



EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



ESF II - projekt Západočeské univerzity v Plzni
registrační číslo CZ.02.2.69/0.0/0.0/18_056/0013239

Veřejnoprávní regulace průmyslové činnosti

Skripta

FPr ZČU Plzeň, 2021

Kopecký, M.
Balounová, J.
Horáček, Z.

Obsah

I. Organizace veřejné správy v oblastech průmyslové činnosti.....	3
II. Prameny právní úpravy ve veřejném právu	13
III. Nástroje veřejnoprávní regulace podnikání.....	20
IV. Podnikatelská oprávnění.....	31
V. Veřejnoprávní regulace zaměstnanosti.....	37
VI. Bezpečnost práce	41
VII. Ochrana veřejného zdraví	44
VIII. Ochrana průmyslového vlastnictví.....	47
IX. Technická normalizace	51
X. Zamezení negativních vlivů výroby na životní prostředí	53
XI. Ochrana utajovaných informací a archivace dokumentů	56
XII. Ochrana osobních údajů	59

I. Organizace veřejné správy v oblastech průmyslové činnosti

Význam veřejnoprávní regulace

Právo je systémem upravujícím společenské vztahy, který stanoví pravidla působící preventivně tím, že se lidé stanovenými právními normami řídí dobrovolně, ale též pomocí státního donucení, kdy stát prostřednictvím veřejné moci donucuje k určitému chování nebo ukládáním a vynucování sankcí vytváří stav, který má vést k žádoucímu stavu. Právní vztahy vznikají mezi osobami (fyzickými nebo právnickými) navzájem, což je typické pro oblast tzv. soukromého práva, nebo mezi veřejnými institucemi (státem, jeho úřady, dalšími nositeli veřejné moci jako jsou např. územní samosprávné celky, jejich orgány atd.) na straně jedné a osobami na straně druhé nebo mezi veřejnými institucemi navzájem, což je typické pro oblast tzv. veřejného práva.

Při průmyslové činnosti a v souvislosti s ní, tedy při zajišťování tovární výroby za použití strojů vstupují mezi sebou osoby v postavení podnikatelů nebo zaměstnanců do různých právních vztahů soukromého práva, např. při uzavírání a uskutečňování kupních smluv, smluv o dílo, o obchodním zastoupení, při vztazích pracovního práva, řešení náhrad škod atd. Ovšem velmi významné místo průmyslu v národním hospodářství, požadavky na kvalitu výstupů průmyslové činnosti, na udržitelnost rozvoje i vzhledem k ochraně životního prostředí, ochraně hospodářské soutěže, zajištění práv zaměstnanců, ochrana jejich zdraví a bezpečnosti a mnoho dalších požadavků a idejí odůvodňují veřejný zájem na regulaci průmyslové činnosti i prostředky veřejného práva, tedy stanovením závazných pravidel o možnosti vykonávat určité činnosti, a to pod kontrolou a dozorem orgánů veřejné moci. Pravidla veřejnoprávní regulace průmyslové činnosti jsou přitom obsažena nejen v pramenech národní legislativy (především v zákonech a je prováděcích právních předpisech), ale velmi výrazně v pramenech práva Evropské unie, z důvodu pravomocí svěřených Evropské unii, ať už výlučných, nebo sdílených (viz zejm. čl. 1 – 6 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Při veřejnoprávní regulaci průmyslové činnosti a souvisejících oborů má vedle stanovení obecných pravidel chování ve formě zákonů a dalších pramenů práva zásadní význam aplikační činnost uskutečňované subjekty a vykonavateli veřejné správy. Veřejná správa, jako součást výkonné moci, je z funkčního hlediska činností vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, sledující dosažení určitého cíle veřejně prospěšného cíle, zásadně zaměřená do budoucna. Vedle moci zákonodárné, která tvoří obecná pravidla chování ve formě ústavních zákonů, zákonů a zákonných opatření Senátu a moci soudní představuje výkonná moc jednu ze základních složek veřejné moci.

Nositelé a vykonavatelé veřejné správy, jejich působnost a pravomoc

Veřejnou správu uskutečňuje souhrn institucí tvořených nositeli (subjekty) veřejné správy a jejich vykonavateli.

Nositelům veřejné správy náleží veřejnoprávní osobnost coby způsobilost uskutečňovat veřejnou správu a odpovídat za její výkon. Nositeli veřejné správy v podmínkách České republiky jsou

- *stát*;
- *veřejnoprávní korporace* (člensky organizovaní nositelé veřejné správy, kterým je svěřena moc samostatně, tj. vlastním jménem, plnit veřejné úkoly. Veřejnoprávní korporace se člení na
 - *územní* (základní území samosprávné celky – obce, vyšší územní samosprávné celky – kraje)
 - *zájmové (osobní)*, mezi něž se řadí profesní komory (např. Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě) a jiná zájmová sdružení, kterým zákon přiznal veřejnoprávní oprávnění (v

současnosti Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR, v minulosti živnostenská společenstva)

- *věcné (reálné)*, u nichž členství vyplývá z vlastnictví určité věci nebo obstarávání společných záležitostí (v současnosti dobrovolné svazky obcí);
- *veřejné ústavy* (souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž tento nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu svým destinátářům – uživatelům), rozlišují se veřejné ústavy
 - *samostatné* (s právní osobností, např. Česká filharmonie, veřejné škody, fakultní nemocnice, zpravidla mají formu příspěvkové organizace, případně specifické formy jako školská právnická osoba nebo veřejná výzkumná instituce)
 - *nesamostatné* (organizační jednotky právního subjektu, sám takový ústav právnickou osobou není);
- *veřejné podniky* (právní osoby veřejného práva, jimž jsou svěřeny věcné a osobní prostředky za účelem zajišťování veřejných potřeb způsobem podnikatelské činnosti, zpravidla mají právní formu státního podniku, např. Řízení letového průmyslu, s.p., Česká pošta, s.p., vojenské opravárenské podniky atd., k veřejným podnikům se řadí i zdravotní pojišťovny);
- *veřejné (státní) fondy* (zákonem zřízené subjekty, které tvoří účelově určené prostředky na udržování nebo rozvoj určitých veřejných statků, např. Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí ČR);
- *další právnické osoby veřejného práva*, které plní úkoly tzv. ostatní veřejné správy (nikoli vrchnostenské), např. Česká televize, Český rozhlas nebo Česká tisková kancelář;
- *výjimečně osoby soukromého práva*, které vykonávají na základě zákonného nebo jiného úředního pověření veřejnou správu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (např. ošetřující lékař při posuzování zdravotního stavu pro účely nemocenského pojištění).

Nositel veřejné správy ve vztahu ke svěřeným pravomocem je i *Evropská unie*, které náleží právní osobnost.

Nositelé veřejné správy, s výjimkou výjimečného případu, kdy by se jednalo o fyzickou osobu, nemohou jako jednat, toto jednání zajišťují *vykonavatelé veřejné správy*.

Vykonavatelé veřejné správy mohou být

- orgány nositele veřejné správy (např. orgány státu, kteří uskutečňují státní správu), toto jsou tzv. *příímí vykonavatelé*;
- orgány jiných subjektů nebo jiné subjekty, na které je zákonem přenesen (delegován) výkon správy přiřaditelný určitému nositeli (např. orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti), toto jsou tzv. *nepříímí vykonavatelé*.

Jednotliví vykonavatelé veřejné správy, kteří vstupují do právních vztahů s adresáty veřejné správy, jsou charakterizováni zákonem vymezeným okruhem úkolů, které mají v určitém územním prostoru řešit (*působnost*), a právními prostředky, které mají za účelem plnění těchto úkolů k dispozici (*pravomoc*). Působnost a pravomoc je dána i nositelům veřejné správy, s tím, že v případě, že nositelem veřejné správy je stát, by ze zkoumání celkového rozsahu jeho působnosti vyplynulo, co vše ve společenských vztazích hodlá stát na základě vlastního zákonodárství veřejnoprávně regulovat.

Působnost je zákonem vymezený okruh úkolů vykonavatele (popř. nositele) veřejné správy, které může řešit. Rozlišuje se působnost věcná, územní a případně i osobní.

a) Věcná působnost vyjadřuje okruh úkolů (věcí, záležitostí), kterými se vykonavatel zabývá, resp. má zabývat. Podle rozsahu svěřených záležitostí se člení vykonavatelé na vykonavatele s obecnou a dílčí působností.

Vykonavateli s *obecnou působností* je svěřen výkon zásadně veškeré veřejné správy pro určené území, s výjimkou těch věcí, které zákon svěřuje do působnosti vykonavatelů specializovaných (s *díličí působností*). Rozsah obecně vymezené veřejné správy chápat absolutně, za vykonavatele s obecnou věcnou působností lze považovat ty, kterým je pro dané území svěřen výkon veřejné správy ve více oborech správy (v širokém okruhu oborů správy). Vykonavateli státní správy s obecně vymezenou věcnou působností jsou v tomto pojetí např. obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady.

V důsledku specializace se vytvářejí pro zajišťování výkonu jednotlivých věcně příbuzných úkolů státní správy *odvětví*, označovaná též jako resorty nebo obory veřejné správy. Na celostátní úrovni vykonávají správu pro jednotlivá odvětví ústřední správní úřady, které jsou příkladem *vykonavatelů s díličí věcnou působností*. Ústřední správní úřady odborně vedou výkon státní správy uskutečňovaný na základě vertikální dekoncentrace dalšími vykonavateli (podřízenými správními úřady, orgány územních samosprávných celků vykonávajícími přenesenou působnost).

Věcná působnost může být v zákoně vyjádřena *enumerativní metodou*, tj. výčtem jednotlivých záležitostí, které do působnosti vykonavatele či nositele veřejné správy náleží. Tak tomu bývá u ústředních správních úřadů, ale i u dalších zákonem zřízených správních úřadů a jiných vykonavatelů státní správy. Jiným způsobem vyjádření věcné působnosti je *použití generální klauzule*: zákon může obecně vyjádřit okruh věcí, které náleží do věcné působnosti, případně s negativním stanovením, co do této působnosti nenáleží. Generální klauzule bývá např. při vymezení působnosti územních samosprávných celků použita tak, že do této působnosti (samostatné) se řadí veřejné záležitosti jen místního či regionálního významu, specifikované např. demonstrativním výčtem, s uvedením, jaké záležitosti v takové působnosti nejsou.

b) Územní působnost vymezuje, zda je vykonavateli svěřeno plnění úkolů správy na celém území státu nebo na menším prostoru, než je území státu (působnost regionální nebo místní).

Celostátní územní působnost náleží např. ústředním správním úřadům (např. Ministerstvu průmyslu a obchodu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), ale i jiným správním úřadům (např. Úřadu pro civilní letectví jako správnímu úřadu podřízenému Ministerstvu dopravy). Vykonavatelé správy s *regionální územní působností* mohou mít stanovenou působnost pro území jednotek územně správního členění státu – pro území krajů (např. krajské úřady, krajské veterinární správy, katastrální úřady), správní obvody obcí s rozšířenou působností (např. obecní úřady obcí s rozšířenou působností), pro území okresů, případně obvodů hlavního města Prahy (např. okresní správy sociálního zabezpečení). Územní působnost správních úřadů v některých odvětvích státní správy je určena odlišně od územně správního členění státu (např. územní působnost obvodních báňských úřadů, či státních oblastních archivů). Za vykonavatele s *místní působností* lze považovat takové orgány územních samosprávných celků, kterým je svěřeno plnění úkolů veřejné správy pro území jednotlivých obcí, pro správní obvod pověřeného obecního úřadu, pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pro území městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst, popřípadě na základě statutu i pro území více městských obvodů nebo městských částí takových statutárních měst, pro území městských částí hlavního města Prahy, popřípadě na základě Statutu hlavního města Prahy pro území více městských částí.

c) V případě *osobní působnosti* vykonavatele se neuplatňují jím spravované záležitosti obecně vůči všem, ale jen vůči některým osobám.

Jako příklady tohoto výjimečného způsobu stanovení působnosti lze uvést Specializovaný finanční úřad, který působí jako finanční úřad příslušný pro vybrané subjekty (např. banky, penzijní společnosti).

Mocenské právní prostředky, které má vykonavatel veřejné správy za účelem výkonu jeho působnosti, se označují jako pravomoc. V oblasti veřejné správy se pravomoc uskutečňuje zejména těmito způsoby:

- vydáváním nařízení a jiných abstraktních aktů,
- vydáváním správních aktů,
- vydáváním opatření obecné povahy,
- uzavíráním veřejnoprávních smluv,
- prováděním exekuce,
- prováděním správního dozoru,
- bezprostředními zásahy,
- faktickými pokyny,
- zajišťovacími úkony.

Správní úřad

Správní úřad je stěžejním pojmem organizace veřejné správy. Pojmu úřad, resp. správní úřad přitom bývá dáván, a to i legislativně, různý význam.

- a) **V organizačním (institucionálním) pojetí** se chápá **správní úřad** jako organizační jednotka nositele veřejné správy (nejčastěji státu), která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím orgánů nositelů nebo zástupců, kteří jednají jménem nositele správy, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou).

Orgánem nositelem je přitom fyzická osoba nebo kolektiv fyzických osob, kterými správní úřad svěřenou působnost a pravomoc vykonává (např. ministr v případě správního úřadu ministerstva, ředitel finančního úřadu, členové Rady Energetického regulačního úřadu atd.). *Zástupci* budou především určení zaměstnanci zařazení do správního úřadu (např. náměstek pro řízení sekce nebo ředitel odboru na ministerstvu).

V tomto pojetí chápá pojem správní úřad jako orgán státu zřízený za účelem výkonu státní správy čl. 79 odst. 1 Úst: „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“ *Správními úřady jsou vedle ministerstev dále např. Česká obchodní inspekce, Úřad průmyslového vlastnictví, celní úřad, Státní ústav pro kontrolu léčiv atd.*

- 2) **Ve funkčním pojetí** se chápá **správní úřad** jako zákonem stanovený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny některému orgánu jako jeho působnost.

Příkladem je vyvlastňovací úřad, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností, Magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěného statutárního města, pokud vykonává působnost správního orgánu podle zákona o vyvlastnění, nebo Námořní úřad, kterým je Ministerstvo dopravy, pokud vykonává působnost podle zákona o námořní plavbě.

- 3) **V pojetí pomocného útvaru** bývá označen úřad určeno v některých případech pomocné instituci zajišťující podmínky pro výkon činnosti orgánu nositele veřejné správy. Takto chápaný úřad nemá vlastní působnost a pravomoc.

Příkladem je Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, který plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Rady jakožto zákonem zřízeného správního úřadu (zákon charakterizuje Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako orgán Rady pro rozhlasové a televizní vysílání).

Vykonavatelé státní správy

Přímými vykonavateli státní správy jsou:

- ministerstva
- jiné správní úřady
- veřejné sbory
- vláda
- prezident republiky

Dalšími vykonavateli státní správy jsou např.:

- orgány územních samosprávních celků při výkonu přenesené působnosti
- Česká národní banka

ČNB je ústřední bankou státu, vedle toho jí jsou zákonem svěřeny kompetence správního úřadu, např. provádí dohled nad bankovním sektorem, družstevními záložnami, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím, penzijními společnostmi, fondy penzijních společností, směnárny a dohled nad institucemi v oblasti platebního styku, přitom ukládá opatření k nápravě, projednává přestupky atd. V tomto smyslu je vykonavatelem státní správy.

- *veřejné vysoké školy*

Za výkon státní správy lze považovat např. vedení matriky studentů a rozhodování o žádostech absolventů zahraniční vysoké školy o vydání osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v ČR.

- *veřejné stráže (lesní stráž, myslivecká stráž, stráž přírody, rybářská stráž)*

Jedná se o fyzické osoby ustanovené příslušným správním orgánem k výkonu správního dozoru ve vymezené oblasti.

- *notář, soudní exekutor*

Za výkon státní správy se považuje i sepisování veřejných listin o právních jednáních, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem, úkony notáře jako soudního komisaře a úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a činnostech vykonávaných z pověření soudu.

K vybraným vykonavatelům státní správy podrobněji:

1. Správní úřady

Správní úřady, jako organizační složky státu, které jsou zřízeny a jejichž působnost je stanovena zákonem a pro něž je výkon veřejné správy prioritní součástí působnosti, jsou nejtypičtějšími vykonavateli státní správy. Soustavu správních úřadů lze rozdělit do několika skupin:

a) Ministerstva

Ministerstvo je ústředním správním úřadem s celostátní územní a dílčí věcnou působností, v jehož čele stojí člen vlády (ministr). Člena vlády pověřuje řízením určitého ministerstva na návrh předsedy vlády prezident republiky. Působnost svěřená ministerstvu může být činěna ministrem samým nebo k tomu pověřenou osobou – úředníkem, zpravidla v poměru státního zaměstnance dle organizační struktury ministerstva.

Působnost ministerstev je vymezena v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných

ústředních orgánů státní správy ČR (tzv. *kompetenčním zákoně*), a to jednak rámcově pro všechny ústřední orgány státní správy, jednak podle jednotlivých ministerstev, a rovněž v zákonech z oblasti hmotného správního práva.

Ministerstva (a rovněž i jiné správní úřady a orgány územní samosprávy) mohou na základě a v mezích zákona vydávat *právní předpisy*, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Úst). Právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady se vyhláší ve Sbírce zákonů a označují názvem „*vyhláška*“.

Ministerstva a jiné ústřední správní úřady vydávají vůči nižším správním úřadům a orgánům územních samosprávních celků vykonávajícím přenesenou působnost *vnitřní předpisy (směrnice) a metodické pokyny* (doporučení pro výkon odborných činností v rámci státní správy), ty publikují buď ve věstnících jednotlivých ministerstev a dalších ústředních správních úřadů, nebo Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Neplyne-li ze zákona něco jiného, mohou ministerstva ukládat podřízeným správním úřadům i *konkrétní příkazy* pro zajištění výkonu státní správy. Vnitřní předpisy ani konkrétní příkazy nemají externí účinky – nezavazují vně státní správy.

Příklady ministerstev:

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo dopravy

b) Jiné ústřední správní úřady

Ministerstva nejsou jedinými ústředními správními úřady. Vedle nich existuje i skupina tzv. jiných ústředních správních úřadů. Jedná se rovněž o správní úřady s celostátní územní působností a s omezenou věcnou působností, nepodřízené jinému správnímu úřadu, stojící na vrcholu určitého odvětví státní správy, na rozdíl od ministerstev však v jejich čele není člen vlády.

Z pohledu věcné působnosti se mezi jiné ústřední správní úřady řadí zejména:

- správní úřady s úzce odbornou specializovanou věcnou působností, obecně užší, než tomu bývá u ministerstev (např. Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Správa státních hmotných rezerv),
- tzv. regulační orgány zaměřující se na usměrňování určitých oblastí trhu (např. Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad),
- správní úřady, jejichž činnost nemá být ovlivňována aktuální vládní politikou ani instrukcemi či příkazy jiných správních úřadů. V literatuře se pro ně vžilo označení *nezávislé správní úřady* či *státní úřady stojící mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou*. Formálně jsou zařazeny podle současného znění kompetenčního zákona mezi jiné ústřední orgány státní správy, vláda však nerozhoduje o jejich osobním složení a zvláštní zákony stanoví pravidla pro jejich nezávislost zejména vůči vládě a vůči jiným správním úřadům. Těmito orgány jsou Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů a Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Požadavky na (do určité míry) nezávislé postavení a zejména činnost se vztahují i na některé další ústřední úřady (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Český statistický úřad).

Jiné ústřední správní úřady jsou i formálně označeny za ústřední orgán státní správy a jsou vyjmenovány v kompetenčním zákoně. Existují ale i *další správní úřady, které materiálně znaky ústředního správního úřadu vykazují*: výkon státní správy představuje podstatnou část náplně daného orgánu, správní úřad vykonává celostátní působnost a není přímo podřízen jinému ústřednímu správnímu úřadu. Tyto znaky naplňuje např. *Národní akreditační úřad pro vysoké školy*.

