

**UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA**

**BAKALÁŘSKÉ PREZENČNÍ STUDIUM**

2013 – 2014

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**Adéla Štefančinová**

**Správní právo a veřejná správa**

Praha 2014

Vedoucí bakalářské práce: Doc. JUDr. Brázda Jan, Ph.D.

**JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE**

**BACHELOR FULL-TIME STUDIES**

2013 - 2014

**BACHELOR THESIS**

**Adéla Štefančinová**

**Administrative law and public administration**

Prague 2014

The Bachelor Thesis Work Supervisor:

Doc. JUDr. Brázda Jan, Ph.D.

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne .....

Adéla Štefančinová

## **Poděkování**

Chtěla bych poděkovat panu Doc. JUDr. Janu Brázdovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

## **Anotace**

Bakalářská práce se zabývá správním právem a veřejnou správou. Vymezuje pojem správní právo a rozebírá jeho podobu a strukturu. Charakterizuje veřejnou správu a její základní rozdělení, vymezuje právní základ organizace veřejné správy, její subjekty a vykonavatele. Uvádí principy organizace a činnost veřejné správy. Zejména pak popisuje funkce, metody a formy činnosti a na konci pojednává o kontrole veřejné správy.

## **Klíčové pojmy**

Organizace veřejné správy, samospráva, správní právo, státní správa, veřejná správa.

## **Annotation**

This bachelor thesis deals with the administrative law and the public administration. It defines the concept of the administrative law and analyses its form and structure. It characterizes the public administration and its basic division and defines the legal basis for the organization of the public administration, its subjects and executors. It introduces the principles of organization and the activities of public administration. In particular, describing the functions, methods and different forms of its activity. Finally, it deals with the control of public administration.

## **Key words**

Administrative law, local government, organisation of the public administration, public administration, state administration.

# OBSAH

ÚVOD.....	9
1 HISTORIE – VZNIK A VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	11
2 SPRÁVNÍ PRÁVO.....	18
2.1 Prameny správního práva.....	21
2.2 Subjekty správního práva.....	22
2.3 Správněprávní vztahy.....	24
3 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	25
3.1 Decentralizace veřejné správy.....	27
3.2 Státní správa.....	29
3.3 Samospráva.....	30
3.3.1 Územní samospráva.....	31
3.3.2 Zájmová samospráva.....	31
4 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	33
4.1 Právní základ organizace veřejné správy.....	34
4.2 Subjekty veřejné správy.....	34
4.3 Vykonavatelé veřejné správy.....	36
4.3.1 Ústřední orgány státní správy.....	37
4.3.2 Územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností.....	38
4.3.3 Územně dekoncentrované orgány státní správy.....	39
4.3.4 Orgány zájmové a profesní samosprávy.....	39
4.4 Principy organizace veřejné správy.....	40
5 ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	42
5.1 Funkce veřejné správy.....	42

5.2	Metody veřejné správy .....	43
5.2.1	Obecné metody působení.....	43
5.2.2	Konkrétní metody působení.....	44
5.3	Formy činnosti veřejné správy .....	45
5.3.1	Správní akty .....	47
5.3.2	Veřejnoprávní smlouvy.....	48
5.3.3	Faktické úkony a bezprostřední zásahy .....	49
6	KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	50
	ZÁVĚR .....	54
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....	56
	SEZNAM OBRÁZKŮ.....	58



## ÚVOD

Bakalářskou práci na téma „Správní právo a veřejná správa“ jsem si vybrala z důvodu, že se jedná o správu věcí veřejných, která je především ve veřejném zájmu. Taktéž jeví známý zájem o pochopení dané problematiky, kterou uplatním při výběru budoucího povolání. Mojí snahou je poskytnutí odborných informací a detailní vystihnutí podstaty pojmu správní právo a úplné charakterizování veřejné správy. V úvodu považuji za zcela zásadní obecněji charakterizovat jednotlivé pojmy.

Správní právo je právní odvětví, jehož základním posláním je úprava vztahů při realizaci správy veřejných záležitostí ve společnosti. K realizaci veřejné správy dochází zejména aplikací norem správního práva orgánem veřejné správy tzv. správním řízením, jehož základním procesním předpisem je Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Tento proces lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a to způsobem, který stanoví zákon. Je přímo vázán Ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky a Listinou základní práv a svobod č. 2/1993 Sb.

Jako odvětví práva veřejného, správní právo klade důraz na veřejný zájem, tedy na řízení veřejných záležitostí. Výkon veřejné správy je vázán a omezen právem. Můžeme tedy vycházet z toho, že má vyšší hodnotu veřejný zájem, než zájem soukromý. Neboť soukromým zájmem je pouze dosažení ekonomického cíle, resp. zisk.

Veřejnou správou se rozumí jako instituce, které veřejnou správu vykonávají a jako určitý druh činnosti, příkladem bych uvedla spravování veřejných záležitostí. Veřejná správa je oblast, která se bez výjimek dotýká každého občana příslušného státu. Existuje zde už od vzniku lidského společenství. Postupem času se veřejná správa vyvíjí a jsou na ni kladeny stále větší a větší nároky, proto byla a je každým rokem ve veřejné správě provedena spousta změn a je přijímána řada reforem. Veřejná správa se snaží zefektivnit její výkon a co nejvíce se přiblížit občanům. Snaží se občany informovat obecně o jejím fungování a službách.

Jako cíl práce charakterizují správní právo jako soubor veřejnoprávních norem, které stanovují organizaci, činnost veřejné správy a vytváření administrativněsprávních vztahů a přesně vymezují veřejnou správu jako instituci.

Bakalářskou práci se snažím přehledně rozčlenit do jednotlivých kapitol.

V první kapitole se budu stručně věnovat vzniku a vývoji veřejné správy po jednotlivých časových úsecích, od poloviny 18. století v období Marie Terezie, která přispěla ke vzniku moderní správy, přes vznik Československé republiky, oslabení demokratického charakteru státu a veřejné správy, po vznik samostatné České republiky k současnosti.

Ve druhé a třetí kapitole naplním hlavní cíl odborné práce, tedy vymezení pojmu správní právo. Mimo jiné zde zmíním prameny a subjekty správního práva, jejich působnost a pravomoc ve státě. Dále podrobně charakterizuji veřejnou správu jako instituci a uvedu její současné rozdělení.

Ve čtvrté kapitole se budu zabývat organizací a systémem veřejné správy. Samozřejmostí je zahrnout právní základ organizace veřejné správy, subjekty a vykonavatele veřejné správy. Neopomenu zde ani principy organizace veřejné správy, které jsou její důležitou součástí.

V páté kapitole se pokusím vymezit činnost veřejné správy, její přesnou funkci a hlavní metody působení, jež rozdělím do dvou základních skupin, na metody obecné a konkrétní. Zejména se budu zabývat jejími formami činností, jako jsou správní akty, veřejnoprávní smlouvy, faktické úkony a bezprostřední zásahy.

Poslední kapitolu věnuji kontrole, která je pro veřejnou správu nezbytná. Kontrolu veřejné správy ve zkratce charakterizuji, příslušně ji rozdělím, uvedu její vykonavatele a jejich určité zaměření.

V závěru se budu snažit shrnout podstatu bakalářské práce v souladu s její strukturou.

Důležitým zdrojem při zpracování bakalářské práce bude publikace Správního práva od autora D. Hendrycha.

# 1 HISTORIE – VZNIK A VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY

V historii se veřejná správa členila na správu vnitřní, zahraniční, finanční, vojenskou a justiční, která byla nazývána policií. Ale koncem 18. století se toto označení pro veřejnou správu přestalo používat, termín policie se začal užívat jen na vnitřní správu.<sup>1</sup>

Moderní systém veřejné správy vznikl v období neoabsolutismu, který sahá až do poloviny 18. století, kdy došlo k postupnému přebudování stávajících institucí tak, aby sociální procesy byly regulovány potřebám policejního pečovatelského státu. Byla vybudována nová vládnoucí ideologie tzv. lidově demokratická správa a správní právo. Tyto změny zahájila Marie Terezie a postupem času ji následovali další nástupci.

## Období 1748 – 1848

V tomto období se datuje důležitý zlom, kdy Marie Terezie položila základy správní organizace. Přispěla ke vzniku moderní správy vydáním významných reforem, toto období se nazývá Tereziánské období. Cílem osvícenských reforem Marie Terezie bylo posílit stát, hospodářství, armádu, centralizace a germanizace.

Reformou veřejné správy podle autorky paní Cibákové se rozumí „...změny v jejích základních aspektech, tj. ve funkcích (úkolech) veřejné správy a jejich financování, organizaci správního systému a statusu zaměstnanců veřejné správy.“<sup>2</sup>

Mezi správní reformy patří zrušení české samostatnosti zřízením Česko-rakouské kanceláře v roce 1749, jiným slovem zrušení jednotlivých národních kanceláří v Čechách i v Uhrách, moc a správu centralizovala do Vídně a tam ji germanizovala. Druhým řídicím subjektem byl hlavní soud. Dále byrokratizovala správu, tzn. v úřadech směli být jen profesionální úředníci. Roku 1751 přinesla Marie Terezie

---

<sup>1</sup>PRŮCHA, P., a R. POMAHAČ. *Lexikon správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002. (s575).

<sup>2</sup>CIBÁKOVÁ, V., a I. MALÝ. *Veřejná správa v kontextu přípravy a vstupu státu do eurozóny*. 1. vyd. Brno: MU, 2009. (s9).

převrat, jejímž cílem byla likvidace posledních odpor stavovství. Byl zřízen soudní dvůr a zrušeno mučení.

Mezi hospodářské reformy patří podpora v podnikání; stanovila jednotnou měnu (tj. tolarová a zlatková) a zavedla tereziánský katastr, který sloužil pro daňové účely, byl to tzv. soupis poddanské půdy. V roce 1846 bylo zrušeno poddanství a bylo uvedeno v platnost tzv. Urbariální patent upravující postavení poddaných a šlechty, stát tak mohl výrazněji zasáhnout do vztahů mezi vrchnostmi a poddanými. Jako další reformy vydala M. Terezie v roce 1774 školskou reformu stanovující všeobecnou vzdělávací povinnost a v roce 1776 robotní patent, který upravil systém roboty, ale nic neřešil.

Prvorozený syn Josef II. následoval svou matku Marii Terezii v rozšiřování a prohlubování osvětských reformních programů. V roce 1781 zrušil patent o nevolnictví, lidé si tak mohli svobodně vybrat, kde chtějí žít, oddávat se a pracovat. Ve stejném roce vydal toleranční patent, který zrovnoprávnil všechna náboženství.

V roce 1848 vypukla Evropská revoluce, která se dotkla i státního aparátu. Vytvořila se ústřední správa úřadu a ministerstva byla koncipována a vymezena podle jednotlivých resortů (např. policie, armáda, finance, ...), v jejímž čele stál ministr. Ministři podléhali parlamentu a volil je panovník.

## **Období 1848 - 1918**

Druhá polovina 19. století a počátek 20. století bylo charakterizováno z české strany bojem za národní sebeurčení, z politické strany jistou demokratizací společnosti a ze strany státu postupnou modernizací a demokratizací celého systému veřejné správy, která byla dočasně přerušena v období 1855 – 1860 bachovským neoabsolutismem.<sup>3</sup>

V zavedeném Bachovském neoabsolutismu bylo provedeno mnoho změn v úřadech, zemědělství, clech a dalších oborech. Bachovský neoabsolutismus

---

<sup>3</sup>KOCOUREK, L. *Historický přehled: Správa v Českých zemích a v Československu v letech 1848 – 2005*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2007. ISBN 978-80-86754-75-8. (s97).

podporoval podnikání, vznikly obchodní a živnostenské komory (pozn. Živnostenský řád byl vydán roku 1859).

