

Olga Pouperová

ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY – FORMÁLNÍ, NEBO MATERIÁLNÍ POJETÍ?

Abstrakt: Tento článek se (mimo jiné) v souvislosti s relativně novým rozhodnutím Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, jímž ÚS odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a Českým telekomunikačním úřadem, věnuje problematice, které správní úřady jsou ústředními správními úřady. Rozlišení správních úřadů ústředních a jiných má i praktický dopad, především právě při určení pravomoci řešit kompetenční spor nebo pro proces rozhodování o řádném opravném prostředku (rozkladu namísto odvolání). Jako pojmová východiska autorka nejprve rozebírá terminologii správní orgán a správní úřad. Poté se věnuje formálnímu pojetí ústředních správních úřadů, uznávanému naukou a dosud uplatňovanému i v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, a následně Ústavním soudem nově formulovanému pojetí materiálního. V návaznosti na uvedené otázky organizace veřejné správy se autorka stručně věnuje také kategorii nezávislých správních úřadů, do níž bývá Rada pro rozhlasové a televizní vysílání tradičně zařazována.

Klíčová slova: správní orgán, správní úřad, orgán veřejné správy, ústřední správní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

NA ÚVOD

Tento článek byl inspirován rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010,¹ jímž ÚS odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání² a Českým telekomunikačním úřadem³ o tom, zda je třeba souhlasu RRTV k rozhodnutí o povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení.

Ústavní soud rozhoduje v řízení týkajícím se kompetenčních sporů pouze tehdy, pokud toto rozhodování nepřísluší na základě zvláštního zákona jinému orgánu (čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy⁴). Zákonodárce využil možnost, stanovenou v čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy a k rozhodování některých kompetenčních sporů (sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy) zmocnil Nejvyšší správní soud.⁵

Pro vyhodnocení, zda má Ústavní soud pravomoc uvedený spor mezi RRTV a ČTÚ řešit, tedy musel soud nejprve odpovědět na otázku, zda tato pravomoc na základě zvláštního zákona nenáleží jinému orgánu, a v této souvislosti na otázku, zda ČTÚ a RRTV nejsou ústředními správními úřady, jejichž spory má rozhodovat Nejvyšší správní soud.

ČTÚ byl (v návaznosti na jiný kompetenční spor⁶) jako ústřední správní úřad (ústřední orgán státní správy) výslovně označen již zákonem č. 95/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a některé další zákony včetně kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb.⁷

¹ Dostupné z <http://nalus.usoud.cz/> (20. 6. 2012).

² Dále též „RRTV“.

³ Dále též „ČTÚ“.

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“).

⁵ Srov. WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI a. s., 2007, s. 553.

⁶ Kompetenční spor mezi ČTÚ a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-70 ze dne 23. 7. 2004, dostupné z <http://www.nssoud.cz> (1. 7. 2012).

⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (kompetenční zákon), v platném znění, dále jen „kompetenční zákon“.

Zbývalo tedy vyřešit postavení RRTV. A Ústavní soud dospěl k závěru, že RRTV je rovněž ústředním správním úřadem, a že tedy jeho pravomoc rozhodovat kompetenční spor mezi ČTÚ a RRTV není dána (čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy), neboť obě strany sporu jsou ústředními správními úřady a jejich kompetenční spor tak má rozhodovat dle § 97 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud.

Pro nauku o organizaci veřejné správy v České republice má rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 a jeho argumentace, formulovaná pro konkrétní kauzu, obecnější dopad. Tento článek se tedy bude mj. v kontextu výše uvedeného rozhodnutí Ústavního soudu zabývat otázkou používání terminologie správní orgán a správní úřad (pojmové východisko), dále otázkou, které správní úřady jsou ústředními správními úřady, a v návaznosti na to stručně také kategorií nezávislých správních úřadů, do niž Rada pro rozhlasové a televizní vysílání bývá naukou tradičně zařazována.

SPRÁVNÍ ORGÁN, SPRÁVNÍ ÚŘAD V NAUCE

V literatuře jsou používány pojmy správní úřad (někdy stále také orgán státní správy) a správní orgán (někdy také orgán veřejné správy) v různých pojetích, která zároveň ne vždy souhlasí s významem, v jakém tyto pojmy (ovšem nedůsledně) používají právní předpisy.

K pojmu *správní orgán* P. Průcha uvádí: „Stát a zpravidla i veřejnoprávní korporace realizují své postavení ve veřejné správě navenek prostřednictvím svých orgánů, tzv. správních orgánů. ... Správní orgány jsou tak jednak součástí organizace státu, jednak součástí organizace veřejnoprávních korporací. ... Z organizačního hlediska je každý správní orgán relativně samostatnou organizační jednotkou ve veřejné správě, systémově je však vždy začleněn do příslušného organizačního subsystému organizace veřejné správy a jeho prostřednictvím pak do organizace veřejné správy jako celé organizační soustavy.“⁸ V souvislosti s výkonem státní správy pak P. Průcha píše o „orgánech státní správy“.⁹

V. Sládeček píše o orgánu veřejné správy, k němuž zařazuje „jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy“. U přímého výkonu státní správy pak stejně jako P. Průcha hovoří o *orgánu státní správy*.¹⁰ Zároveň *správní úřad* vymezuje jako hlavního a základního vykonavatele *veřejné* (tady nikoli jen přímé státní) správy.^{11, 12}

V učebnici obecného správního práva kolektivu z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze se o správním orgánu píše pouze v kontextu správního řádu¹³ a soudního řádu správního.¹⁴ Pro přímé vykonavatele státní správy pak používá termín *správní úřad*.¹⁵

⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 162–163.

