



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Vysoká škola ekonomická v Praze
Národohospodářská fakulta, Katedra práva

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Organizace veřejné správy

E-learningová výuková opora

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Obsah

Cíl opory	3
1 První kapitola – Základní pojmy	4
Text 1 – Organizace	4
Text 2 – Veřejná správa	4
Text 3 – Subjekty veřejné správy	6
Text 4 – Vykonavatelé veřejné správy	8
Text 5 – Decentralizace a dekoncentrace	9
Text 6 – Koordinace	10
Text 7 – Pravomoc	11
Text 8 – Kompetence	12
Text 9 – Paralelní správa	13
Text 10 – Transnacionální správa	15
Text 11 – Evropský správní prostor	16
Text 12 – Víceúrovňové vládnutí a veřejná správa	17
Text 13 – Právo na místní samosprávu – Evropský standard	18
2 Druhá kapitola – Organizace veřejné správy v České republice	21
A – Státní správa	21
Úkol 1 – Vykonavatelé státní správy v ČR	25
B. KRAJSKÁ A OBECNÍ SAMOSPRÁVA	26
Úkol 2 – Vykonavatelé územní samosprávy v ČR	27
Úkol 3 – Paralelní veřejná správa v ČR / Samosprávná společenství a nezávislá zařízení	28
3 Přílohy – doplňující podkladové materiály určené ke zpracování úkolů	29
Mapy a přehledy	29
Seznam zdrojů pro vypracování úkolů a rozšíření látky	31
Kontrolní otázky	31

Cíl opory



**Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti**



Následující text je určen pro e-learningový modul Organizace veřejné správy, který byl měl sloužit při přípravě studentů ke zkoušce v kurzech věnovaných veřejné správě a správnímu právu.

Modul má dvě hlavní části:

1. V první části jsou ve studijních textech shrnuty některé obtížnější partie z přednášek, které je vhodné zafixovat tak, aby je studenti měli při přípravě na zkoušku k dispozici v autentické, nezkrácené podobě.
2. Druhá část počítá s aktivní přípravou studentů na zkoušku a zadává jim úkoly, které by měli samostatně vyřešit, aby získali jistotu, že problematice dobře rozumějí a že se mohou ke zkoušce bez obav přihlásit. Zpracování úkolů je usnadněno odkazy na veřejně přístupné zdroje, s nimiž je možné samostatně pracovat jinak než jako s učebními texty či poznámkami z přednášek.

Kontrolní otázky uvedené v závěru je možné implementovat v podobě autotestu, jímž si studenti ověří, že studijním textům dobře porozuměli a že kvalitně zpracovali zadané úkoly.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

1 První kapitola – Základní pojmy



Text 1 – Organizace



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Sociologická definice organizace říká, že je to útvar založený na pravidelné koordinaci skupinových aktivit, kontinuálně fungující v důsledku dělby práce a hierarchie autority a směřující k dosažení společného cíle. (srov. Velký sociologický slovník, Univerzita Karlova, Praha 1996, str. 723)

Tato definice se v podstatě vztahuje i na organizaci veřejné správy, kterou studuje správní věda. Ve shodě se sociologickým pojetím je organizace chápána jako útvar založený na koordinaci skupin, fungující v důsledku specializace a hierarchie. Poněkud tautologická definice říká, že organizace je uspořádanou soustavou organizačnětvorných činitelů. Organizace je tedy strukturou, organizovaností, v jejímž rámci se jednotliví aktéři chovají, ale zároveň je i činností, organizováním, a proto faktory ovlivňující stav organizace můžeme nazývat organizačnětvornými činiteli. Předmětem zájmu správní vědy jsou převážně formální organizace, tedy ty, které se vyznačují stálými a cílově zaměřenými vztahy, zřetelnou strukturou, apriorními principy a pravidly.

V některých diskusích je pojem organizace téměř obdobný jako pojem byrokracie. To je zejména díky odkazu Maxe Webera, který moderní byrokracii a byrokraticky řízenou organizaci v mnoha ohledech ztotožnil a vysvětlil ji jako typ racionality.

Empiricky orientovaný proud teorie organizace toto východisko v lecčems účinně zpochybnil. Když se zhruba před půlstoletím do centra administrativistických úvah dostalo nikoli organizování, ale rozhodování, decision-making, vypracoval Herbert Simon jiný velmi vlivný koncept organizace, tentokrát již opřený o typ omezené racionality.

Organizace a rozhodování jsou ve velmi úzkém vztahu, organizačnětvorní činitelé se rozhodují pod vlivem příslušnosti k organizaci, a to je též důležitou příčinou disfunkčnosti byrokracie.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 2 – Veřejná správa



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti





Správou se obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti.
(srov. Velký sociologický slovník, str. 1212)

V českém prostředí je slovo správa (administrativa) velmi často vyslovováno s podezřelými či dokonce hanlivými přívlastky. Hovoří se například běžně o samoučelné či přebujelé administrativě jako o samozřejmosti, aniž by tyto vlastnosti byly jednoznačně prokazatelné či prokázané.

Evropský rozměr tohoto pojmu může však mít i víceméně neutrální povahu a může být rovněž spojován spíše s hospodářským nežli s politickým a právním světem.

