

Martin Kopecký

K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů

I. Několik poznámek k pojmu správního úřadu

Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) zavedla do českého právního řádu obecný pojem správní úřad, resp. tento v minulosti užívaný pojem oživila.

S pojmem úřadu, resp. správního úřadu, bylo a je spojeno více významů, což vyvolává mnohdy výkladové obtíže. Slovo úřad bylo užito jako překlad dvou výrazů, užívaných historicky v rakouské (a též německé) správě: die Behörde a das Amt. Zatímco s institutem „Behörde“ je spojen výkon vrchnostenské pravomoci, „Amt“ taková oprávnění zpravidla nemá.¹⁾

Zákon č. 36/1876 ř. z. ze dne 22. října 1875, o zřízení správního soudu, užíval pojem správní úřad²⁾ v souvislosti s tím, **koho akty podléhají kontrole správního soudu**. Podle § 2 stanovil správnímu soudu nalézací právo v případech, že někdo tvrdil, že bylo zasaženo do jeho práv „protizákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu“, úřady správními byly „jak orgány správy státní, tak i orgány správy zemské, okresní a obecní.“ Toto ustanovení o rozsahu přezkumné pravomoci správního soudu zůstalo i po zřízení československého nejvyššího správního soudu zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, kterému byla v tomto směru ponechána kompetence založená zákonem z roku 1876. Hácha ve Slovníku veřejného práva rozebíral pojem správního úřadu v souvislosti s výkladem o soudní kontrole správy, když došel na základě výše uvedených úprav k tomu, že správní úřad „není *ex professo* vymezen“, je myšlen především jako protiklad „úřadu soudního“. Vedle rozboru, zda které orgány jsou či nejsou správními úřady, vymezoval Hácha správní úřady především negativně od soudů, pro které jsou vyžadovány znaky funkční nezávislosti a osobní nezávislosti.³⁾

Ústavní listina ze dne 29. února 1920 (uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.) užila pojem správního úřadu v § 88 odst. 1 v souvislosti se soudní kontrolou správy, když „soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky“. Zatímco působnost ministerstev se upravovala zákonem (§ 85), „jak jsou ustrojeny nižší úřady státní správy, určuje se v zásadě zákonem, jenž podrobnou úpravu může svěřiti nařízení“ (§ 89), tedy předpokládal se i u nich zákonný základ kompetence. Naproti tomu v přípa-

¹⁾ K rozdílu pojmů „Behörde“ a „Amt“ v rakouském správním systému psala v poslední době např. POUPEŘOVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí? In *Právník* č. 1/2013, roč. 153, s. 69, ISSN 0231-6625.

²⁾ Die Verwaltungsbehörde.

³⁾ Srov. HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: 1932, s. 833.

dě „státních úřadů obstarávajících jen správu hospodářskou bez jakékoli výsostné pravomoci“ bylo možné podle § 90 ústavní listiny zřízení jen (pouhým) nařízením. Hoetzel vymezil pojem úřadu v podstatě ve smyslu funkčním jako určitý komplex státních agend, „tyto agendy obstarávají fyzické osoby u úřadu ustanovené (činné)“.⁴⁾

S **funkčním pojetím správního úřadu** jako určitého souboru kompetencí (působností), které jsou svěřeny nějaké organizační jednotce státu nebo např. územního samosprávného celku, se lze setkat i v soudobé literatuře a legislativě.⁵⁾ Příkladem takto chápaných správních úřadů jsou stavební úřady, vodoprávní úřady či živnostenské úřady.

Nicméně pojetí správního úřadu, jak ho vymezuje čl. 79 odst. 1 Ústavy, odpovídá jiný význam, a to správního úřadu v **pojetí organizačním (institucionálním)**. Správní úřad lze vymezit jako organizační jednotku (zde státu), která je zřízena zákonem a již je zákonem svěřena působnost v oblasti výkonu státní správy. Správní úřad je navenek ohraničen od jiných organizačních jednotek subjektu veřejné správy. Hendrych uvádí v učebnici správního práva k definici správního úřadu rovněž, že jde o organizační jednotku „... vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou)“.⁶⁾ Vyjdeme-li jinak z takové definice, je třeba jen poznamenat, že výraz „organizační složka“, použitý zde při teoretickém vymezení pojmu správního úřadu, se nemusí nutně shodovat se zákonným termínem organizační složka, konkrétně organizační složka státu.⁷⁾ Účel zákonného vymezení „organizačních složek státu“ souvisí s určením, kým vystupuje stát v (soukromo)právních vztazích, a s pravidly hospodaření se státním majetkem, nikoli s tím, jakým útvarům má být svěřen výkon výsostné státní správy.

