

TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Distanční studijní text

Petr Pospíšil

Karviná 2024



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ
FAKULTA V KARVINĚ

Obsah

1	KLASIFIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY	7
1.1	Obecný úvod	8
1.2	Obecné pojmové vymezení veřejné správy.....	9
1.3	Veřejná správa v materiálním a formálním pojetí.....	11
1.4	Veřejná správa a management.....	11
2	DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY	15
2.1	Veřejná správa v materiálním a formálním pojetí.....	16
2.2	Rozdělení veřejné správy podle jednotlivých druhů.....	16
2.2.1	Druhy veřejné správy z hlediska organizačního uspořádání	17
2.2.2	Dělení veřejné správy podle právní formy	18
2.2.3	Druhy veřejné správy z hlediska plněných úkolů.....	18
2.3	Státní správa a samospráva	19
2.3.1	Státní správa	19
2.3.2	Samospráva.....	20
2.3.3	Rozdílné principy výstavby státní správy a samosprávy.....	21
3	HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY	25
3.1	Vývoj veřejné správy od antiky po novověk.....	26
3.1.1	Veřejná správa v antickém Řecku	26
3.1.2	Veřejná správa ve starověkém Římě	26
3.1.3	Veřejná správa ve středověku.....	27
3.1.4	Veřejná správa v novověku	27
3.2	Vývoj veřejné správy na území dnešní České republiky	28
3.2.1	Veřejná správa na území ČR do roku 1848.....	28
3.2.2	Veřejná správa na území ČR po roce 1848	30
3.2.3	Veřejná správa na území ČR v letech 1918 - 1948	32
3.2.4	Vývoj veřejné správy na území ČR mezi lety 1948 - 1989.....	33
3.2.5	Vývoj veřejné správy na území ČR po roce 1989.....	35
4	HISTORICKÉ A SOUČASNÉ ŠKOLY SPRÁVNÍ VĚDY	38
4.1	Historie studia veřejné správy	39
4.2	Studium veřejné správy v USA.....	41
4.3	Poválečný vývoj studia veřejné správy v Evropě.....	42

5	SPRÁVNÍ VĚDA	47
5.1	Správní věda nebo správní vědy?	48
5.2	Věda správního práva a správní věda.....	49
5.2.1	Věda správního práva	50
5.2.2	Správní věda	51
5.3	Správní politika	53
5.4	Reformy a modernizace veřejné správy	53
6	METODY SPRÁVNÍ VĚDY	57
6.1	Metoda systémová (systémový přístup).....	59
6.2	Metoda komparatistická	61
6.3	Metoda historická.....	61
6.4	Metoda normativně dogmatická.....	61
6.5	Metoda behaviorální.....	62
6.6	Metody používané v sociologickém výzkumu.....	62
6.7	Exaktní metody	63
7	ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY	67
7.1	Podstata činnosti veřejné správy	68
7.2	Realizace činnosti veřejné správy	69
7.3	Úkoly veřejné správy	69
7.4	Funkce veřejné správy.....	70
7.5	Metody působení veřejné správy.....	73
8	FORMY ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	76
8.1	Obecně k formám činnosti veřejné správy	77
8.2	Správní akty.....	79
8.2.1	Normativní správní akty	79
8.2.2	Individuální správní akty	81
8.3	Opatření obecné povahy.....	82
8.4	Veřejnoprávní smlouvy	83
8.5	Faktické úkony s přímými právními důsledky	84
8.6	Neprávní (organizační) formy realizace veřejné správy	84
9	ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	87
9.1	Obecně o rozhodování ve veřejné správě.....	88
9.2	Rozhodovací proces	89

9.3	Princip omezené racionality v rozhodování	91
9.4	Rozhodovací situace – rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty	92
9.5	Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě.....	93
9.6	Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy	94
10	ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY	98
10.1	Charakteristika organizace veřejné správy	99
10.2	Ústavní základy územní samosprávy	101
10.3	Organizačně – technické systémy veřejné správy	102
10.4	Organizační subsystémy organizace veřejné správy	104
10.4.1	Ústřední orgány státní správy	105
10.4.2	Orgány územní veřejné správy s všeobecnou působností	108
10.4.3	Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy.....	108
10.4.4	Orgány (subjekty) profesní a zájmové samosprávy	109
10.5	Územní členění státu za účelem výkonu veřejné správy.....	109
11	KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	113
11.1	Kontrola veřejné správy.....	115
11.2	Finanční kontrola ve veřejné správě	117
11.3	Interní audit.....	120
11.4	Kontrolní řád.....	121
11.5	Přezkoumání hospodaření ÚSC.....	122
11.6	Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí	124
11.7	Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti krajů.....	124
11.8	Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce	125
11.9	Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti kraje.....	126
11.10	Parlamentní kontrola veřejné správy	127
11.11	Soudní kontrola veřejné správy	128
11.12	Kontrola veřejné správy vykonávaná NKÚ.....	131
11.13	Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv	132
11.14	Právo na informace ve veřejné správě.....	135
11.15	Kontrola vykonávaná na základě podání občanů	138
12	FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	141
12.1	Veřejný sektor, veřejné finance a soustava veřejných rozpočtů.....	142
12.2	Právní úprava hospodaření (financování) ve veřejné správě.....	143

12.3	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů	144
12.3.1	Střednědobý výhled	144
12.3.2	Státní rozpočet	145
12.3.3	Rozpočtové zásady	148
12.3.4	Rozpočtový proces	148
12.3.5	Hodnocení plnění státního rozpočtu	149
12.3.6	Státní závěrečný účet	149
12.3.7	Státní pokladna	150
12.3.8	Vztah státního rozpočtu k rozpočtům ÚSC	150
12.4	Rozpočtové určení daní	151
12.5	Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. malá rozpočtová pravidla).....	152
12.5.1	Rozpočet ÚSC	153
12.5.2	Rozpočtový proces u rozpočtu ÚSC.....	156
LITERATURA		160

1 KLASIFIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V 1.kapitole se budeme věnovat úzkému propojení veřejné správy s právem, které je souborem norem regulujících společenské vztahy a definujících státem vynutitelná pravidla chování. Zaměříme se na rozdíly mezi objektivním právem, které představuje systém závazných pravidel řídících chování lidí ve společnosti, a subjektivním právem, které je oprávněním jednotlivce jednat podle objektivního práva. Vysvětlíme si historické právní principy jako "neznalost práva neomlouvá" a jejich relevanci v kontextu složitosti moderních právních předpisů.

Dozvíte se také o rozlišení veřejného a soukromého práva na základě zájmů státu a jednotlivců, moci státu a organického postavení subjektů. Budeme diskutovat o tom, jak pojem „veřejná správa“ není v českém právním řádu jednoznačně definován a jak zahrnuje dva subsystemy: státní správu a samosprávu. Probereme charakteristiku veřejné správy jako správy veřejných záležitostí a její zásah do právních poměrů subjektů v občanské společnosti za účelem zabezpečování veřejného zájmu.

Dále se zaměříme na rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou, včetně míry svobody jednání jednotlivých subjektů, a na pojetí veřejné správy jak v materiálním, tak ve formálním smyslu. Nakonec probereme modernizaci veřejné správy prostřednictvím zavádění manažerských praktik, které zvyšují efektivnost a odpovědné řízení, a vysvětlíme pojem "dobrá správa" (Good Governance) a jeho význam pro participaci občanů a demokratické řízení veřejné správy.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- rozlišovat mezi veřejným a soukromým právem
- identifikovat základní principy práva, jako je "neznalost práva neomlouvá"
- charakterizovat veřejnou správu a její subsystemy (státní správa a samospráva)
- pochopit rozdíly mezi objektivním a subjektivním právem
- aplikovat manažerské praktiky ve veřejné správě pro zvýšení efektivnosti

Získáte:

- znalosti o právních základech veřejné správy
- informace o historických a současných principech právního systému
- dovednosti v rozlišování mezi správními a právními činnostmi
- přehled o organizačních a funkčních aspektech veřejné správy

- schopnost aplikovat moderní manažerské postupy ve veřejném sektoru

Budete schopni:

- poznat hlavní rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou
- rozlišovat mezi různými typy práva a jejich aplikací ve veřejné správě
- definovat veřejný zájem a jeho roli ve správních činnostech
- vysvětlit význam a aplikaci "dobré správy" (Good Governance)
- identifikovat organizační struktury a funkce ve veřejné správě



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná správa, právo, objektivní právo, subjektivní právo, veřejné právo, soukromé právo, správní právo, veřejný zájem, samospráva, státní správa, administrativa, zákonodárství, soudnictví, organizace, řízení, management, efektivnost, Good Governance, úřady, právní předpisy.

1.1 Obecný úvod

Veřejná správa úzce souvisí s pojmem právo. Právem rozumíme soubor norem regulujících společenské vztahy, definující jednoznačná a státem vynutitelná pravidla chování.

Právo v objektivním smyslu je systém právních norem, kterými se řídí chování lidí ve společnosti. Jsou to závazná pravidla, která stanovují, co je dovoleno a co není, a která jsou vynutitelná státní mocí.

Právo v subjektivním smyslu je oprávnění jednotlivce (nebo subjektu) jednat určitým způsobem nebo požadovat určité jednání od druhých na základě objektivního práva.

V právu jsou již od dob římského práva obecně zavedeny principy:

ignorantia iuris non excusatur – neznalost práva neomlouvá

ignorantia iuris non praesumitur nec toleatur - neznalost práva se nepředpokládá ani netoleruje

V současné době, s ohledem na množství a složitost právních předpisů (včetně přímo aplikovatelných norem EU), je však pro běžné občany (resp. účastníky právních vztahů) stále obtížnější být jen hypoteticky tyto zásady naplňovat. Navíc čím dál častěji také právo dotváří svými rozhodnutími soudy.

Pro veřejnou správu je důležité rozlišování práva na právo veřejné a právo soukromé. Veřejné a soukromé právo se historicky rozlišují na základě 3 základních teorií:

- **zájmová** – zdůrazňuje rozdíly mezi zájmy státu (právo veřejné) zájmy soukromými (právo soukromé)
- **mocenská** – zdůrazňuje mocenskou pozici státu a veřejnoprávních korporací (jejich nadřazené postavení ve veřejném právu)
- **organická** – rozlišuje postavení jednotlivce jako člena veřejnoprávní korporace (právo veřejné) nebo jako samostatného subjektu (právo soukromé)

Jedním z právních odvětví řazených tradičně do práva veřejného je **správní právo**. Ústředním pojmem správního práva je pak **veřejná správa**, která je z určitého hlediska a při jistém zjednodušení i předmětem regulace správního práva.

Pro správní právo resp. veřejnou správu, s ohledem na to, že jde o oblast veřejného práva, je typická **administrativněsprávní metoda regulace** – její podstatou je právě mocenská převaha subjektů veřejné správy jako nositelů veřejné moci nad adresáty působení v příslušných správněprávních vztazích.

1.2 Obecné pojmové vymezení veřejné správy

Na úvod si zde zmíníme několik základních informací vztahujících se k pojmovému vymezení veřejné správy:

- samotný 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 jako synonymum občas používá výraz „administrativa“ či „administrativní“ ve smyslu „správa“ či „správní“
- veřejná správa je ústředním pojmem správního práva
- veřejná správa v sobě zahrnuje 2 základní subsystemy, a to státní správu a 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**

Veřejnou správu lze v **pozitivním smyslu** (tzn. co to je veřejná správa) obecně charakterizovat jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem stanovené osoby v zájmu příslušného celku:

KLASIFIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

- 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

Veřejná správa v **negativním smyslu** (tzn. co není veřejná správa) představuje souhrn 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. Je zřejmé, že hovoříme-li o správě veřejné, můžeme také obecně hovořit o správě soukromé, přičemž ve veřejné správě nám přirozeně půjde primárně o správu veřejnou.

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

S výkonem veřejné správy je tedy úzce spojen pojem veřejný zájem:

- **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.

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 (říká mu, co je zakázáno). 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, naproti tomu **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.

1.3 Veřejná správa v materiálním a formálním pojetí

Jak vyplývá z již výše uvedeného, pojmu veřejná správa přikládáme v zásadě dvojí význam:

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

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**. Jak je již zmíněno výše, **pozitivní vymezení** je spojeno s veřejnými úkoly (vymezením činností), které má veřejná správa zabezpečovat. **Negativní vymezení** je pak 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 tedy v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním (tj. určitých činností).

1.4 Veřejná správa a management

V literatuře (např. D. Hendrych) lze narazit na teorie zvýrazňující pojem management oproti pojmu veřejná správa, nebo dokonce o snahu **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)

KLASIFIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

- **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.

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 efektivity, 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 atd. Používat metody managementu bude jistě snadnější tam, kde řešení problému není striktně svázáno s právními předpisy, které významně omezují volnost jednání správních orgánů.

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, jež 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.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Probrali jsme úzký vztah mezi veřejnou správou a právem, kde jsme rozlišili objektivní právo, jako systém závazných pravidel, a subjektivní právo, které je oprávněním jednotlivce jednat na základě těchto pravidel. Seznámili jsme se s historickými právními principy, jako je "neznalost práva neomlouvá," a jejich významem v kontextu moderního právního systému.

Definovali jsme veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí, která zahrnuje státní správu a samosprávu. Vysvětlili jsme rozdíly mezi veřejným a soukromým právem na základě zájmů státu a jednotlivců, mocenské pozice státu a organického postavení subjektů. Také jsme zdůraznili význam veřejného zájmu jako klíčového pojmu v kontextu veřejné správy.

Diskutovali jsme o materiálním a formálním pojetí veřejné správy, kde materiální pojetí označuje činnosti spojené s veřejnými úkoly, zatímco formální pojetí se zaměřuje na organizace, které tyto úkoly vykonávají. Prozkoumali jsme také modernizaci veřejné správy prostřednictvím zavádění manažerských praktik a jejich význam pro zvýšení efektivity a odpovědného řízení.

Závěrem jsme se dotkli konceptu "dobré správy" (Good Governance) a jeho role v participaci občanů a demokratickém řízení veřejné správy. Tento přístup zdůrazňuje důležitost nejen efektivního řízení vnitřních struktur veřejné správy, ale také jejího externího působení jako služby občanům.

OTÁZKY



- 1. Co je souborem norem regulujících společenské vztahy?**
 - a) právo
 - b) veřejná správa
 - c) administrativa
 - d) management
- 2. Které právo se zabývá mocenskou pozicí státu?**
 - a) soukromé právo

- b) objektivní právo
- c) veřejné právo
- d) subjektivní právo

3. Co je základním subsystémem veřejné správy?

- a) organizace
- b) samospráva
- c) soudnictví
- d) zákonodárství

4. Jaký je význam principu "ignorantia iuris non excusat"?

- a) právní neznalost může být omluvena
- b) právní znalost se nevyžaduje
- c) neznalost práva neomlouvá
- d) neznalost práva je tolerována

5. Co je cílem zavádění manažerských praktik do veřejné správy?

- a) zvýšení byrokracie
- b) zvýšení moci státu
- c) zvýšení efektivnosti
- d) snížení transparentnosti

Správné odpovědi: 1.a); 2.c); 3.b); 4.c); 5.c).

2 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V další kapitole se budeme zabývat pojmem veřejné správy z různých hledisek a jejím rozdělením. Nejprve definuje veřejnou správu v materiálním (funkčním) a formálním (organizačním) pojetí. Materiální pojetí se soustředí na činnosti, které správa vykonává, zatímco formální pojetí klade důraz na organizace, které tyto činnosti provádějí.

Následně text rozděluje veřejnou správu podle organizačního uspořádání, právní formy a plněných úkolů. V organizačním pojetí je správa rozdělena na ústřední, oblastní a obecní úroveň. Podle právní formy se veřejná správa dělí na vrchnostenskou (výsostnou), fiskální a pečovatelskou (veřejnou službu).

Text se také věnuje rozdělení veřejné správy podle úkolů na správně politickou, hospodářskou, sociální, kulturní a ekologickou. Nakonec se zabývá rozdíly mezi státní správou a samosprávou, vysvětluje jejich organizační strukturu, principy výstavby a vzájemné vztahy.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- rozlišovat mezi materiálním a formálním pojetím veřejné správy.
- klasifikovat veřejnou správu podle organizačního uspořádání.
- vysvětlit rozdíly mezi vrchnostenskou a fiskální správou.
- identifikovat různé druhy veřejné správy podle plněných úkolů.
- pochopit vztahy mezi státní správou a samosprávou.

Získáte:

- detailní znalost základních pojmů veřejné správy.
- informace o organizační struktuře veřejné správy v ČR.
- schopnost identifikovat různé právní formy veřejné správy.
- přehled o dělení veřejné správy podle plněných úkolů.
- pochopení principů výstavby státní správy a samosprávy.

Budete schopni:

- poznat rozdíly mezi státní správou a samosprávou.
- rozlišovat mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy.

- definovat vrchnostenskou a fiskální správu.
- vysvětlit význam decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě.
- rozlišovat veřejnou správu podle právní formy a úkolů.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná správa, materiální pojetí, formální pojetí, organizační uspořádání, právní forma, úkoly veřejné správy, ústřední správa, oblastní správa, obecní správa, vrchnostenská správa, fiskální správa, pečovatelská správa, správně politická, správně hospodářská, sociální správa, kulturní správa, ekologická správa, státní správa, samospráva, decentralizace.

2.1 Veřejná správa v materiálním a formálním pojetí

Pojmu veřejná správa, jak jsme již uvedli výše, přiřkládáme v zásadě dvojí význam:

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

V **materiálním (funkčním) 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 (organizačním) 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).

2.2 Rozdělení veřejné správy podle jednotlivých druhů

Rozdělení veřejné správy podle jednotlivých druhů je možné v zásadě podle těchto hledisek:

- organizačního uspořádání
- právní formy
- úkolů veřejné správy.

Organizační uspořádání veřejné správy se sice řídí určitými obecnými pravidly (principy), ve své konkrétní podobě však provádí ústavu toho kterého státu. Proto neexistuje něco takového jako obecné organizační uspořádání veřejné správy, neboť veřejná správa každého státu má svoje specifika.

Pro organizaci veřejné správy je důležité:

- územní a věcné hledisko, tzn. na jaké úrovni a ve kterých záležitostech bude veřejná správa vykonávána,
- kdo bude v konkrétní věci a na určitém území subjektem veřejné správy.

2.2.1 Druhy veřejné správy z hlediska organizačního uspořádání

Z **územního (prostorového) hlediska** můžeme veřejnou správu v ČR rozdělit do 3 úrovní:

- ústřední
- oblastní (regionální)
- obecní

Z věcného hlediska může být veřejná správa vykonávána jako:

- všeobecná (politická)
- specializovaná (odborná)

Pokud se týče subjektů veřejné správy, mohou jimi být stát, jiné subjekty veřejného práva, popř. další subjekty ze zákona oprávněné. V kontinentálním systému práva se vychází převážně z toho, že originárním nositelem veřejné správy jako součásti moci výkonné je stát, který ji může na jiné subjekty delegovat. Z tohoto hlediska se při dělení veřejné správy na druhy uplatňuje názor, že správa vykonávaná orgány státu jako originárního nositele je veřejnou správou **bezprostřední**, zatímco správa delegovaná na jiné subjekty a vykonávaná jejich orgány je veřejnou správou **zprostředkovanou** (paralelní).

2.2.2 Dělení veřejné správy podle právní formy

- dává především odpověď na to, kdy se ve veřejné správě používá forem veřejného práva jako výrazu v zásadě nerovného postavení účastníků právních vztahů, a kdy formy soukromého práva jako výrazu rovného postavení účastníků právních vztahů
- Z tohoto hlediska se veřejná správa rozděluje do 2 velkých skupin: na **správu vrchnostenskou** (výsostnou) a na **správu fiskální**.

Správa vrchnostenská je vykonávána formami veřejného práva (např. správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí). Tato správa stojí v evropském kontinentálním právu na klasickém modelu:

právní předpis → správní akt → donucovací opatření

Vrchnostenská správa nemusí být vždy správou zásahovou (tj. správní činnost, která ingeruje do práv a svobod fyzických nebo právnických osob). Nemůže však být zásahová správa mimo oblast vrchnostenské správy.

Správa fiskální se týká věcí finančních a státního majetku (ne však agendy daňové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným). **Fiskální správa** se uplatňuje ve formách soukromého práva a stát vstupuje do právních vztahů s jinými subjekty z pozice rovného partnera. Výraz „fiskální správa“ pochází z doby absolutismu a odvozuje se od tehdejší fiskální teorie, podle které se stát skládal ze dvou právních subjektů, a sice výsostného (svrchovaného) státu a státu fiskálního, přičemž pouze „fiskus“ byl podřízen právnímu řádu, a tedy i soudní jurisdikci.

Vedle správy vrchnostenské a fiskální lze stále více vnímat další (resp. jiné) správní aktivity, u nichž podřízení buď právu veřejnému nebo právu soukromému není vůbec jednoznačné. Jde zejména o plnění úkolů vyplývajících z **pojetí veřejné správy jako služby (péče) veřejnosti**. Označujeme ji jako **správu pečovatelskou** nebo **veřejnou službu** (službu veřejnosti) související zejména s plněním sociální funkce státu.

2.2.3 Druhy veřejné správy z hlediska plněných úkolů

Z tohoto hlediska rozlišujeme různé **oblasti veřejné správy**, a to podle úkolů, které mají plnit.

D. Hendrych za základní z tohoto hlediska považuje následující oblasti:

- správně politickou
- správně hospodářskou
- sociální a kulturní

- ekologickou

Toto dělení je však v teorii i praxi vnímáno jako nedostatečné, neboť uvedené oblasti jsou příliš rozsáhlé, a málo vypovídají o konkrétním obsahu úkolů. Proto se zpravidla uplatňuje hlubší členění na **správní odvětví** (obory nebo resorty), která tvoří základ pro transformaci úkolů do působnosti jednotlivých správních úřadů či orgánů, jakož i základ jednotlivých odvětví správního práva hmotného. Jako příklady těchto správních odvětví lze uvést např. vnitřní správu, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, školství, kulturu, ochranu životního prostředí atd.).

2.3 Státní správa a samospráva

Státní správa je ta část činnosti veřejné správy, kterou realizuje stát prostřednictvím státních orgánů. Jde o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, která má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Za účelem naplnění svých cílů stát zřizuje soustavu hierarchicky uspořádaných orgánů, mezi kterými existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (ústřední státní správa, územní státní správa).

Samospráva je pak ta část veřejné správy, která je vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Tyto veřejnoprávní korporace vystupují vlastním jménem, ve své působnosti a za účelem naplnění svěřených úkolů zřizují vlastní orgány. Samospráva je projevem decentralizace vymezených úkolů správy státu na samostatné, státem uznané a na státu nezávislé veřejnoprávní subjekty.

Vztah mezi státem a subjekty samosprávy je navzájem partnerský, nejde o vztah nadřízenosti a podřízenosti jako v případě státní správy. I přes svou nezávislost na státu podléhá samospráva státnímu dohledu, který je zárukou souladu činnosti samosprávy s obecně závaznými právními předpisy. Kromě státního dohledu je samospráva na státní moci závislá a může existovat pouze v případě, že je dána vůle státu na její existenci. Zákonodárná moc má ve své dispozici zákony, jejichž úpravou či zrušením může významně ovlivnit (či dokonce omezit nebo eliminovat) činnost samosprávy – např. změnou systému veřejné správy (zrušením krajů, opětovným vytvořením okresních úřadů apod.). Rovněž na vůli státu – státní moci – je závislé financování samosprávy – to je upraveno zejména zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

2.3.1 Státní správa

Státní správa je odvozena od podstaty a poslání státu, který jejím prostřednictvím realizuje svou výkonnou moc. **Subjektem vykonávajícím státní správu je v prvé řadě stát**, to však nebrání tomu, aby v některých případech stát přenesl svou působnost na jiné subjekty veřejné správy (např. kraje a obce vykonávající státní správu v přenesené působnosti). Státní správa slouží státu k aplikaci práva a v širším smyslu také k realizaci státní politiky.

Ve státní správě se projevují **prvky řízení a regulace**. Stát prostřednictvím svých orgánů totiž zajišťuje dosažení stanovených cílů obsažených v zákonech (**řízení**) a udržování žádoucího stavu či obnovu předchozího stavu narušeného protiprávním jednáním (**regulace**). To vše směřuje k naplnění ochranné a mocenské funkce státu, která spočívá v poskytování ochrany subjektům, jejichž práva byla porušena.

Za účelem naplnění svých úkolů stát zřizuje **soustavu hierarchicky uspořádaných orgánů**, mezi kterými existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Tyto mocenské vztahy jsou typické právě pro státní správu a odlišují ji od samosprávy.

Státní správu členíme na **ústřední**, vykonávanou státními orgány s celostátní působností jakými jsou ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a **územní** vykonávanou státními orgány s omezenou místní působností, mezi které patří například úřady práce, finanční úřady, úřady obcí a krajů vykonávající státní správu v přenesené působnosti apod.

Za účelem naplňování úkolů státní správy je území České republiky rozděleno na územní jednotky. Základním stupněm výkonu státní správy je **místní státní správa** vykonávaná na území jedné či více obcí. Příkladem státní správy na místní úrovni je finanční správa, stavební správa apod. Druhým stupněm je **okresní státní správa** vykonávaná okresními institucemi. Jako příklad lze uvést okresní policejní správu, okresní správu sociálního zabezpečení apod. Dalším stupněm je **krajská státní správa** vykonávající správu na pověřeném území. Území krajské státní správy se nemusí krýt s územím krajské územní samosprávy. Na tomto stupni můžeme nalézt například krajskou policejní správu či krajské hygieniky.

2.3.2 Samospráva

Samospráva je veřejná správa **vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem**, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Tyto veřejnoprávní korporace vystupují vlastním jménem, ve své působnosti a za účelem naplnění svěřených úkolů zřizují vlastní orgány. Samospráva je projevem decentralizace vymezených úkolů správy státu na samostatné, státem uznané a na státu nezávislé veřejnoprávní subjekty.

Samospráva je ta oblast veřejné správy, která je zaměřena na sebe samu, na řešení svých vlastních záležitostí a na rozdíl od státní správy proto můžeme hovořit o **prvcích samořízení a samoregulace**. Dochází tak do jisté míry ke splývání subjektu samosprávy se spravovaným objektem. Samospráva neplní státně mocenské funkce, ale spolupodílí se na realizaci veřejných zájmů. Proto nemůžeme pohlížet na samosprávu pouze s ohledem na realizaci výkonné moci ve státě, ale především s ohledem na realizaci její vlastní samosprávné moci.

Podle obvyklého členění veřejnoprávních korporací na územní a zájmové potom můžeme samosprávu jimi vykonávanou dělit na **územní samosprávu a zájmovou samosprávu**.

Veřejnoprávní korporace je zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobována a jíž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva

Územní samospráva vyjadřuje zájem určitého dílčího územního společenství a v podmínkách České republiky je představována obcemi a kraji. Územní samospráva má svůj **územní základ**, který je tvořen územím samosprávného celku a **osobní základ** tvořený obyvatelstvem. Územní samospráva má své vlastní uspořádání. Mezi obcemi a kraji v oblasti samosprávy neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti a zásah vyššího územně samosprávného článku (kraje) do činnosti obce je možný pouze na základě zákona.

Zájmová samospráva vyjadřuje také zájem dílčího společenství, které v tomto případě vyjadřuje určitý **profesní stav** (např. advokáti, notáři, lékaři apod.) a je organizovaná v profesních komorách (advokátní, notářská, lékařská apod.).

2.3.3 Rozdílné principy výstavby státní správy a samosprávy

Státní správa a samospráva stojí na sobě odpovídajících protikladných principech, kterými jsou:

- územní a věcný,
- centralizace a decentralizace,
- koncentrace a dekoncentrace,
- kolegiální a monokratický,
- volební a jmenovací.

Princip centralizace veřejné správy spočívá v soustředění jejího výkonu v rukou „centra státu“, tedy jeho ústředních orgánů, které mají rozhodující pravomoc ovlivňovat veškerou činnost správy.

Decentralizace je procesem přesunu (delegace) části výkonu veřejné správy na jiné subjekty odlišné od státu, tzv. veřejnoprávní korporace. Projevem decentralizace veřejné správy ve státě je zřízení obecní a krajské samosprávy.

Územní princip spočívá ve vymezení působnosti správního orgánu určením hranic konkrétního území, na kterém bude působnost a pravomoc vykonávána. Na základě územního principu je vymezena místní působnost krajů a obcí, které na svěřeném území vykonávají samosprávu a veřejnou správu. Územní princip je zpravidla doprovázen tzv. všeobecnou působností a je typický pro územní samosprávu.

Věcný princip vymezuje působnost určitého správního orgánu věcně, tedy podle vykonávaného úseku činnosti veřejné správy. O věcném principu se hovoří jako o rezortním, projevuje se nejvíce v rozdělení úseků státní správy mezi ministerstva. Tento princip je typický pro státní správu.

Koncentrace veřejné správy znamená soustředění plnění jejich úkolů v rukou určitého orgánu v rámci organizační struktury jediného subjektu veřejné správy.

Dekoncentrace je procesem opačným, tedy rozdělení úkolů v rámci jedné organizační struktury mezi více orgánů.

Můžeme rozlišovat koncentraci a dekoncentraci horizontální a vertikální, a to podle toho, jestli jde o soustředění či rozdělení úkolů veřejné správy mezi nadřízenými a podřízenými orgány (*vertikální*) nebo mezi orgány na stejné hierarchické úrovni (*horizontální*). Příkladem vertikální dekoncentrace je vztah mezi MPSV a úřady práce; příkladem horizontální dekoncentrace je rozdělení působnosti na jednotlivá ministerstva. Princip dekoncentrace se týká výkonu státní správy a její hierarchie vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Kolegiální a monokratický princip souvisí s tím, jak je vytvářena vůle určitého správního orgánu.

Kolegiálnímu principu odpovídá tvorba vůle prostřednictvím více osob, které se formou hlasování usnášejí na rozhodnutí. Tento princip je typický spíše pro samosprávu. Příkladem takového orgánu je zastupitelstvo či rada obce/kraje.

Monokratický princip je bližší státní správě a představuje koncentraci rozhodovací pravomoci v rukou jediné osoby. Tato osoba může přenést své rozhodovací pravomoci na podřízené, ale navenek zůstává stále sama zodpovědná za činnost správního orgánu. Příkladem takového orgánu jsou ministerstva v čele s příslušným a jako jediným odpovědným ministrem.

Způsob, jak jsou obsazovány funkce ve veřejné správě určuje volební a jmenovací princip.

Volební princip je charakteristický pro ustanovování orgánů samosprávy a jeho podstata spočívá v projevení vůle většiny. Příkladem je volba členů zastupitelstva či rady obce/kraje.

Uplatnění **jmenovacího principu** je příznačné především pro státní správu a je projevem vůle monokratického orgánu jmenovat do funkce konkrétní osobu. Jmenováním se do funkce dosazují např. ministři.

V organizaci **územní samosprávy** převládá princip územní, decentralizační, kolegiální a volební, zatímco ve **státní správě** jde především o princip věcný, koncentrace (dekoncentrace), monokratický a jmenovací.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Text se věnuje komplexnímu rozboru veřejné správy, její definici a rozdělení. Veřejná správa je v materiálním pojetí definována jako souhrn činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci, zatímco ve formálním pojetí je vnímána jako organizace vykonávající tyto činnosti. Veřejná správa se dělí podle organizačního uspořádání na ústřední, oblastní a obecní správu, podle právní formy na vrchnostenskou, fiskální a pečovatelskou správu, a podle úkolů na správně politickou, hospodářskou, sociální, kulturní a ekologickou.

Státní správa je vykonávána státem a jeho orgány, zatímco samospráva je vykonávána veřejnoprávními subjekty nezávislými na státu. Rozdíly mezi státní správou a samosprávou spočívají v jejich organizační struktuře, principech výstavby a vzájemných vztazích. Principy centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, kolegiální a monokratický princip, a volební a jmenovací princip jsou klíčové pro pochopení fungování veřejné správy.

OTÁZKY



- 1. Co je charakteristické pro materiální pojetí veřejné správy?**
 - a) organizační struktura
 - b) druh činnosti
 - c) právní forma
 - d) úroveň správy
- 2. Jaký princip je charakteristický pro státní správu?**
 - a) kolegiální
 - b) monokratický
 - c) volební
 - d) samoregulační
- 3. Který typ samosprávy je založen na společných profesních zájmech?**
 - a) územní samospráva

DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY

b) zájmová samospráva

c) fiskální správa

d) vrchnostenská správa

4. Který princip je typický pro státní správu a představuje koncentraci rozhodovací pravomoci v rukou jediné osoby?

a) kolegiální princip

b) volební princip

c) monokratický princip

d) dekoncentrační princip

5. Jaký je vztah mezi státem a subjekty samosprávy?

a) vztah nadřízenosti a podřízenosti

b) partnerský vztah

c) vztah nezávislosti

d) vztah podřízenosti

Správné odpovědi: 1.b); 2.b); 3.b); 4.c); 5.b).

3 HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V kapitole se seznámíte s komplexním historickým vývojem veřejné správy od antických civilizací po moderní éru. Prozkoumáme správní struktury a jejich funkce v antickém Řecku a Římě, které položily základy pro pozdější systémy. Detailně se budeme věnovat středověké veřejné správě, jejímu rozvoji v rámci feudalismu a přechodu k centralizovaným správním systémům v období renesance a novověku. Dále se zaměříme na klíčové reformy v 18. a 19. století, zejména na reformy Marie Terezie, které zásadně ovlivnily správní struktury v habsburské monarchii. Poslední část kapitoly bude věnována vývoji veřejné správy na území dnešní České republiky až do revolučního roku 1848, kdy došlo k významným změnám v politickém a správním uspořádání. Tento historický přehled poskytuje důležitý kontext pro pochopení současných správních struktur a jejich evolučního vývoje.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vysvětlit strukturu a funkce veřejné správy v antickém Řecku a Římě.
- poznat vliv středověkých správních systémů na moderní správu.
- rozlišovat mezi různými modely veřejné správy v období renesance a absolutismu.
- porozumět reformám Marie Terezie a jejich dopadům na státní správu.
- analyzovat historický vývoj veřejné správy na území dnešní České republiky.

Získáte:

- znalosti o vývoji veřejné správy v různých historických obdobích.
- schopnost porovnávat různé správní modely a jejich efektivitu.
- dovednost identifikovat klíčové prvky správních systémů a jejich reformy.
- informace o významných osobnostech a jejich příspěvcích k vývoji veřejné správy.
- pochopení historických kontextů, které ovlivnily současnou veřejnou správu.

