

Miloslava Hálová, Ján Matejka

K vymezení a aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ podle zákona o základních registrech¹⁾

Úvodem

Zákon o základních registrech²⁾ lze označit za jeden z hlavních pilířů právní úpravy e-governmentu. Tímto termínem je v obecné rovině označováno využívání informačních a komunikačních technologií při výkonu veřejné správy.³⁾ Účelem zákona je vytvoření systému centrálních registrů veřejné správy, jehož pomocí se mají řešit a postupně odstraňovat některé problémy projevující se při výkonu veřejné správy, zejména nejednotnost a nekompatibilita databází zřizovaných a užívaných na základě zvláštních zákonů různými orgány veřejné správy, neaktualnost údajů v těchto databázích v reálném čase a multiplicity pořizování dat a ohlašovacích povinností adresátů veřejné správy.

Na základě zákona došlo k vytvoření čtyř základních registrů veřejné správy, a sice základního registru obyvatel (legislativní zkratkou označený jako „registr obyvatel“), základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci (legislativní zkratkou označený jako „registr osob“), základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí (legislativní zkratkou označený jako „registr územní identifikace“) a základního registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (legislativní zkratkou označený jako „registr práv a povinností“). Tyto registry tvoří soustavu informačních systémů, které představují zdrojovou základnu ověřených aktuálních dat pro všechny ostatní informační systémy veřejné správy.⁴⁾ Dále byl vytvořen informační systém základních registrů, který umožňuje komunikaci mezi základními

¹⁾ Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. (RVO: 68378122).

²⁾ Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Srov. LECHNER, T. – MATES, P. E-Government v evropském prostředí. In *Správní právo* č. 4/2012, roč. XLV, s. 249, ISSN 0139-6005.

⁴⁾ Více k systému a fungování základních registrů viz RIEGER, P. – MATES, P. Zákon o základních registrech – přínos k rozvoji e-governmentu. In *Správní právo* č. 5/2010, roč. XLIII, s. 295–313, ISSN 0139-6005, případně též MATEJKA, J. *Internet jako objekt práva: hledání rovnováhy autonomie a soukromí*. 1. vydání. Praha: CZ.NIC, 2013, 256 s., ISBN 978-80-904248-7-6, dostupné [on line] z: https://knihy.nic.cz/files/nic/edice/jan_matejka_ijop.pdf.

registry navzájem, základními registry a tzv. agendovými informačními systémy, které vedou různé orgány veřejné moci podle jiných zákonů, a mezi agendovými informačními systémy navzájem. Správcem informačního systému základních registrů je Správa základních registrů se sídlem v Praze, která je správním úřadem v podřízenosti Ministerstva vnitra, v jejím čele stojí ředitel.⁵⁾

Účelem a cílem úpravy je vytvořit systém, který bude umožňovat orgánům veřejné moci sdílet údaje obsažené v základních registrech a agendových informačních systémech, takže každý orgán veřejné moci bude mít přístup k údajům, které potřebuje při výkonu své působnosti, a nebude nucen opatřovat si je duplicitně od adresátů. Systém by měl zefektivnit výkon veřejné správy a snížit zátěž adresátů, kteří nebudou muset orgánům veřejné moci v konkrétních případech opakovaně dokládat údaje, které již o nich veřejná správa vede v některém ze základních registrů nebo agendových informačních systémů.

Pro zajištění fungování systému základních registrů ukládá zákon řadu oprávnění a povinností tzv. orgánům veřejné moci. Věcně příslušné orgány veřejné moci působí jako editoři oprávnění zapisovat do základních registrů referenční údaje a jejich změny, ostatní orgány veřejné moci jsou pak povinny poskytovat editorovi potřebnou součinnost tím, že mu poskytnou údaje a podklady potřebné pro ověření správnosti zpracovávaných údajů. Orgán veřejné moci je oprávněn, ale také povinen využívat při své činnosti referenční údaje obsažené v příslušném základním registru v rozsahu stanoveném zákonem o základních registrech nebo jiným zákonem. Zjistí-li orgán veřejné moci při své činnosti nesoulad referenčního údaje vedeného v základním registru se skutečným stavem, nebo vznikne-li u něj oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje, a není-li sám editorem tohoto údaje, je povinen uvědomit o tom neprodleně příslušného editora, obdobně zjistí-li orgán veřejné moci nedostatky v přidělení agendového identifikátoru fyzické osoby, je povinen oznámit tuto skutečnost správci příslušného agendového informačního systému.⁶⁾ Řada oprávnění a povinností orgánů veřejné moci je logicky spjata s fungováním registru práv a povinností, ve kterém jsou mj. vedeny referenční údaje o agendách orgánů veřejné moci, dále se zde u jednotlivých agend registrují orgány veřejné moci, které danou agendu na základě příslušných právních předpisů vykonávají, a údaje o přístupových oprávněních orgánů veřejné moci k datům vedeným v základních registrech nebo v agendových informačních systémech veřejné správy a potřebným pro výkon jejich působnosti.

Z uvedeného je zřejmé, že pro realizaci zákona o základních registrech má stěžejní význam vymezení pojmu „orgán veřejné moci“, a to zejména v souvislosti s naplňováním a fungováním registru práv a povinností. Pro tento účel je

⁵⁾ § 6 a 7 zákona o základních registrech, ve znění zákona č. 167/2012 Sb.

⁶⁾ § 2 písm. g), § 4 odst. 2, § 5 odst. 1 a 2, § 10 odst. 6 zákona o základních registrech, ve znění zákona č. 424/2010 Sb.

nezbytné určit, kdo je či není orgánem veřejné moci pro potřeby jeho registrace jako vykonavatele určité agendy, jako držitele přístupových oprávnění k datům vedeným v základních registrech nebo agendových informačních systémech a jako nositele oprávnění a povinností stanovených pro orgán veřejné moci zákonem o základních registrech.

V tomto článku se na základě teoretických východisek zabýváme vymezením pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech a problémy plynoucími z tohoto vymezení při jeho aplikaci, a to zejména v případech územních samosprávných celků a dále městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy.

Teoretická východiska pojmu „orgán veřejné moci“

V právní doktríně i aplikační praxi se vychází z vymezení veřejné moci formulovaného Ústavním soudem, podle kterého se veřejnou mocí rozumí taková moc, která autoritativně, a to přímo, nebo zprostředkovaně, rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu veřejné moci nezávisí na vůli subjektu.⁷⁾ Veřejnou moc lze členit na státní moc, jejímž nositelem je stát, a na ostatní veřejnou moc, jejímiž nositeli jsou osoby odlišné od státu, tedy další osoby veřejného i soukromého práva.⁸⁾ Ostatní veřejná moc je projevem decentralizace, při níž stát přenechává výkon některých složek veřejné moci jiným, od státu odlišným, subjektům. Státní moc se klasicky člení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní⁹⁾, součástí státní moci výkonné je pak i státní správa, tj. ta část veřejné správy, jejíž výkon náleží státu. Ostatní veřejnou moc reprezentuje veřejná správa vykonávaná subjekty odlišnými od státu, zejména územní a zájmová samospráva a dále ostatní veřejná správa vykonávaná dalšími subjekty.

Právní doktrína dále rozlišuje subjekty a vykonavatele veřejné moci, potažmo veřejné správy.¹⁰⁾ Subjektem je nositel veřejné moci, jehož jménem a na

⁷⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993 sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁸⁾ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 27. ISBN 978-80-7478-002-8, PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání*. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 48 a násl. ISBN 978-80-7239-281-0 (Doplněk Brno), ISBN 978-80-7380-381-0 (Aleš Čeněk Plzeň), Sládeček, V. in SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 19 a násl. ISBN 978-80-7179-869-9. PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJ, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I*. Praha: Linde Praha a.s., 1994, s. 212. ISBN 80-85647-38-9.

⁹⁾ Čl. 2 odst. 1 ústavy.