⁹ PRŮCHA, P. op. cit. v pozn. 8, s. 170–180 a s. 182–186.

¹⁰ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2. vyd., 2009, s. 25.

¹¹ SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 244. Obdobně také PRŮCHA, P. op. cit. v pozn. 8, s. 128. Srov. rovněž SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 25, kde V. Sládeček pojem správní úřad rovněž spojuje pouze s výkonem státní správy.

¹² Vzhledem k tomu, že státní správa je podstatnou součástí veřejné správy, nelze říct, že správní úřad jako vykonavatel státní správy není vykonavatelem veřejné správy, a uvedené vymezení tedy není nesprávné.

¹³ VOPÁLKA, V. In: D. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 372 a s. 387–388.

¹⁴ MIKULE, V. In: D. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 554.

¹⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 126 a násl.

Pojem správní úřad a správní orgán se v odlišných významech používá také v rakouském správním právu a rakouské nauce. Společná správněprávní historie snad také může být v některých případech důvodem setrvávající terminologické nejednotnosti. Rakouská terminologie pro úřad používá výrazy *Behörde* a *Amt*, přičemž *Behörde* se používá výlučně v souvislosti s výkonem vrchnostenské veřejné správy,¹⁶ zejména v kontextu správního řízení. Úřad (*Behörde*) musí být pověřen veřejnými úkoly a nadán nařizovací a donucovací pravomocí, prostřednictvím kterých naplňuje veřejné funkce.¹⁷ Rakouský zákon o obecném správním řízení (AVG¹⁸) pro toho, kdo postupuje podle zákonů o správním řízení,¹⁹ používá výraz „úřad“ (*Behörde*), přičemž za úřad v tomto smyslu se výslovně považují „správní orgány“ (*Verwaltungsorgane*) podle čl. 1 uvozovacího zákona (EGVG²⁰). AVG sám pak pojem „správní orgány“ používá v ustanoveních o podjatosti. Tady je tento pojem použit ve smyslu „individuálního správního orgánu“²¹; za správní orgán je pro účely ustanovení o vyloučení pro podjatost považována každá osoba, která je pověřena obstaráváním úkolů při výkonu veřejné správy a která se účastní úředního postupu.^{22, 23} Pokud rakouské zákony hovoří o „správních úřadech“ (*Verwaltungsbehörde*), mají se tím na mysli všechny úřady, nejen ty, které postupují dle zákonů o správním řízení.²⁴

K terminologii používané v české nauce lze shrnout, že zatímco termín orgán veřejné správy se uplatňuje spíše v hmotněprávním kontextu, termín správní orgán má většinou procesní konotaci.²⁵ Oba termíny vyjadřují, že orgán vykonává veřejnou správu, a používají se tam, kde není třeba rozlišovat, kdo je nositelem oné veřejné správy. Pojem správní úřad vyjadřuje, že jde o vykonavatele výlučně státní správy; naopak nelze toto označení použít v případech, kdy hovoříme o výkonu veřejné správy, jejímž nositelem je nebo může být i subjekt odlišný od státu.

SPRÁVNÍ ORGÁN, SPRÁVNÍ ÚŘAD V PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

Současné pozitivní právo pro *vykonavatele veřejné správy* zavádí legislativní zkratku *správní orgán*, zatímco *správní úřad* by po přijetí Ústavy²⁶ měl být používán pouze ve smyslu *vykonavatele státní správy* (nikoli už pro vykonavatele samosprávy či tzv. ostatní veřejné správy²⁷).

¹⁶ Srov. HOETZEL, J. Úřad veřejný. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, reprint 2002, s. 101.

¹⁷ Srov. ZELENY, K. In: H. Mayer a kol. *Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht*. Vídeň: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, s. 58–59.

¹⁸ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG, BGBl. Nr. 51/1991).

¹⁹ Zákony o správním řízení se rozumí zákon o obecném správním řízení (AVG) a zákon o správním trestání (VStG, Verwaltungsverstärkungsgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991) a zákon o správní exekuci (VVG, Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991, BGBl. Nr. 53/1991).

²⁰ Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 (EGVG, BGBl. Nr. 87/2008); upravuje rozsah působnosti tří výše jmenovaných zákonů.

²¹ Viz např. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Brno: Orbis, 1931, s. 146.

²² WIELINGER, G. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*. 10. vydání. Graz: Leykam, 2006, s. 31.

²³ Srov. „úřední osoba“ dle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

²⁴ Srov. THIENEL, R. *Verwaltungsverfahrenrecht*. 3. vyd. Vídeň: Verlag Österreich, 2004, s. 68.