František Josef I., aby uklidnil veřejné mínění, slíbil lidu občanskou svobodu a vydání ústavy. Roku 1849 vydal Stadionovu ústavu nebo jinak zvanou oktrojovou ústavu. Později však v roce 1851 byla Stadionova ústava zrušena Silvestrovskými patenty, ale některé principy Stadionovy ústavy zůstaly v platnosti i po jejím zrušení. Na oktrojovou ústavu navázalo císařské rozhodnutí, které upravovalo organizaci veřejné správy, rozdělovalo ji tak do tří úrovní na země, kraje a okresy. Na úroveň země dohlížel místodržitel, který zastupoval vládu na zemském sněmu a řídil státní policii.

V roce 1855 došlo k podřízení státní správy. Místodržitel tedy vykonával nejvyšší vedení policie a zabezpečoval záležitosti veřejného pořádku a bezpečnosti.

Toto období bylo ukončeno vydáním Říjnového diplomu, ve kterém se panovník zavázal, že bude panovat ve shodě s vůlí institucí a to bylo počátkem nové éry, kdy došlo k obnově konstitucionalismu. Říšský obecní zákon vydaný 1862 vymezil obcím působnost samostatnou, přenesenou a strukturu orgánů.

Po vzniku Československé republiky byl jako první zákon vydán zákon č. 2/1918, který se také označoval jako recepční norma z důvodu převzetí dosavadních zemských a říšských zákonů a všech úřadů státních, obecních a samosprávních. Veřejná správa byla podřízená Národnímu výboru, který byl nejvyšší orgán státní moci, tato instituce vznikala v různých městech, obcích a okresech. Národní výbor mimo jiné zřídil 12 orgánů (tj. ministerstev) státní správy a nejvyšší správní soud. Avšak existence Národních výborů netrvala dlouho kvůli rozporu se snahami vlády a parlamentu, aby byly poměry konsolidovány, v roce 1918 tyto Národní výbory zanikly, kromě jediného v Praze, který byl přeměněn v Prozatímní národní shromáždění. Ústředními orgány státní správy se stala ministerstva a tato vláda byla ústředním orgánem moci nařizovací a výkonné. Mezi poslední věci, které stihl Národní výbor udělat, bylo mimo jiné vydání prozatímní ústavy zákon č. 37/1918 Sb., upravující soustavu nejvyšších orgánů státní moci. Soustavu tvořilo Národní shromáždění jinak známé jako revoluční shromáždění, vláda a prezident republiky.

## Období 1918 – 1939

V tomto období, přesněji v roce 1933, došlo při nástupu fašismu k výraznému oslabení demokratického charakteru státu a veřejné správy. Správa se začala přizpůsobovat nacistickému systému, který vedl k nastolení totalitárních principů vlády a veřejné správy.<sup>4</sup>

Národní výbor v Praze vyhlásil 28. října 1918 Československý stát za samostatný. Veřejná správa potřebovala zásadní reformu, a tak po dvou letech, v roce 1920, dostala konečnou podobu, tzv. zákon č. 126/1920 Sb., jejímž úkolem bylo zajištění integrace jednotlivých částí republiky, demokratizace orgánů územní správy, řešení poměru a zvýšení efektivnosti činnosti státní správy a samosprávy a byla zrušena úroveň zemí. Další reforma proběhla v roce 1927, kdy došlo ke schválení návrhu správní reformy, která prezentovala novou koncepci místní správy, přesněji zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Podle zmíněného zákona byla republika rozdělena na země a okresy.

V roce 1938 byl přijat ústavní zákon, zvaný také jako zmocňovací zákon č. 300/1938 Sb., kterým prezident republiky dostal oprávnění vydávat dekrety po dobu dvou let. Prezident tak mohl měnit ústavu a vláda vydávat různá opatření aniž by bylo potřeba zákona.

V období druhé republiky došlo k odklonu od demokratického režimu a později, 16. března 1939, byl vydán Hitlerův výnos o zřízení Protektorátu Čechy a Moravy. To bylo následkem přijetí zmocňovacího zákona, protože pravomoc parlamentu byla přenesena na moc výkonnou.

---

<sup>4</sup>KOCOUREK, L. *Historický přehled: Správa v Českých zemích a v Československu v letech 1848 – 2005*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2007. ISBN 978-80-86754-75-8. (s112).

## **Období 1945 – 1948**

Prozatímní Národní shromáždění v první fázi poválečného vývoje Československa nebylo ještě ustanoveno, proto se veškeré legislativní aktivity prováděli prostřednictvím prezidentských dekretů. A tak bylo uděleno prezidentu republiky, Edvardu Benešovi, oprávnění vykonávat v nezbytných případech zákonodárnou pravomoc. On tak činil formou dekretů, které musel schválit také předseda vlády nebo pověřený ministr. Tyto dekrety byly prohlášeny za součást československého právního řádu. A i když přibližně polovina Benešových dekretů byla později zrušena, faktem zůstává, že po jejich vyhlášení zanikl právní stát, což do značné míry napomohlo nástupu komunistické totality (tj. únor 1948).

V dubnu 1945 byl schválen Košický program, který o nové republice říkal, že bude státem lidové demokracie, která zabezpečí základní politické, sociální a hospodářské změny. Tento dokument se později stal politicky nejvýznamnějším.

Při obnově československého státu se staly orgány ve veřejné správě národní výbory, které představovaly mocenský faktor, protože nahradily dosavadní orgány obecní, orgány státní správy i samosprávy na úrovni okresů a zemí.

## **Období 1948 – 1989**

V květnu roku 1948 byla dokončena a přijata ústava, která nesla řadu demokratických ustanovení, ale její fungování však odpovídala poměrům, které byly vytvořeny komunisty po převzetí moci. Ústava definovala vládu jako nejvyšší orgán výkonné a vládní moci, která je odpovědná Národnímu shromáždění a národní výbory vymezila jako vykonavatele státní moci.

V roce 1948 byla nastolena komunistická totalita, kterou se rozumí vláda KSČ, jejíž vláda byla zahájena únorovým převratem roku 1948 a byla ukončena sametovou revolucí v listopadu 1989. Během tohoto režimu byly statisíce lidí z politických důvodů uvězněny nebo poslány do pracovních nebo koncentračních táborů a mnoho dalších se stalo obětí justičních vražd. Stanovilo se mnoho omezení, ale byly i zaručeny některé sociální jistoty. Byla omezena základní lidská práva (tj. svoboda slova, svoboda

politického a náboženského přesvědčení, právo na vzdělání a právo se shromažďovat, ztráta možnosti svobodně cestovat do zemí nepřátelských socialistickému zřízení). Dále režim prosadil přestavbu ekonomiky a znárodňování, v politických procesech odstranil všechny skutečné, ale i potenciální protivníky nového režimu a přiměl obyvatelstvo k přijetí nového společenského pořádku. Režim na systému státní správy skoro nic nezměnil, jen ho upravoval novým společenským a ekonomickým poměrům.

V roce 1950 bylo vydáno vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů a to vyvolalo zvýšení zájmů občanů o veřejné záležitosti. Koncem 50. let nastaly hospodářské problémy, díky nimž došlo k přeměně ze socialismu na komunismus.

První fází rozdělení Československa byla její federalizace, která se datuje k 1. lednu 1969, kdy se unitární Československá socialistická republika přeměnila ve federaci dvou svrchovaných států, na Českou socialistickou republiku a Slovanskou socialistickou republiku.

V 70. letech chtěla KSČ zlepšit výkon správy a proto vyhlásila urbanizaci, která měla vést k jednotnému osídlení, a tím ke sblížení života ve městech a na venkově, ale nestalo se tak. Následně v 80. letech došlo k úpadku politického a ekonomického režimu, ale ani snaha formou represí úpadek nezastavila.

Posléze byl komunistický režim panující v Československu od 25. února 1948 do 17. listopadu 1989 podle zákona o protiprávnosti komunistického režimu prohlášen za nelegitimní, zločinný a zavrženíhodný.

### **Období od roku 1990 po současnost**

Po roce 1990 proběhly změny politického uspořádání Československa, byla zrušena vedoucí úloha KSČ a došlo k parlamentnímu modelu dělby moci. Dále byl zrušen systém národních výborů, čímž došlo k obnovení obecního zřízení. Státní správa byla v obcích zajišťována okresními úřady.



Došlo k několika reformám, hlavní reformou byla decentralizace veřejné správy na státní správu a samosprávu, další reformy se týkaly organizační struktury veřejné správy, územní správy a ústřední státní správy, postavení zaměstnanců ve veřejné správě, kvality a obsahu veřejné správy, jejímž obsahem je informatizace veřejné správy, veřejné a občanské kontroly, zvýšení účinnosti veřejných financí, vzdělávání ve veřejné správě, dostupnosti a kvality veřejných služeb a řízení veřejného sektoru.

Po téměř 75 letech přestalo Československo existovat a 1. ledna 1993 vznikly dva samostatné státy, Česká republika a Slovenská republika. Česká republika se postupně stala členem významných demokratických organizací jako je Nato, kde se podílí na společné obraně demokratických států a Evropské unie, kde spolupracuje s ostatními evropskými státy.

Kvůli externím a interním tlakům byla v roce 1998 přijata ucelenější vládní koncepce správní reformy, jejímž záměrem byla státní služba, vzdělávání správních úředníků, kontrola veřejné správy a reformy právního řádu.

Krajské orgány začaly fungovat od roku 2001 (tj. zastupitelstvo, hejtman, rada kraje a krajský úřad) a od roku 2003 měly obecní úřady obcí rozšířenou působnost, tudíž občané měli lepší dostupnost k veřejné správě oproti minulosti. Už tak nemuseli cestovat se speciálními žádostmi na úplně jiné místo (tj. obec vykonávala dva druhy působností, samosprávnou činnost pro svou obec a výkon státní správy v přenesené působnosti pro stanovený správní obvod).

Období 1990 – 1992 je chápáno jako období federálního státu, 1992 – 1997 je považováno za období dvou koaličních vlád a v období 1998 – 2002 vládla menšinová vláda sociálně demokratická.

## 2 SPRÁVNÍ PRÁVO

Všechny státy mají správní právo, neboť všechny mají veřejnou správu. Existuje mnoho definic správního práva, které se nemusí v každém státě shodovat, stejně tak jako jeho umístění v právním řádu. Správní právo je tedy částí právního řádu, které upravuje veřejnou správu, tzn. správní právo je odvětvím českého práva, neboť má samostatný předmět právní úpravy. Jedná se o soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, týkající se její organizace, činnosti a vzniku vztahů při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a na druhé straně mezi fyzickými nebo právnickými osobami. Pojem a předmět správního práva je stanoven nejen na základě obecných představ platných jako zásady pro jakoukoli veřejnou správu, ale hlavně na základě konkrétního fenoménu. Pro správní právo je charakteristická úprava vztahů mezi nerovnými subjekty, prosazování a chránění veřejných zájmů a možnost správního donucení, jakožto donucení veřejnou mocí. Konkrétní obsah realizace správního práva je autoritativně určován úřední mocí.

