a jednatelská oprávnění na jiné vedoucí zaměstnance v rámci úřadu a ti pak mohou rozhodovat a právně jednat za úřad navenek vůči třetím osobám (adresátům veřejné správy), zejména vydávat za úřad s/právní akty, a to již v zásadě samostatně, tedy bez toho, že by je musel vedoucí úřadu jednotlivě formálně schvalovat (autorizovat, zejména podepisovat). Díky tomu může správní úřad – na rozdíl od „klasického“ a vývojově staršího monokratického nebo kolegiálního správního orgánu – vydávat s/právní akty i v době nepřítomnosti svého vedoucího. Tím se správní úřad také liší od pomocných či poradních útvarů některých monokratických nebo kolegiálních správních či jiných orgánů, jako je například Kancelář prezidenta republiky, Legislativní rada vlády či Kancelář Poslanecké sněmovny. Tyto útvary zásadně nemají ze zákona pravomoc a působnost. Pokud tedy připraví nějaký právní akt (přesněji řečeno: jeho návrh), musí ho pak vždy nakonec schválit příslušný „hlavní“ orgán, jinak nemůže být platně vydán (nemůže platně právně vzniknout).

V návaznosti na předchozí výklad jsou důležité ještě tyto další aspekty týkající se správních úřadů:

- Zákonem stanovený název určitého správního úřadu, popřípadě určité kategorie správních úřadů, nemusí obsahovat výslovně slovo „úřad“. Správním úřadem proto je například i Správa státních hmotných rezerv, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Česká obchodní inspekce, Agentura ochrany přírody a krajiny nebo odvolací finanční ředitelství.
- Ne všechny státní úřady ve smyslu zákonem zřízených organizačních útvarů (složek) státu se zákonem stanovenou působností v určité oblasti státní moci (popřípadě státních funkcí) jsou nutně správními úřady. Typicky

¹²⁾ Srov. § 19 odst. 5 SStSluž.

¹³⁾ Srov. § 9 odst. 2 a 3 ZStSluž.

¹⁴⁾ Srov. § 9, § 14 odst. 6 a § 19 odst. 5 ZStSluž. K tomu srov. též MIKULE, V. in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha a.s., 1998, ISBN: 80-7201-141-3, s. 291.

státní zastupitelství podle čl. 80 Ústavy ČR je sice soustavou „úřadů státu“, ale nevykonává veřejnou (státní) správu, ale jinou oblast výkonné (státní) moci.¹⁵⁾ Anebo Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových je sice „úřadem“ a organizační složkou státu, ale nevykonává vrchnostenskou veřejnou (státní) správu, ale vystupuje za stát v řízeních před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu, tzn. ve věcech, v nichž je stát právníckou osobou ve smyslu občanského zákoníku.¹⁶⁾

- „Správním orgánem“ ve smyslu § 1 odst. 1 SprŘ, je zpravidla (byť nikoli bezvýjimečně) správní úřad jako celek.
- Proto je třeba od správního úřadu jakožto správního orgánu odlišovat zejména tyto tři typy organizačních „entit“ uvnitř správního úřadu, které samy o sobě zpravidla nemají postavení správního orgánu:
 - a) „vedoucího“ (tzn. představitele) správního úřadu. Ten je (samostatným) správním orgánem jen výjimečně, a to v případě, že zákon – nad rámec úseku pravomoci a působnosti svěřené správnímu úřadu jako celku – svěřuje nějaký další, specifický úsek pravomoci a působnosti právě a jen jemu jakožto monokratickému správnímu orgánu.¹⁷⁾ V takovém případě je vedoucí úřadu „dvojediný“: v jednom postavení je vedoucím správního úřadu, v druhém postavení je samostatným monokratickým správním orgánem;
 - b) vnitřní „organizační útvary“ správního úřadu.¹⁸⁾ Zde je třeba rozlišovat tři skupiny (typy). První typ, který je obecný a nejčastější, představují vnitřní organizační útvary zřizované podle zákona o státní službě formou služebního předpisu zpravidla podle věcného hlediska, výjimečně (též) podle územního hlediska, a to *de lege lata* v podobě [i] sekcí, [ii] odborů a [iii] oddělení.¹⁹⁾ Druhý typ představují tzv. územní pracoviště, která jsou (mohou být) zřizována na základě některých zvláštních zákonů podle územního hlediska.²⁰⁾ Sekce, odbory, oddělení, ani územní pracoviště správních úřadů zpravidla nejsou samostatnými správními orgány, tzn. že nemají vlastní zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Třetí typ pak představují vnitřní organizační útvary správních úřadů zřizovaných přímo zákonem jako dvoustupňové organizace. Typickým

