



# SYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPSKÝCH ZEMÍCH ÚVOD DO PROBLEMATIKY VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPĚ VEŘEJNÁ SPRÁVA V ČESKOSLOVENSKU DO R. 1989

Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
Katedra veřejného práva a veřejné správy





# I. POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY





# VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO ORGANIZACE NOSITELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

- Veřejná správa – organizovaná činnost zaměřená na řízení veřejných záležitostí a zároveň souhrn institucí, které tuto činnost uskutečňují
- Veřejná správa musí být přiřaditelná nějakému nositeli (subjektu), kterému náleží veřejnoprávní osobnost coby způsobilost uskutečňovat veřejnou správu a odpovídat za její výkon

# K POJETÍ SPRÁVY

- není jen pojmem právním, ale věnuje se mu řada jiných disciplín, jak např. správní věda, politologie, ekonomické vědy atd.
- správa v obecném smyslu: „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“ (Jiří Pražák)
- snaha zaměnit pojem správa pojmem *management* a ten uplatňovat, obdobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonu veřejných úkolů
- tento přístup k veřejné správě se může uplatnit spíše ve vnitřní organizační struktuře a v jejím efektivním řízení po stránce věcné i personální, než v externím působení veřejné správy jako služby občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem (veřejností)
- aplikace některých zásad managementu v řízení veřejné správy může ovšem výrazně přispět k její výkonnosti a efektivnosti
- pojem *správy* ve smyslu *obecném* má pro nás význam nejen teoretický, ale též zřetelně praktický pro bližší vymezení veřejné správy ve společnosti a pro určení jejích nositelů.

# SPRÁVA VEŘEJNÁ A SPRÁVA SOUKROMÁ

- podle toho, zda jde o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné, se rozlišuje správa *soukromá a veřejná*.
- veřejná správa bývá také charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém
- veřejná správa na rozdíl od správy soukromé je právem více vázána
- soukromá správa je spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské (výkonu veřejné moci)
- nositelé vrchnostenské veřejné správy (tj. veřejné moci) jsou vázáni v tom smyslu, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví
- rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní – platí to zejména o samosprávných svazcích, u nichž hranice mezi soukromým a veřejným zájmem nemusí být zcela zřetelná (příklad: hospodaření s komunálním majetkem)
- veřejnou správu nemůžeme kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují

# MATERIÁLNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

- pod označením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování) – materiální (funkční pojetí, nebo
- instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává (formální, institucionální, organizační pojetí)
- v materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní.
- **pozitivní vymezení** veřejné správy – pokus o popis správních úkonů a o jejich zobecnění metodami používanými především v právní vědě. Objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují. Činnost, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů). I když to neplatí např. pro samosprávnou činnost, platí takové vymezení nesporně pro největší část veřejné správy, totiž státní správu. Znakem bývá vázanost právem, doplněná politickou, právní a finanční odpovědností správy (především vlády) parlament
- **negativní materiální vymezení** veřejné správy vychází z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní: veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví, ani jako vládnutí

# ROZDĚLENÍ VÝKONU STÁTNÍ MOCI

- **Výkon státní moci lze rozlišit materiálně**
  - na **činnost zákonodárnou**, spočívající v tvorbě právních norem tvořících právní řád,
  - **moc soudní (výkon spravedlnosti)**, do níž se řadí rozhodování sporů a jurisdikce trestní, a
  - na **činnost správní (výkonnou)**, spočívající zejména v aktivní činnosti k prosazování a ochraně veřejného zájmu.

To, jakými orgány jsou tyto funkce státní činnosti uskutečňovány, je ovlivněno pozitivní úpravou.

# ZÁKONODÁRNÁ ČINNOST VERSUS VEŘEJNÁ SPRÁVA

- Podstata zákonodárné činnosti spočívá v tvorbě pramenů práva – zákonů, kterými se vytváří právní rámec, v němž se pohybují vedle občanské společnosti i ostatní složky státní moci.
- Zákonodárná moc je činnosti veřejné správy nadřazena, neboť ve vztahu k zákonodárství je veřejná moc činností podzákonnou.
- Vztah moci zákonodárné k moci výkonné je v parlamentní demokracii určen i tím, že *vláda je odpovědná moci zákonodárné*.
- Moc výkonná se ovšem výrazně na zákonodárné činnosti podílí - *zákonodárná iniciativa*, úkolem ministerstev a dalších ústředních správních úřadů je *pečovat o náležitou právní úpravu ve svých resortech*, připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, které jim uložila vláda, podílet se též na implementaci mezinárodních smluv a legislativních aktů EU.
- *Přijímáním podzákonných právních předpisů* provádějících zákony dotvářejí orgány moci výkonné zákony schválené Parlamentem; obsah prováděcích právních předpisů se tak často stává součástí zákona v materiálním smyslu slova.
- I orgány Parlamentu mohou výjimečně plnit některé správní funkce.