Správní právo se v Evropě začalo vyvíjet prvně ve dvou konceptech, práva francouzského a anglického, k nim se postupně přidalo i německo-rakouské právo. Správní právo francouzské se jevilo prvním moderním správním právem, neboť našlo zvláštní podobu a vyjádření v rámci práva veřejného. V 70. letech 19. století se Francie rozhodla pro republikánskou vládní formu, kde má Státní rada, jako nezávislý orgán dvojí funkci, poradní a soudní. To vedlo ke správným a spravedlivým rozhodnutím. Později se ve Francii vytvořila rozvětvená soustava správního soudnictví, která napomáhala řešit sporné otázky správního práva. Správní právo německo-rakouské našlo do určité míry své východisko ve francouzské doktríně. Kvůli vlivu soudcovského práva reprezentovaný správním právem francouzským a anglickým, došlo k rozvoji soudcovského práva i ve správním právu Německa a Rakouska. V 50. letech minulého století se stala soudní kontrola veřejné správy úhelným kamenem rozvoje správního práva. Správní právo anglické se od obou předchozích koncepcí liší, poněvadž předešlé koncepce jsou založené na rozdílu mezi právem veřejným a právem soukromým. Kdežto u práva anglického je představa spojována s tím, do jaké míry takové právo odpovídá klasické britské ústavní teorii založené na suverenitě parlamentu, tudíž

veřejná správa odpovídá za všechny své akty před obecnými soudy, které uplatňují obecné právo. Vývoj práva britského vedl ke sblížení se správním právem kontinentálním.<sup>5</sup>

Dušan Hendrych ve své publikaci „Správní právo – Obecná část“ uvádí několik definic správního práva od různých autorů: „*J. Pražák definuje správní právo jako souhrn právních pravidel, jimiž... je upravena činnost státu a veřejných korporací, jinými slovy upravena jest působnost výkonné moci ve státě. K této definici Pražák předesílá, že jde o činnost státu a veřejnoprávních korporací, jež je veřejnou správou. [...] Fr. Vavřínek považuje správní právo za soubor právních pravidel na správu se vztahujících a jí vlastních. Fr. Weyr prohlašuje správní právo za onu část právního řádu, která obsahuje normy týkající se jak její organizace, tak činnosti.*“<sup>6</sup>

Správní právo se jeví jako soubor pravidel chování, jeho posláním je regulace společenských vztahů, která je úzce spjata se státem, s prosazením, garancí a vyjádřením státní vůle. Správní právo je také definováno jako správní právo upravující v činnosti subjektů a vykonavatelů veřejné správy, jejich vztahy k občanům a právním subjektům. V současné době je veřejná správa službou občanům, a to poukazuje na demokratizaci správního práva. Správní právo je právem nekodifikovaným. Uspořádání tohoto odvětví v právním řádu je složité, proto jsou vymezeny jeho jednotlivé části. Rozlišuje se na část obecnou (tj. správní právo obecné) a část zvláštní (tj. správní právo hmotné). Obecné správní právo obsahuje pojmy, právní instituty, zásady a úpravy platící pro veškerou veřejnou správu, protože obsahuje všechno společné, obecné a typicky platné. Tato část správního práva je mimo jiné základem pro jiné odvětví veřejného práva v působnosti správních úřadů (např. finanční právo, sociální právo). Jak je výše uvedeno, správní právo je nekodifikované právo, proto je uspořádání obecné části a jeho obsah záležitostí vědeckých monografií nebo různých autorů publikací správního práva. Obecná část správního práva obsahuje společný základ pro tvorbu, aplikaci a kontrolu správního práva hmotného. Zvláštní část správního práva obsahuje hmotněprávní úpravu jednotlivých správních odvětví, které jsou obsažena v mnoha

---

<sup>5</sup>HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. (s16-18).

<sup>6</sup>HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. (s18-19).

právních předpisech různé právní síly. Takovými správními odvětvími jsou obory činnosti veřejné správy. Právě tato část správního práva umožňuje podrobnější výklad institutů jednotlivých hmotných úprav (např. stavební právo). Lze sem zahrnout i průřezovou úpravu hospodářského práva, komunálního práva a další obdobná práva.

Správní právo je zejména rozděleno na právo hmotné a právo procesní. Za hmotné právo se označují normy obsahující činnost správních orgánů a požadavky k plnění úkolů veřejné správy, dále právo upravuje působnost a pravomoci správních úřadů a veřejná práva a povinnosti vůči správě stojících osob. Správní právo procesní může být považováno za samostatný obor práva a chápe se v širším a v užším smyslu. V širším významu se jedná o normy upravující organizaci a působnost správních orgánů a úřadů a v užším významu jde pouze o úpravu správního řízení ve věci externího rozhodování správních orgánů. Správní právo se dále dělí na právo organizační a právo trestní. Právo organizační konkretizuje postavení, organizaci, pravomoc a působnost subjektů veřejné správy a především zakotvuje zásady organizace veřejné správy. Právo trestní, jak už napovídá název, zahrnuje úpravu základů a následků odpovědnosti za správní delikty.

Dalším členěním správního práva je na vnitřní a vnější. Vnitřní správní právo znamená soubor služebních předpisů zakládající práva a povinnosti pouze uvnitř správního úřadu nebo jiného vykonavatele veřejné správy a proti občanům stojícím vně určité instituce mají účinky pouze výjimečně.

Důležitým rozdělením je především základní rozdělení práva na právo veřejné a právo soukromé. Dříve se preferovalo pouze právo veřejné a pokusy o dualismus byly kritizovány. U nás se zastávala teorie socialistického práva, která vycházela z marxismu-leninismu, ale i přesto nebylo odstraněno vnitřní členění práva na různá odvětví v tomto právním systému, jejíž povahové rozdíly poukazovaly na veřejnoprávní a soukromoprávní odvětví. Současné rozdělení práva se jeví jako funkční, přispívá k vymezení různých právních oborů a posouzení jejich vzájemných vztahů, lépe se tak určují metody a formy působení práva. Takovým právním oborem ve veřejném právu je správní právo, které tvoří základ veřejné správy, jejíž činnost není zcela pokryta, protože do části agendy veřejné správy zasahují jiné i obory jak veřejného práva, tak i soukromého práva. Nadřazenost veřejné moci v zákonem vymezených případech vůči

ostatním subjektům práva vyjadřuje právo veřejné (tj. Ústavní, finanční, trestní a občanské) a právo soukromé (tj. občanské právo a pracovní právo). Správní právo, jako právo veřejné, chrání veřejný zájem, upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty a obsahuje možnost správního donucení.

Základními principy správního práva je princip rovnosti a princip vázanosti. Princip rovnosti říká, že pokud se všichni nacházejí ve stejné situaci, mají být podrobeni stejnému zacházení. Princip vázanosti poukazuje na veřejnou moc, která je vázaná cílem svého působení a nesmí zneužít své moci.

V oblasti správního práva je hlavním a stěžejním právním předpisem zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který se stal účinný 1. ledna 2006. Jeho hlavní funkcí v systému práva je upravit postup správních orgánů při aplikaci norem správního práva hmotného. Tato aplikace se nazývá správní řízení, jejíž hlavní funkcí je vydávání rozhodnutí, jimž se určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že takováto osoba má nebo nemá práva a povinnosti. Takto je pojem správního řízení upraven v § 9 správního řádu.<sup>7</sup>

## **2.1 Prameny správního práva**

Správní právo je právní normou, jejíž platnost a závaznost závisí na existenci pramenů správního práva, v nichž je právo obsaženo, především se jedná pouze o právo psané. Prameny správního práva jsou tzv. formy obsahující určité pravidlo chování, které stát uznává. Zmíněné formy jsou především upraveny ústavním právem, čili je zaručena jejich legalita (tj. právní jistota). Ústavní úprava stanovuje, kde lze právo nalézt, možnost seznámit se s ním a určuje, co je a není právem.

---

<sup>7</sup>Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Pro prameny správního práva je charakteristická jejich mnohočetnost, hierarchičnost a existence autonomních normativních systémů, jimiž jsou statutární předpisy samosprávy. Do obecných pramenů správního práva spadají ústava a ústavní zákony, mezinárodní smlouvy a právo unijní, zákony a zákonné opatření senátu, nařízení vlády, obecně závazné právní předpisy a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nařízení a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů.

Nejdůležitějšími konkrétními prameny správního práva se jeví: zákon o obcích č. 128/2000 Sb., zákon o krajích č. 129/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., správní řád č. 500/2004 Sb., a kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.

Aby právní předpisy (tj. ústavní a jiné zákony, zákonná opatření senátu a nařízení vlády, právní předpisy vydávané ministerstvy, ústředními správními úřady, jinými správními úřady) vešly v platnost, musí se nejprve publikovat v plném znění ve Sbírce zákonů a poté se příslušně vyhlásit. Např. obce své právní předpisy vyhláší podle zvláštních zákonů vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Naopak kraje své předpisy opět podle zvláštních zákonů uveřejňují ve Věstníku právních předpisů kraje a umožňují k němu dálkový přístup.

## **2.2 Subjekty správního práva**

Subjektem správního práva je ten, kterému správní právo přiznává právní subjektivitu<sup>8</sup>. Správní subjekty se rozdělují na subjekty vykonávající veřejnou správu a subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána. Subjekty vykonávající veřejnou správu jsou tzv. subjekty veřejné správy, kterými jsou orgány státní správy a veřejnoprávní korporace a jejich orgány. Subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, jsou občané v podobě fyzických a právnických osob.

---

<sup>8</sup>Právní subjektivita je označení způsobilosti osoby mít práva a povinnosti, tzn. být nositelem práv a povinností v právních vztazích.

Nejvýše postaveným subjektem je stát, kterého ve veřejné správě zastupují orgány státní správy, dalšími vystupujícími subjekty jsou veřejnoprávní korporace a jejich orgány. Vznik subjektů správního práva jako správních orgánů, jsou zřizovány zákonem, který vymezuje jejich postavení, působnost a pravomoc. Působnost správního orgánu poukazuje na jeho předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, ale především zahrnuje věcnou a územní působnost, kde uplatňuje danou pravomoc. Věcnou působností se rozumí daný okruh zaměření příslušných otázek, naproti tomu územní působnost udává přesně vymezené území, ve kterém je správní orgán oprávněn realizovat svou pravomoc. Taková pravomoc správního orgánu je chápána jako souhrn oprávnění, jimiž správní orgán disponuje a souhrn právních povinností, jež jsou správnímu orgánu uloženy. Pro jeho potřeby při plnění úkolů a řešení různých otázek mu jsou dány právní prostředky, které má k dispozici pro realizaci své působnosti.

Orgány státní správy vystupují jednak jako celek státního mechanismu a jednak jako samostatná organizační jednotka soustavy orgánů státní správy. Jejich posláním je uskutečňování státní správy, a to metodami a prostředky státně mocenského charakteru. Pro orgány státní správy je typické v případě vynucení právních povinností stanovenými normami správního práva použití prostředků státního donucení. Od orgánů státní správy se rozlišují státní organizace, jejichž posláním není výkon státní správy, ale plnění jiných úkolů v zájmu státu. Tyto organizace zřizuje a financuje stát, ale orgány státní správy ovlivňují jejich činnost.

Veřejnoprávní korporace je společenství osob spojených, kterým je přiznána příslušná právní subjektivita. Vystupují tedy pouze tam, kde disponují právní subjektivitou ve sféře veřejného práva. Danou problematikou se budu věnovat, viz v kapitole 4 Organizace veřejné správy.