¹⁵⁾ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁾ Srov. § 1 a 2 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁾ Např. pravomoc ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí, které vydalo ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad ve správním řízení v prvním stupni (podle § 152 odst. 2 SprŘ).

¹⁸⁾ Srov. § 19 odst. 5 ZStSluž.

¹⁹⁾ Srov. § 9 odst. 2 a 3 ZStSluž.

²⁰⁾ Jako příklady lze uvést územní pracoviště krajských hygienických stanic (podle § 82 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů), územní pracoviště finančních úřadů (podle § 8 odst. 5 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nebo územní pracoviště Doprního a energetického správního úřadu (podle § 17 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů). K tomu též srov. KOPECKÝ, M.: K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*, 2013, č. 2.

příkladem jsou inspekce, které jsou zřizovány zákonem jako (jeden) správní úřad, ale s tím, že se (již přímo ze zákona) člení na dva stupně vnitřních organizačních útvarů, a sice na ústřední inspektorát a (oblastní) inspektoráty.²¹⁾ Ani (oblastní) inspektoráty zpravidla nejsou samostatnými správními orgány a vykonávají pouze pravomoc a působnost inspekce jako takové.²²⁾ U některých inspekci však zákon navíc upravuje jejich pravomoc a působnost v oblasti státní správy tak, že rozhodování v I. stupni ve správním řízení svěřuje (oblastním) inspektorátům, zatímco rozhodování o opravných a dozorcích prostředcích svěřuje ústřednímu inspektorátu.²³⁾ V takových (výjimečných) případech vystupují (oblastní) inspektoráty na jedné straně a ústřední inspektorát na druhé straně jako samostatné správní orgány „uvnitř“ jednoho správního úřadu. Obdobný zákonný model pak zákonodárce volí občas i pro vnitřní organizaci některých jiných správních úřadů, než jsou inspekce.²⁴⁾

- c) „oprávněné úřední osoby“ ve smyslu § 15 odst. 2 SprŘ v rámci správního úřadu, tedy *de lege lata* zejména vrchní ředitelé (popřípadě ředitelé) sekcí, ředitelé odborů, vedoucí oddělení, popřípadě radové nebo referenti.²⁵⁾

Závěr

Správní úřad *de constitutione lata* tak lze souhrnně vymezit jako organizační útvar (složku) státu, kterou zřizuje zákon a svěřuje jí konkrétní pravomoc a působnost v oblasti státní správy.

Shrnutí:

Článek se zabývá pojmem správní úřad, jak ho chápe Ústava ČR, a snaží se určit jeho pojmové znaky.

Klíčová slova: správní úřad.

The concept of administrative authority within the meaning of the Constitution of the Czech republic – summary:

The author deals with the concept of administrative authority within the meaning of the Constitution of the Czech republic and determines its essential features.

Keywords: administrative authority.

²¹⁾ Srov. např. § 1 odst. 1, 2 a 3 zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁾ K tomu např. usnesení NSS ze dne 28. 11. 2012 č. j. Nad 81/2012-71.

²³⁾ Srov. např. § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů, popř. § 12 odst. 1 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁾ Srov. např. Státní pozemkový úřad a v rámci něho jednak ústředí a jednak krajské pozemkové úřady (podle § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1, 4 a 5 zákona č. 503/2012 S., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). K tomu srov. též usnesení NSS ze dne 5. 5. 2015 č. j. Nad 288/2014-58.

²⁵⁾ Srov. § 7 a 9 ZstSluž.