

Verejná správa a verejná služba

PhDr. Matúš VYROSTKO, PhD.
úvod a 1. prednáška



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ



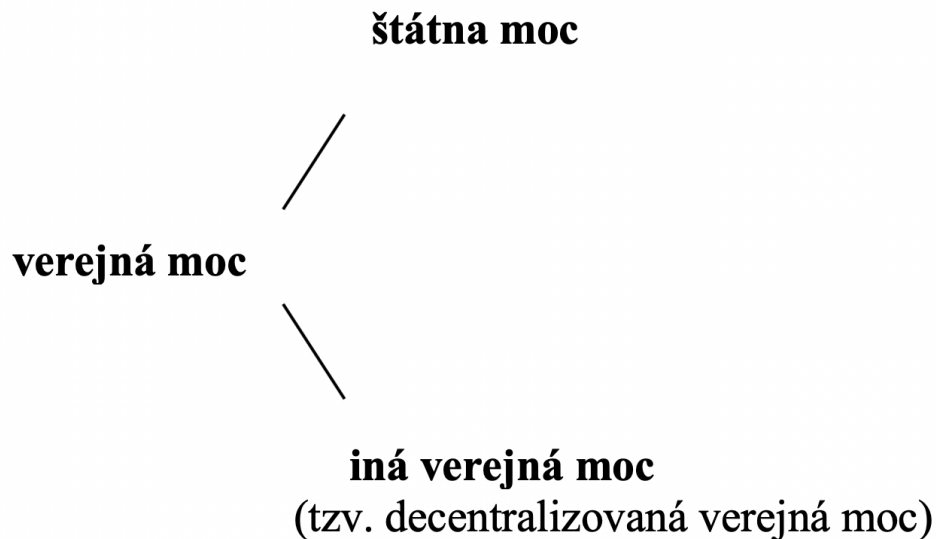
Cílem předmětu je navázat na získané znalosti a dovednosti z předmětu Teorie veřejné správy a prohloubit nové poznatky, které budou aplikovány do uvedené problematiky veřejné správy a veřejné služby. Předmět ve svém obsahu nezapomíná ani na zaměstnance ve veřejné správě a s nimi souvisejícími zákony a nařízeními.

Verejná správa – čo je to?



- **Praktická činnosť – správa vecí verejných**
- **Vedná disciplína**
- **Študijný odbor, študijný program**
- **Inštitucionálne zabezpečenie – sústava inštitúcií a orgánov verejnej správy, ktoré ju vykonávajú**

Ako sa delí verejná moc?



vykonávaná štátnymi orgánmi moci
zákonodarnej (parlament)
výkonnej (vláda, prezident)
súdnej (ústavný súd, všeobecné súdy).

vykonávaná neštátnymi subjektmi,
v našom prípade orgánmi obecnej
a regionálnej samosprávy (v Česku
kraj, na Slovensku samosprávny kraj,
v Poľsku vojvodstvo, v Maďarsku
župa).



- **Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.**
- **Ústava České republiky 1/1993 Sb**
- **SCISKALOVÁ, M. a VYROSTKO, M. Veřejná správa a veřejná služba. Opava: Fakulta veřejných politik v Opavě, 2020. Dostupné z: <https://elearning.slu.cz/course/index.php?categoryid=66>**
- **POMAHAČ, R. Veřejná správa. Praha: Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-447-6.**
- **POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy. Praha: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.**
- **Zákon č. 234/2014 Sb. Zákon o státní službě.**

Doporučená literatura



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

doporučená literatura

Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích (krajské zřízení).

SCHELLE, K. Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-374-7.



- písomná skúška

- pre úspešné ukončenie predmetu je potrebné vychádzať z obsahu prednášok, seminárov a povinnej literatúry (hlavne opory a prednášky)



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA
V OPAVĚ**

Prednáška



- **je stát, v němž výkon státní moci je omezen zákonem, článek 2, odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stanoví:**
- **„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“**



- **Princip právního státu je jedním ze základních pilířů demokratického systému. Podle britského ústavního teoretika Alberta V. Diceyema se právní stát musí opírat o tři základní zásady:**
 - **nikdo nesmí být trestán, a majetková práva, jakož i osobní integrita nikoho ne-smí být porušována, pokud taková osoba neporušila zákon.**
 - **nikdo nestojí nad zákonem; každý je subjektem práva.**
 - **vláda lidu musí být založena na vládě zákona.**



- **Lze konstatovat, že stát garantuje to, aby právo bylo aplikováno na každého člena občanské společnosti stejně a sám musí právo respektovat a být podřízen právu.**



- **Hlavním cílem teorie právního státu bylo a je definovat náležitý vztah mezi jedincem a státem. Tento vztah je v demokratické společnosti založen na zásadě:**
 - **občanovi je dovoleno vše, co není zakázáno právem, zatímco**
 - **orgánům státu je zakázáno vše, co jim právem není výslovně dovoleno nebo co jim není výslovně přikázáno.**



- **Respektování uvedené zásady je právním výrazem širšího politického konceptu, podle něhož vše, co není zakázáno zákonem, je dovoleno. Občan si musí být jist, že s ním bude vždy v rámci uplatňování státní moci, zacházeno v souladu s právem a stát se vždy musí řídit právem, tzn.:**
 - **aktivity státních orgánů musí mít právní základ (právní předpisy),**
 - **každý vztah mezi jedincem a státní institucí musí být právním vztahem.**

- **V podmínkách České republiky je Ústavní soud ústavní orgán na ochranu ústavnosti. Je povolán k tomu, aby právní normy byly v souladu s ústavností. Právní předpisy, které regulují chování subjektů, stanoví práva a povinnosti, byly ve veřejném zájmu a ochraňovaly oprávněné zájmy. Demokratický stát je vázán čtyřmi faktory:**
 - **ústavou,**
 - **zákony,**
 - **mezinárodním právem,**
 - **obecnými demokratickými principy.**



- V České republice jsou zakotvena tradiční demokratická práva a svobody ústavní dokumentem, kterým je Listina základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., dále jen LZPS).

- K dalším nejvýznamnějším zásadám LZPS např. patří:
 - **legální licence** (čl. 2 odst. 3 LZPS „ Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle níž občan je oprávněn činit vše, co není zákonem zakázáno“), a naopak není povinen činit to, co zákon neukládá.
 - **výčtu veřejnoprávních požadavků** (čl. 2, odst. 2 LZPS „ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.) podle níž správní orgán může činit pouze to, co mu zákon přímo ukládá a způsobem zákonem stanoveným.



- K základním znakům právního státu patří zákonnost, právní jistota a přiměřenost. Jak je výše uvedeno má každý občan České republiky právo na kvalitní, srozumitelné a jasné právní předpisy, což v sobě zahrnuje i jejich stabilitu, která patří mezi znaky právního státu. Nejen v současnosti se setkáváme s významným množstvím schvalování noveliza-cí právních předpisů, příkladem nám např. poslouží živnostenský zákon, daňové zákony, zákoník práce.