Příklady jiných ústředních správních úřadů:
Úřad průmyslového vlastnictví
Státní úřad pro jadernou bezpečnost
Energetický regulační úřad

c) Jiné správní úřady s celostátní působností

V této skupině jsou správní úřady s územní celostátní působností, které jsou podřízené některému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Tyto úřady nezavršují odvětví správy, nevydávají právní předpisy (vyhlášky) k provedení zákona jako ústřední správní úřady.

Příklady:
Česká obchodní inspekce
Česká správa sociálního zabezpečení
Úřad práce České republiky
Státní ústav pro kontrolu léčiv

d) Správní úřady s omezenou územní působností

Do této skupiny správních úřadů náleží správní úřady s omezenou, nikoli celostátní územní působností a s dílčí věcnou působností. Označují se rovněž jako *územní odborné správní úřady*. Jejich zřízení (zřizování) je projevem principu vertikální dekoncentrace státní správy. Jsou podřízeny vyšším správním úřadům v příslušném odvětví státní správy.

Příklady:
finanční úřad
krajská hygienická stanice
obvodní báňský úřad
oblastní inspektorát práce

2. Veřejné sbory

Veřejné sbory jsou státem zřízená organizovaná uskupení, jejichž prioritním účelem je ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti a dalších právních statků (zdraví, života, majetku) za použití preventivních opatření i zásahů do práv osob. Veřejné sbory jsou vnitřně hierarchicky uspořádané, jsou podřízené věcně příslušnému ministerstvu, ministru či vládě. Ve veřejných sborech se vytvářejí organizační složky, na jejichž hierarchickém vrcholu je ústřední organizační složka v čele se jmenovanou osobou (ředitelem, generálním ředitelem, policejním prezidentem atd.).

Příklady:
Policie ČR
Hasičský záchranný sbor ČR
Celní správa ČR

Některé veřejné sbory mohou vystupovat jako orgány činné v trestním řízení, v oboru státní správy je veřejným sborům svěřena působnost především ve věcech správního pořádkového dozoru v oblastech, pro něž byly zřízeny, náleží jim ale i působnost při výkonu státní správy podle zvláštních zákonů. Např. Policie ČR má působnost při výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích či ve věcech státní správy zbraní, střeliva, munice a pyrotechnického průzkumu, hasičský záchranný sbor jako součást Hasičského záchranného sboru je správním úřadem na úseku požární ochrany atd.

3. Vláda

Vláda je ústavně charakterizována jako vrcholný orgán moci výkonné. Skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Je kolegiálním orgánem, který rozhoduje ve sboru formou usnesení, k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Vztah vlády vůči ostatním vykonavatelům státní správy je zejména takový, že vrcholně správu řídí a politicky za její výkon odpovídá Poslanecké sněmovně. Vláda je oprávněna podávat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů (má právo zákonodárné iniciativy), jen vládě přísluší právo navrhnout zákon o státním rozpočtu.

Ústava dává vládě generální zmocnění, aby k provedení zákona a v jeho mezích vydávala *nařízení*, která podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády. Nařízení vlády jsou formou podzákonného právního předpisu.

Zákony stanoví vládě oprávnění jmenovat a odvolávat některé vyšší státní nebo jiné veřejné funkcionáře nebo navrhnout jejich jmenování a odvolání jiným orgánem.

Do působnosti vlády náleží *schvalování různých koncepčních materiálů* označovaných jako politiky a programy, které stanoví priority rozvoje v různých oborech veřejného života, např. politiku územního rozvoje, národní politiku výzkumu, vývoje a inovací, program rozvoje venkova atd. Schválení těchto koncepčních dokumentů, které jsou určeny především orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení, je výsledkem vládního, politického rozhodnutí, nejedná se o projev výkonu státní správy.

Zákony stanoví v některých případech vládě *působnost ve věcech veřejné správy*, často v personálních záležitostech. Např. vláda (nebo na základě jejího pověření ministr vnitra) je služebním orgánem vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu, na návrh příslušného ministra pak rozhoduje o jmenování nebo odvolání státního tajemníka v ministerstvu.

Usnesení vlády mají zásadně jen interní účinky. Zavazují členy vlády, jejich prostřednictvím jimi řízená ministerstva, další správní úřady přímo řízené vládou a orgány územních samosprávních celků při výkonu přenesené působnosti. Ve formě usnesení jsou však schvalovány i ty akty vlády, které mají externí účinky (zejména nařízení vlády, konkrétní akty při jmenování a odvolání osob, úkony při výkonu působnosti ve věcech veřejné správy).

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda, tedy administrativu spojenou s činností vlády, plní *Úřad vlády ČR*.

4. Prezident republiky

Prezident republiky je charakterizován v Ústavě jako hlava státu, což neurčuje samo o sobě nic o jeho kompetencích, ale vychází z historických představ o státu jako organismu, v jehož čele stojí jako stěžejní orgán prezident, který stát navenek zastupuje a plní i v systému dalších orgánů státu ústavně vymezené vrcholné funkce.

Pravomoci uvedené v čl. 62 Ústavy koná prezident republiky samostatně, bez kontrasignace. Další pravomoci prezidenta republiky stanoví čl. 63 odst. 1 Ústavy, podle čl. 63 odst. 2 pak přísluší prezidentovi republiky vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon. Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy vyžaduje

ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády s tím, že za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.

Některá rozhodnutí prezidenta se mohou týkat subjektivních práv konkrétních osob, a to subjektivních veřejných práv, a prezident republiky se v takovém případě dostává do pozice správního orgánu, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Postupy prezidenta v takových věcech mohou mít povahu úředního postupu (čl. 36 odst. 3 Listiny) a jeho rozhodnutí či jiné úřední postupy mohou podléhat kontrole moci soudní (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny). Prezidenta republiky lze v takových případech považovat za vykonavatele státní správy. Příkladem je rozhodování prezidenta o návrhu na jmenování profesorů vysokých škol nebo o návrhu na jmenování soudce.

5. Orgány územních samosprávných celků

Činnost orgánů územních samosprávných celků v rámci tzv. *přenesené působnosti* je základním případem nepřímého výkonu státní správy. Výraz přenesená působnost je užíván jako legislativní zkratka pro výkon státní správy, který byl zákonem svěřen orgánu územního samosprávného celku. Zákony stanoví, jaké orgány obcí a krajů a v jakých věcech vykonávají státní správu.

Orgány územních samosprávných celků vykonávají státní správu ve vymezených správních obvodech (obvodech územní působnosti). Orgány jednotlivých krajů vykonávají působnost ve správním obvodu krajů jako vyšších územních samosprávných celků. Značně vysoký počet obcí naproti tomu neumožňuje, aby úkoly státní správy byly zajišťovány orgány všech obcí ve stejném rozsahu. Zákodárce zvolil takové systémové řešení, že orgány některých obcí vykonávají přenesenou působnost pro správní obvody zahrnující území více obcí. Z hlediska *rozsahu vykonávané přenesené působnosti orgány obcí* se rozlišuje mezi:

- přenesenou působností vykonávanou *v základním rozsahu* orgány obce pro správní obvod území obce,
- přenesenou působností vykonávanou *pověřeným obecním úřadem* pro správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem,
- přenesenou působností vykonávanou *obecním úřadem obce s rozšířenou působností* pro správní obvod obce s rozšířenou působností.

Ve správním obvodu kraje je přenesená působnost vykonávána krajským úřadem, s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu kraje, radě kraje nebo zvláštnímu orgánu kraje.

Ve správním obvodu obce s rozšířenou působností je přenesená působnost vykonávána obecním úřadem obce s rozšířenou působností, s výjimkou věcí, které jsou výslovně svěřeny nebo vyhrazeny jinému orgánu obce.

Ve správním obvodu obce s pověřeným obecním úřadem je přenesená působnost vykonávána pověřeným obecním úřadem.

Ve správním obvodu obce je přenesená působnost vykonávána obecním úřadem, s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

Přenesenou působnost vykonávají i orgány městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a orgány městských částí hlavního města Prahy.

V případě, že orgán obce neplní povinnost vykonávat zákonem svěřenou působnost, rozhodne krajský úřad, že pro tuto obec bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec patří. V případě, že obecní úřad obce s rozšířenou působností

neplní povinnost vykonávat zákonem svěřenou působnost, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem, že bude tuto působnost nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Obce mohou spolu uzavírat *veřejnoprávní smlouvy*, na jejichž základě mohou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu (jedná-li se o veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti nebo části přenesené působnosti v základním rozsahu) nebo Ministerstva vnitra (jedná-li se o veřejnoprávní smlouvu mezi obcemi s rozšířenou působností o tom, že obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností bude vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností ve správním obvodu jednoho krajského úřadu).

Ministerstvo vnitra může rovněž na základě návrhu obce s pověřeným obecním úřadem (s doporučením krajského úřadu a po projednání s obcí s rozšířenou působností) rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem.

II. Prameny právní úpravy ve veřejném právu

K pojetí pramenů práva se obecně přistupuje ve dvojím smyslu. V **materiálním (hmotném) smyslu** tvoří prameny určité společenské vztahy, poměry ve společnosti, její historický vývoj, zvyklosti, právní přesvědčení, které jsou příčinou konkrétního obsahu právního řádu. Ve **formálním smyslu** se chápou pramenem práva ty vnější formy, ve kterých jsou obsaženy právní normy tvořící právní řád.

Prameny práva jsou – v podmínkách ČR – zejména:

1. Ústavu ČR, Listinu základních práv a svobod a jiné ústavní zákony tvořící ústavní pořádek ČR,
2. mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu,
3. právo Evropské unie,
4. zákony a zákonná opatření Senátu,
5. prováděcí právní předpisy veřejné správy,
6. obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků,
7. obecné právní principy,
8. správní praxi

Za prameny práva není v kontinentálním právu zpravidla považována **soudní judikatura – precedenční právo**. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy „*vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*“. Povahu pramene práva nepochybně mají nálezy ÚS, resp. jejich výroky, kterými se zrušují právní předpisy nebo jejich ustanovení (ÚS zde vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce). Co se jinak rozhodnutí ÚS týče, převažuje zřejmě názor, že závazné ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy „pro každého“ (obecně, precedenčně) jsou nosné důvody (*ratio decidendi*), které vedly ÚS k výroku jeho rozhodnutí, a to v zásadě jen v případě nálezu.

Ústavní pořádek

Ústava ČR, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy, ústavní zákony bývalých zákonodárných sborů (Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady) upravující státní hranice a ústavní zákony bývalé České národní rady přijaté po 6. 6. 1992 tvoří *ústavní pořádek ČR* (čl. 112 odst. 1 Ústavy). Právní normy obsažené v ústavních zákonech (ústavní normy) jsou normami s nejvyšší právní silou, normy obsažené v ostatních vnitrostátních pramenech musí být s nimi v souladu. Řada ústavních norem týkajících se základních práv a svobod vychází z přirozenoprávního základu.

Ústava ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) stanoví ústavní vymezení ČR a jejich úkolů, vztahy státní moci a občanské společnosti, obsahuje základní pravidla výkonu zákonodárné, výkonné a soudní moci a vzájemné vazby jednotlivých ústavních orgánů.

Listina základních práv a svobod, která byla uvozena ústavním zákonem Federálního shromáždění ČSFR č. 23/1991 Sb. a následně, v souvislosti s obnovením samostatného českého státu znovu vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., stanoví základní hodnotová pravidla, na kterých je založen stát, obecné zásady výkonu veřejné moci a postavení jednotlivce, vymezuje katalog lidských práv a základních svobod a jejich základní garance. Některých práv z katalogu hospodářských, sociálních a kulturních práv, na jejichž realizaci se významně podílí právě veřejná správa (např. práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele – čl. 30 odst. 1, práva na pomoc v hmotné nouzi – čl. 30 odst. 2, práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění – čl. 31 odst. 1, práva na vzdělání – čl. 33 odst. 1, 2, práva na příznivé životní prostředí – čl. 35 odst. 1, práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů – čl. 35 odst. 1) se lze podle čl. 41

odst. 1 domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, i v těchto případech musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Dalšími ústavními zákony jsou např. *ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků* a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, *ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky*, a ústavní zákony upravující státní hranice.

Povahu pramene práva řazeného do rámce ústavního pořádku mají podle judikatury Ústavního soudu i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.

Mezinárodní smlouvy

Pravidla mezinárodního práva, která jsou pro ČR závazná, se stávají prameny práva na základě inkorporace mezinárodních smluv do českého právního řádu nebo na základě jejich transformace či adaptace.

Současné znění čl. 10 Ústavy *inkorporovalo do českého právního řádu všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána*: podle Ústavy jsou součástí právního řádu, stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Za součást právního řádu se považují i mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, tj. ty, kterými se přenášejí některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci; k ratifikaci těchto mezinárodních smluv je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba souhlasu daného v referendu.

V případě *jiných mezinárodních smluv* se závazky ČR stávají součástí vnitrostátního právního řádu na základě jejich transformace (zejména ve formě přijetí zákona, obsahujícího příslušná pravidla, případně obsahujícího odkaz např. „nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak“) nebo adaptace (naplňující cíle požadované mezinárodní smlouvou).

Právo Evropské unie

Právo Evropské unie představuje pravidla právního systému odlišného od právních řádů jednotlivých členských států, která jsou závazná pro orgány EU a podle jeho jednotlivých druhů i pro členské státy a pro jednotlivce.

Vrchol hierarchie práva EU, označovaný též jako **ústavní právo EU**, tvoří:

- *zakládací smlouvy*, jimiž jsou po Lisabonské smlouvě Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii,
- *smlouvy o přistoupení nových členských států* (spolu se zakládacími smlouvami tvoří tzv. primární právo ES),
- *obecné zásady právního společenství*, jimiž jsou univerzální právní principy, principy, na nichž se rozvinulo komunitární či unijní právo, a některé zásady mezinárodního práva. Obecné zásady práva tvoří ta základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Dalšími prameny práva EU jsou zejména:

- *vnější smlouvy*, které uzavřelo Evropské společenství, resp. EU s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi;
- *komplementární dohody* mezi členskými státy navzájem za účelem harmonizace práva či pro usnadnění spolupráce, případně se uzavírají i se státy, které nejsou členy EU;

- *akty orgánů EU (sekundární právo EU).*

Prameny sekundárního práva EU jsou:

- *nařízení*

Nařízení je normativním aktem s obecným významem a závazností, je přímo aplikovatelné v každém členském státě, nevyžaduje transpozici do vnitrostátních předpisů. Nařízení zakládá přímá práva a povinnosti, je závazné nejen pro orgány EU a členské státy, ale i pro osoby. Vnitrostátní orgány jsou povinny na základě nařízení rozhodovat, vzhledem k principu aplikační přednosti práva EU, i bez ohledu na obsah a úpravu ve vnitrostátním právu. Úkolem členských států je nebránit svým vnitrostátním právním řádem aplikaci nařízení a v případě, kdy se na aplikaci nařízení podílejí vnitrostátní orgány, zajistit jejich zřízení a stanovení působnosti a pravomoci.

Příklady nařízení:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/478 ze dne 11. března 2015 o společných pravidlech dovozu

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“)

- *směrnice*

Směrnice zavazuje členské státy, kterým je určen, k dosažení určitého výsledku, avšak ponechává na vnitrostátním zákonodárci, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo. Směrnice se transponuje do vnitrostátního práva (nejčastěji formou přijetí příslušného zákona). Dosažení směrnicí požadovaného výsledku v aplikační praxi se nazývá implementace.

Směrnice se lze přímo dovolávat, zanedbal-li členský stát svou povinnost zaručit příslušná subjektivní práva vnitrostátními právními prostředky. Směrnice nemůže sama o sobě zakládat povinnosti mezi osobami – adresáty (vyloučení horizontálního účinku) a stát nemůže na jednotlivcích požadovat, aby plnili povinnosti předvídané směrnicí, pokud směrnici nepromítl do vnitrostátního práva (vyloučení obráceného vertikálního účinku). V případě, že členský stát nezajistí přijetí potřebné právní úpravy ve lhůtě stanovené ve směrnici, mohou proti němu uplatňovat orgány EU sankce. V případě nenáležité transpozice se může jednotlivec dovolávat nepřímého účinku směrnice (aplikační orgány mají vykládat vnitrostátní normy v souladu se směrnicí) a může žalovat členský stát za škodu, která mu v důsledku nenáležité transpozice směrnice vznikla.

Příklady směrnic:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sbližují právní předpisy členských států o ochranných známkách

- *rozhodnutí*

Rozhodnutí se týká jednotlivého případu, je závazné v celém rozsahu, pokud jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Rozhodnutí může zavazovat jak členské státy, tak i jednotlivce či skupinu osob. Je přímo použitelné ve vztahu ke svým adresátům. Může mít povahu obecného opatření, a být tak právním pramenem.

Příklady rozhodnutí:

Rozhodnutí Komise (EU, Euratom) 2019/1963 ze dne 17. října 2019, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro průmyslovou bezpečnost s ohledem na utajované veřejné zakázky

Rozhodnutí Rady (EU) 2021/1094 ze dne 28. června 2021, kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/376/ES o přijetí výzkumného programu Výzkumného fondu pro uhlí a ocel a o víceletých technických základních směrech pro tento program

- *doporučení a stanoviska*

Jsou to konzultativní a pomocné, nikoli obecně závazné akty. Jejich význam souvisí s rolí soft-law ovlivňující aplikační postupy orgánů EU a členských států. Doporučením se doporučuje určitý postup jednání, který může být např. v budoucnosti součástí závazného legislativního aktu.

Zákony

Zákony jako výsledek legislativní činnosti Parlamentu jsou typickým pramenem práva. Zákony přijímá občaný přímo volený zákonodárný sbor, z čehož vyplývá jejich demokratická legitimita.

Zákony jsou nadřazené pramenům práva nižší právní síly, které s ním musí být v souladu (*zásada svrchovanosti zákona*). To platí jak pro právní předpisy vydávané k provedení zákona, tak i pramenů práva vydávaných v rámci autonomie orgány územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky obcí a krajů). Zákony nesmí být v rozporu s Ústavou a dalšími ústavními zákony. Pravidlo o svrchovanosti zákona je modifikováno tím, že některá pravidla mezinárodního práva, jakož i unijní právo mají přednost před zákonem. Při aplikaci práva se svrchovanost zákona projevuje mj. v tom, že soud (resp. soudce) je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, v případě rozporu právního předpisu nižší právní síly se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou postupuje tak, že právní předpis neaplikuje a postupuje přímo podle zákona nebo takové mezinárodní smlouvy.

Význam zákona v právním řádu podtrhuje i **pravidlo výhrady zákona**: některé věci mohou být upraveny výlučně jen formou zákona, je vyloučeno, aby je upravovaly právní předpisy nižší právní síly. Např. meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem, ministerstva a jiné správní úřady a jejich působnost lze stanovit pouze zákonem. Věci vyhrazené k úpravě zákonem nemůže ani zákon delegovat na výkonnou moc, aby je upravovala např. nařízeními či jinou případnou formou, kterou by zákon stanovil.

Pramenem se stejnou právní silou jako zákony jsou **zákonná opatření Senátu**. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší je přijímat Senátu ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonná opatření Senátu musí být schválena Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi (ratihabice); neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývají další platnosti.

Veřejnoprávní regulace podnikání je předmětem úpravy mnoha zákonů, a to

- *zákonů upravujících organizaci veřejné správy* (např. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, zákony zřizující jednotlivé profesní komory atd.)
- *zákonů upravujících procesní postupy a podmínky výkonu pravomoci veřejné správy* (zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád)
- *zákonů z oblasti hmotného (materiálního) práva vztahujících se k regulaci podnikatelských činností* (např. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů, zákon

č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, atd. ...)