²⁵ Srov. rovněž SREBALOVÁ, M. Vývoj terminologie veřejné správy (s osobitným zřetelom na pojem správní orgán) v současnosti. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 4, s. 252.

²⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“).

²⁷ Ostatní veřejná správa je podle některých autorů zbytkovou kategorií pro správu, jejímž nositelem není ani stát

Správním orgánem je podle správního řádu *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán nebo i fyzická či právnická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy* (§ 2 odst. 1 s. ř.²⁸). Správním orgánem podle správního řádu je tak v podstatě jakýkoli orgán, pokud na základě zákona vykonává vrchnostenskou veřejnou správu.^{29, 30} Obdobně správní orgán vymezuje také soudní řád správní, podle něž je správním orgánem *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy* (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.³¹). Vzhledem k tomu, že jde o definici vztahující se k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je tady legální definice zúžena pouze na *rozhodování ve veřejné správě*, nikoli na výkon jakékoli pravomoci v oblasti veřejné správy.³²

Dřívější správní řád z roku 1967³³ legislativní zkratku správní orgán rovněž obsahoval, ale používal ji na rozdíl od nového správního řádu z roku 2004 pouze v souvislosti se státní správou. „(1) 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. (2) 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. (3) Pokud se dále hovoří o správních orgánech, rozumějí se tím orgány uvedené v odstavcích 1 a 2.“

Správními úřady se v moderním pozitivním správním právu rozumí pouze státní orgány, které vykonávají úkoly v rámci státní správy. Pojmu *správní úřad* tedy ze starší terminologie odpovídá pojem *orgán státní správy*, který je obsažen i v některých dosud platných a účinných předpisech pocházejících však spíše z doby před rokem 1989, respektive 1993. Ustanovení těchto právních předpisů obsahující termín „orgán státní správy“ byla nepřímou novelizována Ústavou, která pro orgán, který je součástí moci výkonné, přičemž nejde o prezidenta republiky ani vládu, zavedla pojem správní úřad (čl. 79 odst. 1 Ústavy: „Ministerstva a jiné správní úřady...“). Takto ve smyslu vykonavatele státní správy je „správní úřad“ pojímán

(nejde tedy o státní správu), ani jiná veřejnoprávní korporace (nejde tedy o samosprávu), nýbrž jiný subjekt, např. veřejný ústav. Srov. např. SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 19 nebo POUPEROVÁ, O. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010, s. 87.

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále též „s. ř.“).

²⁹ Vrchnostenskou správou je taková správa, která je vůči adresátům stojícím vně organizace veřejné správy vykonávána mocenskými prostředky z nadřazené pozice.

³⁰ Zavedení pojmu „správní orgán“ do správního řádu kritizuje R. Ondruš, zjevně však bez zohlednění významového rozdílu termínů správní úřad a správní orgán v pozitivním právu České republiky: „...zákonodárce zcela nelogicky a proti všem platným zásadám zavedl pro správní úřady v zákoně novou legislativní zkratku správní orgán, ignorující při tom, že většina správních norem už neobsahuje původní termín orgán státní správy používaný před rokem 1989 a vrací se k původnímu termínu správní úřad.“ Viz ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 9.

³¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

³² Občanský soudní řád v obecných ustanoveních částí V. (§ 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění) používá legislativní zkratku „správní orgán“ pro *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smířčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu*. I zde se tedy termín správní orgán používá pro orgán, který vykonal určitou pravomoc v rámci veřejné (nikoli výlučně státní) správy, a to bez ohledu na to, zda jde o orgán státní či jiný orgán.

³³ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

i Nejvyšším správním soudem, byť i ten někdy mimoděk používá již překonanou terminologii „orgán státní správy“, nicméně bezpochyby za správní úřad považuje jen takové úřady, které jsou institucionálně součástí moci výkonné dle hlavy III. Ústavy a přímo vykonávají státní správu.

Zatímco *správní úřad* je založen na čistě formálním pojetí, *správní orgán* je správním řádem i soudním řádem správním *chápán materiálně*. Pro to, aby určitá instituce mohla existovat jako *správní úřad*, je nezbytné, aby byla jako správní úřad zřízena zákonem. Zákonem tedy musí být označena jako správní úřad, čímž je zařazena do moci výkonné („Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem“, čl. 79 odst. 1 Ústavy.) Podle správního řádu i soudního řádu správního je *správním orgánem* jakýkoli orgán (státní i jiný) nebo dokonce i soukromá fyzická či právnická osoba, pokud autoritativně zasahuje do právní sféry jednotlivců. Zda tedy bude v konkrétním případě správní úřad správním orgánem ve smyslu § 2 odst. 1 s. ř. nebo § 4 odst. 1 s. ř. s., záleží na povaze konkrétního úkonu – zda orgán v konkrétním případě vykonává vrchnostenskou veřejnou správu, nebo obstarává záležitosti soukromoprávními formami (např. nákup tužek). Proto například prezident republiky nemůže být správním úřadem, neboť zatímco správní úřady jsou ústavně zakotveny v hlavě III. Ústavy, v části nadepsané „Vláda“ (čl. 67–80), prezident republiky je zakotven v ustanoveních předcházejících, nadepsaných „Prezident republiky“ (§ 54–66), a ze systematiky Ústavy je tak zřejmé, že prezident republiky je orgánem moci výkonné, ale jiným než správním úřadem.³⁴ I prezident republiky však může být v konkrétním případě správním orgánem, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy (§ 2 odst. 1 s. ř. in fine), resp. rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).^{35, 36, 37}