Fyzické osoby, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy, mají ve správně právních vztazích ke konkrétnímu subjektu veřejné správy nerovné postavení, tedy podřadné. Fyzické osoby disponují právní subjektivitou, to z nich dělá nositele práv a povinností. Této způsobilosti fyzická osoba nabývá narozením a trvá po celý její život a zaniká smrtí. Za určitých okolností může být přiznána i počatému, dosud nenarozenému dítěti. Způsobilost k právním úkonům nabývá teprve tehdy, až fyzická osoba dosáhne určitého věku, tedy plnoletosti.

Právnícké osoby jako subjekty správního práva již mají způsobilost k právům a povinnostem podle norem správního práva. Způsobilost k právním úkonům získávají až zápisem do příslušného rejstříku právnických osob a zaniká jejím výmazem. Právníckými osobami podle platné právní úpravy jsou sdružení fyzických nebo právnických osob (příkladem jsou obchodní společnosti, družstva, církve, politické strany a občanská sdružení), účelová sdružení majetku, jako jsou např. nadace a státní fondy, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, u kterých to stanoví zákon (příkladem jsou banky, pojišťovny a státní podniky).

### **2.3 Správněprávní vztahy**

Správněprávní vztahy jsou specifickými právními vztahy upravenými normami správního práva. Jedná se o tzv. společenské vztahy, které se realizují a vznikají při výkonu veřejné správy. Ve správněprávních vztazích relativně převažují konkrétní správněprávní vztahy, jež jsou individualizovány co do subjektů a obsahu. Pro správněprávní vztahy je charakteristické, že jeden ze subjektů je vždy orgán veřejné správy, který prosazuje veřejné zájmy veřejné správy. Při regulaci těchto vztahů se vždy uplatňuje administrativněsprávní metoda společenských vztahů.

Podstata administrativněsprávní metody spočívá ve vyjádření mocenské převahy subjektů veřejné správy jakožto nositelů veřejné moci v příslušných správněprávních vztazích. Jejím vyjádřením je tedy nerovnost subjektů v příslušných vztazích, kdy adresát ve správněprávním působení závisí na subjektu tohoto působení.



### 3 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Pojem veřejná správa není lehké výstižně definovat, neboť existuje mnoho definic. Většinou se veřejnou správou rozumí správa veřejných záležitostí vykonávána subjekty veřejné správy a jejich orgány ve společnosti zorganizované ve stát, která je projevem realizace výkonné moci ve státě a samosprávné moci. Veřejná správa a její pravomoc i působnost orgánů veřejné správy je vymezena a upravena příslušnými právními normami správního práva.

Veřejná správa a její základ je zakotven v právních předpisech nejvyšší právní síly. Takovými právními předpisy jsou především Ústava České republiky č. 1/1993 Sb., a Listina základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Tento předpis např. zakotvuje: svobodu a rovnost (Čl. 1), zásadu legality (Čl. 2, odst. 2), zásadu rovnosti a zákaz diskriminace (Čl. 3, odst. 1), ukládání povinností a jejich meze (Čl. 4), ochranu osobních údajů (Čl. 10, odst. 3), svobodu projevu a právo na informace (Čl. 17), právo na spravedlivý proces, na nezávislost a nestrannost soudu (Čl. 36, odst. 1, 2).<sup>9</sup> Ústavní základ veřejné správy v Ústavě České republiky je nejvýše postavený zákon v České republice platný od 1. 1. 1993, který upravuje základní organizaci české veřejné správy.

Na veřejnou správu se lze dívat dvojím pohledem. Z prvního pohledu se jedná o instituce neboli úřady, které veřejnou správu vykonávají a z druhého pohledu je veřejná správa určitý druh činnosti (tj. spravování veřejných záležitostí). Veřejná správa vytváří předpoklady pro uskutečnění veřejných záležitostí. Proto veřejná správa může být chápána z materiálního (funkčního) a formálního (organizačního, institucionálního) hlediska. Z materiálního pojetí je veřejná správa činnost, která je vykonávána státními nebo jinými veřejnými orgány veřejné správy k uspokojení veřejného zájmu. Z tohoto hlediska se veřejná správa vymezuje pozitivně a negativně. Pozitivní vymezení správy

---

<sup>9</sup>Předpis č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVODOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. [online]. 2013 [cit. 2013-12-09]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40453&nr=2~2F1993&rpp=15#local-content>.

popisuje správní úkony, jejich povahu a jakékoli činnosti, při nichž jsou správní orgány vázány správními předpisy. Negativní pojetí správy obsahuje souhrn činností, které nejsou svým obsahem ani zákonodárné, ani soudní. Formální pojetí veřejné správy je definováno jako činnost organizací označených jako správní úřady, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly.

Veřejná správa je charakterizována jako činnost podzákonná/mocenská, výkonná, nařizovací a organizátorská. Podzákonnost veřejné správy udává jejím subjektům povinnost řídit se při své činnosti zákony. Mohou působit v mezích a na základě zákona. Výkonnost veřejné správy je dána naplňováním zákonů (např. školský zákon). Nařizující činnost ve veřejné správě znamená vydávání nařízení, které se uskutečňuje prostřednictvím individuálních právních aktů, jestliže má ale formu obecně závazného právního předpisu, je vydán na základě zákona a k jeho provedení. Organizátorská činnost je každodenní činností správních úřadů a dalších subjektů veřejné správy, spočívá v řízení, kontrole a koordinaci správní agendy. V rámci této činnosti jsou prováděny různé registrace, evidence obyvatel apod.

Veřejná správa zastává různé funkce, funkci ochrannou a bezpečnostní tzn. povinnost veřejné správy zajistit vnější bezpečnost a pořádek ve státě, a funkci regulační, ve které dochází o rozvíti politického pluralismu, o solidaritu a vštěpení tolerance. Důležité postavení má i v jiných oblastech jako je sociální zabezpečení, průmysl a obchod, finance, doprava, informatika, ochrana a bezpečnost, ochrana životního prostředí, zahraničí a školství.

Především ale musí splňovat princip legality a princip odpovědnosti a subsidiarity. Princip legality ve veřejné správě je možné vymezit jako vázanost správy zákonem. Dvě velice úzce navzájem provázané stránky tohoto principu říkají, že veřejná správa je povinna chovat se v souladu se zákonem a zároveň je povinna projevovat iniciativu při realizaci zákona. Princip odpovědnosti v duchu latinské právníkové sentence znamená, že služba veřejné správy ve prospěch určitých klientů nesmí stát nespravedlivou újmou pro jiné osoby. Princip subsidiarity uznává na jedné straně autonomii jedince a na té druhé si do všech důsledků uvědomuje, jak slabý

jedinec může oproti společnosti a státu být.<sup>10</sup> V podstatě určuje vztah mezi vyššími a nižšími společenskými jednotkami. Vyšší společenské jednotky by měly respektovat pravomoc organizačně nižších jednotek.

### 3.1 Decentralizace veřejné správy

Po roce 1989 bylo hlavní snahou decentralizovat veřejnou správu, ustanovit vyšší územně samosprávné celky (tj. kraje) a vymezit jejich samostatnou a přenesenou působnost.

Centralizaci veřejné správy chápeme do roku 1990, kdy nositelem veřejné správy byl pouze stát, v tomto roce se udál důležitý zlom veřejné správy, kdy došlo k její decentralizaci, v současné době je rozdělena na státní správu a samosprávu. Decentralizace pomohla občanům k lepší dostupnosti veřejné správy.

V roce 1990 došlo k obnovení obecné samosprávy zrušením soustavy národních výborů novým obecním zřízením, byl vydán zákon o obcích č. 367/1990 Sb., který stanovuje obcím přenesenou a samostatnou působnost.

Přenesená působnost podle §21 odst. 2 zákon č. 367/1990 Sb., o obcích: *„Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy.“* Podle §22: *„Obce v přenesené působnosti vykonávají státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popřípadě městské národní výbory třetí kategorie, do počátku účinnosti tohoto zákona.“*<sup>11</sup>

Samostatná působnost podle §13 odst. 1 tentýž zákon: *„Obec spravuje své záležitosti samostatně...“* Podle §13 odst. 2: *„Při výkonu samostatné působnosti se*

---

<sup>10</sup>POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vyd. Praha: ISV nakladatelství, 1999. ISBN 80-85866-42-0. (s91,92,94).

<sup>11</sup>PRŮCHA, P. Soubor správně právních předpisů. Brno: MU, 1992. ISBN 80-210-0389-8. (s41).

*obec řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.*“ Podle §14 odst. 1: „...*obec zabezpečuje hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce ...*“<sup>12</sup>

Tento zákon byl nahrazen novým, zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, jehož působnost zůstala stejná, §8 pouze dodává : „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“<sup>13</sup>

Následně v roce 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků, kterým byly vytvořeny vyšší územně samosprávné celky (tj. celkem 14).

Jak už bylo řečeno, stát se projevuje realizací výkonné moci a samosprávné moci, touto mocí se rozumí tzv. veřejná moc, která je rozdělena na státní moc a zbývající veřejnou moc. Stát disponuje státní mocí a zbývající veřejná moc, je svěřena subjektům nestátního charakteru, přesněji se jedná o subjekty územní samosprávy a ty slouží ke správě veřejných záležitostí. Veřejná správa svou moc ve státě realizuje prostřednictvím právního řádu, který udržuje ústavní pořádek. Částí právního řádu je správní právo upravující společenské vztahy ve veřejné správě. Správní právo představuje právní rámec pro výkon veřejné správy.

Základní rozdělení veřejné správy tedy závisí na nositeli veřejné moci, proto ji lze rozdělit na státní správu, veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu. Tyto subsystemy působí vedle sebe, vzájemně se ovlivňují a doplňují.

---

<sup>12</sup>Tamtéž (s38)

<sup>13</sup>Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). [online]. 2013 [cit. 2013-12-03]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49296&recShow=7&fulltext=p~C5~99enesen~C3~A1~20p~C5~AFsobnost&nr=128~2F2000&part=&name=z~C3~A1kon~20o~20obc~C3~ADch&rpp=15#parCnt>.

**Obrázek 1: Orientační rozdělení veřejné správy**



Zdroj: HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Organizace veřejné správy II*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2005. ISBN 80-7251-191-2. (s49).

### 3.2 Státní správa

Veřejná správa je ve státní správě uskutečňována jménem státu a v jeho zájmu. Státní správa je klíčovou a je považována za jádro veřejné správy. Charakter státní správy je zásadně podzákonný, nařizovací a prováděcí. Podzákonný charakter má proto, že státní správa je vázána zákony a řídí se jejich obsahem, dále má nařizovací charakter, protože státní správa může vydávat vlastní správní akty a prováděcí charakter, protože slouží jako organizované zabezpečení exekutivy, jejímž úkolem je provádění zákonů, které přijala exekutiva.

Státní správa je realizací výkonné moci státu, kterou vykonává přímo nebo nepřímo. Přímá státní správa je vykonávána bezprostředně státními orgány nebo jednotlivými organizačními složkami státu. Nepřímá státní správa je vykonávána veřejnoprávními korporacemi (tj. obcemi nebo kraji), ale mohou ji vykonávat

i soukromé fyzické osoby nebo právnické osoby a to za podmínek, které stanoví zákon, vykonává se na základě tzv. zákonné delegace.

Činnost státní správy se zaměřuje na procesy uvnitř státní správy, ale také na adresáty mimo státní správu, jedná se o působení na fyzické a právnické osoby, na které státní správa směřuje a je vykonávána. Posláním vnitřní činnosti státní správy je zajištění žádoucího a reálného fungování vlastního systému orgánů státní správy. Vnější činnost státní správy je zaměřená na usměrňování procesů, které se realizují v jiné sféře, než je státní správa (tj. fyzické a právnické osoby, vůči nimž se státní správa směřuje a je vykonávána).