¹⁰⁾ Hendrych D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012 s. 96 a násl. ISBN 978-80-7179-254-3, SLÁDEČEK, V. Op. cit. s. 255 a násl., PRŮCHA, P. Op. cit. s. 121 a násl.

jehož odpovědnost je veřejná moc vykonávána.¹¹⁾ Je jím stát jako originární subjekt a subjekty odvozené, kterými jsou právnické a fyzické osoby, o kterých to stanoví ústava nebo zákon. Ústava zakotvuje jako subjekty veřejné moci územní samosprávné celky¹²⁾, prostřednictvím zákonů je pak výkon veřejné moci svěřen dalším osobám veřejného i soukromého práva. Subjekty veřejné moci odlišné od státu plní úkoly hlavně v oblasti veřejné správy, jde tedy v užším vymezení o subjekty veřejné správy, kterým je zákony svěřena ta část veřejné správy, kterou nevykonává stát jako správu státní. Teorie správního práva¹³⁾ typově člení tyto subjekty veřejné správy odlišné od státu na veřejnoprávní korporace (územní samosprávné celky, profesní komory), veřejné ústavy¹⁴⁾, veřejné podniky, státní fondy a fyzické a právnické osoby soukromého práva.¹⁵⁾

Z materiálního hlediska spočívá výkon veřejné moci v plnění zákonem svěřených záležitostí (věcná působnost) v určitém územním prostoru (územní působnost). K tomu jsou subjekty veřejné moci zákonem nadány určitými pravomocemi, tj. právně mocenskými prostředky, a vedle nich jsou jim uloženy také potřebné povinnosti. Protože většina subjektů veřejné moci jsou právnické osoby, je k výkonu veřejné moci zapotřebí existence personálně a materiálně vybavených vykonavatelů, kteří veřejnou moc svěřenou těmto subjektům reálně vykonávají. Těmito vykonavateli jsou orgány subjektů veřejné moci¹⁶⁾, tedy orgány státu¹⁷⁾, orgány územních samosprávných celků, orgány zájmových veřejnoprávních korporací a orgány dalších subjektů, kterým byl svěřen výkon veřejné moci. Pokud je subjek-

¹¹⁾ Srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, který však omezuje tuto odpovědnost za škodu pouze na škodu způsobenou státem a územními samosprávnými celky při výkonu samostatné působnosti.

¹²⁾ Hlava sedmá ústavy.

¹³⁾ Hendrych D. in HENDRYCH, D. a kol. Op. cit. s. 97, SLÁDEČEK, V. Op. cit. s. 253. Obecnější členění viz PRŮCHA, P. Op. cit., s. 123.

¹⁴⁾ Jsou zřizovány buď jako speciální typy veřejnoprávních osob, např. školská právnická osoba nebo veřejná výzkumná instituce, nebo jako příspěvkové organizace (např. veřejná zdravotnická zařízení, kulturní zařízení, veřejné školy a školská zařízení).

¹⁵⁾ Např. obecně prospěšné společnosti, ústavy podle § 402 a násl. občanského zákoníku, nadace a nadační fondy. V některých případech zákonného pověření, zejména u fyzických osob, může být diskusní, zda jde o samostatný výkon veřejné správy nebo o nepřímý výkon státní správy. Např. fyzické osoby působící jako tzv. veřejné strážce (lesní, myslivecká nebo rybářská stráž) jsou ustanovovány do funkce příslušnými orgány státní správy, prokazují se služebním průkazem vydávaným státem a služebním odznakem se státním znakem a za škodu způsobenou touto stráží při výkonu její působnosti odpovídá stát.

¹⁶⁾ K vykonavatelům veřejné správy viz Hendrych, D. in HENDRYCH, D. a kol. Op. cit. s. 97 a násl., SLÁDEČEK, V. Op. cit. s. 262 a násl.

¹⁷⁾ Parlament jako orgán moci zákonodárné, prezident, vláda, ministerstva a jiné správní úřady, státní zastupitelství a v materiálním smyslu (byť jsou formálně zařazeny v samostatných hlavách ústavy) i Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka při výkonu správních činností jako orgány moci výkonné a soudy jako orgány moci soudní.

tem veřejné moci na základě zákonného pověření fyzická osoba, pak samozřejmě subjekt a vykonavatel personálně splývají.

Vykonavatel veřejné moci jako pouhý orgánní nástroj sloužící k výkonu uložené působnosti prostřednictvím stanovených pravomocí a povinností nemá právní subjektivitu, veřejnou moc vykonává jménem a na odpovědnost subjektu, jehož je orgánem.¹⁸⁾ Určité specifikum je v oblasti státní správy, kterou vykonávají jednak orgány státu, tj. ministerstva a jiné správní úřady a případně další státní orgány, jednak na základě zákonného pověření orgány jiných subjektů, zejména orgány územních samosprávných celků v podobě přenesené působnosti, nebo jiné osoby.¹⁹⁾ V teorii správního práva je pak první skupina vykonavatelů označována za přímé vykonavatele státní správy a druhá za nepřímé vykonavatele státní správy.²⁰⁾

Z principu legality výkonu veřejné moci plyne, že působnost a pravomoci subjektů veřejné moci musejí mít zákonný základ.²¹⁾ V případě státní moci zákony stanoví působnost a pravomoci již přímo příslušným vykonavatelům (parlamentu, orgánům exekutivy, soudům). V případě ostatní veřejné správy jsou úpravy různé. Zpravidla zákony i zde stanoví působnost a pravomoci přímo orgánnímu vykonavateli (např. obecnímu úřadu, krajskému úřadu, orgánu profesní komory, orgánu vysoké školy, řediteli školy), někdy je však stanoví subjektu jako takovému.²²⁾ V takovém případě, není-li subjektem fyzická osoba, kdy je vykonavatel totožný se subjektem, je zapotřebí určit vykonávající orgán podle jiných zákonů.²³⁾

Z uvedeného plyne, že pojem „orgán veřejné moci“ je obecným označením bez-subjektního orgánního vykonavatele veřejné moci, kterému jsou zákonem nebo na základě zákona stanoveny určité kompetence a k jejich výkonu potřebné pravomoci a povinnosti. Je to termín obsahově nejširší, protože zahrnuje vykonavatele všech složek veřejné moci, tj. moci zákonodárné, výkonné i soudní. Obsahově

¹⁸⁾ V případě státních orgánů je to výslovně stanoveno v § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁹⁾ Např. § 82 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, a Sdělení Ministerstva dopravy č. 261, 262 a 263/2010 Sb.

²⁰⁾ SLÁDEČEK, V. Op. cit. s. 253 a násl.

²¹⁾ Čl. 2 odst. 3 ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²²⁾ Např. § 34j odst. 1, § 54 odst. 2 a § 57 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, § 21b zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, § 23, § 27 odst. 5 a 6, § 38a odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. a), § 40 odst. 1 a 5 a § 43 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 3, § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, § 13 odst. 3 a 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³⁾ Např. podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 130 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

užšími pojmy lze pak označovat vykonavatele jednotlivých složek veřejné moci, např. pojmem „orgán veřejné správy“ vykonavatele veřejné správy. V tomto významu, tedy jako nejobecnější a nejširší označení orgánních vykonavatelů veřejné moci, je pojem „orgán veřejné moci“ standardně používán doktrinálně²⁴⁾ i v pozitivním právu.²⁵⁾

Vymezení pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech

Pojem „orgán veřejné moci“ je v zákoně o základních registrech v podobě legální definice vymezen tak, že je jím „státní orgán, územní samosprávný celek a fyzická nebo právnická osoba, byla-li jí svěřena působnost v oblasti veřejné správy“.²⁶⁾ Definice tak do jednoho pojmu zahrnuje státní orgány, které jsou bezsubjektními vykonavateli státní moci, územní samosprávné celky, které jsou subjekty veřejné moci, konkrétně veřejné správy, a fyzické nebo právnické osoby, kterým byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy a které jsou při výkonu této působnosti rovněž subjekty veřejné moci, resp. veřejné správy. Definice je tedy obsahově nesourodá a neodpovídá výše uvedeným teoretickým východiskům, ani tomu, jak je pojem „orgán veřejné moci“ obvykle v právních předpisech používán.

Je skutečností, že v legislativní praxi, a to zejména u předpisů z oblasti správního práva, je obvyklé, že se v zákoně formou legální definice vymezí obsah určitého pojmu specificky, je-li to pro danou úpravu potřebné. Otázkou tedy je, zda z právní úpravy základních registrů plynou nějaké specifické potřeby, které vyžadují výše uvedené specifické vymezení pojmu „orgán veřejné moci“.

Jak již bylo řečeno v úvodní části, orgány veřejné moci podle zákona o základních registrech jsou z materiálního (funkčního) hlediska ty orgány, které vyko-

²⁴⁾ Např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 110, 114, 158 a násl. ISBN 978-80-7380-454-1, SLÁDEČEK, V. in SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Op. cit.* sub 8. s. 706 a násl. Šimíček, V. in FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 498 a násl. a s. 605 a násl. ISBN 978-80-7179-599-5, LANGÁŠEK, T. in WAGNEROVÁ, E. – DOSTÁL, M. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 329. ISBN-978-80-7357-305-8, MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2001, s. 232 a násl. ISBN 80-86432-10-6.