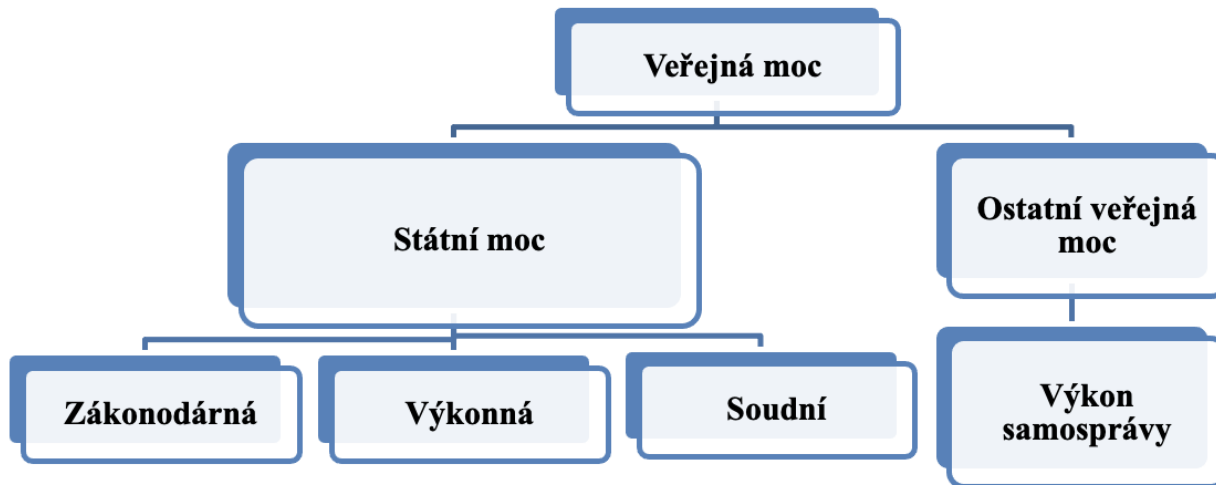
- Orientace dotčených subjektů v právním řádu se tak bez použití přístrojů informačních technologií stává složitější. V tomto ohledu lze konstatovat, že určitým východiskem ze složité situace může být mj. aplikační praxe příslušných soudů ve formě jejich rozsudku (judikáty) a tím i podpora jistoty a přiměřenosti práva.



- Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát obecně rozumí správa veřejných záležitosti, ve veřejném zájmu:
 - **státu jako celku,**
 - **jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu.**
-
- **Veřejnou správu nevykonává pouze stát prostřednictvím svých orgánů, pověřuje ji i jiné subjekty, těmi jsou veřejnoprávní korporace (obce, kraje). Stát disponuje státní moci a na základě pověření pak veřejnoprávní korporace nestátního charakteru, jsou povolány ke správě veřejných záležitosti tj. **samospráva.****



- Výkonnou moc lze charakterizovat jako součást veřejné moci a její výkon představuje právě veřejná správa. Obsah pojmu moc veřejná je tak širší než pojmu moc státní, když tato moc je součástí moci veřejné. Z toho vyplývá, že **moc veřejná je vykonávána jak orgány státní moci tj. orgány mocí zákonodárné, výkonné a soudní**, tak i dalšími subjekty, zejména již zmíněnými **orgány samosprávy (územními, zájmovými)**.





- Veřejnou moc lze dělit na moc státní a ostatní veřejnou moc:
 - Moc státní, kterou disponuje sám stát, zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, označovaného jako státní mechanismus. Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, je zdrojem veškeré státní moci lid, který tuto moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.



- Bylo-li výše uvedeno, že veřejná správa je projevem výkonné moci ve státě, je možno ji vymezit i z negativního hlediska, a to jako státní činnost, která je státem vykonávána vedle zákonodárství a soudnictví.



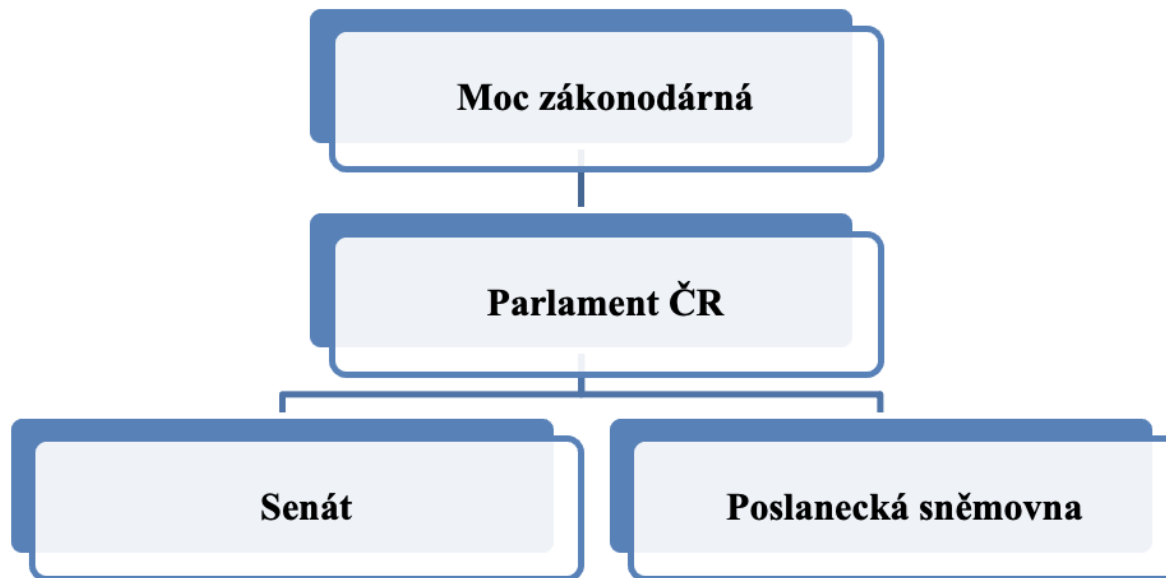
- Klasickou teorií o rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní vypracoval v první polovině 18. století francouzský ideolog osvícenectví CH. L. MONTESQUIEU žijící v létech 1689 - 1755.



- **Zákonodárství** obecně představuje tvorbu, přijímání a schvalování zákonů zákonodárnými orgány. V podmínkách České republiky je to Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, Senát. Úkolem veřejné správy je realizace právních předpisů schválených těmito orgány tj. orgány státu vykonávající veřejnou správu (orgány výkonné moci). Zákonodárné orgány zákony vytváří a orgány veřejné správy zákony provádí.



- Veřejná správa se sice podílí na přípravě zákonů (např. zákonodárná iniciativa zastupitelstva kraje), nicméně její vůle není pro přijetí zákonů rozhodující. Podílí se rovněž na tvorbě práva, např. zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje vydávají obecně závazné vyhlášky. Rada obce, rada kraje vydává nařízení v přenesené působnosti (např. tržní řád). V tomto případě se nejedná o zákonodárství, ale o odvozenou normotvorbu, tj. vydávání právních předpisů „na základě zmocnění v zákoně, k provedení zákona a v jeho mezích“.