Jde o velmi starou tradici. Vždyť připomeneme-li si vůbec nejstarší evropskou civilizaci, již byla předřecká Egejs, uvědomíme se názorně, že o jejím právu či politice víme žalostně málo, za to jsme díky její administrativě a zachovalým (i když ne vždy jasným) tabulkám obstojně i po tisíciletích informováni o poměrech v palácovém hospodářství starých Kréťanů.

I staří Římané znali pojem administrativy. V původním významu značí latinské administratio vlastně přísluhování. Minister (tj. menší, nižší) je pomocníkem, sluhou, pouhým vykonavatelem, a to na rozdíl od magistra (tj. vyššího), jenž je neomezeným vládcem a správcem. V naší souvislosti je významná ustálená podoba výrazu administratio rei publicae. Jde obecně o veřejnou správu, jež byla v definicích právníků charakterizována jako činnost spojená s určitým postavením a požitky, ale též s odpovídajícími náklady. Tak u Callistrata čteme: Honor municipalis est administratio rei publicae cum dignitatis gradu, sive cum sumptu sive sine erogatione contingens.

Do češtiny překládáme pojem administrativa nejčastěji jako správa. Zůstaneme-li věrni právníckým definicím, pak klasická učebnice správního práva profesora Jiřího Pražáka, vydaná v roce 1905, praví: Správa značí nám vůbec činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Činnost ta může být blíže charakterizována buď dle subjektů, jichž se týče, a v tomto směru mluvíme jednak o správě záležitostí jednotlivců, jednak o správě korporací, aneb můžeme ji lišiti dle objektů, které se spravují, a v tomto směru nelze vůbec jednotlivé obory správy vypočísti. Citovaná pasáž vychází z pohledu na správu, ustáleném někdy na přelomu 19. a 20. století. Naznačené pojetí uvažuje o správě v obecném smyslu jako o řídicí činnosti, a to činnosti záměrné, účelové, kontinuální a organizované.

Klasická učebnice srovnávací správy a správního práva z přelomu 19. a 20. století, již je dílo profesora Columbijské university F. J. Goodnowa (Comparative Administrative Law, Vol. I - Organization), připomíná, že o administrativě je třeba souběžně uvažovat jako o majetkové správě (administration of estate), o podnikové a obchodní správě (administration of business), zrovna tak jako o vládní správě (administration of government). Jenom vládní správa je však podle Goodnowa vlastním předmětem pozornosti administrativistů - znalců správní vědy a správního práva.



Ve 20. století se pod silným vlivem právních odvětví ústavního a správního práva z pojmu veřejné správy vytrácí aspekty související s majetkem a podnikáním a pozornost se plně koncentruje k fenoménu vládnutí.

Hovoří-li se o ústavních základech veřejné správy, připomíná se služebnost veřejné moci. Veřejná služba jako užitečná veřejná činnost je pojem velmi blízký sociologickému pojmu služeb státních a sociálních, tedy tomu, co musí stát koneckonců činit pro vlastní přežití a pro pomoc sociálně potřebným osobám. V tomto smyslu jsou ovšem veřejné služby v permanentní krizi, protože stát - jak známo - sílí tím, jak překonává své krize, a protože peníze pro veřejnou pomoc mají jen jedinou nevýhodu, totiž tu, že se jich nikdy nedostává tolik, kolik by bylo třeba. Přesto - se vzpomínkou na slavný odkaz význačného administrativisty Ernsta Forsthoffa - se institucionální funkčnost veřejné správy stále nazývá slovy evokujícími péči o lidské bytí a výkon veřejných služeb - Daseinsvorsorge, Leistungsverwaltung.

Veřejnou správou v materiálním smyslu je v převažujícím významu označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím a s poskytováním veřejných služeb.

Veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a úředních osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, anebo osoby a zařízení v postavení nepřímých vykonavatelů veřejné správy.

S pojmem veřejná správa velmi úzce souvisí pojem veřejného sektoru. Pro řadu administrativistů je veřejný sektor prostě jen polem působnosti veřejné správy. Hovoří se o tom, že veřejný sektor je pojmově ohraničen tím, co je předmětem činnosti veřejné správy, a tím, jaké důsledky z toho vyplývají. Institucionálně orientovaní autoři tento přístup často zpřesňují v tom smyslu, že subjektem veřejného sektoru je každý z adresátů aktů veřejné správy.

Alternativní vymezení veřejného sektoru vycházejí spíše z ekonomické racionality. Základní stavební kameny tohoto pojetí tvoří veřejná spotřeba a veřejné investice. Někteří autoři přidávají do této řady pojmů i vládní redistribuce, aby dokázali vyjádřit rozsah i obsah veřejného sektoru v jeho celistvosti.

Konečně administrativistika zná i substituční definice veřejného sektoru. V řadě úvah se tak setkáváme s tím, že se lze obejít bez explicitního vymezení toho, co je veřejný sektor, jestliže je jasné, co je veřejným produktem, veřejným vlastnictvím a veřejnou zaměstnaností.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 3 – Subjekty veřejné správy



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Subjekty veřejné správy nesou odpovědnost za plnění veřejných úkolů.