Prováděcí právní předpisy

Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Z toho plyne generální ústavní zmocnění vlády k vydávání nařízení. Ústava sice nevyžaduje speciální zmocnění k vydání nařízení vlády provádějícího konkrétní zákon, v praxi tomu však často bývá.

Podle 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*. Vydání těchto prováděcích právních předpisů vyžaduje výslovné zákonné zmocnění, správní úřady, resp. orgány územní samosprávy vydávají prováděcí právní předpisy v rámci své působnosti. Do této skupiny právních předpisů se řadí:

- *vyhlášky vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady nebo Českou národní bankou*. Formu „vyhlášky“ pro tyto právní předpisy stanoví zákon, který upravuje jejich publikaci ve Sbírce zákonů, resp. Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (od 1. 1. 2022). Jedná se o tradiční a početně nejrozsáhlejší normotvorbu veřejné správy.
- *právní předpisy jiných než ústředních správních úřadů*. Tyto právní předpisy jsou označovány ve zvláštních zákonech jako „nařízení“. Řadí se mezi ně nařízení vydávaná orgány územních samosprávních celků v přenesené působnosti (nařízení kraje, nařízení obce, nařízení obce s rozšířenou působností), a dále právní předpisy jiných správních úřadů než ústředních. Tyto právní předpisy se publikují (nestanoví-li zákon jinak), ve Sbírce právních předpisů územních samosprávních celků a některých správních úřadů.

Ačkoli některé, zejména dříve vydané zákony stanoví pro formu opatření činěných některými správními úřady formu právního předpisu, obsahově se mohou blížit opatřením obecné povahy a jejich soudní přezkum provádějí soudy ve správním soudnictví.

Povahu jiného právního předpisu přiznala judikatura krizovým opatřením přijímaným vládou v době nouzového stavu podle krizového zákona.

Obecně závazné vyhlášky územních samosprávních celků

Povahu pramene práva odlišného od prováděcích právních předpisů mají statutární předpisy územních samosprávních celků. Jejich vydávání je projevem ústavně zaručené autonomie subjektů územní samosprávy. Ústava označuje tyto právní předpisy jako **obecně závazné vyhlášky**. Pravomoc územních samosprávních celků vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 Úst, který stanoví: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“

Ústava nepodmiňuje vydávání obecně závazných vyhlášek zmocněním územních samosprávních celků (jejich zastupitelstev) v zákoně. Obecně závazné vyhlášky „neprovádějí“ zákon, ale stanoví pro území územního samosprávného celku nová, vlastní právní pravidla chování, která nejsou dána zákonem. Obecně závazné vyhlášky jsou považovány za *originární (neodvozený) pramen práva, k jehož vydání není třeba výslovné zákonné zmocnění*.

Obce a kraje mohou vydávat obecně závazné vyhlášky *v mezích své samostatné působnosti*, ta je dána zákonem. Obecně závazné vyhlášky lze vydávat v rámci práva územních samosprávních celků na samosprávu, v oblastech, které se do tohoto práva řadí. Vymezení záležitostí, které se řadí do územní samosprávy, Ústava sama až na výjimky neurčuje, to je ponecháno zákonům.

Obecně závazné vyhlášky jsou *podzákonným pramenem práva*, tedy pramenem práva, který musí být v souladu s ústavním pořádkem a zákony. Obec může obecně závaznými vyhláškami *regulovat veřejné záležitosti místního (lokálního) významu*, tedy záležitosti v zájmu obce a občanů obce, *které nejsou záležitostmi krajského nebo celostátního významu*, jejichž úprava přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům nebo v přenesené působnosti orgánům krajů nebo obcí jako výkon státní správy. Kraj může obecně závaznými vyhláškami *regulovat veřejné záležitosti krajského (regionálního) významu*, *které nejsou záležitostmi celostátního významu*, jejichž úprava přísluší podle zákona správním úřadům nebo v přenesené působnosti orgánům krajů jako výkon státní správy.

Zákony o územních samosprávných celcích, jakož i další, zvláštní zákony stanoví okruhy oblastí samostatné působnosti, v rámci nichž se mohou vydávat obecně závazné vyhlášky

Úpravy ve zvláštních zákonech, které výslovně předvídají možnost vydat obecně závaznou vyhlášku, nemusí znamenat, že by územně samosprávný celek nemohl vydat vyhlášku regulující i jiné otázky místního nebo regionálního významu. Počínaje nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (tzv. jirkovský nález) judikatura připouští, aby obec regulovala obecně závaznou vyhláškou v některých případech záležitost, která je již regulována na úrovni zákona. Východiskem je *porovnání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé*. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že by obec nesměla regulovat určitou záležitost jen z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Stanoví-li územní samosprávný celek takovou obecně závaznou vyhláškou povinnost, měl by respektovat pravidlo proporcionality a zohledňovat zásah do práv adresátů vyhlášky.

Obecné právní principy

I v případě evropských kontinentálních právních řádů se uznává, že jejich *prameny nejsou výhradně psané*. Je to dáno mj. působením evropského práva a judikatury evropských soudů, které jsou ovlivněny i anglosaskou právní kulturou, ale též přirozenoprávním chápáním katalogu základních práv a svobod, jehož naplňování je znakem materiálního právního státu. Pozitivní právo nemůže předvídat všechny situace, aby při výkonu veřejné moci byla garantována obecně uznávaná spravedlnost a vyvážené prosazování veřejného zájmu při respektování práv a oprávněných zájmů jednotlivců.

Právní principy (obecné právní zásady) nejsou obyčejovým právem, pro něž by bylo typické spontánní dlouhodobé vytváření obyčejového chování, které je obecně považováno za závazné. Právní principy nejsou ani soudcovským právem, při němž soudce nejen nalézá právo, ale může svými rozhodnutími vytvořit za určitých podmínek pravidla do budoucna obecně závazná. Právní principy však nejsou soudní rozhodovací praxí vytvářeny, ale pouze nalézány (zjišťovány).

Právní principy jsou *základní právní pravidla, která vycházejí z použití principu spravedlnosti a dotvářejí hodnoty materiálního právního státu*. Jedná se o pramen spíše doplňující a výkladový.

K právním principům se řadí např.:

- princip právní jistoty,
- princip spravedlnosti,
- princip právní kontinuity právního řádu,
- zákaz šikanózního výkonu veřejné moci,
- zákaz zneužití veřejné moci,
- pravidlo „*lex specialis derogat legi generali*“,
- pravidlo „*lex posterior derogat legi priori*“,
- pravidlo „*clausula rebus sic stantibus*“.

Správní praxe

Správní praxi založená dlouhodobou činností veřejné správy může mít normativní význam a může z ní vzniknout legitimní očekávání. *Správní praxe zakládající legitimní očekávání* je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Takováto správní praxe může být doplněním psaného práva. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná.

Obsah správní praxe může být vyjádřen např. ve vnitřních předpisech správy (interních instrukcích), které jsou určeny vykonavatelům veřejné správy. Vnitřní předpisy mají význam ale i pro adresáty působení veřejné správy, neboť ti mohou být v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit.

III. Nástroje veřejnoprávní regulace podnikání

Podstatným znakem veřejnoprávní regulace jakékoli činnosti, podnikání nevyjímaje, je, že veřejná správa disponuje veřejnou mocí a různými způsoby ovlivňuje chování adresátů regulace. Projevy výkonu působnosti veřejné správy vůči jejím adresátům označujeme jako *správní činnosti*. Řadí se k nim ty situace, kdy je působnost realizována veřejnoprávními prostředky. Rozbor jednotlivých skupin a druhů správních činností je předmětem zájmu správního práva, v tomto směru lze odkázat na různé učebnice obecné části správního práva, které se této tematice věnují. I v oblasti veřejnoprávní regulace se lze setkat s těmito základními skupinami správních činností:

- *abstraktní akty*
- *správní akty*
- *opatření obecné povahy*
- *veřejnoprávní smlouvy*
- *faktické úkony*
- *neregulativní úkony*

Abstraktní akty

Abstraktní akty představují skupinu správních činností, které jsou typické tyto znaky:

- jednostrannost,
- přímá právní závaznost,
- abstraktnost spočívající v neurčitě vymezeném okruhu adresátů a zpravidla i ve druhovém vyjádření upravované věci.

Abstraktní akty lze rozdělit do dvou základních skupin na

a) *abstraktní akty, které jsou obecně závazné*

Tyto abstraktní akty mají povahu podzákonných právních předpisů. Řadí se sem:

- prováděcí právní předpisy veřejné správy, a to *nařízení vlády*, vydávaná k provedení zákona a v jeho mezích na základě obecného zmocnění vlády obsaženého v čl. 78 Ústavy, a *právní předpisy ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územních samosprávních celků* vydávaných na základě a k provedení zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny
- *obecně závazné vyhlášky územních samosprávních celků*, vydávané v mezích působnosti územních samosprávních celků.

Prováděcí právní předpisy (*vyhlášky*) ministerstev a jiných ústředních správních úřadů představují početně nejrozsáhlejší skupinu právních předpisů, které mají pro osoby vykonávající regulované obory podnikatelské činnosti typickou formu podzákonných právních předpisů, jichž mnoho se regulace podnikání týká. Správní úřady v rámci své působnosti, na základě zákonného zmocnění, jimi často upravují podrobnější pravidla pro uskutečňování institutů obsažených v základní podobě v zákonech.

Např. k provedení zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, byla vydána vyhláška č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů), a vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

b) *interně závazné abstraktní akty*

Tyto abstraktní akty nejsou pramenem práva, zavazují orgány a osoby v podřízeném nebo obdobném vztahu k vykonavateli veřejné správy, který je vydal. Mezi ně se řadí především:

- vnitřní předpisy,
- statutární předpisy neúzemní samosprávy,
- provozní, ústavní a podobné řády.

Vnitřní předpisy ve veřejné správě (je třeba je odlišovat od vnitřních předpisů vydávaných zaměstnavatelem podle zákoníku práce!) jsou abstraktním aktem, který zavazuje osoby uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy, a to na základě právně zakotveného vztahu podřízenosti k tomu, kdo vnitřní předpis vydal.

Vnitřní předpisy zavazují:

- osoby uvnitř organizační jednotky, jejíž příslušný nadřízený vnitřní předpis vydal,
- podřízené organizační jednotky,
- služebně podřízené zaměstnance,
- podřízené osoby, na něž byl delegován výkon veřejné správy.

Mezi vnitřní předpisy se řadí např.:

- *usnesení vlády s abstraktním obsahem*

Usnesení vlády jako akt vrcholného orgánu moci výkonné zavazuje své členy, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, jim podřízené správní úřady a orgány územních samosprávních celků při výkonu přenesené působnosti. Usnesení vlády však nemohou zasahovat do činnosti těch ústředních správních úřadů, kterým je zákonem uznána nezávislost v jejich činnosti, resp. vázanost pouze zákonem a jinými právními předpisy (např. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Český statistický úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů).

- *směrnice ministerstev a jiných ústředních správních úřadů*

Tyto vnitřní předpisy jsou závazné pro vykonavatele státní správy v oborech, které hierarchicky řídí příslušný ústřední správní úřad. Směrnice zavazují i orgány územních samosprávních celků při výkonu přenesené působnosti, zákonnou podmínkou pro platnost směrnic ústředních správních úřadů (a tedy i pro jejich závaznost ve vztahu k orgánům vykonávajícím přenesenou působnost) je jejich publikace ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

- *služební předpisy*

Služební předpisy jsou druhem vnitřních předpisů, jejichž vydávání je upraveno v zákonech upravujících státní službu, a to v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, a v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Služební předpisy vydávané podle zákona o státní službě jsou závazné pro státní zaměstnance i pro zaměstnance, kteří ve správních úřadech nebo jiných služebních úřadech vykonávají činnosti řazené do oboru státní služby v pracovním poměru.

- *jednací řády*

Na rozdíl od jednacích řádů komor Parlamentu ČR nebývají jednací řády kolegiálních orgánů vykonávajících veřejnou správu stanoveny právním předpisem, zákony však jednací řády některých orgánů předvídají. Jednací řády jsou závazné pro orgány, které se na nich usnesly, jakož i pro osoby, které se jednání takových orgánů účastní.

Statutární předpisy neúzemní samosprávy jsou abstraktními akty, které vydávají v mezích své působnosti orgány samosprávy. Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek územních samosprávních celků, vydávaných v rámci jejich samostatné působnosti, nejsou statutární předpisy neúzemní samosprávy právním předpisem – nemají obecnou závaznost. Statutární předpisy jiné, neúzemní samosprávy zavazují pouze uvnitř takových samosprávních celků. Řadí se mezi ně zejména:

- *statutární předpisy profesních komor.* Zákony o profesních komorách je různě označují (stavovské předpisy, vnitřní předpisy, řády atd.). Zavazují členy komor a podle jednotlivých zákonů i některé další osoby, např. ty, které jsou v postavení kandidátů (koncipientů apod.) připravujících se na členství v profesní komoře.
- *statutární předpisy vysokých škol.* Ač se svou povahou jedná o předpisy statutární a jejich

vydávání je projevem samosprávy vysokých škol, zákon je označuje jako „vnitřní předpisy“.

Provozní, ústavní a podobné řády upravují zejména podrobnější podmínky užívání zařízení veřejností za účelem poskytování nějaké služby nebo péče. Jedná se např. o knihovní řád, provozní řád digitálního archivu či provozní řád zařízení sociálních služeb. Jejich závaznost pro určité osoby může být stanovena zákonem, ale velmi často ji lze dovodit z povahy řádu, který je možné nebo povinné pro užívání zařízení vydat. Platnost provozního, ústavního či podobného řádu může být podmíněna registrací nebo schválením příslušným vykonavatelem veřejné správy.

U právních předpisů, ale i u dalších abstraktních aktů je třeba sledovat jejich platnost a účinnost. *Platnost* aktu nastává jeho náležitým vyhlášením, např. v případě nařízení vlády nebo vyhlášek ústředních správních úřadu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, v případě právních předpisů územních samosprávních a jiných správních úřadů ve Sbírce právních předpisů územních samosprávních celků a některých správních úřadů. Platnost je podmínkou pro to, aby se abstraktní akt mohl stát i *účinným*, tzn. aby se podle něho mohlo postupovat – plynou z něho práva a povinnosti v něm upravená.

Správní akty

Vydáváním správních aktů rozhodují správní orgány o právních poměrech jednotlivců v konkrétních případech. Veřejná moc tím napomáhá při realizaci práv (např. při vydávání různých povolení, licencí, souhlasů atd.), ovšem ukládá jimi i ve veřejném zájmu povinnosti a disponuje i prostředky k donucení plnění stanovených povinností.

Správní akt je jednostranný právně zavazující úkon, kterým vykonavatel veřejné správy rozhoduje o právních poměrech individuálně (jmenovitě) vymezené osoby nebo okruhu osob v konkrétní věci.

Správní akt je vydáván ve formalizované podobě, zásadně v rámci formálního řízení (nejčastěji správního řízení podle správního řádu). Povahu správního aktu však může mít i úkon individuální povahy, vydaný orgánem veřejné moci při výkonu veřejné správy, rozhodující o právních poměrech adresáta, i přes nedostatek formy nebo náležitostí, které by jinak správní akt měl mít, např. v podobě prostého přípisu bez odůvodnění (tzv. *správní akt v materiálním smyslu*).

Druhy správních aktů

Správní akty lze členit podle různých kritérií na více druhů. Toto členění je důležité pro pochopení jejich různého právního významu.

Podle *obsahu* můžeme členit správní akty na *konstitutivní* a *deklaratorní*.

Konstitutivní správní akty jsou takové, které vytvářejí novou právní situaci, která zde dříve nebyla. Zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, jimž jsou správní akty určeny. Tyto akty působí *pro futuro* (do budoucnosti) a zásadně mají účinky *ex nunc* (od nyní). Konstitutivní akty při výkonu veřejné správy v praxi výrazně převládají.

Deklaratorní správní akty autoritativně určují existenci právního vztahu. Určují, zda osoby, na něž se vztahují, mají nebo nemají určitá práva nebo povinnosti. Deklaratorní akty působí *pro praeterito* (do minulosti) a zásadně mají účinky *ex tunc* (od tehdy). Bývají vydávány tehdy, pokud je třeba autoritativně určit právní situaci, zejména je-li sporná z hlediska adresátů nebo je třeba ji ve veřejném zájmu vyjasnit.

Podle *okruhu osob, na které se vztahují*, se správní akty člení na akty in personam, které se vztahují k určité osobě, řeší poměry této osoby, a na akty in rem, které se vztahují k osobám, jež mají vymezený vztah k nějaké věci (pozemku, stavbě, zařízení atd.). V případě aktů in rem není z pohledu veřejného zájmu významná osoba, která má právní vztah k věci, ale právě ona věc. Správní akt in rem je závazný i pro osobu, která má kvalifikovaný vztah k věci jako osoba, vůči níž byl původně správní akt vydán.

Podle *hmotněprávního významu* lze členit správní akty na *materiální*, které upravují hmotněprávní postavení adresátů, a *procesní*, které se týkají právního postavení účastníků v průběhu správního řízení.

Podle *vztahu k právní pozici adresáta* se rozlišují správní akty pozitivní, kterými se mění právní pozice adresáta, a správní akty negativní, kdy se právní pozice adresáta nemění. Toto rozlišování má význam pro případné nové rozhodování: negativní správní akt, který byl vydán k žádosti adresáta, nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté a umožňuje, aby bylo rozhodováno o nové žádosti v téže věci. Zákon může omezit možnost podat novou žádost až po určité době od předchozího negativního správního aktu v téže věci.

Podle *přínosu obsahu pro adresáta* se rozlišují správní akty k dobru adresáta a správní akty k tíži adresáta, v závislosti na tom, zda zvýhodňují nebo zatěžují jeho právní pozici.

Příklady:

stavební povolení je správním aktem

- konstitutivním
- in rem
- hmotněprávním
- pozitivním
- k dobru adresáta (být může obsahovat i podmínky pro provedení stavby stanovené ve veřejném zájmu)

rozhodnutí orgánu státního zdravotního dozoru o okamžitém zavření provozovny je správním aktem

- konstitutivním
- in rem
- hmotněprávním
- pozitivním
- k tíži adresáta

rozhodnutí o udělení koncese je správním aktem

- konstitutivním
- in rem
- hmotněprávním
- pozitivním
- k tíži adresáta

usnesení o zastavení řízení o přestupku, jestliže skutek nespáchal obviněný, je správním aktem

- deklaratorním
- in personam
- hmotněprávním
- negativním
- k dobru adresáta

Náležitosti správních aktů

K tomu, aby správní akt byl bezvadný, je třeba, aby splňuje zákonem předepsané náležitosti:

- *kompetenční* – musí být vydán věcně a místně, případně též funkčně příslušným orgánem, který má k tomu pravomoc
- *obsahové* – musí vycházet z náležitě zjištěného skutkového stavu, z odpovídajícího výkladu a aplikace právní normy. Správní akt musí být v souladu s právními předpisy hmotného a procesního práva.

Správní akty obecně obsahují *výrok* (podle § 68 odst. 1 správního řádu je výrok součástí tzv. výrokové části rozhodnutí, která obsahuje i další náležitosti), tedy řešení rozhodované věci, *odůvodnění* a *poučení* adresáta o možnosti podat proti němu řádný opravný prostředek. Zákon někdy stanoví, že správní akt (rozhodnutí) nemusí obsahovat odůvodnění.