# SOUDNICTVÍ VERSUS SPRÁVA

- Soudnictví je – na rozdíl od zákonodárství – *činností aplikační*. Spočívá v provádění zákonů a jiných právních předpisů zákonem zřízenými nezávislými orgány – soudy. *Nezávislost soudů* je souvztažná s nezávislostí soudců, kteří soudnictví vykonávají. Soudy jsou institucionálně oddělené od orgánů moci zákonodárné a výkonné, úkolem moci výkonné je však zajišťovat materiální a organizační předpoklady pro fungování soudů. Nezávislost soudců je zajišťována jejich nesesaditelností, nepřeložitelností, dostatečným materiálním zabezpečením, soudci jsou při svém rozhodování vázáni (jen) zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.
- Rozhodovací činnost soudů, tedy aplikace zákonů a jiných pramenů práva v konkrétních případech, se uskutečňuje zpravidla na základě vnějšího podnětu (obžaloby státního zástupce, návrhu strany v civilním či správním soudnictví). I v rámci soustavy soudů se lze setkat s činností správní, a to v rámci tzv. *správy justice* (státní správy soudů).
- Některé činnosti, které jsou kompetenčně svěřeny do působnosti soudů, jsou obsahově blízké činnosti správní (např. vedení obchodního rejstříku).

# VÝKONNÁ MOC A JINÉ SLOŽKY STÁTNÍ MOCI

- Výkonná moc - *činnost nepřetržitá, organizující, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, působící ve veřejném zájmu k naplňování základních cílů státu.*
- Je to činnost *podzákonná*, pro niž stanoví zákonodárství obecná pravidla. Výkonná moc je však samostatnou složkou státní moci, která *není moci zákonodárné podřízena*, a smyslem oddělení od moci zákonodárné není, aby moc zákonodárná činnost výkonnou nahrazovala.
- Na rozdíl od soudů *není výkonná moc vykonávána nezávislými osobami s atributy soudcovské nezávislosti*, byť v tomto směru mohou existovat výjimky.
- Část činnosti orgánů výkonné moci, zejména v rámci správního řízení při rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců v oblasti veřejné správy, se jevově podobá rozhodovací činnosti soudů, s tím ovšem, že rozhodovací subjekt (správní orgán) i při této činnosti vystupuje jako *orgán veřejného zájmu*, který v řízení prosazuje.
- I v rámci výkonné činnosti se vykonávají *činnosti obdobné činnosti zákonodárné*. Ústava předvídá normotvornou činnost orgánů moci výkonné, a to vydávání prováděcích podzákonných právních předpisů, v některých zemích i dekrety na úrovni zákona
- Vztah moci výkonné a moci soudní je určen i tím, že *moc soudní kontroluje moc výkonnou* (abstraktní kontrola norem vydávaných výkonnou mocí a v případech, kdy veřejná správa zasahuje do právních poměrů jednotlivců)

# VEŘEJNÁ SPRÁVA

- Veřejnou správu, jako součást výkonné moci, lze zkoumat ve *funkčním smyslu* (jako činnost) a v *organizačním smyslu* (jako soubor institucí takovou činnost vykonávajících). Správa (administrativa) je cíleně zaměřená činnost k obstarávání nejrůznějších záležitostí. Správující vyvíjí aktivitu k takovým činnostem, nerozhoduje jenom jako nezúčastněný soudce.
- Veřejná správa je službou veřejnosti, není uskutečňována jen mocenskými nástroji veřejnoprávní povahy, ale užívá i nástrojů soukromoprávních či nástrojů typu doporučení, nezávazných informací, výzev apod.
- Veřejná správa v materiálním smyslu jako druh činnosti (spravování) je spojována s činností státních a jiných orgánů veřejné moci a dalších osob, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých veřejných úkolů.
- Ve formálním (organizačním) smyslu je veřejná správa souborem institucí (úřadů, orgánů, osob), které veřejnou správu vykonávají. V rámci formálního vymezení veřejné správy se zkoumá organizační základ a struktura nositelů a vykonavatelů veřejné správy, jejich vzájemné vztahy, u jednotlivých institucí jejich působnost a pravomoc.



# ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

- Podle nositelů, jimž je činnost veřejné správy přiřčována, se rozlišuje:
  - *státní správa*, jejímž nositelem je stát. Státní správa může být vykonávána jako přímá (vykonavateli jsou orgány státu) nebo jako nepřímá (vykonavateli jsou v rámci přenesené působnosti orgány jiných nositelů veřejné správy, především orgány územních samosprávných korporací),
  - *samospráva*, a to územní, profesní a jiná, svěřená na principu decentralizace samosprávným korporacím,
  - *ostatní veřejná správa*. Do této skupiny se řadí např. veřejná služba v oblasti televizního vysílání poskytovaná Českou televizí, poskytování služby veřejnosti šířením slovního a obrazového zpravodajství z České republiky, ze zahraničí a do zahraničí Českou tiskovou kanceláří, zabezpečování předpovědní povodňové služby Českým hydrometeorologickým ústavem atd.

# ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Podle právní formy, kterou je veřejná správa vykonávána, se rozlišuje:

- ***výsostná správa.*** Jedná se o správu uskutečňovanou formami správního (veřejného) práva, vykonavatelé veřejné správy přitom disponují mocenskou pravomocí. Zahrnuje jednak činnosti, označované jako vrchnostenská správa (tam, kde je s výkonem správy spojeno donucovací oprávnění, např. při činnostech policie, orgánů správního dozoru atd.), jednak činnosti, při nichž je uplatňování prostředků veřejného práva podmíněno žádostí nebo jinou souhlasnou aktivitou toho, vůči němuž úkon veřejné správy směřuje (např. v případě vydání správního aktu, kterým se vyhovuje žádosti o přiznání oprávnění),
- ***veřejná správa uskutečňovaná prostředky soukromého práva.*** Jedná se o fiskální správu, při níž vystupuje stát nebo jiný nositel veřejné správy jako osoba ve smyslu soukromého práva při zajišťování veřejných potřeb (např. výstavba dálnic a silnic, shromažďování a odvoz komunálního odpadu obcemi nebo dobrovolnými svazky obcí atd.), plnění veřejných úkolů osobami založenými nebo zřízenými státem nebo jinými nositeli veřejné správy a plnění veřejných úkolů soukromými osobami (např. financování a zajišťování výstavby, provozování a údržby dálnice nebo silnice I. třídy na základě smlouvy o převedení výkonu některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice nebo silnice I. třídy na koncesionáře – tzv. PPP projekty).

# ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

- Podle úkolů veřejné správy se rozlišuje např.:
  - *správa zásahová (vrchnostensky zasahující)*. Pro tuto činnost veřejné správy je typické vydávání povolení, příkazů, zákazů, např. v rámci správního dozoru, zajišťování veřejného pořádku, správy daní, cel, poplatků a jiných veřejných peněžitých plnění,
  - *správa pečovatelská (obstarávací)*. V rámci ní se zajišťuje např. dopravní, školská, zdravotnická atd. infrastruktura, poskytují se veřejné dávky, regulují se některé části trhu (např. v oblasti energetiky, cenové regulace),
  - *správa programová a plánovací* (např. územní plánování, zpracování a vydávání programu zlepšování kvality ovzduší, plány odpadového hospodářství).



# POJEM POLICIE

- **výsostná správní činnost, jejímž účelem je ochrana zdraví a života osob, majetku, veřejného pořádku a dalších hodnot před nebezpečím. Specifikem je, že policie je zaměřena na zachování dosavadních statků, není zásadně zaměřena na vytváření statků nových a na změnu dosavadního řádu.**
- **Jiří Hoetzel: policii jako specifická součást, resp. stránka veřejné správy: „Jejím úkolem jest chrániti preventivně neb represivně (pozn.: v originále se chybně uvádí ‚regresivně‘) určité právní statky ... at' úkony nevyrchnostenskými (na př. pozorováním, varováním, poučováním) neb úředními zákazy a příkazy. Její účel je v podstatě konservující: slouží jen k udržení dosavadních statků, nikoli k tvoření statků nových; nemá působnosti tvůrčí.“**
- **Policie státní x místní**
- **Policie bezpečnostní x správní („správní dozor“)**



## II. PRINCIPY ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY





# ZÁKLADNÍ PRINCIPY ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

- *Organizační principy zobecňují možná řešení uspořádání veřejné správy, vyjadřují i určité tendence ve změnách organizace, která se v různých dobách mění. Tyto principy zpravidla bývají vymezovány v protikladných dvojicích, které nemají univerzální uplatnění, ale v různém čase a místě bývá ten který princip upřednostňován na úkor principu jiného či uplatnění některého principu bývá korigováno principem jiným. Volba zákonodárce pro užití některého z principů by měla sledovat snahu o efektivní uspořádání soustavy veřejné správy v demokratickém právním státě.*
- principy
  - centralizace a decentralizace,
  - koncentrace a dekoncentrace,
  - organizační (služební) a jen instanční nadřízenosti a podřízenosti,
  - územní a věcný,
  - monokratický a kolegiální,
  - volební a jmenovací,
  - subsidiarity.

# PRINCIP CENTRALIZACE A DECENTRALIZACE

- Tyto principy souvisejí s vymezením, jaký subjekt je nositelem veřejné správy. Za zdroj veškeré veřejné moci na svém území je sice tradičně považován stát, ale ten přenechává či může přenechat část veřejné správy jiným, od státu odlišným nositelům, aby ji vykonávali sami svým jménem.
- Pro *centralizovaný* model správy, který v čisté podobě v demokratickém uspořádání neexistuje, je typické soustředění výkonu veřejné správy do řídicí moci státu. Naproti tomu *decentralizace* spočívá v přenechání části veřejné správy v podobě delegace působnosti a pravomoci na jiného nositele (na jiný subjekt) veřejné správy, aby tento nositel vykonával určité úkoly veřejné správy jako své vlastní, tedy vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.
- Subjekty, kterým stát přenechává takovou veřejnou správu, jsou nejčastěji samosprávné korporace, zejména územní a zájmové, princip decentralizace pak splývá s pojmem samospráva v právním smyslu. Orgány samosprávy, které vykonávají decentralizovanou správu, jsou přitom vázány toliko právním řádem, nikoli služebními příkazy či instrukcemi ze strany orgánů státu, nejsou vůči nim v podřízeném vztahu.
- V době totalitního systému do roku 1989 byla správa plně centralizovaná, veškerá správa byla správou státní. Projevem decentralizace veřejné správy je samostatná působnost krajů a obcí nebo svěřeni určitých úkolů veřejné správy k vykonávání profesním komorám