²⁵⁾ Např. čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavy, § 72 odst. 1 písm. a) a odst. 5, § 80 odst. 1, § 82 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., § 74 odst. 1, § 131 odst. 2, § 245 odst. 1, nadpis § 323, § 347 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v dalších ustanoveních pak používá trestní zákoník např. sousloví „soud nebo jiný orgán veřejné moci“, § 12 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který zavádí pojem „orgán veřejné moci“ jako legislativní zkratku pro celý občanský zákoník, § 274 odst. 1 písm. f) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 396/2012 Sb., § 40 odst. 1 písm. e) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 45/2013 Sb., § 54 odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád používá sousloví „správní orgány a jiné orgány veřejné moci“.

²⁶⁾ § 2 písm. c) zákona o základních registrech.

návají určitou agendu, údaje, které při tom získávají, poskytují do příslušného základního registru nebo agendového informačního systému, a naopak z těchto registrů a informačních systémů čerpají údaje, které potřebují v konkrétních případech pro výkon své vlastní agendy. Agendou zákon rozumí „*souhrn činností spočívajících ve výkonu vymezeného okruhu vzájemně souvisejících činností v rámci působnosti orgánu veřejné moci.*“²⁷⁾ Pro vymezení určitého orgánu jako orgánu veřejné moci je tedy rozhodující, zda tento orgán vykonává působnost v oblasti veřejné moci, v jejímž rámci provádí určité vzájemně související činnosti, které jsou jako jeho agenda evidovány v registru práv a povinností, opatřuje při ní údaje, které jsou předmětem evidence v některém ze základních registrů nebo agendových informačních systémů, a při výkonu svých agend čerpá údaje z těchto registrů a informačních systémů, a za tím účelem potřebuje přístupová oprávnění k příslušným údajům v základních registrech nebo agendových informačních systémech. Z materiálního (funkčního) hlediska je tedy orgán veřejné moci zákonem o základních registrech determinován jako vykonavatel určitých agend v rámci své působnosti. Z účelu a cíle právní úpravy základních registrů proto neplyne potřeba, aby byl pojem „orgán veřejné moci“ formálně (institucionálně) definován odlišně od toho, jak je teoreticky vymezován a v pozitivním právu také obvykle používán.

Lze tedy učinit závěr, že pro potřeby zákona o základních registrech je materiálně (funkčně) orgánem veřejné moci orgán, který je vykonavatelem působnosti v oblasti veřejné moci stanovené jiným zákonem nebo na základě jiného zákona, v jejímž rámci vykonává určitou agendu, tj. soubor určitých vzájemně souvisejících činností. Jako vykonavatel této agendy je pak evidován spolu s příslušnou agendou v registru práv a povinností. Pro tyto evidenční účely není relevantní, zda jde o subjekt veřejné moci vykonávající působnost a v jejím rámci příslušnou agendu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (např. fyzická nebo právnická osoba) nebo o bezsubjektního orgánního vykonavatele, který danou působnost a v jejím rámci agendu vykonává jménem a na odpovědnost příslušného subjektu (např. státní orgán, orgán územního samosprávného celku, orgán profesní komory).

Tomuto materiálnímu (funkčnímu) vymezení orgánu veřejné moci danému účelem a cílem zákona o základních registrech však neodpovídá formální (institucionální) vymezení pojmu „orgán veřejné moci“ obsažené ve výše uvedené zákonné definici, která v sobě nekonzistentně směšuje vykonavatele a subjekty

²⁷⁾ § 2 písm. d) zákona o základních registrech. Zdá se, že definice je zbytečně komplikovaná a že by stačilo vymezení, že agendou je okruh vzájemně souvisejících činností vykonávaných v rámci působnosti orgánu veřejné moci. Poněkud nejasná je pak další definice uvedená v § 48 písm. a) zákona o základních registrech, podle níž je „*činností soubor úkonů, které jsou za účelem výkonu veřejné moci vykonávány orgány veřejné moci v rámci jejich agendy*“. Otázkou je, zda činností je zde, vzhledem k vymezení pojmu „agenda“, míněna jakási „subagenda“, nebo jestli zde není pojem „agenda“ použit spíše ve významu „působnost“.

veřejné moci. Z tohoto nesouladu plynou určité aplikační problémy, a to zejména v případech územních samosprávných celků.

Obecně k aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ podle zákona o základních registrech

V zákoně o základních registrech je použito jiné vymezení pojmu „orgán veřejné moci“, než jak je tento pojem vymezován v právní doktríně a obvykle i používán v pozitivním právu, aniž by k tomu byl věcný a právní důvod. Pro naplnění účelu a cíle zákona o základních registrech je naopak potřeba aplikovat tento pojem právě tak, jak je doktrinálně vymezován i obvykle pozitivněprávně používán. To znamená, že tam, kde je jiným zákonem nebo na základě jiného zákona svěřen výkon určité působnosti, v jejímž rámci se vykonává registrovaná agenda, určitému orgánu, např. státnímu orgánu, orgánu územního samosprávného celku, orgánu profesní komory, orgánu právnické osoby (např. řediteli školy), je třeba evidovat v registru práv a povinností tohoto orgánního vykonavatele, a nikoli subjekt veřejné moci, jehož je tento vykonavatel organizační složkou (stát, územní samosprávný celek, profesní komoru, školskou právnickou osobu).

Subjekty zdaleka nejrozsáhlejší části veřejné moci jsou veřejnoprávní korporace, kde nositelem právní subjektivity je společenství osob (nikoli jednotlivé osoby) spojených trvalým pobytem na určitém území, na kterém korporace působí (stát, územní samosprávné celky), určitým osobním statutem nebo výkonem určité profese (akademická samospráva, profesní samospráva) nebo vlastnictvím určité věci nebo obstaráváním společných záležitostí (např. svazek obcí).²⁸⁾ To ovšem nic nevypovídá o tom, kdo v rámci působnosti veřejnoprávní korporace vykonává příslušné úřední činnosti, tedy agendy. Při registraci subjektů jako orgánů veřejné moci by tedy byly v případě veřejnoprávních korporací informace, které mají být evidovány v registru práv a povinností a poskytovány jejich příjemcům, velmi obecné a nevypovídaly by o právním i skutečném stavu výkonu příslušných agend. To by následně mohlo vést k nejasnostem a problémům v otázce, kdo je za subjekt nositelem práv a povinností stanovených orgánům veřejné moci zákonem o základních registrech, a při stanovení přístupových práv úředních osob k údajům v základních registrech a agendových informačních systémech potřebným pro výkon příslušných agend, což by výrazně negativně ovlivnilo funkčnost systému základních registrů a naplňování jejich účelu a smyslu.

²⁸⁾ Podle těchto kritérií se dělí veřejnoprávní korporace na územní, osobní a věcné. Viz Hendrych, D. in HENDRYCH, D. a kol. Op. cit. s. 97 a s. 101 a násl., SLÁDEČEK, V. Op. cit. s. 256 a násl.

K vymezení a aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ v případě státních orgánů

Výše citovaná legální definice zahrnuje do pojmu „orgány veřejné moci“ především státní orgány. Pojem „státní orgán“ značí jednoznačně vykonavatele veřejné moci, nikoli její subjekt, kterým je v tomto případě stát. Jak již bylo uvedeno výše, státní moc je vykonávána jednak přímo orgány státu, ale určitá část státní moci, a to státní správy, je na základě zákonné delegace vykonávána nepřímou orgány územních samosprávných celků, případně na základě pověření jinými právníckými osobami, resp. jejich orgány, nebo fyzickými osobami.