II. Pracoviště a jiné útvary správních úřadů

Za základní naplnění ústavního pravidla, že zřídit správní úřad a stanovit jeho působnost lze pouze zákonem (čl. 79 odst. 1 Ústavy), je možné považovat situaci, kdy zákon zřídí správní úřad, stanoví jeho věcnou a územní působnost. Ač to Ústava výslovně nevyžaduje, bývá současně se zřízením správního úřadu určeno v zákoně i jeho sídlo.⁸⁾ Není nezbytné, aby zákon ten útvar, který je správním úřadem, výslovně za správní úřad označoval, byť tak velmi často činí.

⁴⁾ Srov. HOETZEL, J. Úřad veřejný. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: 1948, s. 100.

⁵⁾ Srov. např. HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7179-254-3, s. 98; MIKULE, V. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-869-9, s. 564.

⁶⁾ Viz HENDRYCH, Dušan in HENDRYCH, Dušan a kol. *Cit. dílo*, s. 98.

⁷⁾ Srov. § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁸⁾ Ústava České republiky ani nestanoví sídlo vlády, jen v čl. 5 stanoví, že hlavním městem České republiky je Praha. Naproti tomu ústavní listina z r. 1920 v § 70 odst. 2 uváděla, že pravidelným sídlem vlády je Praha (shodně § 80 odst. 3 ústavy z r. 1948). V. Mikule v komentáři k Ústavě dovozuje, že sídlem ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy je Praha jako Ústavou stanovené hlavní město České republiky (čl. 13 Ústavy), pokud zákon výslovně nestanoví sídlo jiné. Srov. MIKULE, V. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, SYLLOVÁ, J. *Cit. dílo*, s. 574.

V některých případech však zákon stanoví, že zřízený správní úřad má svá **pracoviště nebo jiné útvary**, které mají v porovnání s územní působností správního úřadu **omezenou územní působnost**.⁹⁾

Např. **zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky**, zřídil finanční úřady jako správní úřady (§ 1 odst. 2, § 8 cit. zákona), určil jejich sídla a místní působnost. Podle tohoto zákona existuje celkem 15 finančních úřadů, z toho 14 pro území odpovídající území jednotlivých vyšších územních samosprávných celků (§ 8 odst. 2 až 4) a dále Specializovaný finanční úřad s působností na území celé České republiky, ale se zákonem vymezenou funkční (osobní) působností (§ 11).

Tento zákon, který zrušil finanční úřady existující předtím dle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, předvídá existenci „územních pracovišť finančního úřadu“. Ta **územní pracoviště finančních úřadů**, která se nenacházejí v jejich sídlech, stanoví Ministerstvo financí vyhláškou.¹⁰⁾ O územních pracovištích finančních úřadů se zmiňuje ještě § 13 zákona o Finanční správě ČR, podle něhož lze oprávnění daňového subjektu nahlížet do spisu vykonávat buď v sídle příslušného orgánu finanční správy, anebo na jeho územním pracovišti, a to podle toho, kde je spis nebo jeho příslušná část umístěna.

Cit. zákon se však jinak o úkolech územních pracovišť finančních úřadů nezmiňuje, takže ze zákona, ale ani z právního předpisu prováděcího nelze zjistit, zda (a případně jak) jsou s ohledem na místo rozděleny úkoly např. mezi územními pracovišti Finančního úřadu pro Středočeský kraj v Benešově a v Mladé Boleslavi.

Obdobnou konstrukci zvolil i **zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky**, který předvídá existenci **územních pracovišť celních úřadů**. Celní úřady, kterých je celkem 15 (působících pro území jednotlivých vyšších územních samosprávných celků a dále Celní úřad Praha Ruzyně),¹¹⁾ jsou v zákoně definovány jako správní úřady a organizační složky státu. Vyhláškou č. 285/2012 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech, byla na základě zmocnění v § 6 odst. 6 zákona stanovena tato pracoviště celních úřadů.