Nejčastěji jsou za subjekty veřejné správy považovány:

1. státy jako všeobecná politická společenství,
2. místní společenství občanů na úrovni obcí a jiných územně samosprávných celků,
3. zájmová a profesionální společenství,
4. společenství vytvářená na úrovni některých mezinárodních organizací vytvořených k plnění transnacionálních či globálních úkolů veřejné správy.

Z historie veřejné příklady známe i příklady situací, v nichž působili jako subjekty veřejné správy vybraní jedinci nebo náboženská společenství (např. autopragia či patrocinium), to už jsou však v současnosti jevy jen ojedinělé.

Klasické publicistické teorie 19. a 20. století hlásaly, že originárním nositelem veřejné správy je stát. Samospráva byla v tomto pojetí delegovanou státní správou, anebo - což je totéž - nepřímou veřejnou správou.

Rezidua tohoto pojetí nalezneme i v platné české Ústavě. Tak její článek 104 v prvním odstavci stanoví, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Smyslem tohoto ustanovení není jen zabránit tomu, aby působnost zastupitelstev vymezila například vyhláška, ale především připomenout zastupitelstvům, že si nesmějí určovat svou působnost sama. Platí-li podle článku 101 téže Ústavy, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem, je samosprávná funkce obecního zastupitelstva určena pojmovým znakem "samostatnosti v mezích zákonné působnosti". A dále, podle článku 105 Ústavy, výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

V poslední době je spíše než odvozenost samosprávy od státu zdůrazňováno právo na samosprávu jako základní právo. Toto právo se vztahuje standardně k místním, nikoli též k zájmovým společenstvím. Podle tohoto pojetí jsou místní samospráva a státní správa souvztažnými, spolu a vedle sebe působícími projevy veřejné správy s tím, že zákony mohou "upřesňovat" samosprávnou působnost jen v mezích ústavně zaručeného práva na samosprávu a v souladu s uplatněním principu subsidiarity. Účel státní správy na straně jedné a místní samosprávy na straně druhé není tentýž, a nemá proto dobrý smysl sčítat hrušky a jablka a vytvářet tak ze státního a nestátního něčeho veřejné cosi. Ústavy konstruované tímto způsobem však zpravidla nejsou ke státu necitlivé a brání jej před zneužitím práva na samosprávu. Příkladem může být proslulý článek 145 španělské Ústavy zakazující jakékoli spojení vyšších územních samosprávných společenství bez souhlasu Parlamentu.

Ještě jeden problém relativizace oddělení státní správy a samosprávy je hoden zmínky. Dle definice profesora Hoetzela (Slovník veřejného práva československého, sv. IV) „politický pojem samosprávy znamená pouhý organizační princip státní správy: státní správu neobstarávají pouze úředníci z povolání, nýbrž také živlové občanství“. Citovaná věta není jen jakousi abstraktní státovědnou formulí. V praxi nebývá obtížné rozeznat, který starosta je téměř rozeným úředníkem z povolání a který naopak působí i ve svém pokročilém funkčním období jako nespoutaný občanský živel. Naše obecní zřízení abstraktně požaduje, aby starosta byl jedním i druhým zároveň. Toto „rozpolcení veřejné osobnosti“ však již mělo pro několik konkrétních osob nepříjemné trestněprávní následky. Při dispozicích s obecním majetkem, jakkoli jde o samosprávnou záležitost, lze patrně jen poradit, aby se každý starosta choval zcela a výlučně jako akurátní a alibiózní státní úředník z povolání, zaměstnaný pokud možno na některém z kontrolních úřadů.

Subjekty veřejné správy mají zpravidla formu veřejnoprávní korporace. Termín veřejnoprávní korporace patří - řečeno se známým polským administrativistou Starościakem - k velkým právním pojmům minulých staletí slavicím vždy po určité době svůj návrat.



Korporaci chápeme dnes převážně jako duální pojem k nadaci. Zatímco korporace je právnickou osobou s tzv. personálním substrátem (občané, členové, akcionáři apod.), nadace je právnickou osobou se základem věcným, majetkovým. Tato terminologie se ovšem plně prosadila až v moderní době. V dobách, kdy v Praze studovali první juristé, se korporace nazývala universitas personarum a nadace universitas bonorum. Pokud byla právní povaha takového celku považována za odlišnou od právní povahy jeho jednotlivých celků, hovořilo se o universitas iuris, v opačném případě pak o pouhé universitas facti. Vidíme, že oba pojmy stály u zrodu učení o právnických osobách.

Veřejnoprávní korporací nazýváme nyní subjekt veřejného práva s vlastní právní způsobilostí a s členstvem. Subjektivita veřejnoprávních korporací je často právní řádem specificky upravena tak, aby se korporace věnovala především věcem veřejného zájmu. Veřejnoprávní korporace jsou na rozdíl od korporací soukromých více odolné vůči změnám členství. Nabízí se v této souvislosti otéstovat hypotézu, podle níž změny ve složení členské základny mnohem spíše ovlivní podobu akciové společnosti nežli proměnu územní obce či politické strany.