Správní akt může řešit jednu otázku (*jednoduchý správní akt*) nebo více otázek (*složený správní akt*). Složený správní akt může řešit více věcně souvisejících otázek (např. rozhodnutí o více přestupcích téže osoby vydané ve společném řízení) nebo otázky týkající se více osob (např. rozhodnutí o souvisejících přestupcích více osob). V případě složeného správního aktu mohou být jednotlivé řešené otázky *vzájemně neoddělitelné* (řešení více otázek tvoří nedílný celek), nebo *oddělitelné* a jejich řešení může existovat nezávisle na řešení otázek jiných (a příslušné výroky o jednotlivých řešených otázkách mohou nabýt např. samostatné právní moci).

Správní akt může vedle řešení základní otázky obsahovat i *vedlejší ustanovení*, která na řešení základní otázky navazují. Vedlejšími ustanoveními mohou být např. *časové doložky*, *příkazy* (mody) něco konat, něco strpět nebo něčeho se zdržet, *podmínky*, pokud závisí určitá výhoda nebo zatížení adresáta na okolnostech, které mohou v budoucnu nastat, nebo *výhrada* změny nebo zrušení správního aktu.

- *formální* – správní akty jsou vydávány zásadně v písemné formě, nestanoví-li zákon výjimečně formu ústní.

Při uplatňování trendu digitalizace lze očekávat nahrazování písemné podoby i správních aktů akty činěnými v elektronické podobě v rámci poskytování tzv. digitální služby, kterou mají orgány veřejné moci podle zákona povinnost poskytovat.

- *procedurální* – správní akty jsou vydávány zpravidla procesním postupem ve správním řízení podle správního řádu nebo podle zvláštních úprav, nejsou-li vydány bezprocedurálně.

Vady správních aktů

Nedodržení náležitostí stanovených pro správní akt a postup jeho vydání vede k tomu, že takový akt je vadný. Vady správních aktů, které se zjistí, je třeba dle možností napravit. Tento požadavek však není absolutní, neboť vůči němu může převážet požadavek právní jistoty, ochrany práv nabytých v dobré víře či racionality a hospodárnosti činnosti veřejné správy. Správní akty lze podle jejich možných vad rozdělit do čtyř základních skupin, a to na správní akty formálně vadné, správní akty nezákonné, správní akty věcně nesprávné a nicotné správní akty.

Formálně vadný správní akt obsahuje zřejmé nesprávnosti v jeho písemném vyhotovení, např. v počtech nebo psaní. V zájmu právní jistoty dochází k opravě těchto chyb tak, že správní orgán, který akt vydal, vydá opravné rozhodnutí, týká-li se oprava výroku rozhodnutí, jinak vydá opravné usnesení. Správní orgán tak učiní na žádost účastníka nebo z moci úřední, provedení opravy není časově omezeno.

Nezákonným správním aktem je takový, který je v rozporu s právními předpisy hmotného nebo procesního práva.

I nezákonné správní akty jsou – s ohledem na zásadu *presumpce platnosti a správnosti* – považovány za platné do té doby, než bude pro jejich nezákonnost zrušen nebo změněn. K jejich nápravě může dojít na základě podání adresátů správního aktu (např. na základě opravného prostředku nebo soudní žaloby) nebo z úřední moci v rámci správnědozorčích prostředků nápravy (např. v rámci přezkumného řízení).

Věcně nesprávný správní akt, nikoli však nezákonný, je takový, které sice formálně není v rozporu s právními předpisy, ale je jinak nesprávné ve vztahu ke svým adresátům. Věcná nesprávnost se může prakticky projevit pouze u těch správních aktů, které jsou výsledkem správního uvážení. *Nevhodná aplikace správního uvážení* v mezích prostoru, který má veřejná správa pro různá řešení, spočívající např. v necitlivosti, neúčelnosti, nikoli nezbytné přísnosti apod., nepovede zpravidla k nezákonnosti, neporušuje-li kogentní právní úpravu, ale k možné věcné nesprávnosti správního aktu.

Možnost nápravy věcně nesprávných správních aktů předpokládá procesní aktivitu jejich adresátů, zpravidla v podobě řádného opravného prostředku.

Nicotný správní akt trpí některou tak závažnou vadou, že již není *správním aktem v pravém smyslu slova*, neboť po právu ani neexistuje. *Důvodem nicotnosti* je především

- *absolutní nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu* (s výjimkou případu, kdy správní akt vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu),
- *zjevná vnitřní rozpornost,*
- *právní nebo faktická neuskutečnitelnost,*
- *jiná vada,* pro niž vůbec nelze považovat správní akt za rozhodnutí správního orgánu.

Ačkoli nicotné správní akty nemají právní účinky, je z hlediska právní jistoty důležité, že *lze nicotnost správního aktu úředně deklarovat*. Nicotnost zjišťuje a prohlašuje (výhradně) z moci úřední, a to kdykoli, správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotný správní akt vydal. Nicotnost může být prohlášena i soudem, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či v řízení o kompetenčních žalobách, a zvláštním senátem při rozhodování kompetenčních sporů.

Vlastnosti správních aktů

Správní akty mohou získat určité vlastnosti, které souvisí s jejich závazností:

Platnost správního aktu znamená jeho *existenci*. Nastává poté, kdy vykonavatel veřejné správy *projevil vůli, která je obsahem správního aktu, navenek vůči adresátům*.

Účinný správní akt *naplňuje v něm vyjádřený obsah*, tedy např. zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti nebo autoritativně prohlašuje jejich existenci nebo neexistenci. Platnost je předpokladem nabytí účinnosti správního aktu.

U vlastnosti *právní moci* se tradičně rozlišuje mezi její formální a materiální stránkou:

- *formální (vnější, procesní) právní moc* znamená, že správní akt nemůže být účastníky (stranami) napaden řádnými opravnými prostředky, v tomto směru je konečný;
- *materiální (vnitřní) právní moc*, jejímž předpokladem je právní moc formální, vyjadřuje závaznost a nezměnitelnost správního aktu ze strany vykonavatele veřejné správy a vytvoření překážky věci rozhodnuté (*rei iudicatae*) pro tutéž věc mezi týmiž účastníky.

Pravomocný správní akt je *závazný pro jeho adresáty, ale i pro vykonavatele veřejné správy* (tedy nejen pro ten orgán, který správní akt vydal).

Vykonatelnost správního aktu spočívá v jeho *vynutitelnosti, vymahatelnosti jeho obsahu státní mocí*. Je spojena s těmi správními akty, které ukládají povinnost něco dát, konat, strpět, či něčeho se zdržet. V případě správních aktů, které ukládají povinnost k plnění, znamená jejich vykonatelnost i jejich *exekuční proveditelnost*, neboť mohou být exekučním titulem.

Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy *v konkrétní věci závazně upravuje právní poměry nikoli individuálně určeného nebo určitého okruhu osob (adresátů), ale osob vymezených druhově*. Činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové akty, které nejsou výlučně jen akty abstraktními či konkrétními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak *správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů*.

Lze je označovat i jako abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní správní akty. Opatření obecné povahy charakterizují tyto znaky:

- *kombinace abstraktní a konkrétní regulace*: v konkrétní věci upravují právní poměry druhově vymezeného okruhu osob,
- *jednostrannost*,
- *úkon s přímo působícími právními účinky*,
- *formalizovaný úkon*,
- *právní závaznost*,
- *úkon směřující vůči nepodřízeným adresátům*.

Správní řád neobsahuje pozitivní vymezení opatření obecné povahy, ale *vymezení negativní*: opatření obecné povahy „*není právním předpisem ani rozhodnutím*“. Současně stanoví i *materiální znak* opatření obecné povahy, když uvádí, že podle úpravy o opatření obecné povahy „*postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*“.

Absence pozitivního zákonného vymezení vedla k různým pohledům judikatury, kdy mají správní orgány vydávat opatření obecné povahy:

- zda jen v případech, kdy to zvláštní zákon výslovně ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených, zatímco v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně formu opatření obecné povahy pro určitá opatření nestanoví, nelze tuto formu správní činnosti použít (*formální pojetí*), nebo
- zda ve všech případech, kdy jsou naplněny z obsahového hlediska pro určitý úkon veřejné správy pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů), i když zvláštní zákon pro takový úkon výslovně formu opatření obecné povahy nestanoví (*materiální pojetí*).

Dnešní praxe vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy. Správní orgány mají vydávat opatření obecné povahy nejen v případech, kdy tak výslovně stanoví zvláštní zákony, ale i v jiných případech, kdy upravují určitou konkrétní věc ve vztahu k druhově vymezenému okruhu osob, tedy kdy jsou naplněny obsahové znaky opatření obecné povahy.

Mezi opatření obecné povahy se řadí např. územní plány, stavební uzávěry, místní úpravy provozu na pozemních komunikacích či mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví či pandemického zákona.

Veřejnoprávní smlouvy

Správní řád vymezuje pojem veřejnoprávní smlouva takto: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“ (§ 159 odst. 1). Tato definice vychází z toho, že jde o „*úkon*“ dvou- nebo vícestranný, a *contrario* nikoli jednostranný, a z *obsahu úkonu*, jímž je založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva. *Veřejnoprávní smlouvy* konstitutivně upravují práva a povinnosti adresátů veřejné správy nebo že jimi dochází k přenosu působnosti a pravomoci vykonavatelů veřejné správy nebo úpravě výkonu jejich působnosti a pravomoci vůči adresátům veřejné správy.

Ze správního řádu vyplývá existence tří *skupin veřejnoprávních smluv*: koordinační smlouvy, subordinační smlouvy a smlouvy mezi adresáty veřejné správy.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány *mezi různými subjekty (nositeli) veřejné správy za účelem plnění jejich úkolů*, tedy za účelem výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. K této skupině smluv se přiřazují i dohody, které mohou vznikat mezi správními orgány, které jsou organizačními složkami státu (nejčastěji půjde o správní úřady), v jejich vzájemných vztazích, jakož i ve vztazích s jinými orgány veřejné moci, popřípadě s jinými organizačními složkami státu.

Příkladem je veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti orgány jedné obce pro orgány jiné obce, která je účastníkem této smlouvy.

Subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány *mezi vykonavatelem veřejné správy a osobou, vůči které směřuje výkon veřejné správy*. Správní řád ze subordinačních smluv upravuje smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení, o jehož právech nebo povinnostech by se v řízení rozhodovalo, kdyby správní řízení probíhalo. Uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy *nahrazuje správní akt*, který by správní orgán vůči takové osobě vydával. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je *souhlas ostatních osob, které by byly účastníky řízení*.

Subordinační smlouvu, která se uzavírá namísto vydání správního aktu, lze uzavřít, stanoví-li tak zvláštní zákon (takovou veřejnoprávní smlouvou je v současnosti např. smlouva nahrazující stavební povolení). Dalším příkladem veřejnoprávní smlouvy je dohoda o zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením, uzavíraná mezi Úřadem práce a zaměstnavatelem, který má pracovní místo vytvořit a za to mu má být poskytován příspěvek.

Obsahem *veřejnoprávní smlouvy mezi adresáty veřejné správy* bude *převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností, o kterých by se ve správním řízení rozhodovalo*. K uzavření veřejnoprávní smlouvy není třeba, aby tuto možnost připouštěl zvláštní zákon, ale je rozhodující, aby to nevylučovala povaha věci nebo zvláštní zákon nestanovil jinak. K uzavření smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu. Příklady smluv mezi adresáty veřejné správy jsou smlouva o převodu dobývacího prostoru či smlouva o převodu práv a povinností z regulačního plánu vydaného na žádost.

Faktické úkony

Faktické úkony veřejné správy představují *bezprostřední správní činnosti s přímými právně závaznými účinky vůči jejich adresátům*. Uskutečnění faktického úkonu nepředchází žádný formalizovaný postup (řízení), jako je tomu zpravidla u správních aktů. Faktické úkony jsou činěny

jednostranně a z úřední moci. Často jsou činěny jednotlivými úředními osobami (policistou, celníkem, inspektorem České obchodní inspekce, oprávněnou úřední osobou pověřenou přímým vynucením povinnosti při exekuci atd.). Jako veškerá správní činnost mohou být i faktické úkony činěny jen na základě zákona a způsobem, který zákon stanoví, ovšem v intenzitě možného zásahu do práv adresátů by se měla odrážet i detailnost právní úpravy jednotlivých faktických úkonů.

Faktické úkony reagují na zjevný skutkový stav, *nepředchází jim procesní dokazování*. I právní posouzení situace před uskutečněním úkonu je pouze na bazální úrovni. S právní závazností faktických úkonů je spojen i *princip presumpce jejich správnosti* jakožto projevu veřejné (státní) moci.

Obecně platí, že se adresáti faktických úkonů proti nim *nemohou bránit oprávněným prostředkem* ve správním řízení. Z tohoto pravidla mohou existovat některé výjimky:

- proti některým faktickým úkonům lze vznášet *námítky*, o kterých zpravidla rozhoduje ten vykonavatel veřejné správy, jehož úřední osoba faktický úkon učinila;
- některé faktické úkony mohou být dodatečně formalizovány do podoby správního aktu (rozhodnutí), proti němuž se lze procesně bránit.

Faktické úkony veřejné správy lze rozdělit do čtyř *základních skupin*, a to na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony.

Faktický pokyn je úkon vykonavatele veřejné správy, zpravidla určené úřední osoby, spočívající v *přímém uložení příkazu nebo zákazu určitého jednání, kterým je jeho adresát povinen se řídit*.

K faktickým úkonům může docházet např. při výkonu policejní činnosti při zajišťování veřejného pořádku nebo bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích či při výkonu správního dozoru. Faktické pokyny se činí často „v terénu“, v návaznosti na zjištění v rámci správního dozoru mohou být činěny i z prostor správních úřadů. Podle povahy mohou být učiněny ústně, neverbálními projevy, pomocí technických prostředků či písemně. Právní úprava některé úkony, které by jinak svou povahou byly faktickým pokynem, formalizuje ve prospěch správních aktů (rozhodnutí vydávaných v řízení na místě) nebo opatřením obecné povahy.

Bezprostřední zásah (bezprostřední zákrok) je *úkon úřední osoby k ochraně právem porušovaných nebo bezprostředně ohrožených chráněných zájmů, kterým je přímo zasahováno do práv adresáta*. *Základními předpoklady* pro uskutečnění bezprostředního zásahu jsou:

- speciální zákonné zmocnění úřední osoby k provedení bezprostředního zásahu. Zásah bezpečnostního sboru může být realizován i pod jednotným velením,
- právem chráněný zájem je porušován nebo bezprostředně ohrožen,
- ochranu chráněnému zájmu nelze zajistit jinak (princip subsidiarity) a
- bezprostřední zásah z hlediska zvolených prostředků a způsobu jejich užití je přiměřený povaze nebezpečí, jemuž čelí (princip proporcionality).

Bezprostřední zásah může směřovat vůči osobě, která poruchu nebo ohrožení vyvolala, ale podle povahy případu i vůči jiné osobě, zvířeti nebo věci.

Provádění bezprostředních zásahů, a to použitím tzv. donucovacích prostředků a zbraně, je nejpodrobněji upraveno v zákonech o bezpečnostních sborech. Je možné ale i podle jiných zákonů (např. inspektorem Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva může podle zákona o ověřování střelných zbraní a střeliva odejmout kontrolovaný výrobek v případě, že kontrolovaná osoba odmítne jeho vydání).

Účelem *zajišťovacích úkonů* je *zajistit průběh a popřípadě i účel správního řízení, výkonu správního dozoru, případně jiného postupu veřejné správy*.

Pro uskutečnění zajišťovacího úkonu může být zákonem předepsána forma správního aktu (usnesení, rozhodnutí), na základě kterého je pak následně vlastní úkon realizován.

Např. zajišťovacími úkony podle správního řádu jsou předvolání, předvedení, vykázání z místa úkonu, dalšími zajišťovacími prostředky, o nichž rozhoduje správní orgán rozhodnutím, jsou předběžné opatření, pořádková pokuta a záruka za splnění povinnosti.

Exekuční úkony jsou úkony, které činí *exekuční správní orgán při provádění správní exekuce s cílem, aby byla splněna vymáhaná povinnost, která vyplývá z exekučního titulu* (podle správního řádu vykonatelného rozhodnutí nebo vykonatelného smíru). Proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým nelze podat odvolání, může povinná nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, podat *námítky*, o kterých rozhoduje exekuční správní orgán.

Neregulativní úkony

Neregulativní úkony jsou *správními činnostmi, které nemají přímé právní účinky*. Vykonavatel veřejné správy při nich plní úkoly veřejné správy v rámci své stanovené působnosti, ale nezakládá jimi, nemění ani neruší práva a povinnosti adresátů, ani jejich existenci či neexistenci po právním hodnocení autoritativně nedeklaruje. Neregulativní úkony nejsou v tomto smyslu právotvorné. Pro ty úkony, které se týkají adresátů veřejné správy, vyplývají ze správního řádu některá *procedurální pravidla* vzniku, existence a přezkumu, a to především v části čtvrté správního řádu, nazvané „*Vyjádření, osvědčení a sdělení*“.

Úkon podle části čtvrté správního řádu může vydat nebo učinit *kterýkoli věcně příslušný správní orgán*, zásadně se tedy při této činnosti neuplatní pravidlo o místní příslušnosti. Z povahy věci však některé neregulativní úkony bude moci činit jen orgán místně příslušný, např. vydávání stanovisek dotčených orgánů ve věcech, které mají územní aspekt.

V případě, že správní orgán shledá, že nelze vydat nebo učinit úkon, je povinen o tom na požádání uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly. Zvláštní zákony však mohou stanovit jiný postup, kdy správní orgán, který nevyhoví žádosti o vydání neregulativního úkonu, neboť k tomu nejsou splněny podmínky, žádost rozhodnutím (správním aktem) zamítne.

Typickými neregulativními úkony jsou např. osvědčení, ověření, posudky, stanoviska a vyjádření.

Osvědčení je *veřejnou listinou, vydanou k tomu kompetentním správním orgánem, která potvrzuje skutečnosti, jež jsou v ní uvedeny*. Stvrzuje existenci nebo neexistenci skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá. Platí pro ně presumpce správnosti jeho obsahu.

Osvědčení je např. výpis z živnostenského rejstříku, vysokoškolský diplom či výpis z katastru nemovitostí.

Ověření je úkonem blízkým osvědčení, ověřují (osvědčují) se jím dvě právní skutečnosti: při vidimaci shoda opisu nebo kopie s listinou a při legalizaci pravost podpisu. Naroveň vidimace je autorizovaná konverze dokumentů.

Úkonem odpovídajícím povaze ověření je *osvědčení digitálního úkonu*, které obsahuje důvěryhodné zachycení obsahu digitálního úkonu nebo jinou identifikaci digitálního úkonu činěného adresátem (uživatelé) vůči orgánu veřejné moci v rámci vykonávané agendy v elektronické podobě, dále určení osoby, která jej učinila, adresáta digitálního úkonu a způsob, datum a čas provedení digitálního úkonu.

Posudky, stanovisky a vyjádření projevují vykonavatelé veřejné správy odborný názor, kterým vyjadřují veřejný zájem v oblasti veřejné správy, v níž působí, a který není pro orgány nebo osoby, jimž je určen, právně závazný. Může se jednat např. o vyjádření dotčených orgánů, která jsou podkladem pro rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydávané jiným správním orgánem. Zvláštní zákony zpravidla stanoví pro správní orgány, která tato vyjádření jako dotčené orgány vydávají, koncentrační lhůtu, s tím, že se k později uplatněným vyjádřením nepřihlíží. Od stanoviska je třeba odlišit závazné stanovisko, které je svou povahou rozhodnutím (správním aktem), nikoli neregulativním úkonem.

IV. Podnikatelská oprávnění

Listina základních práv a svobod v čl. 26 každému garantuje právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon však může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, ve smyslu čl. 41 Listiny je pak možno se tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

V podmínkách právního řádu České republiky je výkon podnikatelské činnosti možný pouze na základě *příslušného podnikatelského oprávnění*, kterým je možné obecně rozumět oprávnění provozovat tu kterou podnikatelskou činnost.