Budete schopni:

- vysvětlit rozdíly mezi správními systémy v antice, středověku a novověku.
- definovat klíčové pojmy spojené s veřejnou správou a jejími historickými fázemi.

- aplikovat historické znalosti na analýzu současných správních systémů.
- rozlišit mezi decentralizovanými a centralizovanými správními modely.
- analyzovat dopady historických reforem na dnešní správní struktury.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Antické Řecko, římské právo, veřejná správa, středověk, feudalismus, absolutismus, Marie Terezie, renesance, Prusko, Rakousko, Česká republika, dvorská správa, krajské sněmy, panovník, byrokracie, právní systém, občanský princip, decentralizace, centralizace, státní správa.

3.1 Vývoj veřejné správy od antiky po novověk

3.1.1 Veřejná správa v antickém Řecku

Antickou městskou obec „polis“ lze považovat za jeden z nejdůležitějších přínosů starověkého Řecka pro rozvoj evropské státnosti, práva ale i kultury. Správa polis představuje nejstarší evropský model nebyrokratické veřejné správy.

Podle **Aristotela** (kniha „Politika“) – polis je stát, jako společenství rovnoprávných občanů, jehož základními součástmi jsou vojsko, vládní orgán a soud. Jedině ozbrojení občané jsou v tomto pojetí schopni garantovat ústavu, přičemž nejvýznamnější správní úřady a soudy by měly být otevřeny těm starším občanům, kteří již ztratili schopnost bojovat a jsou rozumnější než ostatní. Veřejná moc nesmí být bezprostředně spojována s občany, kteří ji vykonávají, ale se státem a jeho jednotlivými částmi. Důležitější je kvalita systému veřejné moci a nikoliv kvalita vykonavatelů moci – soudců, radních či úředníků. Podle Aristotela má zákon, všude tam kde existuje, absolutní přednost před úředním a soudním uvážením.

Rozhodující jsou správné zákony, neboť monokratické a kolegiální úřady mají rozhodovat jen o tom, co zákony nemohou upravit. Vzhledem k tomu, že zákony klasických řeckých „polis“ vznikaly především jako rozhodnutí o jednotlivých velmi konkrétních problémech, bývá Aristotelova myšlenka chápána jako deregulační výzva a varování před velkým množstvím zákonů.

3.1.2 Veřejná správa ve starověkém Římě

Římské právo je právním systémem doposud studovaným na univerzitách, mnohé živé právní instituty mají svůj základ právě v historickém římském právu nebo vznikly jeho postupnou recepcí.

Z historických důvodů je dnes římské administrativní právo mnohem méně známé než římské právo civilní. Z hlediska historického vývoje veřejné správy je římské právo zajímavé mj. tím, že zde **poprvé výrazně formulují podobu veřejné správy právníci**. Za republikánské epochy byly některé úkoly svěřeny přímo právníkům, za principátu zavedeny konzultace, bez kterých se veřejná správa neobešla. Císařská římská administrativa zavedla úřednickou nomenklaturu, jako **první evropský propracovaný byrokratický systém moci a správy**. Za císaře Traiana vyhlásila jeho exekutiva velice moderní a do jisté míry současnou **koncepti veřejné služby společnosti**, byla zavedena **úřednická nomenklatura a kariérní řád**.

Narůstající obtíže Římské říše na počátku nového věku způsobily postupné propojování vojenské a civilní veřejné služby. V takovém systému postupně ztrácelo právo i právnícký stav svůj vliv ve veřejné správě, narůstala korupce a veřejná služba se stala živností, kde bylo možné si kariérní postup i místo v úřednické nomenklatuře koupit za odstupné či úplatky.

3.1.3 Veřejná správa ve středověku

Evropské středověké státy a jejich veřejná správa jsou založeny na dvou pilířích – panském právu a panském společenství.

Panské právo = souhrn všech veřejných pravomocí, všeobecná rozkazovací pravomoc, která se opírá o moc hospodářskou, vojenskou a soudní; nejde ale jen o nadřízenost krále nad všemi ostatními v království, tedy vládu centrální, ale také o panství měst nad předměstími, či o moc lenních pánů na jimi svěřeném a spravovaném území.

Panské společenství = znamená, že téměř každý pán byl zároveň v pravomoci jiného pána, což vytvářelo charakteristický propletenec veřejných a soukromých vztahů; základem společenské, politické i veřejnoprávní pyramidy je v podstatě osobní smlouva mezi pánem a vazalem.

V ranně feudálním státě se začínají vytvářet zárodky vrchnostenské, patrimoniální správy. Z držby půdy vyplývalo základní právo držitele půdy požadovat po svých poddaných, aby na půdě pracovali a odváděli držiteli část výtěžku své práce. Vlastník půdy má nad poddanými správní, soudní i finanční moc. Stojí mezi státem a poddanými, je prostředníkem státní moci a zároveň v rozsahu mu svěřeném je její součástí.

3.1.4 Veřejná správa v novověku

Na počátku novověku se vytvářejí dva hlavní směry ve vývoji evropské veřejné správy. Jedna navazuje na oligarchickou vládní a správní tradici, druhá vede přímo k absolutistickému státu.

Renesanční státověda navazuje do jisté míry na antickou tradici, dalším znakem je vytváření centralizovaných absolutistických malých knížectví, která jsou náchylná k přijímání osvěcenských racionálních reforem. Je to typické především pro italské a německé území.

Naproti tomu se francouzská monarchie v 16. století stává **prototypem administrativního státu**. Autoritářská regulace hospodářské politiky je ztělesněna byrokratickým a centralizovaným aparátem a slouží zájmům státní pokladny. **Absolutní monarchie** vytvořila systém správy, vykonávající dohled nad městy, venkovskými obcemi. Úřady dohlížely na školství, veřejné práce a kontrolovaly finanční a daňovou správu.

Teorie a praxe absolutistické správy našla odezvu u kameralistů, kteří se zabývali obnovou jednotlivých německých států a státeků zničených třicetiletou válkou. Od počátku 18. století se tyto zkušenosti začínají uplatňovat v ambiciózním Prusku, které v té době experimentuje s Wohlfahrstaatem – myšlenkou **policejního státu**. Pruský král Fridrich Vilém I. je zaujat pro ideu přesně fungující byrokratické mašinerie a rychlé správy. Také pro tyto účely je provedena reforma povinného školního vzdělávání, organizováno školení úřednictva a jsou vytvářena speciální učiliště pro vyšší státní úředníky.

Klíčovým bodem pro další **vývoj veřejné správy v Rakousku** je státní reforma Marie Terezie z roku 1749, kterou je vývoj veřejné správy nasměrován ze stavu decentralizovaného spojení různorodých zemí do podoby absolutistického unitárního státu. Osvícení, loajální a práva znalí státní úředníci měli postupně přebírat úkoly ze sféry dřívější patrimoniální, městské či církevní správy. Státu také přibývaly úkoly v oblasti obchodu, zemědělství, dopravy, poštovníctví, což byly původně oblasti neznámé pro pozitivní činnosti státu.

3.2 Vývoj veřejné správy na území dnešní České republiky

3.2.1 Veřejná správa na území ČR do roku 1848

V počátcích Českého státu stál v čele **panovník** se svou **družinou**. Nepravidelně se konaly **dvorské sjezdy**. Počátek **dvorských úřadů** bývá datován do poloviny 11. století. Údajně prvními dvorskými úředníky byli bratři Spytihněva II. Konrád Brněnský a Ota Olomoucký, kteří se stali **nejvyšším lovčím** a **mistrem kuchyně**. Dalšími doloženými dvorskými úředníky byli **mečník**, **lovčí**, **palácový hrabě** (správce knížecího hradu), **stolník**, **číšník**, **maršálek** (správce knížecích stájí).

Později začínají vznikat úřady jako **komorník** (správce knížecí pokladny), **sudí** (pomocník při vyřizování soudní agendy), **kancléř** (písař) atp. Místní správu měli ve svých rukou hodnostáři na královských hradech – hovoříme o tzv. **hradské správě**. Na jednotlivé hrady byli dosazováni knížecí úředníci – **kasteláni**, kteří měli rozsáhlé pravomoci vojenské, správní, soudní, vybírání berní atp. Postupně se na hradech objevují další úředníci – **vladař** (soudící spory menší hodnoty), **sudí** (přebírající soudní pravomoci kastelána).

Později od 13. století přibývají ke stávajícím další úřady – jako např. **lékař, krejčí, vychovatel, hofmistr** (měl za úkol organizovat dvůr). Postupně tyto úřady mění charakter v tom směru, že se stávají čestnými, vykonávanými hlavně při slavnostních příležitostech, a začínají mít dědičný charakter.

V tomto období roste význam **královské kanceláře** v čele s **kancléřem**. Členové královské kanceláře působili jako poradci panovníka a ručitelé za všechny druhy písemností kancelářů vydaných. Na Moravě se od roku 1349 vytvářela samostatná **markraběcí kancelář moravská**. Postupně narůstá také význam šlechty, která se zformovala do tzv. zemské obce, jejímž pojítkem bylo zemské právo. Šlechta se stává panovníkovým partnerem při správě země. Po smrti Přemysla Otakara II. přešel do rukou šlechty **zemský soud**, který se stal hlavním místem, kde šlechta formulovala své postoje, vytvářela své právo.

Shromážděním šlechty, duchovenstva a později zástupců měst se stal **zemský sněm**. Od poloviny 14. století se začaly konat i **generální sněmy**, které jednaly za účasti zástupců jednotlivých zemí o společných zájmech státu. Od 20. let 14. století je doložena i existence **krajských sněmů**. Nejdůležitějšími královskými úřady se staly **úřad mistra královské komory** (správce všech královských finančních příjmů) a **úřad hofmistra** (nejvyšší úředník dvora). Na Moravě vznikl zvláštní úřad **hejtmána** jako úředníka zastupujícího krále.

S rozvojem správy na místní úrovni je spojen institut tzv. **krajských poprávců** (iudices provinciales) jako panovníkem jmenovaných specializovaných úředníků pro nalézací řízení a výkon rozhodnutí ve věcech trestních dokládány již od dob Karla IV. Poprávcům byly vedle funkcí policejních a soudních svěřovány i některé další agendy, např. pomoc při vybírání berní a vojenská pravomoc, což postupně přispělo k tomu, že ještě před husitskými válkami se v Čechách vytvořilo 12 berních krajů jako základ nového krajského zřízení.

Nejvýznamnějším společným úřadem zemí Koruny české se stala **Česká královská kancelář** v čele s nejvyšším kancléřem. Procházela přes ni veškerá korespondence pro panovníka - stížnosti, suppliky, zprávy, rozborý; směrem od panovníka do jednotlivých zemí pak panovníkova stanoviska, svolení, nařízení, rozhodnutí a další jeho akty.

V roce 1527 vznikla **Rada komory královské** (tzv. česká komora) jako dohlížecí a kontrolní orgán pro panovníka ve sféře státních financí. Jednalo se o první byrokratický úřad v pravém slova smyslu – v čele stál prezident vybraný jen z vyšší šlechty, ale jeho podřízení už byli placení a odborně řádně připravení profesionální úředníci.

Snahu posílit královu pozici proti stavům dokumentuje zřízení funkce **královského prokurátora** v roce 1437 – jeho úkolem bylo hájit právní zájmy panovníka a koruny, později vystupoval vyloženě jako **veřejný žalobce**.

Ve 2. polovině 13. století vznikl v Praze **úřad zemských desek** – původně zaznamenával jen průběh a výsledky jednání zemského sněmu a zemského soudu. Brzy se zemské desky staly veřejnými knihami, v nichž se zaznamenávaly veškeré dispozice se šlechtickým nemovitým majetkem.

Rozhodujícími úředníky místní správy byli **krajští hejtmani** – volily je krajské sjezdy, které stanovily pravidla jejich činnosti.

Ve 13. století začala **města** vystupovat jako samostatné jednotky nadané právní subjektivitou. Podle osoby zakladatele rozeznáváme města **královská, panská, biskupská, klášterní, věnná** atp. Správu svobodných měst měli v rukou samotní měšťané, zpočátku tu panovník dosazoval svého představitele – **rychtář** (fojt, šoltys). **Městskou radu** tvořenou různým počtem **konšelů** jmenoval zakladatel města z měšťanů, podle principu rotace ji postupně v úřadě **purkmistra** řídili jednotliví členové.

V souvislosti se správou středověkých měst nelze pominout **cechy** – veřejnoprávní korporace sdružující provozovatele určité živnosti ve městě a jeho okolí; v čele cechu stáli cechmistrů a jejich vnitřní poměry upravovaly cechovní řády.

Po bitvě na Bílé Hoře a vydání Obnovených zřízení zemských měly jednotlivé české země v rámci absolutistické monarchie povahu závislých provincií. Jejich správa nebyla zpočátku organizována jednotně – v Čechách fungovalo **místodržitelství**, na **Moravě moravský královský tribunál** (nebo též zemské gubernium) a ve Slezsku **vrchní úřad**.

Zásadní reorganizaci zemské správy provedla roku 1749 Marie Terezie, která české místodržitelství a moravský tribunál nahradila královskými reprezentacemi s komorou. Tyto se pak v roce 1764 přeměnily v Čechách a na Moravě v **zemské gubernium** a ve Slezsku v **královský úřad**. Za Josefa II. nahradilo nejvyšší orgány na Moravě a ve Slezsku společné **moravkoslezské gubernium**. **Zemské sněmy** se sice scházely, avšak svolávat je mohl jen panovník.

Současně s oslabováním samosprávné pozice krajů začala být postupně výrazně posilována jejich role zemského (státního) úřadu a reskript z roku 1751 přinesl **úplné postátnění činnosti orgánů krajů**. V období kolem poloviny 18. století zajišťovaly krajské úřady záležitosti berní, vojenské, finanční, živnostenské, policejní a politické a rovněž ochranu poddaných před vrchností. Krajské úřady v tomto období de facto představují nejnižší instanci státní správy.

3.2.2 Veřejná správa na území ČR po roce 1848

Historicky, společensky i právně **revoluční rok 1848** přináší široké změny, které se projevují i v oblasti územní samosprávy na našem území zásadním obratem k samosprávě založené na občanském principu. Již osnova nikdy nerealizované tzv. **Kroměřížské ústavy** se pokusila učinit kraje základem územní samosprávy. Zastupitelským orgánem v kraji podle této ústavní osnovy měly být krajské sněmy.

Pillersdorffova ústava z 25. dubna 1848 prohlášovala jako nezadatelná práva obce svobodnou volbu zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správu vlastního jmění, výkon místní policie atp. Tyto zásady potom přijala i tzv. **Stadionova (březnová) ústava** z 20. března 1849, k jejímuž provedení byl současně vydán **provizorní říšský obecní zákon** č.

170/1849 ř.z. Tento zákon byl postaven na přelomovém principu, že „**základem svobodného státu je svobodná obec**“. Říšský obecní zákon právně vytvořil tři druhy obcí, a sice **místní, okresní a krajskou**. Současně bylo tímto obecním zřízením definováno rozlišení působnosti obcí na přirozenou (samostatnou) a přenesenou.

Krajskými orgány byli určeni hejtman, jeho náměstek a 24 až 60 členné zastupitelstvo. Výkon rozhodnutí zastupitelstva byl výlučně svěřen orgánu státní správy – **krajskému prezidentovi**. Schůze zastupitelstva měl svolávat místodržitel, na schůzích měl být přítomen krajský prezident nebo jeho komisař. Tento koncept krajské samosprávy dle zákona č. 170/1849 ř.z. však nebyl realizován, samosprávné kraje nebyly vytvořeny a kraje byly pouze dočasně (do roku 1862) využity jako jednotka státní správy (**krajské vlády v čele s krajským prezidentem**, od roku 1855 pak **krajské úřady v čele s krajským představeným**).

V návaznosti na vyhlášení **únorové ústavy č. 20/1861 ř.z.** byl vydán **rámcový říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z.** a k jeho provedení pak **zemské zákony obecní** (obecní zřízení) pro jednotlivé země. Ani tato právní úprava však nepřinesla oživení původní myšlenky krajského prvku územní samosprávy. Znamenala však v roce 1864 vznik samosprávných okresů v Čechách jako středního stupně územní samosprávy. V období let 1848 až 1918 tak na území českých zemí nedošlo ke skutečnému vytvoření krajské úrovně územní samosprávy. Při absenci krajské samosprávy byl dalším stupněm nad skutečně vzniklou místní a okresní úrovní samosprávy již přímo **zemský sněm**.

Po roce 1848 došlo k zásadním změnám ve veřejné správě i na úrovni zemí. Z gubernií se vyvinuly **země**, reprezentantem panovníka v každé zemi se stal **místodržitel** (Statthalter). Místodržitel měl k ruce potřebný počet úředníků a sluhů. Jednotlivá místodržitelství byla rozdělena na departmenty, jejichž počet se měnil – tyto departmenty měly na starosti jednotlivou odvětvovou agendu (záležitosti daňové, věci duchovenstva, školství, trestní věci, státní občanství atp.).

Podle nařízení č. 10 ř.z. z roku 1853 bylo **místodržitelství** vymezeno jako **nejvyšší správní úřad korunní země** pro:

1. záležitosti politické a policejní správy vůbec,
2. záležitosti kultu a vyučování,
3. obchodní a živnostenské záležitosti,
4. záležitosti zemědělství,
5. ty stavební záležitosti, které se nedotýkají zemského finančního úřadu nebo nejsou výslovně přikázány jinému úřadu v zemi, nezávislému na místodržitelství.

3.2.3 Veřejná správa na území ČR v letech 1918 - 1948

Rozpad monarchie a vznik Československé republiky 28. října 1918 vyvolal nutnost zachovat „vládu zákona“ včetně fungující soustavy orgánů veřejné správy tak, aby v důsledku státního převratu nedošlo k nežádoucím projevům anarchie, ke kolapsu hospodářství a fungování státu vůbec. Za účelem zajištění kontinuálního fungování státu byl již dne 28. října 1918 Národním výborem československým vydán zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

V čl. 2 tohoto tzv. recepčního zákona bylo jednoznačně stanoveno, že **veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti**. Podle čl. 3 recepčního zákona pak všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní, a zejména i obecní, jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení. **Recepčním zákonem tak byl v podstatě do podmínek nové republiky inkorporován celý rakouský a uherský právní řád.**

V dalším vývoji Československé republiky byl postupně **opouštěn koncept dvoukolejné veřejné správy** budovaný v období monarchie a založený na oddělení orgánů státních a samosprávných v každém stupni. Projevem těchto tendencí bylo přijetí zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. V českých zemích bylo zákonem zřízeno 15 žup, na území Slovenska a Podkarpatské Rusi pak bylo zákonem zřízeno dalších 6 žup.

Státní správu v župách měly podle zákona vykonávat **župní úřady** v čele se **županem** jako státním úředníkem. U každého župního úřadu mělo být zřízeno pro jeho obvod **župní zastupitelstvo**. Předsedou župního zastupitelstva měl být župan, který však byl oprávněn předsednictví ve schůzích župního zastupitelstva svěřit některému členovi župního výboru nebo některému úředníkovi župního úřadu. Schůze župního zastupitelstva měly být ze zákona veřejné. Každé župní zastupitelstvo mělo volit ze svých řad na volební období stálý župní výbor o 8 členech a 8 náhradnících.

Působnost župního zastupitelstva byla zákonem vymezena jako:

- působnost hospodářská a správní,
- působnost normotvorná,
- působnost ve správním soudnictví,
- působnost poradní.

Úkoly, které by přesahovaly potřeby jednotlivých žup, dotýkající se více žup, ovšem nikoli celostátního významu, měly být podle zákona zajišťovány obligatorními sdruženími žup – tzv. **zemskými župními svazy**. Podle zákona (část první, čl. 2) vlastní realizace župního zřízení záležela výlučně na rozhodnutí vlády, když bylo výslovně uvedeno, že „vládním nařízením bude ustanoveno, kterým dnem a které úřady okresní a župní zahájí svou

činnost.“ Župní zřízení založené zákonem č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, se tak v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nerealizovalo.

V roce 1927 bylo definitivně negováno župní zřízení a obnoven **zemský princip**. K tomu došlo na základě zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Základem administrativního rozdělení republiky se staly **země, které byly zřízeny celkem 4 – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatoruská.**

V každém správním obvodu bylo zřízeno **zemské zastupitelstvo**. Dvě třetiny členů zemského zastupitelstva byly voleny a jedna třetina jmenována vládou z řad tzv. odborníků. Předsedou zemského zastupitelstva byl **zemský prezident**, který měl oprávnění svěřit předsednictví na schůzích viceprezidentovi nebo některému dalšímu členovi. Zemské zastupitelstvo volilo ze svých členů **zemský výbor**, jemuž rovněž předsedal zemský prezident nebo jeho zástupce.

Zemský prezident byl v souladu se zákonem přednostou zemského úřadu a z toho titulu měl tedy postavení státního úředníka. Podstatně však zasahoval i do činnosti samosprávných orgánů země tím, že organizoval práci zemského výboru i zastupitelstva a jednal jménem samosprávy navenek. Zemská zastupitelstva byla rozpuštěna protektorátní vládou v dubnu 1940.

Zákon rozlišoval **4 druhy působnosti zemských zastupitelstev:**

- hospodářskou a správní,
- normotvornou,
- působnost ve správním soudnictví,
- poradní.

Zemský úřad byl orgánem druhé instance, v rámci čehož mu byly především podřízeny okresní úřady, nad kterými vykonával dozor.

Nižšími správními jednotkami se stala **okresní hejtmanství** v čele s **okresními hejtmany** - jejichž obvody a sídla určila vláda nařízením. Samosprávu v okresech představovala **okresní zastupitelstva** – dvě třetiny byly voleny, jedna třetina jmenována ministrem vnitra. Okresní zastupitelstvo si volilo 8 členný **okresní výbor**.

3.2.4 Vývoj veřejné správy na území ČR mezi lety 1948 - 1989

Poválečný vývoj směřující k postupné rezignaci na myšlenku oddělení státní správy a samosprávy byl založen ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., na základě kterého byly vytvořeny místní, okresní a zemské národní výbory „jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich obvodech.“

Ústava Československé republiky z 9. května 1948 vydaná ústavním zákonem č. 150/1948 Sb. zrušila dosavadní systém zemí a nahradila je kraji, resp. zemské národní výbory nahradila krajskými národními výbory. V čl. X. tato první komunistická ústava stanovila, že ***nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory***. Už z této definice, je zřejmé, že ústava kladla důraz na roli národních výborů jako vykonavatelů státní moci, aniž by fakticky připouštěla jakoukoliv jejich samosprávnou roli. V ustanovení § 167 ústava výslovně zakotvila, že **správní soustava republiky je založena na krajském zřízení, přičemž kraje se dělí na okresy a okresy na obce**.

Dne 21. prosince 1948 byl vydán zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, kterým bylo v českých zemích (v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) zřízeno celkem 13 krajů. Sídla krajských národních výborů dle přílohy k zákonu byla totožná se sídly dnešních samosprávných krajů. Oproti současnému stavu byla Praha a území dnešního Středočeského kraje součástí Kraje pražského. Počet členů krajských národních výborů byl stanoven ve vazbě na počet obyvatel kraje v rozmezí 36 – 72. Výkonnými složkami krajských národních výborů byli rada, předseda (jeho náměstkovec), referenti a komise.

Zákonem č. 13/1954 Sb., o národních výborech, byl zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů, zrušen. Soustava krajů však nadále zůstala zachována na principech vycházejících z předchozího krajského zřízení. Zákon výslovně stanovil, že **území Československé republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce**. Dosavadní uspořádání územních obvodů se tímto zákonem nezměnilo.

Základním úkolem národních výborů (zcela odpovídajícím době vzniku zákona) bylo budovat a upevňovat podle směrnic vlády ve městech i na vesnicích socialistický řád a pečovat všestranně o blaho člověka.

Původních **13 českých krajů** vytvořených na základě zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve znění pozdějších předpisů, bylo zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, **sloučeno do 7 krajů**.

Místní národní výbory působící na úrovni obcí měly „*vytvářet podmínky pro uspokojování oprávněných potřeb a zájmů občanů, podmínky zdravého způsobu života a práce v obci, organizovat výstavbu obce, pečovat o její zvelebování a vzhled, rozvíjet kulturní a společenský život a chránit veřejný pořádek a práva občanů.*“

V právní úpravě v tomto období jednoznačně převažovalo vnímání krajských národních výborů (a vlastně národních výborů obecně) jako prodloužené ruky státu (resp. strany) v regionech. Přestože zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, zavedl pojem „*samostatná působnost národního výboru*“, o samosprávě v pravém slova smyslu nemohla být v nedemokratickém politickém systému ani řeč.

Institut národních výborů typický pro českou (resp. československou) veřejnou správu po celé poválečné období byl překonán teprve v souvislosti s širokými společenskými a politickými změnami na konci 80. let 20. století.

3.2.5 Vývoj veřejné správy na území ČR po roce 1989

Právní základ obnovení faktické územní samosprávy položilo dne 18. července 1990 Federální shromáždění ČSFR přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Hlava sedmá novelizované ústavy s názvem „*Místní samospráva*“ se vrátila k tradičnímu konstatování, že „*základem místní samosprávy je obec*“ a stanovila základní principy fungování obecní samosprávy. Bezprostředně po ústavním zakončení obecní samosprávy přijala ČNR dne 4. září 1990 zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který nabyl účinnosti dne 24. listopadu 1990 a přinesl detailní právní úpravu činnosti obce a jejích orgánů.

Působnost národních výborů byla na základě nové právní úpravy přenesena buď na obce, nebo na okresní úřady představující nové státní orgány v okrese, nebo na ústřední orgány. Některé dosavadní působnosti národních výborů byly zrušeny.

Okresní úřady byly zřízeny zákonem ČNR ze dne 9. října 1990 č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, který vešel v účinnost současně s obecním zřízením dne 24. listopadu 1990. Okresní úřady byly definovány jako **správní úřady, které vykonávají státní správu ve svých územních obvodech**. Okresní úřady představovaly jakousi do území prodlouženou ruku státu a s principem územní samosprávy neměly v podstatě nic společného.

Ústava České republiky vydaná ČNR dne 16. prosince 1992 pod číslem 1/1993 Sb., výslovně předpokládala **vznik zemí nebo krajů** a ponechala tak prostor budoucímu rozhodnutí, zda bude realizováno krajské nebo zemské zřízení.

Ústavním zákonem ze dne 3. prosince 1997 č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo vytvořeno celkem **14 vyšších územních samosprávních celků**. Územně byly vymezeny na základě existujících okresů vytvořených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

Samotné vytvoření krajů ústavním zákonem ještě neznamenalo jejich faktický vznik jako fungujících právnických osob (veřejnoprávních korporací). Naprosto nebyla řešena otázka role krajů v systému veřejné správy, jejich kompetencí ani soustavy jejich orgánů. Jediným orgánem kraje zmíněným v právní úpravě bylo v Ústavě České republiky výslovně uvedené zastupitelstvo.

Teprve v roce 2000 pak byly Poslaneckou sněmovnou schváleny jednotlivé zákony směřující zcela konkrétně k naplnění ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a k realizaci tzv. **první fáze reformy veřejné správy**.

Tímto „balíkem“ zákonů byly položeny základy pro skutečné vytvoření krajů jako vyšších územních samosprávných celků se zcela konkrétními kompetencemi a rovněž s jednoznačným vymezením orgánů kraje včetně hejtmána. Kraje pak fakticky vznikly ke dni prvních voleb do zastupitelstev krajů 12. listopadu 2000 a své funkce začaly plnit od 1. 1. 2001.

K 31. 12. 2002 došlo ke zrušení okresních úřadů a převedení jejich kompetenci částečně na kraje a částečně na obce - tj. **2. fáze reformy veřejné správy**.



SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole jsme se podrobně věnovali historickému vývoji veřejné správy od antiky až po novověk, a to s důrazem na klíčové reformy a změny ve správních strukturách. Naučili jsme se o různých správních modelech v antickém Řecku a Římě, kde se formovaly první základní principy veřejné správy. Středověk přinesl složité feudální struktury, které byly postupně nahrazeny centralizovanými systémy během renesance a absolutismu. Významné reformy v 18. století, zejména reformy Marie Terezie, zásadně změnily správní struktury a připravily půdu pro moderní byrokratické systémy. Na území dnešní České republiky jsme sledovali vývoj od středověkých krajských správ až po reformy v 19. století, které významně ovlivnily moderní veřejnou správu. Tímto jsme získali komplexní přehled o historických kontextech a jejich vlivu na současné správní struktury. Naučili jsme se rozlišovat mezi různými historickými modely správy, pochopili jsme jejich evoluci a byli jsme schopni analyzovat jejich dopady na dnešní správní systémy.



OTÁZKY

1. Komu podle Aristotela v antickém Řecku měly být otevřeny nejvýznamnější správní úřady a soudy?
 - a) mladým občanům
 - b) starším občanům
 - c) všem občanům bez rozdílu

d) pouze vojákům

2. Co bylo základem veřejné správy v římském impériu během císařství?

a) demokracie

b) volby

c) úřednická nomenklatura

d) aristokracie

3. Jaký systém správy byl zaveden v Prusku za Fridricha Viléma I.?

a) decentralizovaná správa

b) byrokratická mašinerie

c) demokratický systém

d) feudální správa

4. Kdo provedl klíčovou reformu veřejné správy v Rakousku v roce 1749?

a) Fridrich Vilém I.

b) Josef II.

c) Marie Terezie

d) Karel IV.

5. Co byl hlavní úkol krajských poprávců v Českém státě během 14. století?

a) soudní agenda

b) vojenská správa

c) nalézací řízení a výkon rozhodnutí

d) finanční správa

Správné odpovědi: 1.b); 2.c); 3.b); 4.c); 5.c).

4 HISTORICKÉ A SOUČASNÉ ŠKOLY SPRÁVNÍ VĚDY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Tento text nabízí přehled historického vývoje a studia veřejné správy od jejich počátků v 17. století až po současnost, s důrazem na klíčové etapy a myšlenkové proudy v Evropě a USA. Popisuje vznik moderní veřejné správy po 30leté válce a postupný rozvoj správní vědy prostřednictvím kameeralistiky a policejní vědy. V Evropě i USA se studium veřejné správy vyvíjelo různými směry, včetně pragmatických přístupů a aplikace manažerských teorií. Text také analyzuje poválečný vývoj a renesanci veřejné správy, stejně jako její význam v postkomunistických zemích, jako je Československo a později Česká republika.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vysvětlit historický vývoj veřejné správy od 17. století po současnost.
- identifikovat klíčové osobnosti a jejich přínosy ve správní vědě.
- rozlišovat mezi různými přístupy ke studiu veřejné správy v Evropě a USA.
- popsat hlavní tendence ve studiu veřejné správy po druhé světové válce.
- analyzovat specifika vývoje veřejné správy ve střední a východní Evropě.

Získáte:

- detailní znalost historie veřejné správy a její evoluce.
- porozumění různým teoretickým přístupům ke správní vědě.
- schopnost aplikovat teoretické poznatky na praktické problémy veřejné správy.
- povědomí o klíčových rozdílech ve správních systémech Evropy a USA.
- dovednosti v kritické analýze historických a moderních správních systémů.

Budete schopni:

- poznat a popsat historické milníky ve vývoji veřejné správy.
- rozlišovat mezi správní vědou, správním právem a správní politikou.
- definovat klíčové pojmy a koncepty ve správní vědě.
- vysvětlit rozdíly mezi evropskými a americkými přístupy ke studiu veřejné správy.
- analyzovat vliv historických událostí na moderní veřejnou správu.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Historie veřejné správy, kameralistika, policejní věda, správní věda, veřejná správa v USA, Max Weber, Lorenz von Stein, Charles Jean-Baptiste Bonnin, správa a právo, poválečný vývoj, veřejná politika, regionalistika, správní politika, správní právo, sociální vědy, manažerské teorie, efektivita správy, vědecké disciplíny, administrativa, decentralizace.

4.1 Historie studia veřejné správy

Pro **studium moderní veřejné správy** má zvláštní význam vytváření novodobé veřejné správy, jejíž počátky se kladou do první poloviny 17. století a dávají se do souvislosti se skončením 30 leté války (Westfálský mír), kdy suverenita (nejvyšší moc) nad určitým územím se stává v Evropě politickou realitou. Novodobý stát, převážně absolutistický, potřeboval správu vykonávanou profesionálním aparátem, který by účinně a jako své povolání zabezpečoval potřeby státu (panovníka), zejména ve věcech finančních, daňových a vojenských a vykonával vrchnostenskou správu v těchto a popř. i v dalších oblastech. Tyto funkce odpovídaly v podstatě funkcím státu v **období merkantilismu**. Nově vytvořený státní aparát byl zárodkem pozdější státní byrokracie; je uspořádán tak, že nižší úřad je vždy odpovědný úřadu vyššímu.

Studium správy v 17. a 18. století bylo ještě spíše účelové než teoretické. Řídilo se tezí Johanna Althusia, že *„Správa je poutem, které udržuje stát pohromadě duchem řídícím, pořádajícím a na základě obecné vůle usměrňujícím rozmanité funkce lidského společenství.“*

Předmětem zájmu nebyly jen osoby tvořící státní aparát, ale i prostředky, jimiž bylo možno odborně, ale též úsporně zabezpečovat výkon státní správy. Proto se studovaly procedury probíhající ve správě a hledaly se cesty k jejich zlepšení i k zavádění postupů nových.

Byl započat proces utváření novodobé veřejné správy, jejích postupných reforem a modernizace. Výrazem těchto snah se stala nejprve **kameralistika** (označení používané v německých zemích) a **věda o policii** (označení používané ve Francii). Později se oba pojmy používaly shodně, až převážil pojem **policejní věda**. Šlo o zkoumání vzájemných vztahů mezi ekonomii ve smyslu technologie, policií zahrnující národohospodářskou politiku, správním učením a finanční vědou. **Správní věda (kameralistika, policejní vědy)** byla původním označením pro studium veřejné správy, zprvu účelové, později však i teoretické. Předmětem zájmu byly osoby tvořící státní aparát tehdejšího policejního státu, jakož i ostatní prostředky, jimiž bylo možno odborně, ale též úsporně zabezpečovat výkon veřejné správy.