Jak zákonem o Finanční správě České republiky, tak i zákonem o Celní správě České republiky došlo s účinností od 1. ledna 2013 k **vertikální koncentraci státní správy**, když namísto dosavadních 201 finančních úřadů vzniklo 15 nových finančních úřadů coby správních úřadů a k nim 173 pracovišť finančních úřadů, resp. namísto dosavadních 54 celních úřadů vzniklo 15 nových celních úřadů coby správních úřadů a k nim 43 pracovišť celních úřadů.

Projevem vertikální koncentrace bylo i zřízení Úřadu práce České republiky **zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky**. Podle § 1 zákona se jedná o správní úřad s celostátní působností. V Úřadu práce České republiky působí podle § 2 odst. 1 zákona generální ředitelství a krajské pobočky a pobočka pro hlavní

⁹⁾ Text citovaných právních předpisů vychází z jejich platného znění, nicméně pro stručnost nejsou jejich novelizace, až na výjimky, uváděny.

¹⁰⁾ Stalo se tak vyhláškou č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

¹¹⁾ Srov. § 6 zákona č. 17/2012 Sb.

město Prahu (legislativní zkratka „**krajské pobočky**“); součástí krajských poboček jsou **kontaktní pracoviště**. Zákon stanoví pro krajské pobočky jejich obvody působení, označované jako „územní obvody“ (§ 2 odst. 2 cit. zákona) či „správní obvody“ (v textu přílohy zákona). Počet krajských poboček a jejich územní obvody odpovídají počtu a území vyšších územních samosprávných celků (srov. § 2 odst. 2 a přílohu zákona). O kontaktních pracovištích krajských poboček se zmiňuje zákon jen v přechodných ustanoveních (§ 6 odst. 3), a to tak, že úřady práce zřízené podle zákona č. 435/2004 Sb. se považují za kontaktní pracoviště krajských poboček.

Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, označuje katastrální úřady, společně se zeměměřickými a katastrálními inspektoráty za „jiné správní úřady pro zeměměřictví a katastr nemovitostí České republiky“ (§ 2 odst. 2) cit. zákona. Sídla a územní působnost katastrálních úřadů jsou stanovena s ohledem na § 2 odst. 4 v příloze č. 2 tohoto zákona. Zásadní změnu organizace státní správy na tomto úseku vyvolal **zákon č. 175/2003 Sb.**, kterým se mění zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, neboť od doby účinnosti této novely existuje 14 katastrálních úřadů s územní působností pro území jednotlivých vyšších územních samosprávných celků. Zákon počítá s existencí **katastrálních pracovišť**. Seznam katastrálních pracovišť, která jsou podle § 5 odst. 2 zákona „vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů podle zvláštního právního předpisu“¹²⁾, tedy jejich názvy, sídla a územní obvody, ve kterých vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu, uveřejňuje Český úřad zeměměřický a katastrální sdělením ve Sbírce zákonů.¹³⁾

Územní pracoviště mohou zřizovat a rušit podle **zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví** a o změně některých souvisejících zákonů, krajské hygienické stanice, které jsou správními úřady, a to s předchozím souhlasem Ministerstva zdravotnictví. Více není o těchto **územních pracovištích** v zákoně upraveno.

Podle **zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu** a o změně některých souvisejících zákonů, je **Státní pozemkový úřad** správním úřadem s celostátní působností (§ 1 odst. 1 cit. zákona). Státní pozemkový úřad je tvořen **ústředím Státního pozemkového úřadu a krajskými pozemkovými úřady**, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávných celků (§ 2 odst. 1). Krajské pozemkové úřady jsou v zákoně označeny jako vnitřní organizační jednotky Státního pozemkového úřadu. Není-li stanoveno jinak, rozhoduje jako orgán prvního stupně

¹²⁾ Zvláštním právním předpisem, na který zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech (ve znění zákona č. 175/2003 Sb.) v § 2 odst. 4 odkázal, má být podle poznámky pod čarou § 52 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Zatímco ale podle znění zákona o rozpočtových pravidlech v době přijetí zákona č. 173/2003 Sb. se § 52 zákona o rozpočtových pravidlech týkal obecněji vnitřních organizačních jednotek organizačních složek státu, současné znění § 52 zákona o rozpočtových pravidlech se týká jen vnitřních organizačních jednotek Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva obrany, které působí v zahraničí.