Veřejnoprávní korporace plní úkoly veřejné správy. Pochybnosti o tom nevznikají u korporací vytvářených nad určitým územím (obce, svazky obcí, vyšší územní samosprávné celky, státy apod.). Tento vztah bývá méně zřetelný a intenzivní v případě korporací uchovávajících si ve větší či menší míře charakter zájmových sdružení fyzických, popř. právnických osob (tzv. zájmová, podnikatelská, zaměstnanecká či profesní samospráva) a v případech korporací smíšené povahy, v nichž se spojuje osobní a věcný základ členství (např. sdružení vlastníků, jejichž dispoziční práva jsou veřejnoprávně omezena). Státovědné a politologické úvahy často rozlišují systémy korporatistické a nekorporativní právě podle kritéria rozsahu a významu veřejných úkolů obstarávaných subjekty spektra veřejnoprávní korporací.

Tam, kde nestojí v popředí otázka rozhodování ve smyslu tvorby veřejné politiky anebo aplikace práva, ale spíše produkce veřejných služeb, mohou se spíše než korporativní formy uplatnit formy veřejných zařízení, fungujících často na neziskovém základě, avšak někdy i jako podnikatelské subjekty. Starší teorie vymezily v této souvislosti neziskový ústav jako souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Veřejným podnikem nemíníme v této souvislosti nic na způsob boíte de nuit, ale buďto veřejné podnikání, anebo podnikatelskou organizační jednotku podstatně se odlišující - zejména ve vlastnickém smyslu - od podniku soukromého. Tento dvojí smysl byl veřejnému podniku v evropských podmínkách přičten v socializačních vlnách po druhé světové válce.

V americkém kontextu se o veřejném podniku někdy hovoří jako o public corporation, zpravidla má-li se zdůraznit, že jde o nástroj státu, který stát založil a vlastní ve veřejném zájmu. Častějším případem je však označení public utility, protože takto lze hovořit o všech veřejně prospěšných podnicích, které mohou být vlastněny a řízeny soukromými osobami, avšak mohou užívat veřejný majetek, splňují-li některé důležité podmínky, zejména pak, zpřístupňují-li svou produkci a služby i těm, kteří by si to nemohli koupit. Odsud je jen krůček k testu public convenience and necessity, tedy ke zkoumání, zda veřejně prospěšné služby jsou skutečně dosažitelné pro všechny, kteří to

nezbytně potřebují.

V našem právu jsme v nedávné době rozlišily status obecně prospěšných společností na straně jedné a státních podniků na straně druhé. Přesto není neobvyklé, mají-li veřejná zařízení formu obchodních společností.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 4 – Vykonavatelé veřejné správy



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Od subjektů veřejné správy je třeba odlišovat jejich orgány nebo oprávněné zástupce jednající jejich jménem jako vykonavatelé veřejné správy.

Charakteristickými vykonavateli veřejné správy jsou úřady, což platí zejména o správě, která má výsostnou, autoritativní, nařizovací či zásahovou povahu, méně pak pro správu poskytující specifické služby.

Máme-li ctít etymologické poznatky, pak je nutno připomenout, že úřad souvisí s řádem, a tedy i s latinským ordo. Tak například ordo magistratum znamená pořadí úřednických hodností, ale i úřednický stav. Historie slov zná mnoho příkladů jazykových zkratk a zde lze názorně jeden takový příklad předvést. Magistratus jako původní slovo označující úřad bylo téměř zapomenuto vedle slova ordo. Patrně bylo mnohem důležitější zaujímat správné pořadí mezi těmi, jimž mohl být úřad udělován jako beneficium. V moderních učebnicích veřejné správy se dodnes reaguje na tuto zkušenost připomínkou, že úřad lze chápat ve funkčním pojetí jako svěřeni jistých záležitostí k vykonávání jistou osobou.

Dnes je ale zřejmě důležitější institucionální pojetí. Správní úřad je autoritativním orgánem s legální pravomocí, jemuž byl svěřen výkon správní působnosti (ať již všeobecné nebo speciální). Svou působnost vykonává tento orgán „z úřední povinnosti“ v tom rozsahu, v jakém mu byla právně vymezena (určité akty mohou být například obligatorní, jiné fakultativní). V tomto smyslu znamená správní orgán a správní úřad jedno a totéž. Při přesném překladu do němčiny bychom jak orgán, tak úřad překládali výrazem Behörde, při překladu do angličtiny výrazem authority.

Konečně bývá pojem úřad chápán jako pouhá technicko-správní jednotka. Úřady v tomto ryze administrativním pojetí jsou souborem prostředků přidělených autoritativním orgánům, o nichž jsme hovořili v předcházejícím odstavci. Němci použijí pro označení úřadů v tomto pojetí nejspíše výrazu Amt, Angličané slova office. Zajímala-li nás ve výše uvedeném smyslu u správních úřadů jejich pravomoc a působnost, zajímá nás tentokrát spíše kolik pracovníků a budov úřad má, kolik papíru se spotřebuje, kolik to vše stojí a zda není výhodnější určitou správní agendu omezit, zrušit či zprivatizovat.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 5 – Decentralizace a dekoncentrace



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Centralizace a decentralizace jsou dva z nosných prvků reformy organizace. Centralizace je zpravidla nutnou reakcí na nepořádek a chaos, požadavek decentralizace nejčastěji vyvstává v situaci, kdy se zdá, že „trocha reformy neškodí.“ Srovnávací administrativistika ví, že problém decentralizace je všudypřítomný a že neexistuje stav, z něhož by nešlo dále decentralizovat.