Tradiční označení **kamerální vědy** bylo souhrnným názvem pro soubor odborných disciplín, jejichž znalost byla vyžadována (vedle znalosti práva) od úředníků zemských komor. Základní strukturu tvořily:

- finanční a daňová politika,
- nauka o živnostech,
- nauka o zemědělství a o lesním hospodářství,
- nauka o důlnictví,
- nauka o obchodu,
- technologie výrobních oborů

Osamostatnění věd tvořících společně kamerální vědy bylo výsledkem dalšího procesu, kdy došlo k pokusu o diferenciaci mezi kameralistikou a vědou o policii. Od té doby se fenomén správy stává předmětem několika vědních disciplín, které se označují jako **správní vědy**.

Z prvních významných představitelů správní vědy lze uvést **Lorenza von Steina**, který se ve 2. polovině 19. stol. zabýval problematikou právního státu, chtěl vytvořit vědu, která by byla schopná vysvětlit sociální vztahy ve společnosti. Steinovo dílo podávalo systematický přehled o různých odvětvích správy a pojednávalo i o hranicích, které jsou stanoveny státní správě vzhledem k právům jednotlivců. Věnoval se i vymezení prostředků a metod veřejné správy. Stein bývá považován za nevýznamnějšího představitele a završitele druhého období vědeckého zkoumání správy v německých zemích, jehož výrazem byla **správní nauka**.

Také ve Francii usilovali někteří autoři o vytvoření samostatné **správní vědy**. Např. **Charles Jean – Baptiste Bonnin** uvádí, že studium správy je nutno považovat za vědu o vztazích mezi společností a správou, a dále, že cílem správy je usilovat o efektivnost jejích činností. Pozdější francouzští autoři 19. století (**Macarel, Vivien**) zdůrazňují **rozdíly mezi správním právem a správní vědou**. Předmětem správního práva je znalost pozitivních zákonů, předmětem správní vědy jsou sociální jevy, které správní činnost podmiňují.

Adolf Merkl hovoří o 2 etapách správní vědy:

- **správněpolitické**, která spadá do období absolutistického policejního státu,
- **správněprávní**, ve které převládají juristické aspekty a jež se stala vládnoucí v právním státě.

Ludwig Adamovich rozděluje etapy vývoje správní vědy do 3 etap dle používaných metod zkoumání jevu správy:

- metody **policejní vědy** (18. stol.),
- metody **správní nauky** (19. stol.),
- **juristické metody** vědy o správním právu (20. stol.)

V kontinentální Evropě nastává delší období, v němž zkoumání správy se stává integrální součástí vědy o správním právu, a to jak v její podobě státní, tak samosprávné.

Někteří autoři však nahlízejí na veřejnou správu v širších (než právních) souvislostech, např. **Max Weber** se svou analýzou byrokracie. V jeho pojetí je byrokracie synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy. Výkon úřadu v jeho pojetí je chápán jako profesionalismus, jemuž nejlépe vyhovuje, jestliže úředník může vystupovat jako služebník práva. Racionálně se chovající byrokracie je vynikajícím prostředkem udržení rozumné rovnováhy mezi ekonomikou a politikou.

V české vědecké literatuře můžeme pozorovat soustavný zájem o správu až ve třetím období, totiž v rámci vědy správního práva a jejích metod. V tomto ohledu se veřejnou správou zabývali všichni přední čeští administrativisté (**Pražák, Hoetzel, Weyr, Pošvář, Matějka**) v rámci vědního oboru správní právo.

4.2 Studium veřejné správy v USA

V USA se nejvíce projevila potřeba zkoumat řízení a správu a jejich metody v průmyslové oblasti za účelem efektivního zvládnutí prudkého rozvoje velkovýroby. Kromě toho byl vývoj v USA odlišný i v tom, že zde ještě počátkem 20. století byla značně decentralizovaná exekutiva převážně samosprávného charakteru.

Pro vývoj zkoumání veřejné správy v USA jsou charakteristické tyto **znaky**:

- sledování pragmatického, technického a experimentálního aspektu více než teoretického,
- odmítání právních metod zkoumání správy jako převažujících,
- sledování paralely mezi správou soukromou a veřejnou.

Počátky **bádání o správě** mají v USA dvě východiska:

- první směřovalo k tomu, aby studium veřejné správy bylo zvláštním pododvětvím politické vědy; smyslem tohoto úsilí bylo vytvořit správu politicky neutrální, profesionální, morálně bezúhonnou a výkonnou (čelným představitelem byl pozdější prezident W. Wilson).
- druhé východisko podněcovalo vybudování teorie veřejné správy na základě Taylorových principů managementu, včetně požadavku efektivnosti veřejné správy po vzoru správy podnikové.

Z těchto základních proudů se vyvinuly **doktrinální proudy studia veřejné správy v USA:**

- **Veřejná správa (Public Administration) jako složka teorie organizace** – rozpracovává politickovědní i podnikový management na podmínky veřejné správy, zejména pokud jde o principy její organizační výstavby a racionalizaci správních agend.
- **Nová teorie organizace** – překračuje hranice veřejné správy a inspiruje se výsledky školy o lidských vztazích (sociální psychologie) – vychází z premisy, že psychologické faktory mají přinejmenším stejně velký vliv na produktivitu jako faktory materiální. Veřejná správa absorbovala nové nástroje převzaté z psychologie, ekonomie a teorie řízení, což umožnilo studovat organizaci a řízení objektivně a do hloubky za účelem zdokonalení praxe.
- Mezi novější směry v USA patří **systémová teorie (Systems Approach)** – zabývá se takovými otázkami jako vztah organizace k jejímu okolí, vztahy podsystémů (složek organizace) navzájem jako problém komplexnosti, zachování organizace přizpůsobováním se změněným podmínkám jako problém efektivnosti, adaptability a flexibility, jakož i vzájemná zaměnitelnost organizačních opatření (princip funkční ekvivalence).

V USA se také někdy hovoří o „*džungli manažerských teorií*“, které se často opírají o výsledky výzkumu konkrétních správních systémů, které přinášejí poznatky o skutečném stavu veřejné správy a o potřebných reformních krocích, jež lze úspěšně aplikovat v různých správních systémech.

4.3 **Poválečný vývoj studia veřejné správy v Evropě**

Po 2. světové válce došlo v Evropě k renesanci studia správy, neboť nové funkce západoevropských států v hospodářské a sociální sféře vyžadovaly reformu a modernizaci veřejné správy, včetně nových forem jejího řízení. V tomto období dochází k definitivnímu

konstituování správní vědy (nauky) jako vědní disciplíny v rámci sociálních věd. Tím se v podstatě zahajuje **čtvrté období studia správy** v evropské historii.

Správní věda nezůstala jediným vědním oborem, který se v Evropě zajímá o studium správy. Správa se stává předmětem studia renomovaných vědních oborů jako např. sociologie, právo, ekonomie nebo politologie, ale i nově vznikajících oborů jako veřejná politika nebo regionalistika.

Poválečné tendence evropského studia správy je možno rozdělit do dvou hlavních spolu souvisejících a doplňujících se směrů:

- **studium, které se z pragmatických důvodů zaměřuje na zlepšování chodu veřejné správy** globálně nebo jen z určitých dílčích aspektů (racionalizace administrativních prací, zlepšení styků úřadů s občany apod.); tento přístup byl zpravidla vyvoláván probíhajícími správními reformami.
- **provádění soustavného studia veřejné správy** v rámci k tomu účelu vytvořené vědní disciplíny, popř. zařazení studia veřejné správy do některé již existující vědní disciplíny.

V poslední době se setkáváme s dalšími směry studia správy, z nich největšímu zájmu se patrně těší různé aplikace manažerských teorií, které pro oblast veřejné správy nesou označení *New Management* nebo *Public Management*.

Rozdílně od západní Evropy se konstituovala **správní věda a studium správy ve střední a východní Evropě**. V této části Evropy se vytvořila v zásadě dvě základní centra studia veřejné správy, a to v Polsku a v Sovětském svazu.

Studium správy v Polsku kromě vědecko-pedagogických aspektů se soustřeďuje na techniky a postupy výzkumu správy, na analýzu stavu správy a na vypracovávání příslušných doporučení.

Zájem o **vědecké studium správy v tehdejší SSSR** je spojován s obecným požadavkem vybudování moderní organizace správy země a hospodářství. Vzorem pro první sovětské pokusy byla hlavně americká klasická pojednání o podnikové organizaci, vědeckém řízení, efektivitě apod. V období stalinismu byla tato teorie postupně likvidována jako buržoazní a byla nahrazována teorií označovanou jako **sovětská výstavba**. Tento obor se zabýval funkčními a strukturálními aspekty všech druhů státních orgánů (nejen správních). Jedním z nových oborů se stává v 60. letech **teorie státní správy**, která byla silně ideologicky determinována. Z ekonomických věd vztahujících se obecně k řízení a správě se uvádí jako zajímavá disciplína **vědecká organizace práce**.

V Československu se v 60. letech začíná studium veřejné správy vymezovat jako samostatná vědecká disciplína. Nejprve vzniká obor označovaný jako **společenská a státní výstavba**. Jeho účelem bylo zkoumat celou politickou organizaci tehdejší společnosti jako celistvý komplex, zkoumat ve všech oblastech státu skutečné jevy a skutečné procesy, být

opravdovou státovědou, vědou o politických institucích a jejich organizační struktuře a fungování. Rozvoj tohoto oboru byl zastaven po roce 1968 jako nebezpečný pro normalizaci. Obor společenská a státní výstavba svým rozsahem zájmu a předmětem studia přesahoval studium veřejné správy, jak je obvykle chápáno. To vedlo k vytváření oboru, který se speciálně zaměřoval na studium veřejné správy. Byla to **správní věda**, někdy také označována jako **teorie státní správy**.

Po roce 1989 se studiu veřejné správy v Československu a později v České republice otevřely široké možnosti. Veřejná správa se stala předmětem studia i takových oborů jako sociologie, politologie, ekonomie, regionalistika, veřejná politika, management ad.

Postupně se tedy vyprofilovaly následující 3 obory zabývající se zkoumáním veřejné správy:

Správní věda – pojednává o skutečném stavu veřejné správy, tj. popisuje ji v jejích jevových formách, systematicky ji pořádá, objasňuje pojmy, ukazuje na souvislosti a základy správy a zkoumá cíle správy.

Věda správního práva (teorie správního práva) – je normativní vědou, která pojednává o tom, co býti má. Předmětem jejího zájmu jsou normy, podle nichž má být správa vedena vykonávána.

Správní politika – hodnotí veřejnou správu podle předem stanovených kritérií, nebo objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Kapitola poskytuje komplexní přehled vývoje veřejné správy a jejího zkoumání od jejích počátků v 17. století až po současnost, zaměřuje se na klíčové historické milníky a osobnosti, které formovaly tento obor. Popisuje vývoj správní vědy v Evropě, kde se veřejná správa začala formovat jako profesionální aparát po 30leté válce. Významné myšlenky a teorie přinesli autoři jako Johann Althusius, Lorenz von Stein, a Max Weber. Text dále rozebírá vývoj studia veřejné správy v USA, kde se vyvinuly specifické doktrinární proudy zaměřené na efektivitu a pragmatismus. Poválečné období přineslo novou dynamiku do studia veřejné správy v Evropě, kde se začaly prosazovat nové vědní disciplíny jako sociologie, ekonomie a veřejná politika. V bývalém Československu a později v České republice se veřejná správa stala předmětem intenzivního vědeckého zájmu a postupně se vyvíjela do samostatné disciplíny.

OTÁZKY



- 1. Kdy se datují počátky novodobé veřejné správy?**
 - a) po skončení druhé světové války
 - b) po skončení 30leté války
 - c) po průmyslové revoluci
 - d) po francouzské revoluci

- 2. Který autor je považován za významného představitele druhého období vědeckého zkoumání správy v německých zemích?**
 - a) Max Weber
 - b) Johann Althusius
 - c) Lorenz von Stein
 - d) Charles Jean-Baptiste Bonnin

- 3. Co bylo hlavním zaměřením studia veřejné správy v USA počátkem 20. století?**
 - a) juristické aspekty správy
 - b) pragmatické, technické a experimentální aspekty
 - c) sociální jevy podmiňující správní činnost
 - d) historický vývoj správních systémů

- 4. Který směr studia správy se zabývá vztahem organizace k jejímu okolí a vztahy podsystémů?**
 - a) public Management
 - b) katedralistika
 - c) systémová teorie
 - d) správní věda

- 5. Jaký je rozdíl mezi správním právem a správní vědou podle textu?**
 - a) správní právo se zabývá pozitivními zákony, správní věda sociálními jevy

HISTORICKÉ A SOUČASNÉ ŠKOLY SPRÁVNÍ VĚDY

- b) správní věda se zabývá pozitivními zákony, správní právo sociálními jevy
- c) správní právo se zaměřuje na efektivitu, správní věda na historii
- d) neexistuje žádný rozdíl mezi těmito obory

Správné odpovědi: 1.b); 2.c); 3.b); 4.c); 5.a).

5 SPRÁVNÍ VĚDA

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola se zabývá rozlišením mezi různými oblastmi správní vědy a jejich vztahem k veřejné správě. Identifikuje klíčové disciplíny jako správní nauku, správní právo a správní politiku. Dále zkoumá vědu správního práva a správní vědu a jejich předměty zkoumání.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- rozlišovat mezi různými oblastmi správní vědy.
- identifikovat klíčové disciplíny v oblasti veřejné správy.
- porozumět vztahu mezi vědou správního práva a správní vědou.
- pochopit důležitost a účel správní politiky.
- získat přehled o reformách a modernizaci veřejné správy.

Získáte:

- znalosti o struktuře a disciplínách ve správní vědě.
- informace o vědě správního práva a jejím vztahu k veřejné správě.
- porozumění důležitosti a účelu správní politiky.
- přehled o reformách a modernizaci veřejné správy.
- schopnost aplikovat získané znalosti při analýze a hodnocení veřejné správy.

Budete schopni:

- rozlišovat mezi různými disciplínami ve správní vědě.
 - definovat vědu správního práva a její předmět zkoumání.
 - vysvětlit účel a význam správní politiky.
 - identifikovat klíčové aspekty reform veřejné správy.
 - rozumět vztahu mezi modernizací veřejné správy a politickými změnami.
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Správní věda, správní nauka, správní právo, správní politika, veřejná správa, věda správního práva, reformy veřejné správy.

5.1 Správní věda nebo správní vědy?

Problém, zda je jedna nebo více správních věd není nový, objevuje se už v 19. stol. ve spojení s členěním původní kameeralistiky (policejní vědy).

Např. Peters používá **členění správní vědy na následující odvětví**:

- správní nauka,
- správní právo
 - obecná část
 - zvláštní část,
- správní politika.

Správní nauka = věda, která pojednává o skutečném stavu správy, popisuje ji v jejích jevových formách, systematicky ji pořádá, objasňuje pojmy, ukazuje na příčinné souvislosti a základy správy a zkoumá cíle správy.

Věda o správním právu = normativní věda, která pojednává o tom, co býti má; předmětem jejího zájmu jsou normy, podle nichž má být správa vedena.

Správní politika = obdobně jako etika nebo estetika je vědou hodnotící, která buď hodnotí správu podle předem stanovených měřítek, nebo objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy.

V dnešní době již neobstojí předpoklad, že každá vědecká disciplína, jejímž předmětem je (také) správa, musí být součástí správní vědy ve smyslu Petersova dělení. Proces diferenciací vědních oborů a zájem o fenomén správy z různých zorných úhlů vede k závěru, že **není jedna správní věda, ale skupina správních věd**, z nichž mnohé toto označení ani nemohou akceptovat, protože dominující předmět jejich studia není správa, ale jiný, širší nebo užší jev.

A. Merkl v této souvislosti zdůrazňoval, že „*správní vědy mohou mít za svůj předmět buď správní politiku, nebo správní právo, nebo správní praxi.*“

Začíná převažovat názor, že současná **věda o veřejné správě** není obsahově shodná se starší **správní naukou**. Tento rozdíl se mnozí autoři snaží postihnout právě používáním nových označení – **správní věda, public management**.

Veřejná správa je tak v současnosti v rovině v úvahu přicházejících vědeckých přístupů k ní, souhrnně označitelných jako „správních věd“, předmětem zkoumání (a to vždy pod jiným zorným úhlem pohledu):

- správní nauky, či správní vědy v užším pojetí,
- správního práva, resp. vědy správního práva,
- správní politiky.

Vedle **administrativní komparatistiky** (ať už vertikální či horizontální) je současné standardní pojetí „**správních věd**“ ještě doplňováno či modifikováno vlivem moderních univerzalistických **manažerských přístupů**, a to v důsledku jistého prolínání veřejné správy a soukromé sféry.

Podle **P. Průchy** „*Současné vědecké přístupy ke správnímu právu a veřejné správě a poznatky jimi učiněné svědčí tomu, že pro moderní společnost bude charakteristická stále menší potřeba administrativní regulace, přičemž 21. století má být stoletím moderních reforem veřejné správy.*“

5.2 Věda správního práva a správní věda

Společným cílem vědy správního práva a správní vědy a posláním obou těchto disciplín je trvale zajišťovat zdokonalování veřejné správy, a to jak v rovině její právní úpravy, tak i v oblasti jejího reálného uskutečňování.

V tomto smyslu **správní věda** vzhledem ke svému zaměření (předmětu zkoumání) významným způsobem **doplňuje vědu správního práva**.

Zatímco **věda správního práva** zkoumá veřejnou správu jako jev upravený normami správního práva, tedy prakticky normy správního práva a jimi upravené společenské vztahy, **správní věda zkoumá** veřejnou správu jako komplex jevů a procesů, jež jsou výrazem fakticity správněprávní praxe v mezích platného správního práva.

Věda správního práva je tedy vědou o správním právu ...

Správní věda je vědou o veřejné správě samotné ...

5.2.1 Věda správního práva

Charakteristika vědy správního práva:

- navazuje na poznatky obecné právní vědy s bohatým předchozím historickým vývojem řady filozofických přístupů;
- její vznik a následující rozvoj byl poměrně rychlý;
- byla konstituována prakticky souběžně se vznikem správního práva jako samostatného právního odvětví;
- je typickou společenskou vědou, neboť správní právo upravuje postavení a chování daných subjektů ve společenských vztazích;
- **předmětem vědy správního práva je normativní regulace veřejné správy – tzn. správní právo;**
- zabývá se právními normami, instituty a právními předpisy, jejich vnitřní strukturou, vzájemnými souvislostmi a také správním právem jako uceleným právně normativním systémem;
- je vědou systémovou, systémově se zabývající jak obsahem, tak formou správního práva jako právního odvětví;
- její poznatky slouží ke zdokonalení správního práva, ke zvýšení jeho efektivnosti (proto jsou její poznatky využitelné nejen v procesu aplikace platného práva, ale i v procesu tvorby nového práva).
- předmětem svého zkoumání se zabývá v celé jeho šíři, přičemž, aby náležitě plnila svoji funkci, musí s ohledem na aktuálnost společenských potřeb věnovat vždy zvýšenou pozornost těm okruhům a problémům svého zájmu, které naléhavěji vyžadují vědecké posouzení a řešení;
- disponuje pro zkoumání předmětu svého zájmu příslušnými metodami, ať už jde o metody obecné (systémové a srovnávací, včetně metody historicko-srovnávací), anebo metody specifické (deduktivní, formálně logické a interpretační);
- s použitím uvedených metod dospívá při zkoumání svého předmětu k určitému relativně stabilnímu vědeckému pojetí a chápání správního práva jako specifického právně normativního systému – definuje jeho obecné pojmy, dává odpověď na jeho obecné otázky, vymezuje jeho vnitřní systém a charakterizuje zákonitosti jeho fungování;
- v současnosti je v ČR rozvíjena především vědeckým pracovištěm Akademie věd ČR, a dále na jednotlivých právnických fakultách – její pozornost je zaměřována na

nejaktuálnější úkoly spojené s aktuálně probíhající reformou správního práva a veřejné správy (D. Hendrych, V. Mikule, V. Sládeček, V. Vopálka).

5.2.2 Správní věda

- navazuje zejména na poznatky tzv. kameralistiky, později pak na poznatky obecné teorie organizace;
- její význam jako relativně samostatné vědní disciplíny spočívá především v tom, že je projevem nezbytnosti zkoumat veřejnou správu z pohledu jejího faktického resp. reálného fungování;

Podle F. Vavříčka „*Správní věda je nauka o tom, jak při správní činnosti lze účelů státu dosáhnouti co nejlépe, nejvýhodněji a nejvhodněji. Správní věda je tudíž nauka praktická, politická.*“

- je svou podstatou vědou společenskou, současně však v sobě obsahuje a vykazuje také některé prvky věd přírodních a technických;
- zkoumá realitu správněprávní praxe jako ucelený komplex jevů ovlivňujících její efektivnost v podmínkách jejího reálného fungování při respektování rámce platného správního práva (je disciplínou komplexní).
- je vědou systémovou, zabývající se jak organizací tak činností veřejné správy;
- její poznatky slouží především k bezprostřednímu zdokonalování organizační struktury i příslušných procesů, jakož i dílčích postupů a činností při realizaci veřejné správy, a to aniž by bylo třeba provádět změny v platné právní úpravě;
- smyslem poznatků správní vědy je však i jejich uplatnění a případné zohlednění při změnách platného správního práva;
- jako věda zkoumající správní praxi musí (stejně jako věda správního práva) reagovat na společenskou objednávku a vycházet ze společenských potřeb – smyslem poznatků získaných ze současnosti či minulosti správněprávní praxe je jejich využití v budoucnosti;
- za použití specifických metod exaktně poznává, posuzuje a vyhodnocuje organizaci a činnost správněprávní praxe, a vytváří relativně stabilní systém modelů, návodů a doporučení pro správněprávní praxi;
- navrhuje a doporučuje racionální a funkční uspořádání organizační struktury veřejné správy, specifikuje zákonitosti vzájemných organizačních vztahů, vymezuje obecná pravidla rozhodovacích procesů ve veřejné správě a poskytuje návody pro komplexní racionalizaci činnosti orgánů i samotných pracovníků odborného aparátu veřejné správy.

Předmětem správní vědy jsou správní skutečnosti, kterými se rozumí zejména úkoly veřejné správy, její organizace, pracovníci a funkcionáři, správní jednání, rozhodovací procesy, reformy modernizace, vztahy k okolí.

Pro **vymezení předmětu správní vědy** je nutné zdůraznit, že:

- pojem správy je indiferentní vzhledem k různým vědním oborům; proto žádný z nich si nemůže osobovat právo tento jev výlučně a závazně v celé šíři definovat a vykládat;
- předmětem správní vědy nemůže být veškerá správa, ale jen správa veřejná;
- veřejná správa má tři základní aspekty – funkční, organizační (institucionální) a personální

Správní věda zaujímá speciální postavení mezi jinými vědními obory jako **obor, jehož jediným předmětem zkoumání je veřejná správa ve svém celku**. Správní věda musí mít také svůj praktický smysl a cíl – tím je zkoumání skutečného stavu veřejné správy a jeho analýza, popř. návrhy na opatření ke zlepšení stavu správy.

Správní věda by měla plnit úlohu integrujícího vědního oboru, což spočívá v následujících funkcích:

- disponovat informacemi o veřejné správě, které mohou působit na zaměření programů studia veřejné správy (i v jejích dílčích aspektech), formulovat okruh základních problémů, podněcovat řešení a dávat doporučení ke konkrétním opatřením (**funkce programová**);
- koordinovat studium veřejné správy (**funkce koordinační**);
- integrovat poznatky jiných vědních oborů a organicky je aplikovat na veřejnou správu, zejména ve věci její modernizace a zvyšování výkonnosti a kvalifikace (**funkce aplikační**);
- vytvářet vlastní vědecké poznatky, metody a vlastní pojmový aparát (**funkce poznávací**).

Správní vědu zařazujeme do sociálních věd, v tomto smyslu ji můžeme vymežit jako **sociální vědní obor o veřejné správě**.

Správní vědu v tomto smyslu lze též širěji vymežit jako **sociální vědu o racionálním uspořádání veřejné správy za účelem dosahování její efektivnosti, demokratičnosti a otevřenosti při obstarávání veřejných záležitostí**.

K základním problémovým okruhům správní vědy by vždy měly patřit tyto:

- postavení veřejné správy ve státě a její vztah k občanům a organizacím při plnění veřejných úkolů,
- rozhodování a rozhodovací procesy ve veřejné správě,
- organizační výstavba veřejné správy,
- pracovníci ve veřejné správě, jejich kvalifikace a postavení,
- finanční a materiální zabezpečení veřejné správy,
- modernizace činností a organizace veřejné správy.

5.3 Správní politika

Tradičnímu pojetí správní vědy odpovídá existence **správní politiky** a její zařazení do soustavy **správní vědy** vedle **správní nauky** a **vědy správního práva**.

Správní politice se přisuzuje funkce hodnotit a verifikovat výsledky jiných vědních oborů z oblasti veřejné správy a na základě provedeného zhodnocení podávat návrhy místům, která jsou subjekty nebo vykonavateli veřejné správy. **Správní politika** se ptá, zda a nakolik je veřejná správa uspořádána účelně vzhledem ke stanoveným cílům a z nich plynoucím úkolům.

Správní politika je vědním oborem podněcujícím správní reformy a modernizaci veřejné správy na základě přijatých hodnot politických, ekonomických, sociálních a kulturních.

Právem se poukazuje v souvislosti se správními reformami na to, jaký význam pro jejich zdárný průběh mohou mít správní věda (nauka) na jedné straně a správní politika na straně druhé – úspěch totiž může mít jen takové reformní řešení, které vychází ze solidních znalostí veřejné správy.

5.4 Reformy a modernizace veřejné správy

Správní reformy, modernizace, popř. jiné kroky k větší výkonnosti veřejné správy představují oblast, kde se konkrétně mohou uplatnit poznatky správní vědy. Žádná změna ve veřejné správě však není jen problémem technickým – právním, ale především problémem politickým, neboť na politické vůli kompetentních činitelů, zda a jaká opatření budou provedena.

Reforma veřejné správy představuje proces, který má svou stránku **obsahovou** (co se má změnit) a **časovou** (časový horizont jednotlivých kroků a jejich posloupnost). Reformou veřejné správy rozumíme změny v jejích základních aspektech, tj. ve funkcích (úkolech) organizací a jejich zaměstnanců. O rozsahu a zaměření reformy rozhoduje **strategie**, která

jasně vymezí cíle reformy a její časový horizont. Za **reformní kroky ve veřejné správě** bychom neměli považovat dílčí změny v organizaci veřejné správy nebo zavádění progresivnějších technik, pokud to nejsou kroky v rámci širšího procesu změn.

Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že **správní reformy se týkají** zejména:

- snižování nákladů na veřejnou správu nebo některou její část;
- zdokonalování struktury rozhodování cestou centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace rozhodovacích pravomocí;
- posilování služebnosti správy a jejího sblížení s občany (demokratizace);
- zavádění nových metod, technik a pracovních postupů za účelem lepšího chodu veřejné správy a dokonalejší interakce jejích složek;
- přípravy a odborné úrovně zaměstnanců veřejné správy.

V právních státech se tradičně reforma veřejné správy pohybuje v rámci platného ústavního pořádku. Změna ústavy za účelem provedení reformy veřejné správy se považuje za zcela nový aspekt vyvolaný rozsáhlejšími změnami, nejen reformou veřejné správy.

V souvislosti s reformními procesy ve veřejné správě bývalých komunistických zemí v 90. letech 20. století se rozlišují **čtyři fáze reformního procesu**:

- **transformace** starého právního, politického a ekonomického řádu, který se zhroutil, ve formování nových institucí a struktur (např. pluralitní politický systém, svobodné volby, revize obsahu veřejného sektoru);
- **konsolidace**, která následuje po transformaci, v tomto období vzrůstá politická stabilita dovolující systematický přístup deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství;
- **modernizace** jako výraz potřeby odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci na všech úrovních a ve všech odvětvích;
- **adaptace** jako přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v Evropské unii.

Správní reforma není běžnou organizační změnou, je to podstatný zásah do struktury veřejné moci, do vztahu mezi veřejnou správou a občanem, zásahem do života společnosti vůbec.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Kapitola poskytuje přehled o disciplínách ve správní vědě, včetně správní nauky, správního práva a správní politiky. Dále se zabývá vědou správního práva a správní vědou a jejich přínosem pro porozumění veřejné správě. Nakonec analyzuje reformy a modernizaci veřejné správy v kontextu politických změn.

OTÁZKY



1. Který z následujících jevů neodpovídá pojmu "správní věda"?

- a) správní nauka,
- b) správní politika,
- c) ekonomie,
- d) správní právo.

2. Jaký je hlavní rozdíl mezi vědou správního práva a správní vědou?

- a) věda správního práva zkoumá veřejnou správu jako jev upravený normami správního práva, zatímco správní věda zkoumá veřejnou správu jako komplex jevů a procesů vyjadřujících fakticitu správněprávní praxe.
- b) správní věda se zaměřuje na teoretické aspekty, zatímco věda správního práva se zaměřuje na praktické aplikace.
- c) věda správního práva je synonymem správní vědy.
- d) správní věda se zabývá jenom politickými aspekty veřejné správy.

3. Které z následujících tvrzení je pravdivé ohledně správní politiky?

- a) jejím hlavním cílem je zkoumat právní předpisy ve veřejné správě.
- b) poskytuje analýzu ekonomických aspektů veřejné správy.
- c) hodnotí výsledky jiných vědních oborů a podává návrhy na zlepšení.
- d) omezuje se na administrativní a organizační aspekty veřejné správy.

4. Jaký je hlavní účel správní vědy?

- a) přispívat k politickému rozhodování.
- b) poskytovat analýzu ekonomických aspektů veřejné správy.
- c) dávat doporučení k právním změnám.
- d) zkoumat skutečný stav veřejné správy a její analýza.

5. Jakým způsobem správní reformy přispívají k modernizaci veřejné správy?

- a) zvyšují byrokratické procesy.
- b) zpomalují rozhodovací procesy.
- c) posilují efektivitu a kvalitu poskytovaných veřejných služeb.
- d) omezují účinnost veřejné správy.

Správné odpovědi: 1.c); 2.a); 3.c); 4.d); 5.c).

6 METODY SPRÁVNÍ VĚDY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Ve správní vědě se jako v jiných vědních oborech klade důraz na metodologický základ, což představuje jakousi cestovní mapu pro získávání poznatků. Metodologický základ je nezbytný pro systematické a cílené zkoumání ve správní vědě, která se zabývá činnostmi, institucemi, vztahy a systémy ve veřejné správě.

Systémový přístup je jedním z hlavních metodologických nástrojů ve studiu veřejné správy. Tato metoda se zaměřuje na popis funkčního a organizačního pojetí veřejné správy jako celku, který je složen z různých částí a prvků. Důležitá je nejen kvalita těchto částí a prvků, ale také způsob jejich propojení a vzájemných vztahů.

Komparatistická metoda je dalším důležitým nástrojem ve studiu veřejné správy. Tato metoda spočívá ve srovnání dvou činitelů z určitého hlediska, jako například struktury a fungování veřejné správy v různých státech. Srovnání umožňuje identifikovat podobnosti a rozdíly a poskytuje ucelený pohled na zkoumaný jev.

Historická metoda hraje významnou roli při studiu veřejné správy. Tato metoda umožňuje poznat a srovnat konkrétní nebo zobecněné poznatky z hlediska jejich změn v čase a prostoru. Studium historických období lze lépe porozumět vývoji veřejné správy a poskytuje to užitečné poznatky pro současné potřeby.

Behaviorální metoda se zaměřuje na odrazy veřejné správy v jednáních, postojích a psychických stavech jednotlivců. Tato metoda využívá především empirické sociologické přístupy a techniky, jako jsou dotazníky a pozorování, k získání informací o skutečnostech nebo o názorech lidí.

Celkově jsou tyto metody klíčovými nástroji pro zkoumání, popis, poznání a vysvětlení existující praxe veřejné správy. Kombinace různých metod umožňuje formulaci závěrů a doporučení pro budoucí praxi, což je důležité pro další rozvoj a modernizaci veřejné správy.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- porozumět základním metodám zkoumání veřejné správy.
- identifikovat vliv metodologie na poznání a analýzu správních procesů.
- rozlišovat mezi různými metodami sociologického výzkumu.
- posoudit význam historického přístupu v analýze veřejné správy.
- zhodnotit využití exaktních metod ve správní vědě.

Získáte:

- znalosti o metodách a přístupech k výzkumu veřejné správy.
- porozumění významu komparativní analýzy pro studium správních systémů.
- dovednost využívat různé metody k analýze a interpretaci veřejné správy.
- schopnost aplikovat sociologické metody na zkoumání chování ve veřejné správě.
- pochopení významu exaktních metod a modelování pro analýzu správních procesů.

Budete schopni:

- Pojmenovat a vysvětlit základní metodologické přístupy ve správní vědě.
- Rozlišovat mezi různými metodami komparace a historické analýzy.
- Popsat vliv behaviorálních metod na studium veřejné správy.
- Formulovat závěry a doporučení založené na poznacích z různých metodologických přístupů.
- Aplikovat exaktní metody na modelování a analýzu správních procesů.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Správní věda, veřejná správa, metodologie, systémový přístup, komparativní metoda, historický přístup, normativně dogmatická metoda, behaviorální metoda, sociologický výzkum, exaktní metody.

Obdobně jako v jiných vědních oborech náleží i ve správní vědě mezi základní východiska předmětu jejího zkoumání (tedy toho, co chce poznat) také její **metodologický základ** (tedy ucelený návod, jak to poznat).

Vědeckou metodou rozumíme systematický (nenáhodný) způsob získávání poznatků a odhalování zákonitostí. **Metodologický základ** je představován relativně uceleným souhrnem těchto metod, které slouží k poznání daného předmětu zkoumání.

Poznávání předmětu správní vědy předpokládá a vyžaduje určitou metodologickou ucelenost. Ve správní vědě jsou aplikovány **metodologické přístupy (metody)**, které jsou používány nejen ve společenských vědách, ale některé z nich např. také v přírodních vědách.

Zkoumání činností, institucí, vztahů a systémů ve veřejné správě vyžaduje z metodologického hlediska respektovat a používat určité způsoby a postupy jejich objasňování a hodnocení. V obecné rovině se jedná především o **přístup systémový a normativní**.

Nezanedbatelné je hledisko sledování nutné efektivnosti, akceschopnosti a racionality v organizaci, činnosti a v působení veřejné správy.

Při konkrétních zkoumáních jsou vedle **obecných empirických** (fakta získávajících – pozorování, experiment) a **racionálních** (logických interpretačních – analogie, indukce, dedukce, analýza, syntéza, abstrakce) **metod** využívány i **metody další**.

