

TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Obsah a struktura kurzu:

1. Klasifikace veřejné správy
2. Druhy veřejné správy
3. Historický vývoj veřejné správy
4. Historické a současné školy správní vědy
5. Správní věda
6. Metody správní vědy
7. Činnost veřejné správy
8. Formy činnosti ve veřejné správě
9. Rozhodování ve veřejné správě
10. Organizace veřejné správy
11. Kontrola veřejné správy
12. Správní kontrola ve veřejné správě
13. Financování veřejné správy

Pro lehké připomenutí úvodem 😊

PRÁVO = soubor norem regulujících společenské vztahy, definující jednoznačná a státem vynutitelná pravidla chování

právo v objektivním smyslu

X

právo v subjektivním smyslu

ignorantia iuris non excusatur

ignorantia iuris non praesumitur nec toleatur

Právo veřejné x právo soukromé (právní dualismus):

- Rozlišují se historicky na základě 3 základních teorií:
 - **zájmová** – zájem státu x zájem soukromý
 - **mocenská** – zdůrazňuje mocenskou pozici státu a veřejnoprávních korporací
 - **organická** – rozlišuje postavení jednotlivce jako člena veřejnoprávní korporace nebo jako samostatného subjektu

Jedním z právních odvětví řazených tradičně do práva veřejného je **správní právo**.

Ústředním pojmem správního práva je „**veřejná správa**“, která je z určitého hlediska a při jistém zjednodušení i předmětem regulace správního práva.

Administrativněsprávní metoda regulace – metoda typická pro správní právo resp. veřejnou správu – vyjadřuje mocenskou převahu subjektů veřejné správy jako nositelů veřejné moci nad adresáty působení v příslušných správněprávních vztazích.

Obecné pojmové vymezení veřejné správy:

- pojem „veřejná správa“ není v českém právním řádu jednoznačně definován
- pojem „veřejná správa“ znalo v obecnějším významu už římské právo, jeho latinský slovní základ „administratio rei publicae“ se stal východiskem pro slovní obraty používané v nejrůznějších jazycích („l'administration publique“, „public administration“, „administracja publiczna“)
- ostatně i v češtině se v souvislosti s veřejnou správou používá výraz „administrativa“ či „administrativní“ ve smyslu „správa“ či „správní“
- veřejná správa je ústředním pojmem správního práva
- veřejná správa v sobě zahrnuje jednak státní správu a jednak samosprávu
- veřejnou správu můžeme definovat **jako správu veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, tzn. správu společnosti, správu státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu**

Vymezení veřejné správy - pozitivní:

- + Veřejnou správu lze obecně charakterizovat jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem stanovené osoby v zájmu příslušného celku :
 - zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti
 - zajišťují nebo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti , tj. zabezpečování veř. zájmu
 - řeší některé své vnitřní poměry

Vymezení veřejné správy – negativní:

- Veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Veřejná správa je výkonem zákonů, kde nejde primárně o tvorbu (moc zákonodárná) ani nalézání práva (moc soudní), ale o realizaci veřejných zájmů v mezích práva.

Základním kritériem členění správy v obecném pojetí je to, zda jde o správu veřejných záležitostí nebo záležitostí soukromých:

Veřejná správa = správa veřejných záležitostí vykonávaná ve **veřejném zájmu**, přičemž subjekty, které ji realizují, ji vykonávají jako právem svěřenou povinnost z titulu svého postavení veřejnoprávních subjektů.

X

Soukromá správa = správa soukromých záležitostí, vykonávaná v **soukromém zájmu**, vykonávají ji soukromé subjekty, které přitom sledují vlastní cíl a řídí se vlastní vůlí.

Veřejný zájem = pojem neoddělitelně spojený s veřejnou správou, jedná se také o neurčitý pojem, tj. právním řádem běžně používaný nicméně nedefinovaný, jehož obsah je dovozován výkladově a zejména judikaturou.

Veřejným zájmem jsou takové zájmy, které můžeme označit za obecné resp. obecně prospěšné, jejichž nositeli jsou blíže neurčené okruhy osob, které můžeme označit jako veřejnost (resp. společnost). Půjde tak např. o zájem na dodržování zákonů, zájem na respektování lidských práv, zájem na zdravém životním prostředí, zájem na výstavbě či rekonstrukci veřejných komunikací apod. Veřejný zájem se často prolíná se zájmem soukromým, ale často se tyto zájmy také střetávají.