¹³⁾ Naposledy vydal Český úřad zeměměřický a katastrální Sdělením ze dne 18. prosince 2009 Seznam katastrálních pracovišť katastrálních úřadů, jejich názvy, sídla a územní obvody, ve kterých vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu k 1. lednu 2010 ve Sbírce zákonů pod č. 482/2009 Sb.

ve správním řízení krajský pozemkový úřad podle své územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí (srov. § 2 odst. 4). Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách **pobočky krajských pozemkových úřadů**, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů; tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně, o odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí (srov. § 2 odst. 5).

Existenci útvarů správních úřadů, které mají omezenou místní působnost oproti místní působnosti správního úřadu, stanoví i další zákony.

Např. podle **zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon**, je **Státní veterinární správa** „orgánem veterinární správy a správním úřadem s celostátní působností podřízeným Ministerstvu zemědělství“ (§ 47 odst. 1 cit. zákona). Státní veterinární správa je podle § 47 odst. 4 zákona tvořena **Ústřední veterinární správou, krajskými veterinárními správami**, které vykonávají svou působnost ve věcech veterinární péče na území, které je shodné s územím krajů (jako vyšších územních samosprávných celků), a Městskou veterinární správou v Praze, která vykonává působnost krajské veterinární správy na území hlavního města Prahy. Ust. § 47 odst. 6 zákona používá formulaci, že „svou působnost vykonává Státní veterinární správa Ústřední veterinární správou a krajskými veterinárními správami.“ V případech, kdy rozhoduje krajská veterinární správa ve správním řízení jako orgán prvního stupně, je odvolacím orgánem podle téhož ustanovení Ústřední veterinární správa.

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, označuje Českou obchodní inspekci (dále „ČOI“) za „orgán státní správy podřízený Ministerstvu průmyslu a obchodu“ (srov. § 1 odst. 1 cit. zákona), podle zákona se člení na **ústřední inspektorát** a jemu podřízené **inspektoráty**. Sídla inspektorátů stanoví podle § 1 odst. 3 zákona ústřední ředitel ČOI. Z hlediska postavení inspektorátů je významné ustanovení, že o odvolání proti uložení pokuty nebo pořádkové pokuty, tedy o odvolání proti takovým rozhodnutím ředitele inspektorátu, rozhoduje ústřední ředitel (srov. § 12 odst. 2).

V pozdější době přijatý **zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci**, označuje **Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci** (dále „SZPI“) za „správní úřad podřízený Ministerstvu zemědělství“ (§ 1 odst. 1 cit. zákona), tvoří ji **ústřední inspektorát** a jemu podřízené **inspektoráty**. V § 1 odst. 2 zákona jsou stanovena sídla inspektorátů (celkem jich je 7) a jejich územní působnost, která je vymezena územím jednoho či více krajů (jako vyšších územních samosprávných celků). Podle § 1 odst. 6 jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát.

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, vymezuje **Českou inspekci životního prostředí** (dále „ČIŽP“) jako „orgán státní správy, který je podřízen ministerstvu životního prostředí České republiky“ (§ 1 odst. 1 cit. zákona). Tato inspekce se člení podle § 1 odst. 2 zákona na **ústředí** a **oblastní inspektoráty**. S výjimkou jmenování a odvolání vedoucích oblastních inspektorátů o nich v tomto zákoně není nic upraveno.

III. Vymezení pracovišť správních úřadů *de lege lata a de lege ferenda*

Jak vyplývá z výše uvedených příkladů, je existence územních pracovišť správních úřadů, tedy útvarů zákonem zřízených správních úřadů vykonávajících působnost správních úřadů v rámci určeného územního obvodu, dosti rozšířeným a narůstajícím jevem v organizaci státní správy v České republice. Jednotlivé právní úpravy jsou přitom značně rozdílné. Za **podstatné rozdíly** lze považovat následující:

a) ve věci zřízení

V některých případech jsou územní pracoviště správních úřadů **zřízena přímo zákonem** (zákon o Úřadu práce ČR tak činí ve vztahu ke krajským pobočkám a v přechodném ustanovení i ve vztahu ke kontaktním pracovištím krajských poboček, dalším příkladem jsou inspektoráty SZPI, krajské pozemkové úřady a krajské veterinární správy), někdy jsou územní pracoviště zřizována **prováděcím právním předpisem** (územní pracoviště finančních úřadů, územní pracoviště celních úřadů), jindy je to ponecháno na **vnitřním organizačním aktu** zpravidla vedoucího správního úřadu (katastrální pracoviště katastrálních úřadů, inspektoráty ČOI, inspektoráty ČIŽP, územní pracoviště krajských hygienických stanic);

b) ve věci vymezení úkolů

Z řady zákonů vyplývá **stanovení úkolů** (okruhu věcné působnosti) pro územní pracoviště správních úřadů, **vztahených k působnosti správního úřadu na územní obvod**, v němž působí takové pracoviště. To je např. u územních pracovišť finančních úřadů, územních pracovišť celních úřadů, krajských veterinárních správ, v podstatě i u krajských pracovišť Úřadu práce ČR, katastrálních pracovišť katastrálních úřadů, inspektorátů ČOI, inspektorátů SZPI. Někdy se o úkolech územních pracovišť z právní úpravy nedozvíme – např. v případě územních pracovišť krajských hygienických stanic, inspektorátů ČIŽP, kontaktních pracovišť krajských poboček Úřadu práce ČR;

c) ve vymezení územní působnosti

Z podstaty územních pracovišť a dalších podobných útvarů správních úřadů vyplývá, že plní své úkoly zpravidla ve vztahu k vymezenému území, které tvoří část území, pro něž vykonává působnost správní úřad jako takový. Rozsah územní působnosti vyplývá **ze zákona** pro krajské pobočky Úřadu práce, pro krajské veterinární správy, pro krajské pozemkové úřady, pro inspektoráty SZPI. Územní obvody katastrálních pracovišť lze zjistit ze **sdělení** Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, které se vyhláší **ve Sbírce zákonů**. V dalších uvedených případech dochází k vymezení, na jakém území vykonává územní pracoviště své úkoly, **vnitřním aktem** správního úřadu, jehož způsob publikace zákon nestanoví;

d) ve věci přezkumu správních rozhodnutí

Obecné pravidlo, že o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu rozhoduje nejbližší nadřízený správní orgán,¹⁴⁾ je v případě rozhodování některých územních útvarů správních úřadů výrazně modifikováno. **O odvolání proti rozhodnutím ředitele inspektorátu ČOI o uložení pokuty nebo pořádkové pokuty rozhoduje**

¹⁴⁾ Srov. § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

ústřední ředitel, tedy orgán *dle zákona* téhož správního úřadu. Rovněž o odvolání proti rozhodnutím inspektorátu SZPI, vydaným v prvním stupni, rozhoduje ústřední inspektorát, o odvolání proti rozhodnutím krajské veterinární správy jako orgánu prvního stupně rozhoduje Ústřední veterinární správa, o odvolání proti rozhodnutí krajského pozemkového úřadu či o odvolání proti rozhodnutí pobočky krajského pozemkového úřadu rozhoduje ústředí Státního pozemkového úřadu. Naproti tomu např. o **odvolání proti rozhodnutí, které vydal inspektorát ČIŽP, rozhoduje nadřízený správní úřad** – Ministerstvo životního prostředí.

Z Ústavy, která užívá čl. 79 odst. 1 v hlavě třetí Moc výkonná pojem správní úřad, vyplývá zařazení správních úřadů mezi tzv. orgány moci výkonné coby tzv. přímé vykonavatele státní správy. § 1 odst. 1 správního řádu označuje orgány moci výkonné spolu s dalšími orgány a osobami, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, souhrnně jako **správní orgány**.