Některé z těchto dalších metod jsou typické i pro mnohé jiné vědní obory, jako např. **metoda systémová**, **metoda srovnávací** a **metoda historická**. Jiné z těchto dalších metod pak představují relativně ucelenou metodologickou výbavu dalších vědních oborů – např. **metody sociologických výzkumů**, **metoda normativně dogmatická** a **metody exaktní** (kvantitativní), které mají velmi blízko k **racionálním metodám** (některé **metody matematické**, **metody modelování** resp. **kybernetického modelování**) nebo k **metodám sociologickým** (zejména **metody statistické**).

Uvedené metody umožňují zkoumání, popis, poznání a vysvětlení existující praxe veřejné správy a navíc napomáhají formulaci případných závěrů a doporučení pro budoucí praxi.

Správní věda náleží mezi **teoreticko – praktické disciplíny**.

Teoretická stránka správní vědy (zobecněné praktické poznatky, teoretické názory a hypotézy) má svoje zdroje v minulé a v existující praxi veřejné správy a v celé řadě dalších oborů.

Praktická stránka správní vědy se projevuje především v určení a v zaměření poznatků, formulování pravidel a předpokladů pro potřeby aplikace v budoucí praxi.

V tomto smyslu je **správní věda** vědou, která na základě studia právní úpravy a reálií veřejné správy a s využitím předcházejících poznatků a koncepcí, formuluje zobecněné poznatky a teoretická doporučení, hypotézy a normy (včetně námětů de lege ferenda), a to především pro potřeby jejich pokud možno racionální a účinné aplikace.

Z uvedených metod bude dále věnována pozornost metodě systémové, komparatistické, historické, normativně dogmatické, behaviorální, sociologické a také některým metodám exaktním.

6.1 Metoda systémová (systémový přístup)

Tato metoda je zejména využívána při studiu a popisu funkčního a organizačního pojetí veřejné správy. Pomocí této metody se **zkoumá fenomén správy jako ucelený soubor** jednotlivých prvků postihující všechny podstatné souvislosti mezi těmito prvky navzájem a mezi jednotlivými prvky a celkem (systémem).

Za **systém** je považován celek, např. systém veřejné správy, složený z jednotlivých částí a prvků a vztahů mezi nimi, přičemž jeho kvalita je dána nejen kvalitou částí a prvků, ale i způsobem jejich propojení (vzájemných vztahů).

Vnímání veřejné správy jako celku nám umožňuje chápat tento systém jako souhrn určitých částí (v základním dělení např. státní správy a samosprávy) a vztahů mezi nimi, přičemž tyto části mohou být označovány jako **subsystémy** - tzn. relativně samostatně a účelově orientované části systému, které jsou popsitelné např. z hlediska funkcionálního, institucionálního a normativního.

Důležité je vždy chápat **celostní charakter předmětu popisu** (např. systému veřejné správy ve státě, systému státní správy, systému ústřední a místní státní správy, systému místní samosprávy) a z něj zpravidla plynoucí **víceúrovňové pojetí problematiky**. Podstatnou je skutečnost, že části (prvky) se nezkoumají izolovaně, ale ve vzájemné součinnosti, v procesu fungování celého jejich systému, tedy komplexně a s návazností na vnější souvislosti.

Při studiu veřejné správy se projevuje **systémový přístup** zejména ve **formě strukturálně funkcionální** nebo různým **formálními postupy**.

Strukturálně funkcionální přístup v oblasti veřejné správy znamená, že se zkoumají vazby mezi **úkony veřejné správy** potřebnými k naplňování stanovených úkonů (**dynamický prvek**) a **organizací veřejné správy** (**statický prvek**), ale také vztahy obou těchto prvků, nebo každého z nich zvlášť k jiným sociálním systémům nebo přímo k občanům (např. v otázce dostupnosti úřadů občanům). V tomto smyslu je tento přístup podnětný pro demokratizaci správy a racionalizaci, reformu či modernizaci jejích institutů.

Formální postupy představují všechny techniky, které usilují o řešení problémů pomocí formálních modelů. Daný problém, např. optimální uspořádání určité organizační struktury se nejprve převede do „formálního jazyka“ a v tomto jazyce se problém řeší. Význam těchto postupů je efektivní jen tehdy, když výsledky řešení mohou být převedeny zpět do pojmosloví příslušného vědního oboru. Možnost uplatnění formálních postupů je tedy vázána na splnění dvou základních podmínek:

- musí existovat možnost „překlada“ problému do „formálního jazyka“;
- Interpretace řešení musí přinést pro správní vědu významné poznatky.

Systémový přístup při studiu veřejné správy nelze absolutizovat, kriticky se upozorňuje zejména na dva **nežádoucí extrém**y:

- tendence vybírat a řešit pouze takové problémy, na které lze uplatnit systémové postupy;
- tendence k povrchnímu spekulativnímu užívání systémové terminologie bez vazeb na fakta a bez možnosti verifikace.

6.2 Metoda komparatistická

Je metodou poměrně často aplikovanou, má dlouhou a bohatou tradici, což je dáno **přirozenou lidskou snahou po srovnávání** vybraných základních, vedlejších, někdy i nepodstatných, podobných a případně odlišných znaků.

Podstatou této metody je **srovnání minimálně dvou činitelů** – toho, který se srovnává a toho, který je s ním srovnáván (např. systémů veřejné správy ve dvou a více státech), a to vždy z určitého hlediska. Takovými zkoumanými hledisky mohou být např. struktura a fungování veřejné správy, koordinace ve státní správě, charakter a úroveň státní služby, právní úprava určitého institutu.

Záleží také na **rozsahu a záběru předmětu srovnání**. Lze tak hovořit např. o srovnání v mezinárodním nebo vnitrostátním měřítku. Komparace musí být **tvůrčí a koncepční**, neboť se nejedná jen o popis, registraci nebo časový postup, ale především o celkový výsledek vypovídající o podobnostech a odlišnostech s předpoklady pro tvorbu závěrů.

6.3 Metoda historická

Souvisí úzce s metodou komparatistickou, někdy proto bývá označována i jako **metoda historickosrovnávací**.

Historický přístup ke zkoumání předmětu správní vědy spočívá především ve schopnosti a způsobilosti poznat a srovnat konkrétní nebo případně již i zobecněné poznatky z hlediska jejich trvalosti nebo dočasnosti, změn v čase a případně i v prostoru. Takto lze poznávat a srovnávat v čase jednu a více činností, procesů, jevů a institucí ve veřejné správě.

Studiem jednotlivých historických období se mohou získávat poznatky o podobě a vývoji zkoumaného problému, co jej ovlivnilo a formovalo dříve a co z toho je podstatné nyní. To má zejména význam pro stávající přístup ke zkoumaným otázkám, neboť znalosti vývoje a zkušeností spoluvytvářejí kvalifikované možnosti pro posouzení trvalosti nebo přechodnosti shodných a obdobných podmínek a prostředí, klíčových činitelů a právních institutů, efektivnosti právní úpravy a hlavních vývojových tendencí.

Používání této metody by nemělo představovat jen „výlety“ do minulosti, ale mělo by vést k aktivní reflexi pro současné potřeby veřejné správy.

6.4 Metoda normativně dogmatická

Pro správní vědu je důležité vycházet při studiu konkrétního problému z jeho existující pozitivněprávní úpravy a normované podoby. V této souvislosti se dostáváme do polohy uvažování v rovině „*co být má*“.

Metoda normativně dogmatická nám umožňuje poznat správně procesní a materiálně regulativní znaky veřejné správy, její právně významné formy činnosti a instituce. Podobu těchto institucí, činností, vztahů a procesů lze do určité míry a do určitého stupně (tj. do úrovně jejich pozitivně právní úpravy a nutnosti zajištění zákonem předpokládaného stavu) poznávat na základě interpretačních formálně logických (především deduktivních) postupů.

D. Hendrych hovoří o **juristickém přístupu**, který soustřeďuje pozornost především na normativní stránku správy, tedy na formální aspekty. Jde o orientaci nezbytnou, neboť výstavba i fungování veřejné správy mají výrazné právní aspekty. Právní jednání je důležitou formou realizace správních úkolů.

6.5 Metoda behaviorální

Zabývá se především odrazem veřejné správy v jednáních, postojích, psychických stavech a v jejím hodnocení ze strany jednotlivce. Behaviorismus se tedy věnuje tomu „*co je*“.

Snahou je získat maximum informací, k čemuž slouží především metody a techniky kvantitativního, empiricko-sociologického a sociálně psychologického přístupu, které předpokládají další kvantitativní (např. statistické) zpracování.

V první řadě se jedná o shromažďování hodnověrných poznatků, které umožňují empiricky ověřitelné závěry.

6.6 Metody používané v sociologickém výzkumu

Protože správní věda je sociální vědou, je přirozené, že používá také metody, s nimiž se pracuje v **empirickém sociálním výzkumu**. Informace, které výzkum veřejné správy potřebuje, jsou buď *otevřené* (tzn. obecně dostupné – např. pravidelně zveřejňované statistické údaje) nebo *uzavřené* (vyžadují zvláštní šetření nebo interpretaci informací otevřených).

Význam a průkazná vypovídací hodnota údajů získávaných aplikací sociologických metod se často odvíjí především od možnosti a schopnosti zajištění a zjištění mínění určitého statisticky významného vzorku respondentů.

Pozorováním získáváme požadované údaje tak, že zaznamenáváme chování určitých osob. Pozorování může být přímé nebo nepřímé, strukturované nebo nestrukturované (volné), otevřené nebo skryté.

Dotazování (interview) přináší (na rozdíl od pozorování) subjektivní výsledky, protože je založeno na výpovědích osob (respondentů) o skutečnostech, nikoliv na bezprostředním

pozorování těchto skutečností. Správnou volbou otázek a respondentů lze získat reprezentativní vzorek informací o skutečnostech nebo o názorech lidí. Dotazování se může uskutečňovat buď pomocí standardizovaného dotazníku nebo volně. Větší věrohodnosti výsledků dotazování může napomoci jeho opakování po určité době, avšak u stejné skupiny osob (průzkumy veřejného mínění).

Analýza písemností představuje pro výzkum v oblasti veřejné správy významnou pomoc, neboť veřejná správa je svým způsobem na písemném projevu založena. Dokumenty o veřejné správě (např. zákony a jiné právní předpisy, politické dokumenty, rozpočty, kontrolní zprávy, stížnosti a podněty občanů a způsob jejich vyřízení), ale i písemnosti správních úřadů a jiných vykonavatelů veřejné správy (např. vydané správní akty a jiná opatření, smlouvy, zápisy ze schůzí kolegiálních orgánů, vnitřní předpisy) mají značnou vypovídací schopnost a jsou poměrně snadno dosažitelné. Z hlediska výzkumu jde zejména o to, aby dokument co nejvíce a věrohodně vypovídal o zkoumaném jevu, důležitá je i aktuálnost nebo naopak stáří dokumentu nebo listiny.

Experiment se odlišuje tím, že není určen ke zjišťování údajů. V oblasti veřejné správy se experimentu jako metody studia používá poměrně zřídka. Experimentovat je tu možné jen u určitých dílčích souborů, a to za účelem ověření teoretických konstrukcí sledujících vhodnost nových postupů ve správních činnostech, změn v organizačních strukturách či nových informačních systémů před jejich definitivním zavedením do správní praxe.

6.7 Exaktní metody

Jedná se o skupinu metod a technik zkoumání, mezi něž patří např. **statistické metody**, které tvoří přechod k vlastním **kvantitativním (matematickým) metodám** a dále **metody formalizace, obecného a kybernetického modelování** a případně i různé **experimentální postupy**.

Použití **statistických metod** spočívá v kvantifikujících zjišťováních týkajících se však pouze těch činností, vztahů, názorů, hodnot, postojů a jevů, které lze v souvislosti s veřejnou správou a s jejím působením matematicky vyjádřit. Získané statistické závěry přispívají k možným úvahám o budoucím vývoji, o základních tendencích a vlivech.

Předpokladem použití **metod formalizace** a **matematických metod** je možnost formalizace, popisu a zpracování výchozích údajů, tj. určitých činností, vztahů, procesů, jevů a institucí, které tak získávají určitou modelovou podobu (např. pomocí symbolické logiky). Konkrétně se zejména u matematických metod jedná o problematiku aplikace metod optimalizace rozhodovacích procesů, teorie her, simulačních her apod. Podmínkou je obezřetné nakládání s výchozími údaji, které vyžadují především objektivizaci. Důležitá je také přílehavá formulace zadání a následně pak objektivní, odborná a včasná interpretace výsledků a jejich užitečné využití.

Obdobné požadavky lze vznášet i na aplikaci **metody kybernetického modelování**, s tím, že se ještě zvětšuje riziko vyplývající z popisného a modelově zjednodušujícího přístupu ke složitému a složenému předmětu výzkumu.

Význam experimentálních metod a postupů spočívá ve správní vědě především v koncepční „laboratorní“ simulaci a posuzování modelových imitací určitých situací a budoucích postupů ve veřejné správě.

Pokud jde o metody správní věd, přichází zde tedy v úvahu využití jak **obecných metod**, jimiž jsou **metody systémové a srovnávací**, tak rovněž **metod specifických**, k nimž patří zejména **metody induktivní**.

Za použití těchto metod pak správní věda exaktně poznává, posuzuje a vyhodnocuje organizaci i činnost správně právní praxe a vytváří určitý relativně stabilní systém modelů, návodů a doporučení pro správně právní praxi. Navrhuje a doporučuje racionální a funkční organizační uspořádání organizační struktury veřejné správy, specifikuje zákonitosti vzájemných organizačních vztahů, vymezuje obecná pravidla rozhodovacích procesů ve veřejné správě a poskytuje návody pro komplexní racionalizaci činnosti orgánů i samotných pracovníků odborného aparátu veřejné správy.



SHRNUTÍ KAPITOLY

V kapitole o metodách ve studiu veřejné správy jsme se seznámili s klíčovými metodologickými nástroji pro systematické zkoumání tohoto oboru. Metodologický základ hraje zásadní roli jako cestovní mapa, která nám umožňuje získávat poznatky o činnostech, institucích a systémech ve veřejné správě.

Systémový přístup, jako jedna z hlavních metod, nám umožňuje zkoumat veřejnou správu jako celkový funkční a organizační systém, skládající se z různých částí a prvků, jejichž propojení a vzájemné vztahy jsou klíčové.

Další důležitou metodou je komparatistická analýza, která nám umožňuje porovnávat různé faktory ve veřejné správě napříč různými státy. Tím získáváme poznatky o podobnostech a rozdílech, což nám poskytuje ucelenější pohled na zkoumaný jev.

Historická metoda nám pak umožňuje sledovat vývoj veřejné správy v čase a prostoru, což nám poskytuje cenné informace pro současné i budoucí potřeby.

Behaviorální metoda, která se zaměřuje na jednání, postoje a psychické stavy jednotlivců v kontextu veřejné správy, nám poskytuje důležité poznatky o tom, jak se veřejná správa projevuje v chování lidí.

Tyto metody jsou klíčovými nástroji pro zkoumání, popis, poznání a vysvětlení praxe veřejné správy. Jejich kombinace nám umožňuje formulovat závěry a doporučení pro další rozvoj a modernizaci veřejné správy, což je nezbytné pro efektivní fungování tohoto důležitého veřejného sektoru.

OTÁZKY



1. Co je to metodologický základ ve správní vědě?

- a) systémový přístup
- b) ucelený návod, jak získat poznatky
- c) náhodné zkoumání
- d) nedostatek metod

2. Co zahrnuje systémový přístup ve studiu veřejné správy?

- a) popis funkčního a organizačního pojetí veřejné správy
- b) statistickou analýzu veřejné správy
- c) historický vývoj veřejné správy
- d) normativní dogmatiku ve správní vědě

3. K čemu slouží metoda komparatistická?

- a) srovnání dvou činitelů z určitého hlediska
- b) analytické zkoumání veřejné správy
- c) experimentální studium veřejné správy
- d) historické rozbory veřejné správy

4. Jaká je podstata historické metody ve studiu správní vědy?

- a) srovnání vývoje veřejné správy v jediném státě
- b) srovnání konkrétních nebo zobecněných poznatků z hlediska změn v čase a prostoru
- c) pouze popis historických událostí ve veřejné správě

d) stanovení právní úpravy veřejné správy

5. Co charakterizuje metodu behaviorální ve studiu veřejné správy?

a) analytický přístup k právním dokumentům

b) zaměření na odrazy veřejné správy v jednáních, postojích a psychických stavech jednotlivců

c) statistická analýza účinnosti veřejné správy

d) použití formálních modelů pro řešení problémů veřejné správy

Správné odpovědi: 1.b); 2.a); 3.a); 4.b); 5.b).

7 ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V této kapitole se seznámíte s podstatou a funkcemi veřejné správy, která je zřízena za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě. Dozvíte se o základních cílech a úkolech veřejné správy, jejich realizaci a různých metodách, kterými veřejná správa působí. Kapitola dále popisuje odlišnosti mezi státní správou a samosprávou, přičemž zdůrazňuje jejich různé funkce a formy realizace. Budete také informováni o veřejných úkolech, které se mění v závislosti na historických a společenských podmínkách. Kapitola rovněž rozlišuje mezi obecnými a dílčími funkcemi veřejné správy a vysvětluje metody jejich působení, jako jsou metody přesvědčování a donucování, administrativní, ekonomické a organizační metody.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- pochopit základní cíle a úkoly veřejné správy.
- rozlišovat mezi státní správou a samosprávou.
- identifikovat různé metody působení veřejné správy.
- uvědomit si historické a společenské proměny veřejných úkolů.
- analyzovat obecné a dílčí funkce veřejné správy.

Získáte:

- detailní znalosti o podstatě a funkcích veřejné správy.
- schopnost identifikovat klíčové úkoly a cíle veřejné správy.
- informace o různých metodách realizace veřejné správy.
- pochopení rozdílů mezi státní správou a samosprávou.
- přehled o historických a společenských změnách ve veřejných úkolech.

Budete schopni:

- vysvětlit základní funkce a cíle veřejné správy.
- definovat rozdíly mezi státní správou a samosprávou.
- aplikovat znalosti o metodách působení veřejné správy.
- rozlišit mezi obecnými a dílčími funkcemi veřejné správy.
- analyzovat historické a společenské proměny veřejných úkolů.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná správa, funkce, cíle, úkoly, státní správa, samospráva, metody, donucování, přesvědčování, administrativa, ekonomika, organizace, správní úřady, veřejné služby, společenské řízení, pravomoci, působnost, kontrola, plánování, regulace.

7.1 Podstata činnosti veřejné správy

Veřejná správa je zřízena resp. vybudována za **účelem** (tj. **cíl veřejné správy**) zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře podzákonné a nařizovací činnosti, nebo jinými slovy, za účelem realizace veřejné správy jako vědomé lidské činnosti zvláštního druhu. Veřejná správa je systémem, který má zejména **sociální poslání**, plní **funkce společenského charakteru**. Jde o funkce svým způsobem mocenské, přičemž jejich mocenské určení je dáno postavením a posláním veřejné správy ve společnosti, sloužící k výkonu veřejné moci. **Mocenské působení veřejné správy** je zvláštní formou činnosti subjektů veřejné moci, která se významnou měrou podílí na uskutečňování funkcí státu, a to zejména prostřednictvím tzv. funkcí veřejné správy.

Funkce státu = základní směry činnosti státu, které jsou zaměřeny na uskutečňování hlavních cílů státu v oblasti politické a ekonomické.

Funkce veřejné správy = základní směry činnosti veřejné správy, zaměřené na uskutečňování hlavních úkolů, směřujících k dosažení stanovených cílů veřejné správy.

Cíle ani **úkoly** si veřejná správa zpravidla nestanoví sama. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací zabezpečuje jí vlastními prostředky dosahování cílů a plnění úkolů, které **především vyplývají přímo ze zákonů**. Stanovení cílů a úkolů, které mají svůj původ u zákonodárných orgánů proto nemůže být úkolem veřejné správy. Takto stanovené cíle a úkoly si však veřejná správa dále specifikuje. **Specifikace cílů a úkolů samotnými orgány veřejné správy** směřuje ve své podstatě k dosahování oněch základních, tj. zákony stanovených cílů a plnění jim odpovídajících úkolů, a to je již úkolem veřejné správy. Společně se základními cíli a úkoly pak cíle a úkoly specifikované samotnými orgány veřejné správy určují **obsah činnosti veřejné správy**.

Činnost veřejné správy je souhrnný název zejména pro **úkoly**, které má veřejná správa plnit, **formy**, ve kterých je veřejná správa vykonávána, **pravidla jednání**, jimiž je vázána při svém **rozhodování, kontrolní činnosti, hospodaření s majetkem a financování**.

7.2 Realizace činnosti veřejné správy

Realizace činnosti veřejné správy je představována řetězcem:

cíle » úkoly » funkce » metody působení » formy realizace

Cíle veřejné správy jsou zajišťovány prostřednictvím jejich úkolů, **úkoly** zprostředkovány prostřednictvím jejich funkcí, **funkce** prostřednictvím metod působení a tyto **metody** se objektivizují ve **formách realizace** veřejné správy. Pro dosahování **cílů** a plnění **úkolů** veřejné správy je rozhodující odpovídající vymezení jednotlivých **funkcí, metod a forem** realizace veřejné správy a jejich sladění do odpovídajícího systému.

Ve funkcích, metodách a formách realizace veřejné správy se promítají **odlišnosti mezi státní správou a samosprávou**, jež jsou dány odlišnostmi mezi státní správou a samosprávou, spočívajícími v mocenské podstatě těchto dvou rozdílných sfér veřejné správy. **Funkce, metody a formy realizace státní správy mají státně mocenskou podstatu** (subjekt státní správy je vždy součástí hierarchicky uspořádaného organizačního systému s příslušnou mírou subordinace); **funkce, metody a formy realizace samosprávy mají samosprávně mocenskou podstatu** (subjekty samosprávy mají decentralizované postavení bez vázanosti hierarchicky orientovanou podřízeností).

7.3 Úkoly veřejné správy

→ představují záležitosti, které jsou středem pozornosti celého státního společenství nebo jeho relevantních částí (regionu, města, vysoké školy apod.) a odpovídají a jsou spojeny s dlouhodobými cíli, o nichž ve společenství bylo dosaženo shody, že jde o cíle sledující veřejné zájmy, a proto byly politicky deklarovány jako veřejné úkoly a takto vymezeny, včetně jejich pořadí významnosti a posloupnosti plnění.

Veřejné úkoly přisuzované veřejné správě (správním úřadům, orgánům samosprávy, event. dalším subjektům) můžeme dělit na **nařizovací a pečovatelské**.

U veřejných úkolů lze rozeznávat **dvě tendence**:

- jedna spočívá v tom, že veřejná správa má jakousi „morální povinnost“ pečovat o veřejné „blaho“ všude tam, kde chybí jiný subjekt, který by uspokojil požadavky veřejnosti na poskytování služeb – extrémní pojetí spočívá v tom, že o veřejné blaho nemůže pečovat nikdo jiný než stát;
- druhá tendence spočívá v tom, že role státu (veřejné správy) při zajišťování veřejných služeb má spočívat spíše v řízení, koordinaci a organizaci, než v jejich přímém poskytování.

Pojem **veřejný úkol (veřejná záležitost)** není pevný – je poplatný historickým proměnám – mění se počet a charakter záležitostí, které jsou předmětem veřejného zájmu a které

jsou autoritativně za veřejné nebo státní záležitosti prohlašovány. Dosud převažuje **spíše tendence rozšiřovat veřejné úkoly**. Toto rozšiřování se především týká sociálních a jiných obdobných služeb – to vede často ke zvětšování zařízení pro poskytování těchto služeb, k přetěžování veřejných rozpočtů a malé efektivnosti těchto zařízení. V poslední době se spíše prosazuje tendence, že *veřejná správa je sice službou veřejnosti, ale to neznamena, že je povinna tuto službu přímo vykonávat svými organizacemi nebo zařízeními*. Veřejné úkoly přejímají často instituce veřejnoprávního, ale i soukromoprávního charakteru na veřejné správě nezávislé (např. nadace, o.p.s., profesní komory, ale i soukromí podnikatelé). Vždy za veřejné označujeme ty úkoly, které plní na základě zákonem stanovené působnosti správní úřad, nebo jiné veřejnoprávní instituce.

Veřejné úkoly = úkoly ve veřejné zájmu, které uskutečňují vykonavatelé veřejné moci, nebo jiné oprávněné subjekty přímo ze zákona nebo na základě zákona rozhodnutím orgánu, který disponuje ze zákona pravomocí tak činit.

Z **hlediska obsahu rozlišujeme úkoly** podle toho, ve které oblasti veřejné správy se zabezpečují. Za základní oblasti veřejné správy se považují tyto:

- správně politická,
- hospodářská,
- sociální,
- kulturní.

Toto rozdělení je však vnímáno jako nedostatečné, oblasti příliš široké. Proto se přistupuje k členění úkolů (činností) do skupin menších, které označujeme zpravidla jako **správní odvětví, správní obory** nebo **resorty**.

Dělení úkolů podle formy má napomoci k objasnění průběhu správní činnosti a její struktury při plnění úkolů. Tak lze úkoly rozlišovat v podstatě podle formy, v níž je vyjádřen výsledek správního procesu – jde o formu rozhodnutí správního orgánu – abstraktní akt externí (např. nařízení kraje) nebo interní (např. organizační řád ČSÚ), konkrétní akt externí (např. správní rozhodnutí) nebo interní (příkaz vedoucího), program, plán, jiný správní úkon ...

7.4 Funkce veřejné správy

Podle **S. Skulové** jsou funkce veřejné správy vyjádřením požadavků a potřeb jejího fungování, její dynamičnosti – **funkce jsou projevem veřejné správy v akci**. Nositelem funkcí veřejné správy je veřejná správa pojmáná jako organizační systém, realizace funkcí je však již dějovou záležitostí a navenek se proto funkce veřejné správy spíše jeví jako atribut veřejné správy chápané ve funkčním pojetí.

Funkce veřejné správy představují její činnosti z pohledu jejich zaměření, či jinak vyjádřeno představují směry jejího působení, resp. vlastní zaměření její činnosti. Pro **funkce veřejné správy** je, vzhledem k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy, charakteristický požadavek, aby vyjadřovaly a postihovaly celou rozmanitost jejího poslání, což má svůj bezprostřední význam pro adekvátnost metod a forem činnosti veřejné správy. Hovoříme-li o funkcích veřejné správy bez jejich bližší specifikace, pak máme zpravidla na mysli funkce veřejné správy vlastní veřejné správě jako celku.

Pro funkce veřejné správy je vzhledem k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy důležitá jejich diferenciací, přičemž se rozlišují funkce:

- **Obecné** = funkce veřejné správy vlastní veřejné správě jako celku.
- **Dílčí** = funkce jednotlivých organizačních subsystémů, příp. i jednotlivých orgánů veřejné správy.

Obecné funkce veřejné správy:

- organizující
- mocenské ochrany

Podstatou **organizující funkce** je komplexní postižení procesů spočívajících v uspořádání subjektů a adresátů působení veřejné správy a vztahů mezi nimi, i jejich postavení a vztahů vůči jiným subjektům ... Tato funkce může být realizována a zabezpečována tím efektivněji, čím více se s působením veřejné správy ztotožní ti, vůči kterým takové působení směřuje, resp. čím více bude docházet ke shodě cílů veřejné správy a zájmů a představ adresátů správního působení.

Podstatou **funkce mocenské ochrany** je poskytování této ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem zajištění bezporuchového chodu veřejné správy, jakož i sjednání nápravy tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tato funkce je limitována prostředky, jimiž veřejná správa disponuje – ochranu v případech přesahujících možnosti samotné veřejné správy zajišťují jiné k tomu povolané orgány. Nejde jen o ochranu **následnou nápravou**, ale stále více nabývá na významu **preventivní pozitivní vliv** tohoto působení.

Uvedené 2 tzv. základní funkce veřejné správy se v procesu reálného fungování vzájemně prolínají a doplňují. Obě tyto funkce vyjadřují skutečnost, že **veřejná správa je specifickou formou společenského řízení**. Veřejná správa jako specificky pojatá forma společenského řízení v sobě spojuje jak prvky řízení, tak prvky regulace, a proto lze na funkce veřejné správy v obecném smyslu nahlížet i jako na **funkce řízení** (= organizující) a **funkce regulace** (= mocenské ochrany).

Obecné funkce veřejné správy se promítají do funkcí organizačních subsystémů i jednotlivých orgánů veřejné správy, čímž dochází k jejich konkretizaci.

Dílčí funkce veřejné správy představují v podstatě podrobněji členěné obecné funkce veřejné správy. Jsou v tomto pojetí v podstatě chápány a vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti, resp. okruhy činností veřejnou správou vykonávaných ve vždy příslušné organizační struktuře veřejné správy. Mezi tyto **dílčí funkce veřejné správy** můžeme zařadit zejména následující:

- plánovací či programovací,
- ovlivňovací,
- koordinační,
- kooperační,
- rozhodovací,
- organizační v užším slova smyslu,
- motivační,
- regulační
- kontrolní,
- ...

Význam těchto **dílčích funkcí** spočívá v tom, že jejich prostřednictvím se při zcela konkrétním působení fakticky realizují obecné funkce veřejné správy, a při každém působení veřejné správy tak lze fakticky vysledovat jak některou z obecných, tak zpravidla i konkrétní dílčí funkci či funkce veřejné správy. Zvláštní postavení mezi uvedenými dílčími funkcemi zaujímají činnosti (funkce) **rozhodovací** a **kontrolní**. V případě **rozhodovacích činností** jde vždy o objektivizovaný výběr mezi více v úvahu přicházejícími variantami. V případě kontrolních činností jde především o porovnání stavu, který nastal, byl vytvořen, existuje, se stavem, který byl předpokládán, očekáván. Význam **kontroly** ve veřejné správě je nezastupitelný.

Organizační činnosti v užším slova smyslu rozumíme organizování jako součást výkonu veřejné správy. Organizování vždy směřuje k vytvoření žádoucího systému vztahů, a to zpravidla s cílem vytvoření určité relativně stabilní struktury těchto vztahů, popř. přímo určité instituce. Nejde přitom o organizování jen směrem dovnitř, ale tato funkce se logicky promítá také do vytváření organizačních „schémat“ vztahů veřejné správy a dotčené veřejnosti.

7.5 Metody působení veřejné správy

Jde o **způsoby působení**, jimiž se realizují úkoly, zprostředkované funkcemi veřejné správy. Jsou bezprostředně spjaty s funkcemi a můžeme je také charakterizovat jako prostředky sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy.

Metody působení veřejné správy se obdobně jako její funkce člení na:

- **obecné** metody působení,
- **konkrétní** metody působení.

K **obecným metodám působení veřejné správy** se obvykle řadí metody **přesvědčování** a metody **donucování**. V obecné rovině metod působení veřejné správy lze obdobně jako u funkcí veřejné správy hovořit rovněž o **metodách řízení** a **metodách regulace**. To souvisí s onou opakovaně již zmiňovanou **administrativněsprávní metodou regulace společenských vztahů** ve veřejné správě.

Metody působení veřejné správy představují výraz pravomoci a působnosti správních orgánů. Jejich výběr a použití nejsou závislé jen na charakteru úkolů a funkcí, ale zejména na oblasti a konkrétní věcné problematice působení veřejné správy, které dané úkoly a funkce reprezentují.

Konkrétní metody působení veřejné správy jsou představovány nejrozmanitějšími specificky vyjádřenými způsoby působení subjektů veřejné správy. K nejvýznamnějším **konkrétním metodám** působení veřejné správy patří administrativní metody, ekonomické metody a organizační metody.

Administrativní metody jsou konkrétní způsoby působení orgánů veřejné správy na příslušné adresáty v daných správněprávních vztazích bezprostředním vyjádřením administrativní podstaty veřejné správy. Jsou výrazem právně mocenského vztahu mezi veřejnou správou a adresáty jejího působení. Jsou metodami přímého působení na spravované subjekty.

Ekonomické metody představují takové prostředky působení jako jsou nejrůznější ekonomická opatření a operativní ekonomické nástroje, kterými lze řešit úkoly veřejné správy v souladu s pravidly a principy ekonomické regulace. Posláním ekonomických prostředků působení orgánů veřejné správy je sjednotit ekonomické zájmy veřejné správy a spravovaných subjektů v daných správně právních vztazích. Jsou metodami nepřímého působení na spravované subjekty. Nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, nýbrž vytváří možnost volby ekonomicky parametrizovaných konkrétních cest a prostředků, za jejichž použití lze daných cílů dosáhnout.

Organizační metody zabezpečují uspořádanost vztahů jednak mezi subjekty veřejné správy navzájem a jednak i mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení. Jejich

posláním je organizačně zabezpečit fungování veřejné správy uvnitř i navenek. Jsou metodami podpůrnými doplňujícími zpravidla metody administrativní nebo metody ekonomické. Uplatňují se jak v oblasti přípravy, tak v oblasti realizace jednotlivých rozhodnutí správních orgánů.

Z hlediska současných i perspektivních úkolů společenského rozvoje se ukazuje jako nezbytné **v rovině obecných metod** působení veřejné správy orientovat, v souladu s požadavky kladenými na funkce veřejné správy, **metodu donucování** do polohy **ochranně garanční**, a **metodu přesvědčování** využívat v maximální možné míře v jejích nejrůznějších projevech **pozitivní stimulace**. **V rovině konkrétních metod** působení veřejné správy pak jde o základní změnu v preferenci **od administrativních metod**, jako metod **přímého působení**, **k metodám ekonomickým**, jako metodám **nepřímého působení**.



SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole jsme si vysvětlili podstatu a funkce veřejné správy, její základní cíle a úkoly. Naučili jste se rozlišovat mezi státní správou a samosprávou a pochopili jste různé metody, kterými veřejná správa působí. Získali jste znalosti o veřejných úkolech a jejich historických a společenských proměnách. Dále jste se seznámili s obecnými a dílčími funkcemi veřejné správy a způsoby jejich realizace. Celkově jste získali komplexní přehled o fungování a významu veřejné správy.