Ve vztahu k výkonu průmyslové činnosti je stěžejní úprava *zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)*, který upravuje podmínky živnostenského podnikání a kontrolu nad jejich dodržováním. Činnosti, k jejichž výkonu je nezbytné získat oprávnění ve smyslu živnostenského zákona, jsou označovány jako živnosti.

Vedle živnostenského zákona je pak možné vykonávat podnikatelskou činnosti i na základě jiných zákonů, což je typické např. pro tzv. svobodná povolání jako jsou např. lékaři, advokáti či architekti, či pro další činnosti vymezené zvláštními zákony.

Živnosti

Dle živnostenského zákona se živností rozumí soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Pojem živnosti je tak živnostenským zákonem charakterizován šesti výslovně vymezenými znaky, které musejí být splněny současně. Pro to, aby se jednalo o výkon živnosti ve smyslu živnostenského zákona, nikoli o výkon obecně jakékoli podnikatelské činnosti, je rozhodující, že se jedná o výkon podnikatelské činnosti, která je vykonávána na základě živnostenského oprávnění a podléhá právě živnostenskému zákonu. Ostatní podnikatelské činnosti, jejichž podmínky výkonu jsou upraveny jinými zákony, nepředstavují živnosti ve smyslu živnostenského zákona. Kromě pozitivního vymezení jsou živnosti dále živnostenským zákonem vymezeny též negativně, když tento v § 3 výslovně stanovuje, co živností není.

Živnost může provozovat jak fyzická, tak právnická osoba, a to za předpokladu, že splní podmínky stanovené živnostenským zákonem, který rozlišuje podmínky všeobecné, jež jsou stanoveny pro fyzické osoby (plná svéprávnost a bezúhonnost), a podmínky zvláštní, kterými je rozuměna odborná nebo zvláštní způsobilost. Podmínky provozování živnosti se pak liší dále podle toho, o jaký druh živnosti se jedná.

Živnostenský zákon dělí živnosti na *živnosti ohlašovací*, které při splnění stanovených podmínek smějí být provozovány (pouze) na základě ohlášení, a dále na *živnosti koncesované*, které smějí být provozovány (výhradně) na základě koncese. Ohlašovací živnosti jsou dále dle § 19 živnostenského zákona rozděleny do tří kategorií, a to na živnosti *řemeslné, vázané a volné*. *Rozdělení živností do jednotlivých druhů obsahují přílohy k živnostenskému zákonu.*

1. Řemeslné živnosti

Pro provozování řemeslné živnosti je vyžadováno prokázání odborné způsobilosti, kdy tato se prokazuje příslušnými doklady o dosažení určitého stupně vzdělání ve smyslu § 21 živnostenského zákona (např. řádným ukončením středoškolského vzdělání s výučním listem v příslušném oboru), případně je též možné tyto doklady určitým způsobem nahradit, a to např. dosažením určitého stupně

vzděláním v příbuzném oboru a dosažení požadované délky praxe. Doklady prokazující odbornou způsobilost mohou být též nahrazeny v případě, že fyzická osoba prokáže vykonání šestileté praxe v oboru.

Mezi řemeslné činnosti patří např. mlékárenství, mlynářství, pekařství a cukrářství, pivovarnictví a sladovnictví, zednictví, opravy silničních vozidel, truhlářství a podlahářství, holičství a kadeřnictví, hostinská činnost či kosmetické služby.

Obsahovou náplň jednotlivých řemeslných živností obsahuje v příloze č. 1 *nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností*.

2. Vázané živnosti

Stejně jako pro řemeslné živnosti, i pro živnosti vázané je vyžadováno prokázání stanovené způsobilosti, u živností vázaných však není odborná způsobilost stanovena přímo v zákoně, jako je tomu u živností řemeslných, ale odborná způsobilost pro vázané živnosti je stanovena v příloze č. 2 k živnostenskému zákonu nebo je případně upravena zvláštními právními předpisy uvedenými v této příloze.

Taxativní výčet vázaných živností obsahuje též příloha č. 2 k živnostenskému zákonu. Do kategorie vázaných živností patří např. geologické práce, zpracování tabáku a výroba tabákových výrobků či např. výroba nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků a prodej chemických látek a chemických směsí klasifikovaných jako vysoce toxické a toxické. Pro výkon činnosti, jejímž předmětem podnikání budou např. geologické práce, je v příloze č. 2 k živnostenskému zákonu vyžadována odborná způsobilost v podobě získání osvědčení o odborné způsobilosti vydané Ministerstvem životního prostředí. Pro každou vázanou činnost je pak požadovaná odborná způsobilost vymezena jiným způsobem, většinou výslovným vymezením podmínek pro prokázání odborné způsobilosti, nebo odkazem na příslušnou zvláštní právní úpravu.

Obsahovou náplň jednotlivých vázaných živností obsahuje *nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností*, a to v příloze č. 2.

3. Volná živnost

Dalším druhem živností, které jsou řazeny mezi ohlašovací, jsou živnosti volné. Živnost volná je živnost opravňující k výkonu činností, pro jejichž provozování živnostenský zákon nevyžaduje prokazování odborné ani jiné způsobilosti. K získání živnostenského oprávnění pro živnost volnou tak musí být splněny pouze všeobecné podmínky, tedy plná svéprávnost a bezúhonnost dle § 6 živnostenského zákona, splnění dalších podmínek či prokázání jakékoli odborné způsobilosti živnostenský zákon nevyžaduje.

Živnost volná a obory činností, které náleží do živnosti volné, jsou uvedeny v příloze č. 4 k živnostenskému zákonu. V tomto případě je předmět podnikání vymezen jako „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona: s tím, že živnostenský zákon dále jednotlivé obory, které do živnosti volné náležejí.

Do živnosti volné spadají např. následující obory činností: úprava nerostů, dobývání rašeliny a bahna, výroba potravinářských a škrobářských výrobků, výroba textilií, textilních výrobků, oděvů a oděvních doplňků, výroba a opravy obuvi, brašnářského a sedlářského zboží, zpracování dřeva, výroba dřevěných, korkových, proutěných a slaměných výrobků či výroba hnojiv. Okruh těchto činností je poměrně široký, kdy je celkem vymezeno 81 oborů činností živnosti volné, pod bodem 82 pak živnostenský zákon ještě vymezuje obecnou činnost s názvem výroba, obchod a služby jinde

nezařazené.

Obsahovou náplň živnosti volné podle jednotlivých oborů činností, vymezuje *nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností*, a to v příloze č. 4.

4. Koncesované živnosti

Vedle ohlašovacích živností vymezuje živnostenský zákon dále živnosti koncesované, kdy pro získání oprávnění k jejich výkonu jsou právními předpisy kladeny nejpřísnější požadavky. Důležité postavení zde kromě živnostenského úřadu má též příslušný orgán státní správy, který se vyjadřuje k žádosti o koncesi. Koncesí je rozuměno státní povolení k podnikání a je vyžadováno pouze v případech výslovně vymezených živnostenským zákonem. Důvodem, proč je v těchto případech vyžadováno státní povolení k podnikání, je zejména ta skutečnost, že provozování těchto živností klade vysoké nároky na zvláštní odbornou způsobilost, kterou s ohledem na povahu provozu a jeho nebezpečnost na okolí stanoví příslušné zvláštní předpisy.

Koncesované živnosti jsou vymezeny v příloze č. 3 k živnostenskému zákonu. Stejně tak je v této příloze vymezena odborná způsobilost pro koncesované živnosti, případně je tato upravena zvláštními právními předpisy uvedenými v této příloze.

Koncesovanou živností je např. výroba a úprava kvasného lihu, konzumního lihu, lihovin a ostatních alkoholických nápojů (s výjimkou piva, ovocných vín, ostatních vín a medoviny a ovocných destilátů získaných pěstitelem pálením) a prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin, či výzkum, vývoj, výroba, ničení, nákup, prodej a skladování výbušnin a munice, zpracování a zneškodňování výbušnin, znehodnocování a delaborace munice a provádění trhacích prací

Obsahové náplně živností koncesovaných jsou uvedeny v příloze č. 3 k *nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností*.

Pro získání živnostenského oprávnění pro provozování koncesované živnosti je vyžadováno nejen splnění všeobecných a zvláštních podmínek, ale je nezbytné též podat žádost, ke které se vyjadřuje příslušný orgán státní správy.

Způsob vzniku živnostenského oprávnění se liší podle toho, zda se jedná o živnost ohlašovací nebo živnost koncesovanou. V případě ohlašovací živnosti, pokud fyzická nebo právnická osoba hodlá provozovat ohlašovací živnost, je tato povinna to ohlásit živnostenskému úřadu. V ohlášení musí tato osoba uvést náležitosti vymezené v § 45 živnostenského zákona, kdy tyto náležitosti se liší podle toho, zda bude živnost ohlašována pro fyzickou nebo právnickou osobu. V případě, že je pro vybranou živnost požadována odborná způsobilost, je osoba ohlašující živnost (ohlašovatel) povinna k ohlášení připojit doklad tuto odbornou způsobilost prokazující.

V případě, že ohlašovatel splní všechny podmínky stanovené zákonem, provede následně živnostenský úřad zápis do živnostenského rejstříku, a to do 5 pracovních dnů ode dne doručení ohlášení a vydá podnikateli výpis. Výpis z živnostenského rejstříku je svou povahou osvědčení, které potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm, jakožto ve veřejné listině, uvedeny.

Pokud ohlášení nemá náležitosti stanovené živnostenským zákonem, vyzve živnostenský úřad ohlašovatele ve lhůtě 5 pracovních dnů od doručení ohlášení k odstranění závad. Ve výzvě živnostenský úřad též stanoví přiměřenou lhůtu k odstranění závad, kdy tato lhůta musí být nejméně 15 dnů a ze závažných důvodů může být prodloužena i opakovaně.

Nesplní-li ohlašovatel podmínky stanovené živnostenským zákonem, nebo neodstraní-li

ohlašovatel závady ve stanovené nebo prodloužené lhůtě, živnostenský úřad následně zahájí řízení a rozhodne o tom, že živnostenské oprávnění ohlášením nevzniklo. Rozhodnutí o tom, že živnostenské oprávnění nevzniklo, je rozhodnutím deklaratorní povahy.

V případě, že živnostenský úřad následně zjistí, že zápis do živnostenského rejstříku na základě ohlášení byl proveden v rozporu se zákonem, zahájí řízení o zrušení živnostenského oprávnění. Řízení ukončí provedením nového zápisu a buď vydá nový výpis nebo vydá rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění, kdy toto rozhodnutí bude rozhodnutím konstitutivním.

Pokud hodlá fyzická nebo právnická osoba provozovat živnost koncesovanou, je postup pro získání živnostenského oprávnění poněkud složitější. Osoba, která hodlá provozovat koncesovanou živnost, musí též podat žádost u živnostenského úřadu s tím, že pro náležitosti žádosti o koncesi platí obdobně ustanovení upravující náležitosti ohlášení (tj. obdobně § 45 odst. 2, 3 a 5 a § 46 živnostenského zákona). Jsou-li pro provozování koncesované živnosti stanoveny podmínky odborné nebo jiné způsobilosti, k žádosti o koncesi je též nezbytné přiložit doklad tuto způsobilost prokazující.

K provozování živnosti může být podle zvláštních předpisů nebo podle přílohy č. 3 živnostenského zákona nutné oprávnění nebo souhlas nebo povolení nebo vyjádření orgánu státní správy. V případě, že je zde stanoven tento požadavek, živnostenský úřad předloží příslušnému orgánu státní žádost o koncesi. Příslušný orgán státní správy je povinen zaujmout stanovisko do 30 dnů od doručení žádosti (není-li stanoveno jinak). Živnostenský úřad je stanoviskem příslušného orgánu státní správy vázán. Stanovisko není vyžadováno, pokud příslušný orgán vydal rozhodnutí o udělení souhlasu s podnikáním podle zvláštního právního předpisu.

Orgánem státní správy, který se vyjadřuje k žádosti o koncesi pro výrobu a úpravu kvasného lihu, konzumního lihu, lihovin a ostatních alkoholických nápojů je Ministerstvo zemědělství, dalšími orgány státní správy vyjadřující se k žádosti o koncesi dle přílohy č. 3 k živnostenskému zákonu jsou např. Český báňský úřad, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo dopravy či Státní energetická inspekce.

Živnostenský úřad následně, před rozhodnutím o koncesi zjišťuje, zda jsou splněny všeobecné a zvláštní podmínky pro provozování živnosti a zda netrvá překážka provozování živnosti. Pokud není splněna některá z podmínek vyžadovaná živnostenským zákonem nebo nesouhlasí-li s udělením koncese příslušný orgán státní správy, živnostenský úřad žádost zamítne.

V případě, že žadatel splní veškeré podmínky, rozhodně živnostenský úřad o udělení koncese. Rozhodnutí o udělení koncese je konstitutivním správním aktem. Živnostenský úřad do pěti pracovních dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení koncese provede zápis do živnostenského rejstříku a podnikateli vydá výpis, který je osvědčením.

Činnost v rozsahu vymezeném v živnostenském zákoně, např. provádění zápisů do živnostenského rejstříku nebo vedení řízení o udělení koncese, vykonávají obecní živnostenské úřady, kterými jsou odbory obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a na území hlavního města Prahy živnostenské odbory úřadů městských částí určených Statutem hlavního města Prahy (srov. § 1a § 2 *zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech*). Živnostenský úřad je též oprávněn při splnění zákonem stanovených podmínek rozhodnout o zrušení živnostenského oprávnění. O odvolání proti rozhodnutím obecních živnostenských úřadů pak rozhodují příslušné krajské živnostenské úřady. Činnosti vykonávané obecními živnostenskými úřady a krajskými živnostenskými úřady jsou výkonem státní správy v přenesené působnosti.

Pro podání činěná u živnostenského úřadu není rozhodující místní příslušnost, když podání podle živnostenského zákona lze učinit u kteréhokoliv obecního živnostenského úřadu. K postupu podle živnostenského zákona je pak příslušný ten obecní živnostenský úřad, kterému bylo podání doručeno

jako prvnímu.

Oprávnění pro výkon tzv. svobodných povolání

Jedním z dalších způsobů výkonů podnikatelské činnosti je výkon tzv. svobodných povolání, která byt' jsou též výkonem samostatné výdělečné činnosti, tedy podnikáním ve smyslu § 420 *občanského zákoníku*, nepředstavují živnost ve smyslu živnostenského zákona. Stěžejní pro vymezení těchto činností je § 3 odst. 3 živnostenského zákona, který vymezuje, co není v rozsahu zvláštních zákonů živností. Jedná se o činnost fyzických osob jako např. lékařů, zubních lékařů, veterinárních lékařů, advokátů, notářů, soudních exekutorů, auditorů, daňových poradců, či např. autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů činných ve výstavbě, kteří vykonávají svoji činnost jako svobodní architekti a svobodní inženýři.

Pro to, aby fyzická osoba mohla vykonávat některé z tzv. svobodných povolání, ke nezbytné, aby tato splnila podmínky, které vyžaduje příslušná zvláštní zákonná úprava, jako např. zákon o advokacii či veterinární zákon. V daných případech je vyžadováno nejen získání příslušného odborného vzdělání, ale ve většině případů též složení příslušné profesní zkoušky a splnění dalších zákonem vymezených podmínek, např. zapsání do příslušného seznamu, pověření osoby k výkonu dané činnosti či získání příslušného oprávnění dle zvláštního zákona (např. dle *zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství*, mohou zeměměřické činnosti vykonávat pouze fyzické osoby vlastnící úřední oprávnění vydané Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním).

Výkon těchto odborných činností je ve většině případů spojen s povinným členstvím v příslušné profesní komoře (např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora či Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě). V současné době existuje v České republice celkem 12 profesních komor, které jsou založeny na principu povinného členství a bez členství v této komoře tak fyzická osoba nemůže danou profesi vykonávat.

Profesní komory představují veřejnoprávní korporace, které jsou nositeli veřejné správy a kterým je svěřeno tzv. právo na samosprávu. V rámci výkonu samosprávy profesní komory např. rozhodují o přijetí osob vykonávajících profesi za členy komory, kontrolují dodržování řádného výkonu profese členy profesní komory či např. rozhodují o právech a povinnostech členů komory v souvislosti s výkonem jejich profese, včetně rozhodování v kárném řízení za porušení pravidel chování.

Povinné členství není spojeno např. s výkonem činnosti soudního znalce či soudního tlumočníka, nebo např. pro výkon činnosti mediátorů.

Další druhy podnikatelských oprávnění

Živnostenský zákon v § 3 vymezuje další okruhy činností, které jsou činnostmi podnikatelskými, ale nejedná se o činnosti vykonávané na základě živnostenského oprávnění ani o svobodná povolání dle zvláštních zákonů. Jedná se např. o činnosti vyhrazené zákonem státu nebo určené právnické osobě, nebo je to např. hornická činnost a činnost prováděná hornickým způsobem, výroba elektřiny, výroba plynu, přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, zemědělství nebo např. námořní doprava a mořský rybolov (srov. § 3 odst. 1 a 3 živnostenského zákona).

Podmínky pro získání příslušného podnikatelského oprávnění se liší podle konkrétní činnosti a příslušné zákonné úpravy.

Jako příklad je možné uvést *zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon*, kdy dle § 3 odst. 3 mohou v energetických odvětvích na území České republiky za podmínek stanovených tímto zákonem podnikat osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Licence tak

v těchto případech představuje oprávnění, na základě kterého jsou osoby, jimž je udělena, oprávněny podnikat v daném odvětví a je správním aktem konstitutivní povahy,

V. Veřejnoprávní regulace zaměstnanosti

Byť je pracovní právo oborem, který je řazen do soukromého práva, je možné v rámci pracovního práva nalézt celou řadu prvků veřejnoprávní povahy. Jednou z oblastí veřejnoprávního charakteru v rámci pracovního práva je otázka zaměstnanosti, která je upravena *zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. Zákon o zaměstnanosti upravuje především zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti. Prostřednictvím státní politiky zaměstnanosti je tak určitým způsobem zasahováno do pracovního práva jakožto do odvětví primárně soukromého práva. Pro právní vztahy vznikající v rámci problematiky státní zaměstnanosti je typické, že na jedné straně stojí veřejná moc, na druhé straně pak soukromoprávní subjekt, kterým je buď zaměstnavatel nebo zaměstnanec.

Právní úprava zákona o zaměstnanosti navazuje na čl. 26 odst. 3 Listiny, který stanovuje, že každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, a dále, že občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje. Uvedené je zajišťováno např. právě zákonem o zaměstnanosti.

Pojem *státní politika zaměstnanosti* je zákonem o zaměstnanosti vymezen demonstrativním výčtem, když tento zahrnuje např. zabezpečování práva na zaměstnání, sledování a vyhodnocování situace na trhu práce, zpracovávání prognóz a koncepcí zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce, programů a projektů pro pracovní uplatnění fyzických osob, uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti, hospodaření s prostředky na politiku zaměstnanosti, poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, či opatření pro zaměstnávání fyzických osob se zdravotním postižením a dalších skupin fyzických osob, které mají ztížené postavení na trhu práce (srov. § 2 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Státní politika zaměstnanosti tak představuje oblast, v rámci které je řešena celá řada různorodých otázek spojených se zaměstnaností.

Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a podílejí se na ní též další subjekty, které jsou činné na trhu práce, a to zejména zaměstnavatelé a odborové organizace. Při provádění státní politiky zaměstnanosti spolupracuje stát s dalšími subjekty činnými na trhu práce, zejména s územními samosprávnými celky, profesními organizacemi, sdruženími osob se zdravotním postižením a organizacemi zaměstnavatelů. Pro provádění státní politiky zaměstnanosti má stát k dispozici celou řadu nástrojů a opatření, které zakotvuje právě zákon o zaměstnanosti.

Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti v České republice vykonávají jednak *Ministerstvo práce a sociálních věcí*, jednak *Úřad práce České republiky*. Účastníkem v právních vztazích vznikajících podle zákona o zaměstnanosti je pak Česká republika, za kterou jedná buď ministerstvo nebo Úřad práce.

Kompetence, které náleží ministerstvu, vymezuje § 6 zákona o zaměstnanosti. Základním úkolem ministerstva je pak usměrňovat a kontrolovat výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti. K plnění jednotlivých úkolů v oblasti zaměstnanosti může ministerstvo zřídit státní příspěvkovou organizaci.

Úřad práce je správním úřadem s celostátní působností. Úřad práce je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí, který je jeho nadřízeným správním úřadem.

Úřad práce má své kompetence rozděleny v návaznosti na jeho organizační uspořádání. *Dle zákona č. 73/2011 Sb., o úřadu práce*, v Úřadu práce působí jednak generální ředitelství, jednak krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (tzv. krajské pobočky). Součástí krajských poboček jsou dále kontaktní pracoviště.

Generální ředitelství Úřadu práce např. zajišťuje poskytování hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek a zabezpečuje další související programy schválené vládou či vykonává kontrolní činnost v rozsahu stanoveném zákonem o zaměstnanosti, a to včetně ukládání pokut. Krajské pobočky Úřadu práce např. spolupracují se správními úřady, územními samosprávnými celky, orgány sociálního zabezpečení, orgány pomoci v hmotné nouzi, orgány státní zdravotní správy, zaměstnavateli a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů při tvorbě a realizaci opatření souvisejících s rozvojem trhu práce a se zaměstnaností, zabezpečují a podporují projekty a opatření související s rozvojem lidských zdrojů v oblasti trhu práce či zajišťují zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání a zájemcům o zaměstnání (srov. § 8 a § 8a zákona o zaměstnanosti).

Zákon o zaměstnanosti v § 10 a násl. navazuje na čl. 26 Listiny, když vymezuje obsah práva na zaměstnání. Právem na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu, na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti.

Zákon o zaměstnanosti dále zakotvuje pojem tzv. nelegální práce, kterou je rozuměna např. závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, či práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno (definici pojmu nelegální práce obsahuje § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti).

Jednou z významných oblastí, která spadá do státní politiky zaměstnanosti, je zprostředkování zaměstnání. Zaměstnání zprostředkovávají za podmínek zákonem o zaměstnanosti buď krajské pobočky Úřadu práce, nebo právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání. Tyto osoby zákon o zaměstnanosti označuje jako agentury práce.

Fyzická osoba, která požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou Úřadu práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, je zákonem označována jako uchazeč o zaměstnání. Podmínky pro zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů vymezuje zákon o zaměstnanosti v § 25. Uchazeč o zaměstnání má pak při splnění zákonem stanovených podmínek nárok na podporu v nezaměstnanosti, která mu náleží při splnění stanovených podmínek po tzv. podpůrčí dobu. Délka podpůrčí doby závisí na věku uchazeče – u uchazeče do 50 let věku činí 5 měsíců, nad 50 do 55 let věku 8 měsíců a nad 55 let věku 11 měsíců. Nárok na podporu v nezaměstnanosti pak zaniká nejen uplynutím podpůrčí doby, ale též ukončením vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání či vyřazením uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání (např. pokud tento bez vážného důvodu odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání či maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce).

Uchazeč o zaměstnání, který se účastní rekvalifikace zabezpečované krajskou pobočkou Úřadu práce, a ke dni, k němuž má být podpora při rekvalifikaci přiznána, není poživatelem starobního důchodu, má dle zákona o zaměstnanosti nárok na podporu při rekvalifikaci.

Vedle krajských poboček Úřadu práce mohou zaměstnání zprostředkovávat též agentury práce, na které je však zákonem kladena celá řada požadavků. Agentury práce mohou zprostředkovávat zaměstnání pouze na základě povolení ke zprostředkování zaměstnání. Povolení vydává generální ředitelství Úřadu práce na základě žádosti právnické nebo fyzické osoby, při splnění zákonem stanovených podmínek. Jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě je souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. Ministerstvo vnitra je povinno své závazné stanovisko k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doručit generálnímu ředitelství Úřadu práce nejpozději do 15 pracovních dnů ode dne obdržení žádosti o závazné stanovisko. Pokud tak

Ministerstvo vnitra do konce této lhůty neučiní, má se za to, že s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání souhlasí. V případě, že je žádáno o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení, je právnická nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání povinna poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč. Kauce se poskytuje na výzvu generálního ředitelství Úřadu práce složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce po splnění všech stanovených podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání žádající právnickou nebo fyzickou osobou. Agentura práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání je dále povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku. Evidenci agentur práce, kterým bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání, vede Úřad práce.

Mezi další oblasti v rámci politiky státní zaměstnanosti patří např. zaměstnávání osob se zdravotním postižením, když fyzickým osobám se zdravotním postižením se poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce, či zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí.

Osoby se zdravotním postižením mají dle zákona o zaměstnanosti např. právo na pracovní rehabilitaci, kterou zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce místně příslušná podle bydliště osoby se zdravotním postižením ve spolupráci s pracovními rehabilitačními středisky nebo může na základě písemné dohody pověřit zabezpečením pracovní rehabilitace jinou právnickou nebo fyzickou osobou. Pracovní rehabilitace se rozumí souvislá činnost zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání osoby se zdravotním postižením, kterou na základě její žádosti zabezpečují krajské pobočky Úřadu práce a hradí náklady s ní spojené.

Zvýšené požadavky jsou zákonem o zaměstnanosti kladeny též na zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. Pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí se však podle zákona o zaměstnanosti za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník a rodinný příslušník občana České republiky.

Cizinec může být dle zákona o zaměstnanosti přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty. Dále může být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván též tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky. O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně krajskou pobočku Úřadu práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky zpravidla sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán. O povolení k zaměstnání vydává krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí, toto povolení se vydává nejdéle na dobu 2 let, může však být opakovaně prodlužováno.

Krajská pobočka Úřadu práce vede evidenci občanů Evropské unie, jejich rodinných příslušníků a rodinných příslušníků občana České republiky uvedených, kteří nastoupili do zaměstnání, evidenci cizinců, kterým bylo vydáno povolení k zaměstnání, evidenci cizinců, kteří jsou držiteli zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, a evidenci cizinců, u nichž se nevyžaduje povolení k zaměstnání. Evidenci zahraničních zaměstnanců je povinen vést též zaměstnavatel.

Státní politika zaměstnanosti zahrnuje též uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti, která představuje souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti, kdy jejím cílem je rovnováha mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle na trhu práce. Aktivní politiku zaměstnanosti zabezpečuje ministerstvo a Úřad práce, podle situace na trhu práce pak při její realizaci mohou spolupracovat i s dalšími subjekty.

Aktivní politika je realizována např. nástroji jako jsou rekvalifikace, investiční pobídky, veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa či překlenovací příspěvek (srov. § 108 a násl. zákona o zaměstnanosti). Aktivní politika zaměstnanosti je financována z prostředků státního rozpočtu. O poskytnutí příspěvků na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti zaměstnavatel nebo fyzická osoba žádá. O poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti uzavírá Úřad práce se zaměstnavateli, či případně s jinými právníckými a fyzickými osobami a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů písemnou dohodu.

V rámci aktivní politiky zaměstnanosti zákon o zaměstnanosti zakotvuje i tzv. cílené programy k řešení zaměstnanosti, kterými mohou být řešeny problémy obecního, okresního, krajského a celostátního charakteru v oblasti zaměstnanosti. Cíleným programem se dle zákona o zaměstnanosti rozumí soubor opatření zaměřených ke zvýšení možnosti fyzických osob nebo jejich skupin uplatnit se na trhu práce. Součástí programu je též např. stanovení podmínek pro jeho provádění a harmonogram čerpání. Cílené programy celostátního charakteru schvaluje vláda České republiky a programy obecního, okresního a krajského charakteru ministerstvo.

V neposlední řadě zákon o zaměstnanosti upravuje též výkon kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti. Orgány kontroly jsou v rozsahu stanoveném v zákoně o zaměstnanosti Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, celní úřady, generální ředitelství Úřadu práce a krajské pobočky Úřadu práce. Jednotlivé kompetence orgánů kontroly vymezuje zákon o zaměstnanosti v § 126 a násl. Stěžejní roli mají při výkonu kontrolní činnosti Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, které byly zřízeny zákonem č. 251/2005 Sb., *o inspekci práce*. Státní úřad inspekce práce je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí a dále řídí jednotlivé oblastní inspektoráty. Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů, u právníckých a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle zákona o zaměstnanosti, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci, a též u fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle zákona o zaměstnanosti.

Zákon o zaměstnanosti dále zakotvuje přestupky, kterých se mohou fyzické osoby, fyzické osoby podnikající a právnícké osoby dopustit na úseku zaměstnanosti. Přestupkem je např. jednání, kterým je umožněn výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti. Za tento přestupek je možné uložit fyzické osobě pokutu do 5.000.000 Kč, v případě právnícké osoby či fyzické osoby podnikající dokonce pokutu do výše 10.000.000 Kč, v tomto případě však vždy nejméně ve výši 50.000 Kč. Přestupky podle zákona o zaměstnanosti projednávají Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce.

VI. Bezpečnost práce

Problematika bezpečnosti práce je jednou z dalších oblastí, která navazuje na základní ustanovení zakotvené v Listině, konkrétně na čl. 28, který stanovuje, že zaměstnanci mají práva na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti dle Listiny stanoví zákon. Zajištění bezpečnosti práce a s tím spojených uspokojivých pracovních podmínek je jednou ze základních zásad pracovního práva. Uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky pro výkon práce vytvářejí jedny z hodnot, které chrání veřejný pořádek. Z uvedených důvodů jsou tak na dodržování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci kladeny zvýšené požadavky, jejichž rozsah je závislý na konkrétním druhu pracovní činnosti. V rámci výkonu průmyslové činnosti jsou pak tyto požadavky obecně podstatně přísnější.

Základním pramenem upravující bezpečnost práce je *zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce*, který v § 1a písm. b) řadí uspokojivé a bezpečné podmínky pro výkon práce mezi základní zásady pracovněprávních vztahů. Zákoník práce pak dále vymezuje jednotlivé povinnosti, které musejí zaměstnavatelé ve vztahu k zajištění bezpečnosti práce dodržet. Základní obecná povinnost vyplývá z § 101 odst. 1 zákoníku práce, dle kterého je zaměstnavatel povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci s ohledem na rizika možného ohrožení jejich života a zdraví, která se týkají výkonu práce. Povinnost zaměstnavatele zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci se vztahuje na všechny fyzické osoby, které se s jeho vědomím zdržují na jeho pracovištích. Zákoník práce v § 102 vychází z koncepce tzv. *prevence rizik*, kterou je rozuměna povinnost zaměstnavatele vytvářet bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky vhodnou organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k předcházení rizikům. Zaměstnavatel je mimo jiné též povinen zajistit zaměstnancům školení o právních a ostatních předpisech k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které doplňují jejich odborné předpoklady a požadavky pro výkon práce, které se týkají jimi vykonávané práce a vztahují se k rizikům, s nimiž může přijít zaměstnanec do styku na pracovišti, na kterém je práce vykonávána, a soustavně vyžadovat a kontrolovat jejich dodržování. Není-li možné případná rizika odstranit nebo dostatečně omezit prostředky kolektivní ochrany nebo opatřeními v oblasti organizace práce, je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnancům osobní ochranné pracovní prostředky.

V návaznosti na vymezení povinností zaměstnavatele vymezuje zákoník práce ve vztahu k bezpečnosti práce též práva zaměstnanců. Zaměstnanec má tak např. právo na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, na informace o rizicích jeho práce a na informace o opatřeních na ochranu před jejich působením. Dle § 106 odst. 2 zákoníku práce je zaměstnanec dokonce oprávněn odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob, takové odmítnutí pak není možné posuzovat jako nesplnění povinnosti zaměstnance.

Další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích, jakož i zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy stanoví *zákon č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci*, který stanovuje např. požadavky na pracoviště a pracovní prostředí, požadavky na pracoviště a pracovní prostředí na staveništi či požadavky na výrobní a pracovní prostředky a zařízení. V § 8 tento zákon dále vymezuje zákaz výkonu některých prací, zakázány jsou např. práce s azbestem.

Problematika bezpečnosti práce je dále upravena v *zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*, který upravuje kategorizaci prací, když tyto se podle míry výskytu faktorů, které mohou ovlivnit zdraví zaměstnanců, a jejich rizikovosti pro zdraví, zařazují do čtyř kategorií, či vymezuje tzv. rizikové práce, kterými se pro účely tohoto zákona rozumí práce, při níž je nebezpečí vzniku nemoci z povolání nebo jiné nemoci související s prací. Rizikovou prací je pak práce zařazená do kategorie třetí a čtvrté a dále práce zařazená do kategorie druhé, o níž takto rozhodne příslušný orgán ochrany veřejného zdraví

nebo tak stanoví zvláštní právní předpis.

Právní úprava bezpečnosti práce je dále zakotvena v celé řadě podzákonných právních předpisů, které doplňují úpravu zákonnou a podrobněji např. řeší podmínky či požadavky, které musejí být v rámci bezpečnosti práce dodrženy.

Nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci, upravuje např. rizikové faktory pracovních podmínek, jejich členění, metody a způsob jejich zjišťování, hygienické limity, způsob hodnocení rizikových faktorů z hlediska ochrany zdraví zaměstnance či minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance,

Nařízení vlády č. 101/2005 Sb., o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí, pak dále upravuje podrobnější požadavky na zajištění bezpečnosti práce a ochrany zdraví na pracovišti a v pracovním prostředí, které jsou vymezeny zejména v příloze k tomuto nařízení.

Problematicke bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se věnuje více než sto právních předpisů. Dalšími právními předpisy upravující problematiku bezpečnosti práce jsou pak např.:

- *vyhláška č. 432/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky pro zařazování prací do kategorií, limitní hodnoty ukazatelů biologických expozičních testů, podmínky odběru biologického materiálu pro provádění biologických expozičních testů a náležitosti hlášení prací s azbestem a biologickými činiteli,*
- *nařízení vlády č. 495/2001 Sb., kterým se stanoví rozsah a bližší podmínky poskytování osobních ochranných pracovních prostředků, mycích, čisticích a dezinfekčních prostředků,*
- *nařízení vlády č. 21/2003 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na osobní ochranné prostředky,*
- *nařízení vlády č. 272/2011 Sb. o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací,*
- *nařízení vlády č. 291/2015 Sb. o ochraně zdraví před neionizujícím zářením,*
- *vyhláška č. 180/2015 Sb., o pracích a pracovištích, které jsou zakázány těhotným zaměstnankyním, zaměstnankyním, které kojí, a zaměstnankyním-matkám do konce devátého měsíce po porodu, o pracích a pracovištích, které jsou zakázány mladistvým zaměstnancům, a o podmínkách, za nichž mohou mladiství zaměstnanci výjimečně tyto práce konat z důvodu přípravy na povolání.*

Dodržování právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce kontroluje Státní úřad inspekce práce a jednotlivé oblastní inspektoráty dle *zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce*. Státní úřad práce, který je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí, je nadřízeným služebním úřadem jednotlivých inspektorátů. Státní úřad inspekce práce se též podílí společně s ministerstvem na mezinárodní spolupráci týkající se pracovního prostředí, bezpečnosti práce, pracovněprávních vztahů a pracovních podmínek. Inspektorát pak dále např. uplatňuje při povolování staveb určených pro užívání ve veřejném zájmu nebo jako pracoviště fyzických osob požadavky právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení.

V případě, že inspektor při výkonu kontroly dle zákona o inspekci zjistí nedostatky, je mimo jiné oprávněn vydat rozhodnutí o zákazu užívání objektů, pracovišť, výrobních, pracovních prostředků nebo zařízení, pracovních nebo technologických postupů, látek nebo materiálů, vykonávání prací nebo činností, které bezprostředně ohrožují bezpečnost zaměstnanců nebo dalších fyzických osob zdržujících se s vědomím kontrolované osoby v jejích prostorech, a to až do doby odstranění závady.

Zákon o inspekci práce dále zakotvuje přestupky, kterých se mohou osoby dopustit na úseku bezpečnosti práce (srov. § 17 a § 18 zákona o inspekci práce). O přestupcích dle tohoto zákona pak rozhoduje buď Státní úřad inspekce práce nebo příslušný oblastní inspektorát.

Dozor nad bezpečností práce je dále *zákonem č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce*, svěřen též organizacím státního odborného dozoru, které jsou podřízeny Státnímu úřadu inspekce práce a které vykonávají státní odborný dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení. Účinnost tohoto zákona je však stanovena pouze do 30.6.2022, kdy tento zákon bude zrušen *zákonem č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení*, jehož účinnost je stanovena na 1.7.2022. Dle nové právní úpravy pak bude státní správu v oblasti bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení vykonávat Ministerstvo práce a sociálních věcí, Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce. K plnění úkolů v oblasti bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení podle tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení bude moci ministerstvo zřídit státní příspěvkovou organizaci.

VII. Ochrana veřejného zdraví

Zajišťování podmínek ochrany veřejného zdraví je jednou ze základních povinností každého podnikatele. Projevuje se ve vztahu k podnikatelské činnosti směrem dovnitř např. v povinnostech dodržování hygienických podmínek provozoven, případně směrem ven např. v povinnostech dodržování hlukových limitů.

Ochranou veřejného zdraví je podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, *souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním.*

Veřejným zdravím je potom podle zákona o ochraně veřejného zdraví (§ 2 odst. 1) *zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin. Tento zdravotní stav je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.*

Ochrana veřejného zdraví má silné ústavně právní základy. Podle čl. 31 Listiny má každý právo na ochranu zdraví (ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny je však možno se ochrany veřejného zdraví domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů). Ochrana veřejného zdraví je potom rovněž významnou limitou výkonu ostatních základních práv a svobod, např. výkon vlastnictví nesmí poškozovat mimo jiné lidské zdraví nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny) nebo svobody pohybu a pobytu mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné mimo jiné pro ochranu zdraví (čl. 14 odst. 3 Listiny).

Ochrana veřejného zdraví je jedním z atributů ochrany lidské svobody. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 27.3.2018, čj. Pl. ÚS 7/17 - 1, *ochrana lidské svobody bez ochrany lidského života, zdraví a životního prostředí, které život i jeho svobodu umožňuje, by postrádala smysl. Je povinností státu, aby za účelem zajišťování a naplnění práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod přijal adekvátní opatření, mimo jiné i prostřednictvím zlepšování všech stránek vnějších životních podmínek. V případech přesahujících právní sféru jednotlivce má stát povinnost chránit zdraví i proti vůli dotčených osob. Proto je třeba rozlišovat situace, v nichž je chráněno zdraví jednotlivce v konkrétním případě, ale zároveň musí být respektována jeho důstojnost a svoboda rozhodování (např. případy nesouhlasu s poskytnutím zdravotní péče), od situací, kdy stát chrání populaci plošně bez ohledu na vůli jednotlivců.*

Zajištění ochrany veřejného zdraví je primárně povinností státu, a to přímo, či potom nepřímo stanovením podmínek a přenosem povinností na podnikatele, případně další subjekty (školská zařízení apod.).