# PRINCIP KONCENTRACE A DEKONCENTRACE

- Tyto principy určují stupeň soustředění (koncentrace) výkonu veřejné správy na úrovni veřejných orgánů. Při *koncentraci* by v modelové podobě veřejnou správu vykonával jediný orgán, který by soustřeďoval v sobě veškeré funkce. *Dekoncentrace* může být *horizontální*, kdy dochází k rozdělení funkcí na jedné úrovni (na jedné územní úrovni, např. celostátní, regionální) z jednoho orgánu do více orgánů. Jde např. o vytvoření nového ministerstva, na které přejde část působnosti stávajícího ministerstva, a budou tak ministerstva dvě. Opakem je *horizontální koncentrace*.
- Funkce mohou být rozděleny i mezi vyšší a nižší úroveň. Při *vertikální koncentraci* se soustřeďují funkce na vyšší úrovni, při *vertikální dekoncentraci* se delegují funkce na nižší úroveň.
- Příkladem vertikální koncentrace bylo zřízení Úřadu práce ČR jako správního úřadu s celostátní působností, na který přešla působnost dosavadních úřadů práce působících v jednotlivých okresech, jakož i část působnosti obcí a krajů. Projevem vertikální dekoncentrace je pověření výkonu státní správy orgány územních samosprávných celků a jejich přenesená působnost.
- Při vertikální dekoncentraci zůstávají mezi vyššími a nižšími orgány vztahy nadřízenosti a podřízenosti, byť zákon může upravit možnosti nadřízených zasahovat do poměrů podřízených orgánů.

# PRINCIP ORGANIZAČNÍ (SLUŽEBNÍ) A POUHÉ INSTANČNÍ NAD- A PODŘÍZENOSTI

- **Vzájemný vztah úřadů nižších k úřadům vyšším může být vztahem podřízenosti a nadřízenosti. Může jít o formu *organizační podřízenosti*, vzhledem k úpravě státní služby lze hovořit o podřízenosti služební. Toto je typické pro nižší a vyšší státní správní úřady. Vyšší – nadřízený orgán může dávat nižšímu úřadu obecné i konkrétní pokyny, kterými ovlivňuje jeho činnost, aniž by forma ovlivňování činnosti nižšího úřadu byla detailně upravena v zákoně, tato možnost vyplývá z možnosti řídit.**
- **Při pouhé *instanční podřízenosti (podřazenosti)* nemůže vyšší orgán neomezeně zasahovat do činnosti úřadů nižších, ale je omezen na zákonem předem dané formy jejich ovlivňování (např. krajský úřad jako odvolací orgán vůči rozhodnutím orgánů obcí v samostatné působnosti).**

# PRINCIP ÚZEMNÍ A VĚCNÝ

- Při principu *územním (teritoriálním)* je kompetence úřadu vymezena tak, že je obecná, tzn. úřad je příslušný v zásadě po všechny záležitosti veřejné správy určitého území, není-li výslovně stanovena výjimka pro působnost nějakého jiného úřadu.
- Při principu *věcném (resortním)* je kompetence úřadu určena výhradně pro zajišťování záležitostí vymezeného okruhu, tedy úřad je specializovaný na jednu činnost.
- Při principu *teritoriálním* je zřizován úřad s obecnou působností pro vymezené území – vykonává veškeré záležitosti veřejné správy s výjimkou těch, pro které jsou zřizovány úřady speciální. Naproti tomu zřizování specializovaných úřadů pro výkon určitých záležitostí veřejné správy je projevem principu věcného.
- Je-li zřizován pro dané území jeden státní správní úřad s širokým rozsahem věcné působnosti, mají jednotlivé ústřední úřady omezenou možnost personálně ovlivňovat, kdo bude zajišťovat výkon správy v jimi řízeném resortu. Výhodou je možnost lepší koordinace výkonu různých oborů státní správy v územním obvodu správního úřadu.
- Při uplatňování principu věcného mají resortně příslušné ústřední úřady možnost výrazněji ovlivňovat, a to i personálně, fungování nižších správních úřadů. Věcný princip by měl být uplatňován především v těch specializovaných oborech správy, které vyžadují efektivní řízení z „centra“ a pro jejichž specifickou specifičnost není vhodné jejich organizační zařazení pod úřad s obecně vymezenou působností v daném místě.



# PRINCIP MONOKRATICKÝ A KOLEGIÁLNÍ

- Z hlediska toho, jakou právní formou se tvoří vůle – rozhodnutí orgánu vykonávajícího veřejnou správu, tj. zda tvoří rozhodovací vůli orgánu vůle jedné fyzické osoby nebo více fyzických osob, se rozlišuje mezi principem *monokratickým* a principem *kolegiálním*. V případě kolegiálních orgánů se tvoří vůle orgánu zpravidla hlasováním ve sboru fyzických osob, které orgán personálně tvoří.
- I orgán kolegiální má v čele fyzickou osobu, která vně tento úřad zastupuje, ale na tvoření vůle úřadu nemá větší vliv než jiný člen kolegiálního orgánu. Naproti tomu v monokraticky organizovaných orgánech, v nichž je orgánním nositelem jedna fyzická osoba, je tato osoba tvůrcem vůle orgánu, i když ve skutečnosti akty nemusí osobně tvořit – má ale možnost ingerovat do jejich tvorby.



# PRINCIP JMENOVACÍ A VOLEBNÍ

- K výběru osoby, která vykonává funkci ve veřejné správě, dochází zpravidla na základě jejich jmenování nebo volbou. Způsobu obsazení funkčního místa odpovídají organizační principy jmenovací a volební.
- Při *jmenování* je do funkce ve veřejné správě ustanovena konkrétní osoba, a to rozhodnutím nadřízeného orgánu nebo jiného k tomu oprávněného orgánu. Případný výběr více uchazečů o příslušnou funkci není součástí formálního postupu ustanovení do funkce.
- Při *volbě* je do funkce je prováděn kolegiálním orgánem výběr zpravidla z více osob, na základě vůle většiny.
- Jmenovací princip se uplatňuje například při ustanovování do funkcí v úřadech státní správy či územních samosprávných celků. Jmenování může předcházet výběrové řízení. Na základě volby jsou vybíráni například představitelé územních samosprávných celků nebo profesních komor.