- Soudnictví je výkonnou činností orgánů státu, neboť provádí zákony. Rozlišující znaky s veřejnou správou nalezneme v případě jejich:
 - funkčního zařazení, soudnictví představuje nalézání práva ve sféře soukromých i veřejných zájmů. V případě veřejné správy nejde primárně o nalézání práva, ale zejména o realizaci zájmů veřejných v mezích práva,
 - organizačního zařazení, když oproti veřejné správě je soudnictví realizováno orgány, které si jsou vzájemně rovny. Soudy v rámci uspořádání soudní soustavy jsou na sobě, co se týče jejich nadřízenosti a podřízenosti a z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů, zcela nezávislé. Nezávislí jsou ve svém rozhodování i jednotliví soudci.



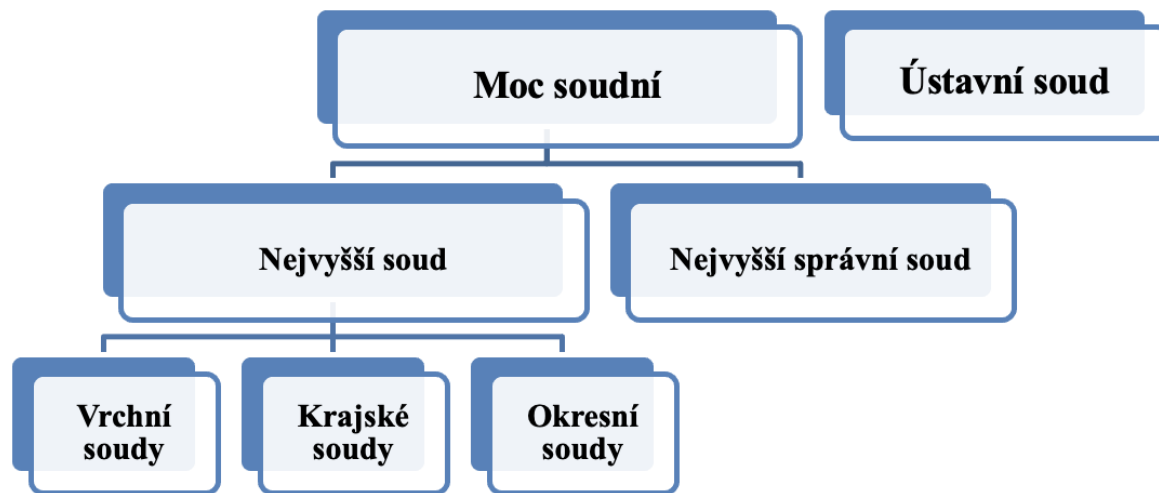
- Soudnictví je výkonnou činností orgánů státu, neboť provádí zákony. Rozlišující znaky s veřejnou správou nalezneme v případě jejich:
 - funkčního zařazení, soudnictví představuje nalézání práva ve sféře soukromých i veřejných zájmů. V případě veřejné správy nejde primárně o nalézání práva, ale zejména o realizaci zájmů veřejných v mezích práva,
 - organizačního zařazení, když oproti veřejné správě je soudnictví realizováno orgány, které si jsou vzájemně rovny. Soudy v rámci uspořádání soudní soustavy jsou na sobě, co se týče jejich nadřízenosti a podřízenosti a z toho vyplývající vázanosti příkazy výše postavených orgánů, zcela nezávislé. Nezávislí jsou ve svém rozhodování i jednotliví soudci.



- Základní pravidla týkající se organizace a fungování soudního systému v ČR stanoví hlava čtvrtá Ústavy ČR, přičemž nezanedbatelný význam mají též ustanovení hlavy páté Listiny základních práv a svobod garantující právo na soudní a jinou právní ochranu. Ústavní normy týkající se obecného soudnictví jsou konkretizována běžným zákonem, jímž je t. č. zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Ten mj. zakotvuje požadavky na soudce, jejich jmenování a zánik jejich funkce, zavádí principy jejich kariérního postupu, stanoví pravidla pro laickou účast na výkonu soudní moci a definuje způsob státní správy soudnictví.



- Soudnictví je v duchu tradic románsko-germánské právní rodiny budováno jako profesionální (požadavek pětiletého magisterského vzdělání v oboru práva spojený s požadavkem složením odborné justiční zkoušky) a kariérní (věková hranice 30 let pro jmenování do funkce soudce a následná časová neomezenost výkonu funkce soudce resp. nesesaditelnost soudce).





- Soudnictví je v duchu tradic románsko-germánské právní rodiny budováno jako profesionální (požadavek pětiletého magisterského vzdělání v oboru práva spojený s požadavkem složením odborné justiční zkoušky) a kariérní (věková hranice 30 let pro jmenování do funkce soudce a následná časová neomezenost výkonu funkce soudce resp. nesesaditelnost soudce).



- Ostatní veřejná moc je státem, v příslušném rozsahu, svěřena subjektům tzv. nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Tím je i od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. Veřejná moc tak fakticky odvozuje svůj základ opět z moci státní a tím s ní má i určité společné znaky. Projevuje se jako decentralizovaná státní moc a její subjekty společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.



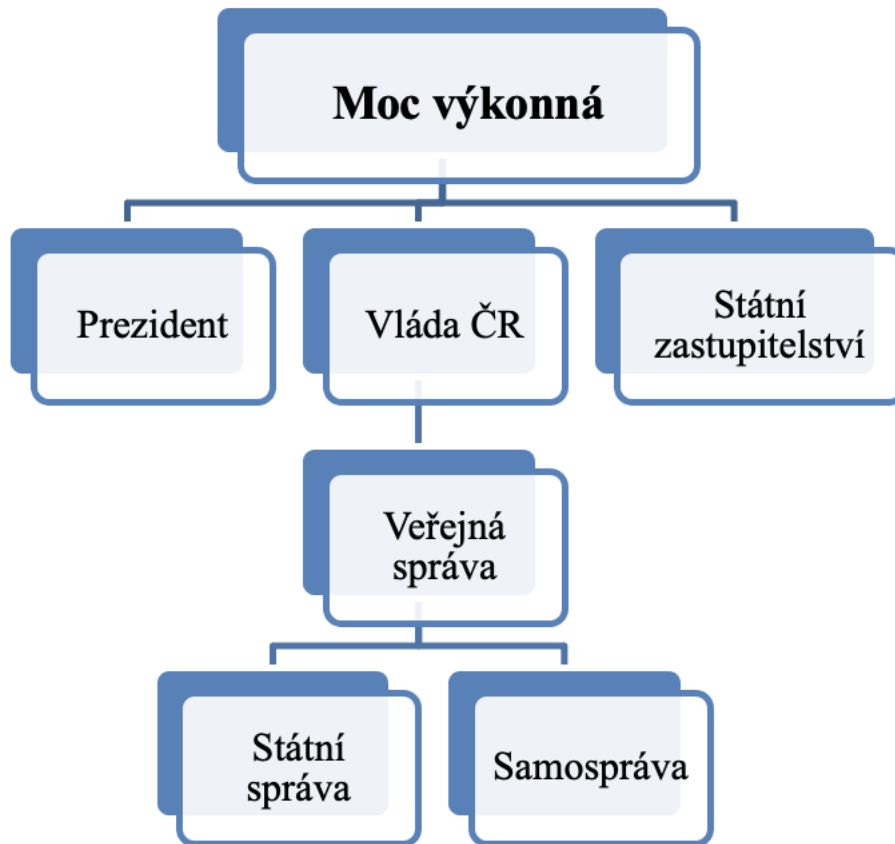
- Zmíněné subjekty jsou nazývány veřejnoprávními samosprávnými korporacemi (obce, kraje), které svou způsobilost k právním úkonům sice odvozují od státu, nicméně se liší od státních orgánů, zejména vlastní právním jednáním mj.:
 - vlastním majetkem,
 - vlastní odpovědnosti,
 - na vlastní účet,
 - vlastními volenými orgány,
 - ekonomickou nezávislostí.