Ohrožením veřejného zdraví je potom podle § 2 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví *stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.*

Regulaci v rámci ochrany veřejného zdraví podléhají zejména následující oblasti podnikatelské

činnosti:

- hygienické požadavky na vodu,
- hygienické požadavky na prostory a provoz škol a školských zařízení, zařízení sociálně výchovné činnosti, zařízení pro děti,
- hygienické požadavky na výkon činností epidemiologicky závažných a ubytovací služby,
- hygienické požadavky na předměty běžného užívání,
- ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením,
- ochrana zdraví při práci a
- nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými směsmi.

Mezi činnosti epidemiologicky závažné, pro něž stanovuje zákon o ochraně veřejného zdraví zvláštní podmínky, potom patří provozování stravovacích služeb, výroba, zpracování a uvádění potravin na trh, výroba kosmetických přípravků, provozování úpraven vod a vodovodů, provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry, solária, kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb, provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže. Při těchto činnostech je nezbytný zdravotní průkaz, který vydává před zahájením činnosti poskytovatel zdravotních nebo pracovnělékařských služeb a dále musí podnikatel disponovat znalostmi nutnými k ochraně veřejného zdraví stanovenými vyhláškou č. 490/2000 Sb., o rozsahu znalostí a dalších podmínkách k získání odborné způsobilosti v některých oborech ochrany veřejného zdraví.

V rámci výkonu podnikatelské činnosti se lze dále setkat zejména s následujícími prováděcími předpisy k zákonu o ochraně veřejného zdraví:

- vyhláška č. 38/2001 Sb., o hygienických požadavcích na výrobky určené pro styk s potravinami,
- vyhláška č. 6/2003 Sb., hygienické limity pro vnitřní prostředí pobytových místností,
- vyhláška č. 137/2004 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby,
- nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Předmětem zákonné úpravy ochrany veřejného zdraví jsou rovněž nástroje k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění (očkování, ochranná dezinfekce, dezinsekce a deratizace a postupy při zjištění výskytu infekčního onemocnění). Opatření, kterým jsou podle povahy infekčního onemocnění povinny se podrobit podnikatelé, jsou zákaz provozu zařízení, provozovny nebo jiné činnosti, zákaz přepravy určitými dopravními prostředky a omezení výroby, pozastavení prodeje a zákaz užívání vody, potravin a dalších výrobků podezřelých z kontaminace. Opatření je závazné ode dne jeho prokazatelného předání fyzické osobě. Má-li podnikatel za to, že je opatření nesprávné, může podat do 3 pracovních dnů ode dne jeho prokazatelného předání návrh na jeho přezkoumání poskytovateli zdravotních služeb, který opatření vydal. Vedle opatření upravuje zákon rovněž mimořádná opatření, která v nezbytně nutném rozsahu nařizuje a rozhoduje o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví.

Za účelem řešení pandemie koronaviru byl přijat zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, který upravuje opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 a jejích dopadů na území České republiky. Pokud tento zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 nestanoví jinak, subsidiárně se použije zákon o ochraně veřejného zdraví.

Soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví a státní správu v ochraně a podpoře veřejného zdraví vykonávají (viz § 78 zákona o ochraně veřejného zdraví) jako ústřední orgán státní správy Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice, Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra (výkon státní

správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví včetně státního zdravotního dozoru v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech), Ministerstvo dopravy (hlukové zatížení životního prostředí v dopravě), Ministerstvo pro místní rozvoj (hlukové zatížení životního prostředí v aglomeracích), Ministerstvo životního prostředí (hlukové zatížení životního prostředí ve volné krajině) a krajské úřady (dlouhodobé průměrné hlukové zatížení životního prostředí).

Orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle zákona ochrany veřejného zdraví a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko, které není rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Zejména se jedná o vyjádření krajských hygienických stanic v rámci územních a stavebních řízení, zda navrhované záměry splňují požadavky ochrany veřejného zdraví.

K podpůrným činnostem vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek, výrobků, k vyšetřování biologického materiálu a k provádění biologických expozičních testů pro účely výkonu státního zdravotního dozoru a dále ke sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek a k dalším úkolům v oblasti veřejného zdraví, jakož i k výchově k podpoře a ochraně veřejného zdraví a k poskytování poradenských služeb a dalších služeb na úseku ochrany veřejného zdraví se zřizují zdravotní ústavy se sídlem v Ústí nad Labem a v Ostravě. Zdravotní ústavy jsou příspěvkovými organizacemi a funkci jejich zřizovatele plní Ministerstvo zdravotnictví.

Některé činnosti v ochraně veřejného zdraví, např. odběry vzorků a vyšetření jakosti pitné a teplé vody nebo zjišťování a měření intenzit osvětlení a mikroklimatických podmínek a koncentrací prachu a chemických škodlivin v pracovním prostředí, mohou za stát provádět tzv. autorizované osoby na základě autorizace vydávané Státním zdravotním ústavem.

Při výkonu státního zdravotního dozoru dozírají orgány ochrany veřejného zdraví zejména na to, zda jsou plněny povinnosti stanovené k ochraně veřejného zdraví přímo použitelnými předpisy Evropské unie, zákonem o ochraně veřejného zdraví a správními akty vydanými na jeho základě. V této souvislosti mohou pozastavit výkon činnosti, pokud při ní byly porušeny povinnosti v ochraně veřejného zdraví, a to do doby odstranění závady.

I v rámci dozorové činnosti v ochraně veřejného zdraví je nezbytné vždy vyzrozumět dozorovaného podnikatele. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.10.2006, čj. 2 As 71/2005-134, *provádí-li orgán ochrany veřejného zdraví měření hluku z provozovny služeb bez přítomnosti provozovatele této služby, případně jeho zaměstnance či zástupce, a bez toho, aby provozovatel byl o měření vyzrozuměn, postupuje v rozporu se zákonem o ochraně veřejného zdraví a zákonem o státní kontrole. S ohledem na zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb však není třeba, aby byl provozovatel služby o měření vyzrozuměn dopředu a měření byl přítomen po celou jeho dobu. Naopak v zájmu zajištění řádného a pravdivého změření hluku je žádoucí, aby orgán ochrany veřejného zdraví v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit, provozovatele, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje, o probíhajícím měření vyzrozuměl a přizval ho k účasti na něm.*

VIII. Ochrana průmyslového vlastnictví

Průmyslové vlastnictví, které je možné řadit do kategorie duševního vlastnictví, obecně vymezuje absolutní práva k nehmotným statkům, které jsou průmyslově (opakovaně ve výrobě, obchodu aj.) využitelné. Nehmotné statky průmyslové činnosti jsou jednak výsledky tvůrčí činnosti, jako jsou vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, topografie polovodičových výrobků, odrůdy rostlin, jednak ochranná označení, jako ochranné známky či označení původu výrobků.

Český právní řád definici pojmu průmyslové vlastnictví neobsahuje, pro jeho legální vymezení je tak možné vycházet z *vyhlášky č. 64/1975 Sb., o Pařížské úmluvě na ochranu průmyslového vlastnictví ze dne 20. března 1883*, která v čl. 1 odst. 2 vymezuje, že předmětem ochrany průmyslového vlastnictví jsou patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory nebo modely, tovární nebo obchodní známky, známky služeb, obchodní jméno a údaje o provenienci zboží nebo označení jeho původu. Dalším úkolem ochrany průmyslového vlastnictví je též potlačování nekalé soutěže. Průmyslové vlastnictví se dle Pařížské úmluvy rozumí v nejširším pojetí a vztahuje se nejen na průmysl a na obchod ve vlastním slova smyslu, nýbrž také na průmysl zemědělský a těžbařský a na všechny výrobky umělé nebo přirozené, např.: na víno, obilí, tabákové listy, ovoce, dobytek, nerosty, minerální vody, pivo, květiny, mouku.

Problematika průmyslového vlastnictví je obecně zařazována do oboru soukromého práva, nicméně obsahuje též celou řadu veřejnoprávních prvků, které se týkají např. podmínek vzniku průmyslových práv či doby jejich trvání zániku. Základem pro ochranu průmyslového, potažmo duševního vlastnictví, je čl. 34 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že práva k výsledkům tvůrčí duševní činnosti jsou chráněna zákonem.

Právní úprava průmyslového vlastnictví a průmyslových práv je v České republice obsažena zejména v těchto právních předpisech:

- zákon č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví,
- zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích,
- zákon č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech,
- zákon č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků, v platném znění,
- zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích,
- zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách,
- zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů,
- zákon č. 452/2001 Sb., o ochraně označení původu a zeměpisných označení,
- vyhláška č. 550/1990 Sb., o řízení ve věcech vynálezů a průmyslových vzorech,
- vyhláška č. 97/2004 Sb., k provedení zákona o ochranných známkách.

Vedle toho je ochrana průmyslového vlastnictví upravena též v celé řadě mezinárodních smluv, a to např.:

- Úmluva o zřízení Světové organizace duševního vlastnictví,
- Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví (Pařížská unijní úmluva),
- Madridská dohoda o potlačování falešných nebo klamavých údajů o původu zboží
- Madridská dohoda o mezinárodním zápisu továrních nebo obchodních známek
- Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (Dohoda TRIPS),
- Evropská patentová úmluva.

Ochranné známky

Ochrannou značkou je označení grafického znázornění, tvořené zejména slovy, písmeny, číslicemi, barvou, kresbou nebo tvarem výrobku či jeho obalu, určené k rozlišení výrobků nebo služeb jedné

osoby od osoby jiné. Ochranná známka může být slovní, slovní grafická, obrazová, kombinovaná, prostorová, známka tvořená vůní, individuální či kolektivní. Jako předmět právní ochrany průmyslového vlastnictví zabezpečuje ochranná známka svému vlastníkovu výlučné právo k jejímu užívání na výrobcích toho druhu, pro které je zapsána, na obalech, obchodní dokumentaci či reklamních a jiných materiálech.

Nestanoví-li zákon o ochranných známkách jinak, nikdo nesmí v obchodním styku bez souhlasu vlastníka ochranné známky užívat označení shodné s ochrannou známkou pro výrobky nebo služby, které jsou shodné s těmi, pro které je ochranná známka zapsána či označení, u něhož z důvodu jeho shodnosti nebo podobnosti s ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků nebo služeb označených ochrannou známkou a označením existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti, včetně pravděpodobnosti asociace mezi označením a ochrannou známkou.

Na území České republiky požívají ochrany ochranné známky, které jsou zapsány v rejstříku vedeném Úřadem průmyslového vlastnictví. O zápis ochranné známky do rejstříku se žádá přihláškou podanou u Úřadu průmyslového vlastnictví, každá přihláška se může týkat jen jedné ochranné známky. Vyhovuje-li přihláška požadavkům zákona o ochranných známkách, nebylo-li řízení o přihlášce zastaveno a nebyly-li podány ve stanovené lhůtě námitky nebo byly-li námitky pravomocným rozhodnutím zamítnuty či řízení o nich pravomocně zastaveno, zapíše Úřad průmyslového vlastnictví ochrannou známkou do rejstříku spolu s uvedením dne zápisu a vydá vlastníku ochranné známky osvědčení o zápisu ochranné známky do rejstříku. Zápisem do rejstříku získává vlastník ochranné známky výlučné právo na její užívání. Platnost ochranné známky je 10 let od data podání přihlášky ochranné známky. Platnost lze prodlužovat vždy o dalších 10 let na základě žádosti o obnovu ochranné známky podané v zákonné lhůtě.

S ochrannými známkami je spojeno tzv. právo přednosti (tzv. *princip priority*), které zakládá procesní výhodu přihlašovatele ochranné známky před každým, kdo by později přihlásil shodné nebo podobné označení pro shodné nebo podobné výrobky či služby. Právo přednosti vzniká zásadně podáním přihlášky ochranné známky. Obdobně se pak princip priority uplatňuje i u ostatních průmyslových práv (průmyslové vzory, patenty, užité vzory apod.).

Průmyslové vzory

Průmyslovým vzorem se rozumí vzhled výrobku, spočívající zejména ve znacích linií, obrysů, barev, tvaru, struktury nebo materiálů výrobku samotného, nebo jeho zdobení. Jde o vizuálně vnímatelnou vlastnost výrobku, nikoliv např. o jeho technickou nebo konstrukční podstatu. Průmyslový vzor lze chránit, je-li nový a má-li individuální povahu.

Průmyslové vzory, které splňují podmínky podle zákona o ochraně průmyslových vzorů, zapisuje Úřad průmyslového vlastnictví do rejstříku. Ochrana zapsaného průmyslového vzoru trvá 5 let ode dne podání přihlášky průmyslového vzoru. Vlastník průmyslového vzoru může dobu ochrany opakovaně obnovit, a to vždy o 5 let, až na celkovou dobu 25 let. Zápis průmyslového vzoru poskytuje jeho vlastníku výlučné právo užívat průmyslový vzor, bránit třetím osobám užívat jej bez jeho souhlasu, poskytnout souhlas s užíváním průmyslového vzoru jiným osobám nebo na ně právo na průmyslový vzor převést. Užíváním průmyslového vzoru se rozumí zejména výroba, nabízení, uvedení na trh, dovoz, vývoz nebo užívání výrobku, ve kterém je tento průmyslový vzor ztělesněn nebo na kterém je aplikován, nebo skladování takového výrobku k uvedeným účelům.

Označení původu a zeměpisné označení

Označením původu výrobků se rozumí název oblasti, určitého místa nebo země používaní k označení zboží pocházejícího z tohoto území, jestliže kvalita nebo vlastnosti tohoto zboží jsou výlučně

nebo převážně dány zvláštním zeměpisným prostředím s jeho charakteristickými přírodními a lidskými faktory a jestliže výroba, zpracování a příprava takového zboží probíhá ve vymezeném území. Za označení původu pro zemědělské výrobky nebo potraviny jsou pokládána i tradiční zeměpisná nebo nezeměpisná označení pro zboží pocházející z vymezeného území, splňuje-li takové zboží ostatní podmínky dle zákona. Zeměpisným označením se pak rozumí název území používaný k označení zboží pocházejícího z tohoto území, jestliže toto zboží má určitou kvalitu, pověst nebo jiné vlastnosti, které lze přičíst tomuto zeměpisnému původu, a jestliže výroba nebo zpracování anebo příprava takového zboží probíhá ve vymezeném území.

Označení původu a zeměpisné označení se též zapisuje do rejstříku označení původu a zeměpisných označení, který vede Úřad průmyslového vlastnictví. Ochrana označení původu vzniká dnem zápisu do rejstříku. Doba ochrany označení původu není časově omezena. Orgánem, kterému přísluší kontrola specifikace podle zákona o ochraně označení původu a zeměpisných označení, je v rozsahu své působnosti Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa nebo Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.

Patenty

Patent představuje formu právní ochrany vynálezu splňujícího zákonná kritéria na tuto ochranu. Patenty na vynálezy uděluje Úřad průmyslového vlastnictví. Patenty se udělují na vynálezy, které jsou nové, jsou výsledkem vynálezecké činnosti a jsou průmyslově využitelné. Vynález se považuje za průmyslově využitelný, může-li jeho předmět být vyráběn nebo jinak využíván v průmyslu, zemědělství nebo jiných oblastech hospodářství.

Za vynálezy se pak nepovažují zejména objevy, vědecké teorie a matematické metody, estetické výtvary či plány, pravidla a způsoby vykonávání duševní činnosti, hraní her nebo vykonávání obchodní činnosti, jakož i programy počítačů.

Řízení o udělení patentu se zahajuje podáním přihlášky vynálezu u Úřadu průmyslového vlastnictví, podáním přihlášky vynálezu pak vzniká přihlašovatelovi právo přednosti. Úřad přihlášku vynálezu zveřejní po uplynutí 18 měsíců od vzniku práva přednosti a toto zveřejnění oznámí ve Věstníku. Splňuje-li předmět přihlášky vynálezu stanovené podmínky a přihlašovatel zaplatí příslušný správní poplatek, Úřad průmyslového vlastnictví udělí přihlašovatelovi patent. Přihlašovatel se následně stává majitelem patentu. Majiteli patentu vydá Úřad průmyslového vlastnictví patentovou listinu, v níž uvede jméno původce a jejíž součástí je popis vynálezu a patentové nároky, a udělení patentu oznámí ve Věstníku.

Patent udělený v České republice platí 20 let od podání přihlášky a jeho základní účinek spočívá v tom, že bez souhlasu jeho majitele jej nikdo nesmí využívat. Souhlas k využití patentu se uděluje licenční smlouvou. Patent lze rovněž prodat či jinak převést. S případným porušením patentu je spojena plná občanskoprávní a trestní odpovědnost.

Užitné vzory

Užitnými vzory se chrání technická řešení, která jsou nová, přesahují rámec pouhé odborné dovednosti a jsou průmyslově využitelná. Technické řešení je průmyslově využitelné, jestliže může být opakovaně využíváno v hospodářské činnosti. Patent oproti užitému vzoru představuje vyšší stupeň ochrany technického řešení. Podmínky ochrany užitého vzoru se tak od ochrany patentem liší jen požadavkem na úroveň řešení. Z možnosti ochrany užitným vzorem jsou však vyloučeny všechny způsoby výroby nebo pracovní činnosti a biologické reproduktivní materiály.

Užitné vzory zapisuje Úřad průmyslového vlastnictví do rejstříku užitných vzorů. Užitný vzor platí

čtyři roky ode dne podání přihlášky.

Ve vztahu k ochraně průmyslového vlastnictví má stěžejní postavení Úřad průmyslového vlastnictví, který je ústředním orgánem státní správy na ochranu průmyslového vlastnictví České republiky. V čele tohoto úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda.

Úřad průmyslového vlastnictví rozhoduje o poskytování právní ochrany na vynálezy, průmyslové vzory, užité vzory, topografie polovodičových výrobků, ochranné známky a označení původu výrobků, a vede též rejstříky o těchto předmětech průmyslových práv. Úřad průmyslového vlastnictví také dlouhodobě pečuje o zvyšování povědomí o přínosech a optimálních způsobech využívání systému ochrany průmyslového vlastnictví k podpoře podnikání a konkurenceschopnosti, výzkumu a inovací.

Ochrana průmyslového vlastnictví je v českém právním řádu zakotvena nejen v rámci soukromého práva, ale v případě porušení průmyslových práv může dojít i ke spáchání trestného činu či přestupku. *Trestní zákoník* tuto problematiku řeší v hlavě VI., kde jsou vymezeny trestné činy proti průmyslovým právům a proti autorskému právu (konkrétně § 268 a § 269 trestního zákoníku). Skutkové podstaty přestupků jsou pak zakotveny v jednotlivých zákonech upravujících průmyslová práva. Pokud např. fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba neoprávněně užívá ochrannou známku, dopustí se tím přestupku dle § 51a odst. 1 zákona o ochranných známkách. Přestupky v oblasti průmyslového vlastnictví neprojednává Úřad průmyslového vlastnictví, ale projednávají je příslušné správní orgány (např. dle § 51a odst. 4 zákona o ochranných známkách je to obecní úřad obce s rozšířenou působností).

IX. Technická normalizace

Podstatou technické normalizace je zajistit standardizace a sjednocení postupů a bezpečnost výrobků uváděných na trh.

Technická normalizace je v České republice zajišťována prostřednictvím českých technických norem („ČSN“). Výstižně se k podstatě technické normalizace vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30.3.2020, čj. 3 As 59/2019 - 23, podle něhož *uvedením výrobku na trh se považuje především okamžik, kdy došlo k prvnímu přechodu výrobku z fáze výroby nebo dovozu do fáze distribuce. Povinnost uvádět na trh bezpečné výrobky se vztahuje na každý jednotlivý výrobek, nikoli typ výrobku bez ohledu na to, zda je vyroben jako samostatná jednotka nebo součást série. To znamená, že kritéria bezpečnosti musí splňovat každý konkrétní výrobek, nikoli pouze jeho typ.*

Základními právními předpisy pro technickou normalizaci jsou zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh.