# PRINCIP SUBSIDIARITY

- **Nositelé a vykonavatelé veřejné správy by ve své činnosti měli spravovat zásadně všechny záležitosti veřejné správy, které nepřesahují svým významem a povahou rámec úkolů, k jejichž plnění takový nositel a vykonavatel existuje.**
- **Princip *subsidiarity* má zásadní význam při vymezení vztahu územní samosprávy a státní správy, resp. i vztahu obecní samosprávy k samosprávě regionální (u nás krajské). V působnosti základních územních samosprávných celků by měly být zásadně všechny záležitosti místního významu, nepřesahují-li rámec územního celku např. proto, že mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel. Zásadně až ty veřejné záležitosti, které tento místní rámec překračují, mají být zajišťovány orgány vykonávajícími vyšší územní samosprávu na úrovni kraje nebo státní správu.**



### III. NOSITELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY





# NOSITELÉ (SUBJEKTY) VEŘEJNÉ SPRÁVY

- **stát**
- **jiní nositelé VS**
  - veřejnoprávní korporace
  - veřejné ústavy
  - veřejné podniky
  - veřejné fondy
  - další veřejnoprávní subjekty některé právnické osoby soukromého práva a fyzické osoby, jestliže je na ně delegována působnost a pravomoc v oboru veřejné správy tak, aby tyto úkoly vykonávaly vlastním jménem a na vlastní odpovědnost

# STÁT

- **Stát je originárním nositelem veřejné správy. Veřejná správa tvoří součást moci výkonné, která se přičítá státu. Zákony, které přijímá stát, určují celkový rozsah veřejné správy a to, kdo ji bude vykonávat. Stát je suverénem uvnitř i navenek, je nositelem práva vykonávat veřejnou správu. Stát zřizuje své organizační složky, kterým svěřuje zákonem působnost k výkonu svěřených záležitostí v oboru státní správy, rovněž přenáší některé úkoly státní správy na orgány nestátních subjektů, především orgány samosprávy. Nikoli organizační složky státu, ale stát jako takový je odpovědný za jednání svých orgánů a dalších orgánů, na které výkon státní správy přenesl. Na základě právního řádu státu jsou zřizováni i jiní nositelé veřejné správy a vytvářeny jejich organizační struktury.**
- **Státu náleží veřejná autorita k tvorbě právního řádu a zajištění jeho výkonu. Stát vystupuje nejen ve veřejnoprávních vztazích, ale i ve vztazích soukromoprávních.**

# VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

- **Člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně (= vlastním jménem) plnit veřejné úkoly**
- **Znaky**
  - Členský princip
  - Právní osobnost: princip omezené subjektivity, zásadně jen tolik, co je nezbytné pro plnění veřejných úkolů; právní osobnost (subjektivita) i v soukromoprávním smyslu
  - Je právnickou osobou
  - Zřízení zákonem (jiným vrchnostenským aktem)
  - Svěření rozhodovací (samosprávné) pravomoci
  - Určitá nezávislost a autonomie na státní správě, státu náleží právní dozor nad zákonností
- **Druhy**
  - Územní: zahrnují členy podle vymezeného území a vykonávají moc na vymezeném území
  - Zájmové (uvádí se též osobní) : spojují členy vykonávající nějaké povolání (komory)
  - Věcné (reálné) členství vyplývá z vlastnictví k určité věci nebo obstarávání společných záležitostí (svazky obcí)



# VEŘEJNÝ ÚSTAV

- **Souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž tento subjekt disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu**
- **Znaky:**
  - Na rozdíl od korporací nemají členy, ale uživatele (destináře), není členská základna a demokratická organizační struktura
  - Ustupuje myšlenka samosprávy
  - Užívání veřejného ústavu je veřejnoprávní, není-li stanoveno jinak
  - Mohou mít různou právní formu: příspěvková organizace, školská právnická osoba, veřejná výzkumná instituce, veřejná kulturní instituce
- **Druhy:**
  - Samostatné: zřizovány zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem, právní subjektivita. Např. Česká filharmonie, veřejné školy, veřejné nemocnice. Kombinace veřejného ústavu a veřejnoprávní korporace veřejné vysoké školy
  - Nesamostatné: organizační jednotka právního subjektu (státu, kraje, obce). Např. škola zřízená při diplomatické misi nebo konzulárním úřadu, pokud nemá právní subjektivitu

# VEŘEJNÝ PODNIK

- Subjekt veřejného práva, jemuž jsou svěřeny věcné a osobní prostředky za účelem zajišťování veřejných potřeb způsobem podnikatelské činnosti
- Mezi veřejným podnikem a třetími osobami vznikají zásadně vztahy soukromoprávní povahy
- Ziskovost (rozdíl od veřejného ústavu)
- Např. Řízení letového provozu ČR, s.p., jednotlivá povodí, Česká pošta, s.p.