- Jak již bylo uvedeno, člení se na:
 - územní veřejnoprávní korporace, kterými jsou základní územní samo-správné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje) včetně hlavního města Praha,
 - zájmové (profesní) veřejnoprávní korporace (neúzemního charakteru), mezi které patří např. veřejnoprávní korporace s povinným členstvím (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím (hospodářská a agrární komora) nebo vysoké školy (Senát).



- Jak již bylo uvedeno, člení se na:
 - územní veřejnoprávní korporace, kterými jsou základní územní samo-správné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje) včetně hlavního města Praha,
 - zájmové (profesní) veřejnoprávní korporace (neúzemního charakteru), mezi které patří např. veřejnoprávní korporace s povinným členstvím (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím (hospodářská a agrární komora) nebo vysoké školy (Senát).







- Jak již bylo uvedeno, člení se na:
 - územní veřejnoprávní korporace, kterými jsou základní územní samo-správné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje) včetně hlavního města Praha,
 - zájmové (profesní) veřejnoprávní korporace (neúzemního charakteru), mezi které patří např. veřejnoprávní korporace s povinným členstvím (lékařská komora, komora daňových poradců, notářská komora, advokátní komora, stomatologická komora), veřejnoprávní korporace s nepovinným členstvím (hospodářská a agrární komora) nebo vysoké školy (Senát).



- - správa územného plánovania a výstavby
- - správa lesného hospodárstva
- - správa vodného hospodárstva
- - správa na úseku ochrany a využívania nerastného bohatstva
- - správa školstva
- - správa zdravotníctva
- - správa kultúry
- - správa zamestnanosti
- - správa vnútorných vecí



- **správa živnostenského podnikania**
- **- správa informácií**
- **- správa štátnej štatistiky**
- **- správa katastra nehnuteľností**
- **- policajná správa**
- **- správa obrany**
- **- správa súdnictva**
- **- správa dopravy**

- základom slobodného štátu je slobodná obec
- vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva relatívne samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov
- Orgány územnej samosprávy sú volené, t. j. vznikajú zdola. Nekopírujú vždy administratívno-teritoriálne členenie štátu, t. j. nie vždy sú vytvorené na úrovni každej územno-správnej jednotky (napr. v Česku, Rakúsku i na Slovensku sa nevytvára orgán územnej samosprávy na úrovni okresu)
- Orgány územnej samosprávy vykonávajú **vlastnú pôsobnosť** (rozhodujú o veciach vlastnej samosprávy priznanej ústavou a zákonmi a za svoje rozhodnutie nesú zodpovednosť) a
- tzv. **prenesenú pôsobnosť** (ide o situácie, keď štát zákonom preniesie na územné samosprávne celky výkon niektorých úloh štátnej správy, pričom výkon týchto úloh a ich plnenie štát kontroluje a z časti alebo v plnom rozsahu finančne zabezpečuje).
- Orgány územných samosprávnych celkov môžu prijímať vlastné normatívne právne akty a to buď v rámci samostatnej pôsobnosti, alebo na základe zákona a v jeho medziach aj v oblasti prenesenej pôsobnosti.



- **najčastejšie prostredníctvom orgánov samosprávy obce, resp. orgánov vyšších územných celkov**
- **- miestnym (obecným) alebo regionálnym referendom**
- **- na zhromaždeniach obyvateľov obce (napr. v Slovenskej republike)**
- **- prostredníctvom ľudovej iniciatívy (napr. v Maďarsku).**



- **správu vlastného majetku a majetku štátu zvereného miestnym samosprávam do užívania**
- **- zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu obce (vyššieho územného celku) a záverečného účtu**
- **- rozhodovanie vo veciach miestnych (regionálnych) daní a poplatkov a vykonávanie ich správy**
- **- usmerňovanie ekonomickej činnosti, výkon podnikateľskej činnosti a investičnej výstavby**
- **- údržba a správa miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, kultúrnych, sociálnych, školských, športových a iných zariadení, ako aj kultúrnych pamiatok**



- **zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, najmä nakladanie skomunálnym odpadom, správa a udržiavanie zelene, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd zo žúmp, miestna verejná doprava**
- **- ochrana životného prostredia**
- **- koncepcia a rozvoj bytovej výstavby a bývania**
- **- prijímanie normatívnych právnych aktov (nariadení, vyhlášok)**
- **- zakladanie, riadenie a zrušovanie rozpočtových a príspevkových organizácií, ako aj**
- **iných právnických osôb a zariadení**
- **- zabezpečovanie a ochrana verejného poriadku**
- **- miestne (regionálne) referendum a tvorba vlastných samosprávnych orgánov**



- V minulém století nebyl pojem veřejná správa rozšířen tak jako je tomu v současné době. Územní samospráva, jak je charakterizována po roce 1993, v podstatě neexistovala, když tehdejší národní výbory byly „**orgány státní moci a správy samosprávného charakteru**“.
- Stát v té době svěřoval výkon státní správy nestátním subjektům ve velmi omezeném rozsahu (jednalo se např. o regresní řízení, které bylo svěřeno tehdejším **okresním ústavům národního zdraví**, orgány Revolučního odborového hnutí pak vykonávaly správu nemocenského pojištění).



- V minulém století nebyl pojem veřejná správa rozšířen tak jako je tomu v současné době. Územní samospráva, jak je charakterizována po roce 1993, v podstatě neexistovala, když tehdejší národní výbory byly „**orgány státní moci a správy samosprávného charakteru**“.
- Stát v té době svěřoval výkon státní správy nestátním subjektům ve velmi omezeném rozsahu (jednalo se např. o regresní řízení, které bylo svěřeno tehdejším **okresním ústavům národního zdraví**, orgány Revolučního odborového hnutí pak vykonávaly správu nemocenského pojištění).