Ve většině západoevropských států jsou problémy decentralizace předurčeny řešením vztahů ústřední a místních vlád v té podobě, jak se dlouhodobě historicky vyvíjely. V systému silného provázání obou vlád (např. v původně francouzském modelu napoleonské fúze, hojně exportovaném i do jiných zemí) s řízením ve vertikální linii a s mnoha horizontálními odpovědnostními vazbami zůstane i po radikální decentralizační reformě více společných úkolů obou typů vlád než v systému duálním, který apriorně vymezuje, co je záležitostí ústřední vlády na straně jedné a místní vlády na straně druhé.

Naše historická zkušenost je však spíše než systémem fúze nebo duálním systémem ovlivňována jevem, pro jehož pojmenování užívá srovnávací administrativistika anglický termín *split*. Oproti vládnutí shora dolů vzniká reakce místních vlád směřující zdola nahoru, ovšem s tím efektem, že se obě linie spolehlivě míjejí.

Decentralizovaný systém vládnutí je v současné době v mnoha státech chráněn zákony a soudy. Proto také jeho definice využívají až překvapivě mnoho juristických pojmů. Vyjdeme-li z analýzy Jacquese Zillera (*Administrations comparées*, Paris 1993), lze říci, že existuje velká skepse k tomu, aby atribut decentralizace byl přiřazován jakémukoli přenesení pravomocí na nižší úroveň.

Pojem decentralizační reformy v sobě zahrnuje přinejmenším čtyři neoddělitelné aspekty:

1. vymezení územních jednotek, s nimiž se nakládá nejenom jako s částmi státního území, ale též jako s územím spravovaným místní vládou,
2. určení, jaké zájmy reprezentované místní vládou budou respektovány státním centrem,
3. vytvoření předpokladů pro to, aby místní orgány mohly být vytvářeny a obsazovány touto z demokratických procedur, která místní komunitě nejlépe vyhovuje,
4. zaručení právní integrity místních vlád, zvláště modernizace tzv. komunálního práva a provázání záruk práv jednotlivců a práv místních komunit s účinnou soudní ochranou.

Přes veškerá, systémová i nahodilá, úspěšná opatření ve státní správě, která spojují naši zemi s mnoha jinými, počty správních pracovníků v nejrůznějších veřejných úřadech a agenturách stále narůstají. Příčin tohoto - jistě celoevropského jevu - je celá řada. Jednou z těchto příčin je jistě decentralizace a s ní spojená snaha vykonávat věci lépe, důkladněji a po svém. Další z příčin spočívá v tendenci jistění řady činností, ve vytváření paralelních a kontrolních postupů v rozhodovacím procesu a v perfekcionismu opírajícím se o rozsáhlou součinnost nebo koordinaci. Za této situace je nemyšlitelný koncentrovaný výkon správy a heslem dne se stává dekoncentrace.

Dekoncentrace je ovšem jevem záluďným. Uvedme příklad. Diskutuje se o snížení počtu ministerstev a spojení jejich kompetencí. Pokud by k tomu skutečně došlo, bylo by na místě hovořit o horizontální koncentraci na úrovni ústředních orgánů státní správy. To by ovšem snížení počtu organizačních jednotek muselo odpovídat zmenšení objemu správních agend. Analýzy struktury a funkce superministerstev však koncentraci neprokazují. Superministerstva vznikají často pro ulehčení prezentace vrcholových politických rozhodnutí ve vládním kabinetu. Administrativní rutinu však vzhledem k rozdílnosti jednotlivých agend koncentrovat nelze a ministerstvo se rozpadá na celou řadu víceméně samostatných úřadů a chová se jako značně dekoncentrovaný celek.

Vertikální dekoncentrace je založena na delegaci kompetence v rámci hierarchické organizační soustavy. Vertikální dekoncentrace může kopírovat logiku územního dělení státu anebo sídelní struktury tak, aby byl výkon správy přiblížen klientům. Nalézáme-li tentýž druh úřadu, jak je rovnoměrně

rozložený v krajích, okresech, popř. ve „střediskových sídlech“, hovoříme o vertikální dekoncentraci typu „mimikry“. Typ „soliter“ se naproti tomu rád zviditelňuje tím, že územní členění státu pokud možno vůbec nerespektuje. Vertikální dekoncentrace může být stimulována i ryze právními prostředky, například úpravou obecné možnosti revokace správních aktů, anebo odvolacím a přezkumným systémem. V tomto případě se někdy hovoří o tzv. instanční dekoncentraci. Ta však nám vzhledem k povaze platného správního práva prozatím nehrozí přílišným rozbujením.

Vertikální dekoncentrace může vyvolávat potřebu koordinovat činnost různých úřadů z úrovně regionálního anebo lokálního územního celku. Otevírá se tak možnost vytvářet „sítě“ různých úřadů a ovlivňovat jejich činnost nejen po vertikále, ale i v horizontálních vztazích. Tento typ koordinované vertikální dekoncentrace bývá pak snadno zaměňován s decentralizací.