Otázkou je, jaké orgány mají být při aplikaci zákona subsumovány pod pojem „státní orgán“. Institucionálně i materiálně (funkčně) lze pod tento pojem subsumovat pouze přímé vykonavatele státní moci, tedy orgány, které jsou bezsubjektními organizačními složkami státu²⁹⁾, a jako takové vykonávají zákonem stanovenou působnost v oblasti státní moci a v jejím rámci agendy evidované podle zákona o základních registrech. Nepřímé vykonavatele státní moci, resp. státní správy, do tohoto pojmu institucionálně zahrnout nelze, protože nejsou orgány státu, ale orgány jiných subjektů (územních samosprávných celků), případně od státu odlišnými osobami. Pod pojem „státní orgán“ je možné je podřadit pouze materiálně (funkčně), a to pouze z hlediska a v rozsahu zákonem nebo na základě zákona svěřených státních kompetencí. Institucionálně ovšem náleží tito nepřímí vykonavatelé státní správy pod ostatní pojmy obsažené v legální definici pojmu „orgán veřejné moci“, tj. pod pojem „územní samosprávný celek“ nebo pojem „fyzická nebo právnícká osoba“, které byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy.

Uvedená otázka se však naskýtá jen proto, že legální definice pojmu orgán veřejné moci v sobě nesourodě zahrnuje vykonavatele i subjekty veřejné moci. Pokud by byla založena na vykonavatelích veřejné moci, jak to plyne z účelu a cíle zákona o základních registrech, tato otázka by nevznikla. Institucionální a materiální (funkční) vymezení orgánu veřejné moci by bylo v tomto případě v jednotě a pro potřeby zákona o základních registrech není relevantní nejen to, zda je vykonavatel určité agendy také nositelem právní subjektivity, či nikoli, ale ani to, zda je určitá agenda vykonávána v rámci přímého výkonu státní moci nebo nepřímého, tedy zda např. orgán územního samosprávného celku vykonává registrovanou agendu v rámci samostatné působnosti nebo v rámci přenesené působnosti.

²⁹⁾ § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

K vymezení a aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ v případě územních samosprávných celků

Legální definice pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech dále obsahuje výraz „územní samosprávný celek“. Termín „územní samosprávný celek“ obecně je ústavním pojmem a označuje územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Ústava rozlišuje obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky a stanoví, že tyto celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.³⁰⁾ Zákony o územní samosprávě pak opětovně konstatují, že obec, resp. kraj, resp. hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, a u krajů a hlavního města Prahy ještě dodávají, že mají vlastní příjmy stanovené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. U všech územních samosprávných celků pak tyto zákony stanoví, že v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost vyplývající z těchto vztahů.³¹⁾

Územní samosprávné celky jsou tedy právníckými osobami a subjekty veřejné moci. Jako subjekty veřejné moci ovšem vykonávají pouze část kompetencí v oblasti veřejné správy, a to ty, které tvoří jejich samostatnou působnost. V České republice se však na regionální a místní úrovni uplatňuje tzv. spojený model veřejné správy, v jehož rámci orgány územních samosprávných celků vykonávají rovněž kompetence státní správy, jejichž výkon stát na základě ústavního zmocnění zákonem delegoval (přenesl) na orgány územních samosprávných celků. Ty je pak vykonávají jako přenesenou působnost.³²⁾ Při výkonu těchto kompetencí nevystupují územní samosprávné celky jako právnícké osoby a subjekty veřejné moci, neboť jejich orgány zde materiálně (funkčně) jednájí jménem a na odpovědnost státu jako nepřímí vykonavatelé státní správy.

Právní subjektivita územních samosprávných celků má z hlediska zákona o základních registrech význam pro registr osob, v němž jsou územní samosprávné celky registrovány spolu s ostatními osobami (fyzickými i právníckými) nacházejícími se nebo působícími na území České republiky. V registru osob tedy nejsou územní samosprávné celky registrovány z titulu orgánů veřejné moci vykonávajících v rámci své působnosti určité úřední agendy, ale jako právnícké osoby, což mj. znamená, že by tam byly registrovány, i kdyby žádnou působnost v oblasti veřejné moci a v jejím rámci žádné úřední agendy nevykonávaly (a vykonávaly by pouze nevrchnostenskou pečovatelskou veřejnou správu).

³⁰⁾ Čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 ústavy, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

³¹⁾ § 2 odst. 1 obecního zřízení, § 1 odst. 2 krajského zřízení, ve znění zákona č. 231/2002 Sb., a § 1 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze.

³²⁾ Čl. 105 ústavy.

Pro územní samosprávný celek jako orgán veřejné moci podle zákona o základních registrech však není určující jeho právní subjektivita a postavení subjektu veřejné moci, ale to, co již bylo uvedeno výše jako determinující znak orgánu veřejné moci obecně, a to výkon působnosti v oblasti veřejné moci, resp. veřejné správy, a v jejím rámci výkon agend, které jsou předmětem registrace v registru práv a povinností. Postavení územního samosprávného celku jako subjektu veřejné moci se navíc týká pouze agend, které tento celek vykonává v rámci své samostatné působnosti, nikoli však agend, které vykonává v rámci své přenesené působnosti, přičemž ovšem, jak již bylo rovněž uvedeno výše, pro evidenční účely není podstatné, do jaké oblasti působnosti ta která agenda náleží. Z účelu a cíle zákona o základních registrech lze tedy dovodit, že pojem „územní samosprávný celek“ v legální definici pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech nebyl nejspíše míněn v jeho ústavním významu jako označení právního subjektu a subjektu veřejné moci – veřejnoprávní korporace, ale pouze jako označení orgánu, který vykonává na krajské nebo obecní úrovni působnost v oblasti veřejné správy a v jejím rámci určité úřední agendy, přičemž nejde o státní orgán.

Z tohoto hlediska ovšem není výraz „územní samosprávný celek“ použitý v legální definici pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech správný. Správný by byl výraz „orgán územního samosprávného celku“, neboť reálně vykonávají působnost v oblasti veřejné správy a v jejím rámci příslušné agendy tyto orgány, nikoli územní samosprávné celky jako takové, protože ty jsou právníckými, tj. fiktivními osobami, které navenek jednají svými orgány. V registru práv a povinností by tedy jako vykonavatel určité agendy neměl být uveden jen územní samosprávný celek, tedy např. obec, nebo kraj, ale jeho orgán, který tuto agendu na základě příslušného právního předpisu vykonává, tj. zastupitelstvo, rada, starosta, resp. hejtmán, obecní úřad, resp. krajský úřad nebo zvláštní orgán stanovený zákonem.³³⁾ Na druhou stranu je skutečností, že zákony někdy stanoví, a to zejména v oblasti samostatné působnosti, že určitou kompetenci vykonává obec nebo kraj.³⁴⁾ Pokud pak dále blíže neupravují, který orgán obce nebo kraje ji vykonává, je třeba stanovit funkční působnost subsidiárně podle obecního zřízení, krajského zřízení, zákona o hlavním městě Praze nebo v případě správního řízení funkční příslušnost podle správního řádu.³⁵⁾

Orgán územního samosprávného celku jako vykonavatel příslušné agendy by měl být registrován především u přenesené působnosti, neboť tuto působnost a z ní plynoucí agendy nevykonávají obce nebo kraje z pozice územního samo-

³³⁾ § 5 odst. 1 a 2 obecního zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 3 krajského zřízení, ve znění zákona č. 231/2002 Sb., a § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 311/2002 Sb.

³⁴⁾ Viz příklady uvedené sub 22.

³⁵⁾ § 130 odst. 1 správního řádu.

správného celku, protože nejde o výkon samosprávy, ale o výkon státní správy, který se i podle dikce ústavy svěřuje zákonem „*orgánům samosprávy*“.³⁶⁾ Obecní a krajské úřady, které především vykonávají přenesenou působnost, případně jiné zákonem stanovené orgány obcí nebo krajů, při výkonu těchto agend působí v materiálním smyslu jako orgány státní správy (nacházejí se přitom také, na rozdíl od výkonu samosprávy, ve vztazích vertikální hierarchické nadřízenosti a podřízenosti), ale institucionálně jde stále o orgány územních samosprávných celků.³⁷⁾

Registrace orgánu územního samosprávného celku jako orgánu veřejné moci vykonávajícího danou agendu je relevantní zejména u přenesené působnosti vykonávané obecními úřady. Obecní zřízení rozlišuje přenesenou působnost vykonávanou v základním rozsahu, kterou vykonávají obecní úřady všech obcí, přenesenou působnost vykonávanou pouze pověřenými obecními úřady a přenesenou působnost vykonávanou pouze obecními úřady obcí s rozšířenou působností.³⁸⁾ U agend vykonávaných v rámci této působnosti tedy nelze v registru práv a povinností uvést jako vykonávající orgán veřejné moci pouze obec, neboť to by bylo zavádějící, ale příslušnou kategorii obecního úřadu, který na základě zákona danou působnost a v jejím rámci příslušnou agendu vykonává.