- Se samosprávou územních samosprávných celků obcím (hlava sedmá Ústavy České republiky) a vytvořením krajů jako vyšších územních samosprávných celků byla v občanské společnosti vytvořena vedle státní správy samospráva. Samospráva je v tomto ohledu vykonávaná veřejnoprávními korporacemi samosprávného charakteru, tj. obcemi, kraji a samozřejmě hlavním městem Praha).



- Se samosprávou územních samosprávných celků obcím (hlava sedmá Ústavy České republiky) a vytvořením krajů jako vyšších územních samosprávných celků byla v občanské společnosti vytvořena vedle státní správy samospráva. Samospráva je v tomto ohledu vykonávaná veřejnoprávními korporacemi samosprávného charakteru, tj. obcemi, kraji a samozřejmě hlavním městem Praha).

- **Obsahem státní správy je:**
 - **řídící proces směřující k cílené aktivaci chování subjektů, vůči nimž směřuje**
(k dosažení stavu, který je v souladu se stanoveným cílem),
 - **regulační proces cílené stabilizace takového chování**
(udržení žádoucího stavu v určitých mezích nebo obnovení nežádoucím způsobem
narušeného předchozího stavu).



- **Státní správa v sobě účelně spojuje prvky řízení i regulace, které slouží k realizaci výkonné moci. Svou povahou je tak organizující a mocensko ochrannou činností státu. Specifika státní správy vyplývají i ze skutečnosti, že ve vztahu k zákonům se jedná o činnost výkonnou (vykonává zákony) a podzákonnou (je vázána zákony), ve vztahu k těm, vůči nimž směřuje (objektům státní správy), je činností nařizovací.**
- **Daná skutečnost vyplývá z oprávnění orgánů státní správy vydávat normativní (vyhlášky ministerstev, nařízení vlády) i individuální správní akty (správní rozhodnutí ve věci), včetně vynutitelnosti jejich plnění (sankce za přestupky).**



- **Stát jako subjekt veřejné správy vykonává státní správu zejména prostřednictvím správních úřadů (ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, odvětvových územních správních úřadů, veřejných ozbrojených sborů a jiných subjektů, o nichž to stanoví právní předpisy).**



- Státní správa i samospráva v sobě zahrnuje řídicí a regulační procesy, projeví se jinak, a to zejména tím, že směřuje k zajištění samořízení a samoregulace. Obdobně i samosprávu lze též charakterizovat jako činnost:
 - podzákonou (regulují chování svými právními předpisy)
 - výkonnou (realizují zákony i své právní předpisy v praxi),
 - nařizovací (uplatňují své mocenské nástroje).

- Státní správa
- jednání jménem státu,
- mocensko ochranný charakter činnosti,
- monokratické vedení a rozhodování,
- jmenovací princip ustanovování orgánů,
- subordinace ve vnitřních i vnějších vztazích,
- plně odvozená (podzákonná) normotvorná,
- normalizované správní řízení.



- Samospráva
- jednání vlastním jménem,
- mimomocenský a organizační charakter činnosti,
- kolektivní vedení a rozhodování,
- ustanovování orgánů volbou,
- rovnost ve vnitřních i vnějších vztazích,
- vymezena primární normotvorba,
- výjimečná aplikace správního řízení.



SLEZSKÁ
UNIVERZITA
V OPAVĚ

FUNKČNÍ A ORGANIZAČNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY



- Veřejná správa je soubor výkonných a řídicích činností, které zabezpečují specifické orgány veřejné správy. Soubor organizačních, podzákonných, řídicích a nařizovacích činností ve veřejném zájmu je funkční (materiální) pojetí veřejné správy.



- Veřejná správa jako činnost zabezpečuje svými vlastními prostředky dosahování cílů a úkolů stanovených jí zpravidla právními předpisy moci zákonodárné, jakož i dosahování vlastních cílů a úkolů. Řízené plnění stanovených a vlastních cílů a úkolů určují obsah činnosti veřejné správy
- organizačním (formálním) pojetí veřejné správy, tj. činnosti souboru institucí (správních orgánů), které veřejnou správu vykonávají přímo nebo zprostředkovaně na centrální nebo územní úrovni, s pravomocí řešit veřejné úkoly, které nejsou příkázány Parlamentu České republiky nebo obecným soudům.



- Metody působení jsou úzce spjaty s funkcemi veřejné správy. Lze je charakterizovat jako prostředky, sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy nebo způsoby optimálního působení orgánů veřejné správy na objekty, vůči nimž veřejná správa směřuje (objekty řízené), jimiž se realizují cíle a úkoly zprostředkované funkcemi veřejné správy.
- Veřejná správa se vyznačuje značnou rozmanitostí svých úkolů a funkcí. Tento stav má svůj odraz i v četnosti metod působení. Základní členění metod působení dělíme na obecné a konkrétní.



- Metoda přesvědčovací je vlastní zejména veřejnoprávním subjektům nestátního charakteru, tj. subjektům samosprávným. Významem uplatňování této metody je nejrozsáhlejší využití k pozitivní stimulaci těch, vůči nimž směřuje cestou zajištění plné informovanosti, veřejného ocenění, veřejného projednání. Při realizaci této metody je vhodné využití tisku, rozhlasu apod.



- Metoda donucovací je typická zejména pro subjekty státní správy a velmi často tam kde předchází metoda přesvědčovací nebyla úspěšná. V souladu se současnými požadavky kladnými na veřejnou správu je zapotřebí mít na mysli ochranně garanční aspekty, což vyžaduje pro její použití mj.:
 - porušení zákonné povinnosti,
 - zákonné zmocnění orgánu veřejné správy k jejímu užití,
 - přiměřenost použitých donucovacích prostředků.



- Subjekty veřejné správy používají při své činnosti nejrozmanitější konkrétní metody působení k dosažení svých úkolů a cílů. Mezi základní a současně i nejvýznamnější patří administrativní, ekonomické a organizační:

Konkrétní metody působení



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- administrativní metody působení, které vyjadřují administrativní podstatu veřejné správy a jsou výrazem mocenského charakteru činnosti orgánů veřejné správy založeném na jejich nařizovacích pravomocích ve vztahu moci a podřízenosti. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, se jedná o metody přímého působení na spravované subjekty např. jednostranným vymezením úkolů, práv a povinnosti spravova-ného subjektu, stanovením podmínek a lhůt k jejich splnění,

Konkrétní metody působení



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- ekonomické metody působení, které se realizují jako nejrůznější ekonomická opatření a operativní ekonomické nástroje, jejich smyslem je sjednotit ekonomické zájmy veřejné správy a spravovaných subjektů. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, jedná se o metody nepřímého působení, když nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, ale vytváří řízenému subjektu v rámci stanovených ekonomických podmínek možnost volby ekonomických prostředků a cest, kterými lze daných cílů dosáhnout, proto bývá také nazývána metodou stimulační. Využíváno je zde ekonomických nástrojů jako subvencí, dotací, podpor, rozvojových programů, ekonomických sankcí,