Správní věda vidí však mezi decentralizací a dekoncentrací zásadní rozdíl: dekoncentrace ředí rozhodovací proces, vytváří řád, podle něhož se v rámci „organizační pyramidy“ její jednotky podílejí na rozhodovací pravomoci naproti tomu decentralizace je výrazem práva a schopnosti vykonávat určitou část veřejné správy jako svou „vlastní“ správu, jako samosprávu.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 6 – Koordinace



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Organizační systém veřejné správy tíhne k vertikální uspořádanosti, tak jak to odpovídá logice vydávání úkolů. Avšak i tam, kde se z povahy věci takovéto rozepisování úkolů k splnění stanoveného cíle nehodí (nezřídka proto, že cíl je příliš obecný či vágní), se často rozebíhají kola vládní mašinerie, bývá stanovována gesčnická odpovědnost za to či ono, je očekáván koordinovaný postup navzájem kooperujících jednotek. To je neklamný znak, že mají být aktivovány horizontální vztahy v organizačním systému veřejné správy, a zároveň i příznak, že výsledek se nedostaví příliš rychle. V extrémních případech, jakými jsou například racionalizace a reforma veřejné správy jako taková, je dokonce administrativní vědou dávno prokázáno, že se pomocí koordinovaného úsilí nedosáhne téměř ničeho, což však neodrazuje vlády od přijímání nových a nových usnesení v tomto smyslu.



Koordinaci je vždy potřebné definovat jen jako jeden ze základních organizačních, či strukturálních vztahů a v souvislosti se vztahy komplementárními i kontrastními. Někdy je dokonce vhodnější vymezit, co koordinaci brání. Učinně tedy tak. Koordinaci brání:

1. výlučná kompetence, kterou může příslušný orgán popřípadě též volně rozšiřovat (proto se například nedařilo koordinovaně provádět mnohé privatizační akce),
2. možnost substituovat určité koordináční opatření vlastní akcí (dobře známá situace, kdy se všichni dohodnou, a druhý den je náhle všechno jinak),
3. uplatnění liniové, funkcionální nebo metodické nadřazenosti některé z jednotek a
4. možnost jednostranné kontroly nad průběhem koordinované akce.

Platí zároveň, že faktory bránící koordinaci naopak posilují subordinaci, tedy onen běžný, osvědčený vertikálně zorganizovaný správní systém. Subordinace je hierarchie s dominancí formálně nadřazené jednotky. Tato jednotka se ovšem může také sama rozhodnout jednostranně koordinovat průběh akce. Pokud se tak stane, máme co do činění s jevem nepravé čili vertikální koordinace: nadřazený subjekt neřídí přímo, nevydává příkazy a nerozděluje úkoly, ale toliko organizuje práci podřízených subjektů, vytváří podmínky pro to, aby podřízené subjekty činily přesně to, co je po nich požadováno.

Faktory bránící koordinaci mají však ještě jednu zrádnou vlastnost. Jak praví přísloví: pes může vrtět chvostem, ale i chytrý chvost může vrtět psem. Výlučnost kompetence na straně podřízeného orgánu může účinně bránit tomu, aby nadřízený orgán uplatnil svou vůli. Každá akce vyvolává protiakci a substituce rozhodování, jakož i uplatnění zásady, že nadřízený orgán musí mít konečné slovo, může jen zapříčinit, že jsou na nižších úrovních zcela nečekaně vydávána další substituční rozhodnutí jako kompenzace posouvající konečné řešení o další jedno kolo. Konečně hrot subordinační kontroly je často možné otupit ovládnutím podstatné části informačních toků, vytvořením vlastního obrazu skutečnosti a konzultačními aktivitami - je zajisté obtížné sankcionovat to, co bylo zpochybněno. Je tedy třeba konstatovat, že faktory brzdící koordinaci nahrávají nejen subordinaci, ale i reordinaci, tedy převrácené hierarchii, v níž podřízený přehraje nadřízeného.

Co je však koordinace v pozitivním vymezení: nejstručněji vyjádřeno, jde o organizační vztah, v němž jsou přijímána společná rozhodnutí. Podle Simonovy teze, je vytváření organizačních vztahů pod diktátem racionality, kterému je však možné a někdy i nutné se vyhnout. Lze jistě souhlasit s požadavkem, že rozhodnutí je potřebné přijmout tam, kde jsou nejlépe dosažitelné znalosti potřebné pro koordinování předmětného rozhodnutí s jinými rozhodnutími. Obtížností problému, jak skutečně dospět k takovému stupni společné zainteresovanosti ve veřejné správě, je zdůvodňována jak pochybená racionalita mnohých špičkových rozhodnutí, tak i občasná chiméričnost horizontální koordinace.

Pouze prvním krokem na stupnici koordinace je upřesnění úkolů mezi kooperujícími jednotkami, tedy vymezení toho, co kdo dělá. Následují přímé a zpětné informační vazby a na jejich základě se teprve lze dopátrat toho, kolika různými hlasy a jazyky jednotliví účastníci koordinované akce vlastně hovoří o společném cíli a o prostředcích, které mají k dispozici. Teprve vyřeší-li se tento krok a hovoří-li všichni o problémech, jimž nadále čelí jedním hlasem, lze hledat konsensuální způsob, jak bude každý z účastníků dále postupovat. Zůstanou-li na určitou část řešení rozdílné názory, je třeba dosáhnout zprostředkovatelského (mediačního), či rozhodcovského (arbitrážního) odstranění rozporů. Až poté lze vskutku koordinovaným způsobem ustavit parametry a limity politiky, které budou základem pro vymezení jednotných priorit a cílů, od nichž by se nadále správní orgán již neměl odchylovat.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Text 7 – Pravomoc



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Pojem správního úřadu je v institucionálním pojetí tvořen tak, že úřad charakterizujeme jako autoritativní orgán s legální pravomocí. Úřad a pravomoc tedy spolu definičně souvisejí.