³⁴ Srov. rozsudek NSS č. j. 2 Ans 8/2010 ze dne 11. 4. 2011 (dostupné z <http://www.nssoud.cz>, 1. 7. 2012), pak soud uvádí, že „...kdyby měl Úřad prezidenta republiky jako správní úřad existovat, musel by být, v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy, zřízen zákonem.“

³⁵ Ve známém rozsudku NSS čj. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27. 4. 2006 v kauze nejmenovaného justičního čekatele (dostupné z <http://www.nssoud.cz>, 1. 7. 2012) soud sice výslovně uvádí, že „prezident republiky vystupuje jako správní úřad...“, odůvodňuje tím ale aplikovatelnost soudního řádu správního, resp. to, že při výkonu určité pravomoci lze prezidenta republiky podřadit pod kategorii *správní orgán* dle § 4 odst. 1 s. ř. s. a jeho akt napadnout správní žalobou.

³⁶ Jiným příkladem nejednotného používání termínů správní orgán a správní úřad v české judikatuře může být rozsudek NSS čj. 1 As 51/2012-248 ze dne 12. 6. 2012 v kauze vrchního státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze JUDr. V. Rampuly (dostupné z <http://www.nssoud.cz>, 2. 8. 2012): „Státní zastupitelství je tedy na ústavní rovině institucionálně upraveno v rámci exekutivní hlavy třetí, pro niž je typický hierarchický a subordinační princip. Není však klasickým správním úřadem v tom smyslu, jak jej užívá čl. 79 odst. 1 Ústavy. Nemá a ani nemůže mít ty pravomoci, které jsou jinak ústavně svěřeny správním úřadům, zejména nemůže vydávat právní předpisy. Státní zastupitelství není takovým orgánem, který by mohl rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (tak, jak to pravidelně činí správní orgány). Ani z Ústavy samotné nelze dovzít charakter státního zastupitelství jako správního orgánu. Článek 79 odst. 1 hovoří o ministerstvech a jiných správních úřadech, vedle toho pak čl. 80 samostatně upravuje státní zastupitelství. Přestože systematicky je státní zastupitelství řazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako samostatný, nezávislý a nestranný orgán. Od správních úřadů se též odlišuje druhem své činnosti, tedy zastupováním veřejné žaloby v trestním řízení před soudem...“

³⁷ Podrobnější charakteristika prezidenta republiky jako správního orgánu, který postupuje podle správního řádu a je žalovatelný podle soudního řádu správního, by přesahovala možnosti tohoto článku, proto jen odkazují, např. na MIKULE, V. Prezident republiky jakožto správní orgán? In: K. Klíma, J. Jirásek. *Pocta Janu Grónskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 164–174. BARTOŇ, M. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In: V. Šimíček (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní

U právnických osob pro podřazení pod kategorii správní orgán není podstatné, zda byla zřízena zákonem (*ex lege*), na základě zákona jiným veřejnoprávním aktem, nebo dokonce založena podle norem soukromého práva. Relevantní je pouze to, zda šlo o výkon vrchnostenské veřejné správy. V každém případě však, ať jde o správní úřad dle čl. 79 odst. 1 Ústavy, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán nebo fyzickou či právnickou osobu, musí být možnost vykonávat vrchnostenskou, mocenskou veřejnou správu založena zákonem.³⁸

S decentralizací veřejné správy, kdy veřejná správa byla Ústavou či zákonem svěřena i jiným subjektům odlišným od státu, má tedy praktický význam rozlišovat veřejnou správu a státní správu, a tedy i správní orgán a správní úřad.

Rozlišování správních úřadů a jiných správních orgánů přitom není otázkou výlučně teoretickou, nýbrž má i praktický význam, neboť na této terminologii je založeno například určení pravomoci rozhodovat některé kompetenční spory, když soudní řád správní stanovuje, že Nejvyšší správní soud *rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou a) správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo c) ústřední správní úřady navzájem* (§ 97 odst. 1 s. ř. s.).

K výrazu orgán veřejné správy, rovněž zmíněnému v části I., lze uvést, že v právních předpisech se vyskytuje spíše sporadicky, jako pojem s nejširším obsahovým významem,³⁹ který pozitivním právem přímo vymezen není. Zatímco termín orgán veřejné správy se tak uplatňuje spíše v literatuře, a to v hmotněprávním kontextu, termín správní orgán je pojmem legálním a odkazuje na procesní postavení orgánu. Právní předpisy pojem orgán veřejné správy používají tam, kde není podstatné rozlišovat, kdo je subjektem veřejné správy (nelze tedy použít pojem správní úřad, neboť může jít i o výkon samosprávy, případně ostatní veřejné správy), a zároveň se nehodí výraz správní orgán, chápaný ve smyslu § 2 odst. 1 s. ř. nebo § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘAD

V souladu s výše uvedeným vymezením pojmu správní úřad, odpovídá pojmu „ústřední správní úřad“, jak jej používá např. výše citované ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., „ústřední orgán státní správy“ dle kompetenčního zákona.⁴⁰

politologický ústav, 2008, s. 120–125. PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? Tamtéž, s. 129–148. RYCHETSKÝ, P. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. Tamtéž, s. 149–157. ŠIMÍČEK, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. Tamtéž, s. s. 158–168.