# VEŘEJNÉ FONDY

- **Zákonem zřízený subjekt, který tvoří účelově určené finanční prostředky na udržování nebo rozvoj určitých veřejných statků**
- **Např. Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní zemědělský intervenční fond**

# OSOBY SOUKROMÉHO PRÁVA

- *právnícké osoby soukromého práva, případně i fyzické osoby, které na základě zákonného nebo jiného úředního pověření vykonávají veřejnou správu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost*
- např. velitel lodi při výkonu velitelské pravomoci na námořním plavidle, ošetřující lékař při posuzování zdravotního stavu pro účely nemocenského pojištění
- osobou soukromého práva vykonávající veřejnou správu však např. není autorizovaný inspektor nebo provozovatel stanice technické kontroly provádějící technické prohlídky silničních vozidel (sice vykonávají činnosti s důsledky v oblasti veřejného práva, nedisponují však prostředky veřejné moci)
- za nositele nevyrchnostenské správy plnící veřejně prospěšné úkoly se považují *nadace a nadační fond*, jsou-li zřízeny za veřejně prospěšným účelem. Nadace a nadační fondy jsou druhem fundace jako právnické osoby soukromého práva vytvořené majetkem vyčleněným k určitému účelu. Jejich poměry se řídí občanským zákoníkem. Do stejné skupiny nositelů nevyrchnostenské správy lze řadit i *veřejně prospěšnou právnickou osobu*



## IV. VYKONAVATELÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY





# POJETÍ VYKONAVATELE VEŘEJNÉ SPRÁVY

- *Veřejná správa, jejímž nositelem je stát nebo právnická osoba, může být uskutečňována pouze některým vykonavatelem, jehož jednání je přičitatelné nositeli (subjektu) veřejné správy. Nositelé veřejné správy, s výjimkou případu, kdy by se jednalo o fyzickou osobu, nemohou jako takoví jednat, ale jednají svými orgány.*
- *Zásadní význam má členění vykonavatelů veřejné správy na přímé a nepřímé, a to podle toho, zda je vykonavatel orgánem nositele (subjektu) veřejné správy, jemuž je jeho jednání přičítáno (*přímý vykonavatel*), nebo zda vykonavatel vykonává na základě pověření (delegace) veřejnou správu přičitatelnou nositeli (subjektu) veřejné správy jako orgán jiného subjektu (*nepřímý vykonavatel*).*
- *V našich podmínkách se přímí vykonavatelé státní správy se označují jako *orgány moci výkonné*, jsou jimi především ministerstva a jiné správní úřady, nepřímými vykonavateli státní správy jsou především orgány územních samosprávných celků vykonávající tzv. přenesenou působnost.*

# ORGÁN VEŘEJNÉ SPRÁVY

- **Orgánem veřejné správy lze rozumět právně vytvořenou instituci, již je svěřena působnost a pravomoc jednat za stát nebo jiný takový subjekt.**
- **Od toho je třeba odlišit tzv. orgánní nositele – fyzické osoby, jimiž orgán svěřenou působnost a pravomoc vykonává. Právně relevantní jednání orgánního nositele je přičitatelné orgánu, a tím i nositeli (subjektu) veřejné správy. Orgánní nositel nemusí jednat osobně, ale zástupcem, jehož postavení vyplývá z organizačního uspořádání v daném orgánu.**
- *Orgán nositele veřejné správy je charakterizován tím, že je to právně vytvořená jednotka, která je začleněna k nositeli správy, avšak je organizačně samostatná, oddělená od jiných jednotek.*
- **Orgán není osobou.**

# SPRÁVNÍ ÚŘAD (ÚŘAD)

- **orgány státu nebo jiných nositelů veřejné správy zřízené především za účelem výkonu veřejné správy vůči jejím adresátům**
- **Pojem úřad, resp. správní úřad, bývá pojímán v různém smyslu:**
  - 1) **v organizačním (institucionálním) pojetí:** jako organizační jednotka nositele veřejné správy, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím orgánů nositelů nebo zástupců, kteří jednají jménem nositele správy
  - 2) **ve funkčním pojetí:** jako zákonem stanovený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny některému orgánu jako jeho působnost;
    - Příkladem je stavební úřad, jehož stanovena působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu vykonávaná určenými obecními úřady a dalšími orgány, tyto orgány přitom vykonávají i působnost jinou.
  - 3) **v pojetí pomocného útvaru:** (správní) úřad bývá vymezován též jako pomocná instituce zajišťující podmínky pro výkon činnosti orgánu nositele veřejné správy. Takto chápaný úřad nemá vlastní působnost a pravomoc;
  - 4) **jako souhrn kompetencí spojených s výkonem určitého místa ve veřejné správě.**
    - např. úřad soudce, úřad děkana, úřad prezidenta apod.



V. SYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY





# PRVKY URČUJÍCÍ VYMEZENÍ SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY

- **forma vlády**
  - demokratická, nedemokratická
- **složení nejvyšších státních orgánů a jejich vzájemné vztahy**
  - podle hlavy státu monarchie, republika (monokratická či kolegiální hlava státu)
  - absolutní monarchie, konstituční monarchie
  - prezidentská republika, poloprezidentská republika, parlamentní republika
- **učlenění státu**
  - unitární stát, federace, konfederace
- **územně správní členění**
- **existence územní samosprávy**
- **uplatňování forem přímé demokracie**
- **stupeň svobody politické a ekonomické**