### **3.3 Samospráva**

Jedná se o organizované společenství lidí, které si samostatně spravuje své záležitosti a činí rozhodnutí přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Vznik a působnost samosprávných celků, vzniká na základě právního rámce vymezeného státem, který může zasahovat do činnosti samosprávných celků v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, způsobem stanoveným zákonem. Samospráva ve veřejné správě představuje výkonné působení a ovlivňování společenského života a to prostředky nestátního charakteru. Samospráva se souběžně se státní správou spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

Samospráva se rozlišuje na územní samosprávu a zájmovou samosprávu. Přičemž charakteristické znaky samosprávy jsou shodné jak pro územní, tak i pro zájmovou samosprávu. Odlišují se v jejím organizačním pojetí, kdy územní samospráva je vázána na územní členění státu a na strukturu územní samosprávy. Kdežto struktura u zájmové samosprávy je koncipována rezortně. Také se odlišují v obsahu věcné náplně samosprávy, kdy územní samospráva je všeobecně zaměřená a zájmová samospráva je zaměřena speciálně.

### **3.3.1 Územní samospráva**

Základním územním samosprávným celkem je obec upravený zákonem č. 128/2000 S., o obcích, který je součástí vyššího územního samosprávného celku, tedy kraje, upravený zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích. Územně samosprávné celky musejí mít vymezené katastrální území a v právních vztazích vystupovat pod svým vlastním jménem a nést odpovědnost z těchto vztahů. Samosprávná území jsou spravována zastupitelstvem, který je oprávněn vydávat obecně závazné vyhlášky. Jejich zrušení je možné pouze ústavním zákonem.

Územně samosprávné celky jsou tzv. veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Do jejich činnosti může zasahovat stát, v případě, že to vyžaduje ochrana zákona.

### **3.3.2 Zájmová samospráva**

V současné době má zájmová samospráva (nazývána také jako profesní samospráva) ve veřejné správě důležité místo, ačkoliv má slabé zakotvení, neboť Ústava ČR se o ní nezmiňuje. Jejím hlavním představitelem jsou komory s povinným členstvím. Tyto komory jsou zřizovány na základě zákona a vystupují jako právnické osoby mající oprávnění vydávat vnitřní předpisy pro komoru i její členy. V některých zájmových korporacích toto členství nevzniká automaticky, ale předpokládá se jednání zájemce o členství. Členem profesní komory se může stát fyzická osoba, která splňuje určité předpoklady stanovené zákonem. Podmínky přijetí mohou být např. dosažení určitého vzdělání a absolvovaná praxe. Prostřednictvím profesních komor je veřejná správa vykonávána příslušným orgánem komory, který ověřuje splnění veřejnoprávních podmínek činnosti v daném oboru a vede příslušnou evidenci. Také dohlíží nad řádným výkonem profesní činnosti a plní funkce, jako je organizace dalšího vzdělávání svých členů.

Takovými samosprávnými stavovskými organizacemi jsou např. Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky, Komora daňových poradců České republiky a Komora patentových zástupců.



## 4 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa řeší a organizuje různé společenské situace, vymezuje se jako správa veřejných záležitostí vykonávaná subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů. Je to taková instituce, která má vytvořenou stálou strukturu založenou na právu, proto ji může nejenom vytvářet, ale i měnit nebo rušit. Veřejná správa řeší problematiku spojenou s působností orgánů veřejné správy, jejich postavení apod. Jak už bylo zmíněno, veřejná správa se dělí na státní správu a veřejnou samosprávu, která je vykonávaná příslušnými správními orgány.

Organizaci veřejné správy chápeme jako systém vzájemně propojených orgánů veřejné správy, který se řídí organizačními pravidly zvanými organizační principy. Organizační principy jsou tzv. doporučení pro institucionální (tj. jako systém orgánů) a formální (tj. vyjádřena pevnou hierarchickou strukturou) utváření organizace. Systém veřejné správy byl vytvořen za účelem dosažení cílů stanovené právem a zejména organizační uspořádání veřejné správy ovlivňuje její fungování a plnění stanovených úkolů.

Organizace se také rozlišují na formální a neformální, přičemž formální organizace uskutečňuje zamýšlené, stálé a cílově zaměřené vztahy, jejímiž základními prvky jsou pevná struktura, pravidla jednání a formální komunikační systém. Neformální organizace v podstatě znamená spontánně vznikající vztahový systém, jehož základními prvky jsou zejména osobní přání, očekávání, sympatie, osobní vztahy, neformální komunikace a neformální vytváření skupin.

## 4.1 Právní základ organizace veřejné správy

Je nutné, aby organizace veřejné správy byla regulována právními normami, neboť zahrnují její právní základ a stanovují základní pravidla jejího fungování. Postavení veřejné správy, její kompetence a postavení adresátů veřejné správy je upraveno v Ústavě České republiky a v ústavních zákonech.<sup>14</sup> Podle Ústavy ČR může vláda na základě generálního zmocnění vydávat odvozené právní předpisy.<sup>15</sup> Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou také, ale na základě speciálního zákonného zmocnění. Zaniknutí právního předpisu je možné pouze uplynutím stanovené doby nebo vydáním nového právního předpisu stejné nebo vyšší právní síly.

## 4.2 Subjekty veřejné správy

Subjekty veřejné správy jsou nositeli veřejných práv a povinností, za níž nesou odpovědnost. Veřejná správa je rozdělena na státní správu garantovanou státem a zbývající veřejnou správu, za kterou odpovídají jiné subjekty veřejné správy. Mezi subjekty veřejné správy patří stát a jiné subjekty, o nichž to stanoví Ústava nebo zákon. Takovými subjekty jsou veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a veřejné podniky, státní fondy, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a veřejné výzkumné instituce.<sup>16</sup>

Vrcholným orgánem je stát, a proto je považován za nejdůležitější subjekt veřejné správy. Stát je právnickou osobu, jedná se o suverénní korporaci se znaky veřejnoprávní i soukromoprávní korporace. Stát ke svému výkonu používá státní

---

<sup>14</sup>Ústavní zákony mají nejvyšší právní sílu, z nichž jsou odvozeny ostatní právní předpisy, tudíž jsou jí podřazeny.

<sup>15</sup>Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, účinnost pak nabývá dnem, který je uveden v textu právního předpisu. Jestliže není stanoven den účinnosti, nabývá účinnost právního předpis 15. den po vyhlášení.

<sup>16</sup>SLÁDEČEK, M. *Obecné správní právo*. 3. aktual. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. (s253).

správu, která zřizuje organizační složky (tj. slouží pro přímý výkon). Její výkon přenáší i na orgány jiných subjektů (tj. slouží pro nepřímý výkon) a část veřejné správy postupuje k přímému výkonu orgánů nestátních subjektů (jedná se o samosprávu).

Veřejnoprávní korporace je definována jako sdružení osob tvořící samostatný společensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Ke zřízení veřejnoprávní korporace dochází na základě zákona nebo jiného vrchnostenského aktu. Veřejnoprávní korporace se rozlišují na korporace územní, pro jejíž činnost je určující vymezené území, korporace zájmové, jejichž vznik souvisí s výkonem nějakého povolání a kvalifikací osob a korporace věcné, kdy členství souvisí s vlastnictvím dané věci.

Veřejný ústav je vytvořen za účelem plnění určité veřejné služby orgánem nebo subjektem veřejné správy. Může se jednat o samostatné nebo nesamostatné veřejné ústavy. Samostatné veřejné ústavy mají status právnické osoby a nesamostatné veřejné ústavy jsou věcí vnitřního opatření subjektu, jehož zřízení musí umožňovat zákon. Příkladem jsou veřejná nemocnice, knihovny a veřejné školy.

Veřejný podnik je takový podnik, jehož činnost se týká záležitostí veřejného zájmu a je pro ni důležitý zisk (např. zařízení krajů pro odvoz odpadků).

Státní fond je zřízený zákonem a považuje se za právnickou osobou, která disponuje s finančními prostředky získanými z dotací ze státního rozpočtu a jiných veřejných zdrojů. Jedná se například o Státní fond životního prostředí, Státní fond dopravní infrastruktury apod.

Nadace a nadační fondy se zřizují na základě zákona<sup>17</sup> a jedná se o účelové sdružení majetku, vzniklé pro dosahování obecně prospěšných cílů. Jejímž posláním je podporovat vědeckou, literární a uměleckou činnost Českého národa a ochrana lidských práv a rozvoj duchovních hodnot.

Obecně prospěšné společnosti jsou právnickými osobami zřízené příslušným zákonem poskytující obecně prospěšné služby za předem stanovených, pro všechny

---

<sup>17</sup>Nadace a nadační fondy vznikají na základě zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

uživatelé stejných podmínek. Tyto společnosti nejsou zakládány za účelem zisku, nýbrž pouze na poskytování obecně prospěšných služeb.

Veřejná výzkumná instituce je zřizována státem, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum. Instituci je přidělen statut právnické osoby a její výzkumy podporovány z veřejných prostředků v souladu s podmínkami pro poskytování veřejné podpory stanoveným Evropským právem.

### **4.3 Vykonavatelé veřejné správy**

V České republice zajišťuje fungování veřejné správy poměrně složitě uspořádaný systém subjektů a vykonavatelů veřejné správy.

Státní správa je vykonávána přímo nebo nepřímo. Přímí vykonavatelé státní správy vykonávají státní správu přímo, bezprostředně, namísto a jménem státu. Mezi ně patří prezident, vláda, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, správní úřady s celostátní působností, správní úřady s regionální působností, nezávislé správní úřady a veřejné bezpečnostní sbory. Nepřímí vykonavatelé státní správy mají podobu orgánů odlišných od státu, mohou jimi být i soukromé osoby, na které je výkon státní správy delegován zákonem, nebo jim byl zákon nebo rozhodnutí na základě zákona propůjčen, a to z části nebo na celém území státu. K nepřímým vykonavatelům státní správy tedy patří orgány krajů (tj. krajský úřad, zastupitelstvo, rada kraje, hejtman, zvláštní orgány kraje), orgány obcí (tj. obecní úřad, zastupitelstvo, rada obce, starosta, zvláštní orgány obce), soukromé právnické a fyzické osoby.

Jak už bylo zmíněno ve třetí kapitole, kromě státní správy existuje ještě samospráva a ostatní neboli zbytková veřejná správa. Tudíž sem patří i vykonavatelé samosprávy a ostatní vykonavatelé veřejné správy. Mezi vykonavatele samosprávy patří kraje a jejich orgány jako vykonavatele územní samosprávy, obce a jejich orgány jako vykonavatele územní samosprávy, stavovské komory a jejich orgány jako vykonavatele zájmové (profesní) samosprávy, částečně samosprávné instituce jako vykonavatele

samosprávy svých záležitostí. Do vykonavatelů ostatní veřejné správy patří nesamosprávné instituce, které plní některé veřejné úkoly.

Vykonavatelé veřejné správy se také rozdělují na ústřední orgány státní správy, územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností, územně dekoncentrované orgány státní správy a orgány zájmové a profesní samosprávy.