³⁸ „Státní moc... Lze ... uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, čl. 2 odst. 3 Ústavy. „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústava i Listina sice výslovně hovoří o státní moci, ale tuto ústavní kautelu je třeba vztahovat k veškeré veřejné moci, nikoli jen k moci státní, neboť pokud ve státě existují i jiné subjekty veřejné moci, pak proto, že stát jejich existenci formou ústavy nebo zákona připustil. Jejich existence je tedy odvozena od státu a nemohou mít širší mantinely než sám stát.

³⁹ Např. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, v platném znění. § 10 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění. § 4 odst. 6 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění.

⁴⁰ Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále též „kompetenční zákon“).

Nové právní předpisy, přijaté po roce 1993 už zastaralý pojem „orgán státní správy“, resp. „ústřední orgán státní správy“ obvykle nahrazují ústavně konformním pojmem ústřední správní úřad.⁴¹

Jak již bylo naznačeno výše, důsledný v tomto ohledu však zákonodárce není, neboť i v právních předpisech přijatých po roce 1993 se stále objevují orgány státní správy⁴² nebo jiná matoucí označení.⁴³

Kompetenční zákon rozlišuje *ministerstva* a *další ústřední orgány státní správy*.⁴⁴ Ministerstev je podle současného znění kompetenčního zákona 14 (§ 1 kompetenčního zákona), dalších ústředních správních úřadů 11 (§ 2 odst. 1 kompetenčního zákona).

Z dikce kompetenčního zákona (část I.: „Zřízení ústředních orgánů státní správy“) vyplývá, že jak ministerstva, tak ona druhá kategorie správních úřadů dle ust. § 2 kompetenčního zákona jsou ústředními správními úřady. Ministerstva dle ust. § 1 jsou ústředními správními úřady, v jejichž čele je člen vlády (§ 4–19 kompetenčního zákona). Další ústřední správní úřady dle § 2 mají v čele jiného představitele než člena vlády („ministra“, srov. čl. 67 odst. 2 Ústavy) nebo ani nejsou organizovány jako úřady monokratické (srov. níže). Kompetenční zákon však pro všechny ústřední správní úřady v něm vyjmenované, ať už v ust. § 1 („ministerstva“) nebo v ust. § 2 („další ústřední správní úřady“), používá zkratku „ministerstva“ (§ 20 kompetenčního zákona). Všechny ústřední správní úřady uvedené v kompetenčním zákoně se při veškeré své činnosti mají řídit vedle ústavních zákonů a zákonů také usneseními vlády (§ 21 kompetenčního zákona).

Nauka obvykle uvádí, že ústředními správními úřady jsou ty správní úřady, kterým toto postavení výslovně přiznává kompetenční zákon,⁴⁵ přičemž jako charakteristiky ústředních správních úřadů se v literatuře uvádí jejich celostátní územní působnost, vrcholné postavení v rámci organizace veřejné (resp. státní) správy na daném věcném úseku, monokratičnost či pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy.⁴⁶ Poslední tři uvedené charakteristiky jsou však praxí a pozitivním právem často popřeny. Z uvedených charakteristik je u ústředních správních úřadů vždy platná jen celostátní působnost. Některé ústřední správní úřady završují hierarchicky uspořádanou soustavu úřadů jen tak, že jsou jediným vykonavatelem státní správy v určitém resortu a nemají žádné jim podřízené správní úřady, které by plnily v rámci této specializované působnosti jakékoli úkoly (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Energetický regulační úřad). Stejně tak ne všechny ústřední správní úřady lze pova-

⁴¹ Srov. např. § 133 odst. 1 s. ř., § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 30 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, § 12 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, § 3 odst. 3 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, § 7 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 413/2005 Sb., resp. § 137 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti atd.

⁴² Např. § 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

⁴³ Např. v zákoně č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 278/2009 Sb., byl použit pojem „ústřední správní orgány“.

⁴⁴ Kompetenční zákon s ohledem na dobu svého vzniku používá termín „ústřední orgán státní správy“. Na tomto místě tedy vědomě v rozporu se svým výše uvedeným vymezením zůstávám u termínu, který je v kompetenčním zákoně výslovně použit, byť jej s ohledem na dikci čl. 79 odst. 3 Ústavy považuji za neaktuální.

⁴⁵ Srov. SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 268. HENDRYCH, D. a kol. op. cit. v pozn. 15, s. 129.

⁴⁶ Srov. např. SLÁDEČEK, V. Správní úřady s celostátní působností. In: V. Hloušek, V. Šimíček (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 196–200.