Konkrétní metody působení



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- organizační metody působení, které zabezpečují uspořádanost vztahů jak uvnitř systému subjektů veřejné správy, tak mezi těmito subjekty na straně jedné a adresáty jejich působení na straně *druhé neprávními postupy. Co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkci veřejné správy, jedná se o metody podpůrného působení, které zpravidla doplňují administrativní nebo ekonomické metody např. vysvětlováním problematiky

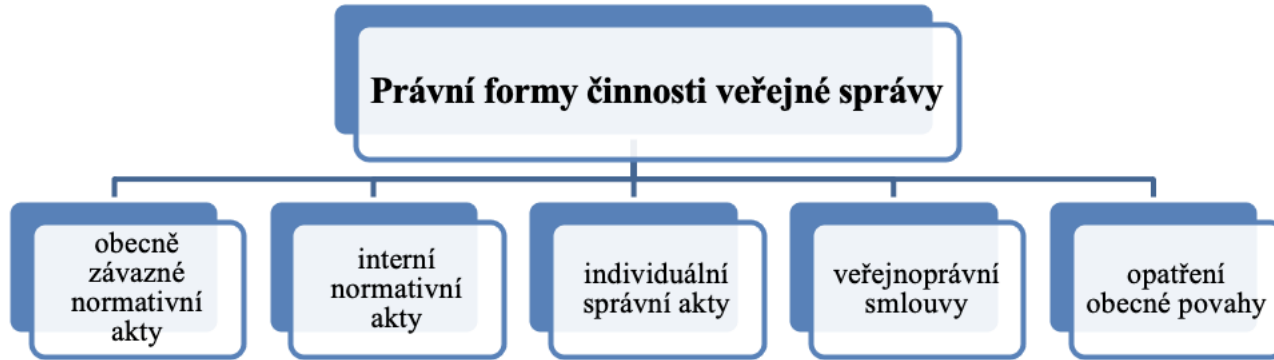
Pro všechny formy činnosti veřejného práva platí, že mají právní základ vyplývající z právního vymezení veřejné správy. Co do jejich důsledků je možno je rozdělit na ty, které mají právní důsledky (zavazujícího charakteru) právní formy činnosti, a ty které takové důsledky nemají (organizačního charakteru).

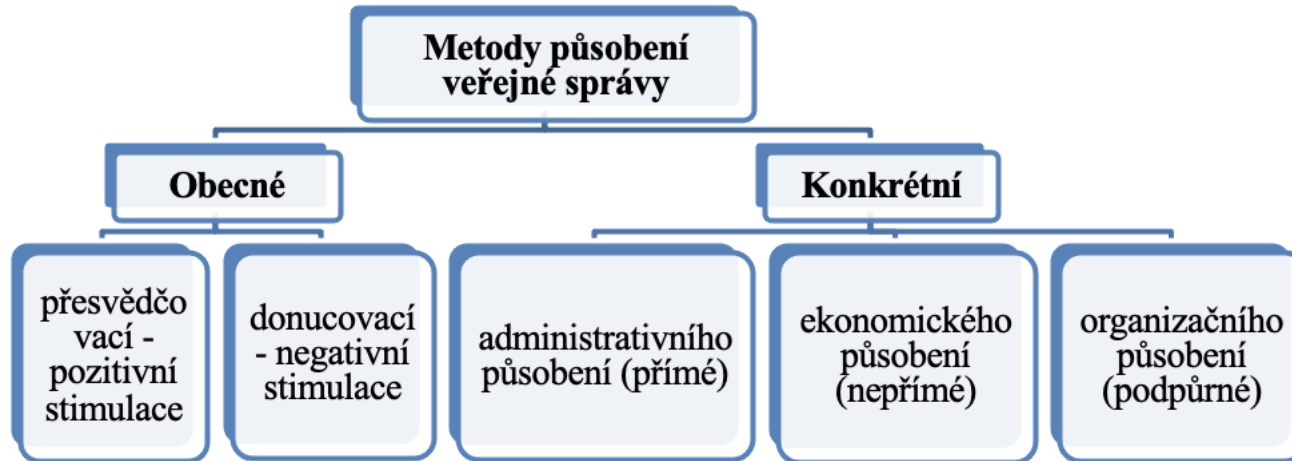
Právními formami činnosti je vydávání právních předpisů obecně závazných, interních (vnitřních) normativních aktů též individuálních správních aktů.

Právní předpisy jsou mocenskou formu činnosti spočívající ve vydávání obecně závazných a sankčně vynutitelných pravidel chování k tomu zákony pověřenými veřejnoprávními orgány, např. orgány krajů a obcí (zastupitelstvo, rada).

- Normativní akty mají podobu interních předpisů umožňují efektivní a racionální využití všech k zabezpečování konkrétních úkolů. Ve veřejné správě se jedná o normativní akty, které slouží k uspořádání poměru uvnitř organizační jednotky, úřadu. Reguluje vnitřní záležitosti, směřuje od nadřízených k podřízeným subjektům. Těmi jsou interní normativní akty (instrukce, směrnice, pokyny, organizační řád Úřadu práce České republiky, jednací řád zastupitelstva obce, spisový, skartační řád).
- **Interní normativní akty jsou „vnitřní závazné právní předpisy organizačních jednotek veřejné správy“.**

- Jsou správní rozhodnutí, které vydávají orgány veřejné správy při výkonu státní správy. Jde o výsledkem správního řízení orgánu státní správy. Ten je oprávněn vstupovat do právního stavu účastníka správního řízení (fyzických a právnických osob), něco jim nově stanovit, měnit příp. odebrat, tj. rozhodovat jejich právech, právem chráněných zájmech a povinnostech ve veřejném zájmu.
- Ve správním řízení mají tyto osoby postavení tzv. účastníků řízení. Z toho vyplývá, že oproti normativním správním aktům směřují individuální správní akty vždy ke konkrétním, individualizovaným adresátům (stavebníkovi, žadateli).
- Individuální správní akty lze členit **podle povahy právního účinku, obsahu, okruhu závazných subjektů**. Obsah činnosti veřejné správy je determinován vzájemně navazujícími funkcemi, metodami a formami řízené realizace veřejné správy.





Právní předpisy a normativní akty veřejné správy



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- v materiálním smyslu jsou za prameny práva považovány příčiny, které ovlivňují obsah práva, tedy společenské poměry, veřejné zájmy, historické události. Tyto prameny práva jsou pak zdrojem pramenů správního práva ve formálním smysl,



- ve **formálním smyslu** jako vnější právní formu, v níž je obsaženo příslušné obecně závazné pravidlo chování, jehož dodržování je zajišťováno veřejnou mocí (právní předpisy publikované ve Sbírce zákonů České republiky).



- Právní řád České republiky je tvořen hierarchicky uspořádanými právními předpisy, ty vymezují a ovlivňují veřejnou správu jak hlediska jejího funkčního, tak organizačního pojetí. Z hlediska právní síly a významu jsou obecně závazné právní předpisy tvořící právní řád rozdělovány na prvotní (originární) a podzákonné.