K vymezení a aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ v případě městských obvodů a městských částí statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy

Další otázkou spojenou s vymezením pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech je, jak má být tento pojem aplikován ve vztahu k městským obvodům a městským částem územně členěných statutárních měst a k městským částem hlavního města Prahy.

Městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst vykazují některé znaky veřejnoprávní korporace. Mají vlastní volené orgány samosprávy a vykonávají určité kompetence v oblasti samosprávy, které jsou jim svěřeny zákonem nebo na základě zákona statutem. Na druhou stranu ale zákon přímo stanoví, že v záležitostech svěřených jim zákonem nebo statutem jednají za statutární město.³⁹⁾ Ještě silnější znaky veřejnoprávní korporace vykazují městské části hlavního města Prahy. Kromě vlastních orgánů samosprávy mají také vlastní členský základ tvořený občany městské části, výkon některých samosprávných záležitostí je jim svěřen přímo zákonem, další jim mohou být svěřeny statutem a mají

³⁶⁾ Čl. 105 ústavy, § 7 odst. 2 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb., § 2 odst. 2 krajského zřízení, ve znění zákona č. 231/2002 Sb., a § 2 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

³⁷⁾ Pokud by tyto agendy státní správy nevykonávaly orgány územních samosprávných celků, musel by si stát pro jejich výkon zřídit své vlastní orgány (do roku 2002 vykonávaly značnou část těchto agend okresní úřady).

³⁸⁾ § 61 odst. 1 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

³⁹⁾ § 4 odst. 2, § 5 odst. 2, § 130 písm. c) a § 134 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

i určitou míru právní subjektivity, neboť v právních vztazích vystupují v rozsahu stanoveném zákonem a statutem svým jménem a na vlastní odpovědnost.⁴⁰⁾

Nicméně ani městské obvody a městské části statutárních měst, ani městské části hlavního města Prahy se nepovažují za územní samosprávné celky.⁴¹⁾ Hlavním důvodem je ústavní vymezení územních samosprávných celků, kterými jsou obce a kraje, přičemž obce jsou základními územními samosprávnými celky.⁴²⁾ Ústava neupravuje možnost vnitřní decentralizace obcí na útvary, které by byly rovněž územními samosprávnými celky, protože pak by šlo materiálně o rozpor s vymezením obcí jako základních jednotek územní samosprávy. Postavení obce má statutární město a hlavní město Praha (které má zároveň i postavení kraje jako vyššího územního samosprávného celku), takže městské obvody a městské části jako jejich vnitřní jednotky z ústavního hlediska postavení územních samosprávných celků mít nemohou.

Relevantní z hlediska postavení městských částí hlavního města Prahy, byť mají i určitou míru právní subjektivity, je také skutečnost, že pokud by jim bylo přiznáno postavení územních samosprávných celků, tj. samostatných subjektů územní samosprávy, pak by bylo hlavní město Praha v podstatě konglomerátem těchto subjektů, a bylo by otázkou, jaké by pak mělo být postavení hlavního města Prahy a jak by měly vypadat a fungovat jeho vztahy k samostatným městským částem. Vzhledem k uvedenému se proto aprobejuje stav, kdy na jedné straně není městským částem hlavního města Prahy přiznáváno postavení územních samosprávných celků, na druhé straně je jim ovšem zákonem i statutem poskytována značná autonomie pro výkon samostatné působnosti v zájmu rozvoje městských částí a uspokojování potřeb jejich občanů. Lze mít za to, že tento stav vytváří určitou dynamickou rovnováhu ve vztazích mezi hlavním městem Prahou a jeho městskými částmi, která je potřebná pro funkční řízení a spravování hlavního města Prahy.

Z hlediska sledovaného tématu tedy městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst a městské části hlavního města Prahy nejsou územními samosprávnými celky v jejich ústavním vymezení jako subjektů veřejné správy typu veřejnoprávních korporací. Na druhou stranu je ale jejich orgánům svěřován výkon působnosti v oblasti veřejné správy, při kterých vykonávají

⁴⁰⁾ § 3 odst. 2, § 4 odst. 1, § 6 odst. 2, § 17 odst. 1 písm. b), § 18 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁾ Srov. Vedral, J. in VEDRAL, J. – VÁŇA, L. – BŘEŇ, J. – PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 28 an., ISBN 978-80-7179-597-1, EXNER, J. *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Nakladatelství Libri, Praha: 2004, zejm. s. 233 an., ISBN 80-7277-289-9, KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2010, s. 120 an., ISBN 978-80-7357-561-8.

⁴²⁾ Čl. 99 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

úřední agendy, které jsou podle zákona o základních registrech předmětem registrace v registru práv a povinností. Otázkou je, kdo má být u těchto agend registrován jako vykonávající orgán veřejné moci, zda tyto městské obvody a městské části, resp. jejich orgány, nebo statutární město a hlavní město Praha, resp. jejich orgány.

Výkon určité působnosti v oblasti veřejné správy může být městským obvodům a městským částem statutárních měst a městským částem hlavního města Prahy, resp. jejich orgánům, svěřen přímo zákonem.⁴³⁾ Pak jsou tyto městské obvody a městské části, resp. jejich orgány, také vykonavateli příslušných agend, které jsou registrovány podle zákona o základních registrech. Musejí být proto také u těchto agend uvedeny jako vykonávající orgány veřejné moci v registru práv a povinností⁴⁴⁾, protože jinak by údaje v registru neodpovídaly těmto zákonům. Nakonec i sám zákon o základních registrech svěřuje městským obvodům a městským částem statutárních měst a městským částem hlavního města Prahy některé kompetence orgánu veřejné moci, a to působnost editora údajů v registru územní identifikace a editora údajů v registru práv a povinností, pokud zapisují na základě jiného zákona referenční údaje vedené v tomto registru do příslušného agendového informačního systému.⁴⁵⁾

Druhou situací je, že zákon ukládá výkon určité působnosti v oblasti veřejné správy obci nebo orgánu obce a statutární město nebo hlavní město Praha jako

⁴³⁾ Např. již dříve uvedená ustanovení § 139 odst. 2 věta první obecního zřízení, § 18 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze a § 53 odst. 4 zákona o přestupcích. Dále např. zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, § 6 písm. f) a g) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých zákonů (veterinární zákon), § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 14 odst. 1 písm. g) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, § 73 odst. 3 a 4 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, § 7 odst. 1 písm. g), h) a i) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, § 6 odst. 1 písm. f), g) a h) zákona č. 275/2012, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), § 1 odst. 1 písm. d) zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), § 6 písm. e), f) a g) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, § 10 odst. 2 zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách) – všechny uvedené zákony v platném znění.

⁴⁴⁾ Registr práv a povinností dostupný z <https://rpp-ais.egon.gov.cz/gen/agendy-detail/>. Srov. např. agenda A1023-Státní občanství ČR, agenda A1029-Sociální zabezpečení, agenda A1044-Veterinární zákon, agenda A1094-Státní rostlinolékařská správa, agenda A1095-Místní referendum, agenda A1098-Hlavní město Praha, agenda A1133-Volba prezidenta republiky, agenda A1149-Rízení o přestupcích, agenda A1150-Vedení seznamů voličů a seznamů oprávněných osob pro místní a krajské referendum [citováno 5. ledna 2015].

⁴⁵⁾ § 46 a § 52 odst. 4 a 5 zákona o základních registrech.

obec svěří v souladu se zákonem⁴⁶⁾ výkon této působnosti statutem městským obvodům nebo městským částem, resp. jejich orgánům. V takovém případě pak na území městských obvodů a městských částí nevykonává tuto působnost statutární město nebo hlavní město Praha, ale statutem určené městské obvody nebo městské části, resp. jejich orgány. Specifickým případem je situace, kdy není na městské obvody nebo městské části rozděleno celé území statutárního města⁴⁷⁾ nebo je výkon určité působnosti statutem svěřen pouze některým městským obvodům nebo městským částem. Pak vykonává statutární město nebo hlavní město Praha, resp. jejich orgány, tuto působnost na zbylé, tj. nerozdělené části území statutárního města nebo na území těch městských obvodů nebo městských částí, jimž výkon dané působnosti statutem svěřen nebyl. Vykonavateli dané působnosti jsou v takovém případě jak statutární město nebo hlavní město Praha, resp. jejich orgány, tak městské obvody nebo městské části, resp. jejich orgány.