### **4.3.1 Ústřední orgány státní správy**

Právní postavení ústředních orgánů státní správy je upraveno Ústavou České republiky a zákonem o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.<sup>18</sup>

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, proto je vrcholným ústředním orgánem státní správy s všeobecnou působností. Vláda je složena z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů vlády. Do oblasti působnosti republiky patří i jednotlivá ministerstva, v jejichž čele stojí člen vlády a další ústřední orgány státní správy, v jejichž čele člen vlády nestojí.

Ústřední orgány státní správy ČR s členem vlády v čele: Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Ministerstvo informatiky, Ministerstvo kultury, Ministerstvo obrany, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí.

Ústřední orgány státní správy ČR bez člena vlády v čele: Český báňský úřad, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Energetický regulační úřad, Komise pro cenné papíry, Národní bezpečnostní úřad, Správa státních hmotných

---

<sup>18</sup>Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky a zákon č.2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad vlády České republiky.

Ministerstva a ústřední orgány státní správy se při své činnosti snaží spolupodílet na tvorbě jednotné státní politiky a jako podřízené vládě plní úkoly stanovené zákonem. Posláním zmíněných orgánů je zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, zpracovávat koncepce rozvoje svěřených odvětví, analyzovat dosažené výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek, stanovení návrhů státního rozpočtu, příprava návrhů zákonů a jiných právních předpisů, přijímání vlastních obecně závazných předpisů apod.

#### **4.3.2 Územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností**

Není v silách veřejné správy, aby byla realizována z jednoho místa, proto je výkon veřejné správy úrovně strukturován, a to podle konkrétního územně správního členění státu. V tomto případě vedle ústřední správy tak hraje roli územní správa. V současné době je územní veřejná správa představována územní správou na krajské úrovni (tzv. vyšší územní samosprávné celky), která se nachází na nižší úrovni než-li správa ústřední, a místní správou (tj. obce), jejíž pozice se nachází na nejnižší úrovni územní veřejné správy. V některých případech jsou pojmy územní správa a místní správa považovány za identické např. v situaci, kdy jiná územní správa než správa místní neexistuje. Organizace územní, resp. místní správa je tvořena subjekty se všeobecnou působností, kterou může doplňovat územně dekoncentrované orgány státní správy vykonávané v určitých územních obvodech.

### **4.3.3 Územně dekoncentrované orgány státní správy**

Územně dekoncentrované orgány státní správy na základě ustanovení zvláštního zákona působí rovněž i v jednotlivých územních jednotkách územní organizace státu; jedná se o tzv. specializované orgány, které jsou přímo odvozené od některých ústředních orgánů státní správy. Specializované se jim říká proto, že se tyto orgány úzce specializují, tedy jen na určité činnosti nebo na část úseku státní správy, popřípadě na její zvláštní funkci výkonu. Jestliže určitou činnost není možné vykonávat okresními úřady nebo ústředními orgány státní správy v centru, pak se zřídí specializovaný orgán, který bude na danou problematiku úzce specializovaný. Územní působnost dekoncentrovaných orgánů se ne vždy kryje s územním členěním státu. V případě, že se s ním kryje, nabývají tyto orgány zřizovány na všech odpovídajících úrovních, územního členění. Takovými specializovanými územními orgány státní správy může být například: celní ředitelství, finanční úřady a ředitelství, krajské hygienické stanice, obvodní báňské správy, krajské správy, úřady práce.

### **4.3.4 Orgány zájmové a profesní samosprávy**

Po obnovení samosprávného pojetí části veřejné správy se postupně vedle státní správy začali znovu ustavovat různé samosprávné veřejnoprávní korporace zájmového a profesního charakteru zejména s postavením komor a společenstev, s vlastními samosprávnými orgány. U těchto komor převládá princip povinného členství a jedná se o advokátní komoru, agrární komoru, komoru architektů, komoru auditorů, komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, komoru daňových poradců, komoru hospodářskou, lékárnickou a lékařskou komoru, notářskou komoru, komoru patentových zástupců, stomatologickou komoru, komoru veterinárních lékařů. U společenstev naopak převládá princip dobrovolnosti, proto jde zpravidla o živnostenská společenstva.

#### 4.4 Principy organizace veřejné správy

Principy organizace veřejné správy jsou, dá se říct tvůrcem samotné organizace veřejné správy. Jednotlivé principy jsou obsaženy ve správním právu, ale především je upravuje Ústava, jejich význam spočívá ve struktuře organizací veřejné správy. Rozsah použití principů závisí převážně na tom, zda se jedná o státní správu nebo samosprávu. Takovými principy jsou: princip územní a věcný, centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, princip monokratický a kolegiální, princip volební a jmenovací.

Územní princip vymezuje příslušnému orgánu veřejné správy jeho místní působnost týkající se určitého území. Takovým typickým správním orgánem je územní samospráva, která vykovává svou působnost na části území. Nachází se tu ale i instituce s celostátní působností, kterými jsou ústřední orgány státní správy, mající působnost na celém území České republiky.

Věcný princip rozlišuje instituce se všeobecnou působností a specializované instituce. Instituce s všeobecnou působností se zabývají základními otázkami koncepčního a komplexního charakteru (např. zastupitelstvo obce), kdežto orgány specializované řeší pouze konkrétní věci ve vymezeném úseku státní správy.

Centralizace a decentralizace jsou dvě oblasti řízení vztahující se zpravidla k delegování rozhodovací pravomoci. V případě centralizace je pravomoc soustředěna od vyššího orgánu k nižším řídicím jednotkám, jedná se o proces, jímž se realizuje rozdělování úkolů s příslušnou pravomocí mezi příslušné organizační složky. Decentralizace znamená přenechání části výkonu veřejné správy nižší samostatné organizační jednotce, deleguje na ně více práv než u systému centralizovaného.

Koncentrace a dekoncentrace se týká rozdělení kompetencí mezi jednotlivé stupně stejné organizační soustavy a to vertikálně nebo horizontálně. U vertikální koncentrace se pravomoci soustřeďují na vyšší nebo nejvyšší úrovni. V horizontální koncentraci se funkce soustřeďují na téže úrovni v menším počtu orgánů nebo úplně v jiném orgánu (tzv. slučování ministerstev). U vertikální dekoncentrace dochází



k přesunu pravomoci na nižší úroveň. V horizontální dekoncentraci se funkce rozdělují na stejné úrovni mezi více orgánů (tzv. rozdělování ministerstev).<sup>19</sup>

V monokratickém principu jde o představení správního orgánu jednou fyzickou osobou, která bude zastupovat tento orgán navenek. Monokratický princip se objevuje jak v samosprávě, tak i ve státní správě, kde je nejčastější.

Kolegiální princip je uplatňován v samosprávě a znamená, že správní orgán je tvořen více členy a pro rozhodnutí orgánu je potřeba určitá souhlasná společná vůle.

Jmenovací princip je uplatňován ve státní správě při povolání do funkce a může mu předcházet výběrové řízení. Jmenování provádí nadřízený správní úřad, popřípadě vláda.

Volební princip je naopak uplatňován v územní a zájmové samosprávě.

---

<sup>19</sup>HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-096-3. (s21).

## 5 ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa je účelový systém vybudovaný státem za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci státu a je mimo jiné zaměřena na plnění funkcí společenského mocenského charakteru. Činnost veřejné správy je realizována na základě norem správního práva, které mimo jiné obsahují specifikace práv a povinností adresátů veřejnoprávního působení v jednotlivých oblastech veřejné správy. Veřejná správa má za úkol plnit jim příslušné funkce. Tyto zmíněné funkce lze brát za zaměření činnosti veřejné správy, při které realizuje své úkoly a dosahuje cílů, jež jsou stanoveny zákonodárnými orgány. Funkce veřejné správy společně s metodami působení a formami činnosti veřejné správy jsou určujícími pro realizaci veřejné správy.

### 5.1 Funkce veřejné správy

Funkce veřejné správy vyjadřují požadavky a potřeby k fungování veřejné správy. Funkce jsou rozlišeny na obecné (jedná se o funkci veřejné správy vlastní jako celku) a dílčí funkce (jde o funkce jednotlivých organizačních subsystémů nebo orgánů veřejné správy). Dílčí funkce vykonávané veřejnou správou jsou charakteristické konkrétními činnostmi, kterými jsou především činnost plánovací, koordinační a kooperační, rozhodovací, kontrolní apod.

Dále veřejná správa plní dvě základní funkce, funkci organizující a funkci mocenské ochrany. Obě funkce se navzájem prolínají, doplňují a samy vyjadřují skutečnost veřejné správy, že je specifickou formou společenského řízení. U funkce organizující je podstatou komplexnost postižení procesů spočívající v uspořádání subjektů a adresátů působení a postavení veřejné správy a vztahů mezi nimi i jinými subjekty, pod úhlem dosahování a naplňování příslušných cílů veřejnoprávního působení. Podstatou funkce mocenské ochrany je poskytování ochrany ze strany orgánů veřejné správy, jejímž cílem je zajištění bezporuchového chodu veřejné správy

a v případě poruchy zjednat nápravu tam, kde došlo k porušení právních povinností. U této funkce má veřejná správa k plnění svých úkolů k dispozici omezené prostředky.

## **5.2 Metody veřejné správy**

Úkoly zprostředkované funkcemi jsou realizované metodami působení veřejné správy směrem k dosahování cílů, jinak řečeno obsah správní činnosti realizuje metoda státní správy.

Rozmanitost jak funkcí a úkolů veřejné správy, tak i oblast věcné problematiky působení vyžaduje diferencovaný přístup k volbě metody působení. Metody veřejné správy jsou rozděleny na obecné a konkrétní metody působení.

### **5.2.1 Obecné metody působení**

Mezi obecné metody veřejné správy patří metoda přesvědčovací a metoda donucovací. Obecnost obou metod spočívá v představení základních způsobů působení v určitém vzájemném poměru celé veřejné správy a určitých východisek pro specifikaci konkrétních metod působení veřejné správy, jež je na něj navázána a je jim vtisknuta konkrétní podoba.

Metoda přesvědčovací vychází z nutnosti a prospěšnosti o tom, že vědomí občanů musí být přesvědčeno o jejich jednání, které musí být v souladu s právem, neboli působí tak, aby bylo zajištěno dobrovolné chování a bylo v souladu s morální a společenskou potřebou. Cílem metody je výchova jedince k uvědomělému dobrovolnému dodržování předpisů. Metoda je realizována např. pomocí instruktáže, školení, přednášky, porady nebo působení tisku a televize.

Metoda donucovací se použije u konkrétních adresátů tehdy, pokud u nich dojde k selhání metody přesvědčovací nebo nebylo možné použít přesvědčovací metodu nebo již došlo k porušení právních povinností. Metoda se uplatňuje ve vnitřním systému státní správy i v jeho rámci orgány státní správy zmocněné zákonem, směřujícím k občanům a organizacím mimo rámec podřízenosti nebo k vztahům mezi správními orgány a jejich pracovníky. Jedná se např. o správní delikty pořádkovými tresty a o použití zbraně policistou.

## **5.2.2 Konkrétní metody působení**

Konkrétní metody jsou vyjádřeny způsoby působení subjektů veřejné správy. K používaným metodám se řadí administrativní, ekonomické a organizační metody působení, sociálně psychologické metody působení a metody prevence.

Administrativní metody působení jsou typické pro ukládání povinností orgány veřejné správy konkrétním adresátům v příslušných správně právních vztazích. Důležité pro veřejnou správu je vztah moci, proto je pro ni příznačný veřejně mocenský charakter činnosti jejich orgánů a jejich nařizovacích pravomocí. Závazné rozhodnutí orgánů veřejné správy je namířeno proti řízeným objektům. Rozhodnutí má nejčastější podobu uložení určitých povinností, přesným vymezením zákazu nebo příkazu nebo uložení sankce. Při plnění úkolů si veřejná správa vynucuje splnění povinností prostředky stanovenými zákonem.