- Právní předpisy se odlišují od ostatních normativních aktů, jakými jsou interní a individuální předpisy, svou obecnou závazností. Jsou vymezovány jako obecně závazné právní předpisy, které tvoří součást právního řádu České republiky a jsou vydávány orgány veřejné moci při výkonu veřejné správy. Právní předpisy se člení na:
 - Prvotní (originární), podle právní síly
 - Ústavní zákony, které tvoří ústavní pořádek České republiky
 - Ratifikované a publikované mezinárodní smlouvy
 - Zákony a zákonná opatření Senátu

- **Podzákoné (derivátní),** kterými jsou:
 - Nařízení vlády České republiky
 - Vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů
 - Nařízení rady obcí a krajů (územních samosprávných celků) s výhradou i jejich obecně závazné vyhlášky



- Do této skupiny nejvýznamnějších právních předpisů, které ve všech případech schvaluje Parlament České republiky, a jsou publikovány ve Sbírce zákonů České republiky nebo Sbírce mezinárodních smluv řadíme právní předpisy (**ústavní zákony tvoří ústavní pořádek České republiky**).
- Právní předpisy ústavního pořádku tvoří ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava). Charakterizuje Českou republiku jako stát typu parlamentní demokracie s omezenými pravomocemi prezidenta republiky, a s odpovědností vlády vůči zákonodárnému orgánu.



- Právní předpisy ústavního pořádku se vyznačují tzv. neměnným charakterem, zajišťuje nezbytnou potřebu vyššího počtu hlasů poslanců a senátorů při schvalování, doplňování nebo měnění ústavních zákonů, a to 3/5 většinou všech poslanců a 3/5 většinou přítomných senátorů (Čl. 9 odst. 2 a Čl. 39 odst. 4 Ústavy). Zmiňována stabilita umožňuje, aby se z nich odvozené zákony mohly připravovat a následně působit s co nejdelší perspektivou. Ochranou ústavnosti je pověřen Ústavní soud.



- Podle čl. 10 Ústavy České republiky jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy jsou závazné a mají přednost před vnitrostátními zákony.
- Pro schválení mezinárodních smluv se vyžaduje stejný způsob hlasování a počet hlasů jako v případě ústavních zákonů. Tím se však nestávají součástí ústavního pořádku.



-
- **Zákony** patří prvotní, tj. neodvozené normativní akty, musí být v souladu s předpisy ústavního pořádku a mezinárodními smlouvami splňujícími výše uvedené požadavky. Jsou významným pramenem práva, jejich výsadní postavení vyplývá ze skutečnosti, že jsou produktem zákonodárné moci svěřené Parlamentu České republiky. Může je rušit jen zákon nebo Ústavní soud. Zákony ovlivňují veřejnou správu, která je ve vztahu k zákonům činnosti podzákonnou (řídí se zákony) a výkonnou (vykonává zákony).



- Prameny právní úpravy veřejné správy představují soubor zákonů, hmotného a procesního práva, které ji vymezují, k nejvýznamnějším patří:
 - zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (**správní řád**), ve znění pozdějších předpisů.,
- Procesní právní normy např.
 - zákon č. 80/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,



- Právní normy hmotného práva
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v ČR, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů



- **Zákonná opatření Senátu Parlamentu České republiky** jsou vydávána na návrh vlády podle čl. 33 Ústavy v případě, že **dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny** nebo v době její jiné nečinnosti. Jsou vydávána **pouze ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona.** Zákonné opatření Senátu Parlamentu České republiky, musí být následně schváleno na prvním zasedání Poslanecké sněmovny po zahájení její činnosti. Nedojde-li k takovému schválení, pozbývá další platnosti. **Zákonná opatření Senátu nelze přijímat ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv.**

Podzákonné obecné závazné právní předpisy



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- Ústavou ČR vymezeným subjektům výkoné moci, je zákony přiznána pravomoc vydávat tzv. prováděcí právní předpisy. Řada zákonů tak obsahuje zmocnění pro orgány veřejné správy k další konkretizaci spravované materie formou prováděcího právního předpisu právní síly

Podzákonné obecné závazné právní předpisy



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- Mezi podzákonné právní předpisy s obecnou závazností se řadí např.:
 - **nařízení vlády ČR,**
 - **vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,**
 - **nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti.**

Podzákonné obecné závazné právní předpisy



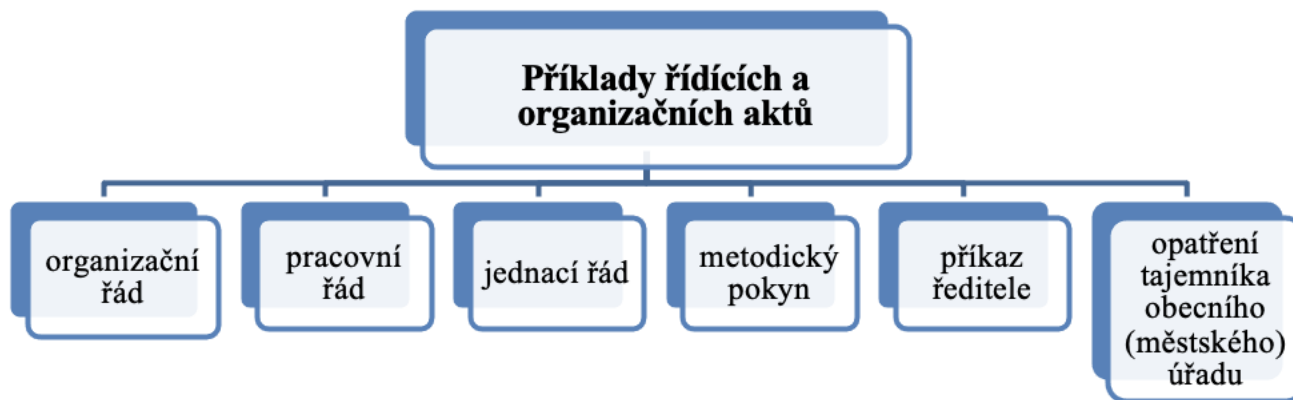
**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- Mezi podzákonné právní předpisy s obecnou závazností se řadí např.:
 - **nařízení vlády ČR,**
 - **vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,**
 - **nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti.**



- Interními normativními akty jsou vymezené **instrukce směřující dovnitř** správního orgánů a pouze vůči zaměstnancům, které jsou její součástí. Nemají obecně závaznou povahu, platí pro zaměstnance, jejich nedodržení je považováno za porušení uložených povinností vnitřními předpisy. Mohou jimi být [směrnice](#), [statuty](#), [organizační](#) a [pracovní řády](#), [požární řády](#), [plán krizové připravenosti](#), [bezpečnostní předpisy](#), [spisový řád](#), [skartační řád](#).