žovat za monokratické (např. Český telekomunikační úřad,⁴⁷ dříve rovněž Komise pro cenné papíry⁴⁸). Pravomoc vydávat podzákonné, prováděcí právní předpisy je dle dikce čl. 79 odst. 3 Ústavy („Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“) podmíněna zákonným zmocněním, přičemž zákony k vydávání takových právních předpisů zmocňují nejen správní úřady s celostátní územní působností, ale také správní úřady s územní působností omezenou (např. nařízení krajské veterinární správy,⁴⁹ nařízení krajské hygienické stanice⁵⁰ nebo nařízení správ národních parků a chráněných krajinných oblastí⁵¹). Přitom neplatí, že by zákony všem správním úřadům, jimž je výslovně zákonem přiznáno postavení správních úřadů ústředních, světoval pravomoc vydávat právní předpisy.

Obdobně i judikatura byla založena na ustáleném názoru, že „ústředním správním úřadem“ jsou jen ty správní úřady, které jsou výslovně jako ústřední správní úřady (ústřední orgány státní správy) vypočteny v *kompetenčním zákoně*. Nejvyšší správní soud vyjádřil přesvědčení, že pokud by zákonodárce zamýšlel založit právní postavení určitého správního úřadu jako ústředního správního úřadu, musel by jej v zákoně, jímž byl zřízen, explicitně takto označit, a současně novelizovat kompetenční zákon.⁵² Již v tomtéž rozhodnutí ale Nejvyšší správní soud nakonec upustil od požadavku, aby určitý úřad byl za ústřední označen přímo kompetenčním zákonem a připustil, že tak může učinit i zákon jiný. „... ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty ústřední orgány státní správy⁵³ České republiky, které jsou buď kompetenčním nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny.“⁵⁴

Judikatura tedy podobně jako nauka vycházela z *formálního pojetí ústředních správních úřadů*, kdy za ústřední správní úřad se považuje jen ten úřad, který je za takový explicitně označen kompetenčním nebo zvláštním zákonem.

Materiální pojetí ústředních správních úřadů, založená na zhodnocení určitých definičních charakteristik takového úřadu, dřívější judikatura odmítala. „Zavedení podobných kritérií stojících mimo pozitivní právo by vedlo k tomu, že soudy by v každém konkrétním případě musely zkoumat, zda žalovaný úřad je, či není ústřední. Takový postup by přivodil nejen stav právní nejistoty, ale byl by nutně základem nejednotné judikatury.“⁵⁵

⁴⁷ § 107 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění.

⁴⁸ § 21 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 57/2006 Sb.

⁴⁹ § 49 odst. 1 písm. c) a § 76 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v platném znění.

⁵⁰ § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

⁵¹ § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

⁵² Viz usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-70 ze dne 23. 7. 2004, dostupné z <http://www.nssoud.cz> (1. 7. 2012). Srov. také starší judikaturu, např. usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 98/93-10 ze dne 21. 4. 1993 In: *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 5, s. 290–293 nebo usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 166/93-8 ze dne 26. 1. 1994 In: *Soudní judikatura ve věcech správních* č. 205/1998 (zde k výkladu pojmu *ústřední orgán České republiky* podle § 246 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění do 30. 4. 2001).

⁵³ I na tomto místě ponechávám pojem „ústřední orgán státní správy“, neboť jde o citaci a NSS tento termín, byť v rozporu s terminologií nastavenou v ust. § 97 s. ř. s., použil.

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-70 ze dne 23. 7. 2004, dostupné z <http://www.nssoud.cz> (1. 7. 2012).

⁵⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 1/2004-73 ze dne 23. 7. 2004, dostupné z <http://www.nssoud.cz> (1. 7. 2012).

INTERMEZZO: NEZÁVISLÉ SPRÁVNÍ ÚŘADY

Některé ze správních úřadů, které jsou vypočteny v kompetenčním zákoně, a jsou tedy ústředními správními úřady, jsou zároveň naukou zařazovány do kategorie *nezávislých správních úřadů*.⁵⁶ Jejich nezávislost bývá spatřována v několika komponentech – nezávislosti ekonomické, nezávislosti personální a kreační a nezávislosti funkční. Jde přitom především o nezávislost na vládě.⁵⁷ O to více se však daný správní úřad dostává do „závislosti“ na jiném státním orgánu, obvykle parlamentu. To platí zejména v otázkách, kým a jakou procedurou je úřad ustaven (u monokratického úřadu) nebo jsou povoláni do funkce jeho členové (u kolegiálního úřadu). Ekonomická nezávislost bývá většinou zajištěna samostatnou rozpočtovou kapitolou. Nezávislost žádného státního orgánu nelze považovat za absolutní,⁵⁸ neboť vždy bude závislý přinejmenším finančně na zdrojích ze státního rozpočtu a kreačně, neboť musí být ustaven (zvolen nebo jmenován) za participace jiného státního orgánu.