Ekonomické metody působení nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, ale dává možnost volby ekonomicky parametrizovaných konkrétních cest a prostředků, za jejichž použití lze dosáhnout stanovených cílů, proto se tyto metody označují za metody nepřímého působení. Tato metoda má vést tak, jak to vyžaduje zájem společnosti prostřednictvím nástrojů, jakými jsou např. mzdová politika, cena, daně apod. Orgány veřejné správy používají metodu ekonomickou, jestliže ale dojde k jednání, které je v rozporu s právním řádem, použijí k zmíněné metodě i metodu administrativní.

Organizační metody působení zabezpečují uspořádání vztahů mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení a mezi subjekty veřejné správy navzájem. Posláním organizačních metod je organizační zabezpečení fungování uvnitř i navenek veřejné správy v procesu plnění vlastních úkolů a příslušných opatření veřejné správy.

Sociálně psychologické metody působení soustředí pozornost na zkoumání vztahů mezi vedoucími osobami a jeho podřízenými a mezi podřízenými pracovníky navzájem. Na základě správného stylu řízení subjektů, využití vhodných motivačních činitelů by mělo vést k efektivní práci kolektivu.

Metody prevence mají úlohu v předcházení možnému porušování daných povinností a zamezení nežádoucího jednání a případných následků, které jsou často spojené se vznikem škod, a proto jsou stanovena různá preventivní opatření např. organizační (např. hlídkování policistů) a technická opatření (např. postavení zábradlí na frekventovaných ulicích).

### **5.3 Formy činnosti veřejné správy**

Veřejná správa je vnímána buď to jako systém, čili soustava orgánů veřejné správy nebo jako činnost, která přísluší příslušným orgánům veřejné správy vykonávat z jejich postavení a poslání.

Formy činnosti veřejné správy jsou členěny na právní formy činnosti a neprávní, neboli organizační formy činnosti. Podstatou tohoto rozdělení jsou právní důsledky, organizační formy činnosti právní důsledky postrádají, obě formy činnosti veřejné správy mají ale právní podklad, který vyplývá z norem správního práva.<sup>20</sup> Pro plnění meritorních úkolů veřejné správy se používá právní forma činnosti, která spočívá mimo jiné ve správních aktech. U neprávních forem činnosti veřejné správy se jedná o proces

---

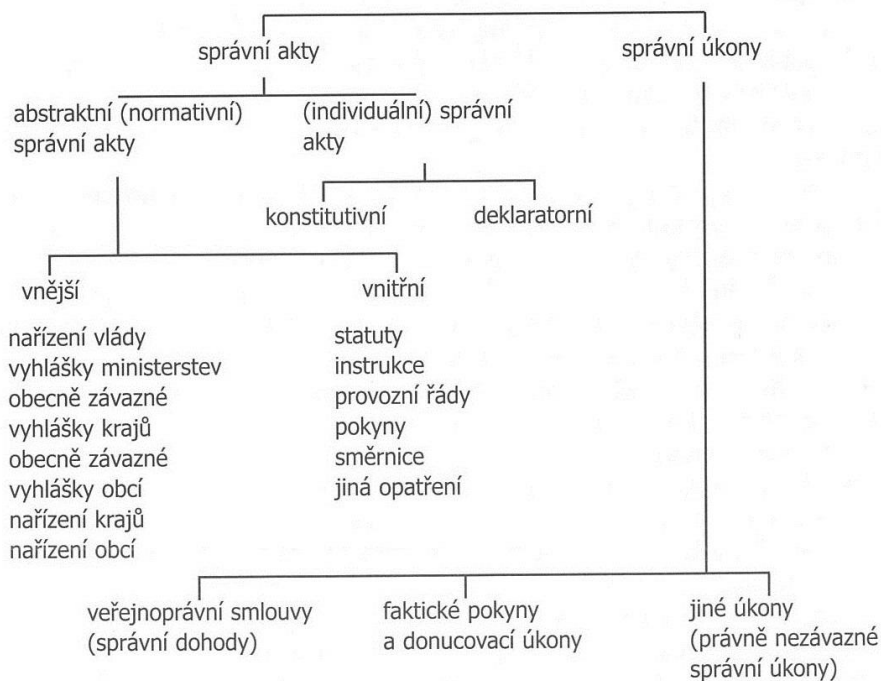
<sup>20</sup>PRŮCHA, P. *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno: MU, 1992. ISBN 80-210-0511-4. (s74,75).

přípravy při realizaci správních aktů, je to tzv. doplňková povaha ve vztahu k právním formám činnosti veřejné správy.

Formy činnosti veřejné správy lze rozdělit z hlediska adresátů směřující vně nebo dovnitř organizačního systému veřejné správy, proto se člení na vnější formy činnosti a vnitřní formy činnosti veřejné správy. Pro veřejnou správu má rozhodující význam a postavení vnitřní formy činnosti a ve vztahu k nim mají vnější formy činnosti postavení spíše podpůrné. Uvedené formy veřejné správy hrají nezastupitelnou roli pro chod veřejné správy.

Ve struktuře forem činnosti veřejné správy u výše uvedeného rozdělení, spadají do právní formy činnosti veřejné správy normativní a individuální správní akty, interní normativní akty, individuální služební akty, dohody správně právního charakteru, faktické úkony a bezprostřední zásahy. V neprávních, resp. organizačních formách činnosti veřejné správy se nacházejí operativně organizační činnosti a materiálně technické operace.

**Obrázek 2: Formy činnosti veřejné správy**



Zdroj: MASAŘÍK, J. a V., KRICNER. *Správní právo - obecná část*. 6 aktual. vyd. Praha: Trivis, 2011.

ISBN 978-80-87451-00-7. (s74).

### 5.3.1 Správní akty

Při realizaci veřejné správy je nejčastějším výsledkem forma správních aktů, kde se projevuje nejen mocenský charakter veřejné správy, ale i moc výkonná, podzákonná a nařizovací, proto se správní akty dají podle povahy vymezit jako veřejně mocenské akty. Správní akty jsou vydávány na základě zákonů v mezích jejich působnosti správními orgány a představují rozhodnutí správních orgánů veřejné správy, jimiž je realizována jejich pravomoc. Jednostranně zavazující správní akty jsou diferencované podle toho, zda jsou předmětné akty výsledkem normotvorné činnosti správních orgánů nebo výsledkem aplikace práva, dále podle toho, zda adresát aktu stojí vně nebo uvnitř organizačního systému veřejné správy. Správní akty se rozlišují na normativní správní akty a individuální správní akty.<sup>21</sup>

Normativní správní akty jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy obsahující obecně závazná pravidla chování (tj. právní normy) vztahující se na blízký neurčitý okruh adresátů. Ustanovení normativních správních aktů je závazné, právně vynutitelné a v případě nedodržení pravidel v nich obsažených bude sankcionováno způsobem stanoveným právem. Normativní správní akty se dělí na nařízení vlády České republiky, obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, nařízení obcí a krajů a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů.

Individuální správní akty jsou pojaté jako akty aplikace správního práva, neboť výsledkem správního orgánu má nejčastěji povahu správního rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétního subjektu (tzv. účastníka správního řízení), za pomoci obecných pravidel chování obsažených v příslušných správně právních normách, na konkrétní případy (např. stavební povolení). Zmíněné správní akty jako akty aplikace správního práva jsou rozděleny na akty konstitutivní a akty deklaratorní. Akty konstitutivní zakládají, mění nebo ruší určité správně právní vztahy a akty deklaratorní potvrzují existenci či neexistenci správně právně relevantního stavu. Individuální

---

<sup>21</sup>PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. ISBN 80-86775-03-08. (s84).

správní akty mohou mít také povahu různého vyjádření a osvědčení (např. živnostenský list), aplikované na konkrétní individualizované případy.

### **5.3.2 Veřejnoprávní smlouvy**

Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může docházet k delegaci různých působností a příslušných pravomocí na nižší články orgánů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu plnění úkolů veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy zvané také pod termínem správní dohody jsou dvoustranné nebo vícestranné úkony zakládající, měnící nebo rušící vztahy správního práva. Rozdělení veřejnoprávních smluv spočívá na základě uzavírání smluv podle různých subjektů, na smlouvy koordinační a smlouvy subordinační. Tyto smlouvy se uzavírají ve prospěch jednoho z účastněných subjektů. Tím je vždy příslušný subjekt veřejné správy, jehož se dané úkoly, na základě kterých se smlouva uzavřela, týká. Tento subjekt se nachází v mocensky nadřazeném postavení, a jelikož odpovídá za splnění daných úkolů, má právo na druhém subjektu vynutit plnění.

Smlouvy koordinační jsou uzavírány navzájem mezi subjekty veřejné správy a nejčastěji se jedná o zjednodušení plnění úkolů veřejné správy s cílem zhospodárnit její činnost (např. dohoda o sloučení obcí, smlouva o změně hranic obcí).

Smlouvy subordinační uzavírá subjekt veřejné správy zpravidla s příslušnou právnickou osobou jiného orgánu veřejné správy, za účelem plnění úkolů veřejné správy (např. dohoda o vytvoření veřejně prospěšných prací, dohoda o využití zařízení).



### **5.3.3 Faktické úkony a bezprostřední zásahy**

Jedná se o správní činnosti veřejné správy uskutečňující se podle zákona prostřednictvím úředních osob, které mají právo zasahovat do právních poměrů fyzických a právnických osob, mající pro ně přímé nebo nepřímé právní důsledky.

Faktickými úkony jsou správní úkony vykonávané na základě oprávnění zákona konkrétní úřední osobou (např. policista) mající příslušnou pravomoc vyslovit příkaz nebo zákaz určitého jednání vůči adresátovi, který je povinen toto respektovat. Projevy faktických úkonů jsou většinou ústní nebo za pomoci technického zařízení (např. křižovatka řízená policistou).

Bezprostřední zásah je taková správní činnost, která je vykonávána úředními osobami tehdy, kdy to vyžaduje naléhavost zásahu (jestliže jsou ohroženy právem chráněné zájmy), platí zde zásada přiměřenosti zásahu.

## 6 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa je zvláštním druhem společenského řízení, nedílnou součástí každé řídicí činnosti je kontrola, proto zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrola musí být systematická, přičemž kontrolou nemá být narušen chod kontrolovaných činností a plnění povinností. Tato veřejnoprávní činnost veřejné správy sleduje dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti a především zabezpečuje prvky demokratické a odborné. K základním rysům kontroly patří zejména soustavnost, efektivnost, objektivnost, hospodárnost a komplexnost.

Mezi funkce kontroly patří funkce zjišťovací, poznávací, porovnávací, hodnotící a funkce nápravná.

Kontrola může být pojata jako kontrola preventivní, předběžná nebo kontrola průběžná a následná.

*„Kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.“<sup>22</sup>*

Kontrola veřejné správy je zárukou k zajištění realizace cílů a úkolů veřejné správy.

V rámci klasifikace kontrolní činnosti se kontrola dělí podle subjektů kontroly na správní kontrolu a vnější kontrolu.

O správní kontrolu se jedná, jestliže kontrolním orgánem je veřejná správa, která má za úkol kontrolovat subjekty, jimiž jsou orgány veřejné správy. Jsou kontrolovány fyzické a právnické osoby v podobě správního dozoru, kontrola obce je tzv. dozor nad samosprávou, dále se kontrolují podřízené osoby, nad nimiž je vykonáván služební dohled.