- Při výkonu státní správy, kde se jedná o **správní rozhodnutí** (též o příkaz na místě, usnesení) ve věc poskytnutí veřejné služby účastníkovi správního řízení je **oprávněn pouze úředník (orgán státní správy)**. Rozhodnutí správního orgánu ve věci účastníka správního řízení je výsledkem procesního řízení, rozhoduje se o právních poměrech fyzických a právnických osob. Jde o individuální správní akty směřující ke konkrétnímu adresátu.
- Pro individuální správní akty tj. správní rozhodnutí, jsou charakteristické znaky:
 - jednání příslušného správního orgánu, příp. jiného orgánu na základě zákona,
 - jednostranný autoritativní soud o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,
 - právní závaznost,
 - konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen.





SLEZSKÁ
UNIVERZITA
V OPAVĚ

SUBJEKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY

- **Výkon veřejné správy státem** je nazýván **státní správou** a **stát ji vykonává**:
 - **přímo** prostřednictvím svých orgánů, tj. ústředními správními orgány (ministerstvy a jinými ústředními správními úřady) či jejich územně dekoncentrovanými úřady (např. okresní správa sociálního zabezpečení),
 - **nepřímo** prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy (nestátních), na něž výkon státní správy přenesl jako je tomu v případě výkonu přenesené působnosti obcí a krajů (v rámci decentralizace státní správy).

- Veřejnoprávní korporace (např. obce a kraje) jsou svým charakterem organizované subjekty veřejné správy, kterým byla Ústavou České republiky, svěřena moc samostatně plnit úkoly ve veřejném zájmu. Mezi základní **znaky veřejnoprávních korporací** patří:
 - právní základ, (jsou založeny zákonem nebo jiným „vrchnostenským“ aktem vydaným na základě zákona)
 - občané (žijící na území obce (kraje))
 - vlastní území (vyznačen katastrálním územím);
 - postavení právnické osoby (samostatně způsobilá k majetkovým a jiným právně závazným úkonům, jakož i způsobilými nést za své závazky odpovědnost, na vlastní účet, vlastním jménem),

- ekonomická nezávislost (má vlastní rozpočet)
- výkon veřejné správy (státní správu i samosprávu),
- nezávislost na státních správních úřadech v rozsahu úkolů a oprávnění, které jim byly svěřeny.

- **Veřejný ústav jako subjekt veřejné správy**
- **Veřejným ústavem je subjekt veřejné správy vytvořen za účelem zajišťování určitého trva-lého úkolu či služby.**
- **Jedná se např. veřejné galerie, obecní (městské) nemocnice**

- **Veřejný podnik (čl. 31, 86 a 295 Smlouvy o ES) nemá oproti veřejnému ústavu většinou trvalý charakter. Je právnickou osobou vykonávající určitou část úkolů veřejné správy na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi subjektem soukromého podnikání a oprávněným subjektem veřejné správy. (jedná se o zvláštní a specifické úkoly ve veřejném zájmu, orgány veřejné moci, mají zde rozhodující vliv, např. vydávání technických norem, veřejná doprava, autorizována technická kontrola stavu motorových vozidel)**



- **Fyzickou osobu** podle občanského práva je považován kterýkoliv člověk jako biosociální bytost, zásadně bez ohledu na možnou další specifikaci, jakou je pohlaví, věk, zdravotní stav či vzdělání.

- Právnícká osoba je samostatný subjekt práv a závazků vytvořený zpravidla jako tzv.:
 - osobní skupinou subjektů (členové, společníci, akcionáři) nebo jedním člověkem (jedi-ným zakladatelem) a odvozující svou právní subjektivitu, tj. způsobilost k právům a povinnostem, jakož i způsobilost k právním úkonům od subjektivity ji tvořících fyzických osob,
 - majetkový (sdružení majetku, nadace, nadační fondy) odvozující svou subjektivitu od subjektivity zřizovatele nadace a subjektivity osob tvořících správu nadace.

- Právnícká osoba je samostatný subjekt práv a závazků vytvořený zpravidla jako tzv.:
 - osobní skupinou subjektů (členové, společníci, akcionáři) nebo jedním člověkem (jedi-ným zakladatelem) a odvozující svou právní subjektivitu, tj. způsobilost k právům a povinnostem, jakož i způsobilost k právním úkonům od subjektivity ji tvořících fyzických osob,
 - majetkový (sdružení majetku, nadace, nadační fondy) odvozující svou subjektivitu od subjektivity zřizovatele nadace a subjektivity osob tvořících správu nadace.

Jiné subjekty veřejné správy



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- Jsou subjekty, které zabezpečují úkoly veřejné správy, zejména v oblasti veřejných služeb, správy majetku. Mohou jimi být jak fyzické, tak i právnické osoby soukromého práva, jestliže zákonem nebo rozhodnutím příslušného státního orgánu byla na ně přenesená veřejnoprávní působnost. Pro případ, že na jedné straně je subjekt veřejného práva pak může být uzavřena veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je plnění určitých veřejných úkolů
- (vodní stráž, lesní stáž).



- **Princip centralizace** (koncentrace) se vyznačuje tím, že organizace rozhodovacích pravomocí je vyhrazená ústředním správním úřadům. **Princip decentralizace** naopak umožňuje přerozdělit úkoly na orgány územních samosprávných celků v rámci přenesené působnosti (např. matriční úřad příslušné obce (města) vykonává státní správu na základě přenesené působnosti státem).



- **Princip dekoncentrace** je delegací výkonu státní správy z centra na územní státní správu. Jedná se o převedení státní správy z ústředních správních úřadu na jejich územní pracoviště (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí a jeho územní pracoviště Úřadu práce České republiky, Ministerstvo financí a jeho územní pracoviště finanční ředitelství).



- **Princip územní** vymezuje působnost správních orgánů ve vztahu k určitému území. V tomto ohledu rozlišujeme působnost správních orgánů na celostátní (ministerstva) a na ty, které vykonávají svou působnost v územních obvodech (orgány obcí).



- **Princip rezortní** (odvětvový), vychází z hierarchie nadřízenosti a podřízenosti a je zpravidla kombinován s principem územním (např. finanční správa je vykonávána Ministerstvem financí, finančními ředitelstvími a pracovišti finančního úřadu).



- **Princip monokraticky** znamená, že v čele správního orgánu stojí jediná osoba s rozhodovací působností a odpovědností (např. ministr, ředitel Úřadu práce České republiky, Krajský hygienik).



- **Princip kolegiální,** z pojmu lze vysledovat orgán je tvořen více jak jednou osobou a pro rozhodnutí je zapotřebí souhlasné vůle většiny osob, které orgán tvoří (např. obecní zastupitelstvo, rada kraje).



- **Princip volební** se vztahuje k ustavování veřejnoprávních orgánů a vyskytuje se tam kde je orgán volen shodnou vůli osob, které o ustavení rozhodují (např. volba starosty obecním zastupitelstvem).



- **Princip jmenovací**, znamená to, že k výkonu řídicí funkce ve veřejnoprávním orgánu je potřeba jmenovací dekret. (např. starosta obce tajemníka obecního úřadu, prezident jmenuje na návrh předsedy vlády ministra).



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA
V OPAVĚ**

Ďakujem za pozornosť

PhDr. Matúš Vyrostko, PhD.
matus.vyrostko@fvp.slu.cz