Soukromá správa x Veřejná správa:

U **soukromé správy** se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je volný ve svém jednání, neboť právní řád jej váže pouze negativně – vymezuje mu jen rámec jednání.

Naproti tomu **veřejná správa** je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli zvlášť, popř. druhově stejné skupině vykonavatelů (např. všem obecním nebo krajským úřadům).

Soukromá organizace si určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama x **Veřejná organizace** je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů.

Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou je i v tom, že správní úřady, orgány, jakož i veřejnoprávní korporace mají při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.

Veřejná správa v materiálním x formálním smyslu:

Pojmu veřejná správa přiřkládáme v zásadě dvojí význam:

- buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování), pak jde o správu **v materiálním pojetí**,
- nebo organizační jednotku – instituci (tj. útvar, úřad), která veřejnou správu vykonává, pak jde o správu **v pojetí formálním**.

V **materiálním pojetí** je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. V materiálním pojetí můžeme veřejnou správu vymezit **pozitivně** nebo **negativně**.

Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly (vymezením činností), které má veřejná správa zabezpečovat.

Negativní vymezení je založeno na premise, že veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.

Ve **formálním pojetí** správy se klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům.

Správa ve **formálním pojetí** je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním (tj. určitých činností).

V odborné literatuře se lze setkat i s tím, že správa ve formálním smyslu se označuje jako **správa v organizačním pojetí** a správa v materiálním smyslu jako **správa funkční**. Rozdíly mezi organizačním a funkčním vymezením správy se spatřují v tom, že organizační pojetí spíše zdůrazňuje zvláštnosti veřejné správy oproti jiným správám a rozdíly mezi nimi, zatímco funkční vymezení vede naopak ke zmírnění diferencí a k pojímání správy, byť v různých pojetích a formách jako určitého sociálního jevu s převahou společných znaků.

Veřejná správa a management:

D. Hendrych píše o snaze zvýraznit pojem management oproti pojmu veřejná správa, nebo dokonce o snaze **pojem veřejná správa nahradit pojmem *management (new management, public management)***.

Management ve veřejné správě se často vymezuje jako „řízení ve veřejné správě“, nikoli jako veřejná správa vůbec (jako celek).

Management obecně, tedy i management ve veřejné správě lze podle objektu působení členit na:

- **funkční**, vyjadřující výkon určité činnosti (řízení, kontrola)
- **institucionální (organizační)**, označující úřady a orgány, jež manažerské funkce vykonávají
- **personální**, vymezující péči a řízení agendy související s okruhem osob, které participují na rozhodování a chodu institucí

Veřejná správa a management:

Podle úrovní na kterých je management vykonáván, rozlišujeme hierarchickou strukturu ve 3 stupních:

- top management
- middle management
- junior management

Zavádění manažerských praktik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a odpolitizování veřejné správy.

V oblasti veřejné správy navíc musíme rozlišovat **rozhodování o právech a povinnostech** fyzických a právnických osob a **ostatní činnosti veřejné správy** spočívající např. v plánování, projektování, poskytování služeb občanům, dispozice s majetkem ... Používat metody managementu bude jistě snadnější tam, kde řešení problému není svázáno s právními předpisy, které významně omezují volnost jednání správních orgánů.

Manažerský přístup a dobrá správa:

Manažerský přístup k veřejné správě se dotýká spíše její vnitřní organizační struktury a efektivního řízení takové struktury po stránce věcné a personální než externího působení veřejné správy jako služby , tj. ve vztazích k občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, majetkem nebo zájmem ...

V tomto smyslu pozorujeme určitou snahu o nápravu spočívající v tom, že v oblasti veřejné správy se v poslední době věnuje větší pozornost **„dobré správě“** (Good Governance) jako procesu vládnutí a jeho kontrole a participaci občanů na tomto procesu než vládě či správě samotné. Vykonávat dobrou správu je vlastně rozšíření klasického managementu o nový rozměr, který se projevuje v externím působení veřejné správy, jenž se stává pravým smyslem působení veřejné správy ve společnosti.

Aby mohla veřejná správa dostát svému poslání a úkolům z toho vyplývajícím, musí být dobře a odpovědně řízena, což bývá spojováno s její efektivností. K tomu mohou prostředky managementu významně napomoci ... Nelze v tomto kontextu přehlížet ani otázku demokratizace veřejné správy jako významného cíle moderní veřejné správy.



Děkuji za pozornost 😊