Vezmeme-li zákon o ČOI, zjistíme, že Česká obchodní inspekce je definována v zákoně o ČOI jako **orgán státní správy**. Tento zákon byl přijat v roce 1986, a byť byl velmi podstatně novelizován, tato charakteristika ČOI zůstala. Ústava ČR sice předtím užívaný pojem „orgán státní správy“ nepoužívá, a i z teoretického pohledu je tento starší pojem kritizován,¹⁵⁾ je však třeba dnešní význam tohoto pojmu ztotožnit se soudobým označením „správní úřad“.¹⁶⁾ Česká obchodní inspekce je tedy dle zákona **správním úřadem**. To zákon o SZPI označuje Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci za správní úřad explicitně. Jak ČOI, tak i SZPI jsou tedy dle zákonné terminologie i **správními orgány** ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Stanoví-li zákonná úprava, že ředitel inspektorátu ČOI rozhoduje o uložení pokuty a pořádkové pokuty a o odvolání rozhoduje ústřední ředitel ČOI, resp. že inspektorát SZPI příslušný podle své územní působnosti rozhoduje ve správním řízení jako orgán prvního stupně a o odvolání proti jeho rozhodnutím rozhoduje ústřední inspektorát SZPI, lze dovodit, že **v těchto institucích, které jsou zákonem označeny za správní úřad (správní orgán), existují ve skutečnosti dva stupně správních orgánů** a tedy i dva stupně správních úřadů, byť zákon inspektoráty uvedených inspekci takto neoznačuje. Od otázky, zda lze považovat také inspektoráty těchto inspekci fakticky za správní úřady, je třeba odlišit, že ČOI a SZPI jako takové (jako celek) jsou **organizačními složkami státu**, což je označení vycházející ze zákona, který upravuje hospodaření s majetkem státu a vystupování státu v právních vztazích,¹⁷⁾ nikoli ale otázky výkonu státní správy. Pro inspektoráty lze použít označení správní úřady v materiálním pojetí, byť je vhodné toto označení dát do uvozovek z důvodu, že toto jejich postavení souvisí s jejich procesními, tedy formálními oprávněními.

Vytvoření pracoviště správního úřadu i mimo jeho zákonem stanovené sídlo může

¹⁵⁾ Viz např. HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Cit. dílo*, s. 99.

¹⁶⁾ Ostatně i v názvu tzv. kompetenčního zákona dosud zůstává zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zákon České národní rady č. 2/1969 Sb.).

¹⁷⁾ Srov. zejm. § 1, § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

být důsledkem vnitřního organizačního aktu tohoto správního úřadu a nemusí být ani předvídáno zákonem. Zákon však může buď možnost zřizování pracovišť správních úřadů připustit, či může přímo stanovit, že se taková pracoviště zřizují. Mají-li pracoviště mít působnost v oblasti výkonu státní správy takovou, že pouze konkrétní pracoviště může vyřizovat určité záležitosti v rámci působnosti správního úřadu (tak je tomu např. u pracovišť katastrálních úřadů), měly by být i na zřízení a působnost takových pracovišť kladeny požadavky čl. 79 odst. 1 Ústavy jako na správní úřady. Pak ovšem i taková „pracoviště správních úřadů“ budou ve skutečnosti správními úřady.

Zvláštní situace je vytvářena v těch případech, kdy zákon určuje, že určitá instituce je správním úřadem (např. v případě SZPI a ČOI, byť u ČOI je užít starší termín orgán státní správy), a pak v rámci této instituce vytváří dva stupně orgánů, které rozhodují ve správním řízení (v prvním a v odvolacím stupni), aniž by je označoval za správní úřady. Takto vytvořená konstrukce vede k tomu, že by sice bylo možné považovat i ten útvar (pracoviště), který rozhoduje v prvním stupni, za správní orgán a podle své povahy tedy i správní úřad, avšak pokud by např. účastník podal odvolání přímo u instituce, která je zákonem označena jako správní úřad, nikoli u pracoviště, které rozhodnutí vydalo, je třeba to považovat za podání učiněné u orgánu k tomu věcně a místně příslušnému.¹⁸⁾ Je ke zvážení, zda vymezování „správních úřadů“, uvnitř nichž jsou fakticky dva stupně správních orgánů, není ve skutečnosti jen „hrou“, vzniklou neschopností rozlišovat různé instituce vykonávající veřejnou (zde státní) správu od rozpočtového určení, které může zahrnovat v jedné skupině i více takových institucí. Pro srovnání: např. zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, byl zřízen Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, s tím, že jak Státní úřad inspekce práce, tak i oblastní inspektoráty jsou v zákoně označeny jako správní úřady,¹⁹⁾ s tím, že pro účely hospodaření s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu mají inspektoráty postavení vnitřních organizačních jednotek úřadu. Zákonná úprava inspekce práce tedy zvolila jasnou konstrukci pro situaci, kdy v určitém resortu je třeba rozlišit dva stupně orgánů a úřadů, na straně jedné, oproti jedné struktuře institucí hospodařících s majetkem státu včetně kapitoly státního rozpočtu.