---

<sup>22</sup>PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. ISBN 80-86775-03-08. (s84).

Podle zaměření se kontrola liší na kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, včetně vnitřní kontroly jednotlivých orgánů veřejné správy a na kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojící mimo vztahy veřejné správy.

Vnější kontrola je prováděná jinými subjekty než orgány veřejné správy, a to občany nebo jinými subjekty, které stojí mimo organizační strukturu veřejné správy a je kontrolována činnost správních úřadů.

Podle konkrétních subjektů kontroly je kontrola vykonávána zákonodárnými orgány, resp. zastupitelskými orgány, soudy, Nejvyšším kontrolním úřadem, správními orgány ve spojení s institutem tzv. veřejného ochránce práv (tzv. ombudsman), kontrola je vykonávána také i na základě podání občanů.<sup>23</sup>

Kontrola vykonávána zákonodárnými orgány kontroluje činnost vlády a jejich jednotlivé členy, zastupitelské orgány jsou tzv. zastupitelstva obcí a krajů, které provádějí kontrolu nad samostatnou působností obcí a krajů a nad další orgány zastupitelstva.

Soudní kontrola veřejné správy zajišťuje kontrolu zákonitosti normativních správních aktů a zákonitosti individuálních správních aktů. Kontrola zákonnosti normativních správních aktů je záležitostí ústavního soudnictví, které má také na starost ústavní stížnosti proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné správy, jestliže byla porušena základní práva a svoboda občana. Mimo jiné do pravomocí Ústavního soudu patří ustanovení nebo zrušení zákonů nebo právních předpisů, jestliže odporují zákonům nebo mezinárodním smlouvám. Soudní kontrola zákonnosti individuálních správních aktů je naopak záležitostí správního soudnictví, které se zabývá kontrolou činnosti veřejné správy a je vykonávána Nejvyšším správním soudem a krajskými soudy. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutí vydaném v oblasti veřejné správy, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem nebo donucením správního orgánu, o kompetenčních žalobách, ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí.

---

<sup>23</sup>PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. ISBN 80-86775-03-08. (s 85).

Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem, který byl zřízen roku 1993, je nezávislým orgánem České republiky (tzn. není podřízen vládě ani Parlamentu) vykonávající kontrolu nad hospodařením se státním majetkem, státním závěrečným účtem a plnění státního rozpočtu České republiky, nad hospodařením s poskytnutými prostředky České republiky ze zahraničí, prostředky, za něž stát převzal záruky a také dohlíží na vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek.<sup>24</sup>

Je-li kontrola vykonávána správními orgány, jedná se především o kontrolu státní, která je prováděna ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy vykonávající kontrolu ve své místní, věcné a osobní působnosti. Tato kontrola se zabývá předměty, jako je hospodaření s finančními prostředky orgánů státní správy a plnění povinností kontrolovaných subjektů vyplývajících z obecně právních předpisů. Všechny kontrolní orgány se řídí kontrolním řádem upravující základní pravidla kontrolní činnosti. Pro kontrolní pracovníky je nutné, aby měli při provádění kontroly u sebe řadu oprávnění, která jim slouží ke vstupu do objektů, zařízení a provozů, dále aby mohli požadovat po kontrolovaných subjektech předložení potřebných dokumentů, poskytnutí informací nebo vyžadovat jejich součinnost při probíhající kontrole. Jestliže kontrolovaný subjekt neposkytne součinnost kontrolnímu orgánu, má tento orgán pravomoc uložit pořádkovou pokutu. Kontrolní orgány ve své kompetenci nemají přijetí opatření ke zjednáání nápravy zjištěných nedostatků podle zákona o státní kontrole, ale mají povinnost předat kontrolní zjištění orgánům, které s tímto oprávněním disponují.

Kontrola vykonávána ve spojení s institutem tzv. veřejným ochráncem práv. V České republice jde o tzv. ombudsmana, který je nestrannou a nezávislou osobou, působící k ochraně osob před protiprávním nebo jiným pochybením, jednáním správních úřadů a jiných institucí veřejné správy (působí i na ministerstva). Ombudsman je volen parlamentem a je k dispozici většinou tehdy, pokud již není jiný obranný právní prostředek. Působnost veřejného ochránce práv se nevztahuje na prezidenta, parlament, vládu, vyšetřovatele Policie ČR, Nejvyšší kontrolní úřad, soudy a státní zastupitelství a v poslední řadě na zpravodajské služby České republiky.

---

<sup>24</sup>MASAŘÍK, J. a V. KRICNER. *Správní právo - obecná část*. 6. aktual. vyd. Praha: Trivis, 2011. ISBN 978-80-87451-00-7. (s90).

Tzv. neformální kontrolou je kontrola prováděná na základě podání občanů prostřednictvím stížnosti, petice, oznámení. Tato kontrola je založená na podnětu, který kontrolu teprve vyvolá. Stížnost je podávána písemně nebo ústně. Věc v dané stížnosti musí být řádně prošetřena, případně učiněna potřebná opatření, samozřejmostí je vyrozumění stěžovatele o výsledku kontroly. Petice má charakter kolektivní stížnosti, občané mají tedy právo se společně obrátit na státní orgány a orgány územní samosprávy ve věcech veřejného společného zájmu.

## ZÁVĚR

V bakalářské práci jsem se zabývala správním právem a veřejnou správou, které jsem navíc obohatila o další důležité informace. Z hlediska odborné práce jsem se snažila poskytnout dostatečné množství informací, abych vystihla cíl práce stanovený mou osobou.

Před naplněním podstaty práce bylo nutné nejdříve věnovat pár slov o historii veřejné správy, co se přičinilo o vznik moderního systému veřejné správy a jak se v průběhu času postupně vyvíjela až po současnost.

Při zpracování práce jsem použila odbornou literaturu, která se plně vztahuje k dané problematice. Jak už jsem se zmínila v úvodu, vycházela jsem především z publikace Správního práva od D. Hendrycha, která dle mého názoru přináší systematický výklad obecné části správního práva, zejména jednotlivých institutů a zásad správního práva. Samozřejmě jsem neopomenula i jiné publikace správního práva, abych co nejpřesněji vymezila pojem správní právo a jeho základní rozdělení, příslušné prameny správního práva a jeho správní subjekty, prostřednictvím kterých dochází k realizaci veřejné správy nebo naopak je veřejná správa vykonávána proti těmto subjektům. Též jsem zmínila i úpravu správněprávních vztahů, jež jsou specifickými právními vztahy. Veřejnou správu jsem se snažila také co nejpřesněji charakterizovat, neboť je to taktéž jedním z mých cílů odborné práce. Proto tu nechybí pojem a její zakotvení v právních předpisech nejvyšší právní síly, jak se lze na veřejnou správu dívat (tj. jako na instituci nebo druh činnosti), jak je chápána a její triviální rozdělení. Decentralizace veřejné správy bylo důležitým krokem, kdy došlo k rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu, což mimo jiné pomohlo občanům k její lepší dostupnosti.

Cíl práce se i částečně prolíná do kapitoly organizace veřejné správy, která organizuje diferencované společenské situace. Je zde kladen důraz na veřejnou správu jako na instituci, jejíž struktura je vytvořena jako stálá, kterou lze prostřednictvím práva vytvářet, měnit nebo rušit. Vymezuje právní základ organizace veřejné správy, její subjekty, na jejímž vrcholu stojí stát jako nejdůležitější subjekt veřejné správy,

a vykonavatele, mezi které především patří ústřední orgány státní správy, územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností, územně dekoncentrované orgány státní správy a orgány zájmové a profesní samosprávy.

Mimo jiné se zabývám činností veřejné správy, se kterou jsou spojeny její funkce zajišťující bezporuchový chod a metody působení veřejné správy sloužící k dosahování stanovených cílů. Zejména obsahuje formy činnosti veřejné správy mající nezastupitelnou roli pro chod veřejné správy, neboť neprávní formy zajišťují proces přípravy při realizaci správních aktů a pomocí právních forem dochází k plnění jejich úkolů.

K veřejné správě jsem zařadila i kontrolu, neboť ji pokládám za její nezbytnou součást, bez které by nebyla zajištěna záruka realizace cílů a úkolů veřejné správy. Kontrolu jsem patřičně klasifikovala podle toho, kým je vykonávána a nad kým se udržuje dohled.

Považuji za důležité zde zmínit primární záměr vlády České republiky na úseku veřejné správy, která stanovila, že prioritním globálním cílem veřejné správy je zefektivnění jejího fungování, veřejných služeb a tím podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů. Veřejná správa v České republice je primárně pojata jako služba občanovi, naplňující principy dobrého vládnutí, fungující efektivně a výkonně.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## Seznam použitých českých zdrojů

CIBÁKOVÁ, V., a I. MALÝ. *Veřejná správa v kontextu přípravy a vstupu státu do eurozóny*. 1. vyd. Brno: MU, 2009.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Organizace veřejné správy II*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2005. ISBN 80-7251-191-2.

HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-096-3.

KOCOUREK, L. *Historický přehled: Správa v Českých zemích a v Československu v letech 1848 – 2005*. 1. vyd. Praha: VŠFS, 2007. ISBN 978-80-86754-75-8.

MASAŘÍK, J. a V., KRICNER. *Správní právo - obecná část*. 6 aktual. vyd. Praha: Trivis, 2011. ISBN 978-80-87451-00-7.

PRŮCHA, P., a R. POMAHAČ. *Lexikon správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002.

POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vyd. Praha: ISV nakladatelství, 1999. ISBN 80-85866-42-0.

PRŮCHA, P. *Soubor správně právních předpisů*. Brno: MU, 1992. ISBN 80-210-0389-8.

PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. ISBN 80-86775-03-08.

PRŮCHA, P. *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno: MU, 1992. ISBN 80-210-0511-4.

SLÁDEČEK, M. *Obecné správní právo*. 3. aktual. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.



### **Seznam použitých internetových zdrojů**

*Předpis č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVODOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.* [online]. 2013 [cit. 2013-12-09]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40453&nr=2~2F1993&rpp=15#local-content>.

*Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).* [online]. 2013 [cit. 2013-12-03]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49296&recShow=7&fulltext=p~C5~99enesen~C3~A1~20p~C5~AFsobnost&nr=128~2F2000&part=&name=z~C3~A1kon~20o~20obc~C3~ADch&rpp=15#parCnt>.

### **Seznam ostatních zdrojů**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: Sbíрка zákonů České republiky. 2009, částka 99. ISSN 1211-1244.

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád. In: Sbíрка zákonů České republiky. 2012. částka 186. ISSN 1211-1244.

## SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Orientační rozdělení veřejné správy.....	29
Obrázek 2: Formy činnosti veřejné správy .....	46

## **BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE**

**Jméno autora:** Adéla Štefančinová

**Obor:** 6202R087 - Evropská hospodářskosprávní studia

**Forma studia:** Prezenční studium

**Název práce:** Správní právo a veřejná správa

**Rok:** 2014

**Počet stran textu bez příloh:** 47

**Celkový počet stran příloh:** 0

**Počet titulů českých použitých zdrojů:** 12

**Počet titulů zahraničních použitých zdrojů:** 0

**Počet internetových zdrojů:** 2

**Počet ostatních zdrojů:** 2

**Vedoucí práce:** Doc. JUDr. Jan Brázda. Ph.D.