Podle zákona o základních registrech⁴⁸⁾ se v registru práv a povinností uvádí jako referenční údaj výčet orgánů veřejné moci, které vykonávají určitou agendu, nebo jejich souhrnné označení, a výčet orgánů veřejné moci, které byly pro danou agendu registrovány. Je-li tedy v registru u určité agendy uvedena jako orgán veřejné moci obec, znamená to, že agendu vykonává příslušný orgán obce, a je-li obec územně členěným statutárním městem, pak orgán statutárního města a v případě hlavního města Prahy orgán hlavního města Prahy. Pokud však byl výkon agendy statutem svěřen městskému obvodu nebo městské části, pak je třeba v registru uvést jako vykonávající orgán veřejné moci městský obvod nebo městskou část statutárního města nebo městskou část hlavního města Prahy, protože ji na území daného městského obvodu nebo městské části vykonává příslušný orgán městského obvodu nebo městské části, a nikoli orgán statutárního města nebo hlavního města Prahy.

V registru práv a povinností jsou v současnosti evidovány městské obvody a městské části, resp. jejich orgány jako vykonávající orgány veřejné moci u agend vykonávaných v rámci působnosti svěřené jim přímo zákonem.⁴⁹⁾ Není však žádný věcný a právní důvod, aby nebyly evidovány i u agend, které vykonávají v rámci působnosti svěřené jim statutem. Při vlastním výkonu působnosti a v jejím rámci příslušných agend orgány městských obvodů a městských částí statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy není žádný rozdíl mezi tím, zda jde o působnost uloženou těmto městským obvodům a městským částem zákonem nebo o působnost svěřenou jim statutem. Jediným rozdílem je právní titul, na základě kterého orgány městských obvodů a městských částí danou působnost

⁴⁶⁾ Např. podle § 15 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, nemůže zastupitelstvo hlavního města Prahy a zastupitelstvo územně členěného statutárního města přenést statutem působnost vyvlastňovacího úřadu na městské části nebo městské obvody.

⁴⁷⁾ Statutární města Liberec a Opava.

⁴⁸⁾ § 51 odst. 1 písm. d) a f) zákona o základních registrech.

⁴⁹⁾ Viz poznámka sub 44.

a v jejím rámci příslušné agendy vykonávají. V prvním případě je jím zákon, ve druhém případě je jím statut, tj. obecně závazná vyhláška statutárního města nebo hlavního města Prahy vydaná na základě zákona.

Pravomoc zastupitelstva územního samosprávného celku vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky je dána ústavou, následně ji pak upravují i zákony o územní samosprávě.⁵⁰⁾ Obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků jsou podzákonnými právními předpisy⁵¹⁾ s územní působností omezenou na území obce nebo kraje.⁵²⁾ Jako právní předpisy jsou tyto vyhlášky obecně závazné, což znamená, že působí i vůči ostatním orgánům veřejné moci, pokud se při výkonu svých kompetencí dotýkají záležitostí upravených takovou vyhláškou.

Uvedené platí i pro statut územně členěného statutárního města a statut hlavního města Prahy. Ty sice podle zákonné dikce upravují „vnitřní záležitosti správy města“, ale tím, že jsou vydávány obecně závaznou vyhláškou obce (statutárního města) a hlavního města Prahy, nejsou pouhým interním předpisem, ale právním předpisem s obecnou závazností.⁵³⁾ Důvod, proč je statut vydáván obecně závaznou vyhláškou, přitom není samoučelný. Právě proto, že jím dochází mj. k přenosu výkonu určité působnosti na orgány městských obvodů a městských částí, musí mít formu obecně závazného předpisu, aby tento převod kompetencí působil nejen dovnitř statutárního města a hlavního města Prahy, ale i navenek, vůči adresátům (fyzickým a právnickým osobám) a ostatním orgánům veřejné moci. Skutečnost, že územní působnost statutu jako obecně závazné vyhlášky je omezena na území statutárního města, resp. hlavního města Prahy, na tom nic nemění, protože to neznamená nic více (ani nic méně), než to, že převod výkonu určitých kompetencí na městské obvody a městské části platí pro území daného statutárního města, resp. hlavního města Prahy.

⁵⁰⁾ Čl. 104 odst. 3 ústavy, § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, ve znění zákona č. 186/2006 Sb., § 35 odst. 2 písm. c) krajského zřízení a § 44 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

⁵¹⁾ Při vydávání obecně závazných vyhlášek se zastupitelstva řídí zákony – srov. § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, § 16 písm. a) krajského zřízení a § 16 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze.

⁵²⁾ Např. VOPÁLKA, V. Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. In *Správní právo č. 3/1996*, roč. XXIX, s. 144-156, ISSN0139-6005, KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice, I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 43 a násl. a s. 87 a násl. ISBN 80-7179-794-4, Vedral, J. in VEDRAL, J. - VÁŇA, L. - BŘEŇ, J. - PŠENÍČKA, S., op. cit. s. 71, a násl., KOPECKÝ, M. Op. cit. s. 141, a násl. Hendrych, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda - Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 83, ISBN 978-80-747 8-561-0.

⁵³⁾ Pro úplnost např. podle § 2 písm. c) a d) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, vykonávají působnost svěřenou tímto zákonem obecním úřadům obcí s rozšířenou působností městské části hlavního města Prahy určené statutem a působnost ohlašovny úřady městských obvodů a městských částí statutárních měst a hlavního města Prahy, pokud tak stanoví jejich statuty. Výkon působností je tedy zákonem uložen orgánům městských obvodů a městských částí statutárních měst a hlavního města Prahy ve vazbě na statut.

Svěruje-li tedy statut výkon určitých záležitostí statutárního města nebo hlavního města Prahy městským obvodům a městským částem, jde o právní úpravu působnosti, která je závazná nejen vnitřně pro orgány statutárního města a hlavního města Prahy a orgány jejich městských obvodů a městských částí, ale i pro ostatní orgány veřejné moci, které jsou pak povinny při výkonu svých kompetencí daných jim příslušnými právními předpisy tuto úpravu výkonu působnosti na území statutárního města, resp. hlavního města Prahy respektovat. Úprava výkonu působnosti a v jejich rámci příslušných agend statutárního města a hlavního města Prahy obsažená ve statutu je proto závazná i pro orgány, které jsou podle zákona o základních registrech ohlašovatelé agend vykonávaných územními samosprávnými celky do registru práv a povinností, jakož i pro Ministerstvo vnitra, které je editorem těchto údajů v registru práv a povinností, a tyto orgány ji musejí promítnout do ohlašování a evidence příslušných referenčních údajů v registru práv a povinností.

Z hlediska záznamů v registru práv a povinností je statut právním předpisem, na základě kterého jsou evidované agendy vykonávány⁵⁴⁾ městskými obvody nebo městskými částmi statutárního města nebo městskými částmi hlavního města Prahy jako orgány veřejné moci. Referenčním údajem⁵⁵⁾ pak je číslo a název zákona, který věcně upravuje výkon dané agendy, včetně označení příslušných ustanovení zákona stanovících výkon agendy, dále číslo a název obecního zřízení nebo zákona o hlavním městě Praze s uvedením ustanovení, na základě kterého byla působnost k výkonu agendy svěřena statutem městským obvodům nebo městským částem statutárního města nebo městským částem hlavního města Prahy⁵⁶⁾, a číslo a název obecně závazné vyhlášky, kterou byl statut vydán, včetně označení příslušných ustanovení statutu svěřujících výkon působnosti, v jejímž rámci je registrovaná agenda vykonávána, městským obvodům nebo městským částem. Z hlediska struktury záznamů v registru práv a povinností by pak statut měl být uveden v části A: Právní předpisy, na jejichž základě je agenda vykonávána, v položce: Ostatní právní předpisy.

Při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy v územně členěných statutárních městech a na území hlavního města Prahy jsou orgány statutárního města a hlavního města Prahy a orgány jejich městských obvodů a městských částí z institucionálního hlediska organizačně, personálně i právně oddělenými vykonavateli veřejné správy (správními orgány) a nemohou být ztotožňovány nebo navzájem zaměňovány.⁵⁷⁾ Jestliže byl výkon určité působnosti zákonem nebo statutem svěřen městskému obvodu nebo městské části statutárního města nebo městské části

⁵⁴⁾ § 54 odst. 1 písm. c) zákona o základních registrech.