OTÁZKY

1. Co je hlavním účelem veřejné správy?

- a) správa soukromého majetku
- b) zajištění výkonné moci ve státě
- c) řízení soukromých podniků
- d) poskytování osobních služeb

2. Jaký je rozdíl mezi státní správou a samosprávou?

- a) státní správa je centralizovaná, samospráva je decentralizovaná
- b) státní správa je nezávislá, samospráva je podřízená
- c) státní správa je soukromá, samospráva je veřejná

d) státní správa je lokální, samospráva je národní

3. Co zahrnují metody působení veřejné správy?

a) pouze administrativní metody

b) pouze ekonomické metody

c) administrativní, ekonomické a organizační metody

d) pouze organizační metody

4. Které funkce jsou považovány za základní ve veřejné správě?

a) Organizační a kontrolní

b) Koordinační a motivační

c) Organizující a mocenské ochrany

d) Plánovací a ovlivňovací

5. Co je úkolem veřejné správy ve vztahu k cílům a úkolům?

a) Stanovit nové cíle a úkoly

b) Specifikovat a dosahovat stanovených cílů a plnit úkoly

c) Ignorovat cíle stanovené zákonodárnými orgány

d) Pouze kontrolovat plnění úkolů

Správné odpovědi: 1.b); 2.a); 3.c); 4.c); 5.b).

8 FORMY ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole se detailně seznámíte s různými formami činnosti veřejné správy, které hrají klíčovou roli v jejím fungování a v realizaci jejích úkolů. Zjistíte, jakým způsobem veřejná správa využívá právní a neprávní formy činnosti k dosažení svých cílů. Dozvíte se, jaké jsou rozdíly mezi správními akty, normativními správními akty, veřejnoprávními smlouvami a dalšími formami. Kapitola poskytuje podrobný pohled na abstraktní a konkrétní formy činnosti veřejné správy, jejich význam a praktické použití. Prozkoumáte různé metody, které veřejná správa používá, včetně metod přesvědčování a donucování, a jak tyto metody ovlivňují efektivitu a legitimitu veřejné správy. Budete se také věnovat tématu operativně-organizačních činností a materiálně-technických operací, které, ačkoliv nejsou právními akty, mají důležitý význam pro praktické fungování veřejné správy. Tato kapitola vám poskytne komplexní přehled o tom, jak veřejná správa funguje, jaké nástroje a metody používá a jak tyto různé formy činnosti přispívají k dosažení jejích cílů.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vysvětlit různé formy činnosti veřejné správy.
- poznat a rozlišit právní a neprávní formy činnosti.
- identifikovat konkrétní příklady správních aktů.
- pochopit význam abstraktních a konkrétních forem činnosti.
- analyzovat použití správních aktů v praxi veřejné správy.

Získáte:

- znalosti o různých formách činnosti veřejné správy.
- schopnost rozlišovat mezi právními a neprávními formami činnosti.
- informace o významu a použití správních aktů.
- dovednosti identifikovat a aplikovat normativní a individuální akty.
- porozumění podstatě a důležitosti veřejnoprávních smluv.

Budete schopni:

- vysvětlit podstatu správních aktů a jejich role ve veřejné správě.
- definovat rozdíly mezi abstraktními a konkrétními formami činnosti.
- aplikovat získané znalosti na konkrétní případy ve veřejné správě.
- rozlišit mezi normativními a individuálními správními akty.

- analyzovat právní důsledky různých forem činnosti veřejné správy.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Formy činnosti, veřejná správa, správní akt, normativní akt, individuální akt, veřejno-právní smlouva, abstraktní formy, konkrétní formy, právní formy, neprávní formy, operativně-organizační činnosti, materiálně-technické operace, autoritativní přístup, podzákonost, interní normativní akty, statutární předpisy, ex nunc, ex tunc, konstitutivní akty, deklaratorní akty.

8.1 Obecně k formám činnosti veřejné správy

» jsou konečným, vnějším, výrazem činnosti správních orgánů.

» cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.

Činnost veřejné správy nemůže být díky značné různorodosti úkolů veřejné správy vykonávána jediným všeobjímajícím způsobem, ale vyžaduje značnou rozmanitost jednotlivých forem činnosti veřejné správy.

Abstraktní formy činnosti – k plnění úkolů, které vyžadují obecnější věcné řešení a míří na blíže neurčitý okruh adresátů.

Konkrétní formy činnosti – k plnění úkolů, které vyžadují zcela konkrétní věcná řešení a míří na adresáty jmenovité.

Některé úkoly vyžadují řešení koncepční, jiné vyžadují operativní přístup. Některá činnost směřuje navenek k adresátům veřejné správy (**vnější formy realizace**), jiná činnost směřuje dovnitř veřejné správy (**vnitřní formy realizace**). Z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení **vnější formy činnosti**, zatímco **vnitřní formy činnosti** mají ve vztahu k nim podpůrné postavení. Význam **vnitřních forem činnosti** spočívá v tom, že slouží k zabezpečení vlastního chodu veřejné správy a pro její fungování plní nezastupitelnou roli.

Pro většinu úkolů veřejné správy platí, že jejich plnění vyžaduje autoritativní, **jednostranný přístup**, což je dáno povahou veřejné správy, některé **vybrané úkoly však lze řešit i smluvně**.

- **právní formy činnosti** (mají bezprostřední právní důsledky)

FORMY ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- **neprávní**, resp. organizační formy činnosti (postrádají přímé právní důsledky)

Pro obě tyto skupiny forem činnosti platí, že mají právní podklad, což souvisí s podzákoností veřejné správy.

Právní formy činnosti jsou zpravidla využívány pro plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména v tzv. jednostranných formách majících povahu **správních aktů**. Jako typické představitele těchto správních aktů známe jednak akty **normativní (obecně závazné)** a dále akty **individuální (závazné pro jmenovitě určené adresáty)**. Ve správních aktech se nejvýrazněji projevuje veřejně mocenský charakter veřejné správy a také výkonná, podzákonná a nařizovací povaha její činnosti. Mezi **právními formami činnosti** také stále více nabývají na významu tzv. **správní dohody** (zejména v podobě tzv. **veřejnoprávních smluv**) jako dvou či vícestranné úkony konstitutivní povahy. **K právním formám činnosti** dále patří také nejrůznější **faktické úkony** správních orgánů a úředních osob s přímými právními důsledky pro adresáty jejich působení.

Neprávní resp. organizační formy činnosti mají doplňkový charakter ve vztahu k právním formám. Do této kategorie řadíme zejména nejrůznější:

- **operativně - organizační činnosti** a
- **materiálně-technické operace.**

Tyto **organizační (neprávní) formy činnosti** se využijí především ve stadiu přípravy příslušných právních forem činnosti a ve stadiu činností souvisejících s praktickou realizací těchto právních forem. Prostřednictvím **neprávních forem činnosti** se vytváří potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost praktického uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy. **Operativně organizační činnosti** mohou směřovat jak k vně stojícím adresátům veřejnosprávního působení, tak je sem nutno zahrnout i činnosti spojené s vnitřní organizací práce pracovníků orgánů veřejné správy. Činnosti spočívající v materiálně technickém zajištění práce správních orgánů mají ve vztahu k základním úkolům veřejné správy převážně pomocný a přípravný charakter. Jsou zde zahrnovány nejrůznější **agendy materiálně technického charakteru**, které s sebou přinášejí správní praxe.

Právní formy realizace veřejné správy:

- normativní správní akty,
- individuální správní akty,
- interní normativní akty,
- individuální služební akty,
- opatření obecné povahy,
- veřejnoprávní smlouvy,

- faktické úkony s přímými právními důsledky.

Neprávní, resp. organizační formy realizace veřejné správy:

- operativně-organizační činnosti,
- materiálně-technické operace.

8.2 Správní akty

= **veřejně mocenské akty vydané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy.**

Ve vztahu k zákonům jsou odvozenými právně závaznými akty.

Správní orgány vydávají správní akty jako orgány státu a veřejnoprávních korporací realizující výkonnou moc ve státě, a to na základě zákonů a k jejich provedení. Správní akty představují „**rozhodnutí**“ správních orgánů, jimiž dochází k realizaci jejich pravomocí. Pravomoc správních orgánů má charakter oprávnění nařizovacího, a **akty veřejné správy proto mají povahu jednostranně zavazujícího pravidla**. Jednostranný a zavazující charakter správních aktů je výrazem vztahů mocenské nadřízenosti a podřízenosti mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení, tj. projevem **administrativně správní metody regulace** společenských vztahů ve veřejné správě.

8.2.1 Normativní správní akty

= jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy, s obsahem a formou podzákoných právních předpisů; svým obsahem míří na obecná věcná řešení a zpravidla také na blíže neurčitý okruh adresátů; slouží pro opakovatelné situace.

» jedná se o **abstraktní** formy **vnější** činnosti veřejné správy.

Obsahují **obecně závazná pravidla chování** vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů a slouží k opakovatelnému využití zpravidla rozdílnými subjekty. Jejich ustanovení jsou **právně závazná a mocensky vynutitelná**; neplnění a nerespektování v nich obsažených pravidel může být právem stanoveným způsobem sankcionováno. Jedná se o **právní předpisy veřejné správy**, vydávané vždy příslušnými orgány veřejné správy na základě zákonného zmocnění k provedení zákonů, jde tedy v tomto případě o **předpisy prováděcí**.

Normativní správní akty nemusí mít ve všech případech jen povahu prováděcího právního aktu, ale může se jednat i o tzv. **akty prvotní** – těmi jsou právní předpisy vydávané obcemi a kraji ve věcech územní samosprávy k zabezpečení úkolů vyplývajících pro samosprávu ze zákona, tj. akty vydávané subjekty veřejné správy jako nositeli vlastní samosprávné moci.

FORMY ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

» v podmínkách aktuálně platného právního režimu se jedná o:

- **nařízení vlády republiky** (vydávají se k provádění zákonů a v jejich mezích, mají povahu prováděcího předpisu);
- **obecně závazné právní předpisy (vyhlášky)** ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (vdávají se k provádění zákonů na základě zákona a v mezích zákona, mají povahu prováděcího předpisu);
- **obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí** k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do samostatné působnosti (vydávají se na základě ústavního zmocnění a návazné zákonné determinace);
- **nařízení krajů a nařízení obcí** k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti (vydávají se k provádění zákonů na základě zákona, resp. zmocnění v zákoně, a v mezích zákona, mají povahu prováděcího předpisu).

Pro normativní správní akty jako právní předpisy veřejné správy je charakteristická jejich

→ **podzákonost** → **abstraktnost** → **obecnost** → **jednostrannost**

Zvláštním případem normativních aktů ve veřejné správě jsou tzv. **vnitřní předpisy**, které (zpravidla) nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, ale naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který tento normativní akt vydal. Většinou slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů. Jedná se o **abstraktní formy vnitřní činnosti veřejné správy, s povahou interních normativních aktů**. V některých specifických případech se vnitřní předpisy stávají závaznými i pro jiné osoby – např. **provozní řády** nemocnic, knihoven nebo školských zařízení. Pokud je osoba v zařízení přítomna, dobrovolně se podřizuje stanoveným podmínkám.

» obvykle se označují jako **interní normativní instrukce, pokyny, směrnice** nebo **normativní akty řízení** apod.

Příkladem vnitřních předpisů ve veřejné správě jsou např. **organizační řády, spisové řády, skartační řády, jednací řády** kolegiálních orgánů. Vnitřní předpisy nejsou pramenem práva, jsou však závazné pro své adresáty. Nesmějí být v rozporu se zákonem.

Povahu abstraktních aktů ve veřejné správě mají i tzv. **statuty** či **statutární předpisy**. Jsou spojovány zejména se samosprávou, a to územní i zájmovou. Jedná se o **abstraktní akty**, které se vztahují ke jmenovitě neurčeným adresátům, mohou směřovat jen vůči okruhu osob v daném organizačním rámci – tzn. vůči členům příslušného samosprávného společenství. Statutární předpisy **upravují vnitřní vztahy v rámci daného statutárního společenství**. V některých případech je jejich přijetí a vydání právní úpravou výslovně

předpokládáno či předepisováno (např. statuty měst, statuty vysokých škol, statutární předpisy Lékařské komory, Advokátní komory).

Statutární předpisy u územní samosprávy se svou povahou značně blíží jejich samosprávným právním předpisům, tedy obecně závazným vyhláškám obcí a krajů vydávaným ve věcech samosprávy. Pro statutární předpisy územní samosprávy se také obvykle volí forma právního předpisu samosprávy. Statutární předpisy, podobně jako obecně závazné vyhlášky, nemohou stát mimo zákon, nebo ukládat svým členům povinnosti nad rámec zákona, popř. zasahovat do jejich soukromoprávních vztahů.

8.2.2 Individuální správní akty

= jsou zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o jmenovitých (konkrétních) právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního (individuálního) subjektu (subjektů). Jedná se o **konkrétní formy vnější činnosti veřejné správy**. Individuální správní akty tvoří podstatnou část činnosti veřejné správy. Tyto akty jsou chápány jako **akty aplikace správního práva** – představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správněprávních normách na konkrétní případy, a slouží pro „jednorázová“ využití či řešení – převážně se jedná o **rozhodnutí vydaná ve správním řízení** (stavební povolení, rozhodnutí o přestupku atd.).

Mohou se rozlišovat na **individuální správní akty**:

- **vrchnostenské** – spojené s mocenským působením orgánů veřejné správy, účinky jsou způsobilé adresáty zavazovat, mají exekučovatelné právní účinky;
- **nevrchnostenské** – u nichž nejde o autoritativní výkon veřejné moci, nejsou způsobilé adresáty zavazovat, ve spojení s jejich účinky nelze hovořit o exekučovatelnosti.

Jako **akty aplikace správního práva** se člení na:

- **akty konstitutivní** – jimiž se zakládají, mění, nebo ruší určité správněprávní vztahy,
- **akty deklaratorní** – jimiž se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správněprávně relevantního stavu (tzn. „nalézá se“ právo, které již existuje).

Příkladem **konstitutivních správních aktů** mohou být např. rozhodnutí o přestupku, rozhodnutí o vydání stavebního povolení, rozhodnutí o udělení (zrušení) koncese. Právní účinky konstitutivního aktu působí tzv. *ex nunc* (pro futuro), tj. od okamžiku svého vzniku do budoucna.

Příkladem **deklaratorních správních aktů** mohou být např. potvrzení o výsledku zjišťování státního občanství ve sporných případech. Právně působí deklaratorní akt tzv. *ex*

tunc (pro praeterito), tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti. Deklaratorní akty osvědčují vždy určitý legální již existující právní stav.

Z pohledu obsahového zaměření individuálních správních aktů je možno je členit na:

- akty **oprávněnostní** (povolení, koncese),
- akty **povinnostní** (s povinností něco splnit, konat, zdržet se určitého jednání, strpět určitý stav),
- akty **schvalovací** (jejichž důsledkem je zpravidla možnost využívat určité oprávnění).

Z hlediska obsahu individuálních správních aktů můžeme uvažovat ještě o tom, zda jde o akt **materiální** (upravuje hmotněprávní postavení adresátů – např. stavební povolení) nebo **procesní** (obsahuje rozhodnutí o procesních otázkách – usnesení dle správního řádu).

Individuální správní akty nemusí mít vždy jen povahu **správních rozhodnutí** vydávaných ve správním řízení. Mohou jimi být také nejrůznější **opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení** apod.

Pro vydávání individuálních správních aktů platí následující zásady:

- mohou je vydávat jen orgány k tomu příslušné,
- musí být zachován zákonem předepsaný postup při jejich vydávání,
- musí obsahovat náležitosti předepsané zákonem.

Od individuálních správních aktů, které mají vnější účinky je třeba (obdobně jako u normativních správních aktů) odlišovat takové individuální akty ve sféře veřejné správy, jejichž adresáty jsou jednotlivé organizačně podřízené subjekty, tj. zpravidla jednotlivé úřední osoby. Jedná se o **individuální služební akty** obvykle označované jako **individuální služební pokyny**. Slouží k realizaci řídicích pravomocí představitelů správních orgánů vůči jednotlivým pracovníkům v organizačním systému veřejné správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

8.3 Opatření obecné povahy

Bývají označována jako **akty smíšené povahy** vykazující některé znaky normativních správních aktů a některé znaky individuálních správních aktů. Jde buď o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (to je častější případ), nebo půjde (méně často) o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.

Zvláštnost tohoto institutu spočívá v tom, že:

- opatření obecné povahy nemusí splňovat tradiční podmínku abstraktnosti nebo konkrétnosti předmětu a osoby zároveň,
- příprava a schvalování těchto opatření se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů, čímž se dostává dotčeným osobám práv a informací, které v běžném legislativním procesu nemají.

Správní řád **opatření obecné povahy** definuje jako **takový závazný akt orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.**

Správní řád stanoví, že postup jím předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde „*zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“

Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním příslušný správní orgán poté, co jej projedná s dotčenými orgány, doručí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.

Opatření obecné povahy samotné se pak oznamuje veřejnou vyhláškou, zveřejňovanou na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, přičemž se přijaté opatření obecné povahy současně zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, jejichž správních obvodech se týká.

Z právní konstrukce opatření obecné povahy tak, jak je nastavena správním řádem, vyplývá, že samo nemůže stanovit povinnosti, ale může toliko u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah. Opatření obecné povahy je dále přezkoumatelné ve správním soudnictví za podmínek stanovených soudním řádem správním.

8.4 Veřejnoprávní smlouvy

Někdy jsou označovány jako „**dohody správněprávního charakteru**“ a **představují** vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativněprávní metodě regulace příslušných společenských vztahů **atypickou formu realizace veřejné správy**. Jsou tedy průlomem do administrativněsprávních vztahů jako jednostranných vrchnostenských aktů, které dosud ve veřejné správě jasně dominují.

Platí, že alespoň jedním subjektem veřejnoprávní smlouvy musí být nositel veřejné správy (stát, obec, kraj apod.).

Veřejnoprávní smlouvy se v našich podmínkách zpravidla uzavírají navzájem mezi subjekty veřejné správy – jako tzv. **smlouvy koordinační** – např. dohoda o sloučení obcí, dohoda o vytvoření svazku obcí, veřejnoprávní smlouva o plnění úkolů obecní policie, veřejnoprávní smlouva o transferu přenesené působnosti apod.

Nebo se uzavírají mezi subjektem veřejné správy a od orgánů veřejné správy odlišným subjektem, zpravidla v postavení soukromé právnické, příp. i fyzické osoby, a směřují k plnění úkolů veřejné správy – tzv. **smlouvy subordinální** – např. smlouva o závazku veřejné služby v dopravě, nově také výslovně smlouva o poskytnutí dotace.

Při uzavírání smlouvy vystupují její strany v podstatě v rovném postavení, po jejím uzavření se však toto postavení subjektů smlouvy mění na postavení nerovné.

Nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, **použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku**, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.

Veřejnoprávní smlouva **musí být uzavřena písemně** a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině.

Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat z moci úřední. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla.

8.5 Faktické úkony s přímými právními důsledky

Jedná se zpravidla o tzv. **bezprostřední zákroky** orgánů veřejné správy nebo o některé úkony při tzv. výkonu správních rozhodnutí. Tyto úkony přicházejí v úvahu jen tam, kde je pro příslušné situace připouští platné právo, a to jen za podmínek, které jsou právními normami pro jejich uplatnění stanoveny. Může k nim být přistoupeno jen tehdy, kdy to vyžaduje naléhavost zásahu, či nemožnost jiného právního řešení, a že při nich musí být dodržena tzv. **zásada přiměřenosti zásahu**.

Osoba, vůči níž bezprostřední zásah směřuje, je povinna se mu podrobit, tedy strpět donucení. Nutná obrana proti bezprostřednímu zásahu není přípustná, neboť tento úkon je výkonem pravomoci úřední osoby.

8.6 Neprávní (organizační) formy realizace veřejné správy

Jde především o **provádění operativně-organizačních činností**. Jejich prostřednictvím se vytvářejí potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost praktického uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy. Tyto činnosti mohou směřovat jak vůči vně stojícím adresátům veřejnosprávního působení, tak ve vztahu k organizaci práce pracovníků orgánů veřejné správy.

Jde o činnosti spočívající v **materiálně - technickém zajištění správních orgánů**, které mají ve vztahu k základním úkolům veřejné správy převážně pomocný a přípravný charakter. Jsou sem zahrnovány nejrůznější běžné agendy materiálně-technického charakteru, které s sebou přináší správní praxe.

SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jsme podrobně prozkoumali různé formy činnosti veřejné správy, které jsou zásadní pro její efektivní fungování a dosažení jejích cílů. Naučili jste se rozlišovat mezi právními a neprávními formami činnosti veřejné správy, a jak každý z těchto typů přispívá k celkové správě. Dozvěděli jste se o významu a specifikách správních aktů, včetně normativních správních aktů, které ovlivňují širokou veřejnost, a individuálních správních aktů, které se zaměřují na konkrétní subjekty. Pochopili jste rozdíly mezi abstraktními a konkrétními formami činnosti a jejich použitím v praxi. Kromě toho jste získali přehled o veřejnoprávních smlouvách a jejich roli ve veřejné správě. Byli jste také seznámeni s neprávními formami činnosti, jako jsou operativně-organizační činnosti a materiálně-technické operace, které jsou nezbytné pro hladký chod veřejné správy. Celkově jste získali ucelený obraz o různých nástrojích a metodách, které veřejná správa využívá k realizaci svých úkolů a cílů, a jak tyto formy činnosti ovlivňují každodenní život a správu věcí veřejných.

OTÁZKY



1. Které z následujících tvrzení platí pro normativní správní akty?

- a) jsou určeny pouze pro konkrétní adresáty.
- b) nemají právní závaznost.
- c) jsou používány pro obecná věcná řešení a blíže neurčitý okruh adresátů.
- d) nemohou být vydávány na základě zákonů.

2. Jaký je hlavní rozdíl mezi konstitutivními a deklaratorními správními akty?

- a) konstitutivní akty potvrzují existující právní stav, deklaratorní akty zakládají nový právní stav.
- b) konstitutivní akty zakládají nový právní stav, deklaratorní akty potvrzují existující právní stav.

- c) konstitutivní akty nemají právní účinky, deklaratorní akty mají.
- d) deklaratorní akty jsou vždy abstraktní, konstitutivní akty jsou konkrétní.

3. Co je charakteristické pro interní normativní akty ve veřejné správě?

- a) jsou závazné pro všechny občany.
- b) platí pouze pro vnější adresáty.
- c) platí pro subjekty uvnitř organizační struktury veřejné správy.
- d) jsou to právní předpisy s obecnou závazností.

4. Která z následujících forem činnosti veřejné správy má právní důsledky?

- a) materiálně-technické operace.
- b) operativně-organizační činnosti.
- c) normativní správní akty.
- d) interní směrnice.

5. Co je to veřejnoprávní smlouva?

- a) smlouva mezi soukromými subjekty.
- b) dvou nebo vícestranný úkon s konstitutivní povahou mezi subjekty při výkonu veřejné správy.
- c) normativní akt bez právní závaznosti.
- d) individuální správní akt vydaný v rámci správního řízení.

Správné odpovědi: 1.c); 2.b); 3.b); 4.c); 5.b).

9 ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V této kapitole se seznámíte s rozhodováním ve veřejné správě, které je klíčovou součástí její činnosti a má významný vliv na efektivitu a kvalitu veřejných služeb. Dozvíte se o různých aspektech rozhodovacího procesu, včetně vlivů politických, ekonomických a sociálních, které ovlivňují výsledná rozhodnutí. Kapitola také vysvětluje, jak je rozhodování ve veřejné správě regulováno právními normami, nejen správním, ale i ústavním a evropským právem. Dále se budeme zabývat principem omezené racionality a problematikou rozhodování v podmínkách jistoty, rizika a nejistoty. Kapitola vám poskytne podrobné informace o vlastnostech rozhodovacích procesů a ukáže, jak veřejná správa jako rozhodovací systém funguje a jaké jsou klíčové faktory, které ovlivňují úspěšnost rozhodovacích procesů. Nakonec se budeme věnovat specifikům interních a externích rozhodnutí ve veřejné správě a roli subjektu, který rozhodnutí přijímá.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vysvětlit význam a podstatu rozhodování ve veřejné správě.
- rozpoznat vlivy politické, ekonomické a sociální na rozhodovací proces.
- rozlišovat mezi rozhodováním za jistoty, rizika a nejistoty.
- popsat princip omezené racionality v rozhodování.
- charakterizovat vlastnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě.

Získáte:

- znalosti o právní regulaci rozhodování ve veřejné správě.
- přehled o vlivech, které ovlivňují rozhodovací procesy.
- dovednosti hodnotit různé alternativy a jejich následky.
- informace o specifikách interních a externích rozhodnutí.
- schopnost analyzovat a zlepšovat rozhodovací procesy ve veřejné správě.

Budete schopni:

- vysvětlit proces rozhodování ve veřejné správě.
- definovat klíčové faktory ovlivňující rozhodovací procesy.
- aplikovat principy omezené racionality na konkrétní situace.
- rozlišit mezi různými typy rozhodnutí ve veřejné správě.

- analyzovat a hodnotit efektivitu rozhodovacích procesů.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Rozhodování, veřejná správa, právní regulace, politické vlivy, ekonomické vlivy, sociální vlivy, omezená racionalita, rozhodovací proces, rozhodnutí, jistota, riziko, nejistota, efektivita, kvalita, správní rozhodnutí, veřejný zájem, právní normy, interní rozhodnutí, externí rozhodnutí.

9.1 Obecně o rozhodování ve veřejné správě

Rozhodování představuje významnou část činnosti veřejné správy – určité obsahové jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek. Rozhodování ve veřejné správě je významně a zásadním způsobem regulováno právem, a to nikoliv pouze a především **právem správním**, ale také jinými odvětvími, z nich zejména **právem ústavním** a v podstatném rozsahu **právem evropským**; v adekvátním rozsahu se na rozhodování veřejné správy vztahují také **normy práva soukromého** (občanského, obchodního, rodinného).

V rozhodování ve veřejné správě se nezbytně projevují také **faktory**, resp. **vlivy politické** (otázka uplatňování principů demokracie, včetně participace na výkonu veřejné správy, jakož i formulování a naplňování zájmů a priorit), **ekonomické** (otázka hospodárnosti, úspornosti v nakládání s veřejnými prostředky, vytváření podmínek pro ekonomické aktivity ve společnosti), **efektivnosti** (účelnost, kvalita, racionalita přijímaných řešení), **sociální** (uspokojování potřeb společnosti a občanů, řešení sociálních problémů), a další, jako např. **personální**.

Abychom vůbec mohli hovořit o rozhodování, musí nutně existovat **alespoň dvě možnosti dalšího postupu či vývoje**. Tyto alternativy je nutno nějakým způsobem zhodnotit zejména z hlediska nutných předpokladů a podmínek a možných účinků a následků jejich realizace. Poté lze přistoupit k výběru některé z nich. Výsledkem této činnosti je rozhodnutí.

Rozhodování = proces, ve kterém rozhodující (se) subjekt provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti, přičemž výsledkem tohoto procesu je zpravidla rozhodnutí.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení, resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy,

v obecnosti vyznačuje určitou **stálostí** či **pravidelností**, značnou mírou **právní regulace** a možností použití **donucení** a v neposlední řadě **institucionální strukturovaností** v souladu s rozdělením pravomocí a působností v systému organizace veřejné správy.

Rozhodovací činnost systému veřejné správy, jeho subsystémů nebo prvků může být zaměřena buď na vlastní činnost, nebo směřována k ostatním prvkům systému veřejné správy – hovoříme o **interních rozhodnutích**, anebo je zaměřena na subjekty mimo systém veřejné správy, a pak jde o **rozhodnutí externí**.

Ve veřejné správě vystupuje významně do popředí problematika **subjektu rozhodování**, tj. toho, kdo přijímá rozhodnutí. Obecně jím může být jednotlivec nebo organizace, osoba fyzická nebo právnická. **Ve veřejné správě je subjektem rozhodování orgán veřejné správy**, resp. **správní úřad**, popř. jeho organizační složka, úřední osoba, event. jiný subjekt. Ve **smyslu formálním** je subjektem rozhodování ten, kdo je k přijetí rozhodnutí kompetentní na základě zákona, v **materiálním smyslu** je subjektem rozhodování každý, kdo vypracoval návrh rozhodnutí a vystupoval v procesu přípravy jako pověřený rozhodovatel některých dílčích kroků.

Předpokladem k výkonu rozhodovací činnosti je nutný **rozsah pravomocí a působnosti**, stanovený právem, resp. konkrétněji také organizačním řádem nebo jiným obdobným interním aktem. Podle obecné zásady by každá výkonná funkce, ať vyšší nebo podřízená, měla být přidělena některému určitému jednotlivci, mělo by být všem známo, kdo nějakou věc vykonal a či vinou zůstala některá věc nevyřízená.

9.2 Rozhodovací proces

Rozhodování se většinou nerealizuje jedním úkonem v jednom okamžiku, ale naopak představuje **řetězec určitých úkonů řazených za sebou s určitou logickou posloupností** (často i formalizovanou různými pravidly právními nebo technickými), odvíjející se a směřující od podnětu k rozhodnutí (formálního či neformálního) až po vydání rozhodnutí (ve formální nebo neformální podobě), event. i jeho realizaci, jakož i kontrolu této realizace.

Pro rozhodování v institucích je charakteristická **jistá míra stability a uspořádanosti jednotlivých dílčích úkonů rozhodovacího procesu**, jakož i stanovení příslušnosti organizačních prvků systému k jejich zabezpečování. V rozhodovacím procesu – jeho fázích, krocích – se dopracováváme postupně k možným alternativám a jejich optimalizaci, tj. **určení optimální alternativy**. Pro každý rozhodovací proces platí, že všechny úkony, které jej naplňují, možno uspořádat do fází (postupných kroků) – **rozhodovací proces probíhá stupňovitě**.

Rozhodovací proces lze obecně a v určité posloupnosti rozdělit do prvků či stadií:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí,
- cíle (úkoly),

- definice problému,
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle,
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků,
- výběr jedné z variant (tj. rozhodnutí),
- provedení rozhodnutí,
- kontrola.

Výchozí situace rozhodujícího subjektu (instituce) je velmi podstatnou pro jeho rozhodovací činnost, ať už z hlediska vybavení pravomocí a působností, organizační struktury, kvality jedinců zúčastněných na rozhodování (charakteristika intelektuální, volní, mravní), vztahů k okolnímu prostředí a vlivů prostředí na rozhodující subjekt, a také disponibilních zdrojů.

Cíle (úkoly) veřejné správy jako celku i jejich jednotlivých subsystémů jsou natolik složité a rozsáhlé, že hovoříme spíše o **systému cílů či úkolů**.

Vedle cílů exaktně kvantifikovatelných, měřitelných a termínovatelných veřejná správa sleduje nutně i účely, resp. hodnoty, které jsou charakterizovány spíše kvalitativně a nelze je přesně kvantifikovat, popř. ani termínovat. Subjekt rozhodování by se měl v cílech orientovat, stanovit jejich pořadí, vymezit vzájemné vztahy a rozeznat a řešit případné konfliktní relace, které mezi nimi mohou nastat.

V konkrétní rozhodovací situaci je vždy nutná **definice problému**, který má být rozhodovací činností řešen, neboť pouze přesné pojmenování problému umožňuje stanovit všechny možné resp. v dané situaci myslitelné **varianty** (cesty) dalšího postupu a dává předpoklad pro adekvátní vyřešení problému. Subjekt rozhodování posuzuje a hodnotí všechny možné **varianty dalšího postupu** s přihlédnutím ke všem faktorům limitujícím jejich realizaci a k možným důsledkům přijetí určitého řešení, které jsou mu známy, nebo které je schopen určit či odhadnout. Ve složitých rozhodovacích procesech se často přistupuje k **posouzení navrhovaných alternativ odbornými experty**, poradními orgány či jinými subjekty, jejichž stanoviska jsou v některých případech závazná, jindy mají úlohu pouze podpůrnou, doplňující.

V některých rozhodovacích procesech jsou fakultativně brány v úvahu připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti, zjišťované např. metodami sociologického průzkumu. V některých případech je možno přijmout rozhodnutí pouze na základě **vyjádření názorů k dané věci stanovenou částí veřejnosti** (referendum). Pak je však již spíše rozhodujícím subjektem tato veřejnost a orgán veřejné správy pouze zpracovává formalizovanou podobu rozhodnutí.

Účelem a smyslem rozhodovacího procesu je **přijetí rozhodnutí**. Rozhodnutí ve veřejné správě může nabývat různých podob, ať už formálních či neformálních.

Nejčastějším případem formálního rozhodnutí je **správní rozhodnutí** vydané jako výsledek správního řízení. Může jím však být i jiný akt vydaný orgánem veřejné správy v předepsané formě (smíšený akt, normativní akt).

Realizace rozhodnutí a kontrola nejsou vždy uváděny jako stadia rozhodovacího procesu, obvykle se se vymezují jako na tento proces navazující. Způsob realizace či nerealizace rozhodnutí ovlivňují další rozhodovací činnost orgánů veřejné správy a jsou tak propojeny s dalšími dílčími rozhodovacími procesy.

Kontrola slouží ke zjištění, zda a nakolik se shoduje výsledek dosažený realizací rozhodnutí se stavem zakotveným v rozhodnutí, resp. se záměrem, cílem v něm obsaženým. Je nutno mít na zřeteli, že vedle výsledků zamýšlených a předpokládaných mohou nastat i výsledky nepředpokládané.

V této souvislosti vystupuje do popředí **otázka tzv. zpětné vazby (feedback)**, která má svůj význam průběžně v celém rozhodovacím procesu. Slouží posuzování správnosti všech úkonů a subjekt rozhodování je schopen průběžně korigovat jednotlivé úkony v rozhodovacím procesu po stránce obsahové, časové, věcné apod.

Ve vztahu k rozhodovacímu procesu se někdy hovoří o **postupném rozhodování** – v reálném rozhodovacím procesu nejde o vydávání jednotlivých izolovaných rozhodnutí ve statickém slova smyslu. Rozhodování ve skutečnosti představuje dynamicky složitý, cyklický proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí. Rozhodování je zde postupné, přičemž jedno rozhodnutí může v širších souvislostech tvořit pouze jedno ze stadií, resp. jeden ze subsystémů, jiného rozsáhlejšího rozhodovacího procesu.

9.3 Princip omezené racionality v rozhodování

Snaha o efektivnost vede subjekty rozhodování k tomu, aby v průběhu rozhodovacího procesu přijímaly pokud možno co nejracionalnější opatření a volily racionální, adekvátní postupy k dosažení optimálního rozhodnutí a jím sledovaného cíle.

V praxi však nelze vždy určit, která ze sledovaných hodnot je, nebo se jeví, pro rozhodující subjekt nejdůležitější, nelze spolehlivě určit, jaké sociální důsledky bude která varianta mít. Problémy s tím spojené se objevují především tam, kde optimální variantu nelze kvantitativně ocenit a tím jednoznačně prokázat, že je nejlepší z možných.