# KONTINENTÁLNÍ MODEL

- Model vychází především z veřejné správy vyvinuté ve Francii a Německu, výraznou historickou stopu přinesla i úprava správy v bývalé rakouské monarchii. V kontinentálním modelu je výrazná právní regulace činnosti veřejné správy a požadavek zákonnosti v zásazích veřejné moci do práv jednotlivců vrchnostenským způsobem.
- Kontinentální právo vychází z tradičního dělení právního dualismu na soukromé a veřejné právo. Pro veřejné právo, uplatňované veřejnou správou způsoby uplatňující vůči jednotlivcům veřejnou moc ve veřejném zájmu, naproti tomu pro soukromé právo je typické, že reguluje vztahy mezi osobami, kteří vůči sobě veřejnou (administrativní) moc nemají. Byť se v některých oblastech rozdíl mezi veřejným a soukromým právem stírají (stát a jiné veřejné instituce využívají soukromoprávní nástroje např. při výstavbě dopravní infrastruktury, naproti tomu veřejné právo např. stanoví řadu pravidel týkající se ochrany spotřebitele, např. dozor nad poskytováním půjček bankovními a nebankovními institucemi).
- Ve státech kontinentálního modelu se setkáváme s psanými ústavami – základními zákony státu, které upravují základy organizace výkonné moci a někdy i základní vymezení struktur veřejné správy.

# BRITSKÝ MODEL

- Na rozdíl od kontinentálního modelu absentuje psaná ústava, stát není vnímán jako dominantní instituce, ale jen nástroj k prosazování v nezbytně potřebné míře veřejného zájmu. Není uplatňován model dělby moci v tradičním kontinentálním pojetí mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale ve vztahu mezi parlamentem a vládou a státním aparátem je zvýrazněna role parlamentu jako orgánu výrazně kontrolujícího činnost vlády a jejích jednotlivých agend.
- Státní správa představovaná ústředními orgány – ministerstvy a územně dekoncentrovanými úřady v hrabstvích je relativně malá. Orgány hrabství a distriktů („větších okresů“) vykonávají působnost samosprávnou (tj. nikoli správy státní), parlament ale může legislativně svěřit i těmto orgánům záležitosti státní.
- Britskému modelu se blíží i systémy správy v severských evropských státech (tzv. skandinávský model).



# VI. VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKOSLOVENSKU





# ÚSTAVNÍ LISTINA ČSR Z 29. 2. 1920

- **forma státu: demokratická republika s voleným prezidentem jako hlavou státu**
- **území republiky tvoří jednotný celek**
- **součástí nedílného státního celku bylo samosprávné území Podkarpatské Rusi**
- **zákonodárná moc příslušela Národnímu shromáždění tvořenému poslaneckou sněmovnou a senátem**
- **vládní a výkonnou moc představovali prezident republiky, vláda, ministerstva a nižší správní úřady**
- **prezident republiky byl volen oběma komorami parlamentu na 7 leté období**
- **prezident nebyl za výkon své funkce odpovědný, úkony prezidenta spolupodepisoval příslušný člen vlády**
- **členy i předsedu vlády jmenoval a propouštěl prezident**
- 
- **mimo rámec ústavy působila ve dvacátých letech tzv. parlamentní pětka tvořený předáky nejvlivnějších politických stran**

# DOKUMENTY K MÍSTNÍ SPRÁVY V OBDOBÍ 1. REPUBLIKY

- **novela obecních zřízení** z roku 1919
- **župní zřízení z r. 1920** území republiky rozdělil na 21 žup (9 v Čechách, 5 na Moravě, 1 ve Slezsku, 6 na Slovensku, území Podkarpatské Rusi nebylo rozděleno na župní celky)
  - župní zastupitelstvo bylo volené na 6 let, jedna třetina členů byla jmenována vládou
  - dalším orgánem výbor volen zastupitelstvem
  - župy se dělily na menší správní celky – okresy
  - účinnosti nabyl zákon jen na Slovensku
  - silný vliv ministerstva vnitra na činnost župních orgánů
  -
- **zákon o organizaci politické správy z r. 1920**
  - území republiky rozděleno na 4 země – Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatskou Rus
  - zemi spravoval zemský úřad v čele se zemským prezidentem a zemské zastupitelstvo
  - jednu třetinu členů zastupitelstva jmenovala vláda z odborníků
- nižším útvarem okresy, reprezentované okresními úřady na čele s okresním hejtmanem

# STÁTOPRÁVNÍ ZMĚNY OD ROKU 1938

- 1938:
  - Mnichovská dohoda
  - Postoupení části území ČSR Polsku
  - Vídeňská arbitráž
  - ústavní zákony o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi
- 1939:
  - vznik „Protektorátu Čechy a Morava“
  - orgány autonomní správy a orgány říšské



# PROZATÍMNÍ STÁTNÍ ZŘÍZENÍ V EMIGRACI

- přeměna Československého národního výboru, uznaného Velkou Británií za prozatímní československou vládu s výhradami, které se týkaly konečné podoby československých poválečných hranic, na Prozatímní státní zřízení ČSR v emigraci
- tvořili ho prezident republiky, exilová vláda a Státní rada
- ústavní dekret z 15. 10. 1940 o prozatímním výkonu moci zákonodárné
- londýnskému československému státnímu zřízení v emigraci nebylo umožněno vrátit se po osvobození do vlasti
- moskevská dohoda Beneše a londýnských exilových politiků s moskevským vedením KSČ a se zástupci Slovenské národní rady o složení nové vlády
- Prozatímní státní zřízení skončilo 4. 4. 1945
- Jmenována první vláda Národní fronty Čechů a Slováků
- Košický vládní program