⁵⁵⁾ § 51 odst. 1 písm. b) zákona o základních registrech.

⁵⁶⁾ § 130 písm. c) obecního zřízení a § 17 odst. 1 písm. b) zákona o hlavním městě Praze.

⁵⁷⁾ § 5 odst. 2 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb., a § 1 odst. 4 a § 4 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 311/2002 Sb., § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

hlavního města Prahy, pak nejen že ji statutární město nebo hlavní město Praha, resp. jejich orgány nevykonávají (s výjimkou výše uvedeného specifického případu, kdy nebylo na městské obvody nebo městské části rozděleno celé území statutárního města nebo nebyl výkon určité působnosti svěřen všem městským obvodům nebo městským částem), ale dokud toto pověření trvá, tj. dokud nedojde ke změně statutu, ani ji vykonávat nemohou. Pokud by pak v registru práv a povinností bylo u agend vykonávaných v rámci této působnosti uvedeno jako vykonávající orgán veřejné moci statutární město nebo hlavní město Praha, a nikoli jejich městské obvody nebo městské části, neodpovídal by údaj v registru skutečnosti ani právnímu stavu a neodrážel by některé podstatné právní souvislosti.⁵⁸⁾

Důvodem pro to, aby v registru práv a povinností byly u agend vykonávaných v rámci působnosti svěřené městským obvodům a městským částem, a to jak přímo zákonem, tak statutem, uvedeny jako orgány veřejné moci městské obvody a městské části statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, je také skutečnost, že to budou orgány těchto městských obvodů a městských částí, a nikoli orgány statutárního města nebo hlavního města Prahy, které budou u příslušných agend plnit práva a povinnosti stanovené zákonem o základních registrech orgánů veřejné moci.

Další důvod je pak personální. Od reálného výkonu agendy se odvíjejí tzv. role, tj. souhrn oprávnění úřední osoby, která vykonává určitou úřední činnost, k přístupu k referenčním údajům v základních registrech nebo k údajům v agendových informačních systémech.⁵⁹⁾ U agend vykonávaných v rámci působnosti svěřené městskému obvodu nebo městské části statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy budou nositeli těchto rolí, tj. přístupových oprávnění, úředníci zařazení do orgánů těchto městských obvodů a městských částí, a nikoli úředníci zařazení do orgánů statutárního města nebo hlavního města Prahy. A budou to také orgány městských obvodů a městských částí, které budou opatřovat při výkonu daných agend údaje, které se evidují v základních registrech nebo v příslušných agendových informačních systémech a které tedy budou působit jako editoři těchto údajů.⁶⁰⁾

Na otázku položenou v úvodu této části je tedy třeba odpovědět tak, že u agend vykonávaných v rámci působnosti, jejíž výkon byl zákonem nebo na základě zákona statutem svěřen městským obvodům nebo městským částem statutárního města nebo hlavního města Prahy, je potřeba jako orgán veřejné moci vykonávající dané agendy registrovat tyto městské obvody a městské části, protože jsou to jejich

⁵⁸⁾ Pokud určitou agendu na základě statutu vykonávají orgány městských obvodů a městských částí, je nadřízeným, a tudíž i druhoinstančním orgánem magistrát těchto měst, pokud ji však vykonávají orgány statutárního města, resp. hlavního města Prahy, je nadřízeným, a tudíž i druhoinstančním orgánem krajský úřad, resp. příslušné ministerstvo.

⁵⁹⁾ § 48 písm. b) zákona o základních registrech.

⁶⁰⁾ § 52 odst. 5 zákona o základních registrech.

orgány, a nikoli orgány statutárního města nebo hlavního města Prahy, které jsou v materiálním i institucionálním smyslu na území příslušných městských obvodů a městských částí vykonavateli těchto agend.

Z toho je ovšem zřejmé, že vymezení pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech není dostatečné, protože kromě územních samosprávných celků, či lépe krajů a obcí, měly být v legální definici uvedeny i městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst a městské části hlavního města Prahy. Z hlediska obecného vymezení pojmu „orgán veřejné moci“ jako orgánního vykonavatele příslušné kompetence pak měly být v definici správně uvedeny orgány krajů, orgány obcí, orgány městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst a orgány městských částí hlavního města Prahy.

K aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ v případě fyzických osob a právnických osob, kterým byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy

Tento článek je zaměřen především na problém vymezení a aplikace pojmu „orgán veřejné moci“ ve vztahu k územním samosprávným celkům. Nicméně pro úplnost je třeba se ještě alespoň stručně věnovat i aplikaci pojmu „orgán veřejné moci“ v případech, kdy je výkon některých působností v oblasti veřejné správy svěřen fyzickým osobám nebo právnickým osobám. Do této „zbytkové kategorie“ náleží všechny ostatní subjekty vykonávající veřejnou správu, tj. subjekty odlišné od státu a od územních samosprávných celků. Jde především o ostatní veřejno-právní subjekty, jak byly uvedeny výše, zejména subjekty profesní a akademické samosprávy a subjekty typu veřejných ústavů, a dále i o osoby soukromého práva, byl-li jim svěřen výkon působnosti v oblasti veřejné správy.

Na základě výše uvedeného lze i u těchto osob konstatovat, že z hlediska účelu a cíle zákona o základních registrech není podstatná jejich právní subjektivita, ale skutečnost, že jsou v rámci svěřené působnosti vykonavateli určitých agend, které jsou předmětem registrace. Není tedy podstatné, zda svěřenou působnost vykonávají jako osoby, tj. vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (např. profesní komory nebo veřejné vysoké školy), nebo jako bezsubjektní vykonavatelé, tj. jménem a na odpovědnost jiného subjektu (zpravidla státu), který je na základě zákona pověřil výkonem určitých kompetencí.

Dále tam, kde zákon upravuje funkční působnost, tj. stanoví, který orgán právnické osoby vykonává určitou kompetenci, by měl být jako vykonávající orgán veřejné moci registrován v registru práv a povinností tento orgán (např. akademický senát, rektor nebo děkan vysoké školy, představenstvo profesní komory, ředitel školy), protože tento orgán, a nikoli jiný orgán právnické osoby nebo právnická osoba jako celek, je vykonavatelem dané kompetence a tedy příslušné agendy, a jen tento orgán, resp. osoby zařazené do tohoto orgánu, jde-li o kolektivní orgán, jsou nositeli oprávně-

nění a povinností stanovených orgánu veřejné moci podle zákona o základních registrech a nositeli přístupových oprávnění k příslušným údajům v základních registrech a agendových informačních systémech (tzv. rolí – viz výše). Právnícká osoba jako celek by měla být v registru uvedena tehdy, pokud funkční působnost k výkonu určité kompetence upravena není, což bude zpravidla případ osob soukromého práva, kterým byla svěřena kompetence v oblasti veřejné správy.⁶¹⁾

Podle zákona o základních registrech se do registru práv a povinností ohlašuje a registruje se v něm číslo a název právního předpisu, na základě kterého je registrovaná agenda vykonávána.⁶²⁾ Výkon určité působnosti a v jejím rámci tedy i příslušných agend může však být svěřen fyzické nebo právnické osobě nejen přímo zákonem, ale na základě zákonného zmocnění i jiným aktem.⁶³⁾ I v takovém případě je zapotřebí registrovat jako orgán veřejné moci vykonávající danou agendu také osobu, které byl výkon působnosti svěřen, a nikoli pouze orgán, kterému je výkon dané působnosti primárně uložen zákonem. Skutečným vykonavatelem daných agend bude totiž (také) tato osoba, které proto budou náležet oprávnění a povinnosti orgánu veřejné moci podle zákona o základních registrech, a tato fyzická osoba nebo osoby zařazené do příslušného orgánu právnické osoby budou také v případě potřeby nositeli přístupových oprávnění k údajům v základních registrech nebo agendových informačních systémech potřebným pro výkon dané agendy. Je-li osob, kterým byl na základě zákona svěřen výkon určité působnosti v oblasti veřejné správy, více a není pro jejich množství možné uvádět je v registru individualizovaně, je zapotřebí uvést je v registru souhrnně s odkazem na ustanovení zákona, na základě kterého byly osoby výkonem určité působnosti pověřeny.

Závěry

Orgánem veřejné moci je podle zákona o základních registrech orgán, který na základě tohoto zákona nebo jiného právního předpisu vykonává v rámci své působnosti určité agendy v oblasti veřejné moci. Jako vykonavatel těchto agend je

⁶¹⁾ V konkrétním případě se pak orgán příslušný k výkonu kompetence určí subsidiárně (případně analogicky) podle § 130 správního řádu.