Uplatňuje se **princip omezené racionality** – tzn., že namísto rozhodnutí optimálních jsou fakticky přijímána rozhodnutí uspokojující, adekvátnější složitosti rozhodovací situace, komplexnosti reality a schopnostem a možnostem subjektu rozhodování v konkrétním čase rozhodování. Tedy, omezená racionalita nevyžaduje optimální variantu řešení, ale

pouze řešení uspokojivé, resp. v dané situaci a za určitých podmínek upotřebitelné. Omezenost racionality rozhodovacího procesu by však vždy měla být limitována na nezbytně nutnou míru.

9.4 Rozhodovací situace – rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty

Rozhodování za jistoty znamená rozhodování s úplnými informacemi; subjekt rozhodování zná přesně všechny alternativy řešení, zná přesně i všechny jejich možné následky a v í přesně, s jakou pravděpodobností nastanou. Je schopen zvolit tu alternativu, která nejlépe splňuje potřebná kritéria. Taková situace v čisté podobě je v sociální sféře, i ve veřejné správě konkrétně, málo reálná.

Rozhodování za rizika je v sociálním rozhodování nejčastější, neboť subjekt nemá úplné výchozí informace, ani nemůže zcela spolehlivě určit budoucí možné důsledky jednotlivých variant. Existuje možnost zkoumat a zjistit, s jakou pravděpodobností nastane určitá reakce na určitý podnět a tak předvídat další vývoj rozhodovacího procesu.

Rozhodování za nejistoty znamená, že důsledky variant jsou nejisté, stejně jako pravděpodobnost, se kterou mohou nastat. Subjekt nedisponuje potřebnými informacemi, nebo některými z nich, aby mohl posoudit pravděpodobnost nastoupení určitých důsledků určitých variant řešení. I taková situace může ve veřejné správě nastat, přičemž je nutno usilovat o snížení míry nejistoty, a to s využitím jiných dostupných informací, jako je např. historická zkušenost nebo poznatky z řešení analogických situací.

Situace rizika je dána nedostatkem informací významných pro rozhodnutí, kdy rozhodující subjekt bere na sebe důsledky svého rozhodnutí, když si je vědom možného resp. pravděpodobného nezdaru a pravděpodobnosti jeho nastoupení.

Situace nejistoty může znamenat obdobný nedostatek potřebných informací, mezi nimi však také informací o možném riziku nezdaru, nebo jeho pravděpodobnosti.

Relativní **stabilita, nepřetržitost, tradice, zkušenost** a další vlastnosti systému veřejné správy jako celku i jeho jednotlivých částí, včetně personálního obsazení, mohou v rámci společenského řízení významně přispívat ke **zvyšování prvku jistoty v rozhodovacích procesech**.

Vedle nedostatku informace v množství a kvalitě může na rozhodovací optimum negativně působit jako limitující faktor **čas, který je k rozhodnutí vyměřen**. Tlak lhůt nebo požadavek na rozhodnutí v reálném čase může výrazně působit i na míru nejistoty v procesu rozhodování.

9.5 Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě

V obecném vymezení je **veřejná správa** správou veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu. Subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. **Programovost** vyplývá ze zá-
měrnosti, dlouhodobosti, nepřetržitosti a stabilnosti veřejné správy jako řídicího, a zároveň v základních zaměřeních řízeného společenského systému.

Veřejnou správu, spojenou vzájemnou výměnou informací, četnými vstupy a výstupy s okolím, můžeme jednoznačně označit jako **rozhodovací systém otevřený**. Veřejná správa jako rozhodovací systém by měla být otevřena (nikoliv však neomezeně) informacím a podnětům relevantním z hlediska posuzované otázky nebo řešeného problému.

Politickou stránkou rozhodování rozumíme uplatňování vlivu politických stran a zájmových skupin jako reprezentantů různých zájmů a veřejnosti obecně na rozhodování veřejné správy a také odpovědnost subjektů rozhodování voleným orgánům jako jejich reprezentantům.

Účelové rozhodování se uplatní zpravidla v těch případech, které umožňují v přesných, nejlépe číselných parametrech, vymežit cíl (nejčastěji je to zisk nebo žádoucí způsob využití rozpočtových prostředků) a varianty vedoucí k jeho dosažení. Předpokládá se dostatečná informační báze, využívá se matematických metod a výpočetní techniky, resp. programů. Tento přístup slouží k řešení úkolů především ekonomické povahy.

Typičtější pro veřejnou správu je **rozhodování mající povahu aplikace právních norem**. Subjekt rozhodování provádí výklad právní normy, posuzuje, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho poté relevantním způsobem zasáhne do právní situace subjektů, o jejichž záležitosti je rozhodováno. Matematické metody se neuplatňují, rozhodující subjekt využívá metod interpretace právní normy a má k dispozici správní uvážení (diskreční pravomoc).

S ohledem na platnost zákonnosti (legality) je nutno považovat **právní aspekt rozhodování** za klíčový, který musí být naplněn i v případě rozhodování politického a účelového.

Významnou vlastností každého rozhodnutí je **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí. Bez sdělitelnosti rozhodnutí si lze obtížně představit jeho **realizovatelnost**. S tím souvisí také požadavek na řádné **odůvodnění rozhodnutí**, jenž má celkově podporovat **důvěryhodnost veřejné správy**.

Ve vztahu k problematice rozhodnutí veřejné správy a jejich realizace hraje důležitou roli rovněž otázka jejich **závaznosti**. Orgány veřejné správy vystupují jako orgány mocenské a jsou jim svěřeny i významné právní prostředky, jak dosáhnout realizace svých rozhodnutí – otázka **vynutitelnosti rozhodnutí** v případech kdy nejsou dobrovolně plněna povinnými subjekty.

9.6 Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy

Subjekt rozhodování je ve své snaze po nalezení optimálního rozhodnutí a tedy řešení problému, limitován řadou faktorů.

Tyto faktory mohou být:

- **vnitřní** – mají svůj původ a základ v organizační struktuře, nebo ve vlastní činnosti subjektu veřejné správy;
- **vnější** – existující vně rozhodovacího subjektu a omezující daný rozhodovací proces z vnějšku.

Některé z limitů působí **objektivně** (nezávisle na zájmech, cílech, činnosti a vlivu rozhodovacích subjektů), jiné jsou spíše povahy **subjektivní** (spočívají ve znacích a vlastnostech subjektu rozhodování). První okruh limitů spočívá v oblasti **cílů**, a to z hlediska možnosti či nemožnosti si určité cíle samostatně stanovovat. Další okruh skutečností, které mohou význačně rozhodování veřejné správy omezovat jsou **limity politické**.

Limitující **faktory právní** vyplývají už ze samotné podstaty veřejné správy, která je podřízená zásadám **legality a legitimacy**. Subjekty veřejné správy jsou vázány zákony v tom, co činí, i v tom, jakými formami tak činí, a zároveň nemohou překročit rámec své působnosti, tedy okruhu záležitostí a společenských vztahů, v nichž mohou realizovat svou rozhodovací pravomoc. Důležitým limitem navazujícím úzce na limit právní, pro rozhodování veřejné správy, s dopadem zejména na rozhodování právní povahy, se v posledním období opět stala **soudní judikatura**. Na limit právní navazuje úzce i **limit interních směrnic a instrukcí**, který se vztahuje pouze na činnost státní správy (rozhodování samosprávných orgánů není takto limitováno vzhledem k ústavnímu a právnímu vymezení samosprávy).

Organizační limit spočívá v úrovni a adekvátnosti vnitřní strukturovanosti rozhodovacího systému.

Limit informační znamená možnost a schopnost rozhodovacího subjektu získávat, zpracovávat a hodnotit informace relevantní pro rozhodovací činnost a to průběžně v celém rozhodovacím procesu. V případě rozhodování právní povahy jsou mnohdy přímo v příslušných předpisech stanovena kritéria pro získávání a nakládání s určitými druhy informací – hovoříme o formalizovaných informačních tocích.

Faktor lidského činitele – jednotlivec představuje základní prvek organizačních struktur veřejné správy a také základní jednotku rozhodovacího procesu z hlediska shromažďování, hodnocení, zpracování a předávání informací. Konkrétní člověk zúčastněný na konkrétním rozhodování je vždy přítomen svými biologickými, volními, morálními a intelektuálními charakteristikami, svými odbornými a profesionálními znalostmi a dovednostmi.

Ve veřejné správě proto musí existovat dostatečné mechanismy proti nežádoucímu subjektivismu v rozhodování – ty by měly být garantovány adekvátní formou limitů právní povahy, a také povahy etické (etické kodexy).

Vedle limitů a rizik samozřejmě **lidský faktor v rozhodování představuje pozitivní rozměr** – svým aktivním a tvůrčím přístupem, smyslem pro lidský rozměr chování a rozhodování a citem pro společensky vhodná či únosná řešení.

Nepominutelným limitujícím faktorem je **čas**. Respektování včasnosti rozhodnutí a dosažení racionálního a vhodného rozhodnutí mohou být někdy v rozporu. Viz též dříve zmíněný princip omezené racionality – v přijatelném (nebo normovaném) čase, s limitovaným množstvím a kvalitou informací je přijímáno uspokojivé (přijatelné) rozhodnutí.

Rozhodování je omezeno též **materiálními** nebo **finančními limity**, které jsou úzce provázány s otázkami efektivity (hospodárnost, úspornost, účelnost, přiměřenost). Finanční omezení se může projevit také do limitu lidského činitele - (ne)možností dostatečného ohodnocení kvalitních pracovníků, (ne)splnění pracovníků s materiálními podmínkami, (ne)ochotou jejich dalšího setrvání ve veřejné správě. Finanční omezení může mít dopady také do limitu informačního – dostupnost kvalitní techniky a programového vybavení, vytvoření příslušných informačních sítí apod.

Dostatečná znalost a uvědomění si limitů pro rozhodovací činnost může znamenat jeden z předpokladů pro vhodnou, zákonnou, racionální a v důsledku pak úspěšnou, resp. dobře hodnocenou rozhodovací činnost.

SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jsme si vysvětlili význam rozhodování ve veřejné správě, které je zásadní pro efektivní fungování veřejných služeb. Naučili jste se o různých aspektech rozhodovacího procesu, včetně politických, ekonomických a sociálních vlivů. Získali jste přehled o právní regulaci rozhodování a o specifikách rozhodování za podmínek jistoty, rizika a nejistoty. Kapitola také objasnila princip omezené racionality a vlastnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Na závěr jste se seznámili s rozdíly mezi interními a externími rozhodnutími a s rolí subjektu, který rozhodnutí přijímá. Tímto jsme vám poskytli komplexní pohled na rozhodování ve veřejné správě a jeho klíčové aspekty.

OTÁZKY



1. Který typ práva reguluje rozhodování ve veřejné správě nejvýznamněji?

- a) občanské právo
- b) správní právo
- c) trestní právo
- d) mezinárodní právo

2. Co znamená princip omezené racionality v rozhodování?

- a) rozhodování bez ohledu na dostupné informace
- b) rozhodování s úplnými informacemi
- c) rozhodování s omezenými informacemi
- d) rozhodování bez ohledu na časové omezení

3. Jaký je hlavní rozdíl mezi interními a externími rozhodnutími ve veřejné správě?

- a) interní rozhodnutí jsou přijímána jednotlivcem, externí skupinou
- b) interní rozhodnutí ovlivňují veřejnost, externí interní správu
- c) interní rozhodnutí jsou zaměřena na činnost v rámci systému veřejné správy, externí na subjekty mimo tento systém
- d) interní rozhodnutí jsou přijímána v rámci soukromého sektoru, externí ve veřejném sektoru

4. Co je hlavním cílem rozhodovacího procesu ve veřejné správě?

- a) minimalizovat náklady
- b) přijetí rozhodnutí
- c) zvýšit zisk
- d) omezit vliv politických stran

5. Jaký faktor může negativně ovlivnit rozhodovací optimum ve veřejné správě?

- a) dostatek informací
- b) dostatek času
- c) nedostatek času

d) nedostatek kompetencí

Správné odpovědi: 1.b); 2.c); 3.c); 4.b); 5.c).

10 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole se podrobně seznámíte s organizací veřejné správy, jejím charakterem a základními subjekty, které jsou klíčové pro její fungování. Dozvíte se, jak je veřejná správa strukturována z hlediska územního i věcného, což zahrnuje i rozdělení na státní správu a samosprávu. Prozkoumáte rozdíly mezi těmito dvěma typy správy a jak každá z nich přispívá k celkovému fungování veřejného sektoru. Budeme se zabývat organizačními principy, jako jsou centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, a jejich dopadem na efektivitu a flexibilitu veřejné správy. Kapitola se také věnuje ústavním základům územní samosprávy, což zahrnuje porozumění principům, podle kterých jsou tyto orgány ustanovovány a fungují. Dále se dozvíte o organizačně-technických systémech a principech, které jsou nezbytné pro efektivní správu veřejných záležitostí. Tato kapitola vám poskytne ucelený přehled o struktuře a organizaci veřejné správy, a zároveň vám umožní porozumět komplexním vztahům a procesům, které v ní probíhají.



CÍLE KAPITOLY

Budete umět:

- vysvětlit základní pojmy související s organizací veřejné správy.
- poznat rozdíly mezi státní správou a samosprávou.
- rozlišovat mezi centralizací, decentralizací, koncentrací a dekoncentrací.
- popsat územní a věcné členění veřejné správy.
- porozumět ústavním základům územní samosprávy.

Získáte:

- znalosti o základní struktuře a organizaci veřejné správy.
- informace o hlavních subjektech veřejné správy.
- přehled o organizačních principech a jejich aplikaci.
- pochopení rozdílů mezi různými typy veřejné správy.
- orientaci v ústavních základech územní samosprávy.

Budete schopni:

- vysvětlit pojmy jako centralizace, decentralizace, koncentrace a dekoncentrace.
- definovat územní a věcné členění veřejné správy.
- aplikovat organizační principy na konkrétní příklady veřejné správy.

- rozlišit mezi různými typy správních orgánů a jejich funkcemi.
- popsat strukturu a funkci územní samosprávy podle Ústavy ČR.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Organizace, veřejná správa, stát, veřejnoprávní korporace, samospráva, centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, územní správa, věcná správa, monokratický princip, kolegiální princip, volební princip, jmenovací princip, ústavní základy, územní samospráva, organizační systémy, správní orgány

10.1 Charakteristika organizace veřejné správy

Na pojem „organizace“ můžeme nahlížet jako na:

- ❑ **činnost** → jejímž obsahem je proces uspořádání, který vytváří vzájemné vztahy mezi uspořádanými prvky, tzn. proces vytváření určité organizační struktury.
- ❑ **instituce** → tj. cíleně uspořádaný celek složený z prvků věcných a personálních.
- ❑ **struktura** → tj. vnitřní složení určitého celku představované jednotlivými prvky, a to s příslušnými vzájemnými vazbami.
- ❑ **systém** → tj. funkční, vnitřně diferencovaný a strukturovaný celek, jehož kvalita je dána z části sumou kvalit jeho vnitřních prvků a dále pak způsobem jejich vnitřního uspořádání.

Uvedenými náhledy na pojem „organizace“ se zabývá **obecná teorie organizace** a z jejích poznatků čerpá pro své potřeby také správní věda.

Organizace veřejné správy = můžeme ji chápat jednak jako instituci veřejné správy, nebo jako soubor těchto institucí, nebo celá organizační soustava struktura, resp. systém soustavy subjektů veřejné správy. Pojmem **organizace veřejné správy** se tedy rozumí **veřejná správa** v jejím tzv. **organizačním pojetí**.

Základními subjekty veřejné správy jsou **stát a veřejnoprávní korporace**, které ve veřejné správě vystupují jako představitelé a nositelé veřejné moci ve státě. Stát a zpravidla i veřejnoprávní korporace realizují svoje postavení ve veřejné správě navenek prostřednictvím svých orgánů, tzv. **správních orgánů**, a proto je organizace veřejné správy předsta-

ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

vována orgány státní správy, veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány. Organizace veřejné správy jako celek, stejně jako postavení jejích jednotlivých organizačních subsystémů i jednotlivých správních orgánů, je výrazem uplatnění **organizačních principů veřejné správy**, v jejichž smyslu je v organizaci veřejné správy řešena celá řada organizačně - technických otázek.

Z **územního (prostorového) hlediska** můžeme veřejnou správu v ČR rozdělit do 3 úrovní:

- ústřední
- oblastní (regionální)
- obecní

Z **věcného hlediska** může být veřejná správa vykonávaná jako:

- všeobecná (politická)
- specializovaná (odborná)

Pokud se týče subjektů veřejné správy, mohou jimi být stát, jiné subjekty veřejného práva, popř. další subjekty ze zákona oprávněné. V kontinentálním systému práva se vychází převážně z toho, že originárním nositelem veřejné správy jako součásti moci výkonné je stát, který ji může na jiné subjekty delegovat. Z tohoto hlediska se při dělení veřejné správy na druhy uplatňuje názor, že správa vykonávaná orgány státu jako originárního nositele je veřejnou správou **bezprostřední**, zatímco správa delegovaná na jiné subjekty a vykonávaná jejich orgány je veřejnou správou **zprostředkovanou** (paralelní).

Nepřímými vykonavateli veřejné správy jsou ty jiné (od státu odlišné) právní subjekty, na které byl zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona delegován ve vymezeném rozsahu výkon státní správy.

Nejdůležitějším případem delegace výkonu státní správy na jiný subjekt je **přenesená působnost vykonávaná orgány obcí a krajů. Ta je ve správních obvodech obcí a krajů vykonávána:**

- obecními úřady (městskými úřady, magistráty, úřady městských obvodů/částí),
- pověřenými obecními úřady,
- obecními úřady obcí s rozšířenou působností,
- krajskými úřady,
- zvláštními orgány obcí či krajů,
- komisemi rad obcí.

Mezi nepřímé vykonavatele státní správy se řadí také **další subjekty** (soukromoprávního charakteru), kterým je propůjčena vrchnostenská pravomoc nebo výkon určité odborné činnosti – např. STK, úřední úkony lékařů, činnost lesní stráže, činnost autorizovaných architektů, techniků ...

Státní správa je ta část činnosti veřejné správy, kterou realizuje stát prostřednictvím státních orgánů. Jde o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, která má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Za účelem naplnění svých cílů **stát zřizuje soustavu hierarchicky uspořádaných orgánů**, mezi kterými existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (ústřední státní správa, územní státní správa).

Samospráva je veřejná správa vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty než státem, pokud je zákonem do jejich odpovědnosti svěřena. Tyto veřejnoprávní korporace vystupují vlastním jménem, ve své působnosti a za účelem naplnění svěřených úkolů zřizují vlastní orgány. Samospráva je projevem decentralizace vymezených úkolů správy státu na samostatné, státem uznané a na státu nezávislé veřejnoprávní subjekty.

10.2 Ústavní základy územní samosprávy

Čl. 8 Ústavy ČR: *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*

Hlava sedmá Ústavy ČR – Územní samospráva (čl. 99 – 105):

Česká republika se člení na **obce**, které jsou základními územními samosprávnými celky, a **kraje**, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají **právo na samosprávu**. Zákon stanoví, kdy jsou **správními obvody**. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. **Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi**, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období **zastupitelstva** je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období. Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

10.3 Organizačně – technické systémy veřejné správy

Uplatnění příslušných organizačních principů ve veřejné správě umožňuje rozlišovat tyto tzv. **organizačně – technické systémy veřejné správy**:

- systém centralizované, decentralizované, koncentrované a dekoncentrované správy;
- systém územní a věcný (odvětvový, rezortní);
- systém monokratický a kolegiální;
- systém volební a jmenovací.

Princip centralizace veřejné správy spočívá v soustředění jejího výkonu v rukou „centra státu“, tedy jeho ústředních orgánů, které mají rozhodující pravomoc ovlivňovat veškerou činnost správy.

Decentralizace je procesem přesunu (delegace) části výkonu veřejné správy na jiné subjekty odlišné od státu, tzv. veřejnoprávní korporace. Projevem decentralizace veřejné správy ve státě je zřízení obecní a krajské samosprávy. **Decentralizovaný systém** deleguje na nižší stupeň řízení více práv než **systém centralizovaný**.

Ke **krajní centralizaci** dochází tehdy, jestliže jsou daná rozhodnutí přijímána výhradně na nejvyšší úrovni řízení a všechny ostatní organizační stupně jen přenášejí rozhodnutí a příkazy centra k místům realizace. **Krajní decentralizace** by se prakticky rovnala rozpadu instituce, proto je vždy nezbytná určitá míra centralizace.

Decentralizace v organizovaných soustavách má zpravidla dvě stránky, a to **decentralizaci pravomoci** a **decentralizaci činností**. **Decentralizace pravomoci** – vyšší organizační složka postupuje relativně trvale část své pravomoci organizační složce nižší, a to tím, že ji pověřuje rozhodováním některých otázek. **Decentralizace činností** – vyšší organizační složka svěřuje nižší organizační složce jen výkon určité činnosti; tato nižší organizační složka však nedostává pravomoc v daných záležitostech rozhodovat.

Optimální organizační strukturu je nutno hledat **kompromisním řešením vztahu centralizace a decentralizace**. Účelné stanovení stupně centralizace a decentralizace je jedním z nejzávažnějších problémů při koncipování organizační struktury veřejné správy.

Koncentrace veřejné správy znamená soustředění plnění jejích úkolů v rukou určitého orgánu v rámci organizační struktury jediného subjektu veřejné správy. **Dekoncentrace** je procesem opačným, tedy rozdělení úkolů v rámci jedné organizační struktury mezi více orgánů.

Můžeme rozlišovat koncentraci a dekoncentraci horizontální a vertikální, a to podle toho, jestli jde o soustředění či rozdělení úkolů veřejné správy mezi nadřízenými a podřízenými orgány (**vertikální**) nebo mezi orgány na stejné hierarchické úrovni (**horizontální**). Příkladem vertikální dekoncentrace je vztah mezi MPSV a úřady práce; příkladem horizontální dekoncentrace je rozdělení působnosti na jednotlivá ministerstva. Princip dekoncentrace se týká výkonu státní správy a její hierarchie vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Princip **centralizace** počítá se soustředěním převažujícího rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy. Princip **decentralizace** směřuje k samosprávnému výkonu veřejné správy. Princip **dekoncentrace** předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného organizačního systému.

Územní princip spočívá ve vymezení působnosti správního orgánu určením hranic konkrétního území, na kterém bude působnost a pravomoc vykonávána. Na základě územního principu je vymezena místní působnost krajů a obcí, které na svěřeném území vykonávají samosprávu a veřejnou správu. Územní princip je zpravidla doprovázen tzv. všeobecnou působností a je typický pro územní samosprávu.

Věcný (odvětvový) princip vymezuje působnost určitého správního orgánu věcně, tedy podle vykonávaného úseku činnosti veřejné správy. O věcném principu se hovoří jako o rezortním, projevuje se nejvíce v rozdělení úseků státní správy mezi ministerstva. Tento princip je typický pro státní správu.

Mimo uvedené organizační principy mají v organizaci veřejné správy významné uplatnění i takové, od nichž je odvozováno složení orgánů a způsob jejich rozhodování, jakož i principy rozhodné pro způsob ustavování orgánů veřejné správy.

Kolegiální a monokratický princip souvisí s tím, jak je vytvářena vůle určitého správního orgánu.

Kolegiálnímu principu odpovídá tvorba vůle prostřednictvím více osob, které se formou hlasování usnášejí na rozhodnutí. Tento princip je typický spíše pro samosprávu. Příkladem takového orgánu je zastupitelstvo či rada obce/kraje.

Monokratický princip je bližší státní správě a představuje koncentraci rozhodovací pravomoci v rukou jediné osoby. Tato osoba může přenést své rozhodovací pravomoci na podřízené, ale navenek zůstává stále sama zodpovědná za činnost správního orgánu. Příkladem takového orgánu jsou ministerstva v čele s příslušným a jako jediným odpovědným ministrem.

Způsob, jak jsou obsazovány funkce ve veřejné správě určuje volební a jmenovací princip.

Volební princip je charakteristický pro ustanovování orgánů samosprávy a jeho podstata spočívá v projevení vůle většiny. Příkladem je volba členů zastupitelstva či rady obce/kraje.

Uplatnění **jmenovacího principu** je příznačné především pro státní správu a je projevem vůle monokratického orgánu jmenovat do funkce konkrétní osobu. Jmenováním se do funkce dosazují např. ministři.

V organizaci **územní samosprávy** převládá princip územní, decentralizační, kolegiální a volební, zatímco ve **státní správě** jde především o princip věcný, koncentrace (dekoncentrace), monokratický a jmenovací. Konkrétní organizační uspořádání celé organizační soustavy subjektů veřejné správy, jednotlivých organizačních subsystémů organizace veřejné správy, jakož i toho kterého jednotlivého správního orgánu je však podmíněno řadou faktorů.

Jako **doplňkové organizační principy veřejné správy** bývají označovány:

Koordinace a subordinace → souvisí s hierarchickým režimem uspořádání organizace veřejné správy. **Koordinace** – je zaměřena na sladění činnosti orgánů veřejné správy, jak ve vztazích vertikálních tak horizontálních ... **Subordinace** – je spjata s uplatňováním vztahů nadřízenosti a podřízenosti (typicky ve státní správě) ...

Delegace a atrakce → souvisí s přenášením či přebíráním kompetenci v hierarchii orgánů veřejné správy. **Delegace** – přenos kompetencí z hierarchicky výše postaveného orgánu na orgán nižší (nebo vhodnější) ... **Atrakce** – hierarchicky výše postavený orgán odebere kompetenci orgánu nižšímu (např. v případě nečinnosti správního orgánu) ...

Úřední a neúřední zaměření postavení a poslání → spočívá v rozlišování správních orgánů na ty úředního typu (tzv. **správní úřady** – tj. většina úřadů) a na ty neúředního typu (tzv. **jiné správní orgány** – tj. např. volené orgány ÚSC).

10.4 Organizační subsystémy organizace veřejné správy

V celé organizační soustavě subjektů české veřejné správy lze v současné době lišit následující organizační subsystémy organizace veřejné správy:

- ústřední orgány státní správy,
- územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností,
- územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy,
- orgány (subjekty) zájmové samosprávy.

Celý systém orgánů veřejné správy musí být vybudován tak, aby každý orgán měl pokud možno přesně vymezenou pravomoc a působnost. Vnitřní uspořádání jednotlivých orgánů je pak obvykle upraveno v návaznosti na jim příslušející funkce.

Každý subjekt (vykonavatel) veřejné správy musí mít vymezen okruh úkolů, které má řešit v určitém územním prostoru a svěřeny prostředky, jimiž plnění těchto úkolů má dosahovat. Ve správním právu označujeme okruh vymezených úkolů jako **působnost** a svěřené prostředky, pokud jsou to prostředky právní, jako **pravomoc**.

10.4.1 Ústřední orgány státní správy

Právní postavení ústředních orgánů státní správy je v současné době upraveno v návaznosti na Ústavu ČR, zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů. Vrcholným ústředním orgánem státní správy je **Vláda**, která má postavení orgánu státní správy s všeobecnou působností. Ústavní úprava vládu charakterizuje jako **vrcholný orgán výkonné moci**.

Vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů vlády. Funkce člena vlády je neslučitelná s funkcí člena Ústavního soudu, mimo to člen vlády nesmí vykonávat ani další činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. V oblasti působnosti republiky působí dále jako ústřední orgány státní správy na jejich jednotlivých úsecích **ministerstva**, a to jako ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, a **další ústřední orgány státní správy**, v jejichž čele již člen vlády nestojí.

Podle současného právního stavu v České republice jsou ústředními orgány státní správy České republiky, v jejichž čele je člen vlády ČR, tato **ministerstva**:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,

ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.

Podle současného právního stavu v České republice jsou ústřední orgány státní správy České republiky, v jejichž čele nestojí člen vlády ČR, následující:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Úřad vlády České republiky,
11. Český telekomunikační úřad,
12. Úřad pro ochranu osobních údajů,
13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
15. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost,
16. Národní sportovní agentura,
17. Digitální a informační agentura.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy se při své činnosti spolupodílejí na tvorbě jednotné státní politiky a ve své působnosti také tuto politiku uskutečňují. Jako orgány podřízené vládě plní úkoly stanovené v zákonech a jiných obecně závazných práv-

ních předpisech, a navíc se ve veškeré své činnosti řídí ústavními zákony, stejně jako usneseními vlády. Posláním těchto orgánů je, v souvislosti s plněním jejich úkolů, mj. zpracovávat **koncepce rozvoje** svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě. Za svěřená odvětví předkládají vládě podklady potřebné pro sestavení návrhů státních rozpočtů a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu. Zaujímají **stanoviska** k návrhům předkládaným vládě jinými ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy, pokud se týkají okruhu jejich působnosti. Přísluší jim pečovat o náležitou právní úpravu otázek, spadajících do jejich působnosti. Připravují **návrhy zákonů** a jiných v úvahu přicházejících obecně závazných právních předpisů, na svých úsecích přijímají vlastní **obecně závazné předpisy** (vyhlášky).

Řízení, kontrola a sjednocování činnosti ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy přísluší vládě. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády a jejích orgánů plní **Úřad vlády ČR**. Činnost tohoto úřadu řídí jeho vedoucí, jmenovaný a odvolávaný vládou. Kromě toho vláda může zřídit jako svůj poradní orgán ještě legislativní radu vlády.

V soustavě ústředních orgánů státní správy pak ještě existují **speciální orgány státní správy**, které jsou konstituovány v působnosti určitého ministerstva a které jsou mu zpravidla také podřízeny, či které vystupují přímo jako jeho složky. V působnosti jednotlivých ministerstev mezi ně patří např. níže uvedené.

V působnosti **Ministerstva průmyslu a obchodu** – Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad a licenční úřad.

V působnosti **Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy** – Česká školní inspekce.

V působnosti **Ministerstva zdravotnictví** – Český inspektorát lázní a zřidel.

V působnosti **Ministerstva zemědělství** – Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa ČR, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Česká plemenářská inspekce.

V působnosti **Ministerstva životního prostředí** – Česká inspekce životního prostředí, Český hydrometeorologický ústav.

V působnosti **Ministerstva práce a sociálních věcí** – Česká správa sociálního zabezpečení, Státní úřad inspekce práce.

Existují také některé **státní úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu**, zpravidla jde o úřady zřízené přímo zákonem – jedná se např. o:

- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových,
- Státní pozemkový úřad.

10.4.2 Orgány územní veřejné správy s všeobecnou působností

Územní správou rozumíme veškeré nižší úrovně správy než úroveň ústřední. Vedle toho se můžeme setkat s pojmem **místní správa**, kterou se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy. Tzn., že územní správa je pojem širší, než místní správa. Organizace územní správy (s všeobecnou působností) je v současnosti představována jednak **místní úrovní organizace veřejné správy** (obce) a dále tzv. „**územní správou**“ **na krajské úrovni** (územní samospráva ve smyslu tzv. vyšších územních samosprávných celků).

Od ukončení činnosti soustavy národních výborů v roce 1990 byla **územní správa** představována především **obcemi**, jako samosprávnými korporacemi územní samosprávy a jejich orgány, a dále **okresními úřady**, jako územně nejnižšími orgány státní správy s všeobecnou působností. K „doplnění“ takto koncipované místní správy s všeobecnou působností došlo, v návaznosti na postupný právní vývoj, fakticky až datu voleb do zastupitelstev **krajů** (12. 11. 2000). Návazně na to pak k 31. 12. 2002 byla **ukončena činnost okresních úřadů**. Veškerá územní správa s všeobecnou působností je nyní představována pouze **obcemi a kraji** jako územními samosprávnými korporacemi.

10.4.3 Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy

Jde o orgány, které působí v jednotlivých územních jednotkách územní organizace státu, a to na základě ustanovení zvláštních zákonů. Jde o **specializované orgány** přímo odvozené od některých ústředních orgánů státní správy. Tyto orgány se specializují jen na **některý úsek státní správy** nebo jen na část takového úseku, příp. na zvláštní funkci výkonu státní správy (např. inspekci). Zřizují se v případech, kdy vzhledem k jejich úzce specializované působnosti by ji nebylo dobře možné vykonávat obecními či krajskými úřady, a kdy ji současně není možné vykonávat samotnými ústředními orgány státní správy v centru.

V současné době se jedná zejména o tyto **specializované územní orgány státní správy**:

- územní vojenské správy a velitelství územní obrany,
- krajské správy, okresní ředitelství a obvodní oddělení Policie ČR,
- zeměměřické a katastrální inspektoráty na území krajů a katastrální úřady na území okresů,
- krajské, regionální či oblastní orgány specializovaných státních inspekcí (energetická, obchodní, zemědělská a potravinářská apod.),
- krajské veterinární správy,
- krajské hygienické stanice,

- inspektoráty Českého úřadu bezpečnosti práce,
- obvodní báňské správy,
- celní ředitelství, pohraniční a vnitrozemské celní úřady,
- okresní správy sociálního zabezpečení,
- úřady práce,
- finanční ředitelství a finanční úřady.

Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy, tak jak jsou pojaty, tedy doplňují strukturu orgánů krajů a obcí jako subjektů státní správy a samosprávy v místech, a spolu s nimi tvoří ucelený systém místní správy.

10.4.4 Orgány (subjekty) profesní a zájmové samosprávy

Profesní a zájmová samospráva má u nás bohatou tradici, byla představována nejrůznějšími komorami, svazky, grémii a společenstvy.

V současné době jsou vytvořeny nejrůznější samosprávné veřejnoprávní korporace profesního a zájmového charakteru, zpravidla s postavením **komor** a **společenstev** s vlastními samosprávnými orgány. Zatímco u komor převládá princip povinného členství, u společenstev se uplatňuje princip dobrovolnosti.

Podle současného právního stavu se jedná o: *advokátní komoru, lékařskou komoru, stomatologickou komoru, lékárnickou komoru, komoru veterinárních lékařů, komoru patentových zástupců, notářskou komoru, komoru architektů, komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, komoru daňových poradců, komoru auditorů, hospodářskou komoru a agrární komoru.*

10.5 Územní členění státu za účelem výkonu veřejné správy

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, s účinností od 1. ledna 2000 vytvořil celkem **14 krajů, jako vyšší územně samosprávné celky**. Jejich území bylo určeno vymezením okresů podle zákona č. 36/1960 Sb. Je třeba poukázat na skutečnost, že kraje byly zřízeny jako jednotky územní, krajské samosprávy za účelem výkonu veřejné správy v podmínkách jejího tzv. smíšeného modelu. V oblasti samosprávy a pro některé úseky veřejné správy (např. nová soustava orgánů na úseku evidence nemovitostí, správy obrany, ochrany veřejného zdraví) je tedy území rozčleněno mezi 14 krajů.