# DOKUMENTY K OBNOVENÍ PRÁVNÍHO POŘÁDKU A K POVÁLEČNÉMU USPOŘÁDÁNÍ

- **Ústavní dekret č. 11/1944 Úř.věst.čs., o obnovení právního pořádku**
  - Za československý právní řád prohlášeny ústavní a jiné právní předpisy čsl. Státu vydané do 29.9.1938 včetně
  - Předpisy vydané v dob nesvobody (30.9.1938 – 4.5.1945) byly z čsl. právního řádu vyloučeny
  - Některé z neplatných předpisů byly na přechodnou dobu (nebyla nikdy stanovena) použitelné
- **Ústavní dekret č. 3/1945 Úř.věst.čs., o výkonu moci zákonodárné v přechodném období**
- **Ústavní dekret č. 18/1944 Úř.věst.čs., o národních výborech a Prazatímním národním shromáždění**
- **Pražské dohody**
  - Mezi vládou ČSR a předsednictvem Slovenské národní rady z 2: 6. 1945
  - Další z 11. 4. 1946 a 27. 6. 1946

# ÚSTAVNÍ DOKUMENTY OD ROKU 1948

- Ústava Československé republiky č. 150/1948 Sb.
- Ústava Československé socialistické republiky č. 100/1960 Sb.
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

# POSTAVENÍ CENTRÁLNÍCH ORGÁNŮ OD ROKU 1948 DO ROKU 1968

- **Jednokomorové Národní shromáždění**
- **Asymetrické postavení slovenských orgánů (Slovenská národní rada, do r. 1960 Sbor pověřenců)**
- **Individuální hlava státu – prezident, od r. 1960 odpovědný Národnímu shromáždění**
- **Vláda, ministerstva**
- **Od r. 1960 i ústavně zakotvená vedoucí úloha KSČ**
- **Volby organizované Národní frontou, jednotná kandidátka**



# ZMĚNY OD ROKU 1969

- **Tři soustavy orgánů centrální moci (federální a republikové)**
- **Výlučná působnost ČSSR (federace), společná působnost federace a obou republik, výlučná působnost republik**
- **Hlava státu jen na úrovni federace (prezident)**

# ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

- **Kraje (1949,1960)**
- **Okresy**
- **Obce a vojenské újezdy**
  
- **Zánik zemí**

# NÁRODNÍ VÝBORY – LONDÝNSKÁ A MOSKEVSKÁ KONCEPCE

- spory o budoucí podobu veřejné správy, které probíhaly mezi londýnskou a moskevskou složkou zahraničního odboje a později (při přípravě nové ústavy) mezi jednotlivými stranami sdruženými v Národní frontě.
- V období okupace vznikaly národní výbory (označované zpravidla jako „národně revoluční výbory“) zprvu jako ilegální odbojové orgány. Měly představovat formu odboje, podporovanou především ze strany moskevského odbojového vedení.
- Mezi londýnským a moskevským vedením odboje však panovaly zásadní spory o koncepci budoucích národních výborů. Podle tzv. *londýnské koncepce* se měly stát jen *dočasnými orgány odbojového charakteru, které by později vystřídala řádná organizace politické správy a samosprávy* navazující na právní stav po přijetí zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.
- Tzv. *moskevská koncepce* naopak počítala s *národními výbory jako s „trvalým“ základem nové struktury veřejné moci*, který by nahradil dřívější správní organizaci.
- Druhý spor se vedl o *rozsah kompetence národních výborů*: zda má jejich působnost odpovídat působnosti dřívější územní samosprávy (v podstatě londýnská koncepce), anebo zda se u nich má spojit dřívější politická (státní) i samosprávná složka veřejné správy (moskevská koncepce).

# PRÁVNÍ DOKUMENTY O NÁRODNÍCH VÝBORECH

- ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
- vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů
- vládní nařízení č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledku voleb do ústavodárného Národního shromáždění
- *národní výbory byly v této době orgány s dvojí povahou: byly jednak orgány územních korporací, jednak byly státními orgány*
- *tehdejší právní úprava rozlišovala mezi národním výborem, kterým se rozuměl volený sbor, tvořený „členy národního výboru“, složkami národního výboru, kterými byli rada, předseda, referenti a komise, a úřadem národního výboru*
- **ústava 1948**
- **zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, kterým došlo ke zrušení fondů a kmenového jmění dřívější samosprávy**



# PRÁVNÍ DOKUMENTY O NÁRODNÍCH VÝBORECH

- ústavní zákon č. 81/1953 Sb., o řízení národních výborů vládou;
- ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech;
- zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech;
- zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech;
- Ústava 1960
- zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech
- Právní vývoj po roce 1948 již přestal klást důraz na to, že národní výbory jsou „orgány jednotné lidové správy“, ale spíše rozlišoval jejich postavení jako „orgánů státní moci“ a „orgánů státní správy“, kdy tedy vystupují jako zastupitelské sbory reprezentující obyvatelstvo („pracující lid“) toho kterého územního obvodu, a kdy jsou naopak výkonnými orgány státu a přísluší jim úkoly státní správy. Uvedený dvojitý charakter však vyvolával množství otázek a přesné rozdělení, kdy vystupoval národní výbor jako orgán státní moci a kdy jako orgán státní správy nebylo v podstatě možné.

# DĚKUJI ZA POZORNOST

Jungmannova 17 | 110 00 Praha 1 | Česká republika  
cevro.cz