Pojmu pravomoc historicky předcházely pojmy imperium a potestas. Paulus, nejpilnější spisovatel mezi římskými právníky, zdůrazňoval, že slovo potestas má mnoho významů, přičemž v souvislosti s úředními osobami může znamenat imperium (Digesta 50,16,215). V klasickém smyslu znamenalo ovšem imperium nejvyšší a jednotnou vládní moc, kterou podle republikánské ústavy sdíleli jen nejvyšší úředníci. Nižším úředníkům svěřovalo právo potestas sine imperio, aby mohli svými akty vyjadřovat závaznou veřejnou vůli (ius edicendi) a použít určitých donucovacích prostředků, například ukládat pokuty anebo zadržovat věci.

Evropská právní historie zná téměř věčnou diskusi o rozdílu mezi ryzí vládní mocí (imperium merum), která může být konečnou legitimizována obecným přesvědčením o nezbytnosti takovéto moci, a mezi pravomocí rozhodovat na základě apriorních pravidel (imperium mixtum). Zjednodušeně řečeno, v prvním případě je právo jen nástrojem vlády, v druhém případě je pravomoc produktem práva. I v nynější době zaslechneme ozvěnu této diskuse. Ústřední úřady se mnohdy vcelku úspěšně

brání sešněrování své činnosti právními pravidly a dokážou společnost přesvědčit, že jim musí být ponechán dostatečně široký prostor pro vládnutí, zrovna tak jako mnohé místní úřady namítají oproti právní kontrole nezadatelné právo řešit si své věci po svém. Nicméně platí, že v moderním státě je pravomoc zákonným prostředkem, a nelze přistoupit na konstrukci, podle níž by úřední pravomoc mohla předcházet či obcházet zákonnou úpravu, anebo dokonce této úpravě odporovat.

Pravomoc se ve veřejné správě transformuje do celé řady vládních a správních činností, mezi nimiž podle právních kritérií rozlišujeme zejména:

1. normotvorbu, tedy vytváření nařízení, vyhlášek, směrnic, standardů a jiných abstraktních či obecných předpisů,
2. kontrolu, tedy přijímání a prosazování obecných nebo individuálních opatření, v nichž se promítají cíle správní politiky,
3. jurisdikci - rozhodování o právech a povinnostech na základě obecně závazných předpisů, tedy vydávání konkrétních aktů aplikace práva,
4. kontrahování a kontraktování, tedy sjednávání a uzavírání smluv,
5. exekuci, tedy výkon konkrétních aktů aplikace práva, postup směřující ke splnění závazků, resp. vynucení plnění na základě přijatých opatření,
6. akutní reálné akty, zvláště pak bezprostřední zásahy zamezující vzniku škody či odvracející hrozící nebezpečí nebo násilí (vim vi repellere licet).

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Text 8 – Kompetence



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Podíváme-li se do některého z renomovaných právnických slovníků (použijme například *Blackův právní slovník*), pak zjistíme, že **kompetentní** znamená způsobilý, kvalifikovaný, všem požadavkům odpovídající, ale také schopný, adekvátní, vhodný či přiměřený. Toto vše je možné shrnout do pojmu kompetence. Ač se to někomu může zdát nepravděpodobné, i úřady by měly být kompetentní.

V právním jazyce však dochází často k dalšímu posunu, který dobře ilustruje *Čtyřjazyčný slovník práva Evropských společenství* (Linde Praha, 1997). Řekne-li se anglicky *competent authorities*, francouzsky *autorités compétentes*, či německy *zuständige Behörde*, očekávali bychom, že počestění bude jednoduché. Překlad ale nezní kompetentní úřady, ale příslušné úřady, což zvláště neprávnickovi připadá jako dosti neutrální výraz, který nevnučuje představu, že příslušný úřad bude skutečně též kompetentním úřadem.

Administrativisté obvykle říkají, že **kompetence** je souhrnné označení pro pravomoc + působnost + příslušnost.



Pravomoc je souhrnem právních prostředků, které smí úřad použít. Lze takto hovořit např. o legislativní, rozhodovací, kontraktační či kontrolní pravomoci jednotlivých úřadů.

Působnost je vymezený okruh úkolů veřejné správy, k jejichž plnění lze pravomoc použít. V archaických a autoritářských systémech postačovalo, byla-li stanovena pravomoc. Od dob, kdy se začala prosazovat zásada účelové vázanosti veřejné správy a omezené volnosti správního uvážení, připomínají pojmy pravomoc a působnost siamská dvojčata.



Působnost může být vzhledem k určitému organizačnímu systému veřejné správy definována jako obecná nebo dílčí, s tím že v druhém případě nastává obvykle jev horizontální dekoncentrace.