⁶²⁾ § 51 odst. 1 písm. b) a § 54 odst. 1 písm. c) zákona o základních registrech.

⁶³⁾ Např. podle § 82 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, může Ministerstvo dopravy svým rozhodnutím pověřit výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení právnickou osobu na základě její písemné žádosti. V rozhodnutí ministerstvo stanoví podmínky a postupy při tomto výkonu a vymezí jeho rozsah. Na základě tohoto zmocnění ministerstvo pověřilo výkonem určité působnosti státní správy Leteckou amatérskou asociací České republiky a Aeroklub České republiky. Pověření byla publikována ve Sbírce zákonů jako Sdělení Ministerstva dopravy č. 261, 262 a 263/2010 Sb. Podle § 17 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 279/2013 Sb., může Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský udělit na základě žádosti fyzické nebo právnické osobě podnikající registrované podle zákona oprávnění k vystavování rostlinolékařských pasů.

pak evidován v registru práv a povinností a je nositelem oprávnění a povinností stanovených orgánu veřejné moci zákonem o základních registrech.

Při definování pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech však nebyla zohledněna teoretická právní východiska, podle kterých je tímto termínem označován bezsubjektní orgánní vykonavatel působnosti v oblasti veřejné moci, a nikoli subjekt veřejné moci. V tomto významu je také tento pojem obecně používán v pozitivním právu. Toto pojetí orgánu veřejné moci přitom konvenuje i samotnému zákonu o základních registrech, protože pro účely a cíle tohoto zákona není podstatné, zda je orgán veřejné moci vykonávající v rámci své působnosti agendy registrované podle tohoto zákona právním subjektem, či pouze bezsubjektním orgánním vykonavatelem. Pro evidenční účely nehraje tato skutečnost roli. Definice pojmu obsažená v zákoně o základních registrech je však obsahově nesourodá, protože, aniž by k tomu byl věcný nebo právní důvod, směřuje v jednom termínu vykonavatele a subjekty veřejné moci, což přináší aplikační problémy.

Problematickou je tato definice zejména v případech územních samosprávných celků, protože zákon zde uvádí jako orgán veřejné moci územní samosprávný celek. Toto vymezení nereflektuje, že vykonavatelem působnosti v oblasti samosprávy i přenesené státní správy a z ní plynoucích úředních agend není územní samosprávný celek jako subjekt veřejné správy (veřejnoprávní korporace), ale orgány územních samosprávných celků jako jejich orgánní vykonavatelé. Dále pak toto vymezení nereflektuje, že vykonavateli některých kompetencí v oblasti samostatné i přenesené působnosti, a tím i registrovaných agend, jsou buď na základě zákona, nebo na základě statutu městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst a městské části hlavního města Prahy, resp. jejich orgány, které nejsou územními samosprávnými celky. Ve vztahu k agendám vykonávaným orgány územních samosprávných celků a orgány městských obvodů a městských částí statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy je tedy vymezení pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech nesprávné a nedostatečné.

Skutečnost, že orgánem veřejné moci je orgán vykonávající určitou působnost v oblasti veřejné správy, je potřeba zohlednit i v případě ostatních právnických osob, kterým byl svěřen výkon působnosti v oblasti veřejné správy, a to v tom směru, že ukládá-li příslušný zákon výkon určité působnosti orgánu právnické osoby, je zapotřebí uvést v registru práv a povinností jako vykonavatele příslušných úředních agend tento orgán, nikoli právnickou osobu jako celek. Tu lze uvést tehdy, pokud zákon funkční působnost neupravuje a subjekt (osoba) a vykonavatel (orgán) tak navenek nejsou odlišeni.

Jako vykonávající orgány veřejné moci je pak zapotřebí registrovat nejen osoby, kterým byl výkon určitých kompetencí v oblasti veřejné správy svěřen přímo

zákonem, ale i osoby, případně jejich orgány, kterým byl svěřen jiným aktem na základě zákona, protože i tyto osoby jako vykonavatelé agend budou nositeli oprávnění a povinností orgánu veřejné moci podle zákona o základních registrech a nositeli přístupových oprávnění k údajům v základních registrech a agendových informačních systémech potřebným pro výkon jim svěřené působnosti.

Problémy plynoucí ze zákonné definice pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech je třeba zatím překonávat aplikačně, neboť jinak by údaje v registru práv a povinností nebyly úplné nebo by neodpovídaly reálnému i právnímu stavu ve výkonu určitých agend a nebyl by tak dostatečně naplňován účel a cíl zákona o základních registrech. Určitý extenzivní přístup při aplikaci zákona o základních registrech, než budou případně nedostatky legální definice odstraněny, je snad možné v tomto případě připustit, protože evidování úředních agend a jejich vykonavatelů je úřední činností, která nemá mocenský charakter, neboť nezasahuje do veřejných subjektivních práv adresátů veřejné moci. Ohlašovací a jiné povinnosti spojené s touto evidenční činností podle zákona o základních registrech, které se vztahují na územní samosprávné celky a jiné fyzické a právnické osoby, na ně dopadají nikoli jako na adresáty veřejné moci, ale jako na její vykonavatele, kterými se, resp. jejich orgány, staly podle nebo na základě jiných zákonů. Obsahová a právní správnost a úplnost údajů evidovaných v registru práv a povinností je na druhou stranu nezbytná pro naplnění účelu a cíle základních registrů a je nejen v zájmu řádného výkonu veřejné moci, ale i v zájmu samotných adresátů (viz úvodní část).

Obecně lze na úplný závěr konstatovat, že organizace výkonu veřejné moci, zejména veřejné správy v moderním státě je poměrně komplikovaná záležitost, protože je z nejrůznějších hledisek – věcného, územního, institucionálního, personálního – diverzifikovaná a dynamicky proměnlivá. Je otázkou, zda a nakolik si byli tvůrci právní úpravy základních registrů a zejména registru práv a povinností této složitosti subjektivně vědomi a do jaké míry lze objektivně tuto diverzitu v rámci uvedeného registru zachytit. Má-li však být naplněn účel a smysl existence a fungování základních registrů a cíle, které jsou s nimi spojovány, je zapotřebí se těmito otázkami zabývat a s uvedenými složitostmi se věcně, právně a případně i technologicky vypořádávat.

Shrnutí:

Autoři se zabývají vymezením a aplikací pojmu „orgán veřejné moci“ v zákoně o základních registrech. Legální definice tohoto pojmu v zákoně o základních registrech neodpovídá jeho doktrinárnímu vymezení ani významu, ve kterém je standardně používán v právních předpisech, a nakonec ani samotnému účelu a cílům zákona o základních registrech. Z toho plynou určité aplikační problémy, a to zejména v případě registrace úředních agend vykonávaných orgány územních samosprávných celků a orgány městských obvodů a městských částí statutárních

měst a městských částí hlavního města Prahy. Tyto problémy je potřeba do doby, než budou nedostatky legální definice případně legislativně odstraněny, překonávat aplikačně, neboť jinak nebudou údaje evidované v registru práv a povinností úplné nebo nebudou odpovídat reálnému ani právnímu stavu při výkonu určitých agend. Obsahové naplnění základních registrů, které bude odpovídat co nejpřesněji a nejúplněji reálnému právnímu stavu evidovaných skutečností, je přitom předpokladem naplnění účelu a cíle právní úpravy základních registrů, a je nejen v zájmu řádného výkonu veřejné moci, ale i v zájmu jejich adresátů.

About definition and application of the term “public authority” under the Basic Registers Act – summary:

The authors deal with definition and application of the term “public authority” according to the Basic Registers Act. Legal definition of this term according to the above-mentioned Act does not correspond to its doctrinal definition and meaning used in legislation, or to the purpose and objective of the Basic Registers Act. It causes certain application difficulties, especially concerning registration of administrative work of territorial self-government authorities, metropolitan district authorities of chartered towns and of the Capital Prague. It is necessary to solve this problem via application until it is removed by legislation because otherwise the data in the rights and duties register would not be complete and would not correspond to actual state. Content of basic registers corresponding to actual legal state of registered facts as precisely as possible, constitutes a condition for fulfilling of the objective of the basic registers legislation. This is in the interest not only of regular execution of public authority but also in the interest of its recipients.