Funkční nezávislostí se rozumí absence podřízenosti jinému orgánu, resp. absence pravomoci udělovat nezávislému úřadu závazné pokyny. V tomto momentu lze tedy spatřovat rozpor s ústavní normou v čl. 67 odst. 1 Ústavy („Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.“),⁵⁹ neboť nezávislé správní úřady mají být nezávislé právě na vládě a správních úřadech řízených vládou. „Překryv“ kategorie ústředních správních úřadů vypočtených v kompetenčním zákoně a nezávislých správních úřadů je kromě toho v rozporu také s ustanovením § 21 kompetenčního zákona: „Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“ „Ministerstvy“ se však dle § 20 kompetenčního zákona musí rozumět nejen ústřední správní úřady dle § 1 kompetenčního zákona (výslovně nazvané ministerstva), ale také další ústřední správní úřady dle § 2 kompetenčního zákona.

Pokud bychom tedy pominuli ústavní problematičnost koncepce nezávislých správních úřadů, pak s ohledem na požadavek funkční nezávislosti, bez něhož by úřad bylo jen těžko možné považovat za nezávislý, a ustanovení § 21 kompetenčního zákona, lze za nezávislé správní úřady považovat jen ty, které nejsou uvedeny v kompetenčním zákoně. Tomuto vyhovují pouze dva ústřední správní úřady, a to Úřad pro ochranu osobních údajů⁶⁰ a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání⁶¹.

⁵⁶ Viz SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 279–287. MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In: V. Jirásková (ed.). *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na vědecké konferenci „Role státu v transformující se české společnosti“*. Praha: Karolinum, 2002, s. 251–255. HANDRLICA, J. Nezávislé regulační orgány (?). *Justičná revue*. 2008, roč. 60, č. 2, s. 165–187. Nebo srov. také Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

⁵⁷ Např. D. Hendrych tuto kategorii správních úřadů podle toho také označuje za „státní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou“, viz HENDRYCH, D. a kol. op. cit. v pozn. 15, s. 131–132.

⁵⁸ Srov. SLÁDEČEK, V. op. cit. v pozn. 10, s. 281–286. V. Sládeček rozlišuje správní úřady relativně nezávislé a absolutně nezávislé.

⁵⁹ BARTOŇ, M. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*. 2004, roč. 37, č. 1–2, s. 16–40.

⁶⁰ „Úřadu jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů...“ (§ 2 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění).

⁶¹ „Rada je ústřední správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání poskytovaných podle jiného právního předpisu1e), a dohlíží na zachovávání a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.“ (§ 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění po novele provedené zákonem č. 302/2011 Sb.

USNESENÍ PL. ÚS 52/04

Zlom v dosud uplatňovaném formálním pojetí ústředního správního úřadu nastal koncem roku 2010 s rozhodnutím Ústavního soudu, jímž odmítl svou pravomoc řešit spor mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a Českým telekomunikačním úřadem, zda je třeba souhlasu RRTV k rozhodnutí o povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení.⁶² Svě rozhodnutí Ústavní soud založil na právním závěru, že RRTV (stejně jako ČTÚ⁶³) je ústředním správním úřadem, a jde tedy o kompetenční spor, který má na základě § 97 písm. c) s. ř. s. řešit Nejvyšší správní soud.

Ústavní soud v tomto rozhodnutí popřel formální přístup dříve aplikovaný Nejvyšším správním soudem a k závěru, že RRTV je ústředním správním úřadem, dospěl na základě materiálních kritérií: 1) *výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu*, 2) *správní úřad vykonává celostátní působnost* a 3) *úřad není přímo podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu*. Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního úřadu se (i) podle názoru Ústavního soudu dají použít jen jako podpůrný argument, nikoli však jako podstatné charakteristiky.

Pro materiální pojetí Ústavní soud argumentoval také předchozí praxí, kdy za situace, v níž Nejvyšší správní soud v konkrétním kompetenčním sporu odmítl přiznat ČTÚ postavení ústředního správního úřadu, protože tak zákonem pojmenován nebyl, zákonodárce pak toto promítl do kompetenčního zákona a ČTÚ doplnil do výčtu v ust. § 2 odst. 1 (č. 11).

ZÁVĚR

Situace, kdy nastane kompetenční spor, je v právním státě sama o sobě nežádoucí, neboť hrozí *denegatio iustitiae* (v případě negativního kompetenčního sporu), nebo vydání rozhodnutí orgánem, který k tomu dle zákona nemá pravomoc či příslušnost (v případě pozitivního kompetenčního sporu). V případě sporu mezi ČTÚ a RRTV nejen, že nastal spor o to, zda je třeba výslovného souhlasu jednoho úřadu k vydání povolení druhým úřadem, nýbrž nebylo ani zcela jasné (přínejmenším stranám sporu), kdo má vzniklý kompetenční spor řešit. RRTV sama sebe (v souladu s předchozí správní judikaturou⁶⁴) vyhodnotila jako správní úřad nikoli ústřední, a proto podala návrh k Ústavnímu soudu dle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, nikoli žalobu dle § 97 písm. c) s. ř. s. k Nejvyššímu správnímu soudu.

Troufám si tvrdit, že pokud by RRTV v tomto případě podala žalobu dle § 97 písm. c) s. ř. s. k Nejvyššímu správnímu soudu, byla by s ohledem na dosavadní ustálenou judikaturu správních soudů odmítnuta jako nepřípustná, právě s odůvodněním, že nejde o spor mezi ústředními správními úřady, když RRTV jako ústřední správní úřad kompetenčním zákonem ani zákonem č. 231/2011 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v platném znění, jímž byla jako správní úřad zřízena, označena není. Navíc ani nešlo o „klasický“ kompetenční spor v užším smyslu (tj. spor o pravomoc či příslušnost), ale o spor o *rozsah kompetence* příslušného orgánu (tj. o otázku sdílené kompetence).