Oproti tomu **kraje podle zákona č. 36/1960 Sb.** byly kraji převážně „státněsprávními“, ne však již ve všech odvětvích, přičemž rozsah uplatnění těchto **7 „superkrajů“** byl širší,

než jen pro územní organizaci veřejné správy (např. finanční ředitelství, krajské správy Policie ČR, krajské soudy a krajská státní zastupitelství).

O důsledku **vzniku dvojího krajského uspořádání** se vědělo, problém tkvěl v tom, že případným zrušením zákona č. 36/1960 Sb. by některé orgány státní správy a zejména a především soudy ztratily územní základ své působnosti. Tento stav byl vyřešen až vydáním zákona č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu, kterým byl zrušen zákon č. 36/1960 Sb.

Organizace územní správy státu a veřejné správy by měla být pokud možno jednotná a přehledná, z tohoto hlediska dualita územního vymezení samosprávných a státněsprávních krajů jistě nebyla naplněním principu dobré správy v jeho organizačním pojetí.

Kraje jsou odlišně vymezeny pro výkon veřejné správy, a to ani v této části moci výkonné ne jednotně, kvůli množství rozličných odvětví. Jiné je nastavení krajů pro výkon justice a odlišné je rovněž i jejich nastavení z hlediska regionální podpory.

Další prvkem nepřehlednosti je totiž existence tzv. **regionů soudržnosti**, které jsou vymezeny na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Regionem je územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí nebo sdružení obcí. Kraje jsou totiž ve většině případů svou rozlohou i počtem obyvatelstva poddimenzované ve vztahu k čerpání prostředků věnovaných na podporu politiky soudržnosti Evropskou unií. Na základě tohoto zákona proto došlo k rozčlenění území ČR na **8 takto vzniklých „nadkrajů“ (regionů soudržnosti)** organizovaných podle euroregionů NUTS 2. Z těchto regionů soudržnosti se pouze Praha, Střední Čechy a Moravskoslezsko územně kryjí se samosprávnými kraji.



SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole jsme se podrobně věnovali organizaci veřejné správy, která zahrnuje jak státní správu, tak samosprávu. Naučili jste se rozlišovat mezi těmito dvěma typy správy a pochopili jejich klíčové rozdíly a role v rámci veřejného sektoru. Seznámili jsme se s organizačními principy, jako jsou centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, a jejich vlivem na efektivitu a flexibilitu správy. Kapitola také osvětlila ústavní základy územní samosprávy, včetně principů voleb a jmenování orgánů samosprávy. Získali jste přehled o organizačně-technických systémech a principech, které jsou nezbytné pro efektivní správu veřejných záležitostí. Naučili jste se teoretické základy a praktické aplikace těchto principů, což vám poskytuje komplexní pohled na strukturu a organizaci veřejné správy a její fungování v praxi. Celkově jste získali hlubší porozumění komplexním vztahům a procesům ve veřejné správě.

OTÁZKY



- 1. Jaké jsou základní subjekty veřejné správy?**
 - a) stát a soukromé společnosti
 - b) veřejnoprávní korporace a neziskové organizace
 - c) stát a veřejnoprávní korporace
 - d) místní podniky a státní orgány

- 2. Co je charakteristické pro decentralizaci veřejné správy?**
 - a) soustředění moci v ústředních orgánech
 - b) přenos části výkonu na nižší organizační jednotky
 - c) sjednocení všech správních orgánů
 - d) výhradní rozhodování ústředními orgány

- 3. Jaký je rozdíl mezi státní správou a samosprávou?**
 - a) státní správa je nezávislá, samospráva je kontrolována státem
 - b) státní správa je vykonávána státem (případně přeneseně jinými subjekty), samospráva veřejnoprávními korporacemi od státu odlišnými
 - c) samospráva je vždy centralizovaná, státní správa je decentralizovaná
 - d) státní správa neexistuje na místní úrovni, samospráva ano

- 4. Co znamená pojem "dekoncentrace" ve veřejné správě?**
 - a) centralizace moci na vyšší úrovni
 - b) rozdělení úkolů mezi více orgánů
 - c) přenos pravomocí na nižší úroveň
 - d) sjednocení rozhodovacích procesů

- 5. Jaký princip se uplatňuje při ustanovování orgánů samosprávy?**

ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

- a) jmenovací princip
- b) monokratický princip
- c) volební princip
- d) koncentrační princip

Správné odpovědi: 1.c); 2.b); 3.b); 4.b); 5.c).

11 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V kapitole "Kontrola ve veřejné správě" se seznámíte s klíčovými aspekty a významem kontroly v oblasti veřejné správy. Dozvíte se o různých typech kontrol, jejich funkcích a právních zárukách, které zajišťují zákonnost a efektivitu veřejné správy. Kapitola detailně rozebírá právní rámec kontroly, který zajišťuje, že veřejné prostředky jsou spravovány účelně a hospodárně. Budete mít možnost pochopit rozdíly mezi preventivní, průběžnou a následnou kontrolou a jejich důležitost pro správný chod veřejné správy.

Důležitou součástí kapitoly je také správní dozor, který je klíčovým mechanismem pro zajištění souladu činnosti veřejné správy se zákonem a stanovenými pravidly. Zjistíte, jaké role hrají v této oblasti různé orgány a jaké jsou jejich pravomoci. Kapitola se také zaměřuje na finanční kontrolu, která je nezbytná pro ochranu veřejných prostředků a zajištění jejich efektivního využití. Detailně se seznámíte s vnitřním kontrolním systémem, který slouží k minimalizaci rizik a zajištění dodržování pravidel a procedur v rámci veřejné správy. Tato kapitola poskytuje komplexní pohled na kontrolu ve veřejné správě, její význam a metody, které napomáhají udržet transparentnost a odpovědnost v této oblasti.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vysvětlit význam a funkce kontroly ve veřejné správě.
- poznat různé typy kontroly a jejich aplikace v praxi.
- rozlišovat mezi správní kontrolou a administrativním dozorem.
- identifikovat hlavní cíle a postupy finanční kontroly.
- uvědomit si důležitost systematického přístupu ke kontrole.

Získáte:

- znalosti o právních zárukách zákonnosti ve veřejné správě.
- informace o struktuře a funkci kontrolních mechanismů.
- schopnost rozlišit různé typy dozoru a jejich specifika.
- pochopení významu a aplikace finanční kontroly.
- přehled o důležitosti a funkcích vnitřního kontrolního systému.

Budete schopni:

- vysvětlit klíčové pojmy a principy kontroly ve veřejné správě.

- definovat hlavní funkce a typy kontrolních činností.
- aplikovat znalosti o správním dozoru v praxi.
- rozlišit různé aspekty finanční kontroly a jejich implementaci.
- identifikovat opatření pro efektivní řízení a kontrolu veřejných prostředků.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná správa, kontrola, právní záruky, zákonnost, správní dozor, finanční kontrola, účelnost, hospodárnost, vnitřní kontrolní systém, administrativní dozor, audit, řídicí kontrola, správní kontrola, veřejné prostředky, zákon, efektivnost, ochrana, rizika, odpovědnost, inspekce

K zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy slouží tzv. **právní záruky ve veřejné správě**, které jsou co do své podstaty a významu především **zárukami zákonnosti** ve veřejné správě. Jde o souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení.

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý **systém záruk zákonnosti**, které spolu bezprostředně souvisejí a vzájemně se doplňují:

- kontrola veřejné správy,
- právo na informace ve veřejné správě,
- zrušení, změna, sistance vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

Takto pojaté záruky zákonnosti se vztahují jak na **vnitřní činnost** veřejné správy (kdy k případnému porušení práva dochází výlučně v činnosti správních orgánů), tak na **vnější činnost** (kdy k porušení práva dochází navíc i v chování adresátů veřejnosprávního působení).

11.1 Kontrola veřejné správy

Zaujímá specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě, neboť jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytvářejí předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk. Je nedílnou součástí každé řídicí činnosti a realizuje se v příslušných řídicích vztazích.

Kontrola = proces **zjišťování skutečnosti** („toho co je“) a **srovnání** takto zjištěné skutečnosti s předpokládaným stavem („tím co být mělo, resp. aktuálně má být“), **identifikace a hodnocení** odlišností zjištěné skutečnosti od předpokládaného stavu, a **zjišťování příčin** proč „to, co je“ neodpovídá „tomu, co býti má“).

Tak lze vymezit tzv. **funkce kontroly veřejné správy**, jimiž jsou funkce **poznávací, zjišťovací, porovnávací či hodnotící a nápravná**. **Veřejná správa** jednak sama **zahrnuje kontrolu jako součást svého působení**, a jednak **je** jako součást šířeji pojaté cílené činnosti ve společnosti sama **předmětem kontroly ze strany jiných subjektů**.

Jako každá jiná kontrolní činnost musí být **systematická**. Příliš častá a nekoordinovaná kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností.

Kontrola veřejné správy může být pojata především jako kontrola **preventivní** či **předběžná**, kontrola **průběžná** a kontrola **následná**. Důležitost kontroly veřejné správy spočívá v tom, že vedle obvyklého zaměření záruk zákonnosti sleduje rovněž dodržování **účelnosti a hospodárnosti** ve veřejné správě.

V oblasti kontroly ve veřejné správě od sebe rozlišujeme:

kontrolu veřejné správy → jako činnost, která představuje vlastně dozor (dohled, kontrolu) nad těmito orgány veřejné správy, tedy nad fungováním veřejné správy obecně,

a

správní (administrativní) dozor → jako činnost orgánů veřejné správy, směřující ven od správních orgánů a adresovanou fyzickým a právnickým osobám.

Správní (administrativní) dozor představuje určitou specifickou formu kontroly prováděnou příslušnými správními orgány, jimž platná právní úprava přiznává postavení orgánů dozoru, resp. **státního odborného dozoru** (např. požární dozor, státní odborný dozor v silniční dopravě, státní dozor v oblasti nakládání s odpady, státní zdravotní dozor atp.) nad subjekty stojícími vně veřejné správy (adresáty veřejnosprávního působení). Často bývá v právní úpravě rozlišován tzv. **vrchní dozor**, zpravidla svěřený příslušnému ústřednímu orgánu státní správy, a **dozor běžný** svěřovaný příslušným výkonným územním orgánům státní správy. **Administrativní dozor** se svými kontrolními funkcemi zaměřuje zpravidla na **účelnost, hospodárnost i zákonnost** v činnosti subjektů správního práva, které nejsou

KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

hierarchicky podřízeny daným správním orgánům, jež příslušný administrativní dozor vykonávají.

Osoby pověřené výkonem administrativního dozoru:

- pracovníci příslušných orgánů státní správy,
- jiné osoby, jimž je pravomoc k výkonu tohoto dozoru propůjčena zákonem či na základě zákona (např. lesní stráž, myslivecká stráž).

Osoby provádějící administrativní dozor jsou oprávněny v souvislosti s výkonem dozoru **vstupovat do všech prostor**, provozoven apod., souvisejících s dozorovanou činností a **nahlížet také do dokladů** souvisejících s touto činností. Dozorovaný subjekt je povinen osobě pověřené výkonem administrativního dozoru umožnit výkon jeho oprávnění a poskytnout jí veškeré doklady a informace nutné pro výkon dozoru. Při výkonu administrativního dozoru je osoba jej provádějící povinna **prokázat se pověřením** se stanovenými identifikačními údaji (jméno pověřené osoby, rozsah jejího oprávnění, potvrzení orgánu, který jej vydal). Pojmovým znakem administrativního dozoru, jako zvláštního druhu kontrolní činnosti, je oprávnění přijímat či ukládat **opatření ke zjednání nápravy**.

Typickým příkladem specializovaných dozorčích úřadů, které vykonávají svoji činnost jako činnost výlučnou jsou zejména různé **inspekce** (např. ČOI, ČZPI, ČIŽP, ČBI). Naproti tomu specializovaný administrativní dozor typu dozoru stavebního, vodohospodářského či hygienického je vykonáván příslušnými správními úřady jako činnost doplňková. V jednotlivostech je výkon administrativního dozoru vždy upraven příslušnými předpisy pro výkon státní správy na tom kterém úseku.

Ve sféře vlastního působení veřejné správy lze ještě vymezovat tzv. **kontrolu veřejné správy v užším slova smyslu**, prováděnou také správními orgány, tentokrát však v příslušných vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, a diferencovaně zaměřenou na účelnost, hospodárnost a zákonnost.

Zvláštním případem kontroly ve veřejné správě je kontrola prováděná orgány státní správy nad výkonem obecní a krajské samosprávy, která má z pojmového hlediska také povahu dozoru – tj. **dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí a krajů**.

Při celkovém pohledu na systém kontroly veřejné správy tedy můžeme rozlišovat:

- ☐ **správní kontrolu** – kdy kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy
 - kontrola zaměřená na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy (v užším smyslu)
 - kontrola zaměřená na plnění povinností subjektů správního práva stojících

mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy (správní dozor)

- **vnější kontrolu** – kdy orgány veřejné správy a jejich činnost jsou kontrolovány jinými subjekty než orgány veřejné správy

S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení lze v daném systému rozlišovat:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány,
- kontrolu vykonávanou soudy,
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrolu vykonávanou správními orgány,
- kontrolu vykonávanou na základě podnětů občanů,
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv.

11.2 Finanční kontrola ve veřejné správě

Řídí se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**), ve znění pozdějších předpisů. Zákon vymezuje **uspořádání a rozsah finanční kontroly** vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly. Finanční kontrola vykonávaná podle tohoto zákona je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Tvoří ji

- systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány,
- systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv,
- vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy.

Veřejnosprávní kontrola = finanční kontrola skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Vnitřní kontrolní systém zahrnuje:

- ✓ **řídící kontrolu** – tj. finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do

jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření,

- ✓ **interní audit** – tj. organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací.

Hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat:

- a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- b) zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly mají vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci. ÚSC kontrolují podle zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti. ÚSC vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.

Kontrolní orgány při **předběžné veřejnosprávní kontrole** posuzují, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky.

Při **průběžné veřejnosprávní kontrole** hospodaření kontrolovaných osob s veřejnými prostředky kontrolní orgány prověřují zejména, zda tyto osoby

- dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací,
- přizpůsobují uskutečňování operací při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek novým rizikům,

- provádějí včas a přesně zápisy o uskutečňovaných operacích v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech a zda zajišťují včasnou přípravu stanovených finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv.

Kontrolní orgány prověřují, zkoumají a vyhodnocují u vybraného vzorku těchto operací zejména, zda

- ✓ údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků a zda tyto údaje odpovídají skutečným rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky,
- ✓ přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti,
- ✓ opatření přijatá příslušnými orgány veřejné správy včetně opatření k odstranění, zmírnění nebo předcházení rizik jsou kontrolovanými osobami plněna.

Vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídí **kontrolním řádem**. Kontrolovaná osoba je povinna přijmout **opatření k odstranění nedostatků** zjištěných při veřejnosprávní kontrole bez zbytečného odkladu nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem.

Vedoucí orgánu veřejné správy je v rámci své odpovědnosti povinen v tomto orgánu zavést a udržovat **vnitřní kontrolní systém**, který

- vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
- je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

Za tím účelem vedoucí orgánu veřejné správy:

- stanoví rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky, včetně úplného a přesného vymezení povinností ve vztahu k jimi plněným úkolům,
- zajistí oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací, zejména ve vztahu k výběrovým řízením, uzavírání smluv, vzniku závazků, platbám a vymáhání pohledávek,

KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

- zajistí, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a vedena příslušná dokumentace,
- přijme veškerá nezbytná opatření k ochraně veřejných prostředků,
- zajistí hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení,
- sleduje a zajišťuje plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy k dosažení schválených záměrů a cílů.

Všichni vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy jsou v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinni zajistit **fungování vnitřního kontrolního systému**. Současně jsou povinni podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťují **předběžnou kontrolu** plánovaných a připravovaných operací

- vedoucí tohoto orgánu nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky orgánu veřejné správy jako **příkazci operací**,
- vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako **správce rozpočtu**,
- vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako **hlavní účetní**.

Sloučení těchto funkcí je v zásadě nepřípustné.

Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťují **průběžnou a následnou kontrolu** jeho vedoucí prostřednictvím vedoucích zaměstnanců organizačních útvarů nebo k tomu pověřených zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky.

11.3 Interní audit

Řídí se také zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**), ve znění pozdějších předpisů. **Interní audit** je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda:

- ✓ právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,
- ✓ rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- ✓ řídicí kontroly poskytují vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,
- ✓ provozní a finanční kritéria podle § 4 zákona jsou plněna,
- ✓ zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- ✓ dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny.

Na základě svých zjištění předkládá útvar interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy **doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků**. Současně tento útvar zajišťuje v orgánu veřejné správy konzultační činnost.

Interní audit zahrnuje zejména:

- ❑ **finanční audity**, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním,
- ❑ **audity systémů**, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků,
- ❑ **audity výkonu**, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který zajišťuje jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur.

11.4 Kontrolní řád

Jedná se o zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (**kontrolní řád**), ve znění pozdějších předpisů. Je to nejdůležitější procesní předpis pro výkon kontrol ve veřejné správě, který upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (**kontrolní orgán**), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (**kontrolovaná osoba**).

Kontrolní orgány postupují podle zákona rovněž **při kontrole výkonu státní správy** a dále **při kontrole činnosti právnických osob** založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva. Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.

Kontrolu vykonává **kontrolující**, tj. fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil. Pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (**nadřízená osoba kontrolujícího**). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich **vedoucím kontrolní skupiny**. **Pověření ke kontrole** má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis. Kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem (zpravidla předáním pověření nebo doručením oznámení o kontrole). Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (**přizvaná osoba**). Kontrolní řád stanoví **práva a povinnosti kontrolujícího i kontrolované osoby**.

Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Náležitosti stanoví zákon. Protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů. Stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolní orgán kontrolované osobě. **Námítky** proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší. Námítky se podávají písemně, musí z nich být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním. Nevyhoví-li námitkám vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení, vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne. Ve zvláště složitém případě se lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou kontrolujícího prodlužuje o 30 dnů. Při kontrole výkonu státní správy je kontrolující dále oprávněn ukládat **opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou** (uvedou se v protokolu).

11.5 Přezkoumání hospodaření ÚSC

Řídí se zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon upravuje přezkoumávání hospodaření ÚSC, jakož i městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti, uložené zvláštními právními předpisy a stanoví předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumání.

Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu a dále:

- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek,
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku,
- účetnictví vedené územním celkem.

Obce mají možnost volby, zda jejich hospodaření přezkoumá auditor nebo krajský úřad. **Kraje jsou povinně přezkoumávány MF**. Na základě plánu se vykonávají do konce kalendářního roku **dílčí přezkoumání** za předchozí část kalendářního roku a po skončení kalendářního roku se vykonávají **dílčí přezkoumání** za zbývající část předchozího kalendářního roku a **jednorázová přezkoumání** za celý předchozí kalendářní rok. **Jednorázová přezkoumání** může uskutečnit krajský úřad u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob. V ostatních územních celcích se uskutečňují **dílčí přezkoumání**.

Zákon stanoví práva a povinnosti kontrolujících osob i kontrolovaných ÚSC. Při přezkoumání je povinna poskytnout součinnost i územním celkem zřízená nebo založená **právnická osoba**. U příspěvkové organizace přezkoumávající orgán kontroluje hospodaření a nakládání s majetkem a s příspěvky, které jí územní celek poskytl.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu a zpracovává se na základě výsledků **jednorázového přezkoumání**, anebo na základě zápisů z **dílčích přezkoumání**. Kontrolor pověřený řízením přezkoumání **projedná zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření** se starostou, u statutárního města s primátorem, u hlavního města Prahy s primátorem hlavního města Prahy, u kraje s hejtmanem kraje, u dobrovolného svazku obcí s osobou určenou stanovami dobrovolného svazku obcí a u Regionální rady regionu soudržnosti s jejím předsedou a předá jim její stejnopis.

ÚSC nemohou proti zprávě podat námitky. Mají právo uplatnit **písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření** a požadovat jeho přílohu ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření.

11.6 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí

Výkon samostatné působnosti svěřené orgánům obcí kontroluje **Ministerstvo vnitra** a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí kontrolují **krajské úřady** v přenesené působnosti. Magistráty územně členěných statutárních měst v přenesené působnosti kontrolují výkon samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.

Kontrolou se rozumí činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst dodržují:

- při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva,
- při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

V případě, že byl kontrolou samostatné působnosti shledán nezákonný postup obce předloží starosta spolu se seznámením s výsledky uskutečněné kontroly zastupitelstvu obce též **návrh opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků a k zamezení jejich opakování**, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informaci o jednání zastupitelstva obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v této věci včetně návrhu opatření k nápravě, popřípadě sdělení o způsobu nápravy, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části po dobu nejméně 15 dnů. Současně tuto informaci zašle obec Ministerstvu vnitra. Obce, městské obvody nebo městské části územně členěného statutárního města jsou povinny **zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou** (samostatné i přenesené působnosti).

11.7 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti krajů

Výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů kontroluje **Ministerstvo vnitra** a výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů kontrolují **věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady**. **Kontrolou** se pro účely tohoto zákona rozumí činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány krajů dodržují:

- při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva,

- při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Hejtman na nejbližším zasedání zastupitelstva konaném po ukončení kontroly seznámí zastupitelstvo s výsledky uskutečněné kontroly (v samostatné působnosti). V případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup kraje, předloží hejtman spolu se seznámením s výsledky uskutečněné kontroly zastupitelstvu též **návrh opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků a k zamezení jejich opakování**, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo. Informaci o jednání zastupitelstva v této věci včetně návrhu opatření k nápravě, popřípadě sdělení o způsobu nápravy, kraj neprodleně vyvěsí na úřední desce krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů. Současně tuto informaci zašle kraj ministerstvu. Kraj je povinen zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou a splnění uložených opatření (v samostatné i přenesené působnosti).

11.8 Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce

Odporuje-li **obecně závazná vyhláška** obce zákonu, **vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy**. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o **pozastavení účinnosti** této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou **lhůtu ke zjednání nápravy**. Zjednala-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Nejednala-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá Ministerstvo vnitra **Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce**.

V případě **usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření v samostatné působnosti** je postup obdobný, pokud není zjednána náprava, podává se **návrh na zrušení příslušnému soudu**.

Odporuje-li **nařízení obce** zákonu nebo jinému právnímu předpisu, **vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy**. Nejednala-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o **pozastavení účinnosti** tohoto nařízení obce. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou **lhůtu ke zjednání nápravy**. Zjednala-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. Nejednala-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá **ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce**.

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, **vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy**. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, **krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší** a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti informuje obecní úřad.

11.9 Dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti kraje

Odporuje-li **obecně závazná vyhláška kraje** zákonu, **vyzve Ministerstvo vnitra kraj ke zjednání nápravy**. Nejednala-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo o **pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky**. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji **přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy**. Zjednala-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava. Nejednala-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu **Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje**.

V případě **usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření v samostatné působnosti** je postup obdobný, pokud není zjednána náprava, podává se **návrh na zrušení příslušnému soudu**.

Odporuje-li **nařízení kraje** zákonu nebo jinému právnímu předpisu, **vyzve věcně příslušné ministerstvo** nebo jiný ústřední správní úřad kraj **ke zjednání nápravy**. Nejednala-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o **pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje**. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednala-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava. Nejednala-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu **Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení kraje**.

Odporuje-li **usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti** zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnicí

ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, **vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy**. Nejedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové **usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zruší** a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti informuje krajský úřad.

11.10 Parlamentní kontrola veřejné správy

Jedná se o kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány obcí a krajů. Obecně platí, že zákonodárná moc ovlivňuje moc výkonnou (veřejnou správu) především vydáváním zákonů. Provádí ji Parlament jako reprezentant zákonodárné moci především vůči Vládě reprezentující vrcholný orgán moci výkonné.

Kontrolní funkce parlamentu rozumíme politickou kontrolu činnosti vlády a jí podřízených složek státní správy. Jedná se tedy o soustavnou kontrolu respektu vlády k vůli a požadavkům občanů, jak byly vyjádřeny v parlamentních volbách. Poslanecká sněmovna je ve vztahu k vládě silnější komorou. Ústava totiž stanoví, **že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 68 Ústavy)**. Vláda je však odpovědná pouze jako celek, vyloučena je tedy individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády.

Nástroje parlamentní kontroly jsou zejména následující:

- oprávnění související se státním rozpočtem – tj. pravomoc schvalovat jej, kontrolovat jeho čerpání, a schvalovat státní závěrečný účet,
- právo zřizovat vyšetřovací komise,
- kontrolní oprávnění výborů a komisí poslanecké sněmovny,
- právo každého poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti,
- právo vyslovit vládě nedůvěru.

Obdobou na úrovni obcí a krajů je **kontrola prováděna zastupitelstvy obcí a krajů** ve vztahu k jiným orgánům ÚSC (radě či úřadu obce nebo kraje). Ta se vztahuje výhradně na výkon samostatné působnosti ÚSC. Projevuje se např.:

- v činnosti komisí a výborů (zejména finanční a kontrolní),
- v oprávnění zastupitelstva obce/kraje jmenovat a odvolat radu a její jednotlivé členy,

- v právu člena zastupitelstva ÚSC vznášet dotazy či požadovat informace od rady či úřadu,
- v oprávnění zastupitelstva ÚSC ve vztahu ke schvalování rozpočtu obce/kraje,
- ve vyhrazených kompetencích zastupitelstva ÚSC týkajících se nakládání s majetkem.

11.11 Soudní kontrola veřejné správy

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené **právo na soudní ochranu** – čl. 36 odst. 2 LZPS: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*

Soudní kontrola veřejné správy je především úkolem tzv. **správního soudnictví**. Správní soudnictví poskytuje soudní ochranu veřejným subjektivním právům, které mají svůj původ v reálných (konkrétních) výstupech činnosti veřejné správy. Správní soudnictví v ČR stojí na principu tzv. **plné jurisdikce**, tzn. že soudy mohou přezkoumávat napadené správní rozhodnutí po stránce všech vad, nikoli jen z hlediska formální nezákonnosti, jak tomu bylo dříve.

Správní soudnictví může fungovat v jednom z následujících modelů:

- jsou zřizovány samostatné speciální správní soudy, které jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo
- je soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům, nebo,
- „správní soudnictví“ přísluší nezávislým správním úřadům.

Správní soudnictví v ČR má historickou tradici, až do roku 1952 zde existoval Nejvyšší správní soud. Až do roku 1989 však správní soudnictví v ČR v podstatě nefungovalo (bylo cca jen 5 případů, kdy soudy přezkoumávaly správní rozhodnutí). Soudní kontrola veřejné správy byla opětovně v širokém rozsahu zavedena v roce 1992 novelizací OSŘ. Další významný posun k rozvoji (znovuobnovení) správního soudnictví představovalo zakotvení **Nejvyššího správního soudu** do Ústavy ČR. Byť byl v Ústavě ČR uveden již od prvotního znění (tj. od 1. 1. 1993), fakticky vznikl a začal fungovat až k 1. 1. 2003 s přijetím nové právní úpravy správního soudnictví – **zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**, ve znění pozdějších předpisů.

Podle soudního řádu správního zásadně ve správním soudnictví rozhodují **krajské soudy**, a to **prostřednictvím tzv. specializovaných (správních) senátů**.

Nejvyššímu správnímu soudu přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnází na tzv. zásadních usneseních či na tzv. stanoviscích, jakož i to, že rozhoduje o kasačních stížnostech ve stanovených případech, a dále rozhoduje ještě v některých dalších případech stanovených zákonem.

Podle platné právní úpravy v **ČR soudy ve správním soudnictví rozhodují o:**

- ✓ žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem ÚSC, nebo i fyzickou či právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- ✓ ochraně před nečinností správního orgánu,
- ✓ ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- ✓ kompetenčních žalobách.

Mimo to **soudům ve správním soudnictví přísluší také rozhodovat:**

- ✓ ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
- ✓ ve věcech politických stran a politických hnutí,
- ✓ o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

V poslední době se projevuje **tendence svěřovat správním soudům nové druhy pravomocí**, např. podle:

- ✓ zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (od roku 2006),
- ✓ zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Nová právní úprava nicméně neumožňuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval o zrušení právních předpisů veřejné správy (normativních správních aktů), nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Tato pravomoc zůstala zachována Ústavnímu soudu.

Soudní řád správní je svou podstatou procesním kodexem správního soudnictví a upravuje:

- ❖ pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců,
- ❖ postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví.

Ve správním **soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob** způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Nejvyšší správní soud má sídlo v Brně. Skládá se z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu je 10 let. Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.

Nejvyšší správní soud:

- zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem,
- sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu,
- v případech a postupem v zákoně stanoveným se může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.

Podmínkou pro podání žaloby proti rozhodnutí orgánu veřejné správy je **vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení**. Ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho **ochraně proti nečinnosti správního orgánu**, může se žalobou domáhat (do 1 roku od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí), aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Každý, kdo tvrdí, že byl přímo **zkrácen na svých právech nezákonným zásahem**, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou (do 2 měsíců od zásahu) u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. **Kasační stížnost** je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li zákonem stanoveno jinak. Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti **zastoupen advokátem**; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. **Kasační stížnost nemá odkladný účinek**; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzení:

- a) **nezákonnosti** spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- b) **vady řízení** spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
- c) **zmatečnosti řízení** před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,
- d) **nepřezkoumatelnosti** spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- e) **nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.**

Kromě správního soudnictví se na soudní kontrole veřejné správy podílí také **soudnictví ústavní**. Podle § 72 zákona č. 183/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů: *Ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.*

Účastník řízení musí být zastoupen před ÚS advokátem. Ústavní stížnost je nutno podat do 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí o posledním opravném prostředku, který zákon umožňuje.

Ústavnímu soudu dále přísluší oprávnění **rozhodovat o zákonnosti normativních správních aktů veřejné správy** – obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů.

11.12 Kontrola veřejné správy vykonávaná NKÚ

Nejvyšší kontrolní úřad je ústavně zřízeným nezávislým kontrolním orgánem.

Viz čl. 97 Ústavy ČR:

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává **kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu**. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Postavení, působnost, organizační

strukturu a další podrobnosti stanoví zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. NKÚ vykonává kontrolu:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státního závěrečného účtu,
- plnění státního rozpočtu,
- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek.

Kontrolu v uvedeném rozsahu NKÚ **u organizačních složek státu a právnických a fyzických osob**. Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

Kontrola prováděná NKÚ se zaměřuje na **zjišťování, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy**, zda jsou **věcně a formálně správné**, a současně se má posuzovat **účelnost a hospodárnost** kontrolovaných činností. Po provedené kontrole se vypracovává písemná zpráva, která musí obsahovat shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole.

Jedním z důležitých úkolů NKÚ je zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu ČR, a to včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko.

Výroční zprávu o činnosti NKÚ předkládá prezident úřadu Parlamentu a Vládě ČR.

NKÚ **není oprávněn ukládat opatření k nápravě** (sankčně může být postihnut jen ten, kdo neposkytne úřadu součinnost).

11.13 Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv

Tento institut byl, jako specifický kontrolní institut v ČR, zaveden zákonnou úpravou z roku 1999 – **zákon č. 39/1999 Sb., o veřejném ochránci práv**, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k

ochraně základních práv a svobod. **Působnost ochránce se vztahuje na** ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, **orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy**, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Ochránce provádí **systematické návštěvy míst**, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.

Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období 6 let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a senát. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu. Za výkon své funkce odpovídá ochránce Poslanecké sněmovně.

Ochránce jedná:

- na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného,
- na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil,
- na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo
- z vlastní iniciativy.

Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti; podnět lze učinit také ústně do protokolu. Podnět nesmí být podroben úřední kontrole. Podnět nepodléhá poplatku.

Podnět musí obsahovat:

- vyličení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká,
- doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává.

Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.

Ochránce podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, ochránce o tom stěžovatele neprodleně vyrozumí a poučí jej o správném postupu.

Ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v

- nahlížení do spisů,
- kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů,
- rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob.

Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. Zjistí-li ochránce šetřením **porušení právních předpisů či jiná pochybení**, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud úřad na výzvu sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Ochránce může navrhnout zejména tato **opatření k nápravě**:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad povinnost nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce **vyrozumí nadřízený úřad** (není-li takového úřadu, vládu), a **může o svých zjištěních informovat veřejnost** včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Ochránce je oprávněn **doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu**. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě.

11.14 Právo na informace ve veřejné správě

Vychází z vymezení základních práv v LZPS:

Čl. 17 odst. 1 - *Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*

Čl. 17 odst. 5 - *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Čl. 35 odst. 2 - *Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*

Právo na informace je vždy třeba vnímat v souvislostech s právem na ochranu soukromí a osobních údajů:

Čl. 10 odst. 1, 2, 3: *Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*

Konkrétnější právní úpravu obsahuje **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím. **Povinnými subjekty**, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou **státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce**. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Zákon se **nevztahuje na poskytování informací**, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon (např. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů) upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na **názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací**. Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním.

Každý **povinný subjekt musí pro informování veřejnosti** ve svém sídle a svých úřadovnách **zveřejnit** na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, **tyto informace**:

- a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,

- b) popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,
- c) místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,
- d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,
- e) přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí,
- f) sazebník úhrad za poskytování informací,
- g) výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací,
- h) výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4,
- i) usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad vydaná podle § 16a odst. 7,
- j) elektronickou adresu podatelny.

Povinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v **úředních hodinách zpřístupnit** právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti, seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy, které mohou být poskytnuty podle tohoto zákona včetně případných návrhů licenčních smluv, a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii. Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost **povinný subjekt tyto informace zveřejní** způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k **poskytnutí zveřejněné informace**, může povinný subjekt co nejdříve, nejpozději však do sedmi dnů, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace, zejména odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází. Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne; to neplatí, pokud byla žádost o poskytnutí informace podána elektronicky a pokud je požadovaná informace zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup a žadateli byl sdělen odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází.

Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Všechna **omezení práva na informace** provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon.

Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud:

- jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí,
- ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období,
- by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského nebo práv souvisejících s právem autorským, nebo
- jde o informaci, která se týká stability finančního systému.

V případě, že je **žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně**, vyzve povinný subjekt žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti. V případě, že **požadované informace se nevztahují k jeho působnosti**, poskytovatel žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli.

Lhůta pro poskytnutí informace je 15 dní od ode dne přijetí žádosti. Lhůtu může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o 10 dní. Závažnými důvody jsou:

- vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost,
- vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,
- konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti.

Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace. Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti **rozhodnutí o odmítnutí žádosti**, popřípadě o **odmítnutí části žádosti**, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat **odvolání**. Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem.

V určitých případech může žadatel proti postupu povinného subjektu podat **stížnost**. Např. může stížností napadnout výši úhrady předepsané povinným subjektem. Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat **úhradu** ve výši, která nesmí přesáhnout **náklady** spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i **úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací**. Zaplacení úhrady je předpokladem pro poskytnutí informací.

Každý povinný subjekt musí vždy do 1. března zveřejnit **výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací** podle tohoto zákona obsahující předepsané údaje.

11.15 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Čl. 18 LZPS:

Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Petici se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu. Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.

Individuální stížnosti dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

Kolektivní stížnosti podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit **petiční výbor**.

Občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. K podpisu nesmí být žádným způsobem nucen.

Státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout. Nepatří-li věc do jeho působnosti, petici do 5 dnů postoupí příslušnému státnímu orgánu a uvede o tom toho, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.

SHRUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jsme si podrobně vysvětlili význam kontroly ve veřejné správě a její klíčovou roli při zajišťování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti. Naučili jste se rozlišovat mezi různými typy kontroly, jako je preventivní, průběžná a následná kontrola, a pochopili jste jejich specifické funkce a význam. Důkladně jsme probrali správní dozor, který je nezbytný pro udržení zákonnosti a efektivity činností veřejné správy, a seznámili jsme se s jeho hlavními cíli a postupy.

Získali jste hluboké znalosti o finanční kontrole, jejím významu pro ochranu veřejných prostředků a její roli v prevenci a detekci finančních nesrovnalostí. Kapitola také poskytla přehled o vnitřním kontrolním systému, který je klíčovým nástrojem pro zajištění systematického a efektivního řízení rizik. Naučili jste se, jak správně implementovat kontrolní mechanismy a jaký význam má pravidelný audit a monitorování pro udržení transparentnosti a odpovědnosti ve veřejné správě.

V neposlední řadě jste získali vhled do praktických dovedností pro aplikaci získaných znalostí v praxi, což vám umožní efektivně řídit a kontrolovat činnosti v rámci veřejné správy. Kapitola tak poskytuje nejen teoretický základ, ale i praktické návody a doporučení pro zlepšení kontrolních procesů a zajištění vysoké úrovně správy veřejných prostředků.

OTÁZKY



1. Jaký je hlavní účel finanční kontroly ve veřejné správě?

- a) zajištění efektivního využívání soukromých prostředků
- b) ochrana veřejných prostředků proti rizikům a nesrovnalostem (správně)

- c) zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti
 - d) zajištění transparentnosti soukromých finančních operací
- 2. Který typ kontroly je zaměřen na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti?**
- a) vnější kontrola
 - b) správní dozor
 - c) správní kontrola v užším smyslu
 - d) interní audit
- 3. Kdo vykonává správní (administrativní) dozor?**
- a) orgány soudní moci
 - b) pracovníci příslušných orgánů státní správy
 - c) soukromé inspekční agentury
 - d) zákonodárny orgány
- 4. Co je hlavním cílem vnitřního kontrolního systému?**
- a) zajištění veřejného pořádku
 - b) minimalizace provozních, finančních a právních rizik
 - c) zvýšení transparentnosti politických rozhodnutí
 - d) regulace trhu s veřejnými službami
- 5. Jaký druh kontroly zajišťuje ČOI, ČZPI, ČIŽP a ČBI?**
- a) interní audit
 - b) správní kontrolu v užším smyslu
 - c) specializovaný administrativní dozor
 - d) kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem

12 FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola poskytuje komplexní přehled o základních principech veřejných financí a jejich aplikaci v rámci České republiky. Začíná detailním popisem státního rozpočtu, rozpočtů obcí a krajů, speciálních fondů a financí státních podniků. Čtenář se seznámí se strukturou a fungováním soustavy veřejných rozpočtů, včetně právních úprav týkajících se financování ve veřejné správě. Kapitola dále rozebírá příjmy a výdaje státního rozpočtu, přičemž zvláštní pozornost je věnována přímým a nepřímým daním a jejich významu pro financování veřejných potřeb. Důležité jsou také rozpočtové zásady a rozpočtový proces, který zahrnuje přípravu, schvalování a kontrolu státního rozpočtu.

V rámci této kapitoly se čtenář naučí rozlišovat mezi různými typy příjmů a výdajů státního rozpočtu, identifikovat hlavní složky rozpočtu a pochopit jejich funkce. Kapitola rovněž poskytuje podrobný přehled o legislativních normách upravujících hospodaření ve veřejné správě, což čtenáři umožní lepší orientaci v právních předpisech a jejich praktické aplikaci. Důraz je kladen na pochopení významu rozpočtových zásad a procesu tvorby státního rozpočtu, což zahrnuje nejen přípravu a schvalování, ale také následnou kontrolu a hodnocení efektivity vynakládání veřejných prostředků.

Čtenář tak získá hlubší porozumění principům a mechanismům veřejných financí a bude schopen aplikovat získané znalosti při řešení reálných problémů ve veřejné správě. Naučí se rozpoznat klíčové aspekty financování veřejné správy, analyzovat různé složky rozpočtu a pochopit, jakým způsobem jsou veřejné prostředky spravovány a kontrolovány. Tato kapitola poskytne čtenáři nejen teoretické znalosti, ale také praktické dovednosti, které jsou nezbytné pro efektivní řízení a kontrolu veřejných financí.

CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vysvětlit principy veřejných financí a jejich rozdělení.
- identifikovat hlavní složky státního rozpočtu a jejich funkce.
- rozlišovat mezi přímými a nepřímými daněmi a jejich dopady.
- pochopit právní rámec financování veřejné správy.
- analyzovat proces přípravy a schvalování státního rozpočtu.

Získáte:

- dovednost rozumět složitým konceptům veřejných financí.

- znalosti o právních předpisech týkajících se rozpočtu a financí.
- informace o struktuře a funkci různých veřejných rozpočtů.
- schopnost interpretovat rozpočtové zásady a procesy.
- pochopení role jednotlivých složek státního rozpočtu.

Budete schopni:

- vysvětlit fungování veřejných financí a jejich součástí.
- definovat klíčové pojmy a koncepty v oblasti veřejných rozpočtů.
- aplikovat znalosti o daních při analýze státního rozpočtu.
- rozlišit mezi různými typy výdajů státního rozpočtu.
- aplikovat právní normy při řešení praktických problémů ve veřejné správě.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejné finance, státní rozpočet, rozpočty obcí, speciální fondy, veřejné rozpočty, právní úpravy, příjmy státního rozpočtu, výdaje státního rozpočtu, přímé daně, nepřímé daně, rozpočtové zásady, rozpočtový proces, finanční kontrola, státní závěrečný účet, mandatorní výdaje, kvazimandatorní výdaje, saldo rozpočtu, daňové příjmy, poplatky.

12.1 Veřejný sektor, veřejné finance a soustava veřejných rozpočtů

Do veřejných financí patří:

Státní rozpočet – stát vybere od subjektů peníze formou daní, cel a sociálního pojištění v rámci jednoho roku.

Rozpočty obcí, svazků obcí a krajů – část daní zůstává v rozpočtech obcí, svazků obcí a krajů a o jejich výdajích si rozhodují podle potřeby v daném regionu a v daném roce.

Speciální fondy – stát zřizuje účelové fondy, které hospodaří s veřejnými financemi (např. Fond národního majetku, Státní fond životního prostředí, Státní fond rozvoje bydlení).

Finance státních podniků – stát do státních podniků dává veřejné finance (např. Budvar, povodí, ŘLP).

Veřejné finance jsou rozdělovány na principu:

Nenávratnosti – nevzniká nárok na konkrétní návratnost (např. prostředky získané výběrem daní nám nejsou v konkrétní podobě vráceny).

Neekvivalence – neznáme předem účel (např. při platbě daní nemáme zaručen ekvivalent).

Nedobrovolnosti – na základě zákona odvádíme daně (k platbě daní jsme donuceni).

Soustava veřejných rozpočtů obecně:

- nadnárodní rozpočet (EU, NATO,...)
- ústřední rozpočet (federální, státní...)
- rozpočty ÚSC
- rozpočty veřejnoprávních podniků a neziskových organizací (spolky, příspěvkové organizace, ústavy)

Rozpočtová soustava ČR:

- státní rozpočet České republiky
- rozpočty krajů a obcí
- mimorozpočtové fondy - státní fondy
- fondy zdravotních pojišťoven

12.2 Právní úprava hospodaření (financování) ve veřejné správě

- ❑ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015,
- ❑ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů,

- ❑ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů,
- ❑ zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, 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.

12.3 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

Předmět úprav:

- tvorba, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu,
- příjmy a výdaje státního rozpočtu,
- státní finanční aktiva a pasiva,
- finanční hospodaření organizačních složek státu, zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- finanční kontrola,
- podmínky zřizování státních fondů,
- způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,
- hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.

12.3.1 STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED

- zpracovává se současně s návrhem státního rozpočtu na příslušný rok,
- obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na která je sestavován,

- pokud střednědobý výhled očekává schodek státního rozpočtu, obsahuje i předpokládaný způsob jeho financování,
- sestavuje se na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet,
- vypracovává jej MF v součinnosti se správci kapitol, ÚSC a státními fondy a předkládá jej vládě společně s návrhem státního rozpočtu,
- vláda projedná návrh střednědobého výhledu současně s návrhem státního rozpočtu,
- schválený střednědobý výhled předkládá vláda samostatně na vědomí Poslanecké sněmovně současně s návrhem zákona o státním rozpočtu.

12.3.2 STÁTNÍ ROZPOČET

= je základním nástrojem přerozdělování finančních prostředků, které jsou v daném období k dispozici, za účelem zajištění ekonomických, sociálních a politických funkcí státu.

- ✓ představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce; k tomuto účelu soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem,
- ✓ obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky,
- ✓ jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů,
- ✓ příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly státního rozpočtu,
- ✓ obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů,
- ✓ závazné ukazatele státního rozpočtu stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.

PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU

... jsou podrobně vymezeny v § 6 zákona č. 218/2000 Sb.

... jsou přibližně z 1/2 tvořeny daněmi, přibližně z jedné 1/3 pojistným na sociální zabezpečení, a zbývající část příjmů různými poplatky, výnosy spojenými s majetkem státu

a prostředky poskytnutými z rozpočtu EU. Mezi hlavní příjmy státního rozpočtu patří **daně a poplatky**.

Daň = zákonem stanovená platba do veřejného rozpočtu autority, která je nedobrovolná, nevratná, neúčelová a neekvivalentní (bez protihodnoty).

Poplatek = zákonem stanovená platba plynoucí do veřejných rozpočtů, která je povinná a nevratná ale účelová a ekvivalentní, tzn. že poplatník má nárok na ekvivalentní protiplnění ze strany státu.

Daně přímé → zdaňují majetek nebo příjem osob.

Daně nepřímé → zdaňují prodej zboží nebo služeb.

Příjmy státního rozpočtu - daňové

Daně přímé

Důchodové daň z příjmů fyzických osob,
daň z příjmů právnických osob,

Majetkové daň z nemovitých věcí,
daň z nabytí převodu nemovitých věcí,
daň dědická (do 31. 12. 2013),
daň darovací (do 31. 12. 2013),
daň silniční,

Daně nepřímé

Univerzální daň z přidané hodnoty,

Selektivní spotřební daně,
daň z minerálních olejů,
daň z piva,
daň z vína a meziproductů,
daň z tabákových výrobků,
daň z lihu,
daň ze surového tabáku (od 1. 7. 2015).

VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU

... jsou podrobně vymezeny v § 7 zákona č. 218/2000 Sb.

... tvoří je zejména výdaje na výplatu starobních důchodů (téměř 1/3 celkových výdajů) a další sociální dávky, platy státních zaměstnanců, transfery do místních a krajských rozpočtů, různé dotace, výdaje na investice, výdaje na obsluhu státního dluhu a odvody do rozpočtu EU.

Vládní nákupy

- výdaje na nákup zboží a služeb pro zajištění veřejných statků státem,
- financování běžných a kapitálových potřeb organizací zřízených státem pro zabezpečení veřejných statků,

Peněžní transfery - dotace

- pro obyvatelstvo (sociální dávky),
- pro výrobu vybraných produktů (např. zemědělství),
- krytí ztrát státních podniků,

rozpočtům nižších úrovní a mimorozpočtovým fondům.

Mandatorní výdaje – jedná se o výdaje, které musí vláda ze zákona vyplatit (dávky sociálního zabezpečení, podpora v nezaměstnanosti, příspěvek na penzijní připojištění, příspěvek na stavební spoření, platby státu do všeobecného zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu).

Kvazimandatorní výdaje – nejsou stanoveny zákonem, jinou právní normou nebo smluvním závazkem, mají však charakter mandatorních výdajů; stát se jich nemůže jednoduše zříct, protože svou povahou jsou nezbytným výdajem (mzdy zaměstnanců veřejného sektoru, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, výdaje na armádu, výdaje na zahraniční pomoc, kapitálové výdaje předurčené vládními rozhodnutími aj.)

Ostatní výdaje – výdaje, které chce vláda realizovat, financování rozvoje státu.

Saldo rozpočtu představuje rozdíl mezi očekávanými příjmy a výdaji. Kladné saldo znamená *přebytek rozpočtu* a záporné saldo se označuje jako *schodek* nebo *deficit*.

Kapitoly - příjmy a výdaje státního rozpočtu se rozdělují podle kapitol, které vyjadřují okruh působnosti jednotlivých ústředních orgánů a dalších organizačních složek státu, např. kapitola Ministerstva zemědělství, kapitola Úřadu vlády ČR. Rozpočet ČR má v současnosti 42 kapitol.

12.3.3 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY

Představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu, kterými se vyjadřují a odrážejí určité zákonitosti.

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu – rozpočet se sestavuje na každý rok s výhledem na 5 let.

Zásada reálnosti a pravdivosti – je těžké stanovit, jak velký bude výběr daní – proto by odhad měl být co nejreálnější.

Zásada úplnosti a jednotnosti – státní rozpočet musí být přehledný, jasný.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti – rozpočet by měl být vyrovnaný (příjmy = výdaje), v současné době tomu tak není.

Zásada přednosti výdajů před příjmy - výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky.

Zásada transparentnosti a publicity – rozpočet je sestaven tak, aby mu rozuměl každý občan, rozpočet je veřejně dostupný.

12.3.4 ROZPOČTOVÝ PROCES

Přípravu a schvalování státního rozpočtu, i jeho implementaci legislativně upravuje zákon č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla) a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. **Návrh rozpočtu** zpracovává Ministerstvo financí ČR, projednává se ve vládě a parlamentních výborech.

Schvalování rozpočtu – probíhá v několika kolech, Ministerstvo financí ČR předkládá vládě, schvaluje Parlament, není-li návrh rozpočtu schválen, vláda hospodaří podle tzv. *rozpočtového provizoria* (1/12 rozpočtu předešlého roku na měsíc).

Realizace rozpočtu - znamená čerpání rozpočtu, je v pravomoci správců jednotlivých kapitol, ti mají za úkol zabezpečovat plynulé a hospodárné čerpání výdajů ve své kapitole.

Kontrola rozpočtu = průběžná, následná, závěrečná

Průběžnou kontrolu provádí Ministerstvo financí ČR a předkládá zprávu parlamentu

Následná kontrola – provádí se při zjištění nedostatků

Závěrečná kontrola – vláda a parlament projednávají a schvalují *státní závěrečný účet*

Následnou a závěrečnou kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad ČR.

12.3.5 HODNOCENÍ PLNĚNÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně.

Vláda předkládá Poslanecké sněmovně po skončení pololetí **zprávu**, v níž hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu; zpráva obsahuje rovněž hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu, jejich podrobnou analýzu, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu informaci o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření.

Správci kapitol, organizační složky státu, příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti, státní fondy a ostatní příjemci prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu jsou povinni předkládat **údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu**.

Obce a dobrovolné svazky obcí předkládají údaje **prostřednictvím krajů** s tím, že dobrovolné svazky obcí tak činí prostřednictvím kraje, kde mají své sídlo (kraje toto vykonávají jako přenesený výkon státní správy).

12.3.6 STÁTNÍ ZÁVĚREČNÝ ÚČET

Po skončení rozpočtového roku je možné zjistit **výsledné saldo státního rozpočtu** jako rozdíl příjmů a výdajů za celý rozpočtový rok. Pokud se výsledné saldo liší od plánovaného, rozhoduje o použití přebytku nebo o úhradě schodku na návrh vlády Poslanecká sněmovna.

Po skončení roku se zpracovává **státní závěrečný účet**. Obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku za jednotlivé kapitoly, státní fondy a územní rozpočty, informace o řízení státního dluhu, aj. Je vypracován Ministerstvem financí ve spolupráci s ostatními správci kapitol a **předkládán vládou Poslanecké sněmovně do 30. dubna po skončení hodnoceného rozpočtového roku**. Před projednáváním státního závěrečného účtu Poslaneckou sněmovnou předkládají správci kapitol samostatně závěrečný účet své kapitoly příslušnému výboru Poslanecké sněmovny. Své stanovisko k návrhu SZÚ předkládá sněmovně i Nejvyšší kontrolní úřad.

Správci kapitol, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti a státní fondy jsou povinni předložit ministerstvu **údaje potřebné pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu**. Obce a dobrovolné svazky obcí předkládají údaje prostřednictvím krajů (u krajů jde o výkon přednesené působnosti).

12.3.7 STÁTNÍ POKLADNA

Peněžní prostředky státní pokladny jsou definovány v § 3 písm. h) zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla). Jsou jimi i peněžní prostředky na účtech územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí určených k příjmu dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, státních fondů, Národního fondu ...

Majitelé účtů (ÚSC, veřejné vysoké školy ...) obdrží od ministerstva **namísto úroku peněžní plnění tento úrok nahrazující**. Výši peněžního plnění nahrazujícího úrok stanoví ministerstvo oznámením na svých internetových stránkách.

Státní pokladna:

...je informačně-ekonomický systém, ve kterém jsou evidovány veškeré finanční toky ve státní správě.

... umožňuje především centralizovat příjmy a řídit výdaje, řídit likviditu a státní dluh, a zároveň také slouží k podpoře finančního plánování institucí ústřední vlády a řízení platebního styku včetně provádění finanční kontroly.

... umožňuje průběžně monitorovat plnění státního rozpočtu a pružně reagovat na vývoj na příjmové straně.

... je základním prvkem optimalizovaného a transparentního řízení veřejných zdrojů.

12.3.8 VZTAH STÁTNÍHO ROZPOČTU K ROZPOČTŮM ÚSC

Kritéria pro výpočet výše **dotace poskytované ze státního rozpočtu do rozpočtu kraje** stanoví každoročně zákon o státním rozpočtu. Dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí se poskytují prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží příslušné obce pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak (u kraje jde o výkon přenesené působnosti). Kraje a obce mají vysoký stupeň finanční nezávislosti. Dvě třetiny příjmů obcí a jedna třetina příjmů krajů pochází z vlastních zdrojů (především z podílu na inkasu vybraných daní).

V souladu s obecním a krajským zřízením obdrží obce a kraje ze státního rozpočtu **příspěvek na financování výkonu státní správy v přenesené působnosti**.

Transfery ze státního rozpočtu hrají významnou roli u krajů (60 %). U obcí jsou méně významné (10 %).

Způsob převádění finančních prostředků ze státního rozpočtu a ze státních fondů do rozpočtů obcí a do rozpočtů krajů upravují rozpočtová pravidla:

3 základní typy finančních vztahů:

- **přímé finanční vztahy** mezi státním rozpočtem a obcí či krajem (dotace, příp. návratné finanční výpomoci),
- **zprostředkované finanční vztahy** – ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí prostřednictvím rozpočtu kraje (dotace obcím schválené zákonem o státním rozpočtu v rámci souhrnného vztahu nemůže kraj měnit),
- **vztahy programového financování** – kterými jsou poskytovány finanční prostředky od správců programů (z příslušných kapitol státního rozpočtu) do příslušných územních rozpočtů jako účastníků cílených programů, např. na financování investic.

12.4 Rozpočtové určení daní

- řídí se zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů,
- upravuje rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, daní spotřebních, daní z příjmů, daně z nemovitých věcí a daně silniční,
- vyhláška 213/2015 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (účinná od 1. 9. 2015),
- podoba rozpočtového určení daní (RUD) předurčuje významnou část příjmů, které obce a kraje získávají do svých rozpočtů (daňové příjmy),

Podíly na daních definují, jakou část z vybraných prostředků získávají obce a kraje jako celek. Tyto celkové objemy je třeba dále přerozdělit mezi všech **6248 obcí** (včetně hl. m. Prahy) a **13 krajů**. U krajů příslušná procenta, jimiž se podílejí na stanovené části výnosu sdílených daní, jsou stanovena v zákoně o RUD (v příloze č. 1), v případě obcí zákon udává postup, jak tato procenta spočítat. Jde o poměrně komplikovaný mechanismus zohledňující **počet obyvatel, velikost katastrálního území a počet dětí mateřských škol a žáků základních škol**. Procento, jímž se každá obec podílí na stanovené části výnosu sdílených daní, je uvedeno ve vyhlášce MF.

- ❑ obce získávají do svých rozpočtů příjem z 30 % podílu na výnosu daně z příjmů fyzických osob z »přiznání« (zjednodušeně, z »podnikání«) a ve formě podílu na 1,5 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti,
- ❑ výlučným příjmem obcí je výnos z daně z nemovitých věcí a výnos daně z příjmů právnických osob v případě, je-li poplatníkem obec,

- ❑ kraje mají výnos jen z jedné výlučné daně, a to z daně z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem kraj,
- ❑ novelou zákona o RUD k 1. 1. 2013 došlo ke změně kritérií a ke změně jejich váhy v propočtu, navýšily se prostředky v RUD obcí zvýšením podílů na sdílených daních o zhruba 12 mld. Kč; u čtyř největších měst došlo ke snížení příjmů ze sdílených daní úpravou přepočítacích koeficientů,
- ❑ novelou zákona o RUD schválenou 23. 10. 2015 dochází od 1. 1. 2016 ke zvýšení podílu krajů na výnosu DPH ze 7,86 na 8,92 %.

V rámci RUD neexistuje účelová vázanost, použití prostředků spadá do pravomoci krajů a obcí. Daňové příjmy nejsou zákonem o RUD závazně definovány ve prospěch konkrétních oblastí veřejných služeb nebo skupin obyvatel, které by tím mohly být zvýhodněny (a jiné naopak znevýhodněny).

12.5 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. malá rozpočtová pravidla)

Předmět úpravy a působnost zákona:

- tvorba, obsah a funkce rozpočtů ÚSC a DSO
- pravidla hospodaření s finančními prostředky
- porušení rozpočtové kázně
- zřizování nebo zakládání právnických osob ÚSC

Ustanoveními tohoto zákona se řídí také **hospodaření dobrovolných svazků obcí** a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí.

Ustanovení tohoto zákona, která se vztahují na rozpočty a finanční hospodaření obcí, platí ve statutárních městech a v hlavním městě Praze rovněž pro jejich **městské části** nebo **obvody**. Obsah rozpočtu městských částí nebo obvodů, včetně struktury jejich příjmů a výdajů, stanoví město ve své pravomoci.

Finanční hospodaření ÚSC a svazků obcí se řídí jejich **ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem**.

ÚSC a svazek obcí vede **účetnictví** podle zvláštního zákona.

Rozpočtový výhled ÚSC

- je pomocným nástrojem sloužícím k střednědobému finančnímu plánování,
- sestavuje se zpravidla na období 2 – 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet,
- obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů,
- u dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření ÚSC nebo svazku obcí po celou dobu trvání závazku.

12.5.1 ROZPOČET ÚSC

Rozpočty obcí a krajů jsou označovány jako **decentralizované peněžní plány**, ve kterých se soustřeďují jak příjmy, které ÚSC získá na základě jejich přerozdělení v rozpočtové soustavě, tak příjmy generované jejich vlastní činností, a ty se rozdělují a používají na financování veřejných a smíšených statků prostřednictvím veřejného sektoru územní samosprávy, nebo prostř. soukromého sektoru.

Územní rozpočet je vytvářen, rozdělován a používán, stejně jako ostatní veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě, **s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného** (především u daní) **způsobu financování**, který je typický pro všechny veřejné rozpočty.

Rozpočet a celý rozpočtový proces lze chápat jako **nástroj zabezpečení a financování politiky ÚSC**, který dává do souladu plánované příjmy a výdaje ÚSC.

Rozpočet:

- je základním finančním plánem, jimž se řídí financování činností ÚSC,
- rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním,
- při jeho sestavování vycházíme z rozpočtového výhledu,
- v případě neschválení se postupuje dle **rozpočtového provizoria**.

Sestavuje se na období jednoho kalendářního roku, a to jako:

vyrovnaný PŘÍJMY = VÝDAJE

přebytkový PŘÍJMY > VÝDAJE

schodkový PŘÍJMY < VÝDAJE

... sestavuje se zpravidla jako **vyrovnaný**. Může být schválen jako **přebytkový**, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let.

... může být schválen jako **schodkový** jen v případě, že schodek bude možné uhradit:

a) finančními prostředky z minulých let, nebo

b) smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku.

Kladný zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů.

Schodek hospodaření se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech.

Příjmy rozpočtu ÚSC:

a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,

b) příjmy z výsledků vlastní činnosti,

c) příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem ÚSC, který organizaci zřídil nebo založil,

d) příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je ÚSC pověřen podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci ÚSC podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,

e) příjmy z místních poplatků obce podle zvláštního zákona,

f) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,

g) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,

h) u obce dotace z rozpočtu kraje,

i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a správních trestů, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem ÚSC,

j) přijaté peněžité dary a příspěvky,

k) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce/kraje.

Výdaje rozpočtu ÚSC:

- a) závazky vyplývající pro obec/kraj z plnění povinností uložených jim zákony,
- b) výdaje na vlastní činnost ÚSC v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je ÚSC pověřen zákonem,
- d) závazky vyplývající pro ÚSC z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- e) závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými ÚSC nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- f) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- g) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- h) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro ÚSC,
- i) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti ÚSC, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Rozpočtová skladba

Rozpočet ÚSC a rozpočet svazku obcí se zpracovává v **třídění podle rozpočtové skladby**, kterou stanoví MF vyhláškou (č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě).

Orgány ÚSC a orgány svazku obcí projednávají rozpočet při jeho schvalování v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit

- a) výkonné orgány ÚSC a svazku obcí při hospodaření podle rozpočtu,
- b) právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti ÚSC při svém hospodaření,
- c) právnické osoby zřízené v působnosti svazku obcí,
- d) další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

Vyhláška MF stanoví **závazné třídění příjmů a výdajů** v celé soustavě veřejných rozpočtů v ČR **dle hlediska:**

odpovědnostního, **druhového**, odvětvového, zdrojového, konsolidačního, doplňkového, programového, účelového, strukturálního, transferového

12.5.2 ROZPOČTOVÝ PROCES U ROZPOČTU ÚSC

Etapy rozpočtového procesu:

1. Vypracování návrhu rozpočtu

Územní samosprávný celek vypracovává svůj roční rozpočet v návaznosti na svůj rozpočtový výhled a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž

- a) státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí,
- b) rozpočet kraje určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji.

V případě, že se ÚSC podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU, musí jeho rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování programu nebo projektu EU.

2. Zveřejnění návrhu rozpočtu na úřední desce

ÚSC zveřejní návrh svého rozpočtu po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh rozpočtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby.

Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu rozpočtu. Připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

3. Schválení rozpočtu zastupitelstvem ÚSC

Nebude-li rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření ÚSC nebo svazku obcí v době do schválení rozpočtu pravidly **rozpočtového provizoria**. Pravidla rozpočtového provizoria potřebná k zajištění plynulosti hospodaření na vlastní úrovni i na úrovni nižších stupňů rozpočtové soustavy a u právnických osob financovaných z územních rozpočtů stanoví

- a) zastupitelstvo kraje pro hospodaření kraje,
- b) zastupitelstvo obce pro hospodaření obce,
- c) orgány svazku obcí pro hospodaření svazku obcí.

Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

4. Hospodaření podle rozpočtu a kontrola

ÚSC a svazek obcí uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a vykonává kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě po celý rozpočtový rok. ÚSC a svazek obcí vykonává kontrolu hospodaření jím zřízených nebo založených právnických osob.

5. Hodnocení

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření ÚSC a svazku obcí souhrnně zpracovávají do **závěrečného účtu**.

V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření ÚSC a svazku obcí a jimi zřízených nebo založených právnických osob.

Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.

ÚSC a svazek obcí jsou povinny dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. **Přezkoumání hospodaření** upravuje zvláštní právní předpis. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech ÚSC a svazku obcí.

ÚSC zveřejní **návrh** svého **závěrečného účtu** včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření) po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva ÚSC na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu závěrečného účtu včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Přípomínky k návrhu závěrečného účtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.

Projednání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením

- a) souhlasu s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo
 - b) souhlasu s výhradami, na základě nichž přijme ÚSC a svazek obcí opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků; přitom vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily ÚSC nebo svazku obcí škodu.
-

**SHRNUTÍ KAPITOLY**

V této kapitole jsme se důkladně věnovali klíčovým aspektům veřejných financí a jejich aplikaci v rámci České republiky. Byly popsány základní principy veřejných financí, včetně podrobného rozboru státního rozpočtu, rozpočtů obcí a krajů, speciálních fondů a financí státních podniků. Čtenář se seznámil se strukturou a funkcí soustavy veřejných rozpočtů a získal přehled o právních normách, které upravují hospodaření ve veřejné správě. Kapitola se zaměřila na příjmy a výdaje státního rozpočtu, kde byly podrobně rozebrány přímé a nepřímé daně a jejich význam pro veřejné finance. Rozpočtové zásady a procesy byly vysvětleny krok za krokem, včetně přípravy, schvalování a kontroly státního rozpočtu.

Čtenář se naučil identifikovat hlavní složky státního rozpočtu a jejich funkce, rozlišovat mezi různými typy příjmů a výdajů, a pochopit právní rámec financování veřejné správy. Dále získal schopnost analyzovat a interpretovat rozpočtové zásady a procesy, což mu umožní aplikovat získané znalosti v praktických situacích ve veřejné správě. Kapitola poskytla potřebné dovednosti k vysvětlení fungování veřejných financí, definování klíčových pojmů a aplikaci právních norem při řešení reálných problémů. Tím se zvýšila schopnost čtenáře efektivně se orientovat ve složité oblasti veřejných financí a přispět k lepšímu pochopení a řízení veřejných zdrojů.

**OTÁZKY****1. Která z následujících zásad NENÍ součástí rozpočtových zásad?**

- a) zásada každoročního sestavování
- b) zásada reálnosti a pravdivosti
- c) zásada dobrovolnosti
- d) zásada transparentnosti a publicity

2. Co představuje saldo rozpočtu?

- a) celkový objem výdajů státního rozpočtu
- b) celkový objem příjmů státního rozpočtu
- c) rozdíl mezi očekávanými příjmy a výdaji
- d) podíl přímých a nepřímých daní

3. Který z následujících výdajů je mandatorní?

- a) výdaje na armádu
- b) výdaje na zahraniční pomoc
- c) výplaty starobních důchodů
- d) mzdy zaměstnanců veřejného sektoru

4. Která daň patří mezi přímé daně?

- a) daň z přidané hodnoty
- b) daň z příjmů fyzických osob
- c) spotřební daň
- d) daň z minerálních olejů

5. Kdo je odpovědný za přípravu návrhu státního rozpočtu?

- a) Poslanecká sněmovna
- b) Vláda ČR
- c) Ministerstvo financí ČR
- d) Nejvyšší kontrolní úřad

Správné odpovědi: 1.c); 2.c); 3.c); 4.b); 5.c).

LITERATURA

- [1] HENDRYCH, D. a kol., 2016. Správní právo (Obecná část). 9. vyd. Praha: C. H. BECK. ISBN 978-80-7400-624-1.
- [2] HENDRYCH, D. a kol., 2014. Správní věda (Teorie veřejné správy). 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-561-0.
- [3] HORZINKOVÁ, E. a M. NOVOTNÝ, 2021. Základy organizace veřejné správy v ČR. 4. vyd. Brno: Václav Klemm. ISBN 9788087713211.
- [4] KÁŇA, P. a P. KALOUSKOVÁ, 2019. Základy veřejné správy (Vybrané kapitoly veřejné správy pro studium žáků středních a vyšších odborných škol). 5. vyd. Ostrava: Montanex s.r.o. ISBN 978-80-7225-465-1.
- [5] MORAVEC, T. a kol., 2020, Základy práva pro neprávnický. 5. vyd. Praha: Aleš Čeněk s.r.o. ISBN 978-80-7380-826-6.
- [6] NEMEC, J., F. Ochrana a kol., 2010, Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [7] POMAHÁČ, R., 1999. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV nakladatelství. ISBN. 80-85866-42-0.
- [8] POMAHÁČ, R., J. HANDRLICA a D. ŠPAČEK, 2013. Veřejná správa. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-447-6.
- [9] POMAHÁČ, R., 2011. Základy teorie veřejné správy. Praha: Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN. 978-80-7380-330-8.
- [10] POSPÍŠIL, P., V. TĚŽKÝ a kol., 2022. Zákon o krajích (komentář). Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-907-5.
- [11] PRŮCHA, P., 2024. Správní právo (Obecná část). Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-280-0503-0.
- [12] REKTOŘÍK, J., J. ŠELEŠOVSKÝ a kol. 2003. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Praha: EKOPRESS. ISBN 80-86119-72-6.
- [13] SCHELLE, K., 2016. Dějiny veřejné správy. Praha: Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 978-80-7552-374-7.
- [14] SKULOVÁ, S. a kol., 2023. Základy správní vědy. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-280-0244-2.