ČSN je dokument schválený Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví („ÚNMZ“) pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku ÚNMZ. činnosti související s tvorbou, vydáváním a distribucí technických norem přešly od 1.1.2018 z ÚNMZ na Českou agenturu pro standardizaci (ČAS).

Tvorbu, vydávání a distribuci českých technických norem, jejich změny a zrušení v rozsahu vymezeném tímto zákonem zaručuje stát. Plnění těchto úkolů zajišťuje ÚNMZ, který je národním normalizačním orgánem České republiky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího evropskou normalizaci.

Prostřednictvím ČSN jsou regulovány požadavky na výrobky, stavby a jejich provádění apod. Soustavu ČSN tvoří původní české technické normy, evropské či mezinárodní normy přejaté překladem a evropské či mezinárodní normy přejaté v původním jazyce nebo přejaté schválením k přímému používání.

Ačkoliv ČSN stanovují pravidla požadavků na postupy a výrobky, nejsou obecné závazné. Závaznost ČSN nastává pouze za předpokladu, že je na ně odkázáno v právním předpisu, či ve správním aktu. Nicméně projektanti a další osoby z ČSN vycházejí dobrovolně jako rovněž z dostupné „best practise“ postupů.

ČSN a jiné technické dokumenty nejsou až na výjimky volně dostupné (oproti např. právním předpisům) a za poskytnutí ČSN a jiných technických dokumentů se platí poplatek. Jedná-li se však o závaznou ČSN, např. na ni odkazuje nějaké povolení, zajistí Ministerstvo průmyslu a obchodu, jako ústřední správní úřad, nebo jiný ústřední správní úřad, do jejichž působnosti zvláštní právní předpis označující ČSN jako závaznou spadá, tzv. „sponzorovaný“ přístup k této české technické normě nebo jinému technickému dokumentu. Žadatel za ČSN nic neplatí a poplatníkem poplatku za sponzorovaný přístup je potom příslušný ústřední správní úřad.

Z hlediska platnosti a závaznosti ČSN je nutno mj. vždy zkoumat, kdy byla ČSN schválena, zda nebyla zveřejněna změna její závaznosti a je třeba posoudit i její obsah, protože ustanovení doporučujícího charakteru závazná nejsou. Proto, má-li být dovozována protiprávnost z porušení ČSN, je třeba její obsah a otázky právě naznačené zjišťovat v řízení jako otázky skutkové (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, sp. zn. 6 A 68/94).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 4 As 31/2003-111, za nezákonný nemůže být považován určitý postup správního orgánu jen proto, že je v rozporu s českou technickou normou vypracovanou podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Takový postup správního orgánu by byl nezákonný, pokud by pro daný případ byla závaznost technické normy stanovena právním předpisem.

V rámci technické normalizace zajišťuje ÚNMZ státní zkušebnictví. Státní zkušebnictví je upraveno zákonem a jeho cílem je zabezpečit u výrobků tzv. posouzení jejich shody s technickými požadavky stanovenými prováděcími nařízeními vlády a u stavebních výrobků s označením CE posouzení a ověření stálosti jejich vlastností. Vydáním certifikátu osvědčí autorizovaná osoba, že výrobek nebo činnosti související s jeho výrobou, popřípadě s jeho opakovaným použitím jsou v souladu s technickými požadavky uvedenými v certifikátu.

Dozor nad tím, zda jsou výrobky nebo stavební výrobky s označením CE uváděny a dodávány na trh nebo do provozu v souladu s požadavky, případně jak jsou plněny další povinnosti, provádí Česká obchodní inspekce, jako hlavní orgán dozoru, případně dle zvláštních právních předpisů Český báňský úřad a Drážní úřad. Orgány dozoru mohou provádět rozbory, ukládat kontrolovaným osobám, aby ve stanovené lhůtě odstranily zjištěné nedostatky, jejich příčiny a škodlivé následky nebo aby k jejich odstranění neprodleně provedly nezbytná opatření k nápravě, nebo bezodkladně informovaly o nebezpečí osoby, které by mohly být vystaveny nebezpečí plynoucímu z výrobku.

X. Zamezení negativních vlivů výroby na životní prostředí

Téměř každá podnikatelská činnost může mít negativní dopady na životní prostředí, ať již na ovzduší, vodu, nebo nakládání s odpady.

Podle čl. 7 Ústavy stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. K tomu Listina dodává, že výkon vlastnictví nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. A ve vztahu k životnímu prostředí dále klíčový čl. 35 Listiny stanoví mimo jiné, že *každý má právo na příznivé životní prostředí a při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Nicméně práv stanovených čl. 35 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tento článek provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

Ochrana životního prostředí je roztržena do množství různých tzv. složkových zákonů, tedy zákonů upravujících samostatně každou složku životního prostředí – půdu, vodu, vzduch, přírodu apod. Vedle nich existují průřezové zákony, např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, nebo zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Zaštiťujícím zákonem měl být zákon o životním prostředí. Ten stanovuje základní obecné principy pro ochranu životního prostředí.

Ve vztahu k činnostem potenciálně ohrožujícím životního prostředí zákon v § 12 a 13 stanovuje, že *přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy*. Přitom platí, že mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.

Zvláštní preventivní postup je stanoven zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ten v případě potenciálně k životního prostředí závadných činností stanovuje povinnost zpracovat posudek hodnocení vlivů záměru na životní prostředí, v případě koncepce, včetně např. územních plánů, je zpracováván posudek hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Zpracovatelem posudku je osoba k tomu oprávněná, která je držitelem zvláštní autorizace. Na základě dokumentace a posudku vydá příslušný úřad (krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí dle rozsahu hodnoceného záměru či koncepce) závazné stanovisko, které je podkladem do územního řízení.

Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro případný odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

Zákon o životním prostředí stanovuje, že *každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí*. Každý, kdo hodlá zavést do výroby, oběhu či spotřeby technologie, výrobky a látky, či kdo je hodlá dovážet, je povinen zabezpečit, aby splňovaly podmínky ochrany životního prostředí a aby v případech stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy byly posouzeny z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí.

K zamezení negativních vlivů výroby na životní prostředí slouží povolení průmyslových činností, zejména v rámci tzv. integrovaných povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci).

Integrovaným povolením rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení s jednou, či více průmyslovými činnostmi.

Integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují. Průmyslový podnik tak místo několika povolení získává (nakládání s vodami, nakládání s odpady, vypouštění škodlivých látek do ovzduší apod.) pouze jediné, které všechny nahrazuje. Seznam činností podléhajících integrovanému povolování je stanoven v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci.

V případech, kdy se integrované povolení nevydává, je nezbytné, aby bylo vydáno zvláštní povolení pro každou pro životní prostředí škodlivou činnost zvlášť.

Vedle toho se uplatňují postupy tzv. BAT, „Best Available Techniques“ – nejlepších dostupných technologií. Podle zákona o integrované prevenci se jedná o *nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik jako základu pro stanovení emisních limitů a dalších závazných podmínek provozu zařízení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není možné, omezit emise a jejich nepříznivé dopady na životní prostředí jako celek.*

V případě zvlášť vydefinovaných činností, které mohou způsobit tzv. ekologickou újmu, upravuje zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, zvláštní postupy. Jedná se např. o provozování zařízení podléhající vydání integrovaného povolení podle zvláštního právního předpisu nebo nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky, přípravky na ochranu rostlin nebo biocidními přípravky podle zvláštního právního předpisu (viz příloha č. 1 k zákonu o předcházení ekologické újmy a o její nápravě). Pro tyto činnosti je např. nezbytné finanční zajištění preventivních opatření nebo nápravných opatření.

Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě stanoví, že podnikatel vykonávající vydefinovanou činnost musí předcházet vzniku ekologické újmy a přijímat preventivní opatření. Podnikatel, který svou provozní činností způsobí ekologickou újmu, musí přijímat nápravná opatření. Velmi důležitá je mimo plnění pokynů příslušného orgánu – České inspekce životního prostředí – komunikace s příslušným orgánem a jeho informovanost. O uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření se vede řízení, a to jak z moci úřední, pokud povinný podnikatel nekoná, tak na jeho žádost.

Prevenci v oblasti závažných havárií upravuje zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi (zákon o prevenci závažných havárií).

Pokud je průmyslovou činností způsobena škoda, je ten, kdo ji způsobí, povinen nejen uhradit veřejnoprávní pokutu, ale rovněž nahradit škodu. Občanský zákoník na toto pamatuje v ustanovení § 2924 (škoda z provozní činnosti), podle něhož *kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti, nahradí škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí. Povinnosti se zprostí, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.*

V případě zvlášť nebezpečných provozů se uplatní zvláštní § 2925 občanského zákoníku (škoda

způsobená provozem zvlášť nebezpečným). Provoz je zvlášť nebezpečný, nelze-li předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče a dále se má za to, že provoz je zvlášť nebezpečný, pokud se provozuje továrním způsobem nebo pokud se při něm výbušná nebo podobně nebezpečná látka používá nebo se s ní nakládá. Povinnosti nahradit škodu se škůdce zproští pouze v případě, prokáže-li, že škodu způsobila zvnějšku vyšší moc nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby.

XI. Ochrana utajovaných informací a archivace dokumentů

Existují informace, které jsou ve veřejném zájmu podrobeny režimu utajení před neoprávněným uváděním. Ochrana utajovaných informací je předmětem zájmu nejen správního, ale i trestního práva.

Základním pramenem právní úpravy ochrany utajovaných informací v zájmu státu je zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Prováděcími právními předpisy k tomu např. vyhláška č. 529/2005 Sb., o administrativní bezpečnosti a o registrech utajovaných informací, vyhláška č. 405/2011 Sb., o průmyslové bezpečnosti, a vyhláška č. 405/2011 Sb., o průmyslové bezpečnosti.

Utajovanou informací se rozumí informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyžazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací. Definice utajované informace kombinuje materiální hledisko (možnost způsobení újmy nebo nevýhodnost zájmu ČR jejím vyžazením nebo zneužitím) a formální hledisko (uvedení v seznamu utajovaných informací, který se vydává ve formě nařízení vlády v současnosti se jedná o nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací).

Zákon klasifikuje čtyři stupně utajení utajovaných informací: Přísně tajné, Tajné, Důvěrné a Vyhrazené.

Ochrana utajovaných informací je zajišťována více způsoby, např.:

- personální bezpečností, kterou tvoří výběr fyzických osob, které mají mít přístup k utajovaným informacím, ověřování podmínek pro jejich přístup k utajovaným informacím, jejich výchova a ochrana. Zatímco pro přístup k utajovaným informacím stupně Vyhrazené v zásadě postačuje fyzické osobě oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci, které vydává ten, kdo je vůči osobě v rámci služebního poměru, pracovněprávního, členského nebo obdobného vztahu tzv. odpovědnou osobou (např. ministr u ministerstva, ředitel krajského úřadu u kraje, statutární orgán právnické osoby, jedná-li jménem právnické osoby více osob, které jsou statutárním orgánem, nebo osoba, která statutárním orgánem není, pak je odpovědnou osobou pouze ta z nich, která je jednáním ve věcech upravených tímto zákonem pověřena), pro přístup k utajovaným informacím s vyšším stupněm utajení je třeba osvědčení vydané Národním bezpečnostním úřadem;
- průmyslovou bezpečností;
- administrativní bezpečností, kterou tvoří systém opatření při tvorbě, příjmu, evidenci, zpracování, odesílání, přepravě, přenášení, ukládání, skartačním řízení, archivaci, případně jiném nakládání s utajovanými informacemi;
- fyzickou bezpečností, kterou tvoří systém opatření, která mají neoprávněné osobě zabránit nebo ztížit přístup k utajovaným informacím, popřípadě přístup nebo pokus o něj zaznamenat;
- bezpečností informačních nebo komunikačních systémů;
- kryptografickou ochranou.

Fyzické osobě lze umožnit přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené, jestliže jej nezbytně potřebuje k výkonu své funkce, pracovní nebo jiné činnosti, je držitelem oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené, osvědčení fyzické osoby nebo

dokladu o bezpečnostní způsobilosti (vydává Národní bezpečnostní úřad) a je poučena, nestanoví-li zákon jinak.

Zákon o ochraně utajovaných informací definuje citlivou činností jako činnost stanovenou tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem (např. zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, atomový zákon), jejímž zneužitím by mohlo dojít k ohrožení zájmu České republiky. Citlivou činnost může vykonávat fyzická osoba, která je bezpečnostně způsobilá nebo která je držitelem platného osvědčení fyzické osoby. Právnícká osoba, podnikající fyzická osoba a orgán státu jsou povinni mj. zajistit výkon citlivé činnosti fyzickou osobou, která je držitelem platného dokladu o bezpečnostní způsobilosti nebo osvědčení fyzické osoby, a vést evidenci fyzických osob, které vykonávají citlivou činnost a jsou vůči nim ve služebním poměru nebo v pracovněprávním, členském či obdobném vztahu.

Bezpečnostně způsobilá je osoba, která je držitelem platného dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby, toto vydává po provedeném bezpečnostním řízení, zahajovaném na žádost dotčené osoby, Národní bezpečnostní úřad.

Státní správu v oblasti ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti vykonává Národní bezpečnostní úřad, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, některé úkoly plní zpravodajské služby, Ministerstvo vnitra a Policie ČR.

Trestní zákoník chrání utajované informace (ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací) především zakotvením skutkových podstat trestných činů vyzvědačství (§ 316), ohrožení utajované informace (§ 317) a ohrožení utajované informace z nedbalosti (§ 318) a stanovením, jaké tresty za jejich spáchání pachatelé hrozí.

Archivace dokumentů

I právnické osoby soukromého práva, jako tzv. soukromoprávní původci, mají zákonem uložené povinnosti na úseku archivnictví a spisové služby.

Základ právní úpravy představuje zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, k jeho provedení byla vydána vyhláška č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

Povinnost uchovávat dokumenty a umožnit výběr archiválií mají – vedle veřejnoprávních původců – za podmínek stanovených zákonem o archivnictví a spisové službě také soukromoprávní původci, mj. obchodní společnosti a družstva s výjimkou bytových družstev, pokud jde o dokumenty uvedené v příloze k zákonu o archivnictví a spisové službě. Dokumenty, které mohou být předmětem povinnosti uchovávat dokumenty o vzniku, přeměně a zániku původce, dokumenty o řízení původce, dokumenty o majetku původce, finanční dokumenty a dokumenty vztahující se k předmětu podnikání původce. Povinnost uchovávat dokumenty přechází i na právní nástupce jejich původců, jde-li o dokumenty, ke kterým měli tuto povinnost již tito původci.

Dokumentem se rozumí každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena, archiválií (zjednodušeně) takový dokument, který byl vzhledem k době vzniku, obsahu, původu, vnějším znakům a trvalé hodnotě vybrán ve veřejném zájmu k trvalému uchování a byl vzat do evidence archiválií.

Výběr archiválií z dokumentů původců provádí příslušný archiv ve skartačním řízení nebo mimo skartační řízení.

Dokumenty vybrané jako archiválie a určené do péče archivu předá původce nebo vlastník dokumentu na základě protokolu o provedeném skartačním řízení nebo protokolu o provedeném výběru archiválií mimo skartační řízení určenému archivu. Zákon stanoví např. pravidla pro evidenci archiválií, jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníka a držitele archiválie, nahlížení do archiválií, vystavování archiválií, pořizování výpisů, opisů a kopií.

Archivy se člení na veřejné archivy a soukromé archivy. Veřejnými archivy jsou Národní archiv, Archiv bezpečnostních složek, státní oblastní archivy, specializované archivy, bezpečnostní archivy a archivy územních samosprávných celků. Soukromými archivy jsou ostatní archivy zřizované fyzickými nebo právníckými osobami. Soukromý archiv může působit jako archiv, pokud mu byla udělena akreditace Ministerstvem vnitra.

Postavení správních úřadů na úseku archivnictví a výkonu spisové služby mají

- a) Ministerstvo vnitra,
- b) Národní archiv, Archiv bezpečnostních složek a státní oblastní archivy,
- c) příslušná ministerstva a další ústřední správní úřady, Česká národní banka, bezpečnostní sbory a zpravodajské služby České republiky, pokud si zřídily specializovaný nebo bezpečnostní archiv; obdobné postavení mají Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Kancelář prezidenta republiky.

XII. Ochrana osobních údajů

Velmi rozsáhlou právní úpravu související se zajištěním práva každého na ochranu soukromí představuje veřejnoprávní úprava ochrany osobních údajů. V praxi se setká s touto úpravou téměř každý podnikatel. Právní úprava ochrany osobních údajů stanoví pravidla pro zpracování osobních údajů, možnosti ochrany subjektu osobních údajů i výkon státní správy v tomto oboru.

Základ právní úpravy ochrany osobních údajů je v současnosti obsažen v *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)*, tedy přímo použitelný předpis EU (jeho zkratka je „GDPR“). Na toto nařízení navazuje *zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů*.

Definici základních institutů týkajících se ochrany osobních údajů stanoví GDPR, mj. vymezuje, že se rozumí

- *osobními údaji* veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě; identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor;
- *zpracováním* jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení;
- *profilováním* jakákoli forma automatizovaného zpracování osobních údajů spočívající v jejich použití k hodnocení některých osobních aspektů vztahujících se k fyzické osobě, zejména k rozboru nebo odhadu aspektů týkajících se jejího pracovního výkonu, ekonomické situace, zdravotního stavu, osobních preferencí, zájmů, spolehlivosti, chování, místa, kde se nachází, nebo pohybu;
- *pseudonymizací* zpracování osobních údajů tak, že již nemohou být přiřazeny konkrétnímu subjektu údajů bez použití dodatečných informací, pokud jsou tyto dodatečné informace uchovávány odděleně a vztahují se na ně technická a organizační opatření, aby bylo zajištěno, že nebudou přiřazeny identifikované či identifikovatelné fyzické osobě;
- *správce* fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů.

GDPR stanoví např. zásady zpracování osobních údajů, podmínky vyjádření souhlasu se zpracováním osobních údajů, práva subjektu osobních údajů či právní ochranu odpovědnosti a sankce.

Podle zásad obsažených v GDPR musí být osobní údaje:

- a) ve vztahu k subjektu údajů zpracovávány korektně a zákonným a transparentním způsobem („*zákonnost, korektnost a transparentnost*“);
- b) shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro statistické účely se nepovažuje za neslučitelné s původními účely („*účelové omezení*“);
- c) přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány („*minimalizace údajů*“);
- d) přesné a v případě potřeby aktualizované; musí být přijata veškerá rozumná opatření, aby osobní údaje, které jsou nepřesné s přihlédnutím k účelům, pro které se zpracovávají, byly bezodkladně vymazány nebo opraveny („*přesnost*“);

- e) uloženy ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné pro účely, pro které jsou zpracovávány („omezení uložení“);
- f) zpracovávány způsobem, který zajistí náležité zabezpečení osobních údajů, včetně jejich ochrany pomocí vhodných technických nebo organizačních opatření před neoprávněným či protiprávním zpracováním a před náhodnou ztrátou, zničením nebo poškozením („*integrita a důvěrnost*“).

Za dodržování zásad ochrany osobních údajů odpovídá jejich správce, který musí být schopen toto dodržení souladu doložit.

Ústředním správním úřadem pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném tímto zákonem, jinými právními předpisy, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a přímo použitelnými předpisy Evropské unie je *Úřad pro ochranu osobních údajů*. Tento úřad je při výkonu své působnosti v oblasti ochrany osobních údajů Úřad postupuje nezávisle a řídí se pouze právními předpisy a přímo použitelnými předpisy Evropské unie. Úřad je při své činnosti nezávislý na jiných správních úřadech a nepodléhá ani usnesením vlády.