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04, dostupné z <http://nalus.usoud.cz/> (20. 6. 2012).

⁶³ Jak již bylo napsáno v úvodu, Český telekomunikační úřad byl jako ústřední správní úřad (ústřední orgán státní správy) výslovně označen již zákonem č. 95/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a některé další zákony včetně zákona kompetenčního.

⁶⁴ Usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 98/93-10 ze dne 21. 4. 1993 In: *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 5, s. 290–293.

Na základě rozdílného pojetí ústředních správních úřadů vlastně nastal fiktivní kompetenční spor mezi Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem.

Na úplný závěr je třeba dodat, že zákonodárce na toto promptně reagoval (podobně jako dříve na kompetenční spor, v němž figuroval ČTÚ), zákon č. 231/2001 Sb. přímo novelizoval^{65, 66} a *RRTV výslovně označil za ústřední správní úřad*. Nadále tedy lze pro účely určení pravomoci rozhodovat kompetenční spory mezi ústředními správními úřady používat formální přístup zavedený správními soudy.

Paradoxně tak zákonodárce reagoval novelizací nejen na formalistický přístup Nejvyššího správního soudu, který Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 52/04 kritizoval, ale i na materiální přístup Ústavního soudu.

Je třeba souhlasit s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu, že materiální pojetí ústředních správních úřadů by znamenalo velkou právní nejistotu. Jak bylo zmíněno již výše, kompetenční spory jsou v právním státě nežádoucím jevem, k nimž by v ideálním případě ani nemělo docházet. Pokud však již nastanou, musí být zcela jednoznačně stanoveno, kdo má konkrétní kompetenční spor autoritativně rozhodnout, a pochybnosti o tom, kdo má vzniklý kompetenční spor rozhodnout, jsou pak v právním státě nežádoucím jevem na druhou.

V současné době již na základě legislativních úprav zřejmě v České republice není správní úřad, jehož postavení ústředního správního úřadu by bylo pochybné, a všechny správní úřady, které splňují materiální kritéria vymezená Ústavním soudem, jsou zároveň za ústřední správní úřad označena i zákonem. Materiální a formální pojetí ústředních správních úřadů se tedy v praxi spojíla.

Přesto ale nelze zaručit, že podobný kompetenční spor, v němž bude třeba se přiklonit buď k materiálnímu, anebo k formálnímu pojetí ústředního správního úřadu, někdy v budoucnu, např. po reorganizaci státní správy nenastane. Materiální kritéria definovaná Ústavním soudem splňuje např. i Česká národní banka, kterou ale z formálního hlediska nemůžeme považovat nejen za ústřední správní úřad, ale za správní úřad vůbec, neboť není formálně součástí moci výkonné (hlava III. Ústavy). Zachoval by si Ústavní soud vymezená materiální hlediska i v případě, že by musel přenechat rozhodování případného kompetenčního sporu mezi ČNB (jakožto ústavním orgánem, hlava VII. Ústavy) a například Ministerstvem financí Nejvyššímu správnímu soudu? Domnívám se, že nikoli a že materiální vymezení Ústavního soudu by bylo doplněno nebo rozvedeno například tak, že toto vymezení platí jen v rámci orgánů formálně zařazených do moci výkonné. Materiální přístup by tak dle mého názoru opět musel být alespoň částečně korigován přístupem formálním. V případě, že jde o kompetenční spor mezi orgány formálně zařazených do různých složek státní moci („spor mezi hlavami Ústavy“), materiální vymezení ústředních správních úřadů provedené Ústavním soudem se podle mého názoru použít nedá.

JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

⁶⁵ Čl. III, bod 1 zákona č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

⁶⁶ V důvodové zprávě tato změna odůvodněna není a podle stenozáznamů z PS PČR (www.psp.cz, 5. 5. 2012) se k tomuto bodu navrhované novely poslanci nevyjadřovali ani v rozpravě.

Olga Pouperová

Central Administrative Authorities – Formal, or Material Conception?

Abstract: *The main focus of this article is set on identifying administrative authorities that are to be classified as central administrative authorities, especially in relation to the recent decision of the Constitutional Court Pl. ÚS 52/04, issued in November 30th, 2010, in which the court denied its jurisdiction over competence dispute between the Council for Radio and Television Broadcasting and the Czech Telecommunication Office. First, the author seeks to provide a conceptual foundation and deals with the Czech terminology referring to administrative bodies and administrative authorities. Then she comes forward with the formal conception of central administrative authorities as understood by academics and case law of the Supreme Administrative Court, and then with the new material conception as understood by the Constitutional Court. In the context of the above named issues of the organization of public administration the author also briefly deals with the category of independent administrative authorities where the Council for Radio and Television Broadcasting is usually included.*

Key words: *administrative body, administrative authority, body of public administration, central administrative authority, Council for Radio and Television Broadcasting*