IV. Závěrem

V článku jsem si nekladal za cíl provést encyklopedický rozbor všech případů, kdy zákonodárce buď přímo zřizuje, nebo předpokládá či umožňuje zřízení pracovišť či jinak označených určitých složek, které se chápou jako vnitřní útvary zákonem určených správních úřadů. Úpravy o těchto pracovištích správních úřadů jsou přitom velmi rozdílné – od případů, kdy se skutečně jedná jen o určité vnitřní organizační jednotky existujících správních úřadů, po situace, kdy dochází k vytváření organizačních částí zákonem určených správních úřadů, které však s ohledem na svůj rozsah kompetencí se stávají i samy správními úřady, tedy útvary ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy, byť je zákon

¹⁸⁾ Srov. § 86 odst. 1 správního řádu.

¹⁹⁾ Srov. § 2 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb.

takto neoznačuje. Rozdílnost zákonných úprav povětšinou nemá racionální základ, ale je projevem individuálních resortních přístupů (označuje-li např. zákon o inspekci práce oblastní inspektoráty za správní úřady, a jiné zákony o inspekcích označují za správní úřady inspekci s celostátní působností, ačkoli jsou v rámci nich vytvářeny územně vymezené inspektoráty). Specifika rozhodování na úrovni pracovišť správních úřadů by si zasloužila i zobecnění ve správním řádu. Téma pracovišť správních úřadů je realitou stávající organizace státní správy v České republice (s narůstající tendencí), kterému však byla v literatuře věnována spíše okrajová pozornost, proto jsem se snažil na některé problémy s tím související upozornit.

Shrnutí:

Autor se v článku věnuje rozboru situací, kdy zákon zřizuje nebo umožňuje zřizovat k organizačním jednotkám státu, které označuje za správní úřady, pracoviště nebo jiné útvary, které mají oproti územní působnosti takového správního úřadu jen omezenou územní působnost. Počet takových úprav v platné legislativě velmi narostl, avšak bezdůvodně nejsou respektována alespoň základní společná pravidla pro vytváření útvarů správních úřadů. V důsledku svěření některých kompetencí přímo pracovištím správních úřadů dochází k tomu, že lze i na tato pracoviště klást ústavněprávní požadavky jako na správní úřady, tedy aby je zřizoval zákon a aby zákon stanovil jejich působnost. Bude-li tendence zřizování územních pracovišť nadále pokračovat, měl by na tuto realitu organizace veřejné správy reagovat i obecná úprava řízení před správními orgány – správní řád.

Zu dem Institut der Dienststellen und anderen lokalen Untereinheiten von Verwaltungsbehörden – Zusammenfassung:

Der Autor analysiert in seinem Artikel die Situation, wenn das Gesetz die Errichtung von Dienststellen oder anderen Untereinheiten von solchen Organisationseinheiten des Staates, die es als Verwaltungsbehörde bezeichnet, vorsieht oder ermöglicht, die im Gegensatz zur allgemeinen örtlichen Zuständigkeit einer solchen Verwaltungsbehörde nur eine begrenzte örtliche Zuständigkeit haben. Die Anzahl derartiger Regelungen ist in der gültigen Legislative sehr angestiegen. Allerdings werden grundlos nicht einmal die grundlegenden allgemeinen Regeln für die Bildung von Untereinheiten von Verwaltungsbehörden beachtet. Als Ergebnis der Übertragung bestimmter Kompetenzen direkt auf die Dienststellen von Verwaltungsbehörden, können an diese Dienststellen die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen wie für Verwaltungsbehörden gestellt werden, d.h. die Errichtung durch Gesetz und die Festlegung ihrer Zuständigkeit im Gesetz. Falls sich die Tendenz zur Errichtung von lokalen Dienststellen weiter fortsetzt, sollten auf diese neue Realität der Organisation der öffentlichen Verwaltung auch die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens – die Verwaltungsordnung reagieren.