Působnost ovšem může být definována rovněž vzhledem k prostorovým kritériím, podle nichž se rozlišuje zejména působnost centrální, regionální a lokální.

Příslušnost je klasickým procesněprávním institutem, který ve správním právu vede k určení toho, který úřad, anebo obecněji orgán veřejné moci, je oprávněn a povinen provést určité řízení.



Základní klasifikace rozlišuje příslušnost:

1. *věcnou* (spojení odvětvové a instanční specializace orgánu veřejné správy nebo správního soudu s předmětem řízení),
2. *místní* (určující konkrétní *forum*, tedy to, u kterého z orgánů se provede řízení, jestliže existuje více dekoncentrovaných orgánů téhož druhu a typu, a to podle takových určovateli jakými jsou např. *forum actus* - místo činu, *forum domicilii* - místo pobytu či sídla účastníků, *forum rei sitae* místo, kde se nachází sporná věc, či *forum conveniens* - příhodné místo),
3. *funkční* (spojující předmět řízení s interní kompetencí složitěji strukturovaného orgánu).

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Text 9 – Paralelní správa



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



V minulém století prošly všechny rozvinuté země zkušeností se stavem nepříznivě hodnocené rozbujelosti byrokratických administrativních aparátů. Často aplikovaným lékem na tuto nemoc bylo odstátňování veřejné administrativy na jiném než územním základě, což je rovněž osvědčený modus nepřímé veřejné správy. V terminologii, která v administrativistice zdomácněla v posledním čtvrtstoletí, vede toto odstátňování jednak ke vzniku paralelních vládních organizací (para-governmental organizations, **PGOs**), jednak ke vzniku nevládních organizací (non-governmental organizations, **NGOs**). Oba typy organizací odbřeňují jádro státní správy (core governmental organizations, **CGOs**).

PGOs a NGOs jsou neutrálním označením institucí, jejichž zařazení do společné skupiny by možná z pohledu jednotlivých států mohlo narážet na bariéry národních administrativních tradic. Jde však nesporně o instituce, které si z pohledu srovnávací administrativistiky jsou více než podobné. PGOs jsou alternativou státní administrativy, plní obdobné funkce jinými prostředky. NGOs jsou komplementem státní administrativy, plní funkce, které nejsou státní administrativě vlastní, a pokud se cíle aktivit státní administrativy a NGOs sbíhají, pak platí, že dělají-li dva totéž, není to totéž.

Větší význam měly a mají doposud PGOs, s nimiž je pojem paralelní správy především spojován. Jejich právní podstata byla ve 20. a 30. letech vymezována převážně pomocí znaků veřejnoprávní korporace. Zhruba od přelomu 50. a 60. let se prosazuje i pohled na PGOs jako na osoby soukromého práva, resp. jako na osoby se smíšeným statutem. Současným administrativistům se tedy PGOs rozpadají na IPEs (independent public entities, nezávislé veřejné jednotky) a na PIEs (private or independent entities, soukromé nebo nezávislé jednotky).

Ve srovnávací správní vědě se ustálil názor na výhodnost a nevýhodnost klasické a paralelní veřejné správy. Z pohledu správy uskutečňované PGOs patří nepochybně k výhodám jejich činnosti to, že není svazována rigidními rozpočtovými pravidly, nepodléhá tolik následným vlnám parlamentních zemětřesení a je schopna lépe definovat a prosadit profesionální požadavky pro svůj personál. Naproti tomu nevýhodné bývá to, že PGOs se mohou snadno dostat ve své činnosti jak do informační, tak do kooperační izolace a že snadno podléhají svodům řešit své problémy sobecky, tedy na úkor partnerů. Efekty výkonů PGOs bývají veřejnosti snadněji přístupné, pokud však nenarážejí na bariéry komercializace.

Problémy paralelní veřejné správy bývají některými autory diskutovány pod označením nepřímá správa. Ve středoevropském kontextu je pojem nepřímá správa spojen s velmi silnou tradicí. Už například Lorenz von Stein věnoval velkou pozornost mechanismům zprostředkovávání veřejných služeb, a tím navodil svůdnou představu o tom, že tyto služby se odvíjejí klikatými cestami od státu.

Pohled na paralelní správu jako na správu nepřímou evokuje problém autonomie. Autonomní správa je podle staré a dnes již možná málo jasné právní definice výkonem správní pravomoci na základě vlastní vlády. Tato formulace nemá na mysli nic více, nežli to, že autonomní správa je ze své povahy politicky nezávislou správou. Autonomní správa potřebuje svou politickou legitimaci, tedy víru ve svou oprávněnost a určitou míru participace občanů, vytváří své vlastní normy a opírá se zcela nebo zčásti o autochtonní hospodaření.

Nejnámější správní autonomií je komunální, resp. lokální autonomie. Současný evropský právní standard definuje tuto autonomii jako právo uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu. Lze diskutovat o tom, zda paralelismus typu státní správa - místní samospráva je odvozen z myšlenky zprostředkování veřejné správy či nikoli. V případě uplatnění silného státního dozoru nad místní samosprávou, jenž vylučuje selhání polykracie, zůstává patrně komunální autonomie potencionálním nástrojem nepřímé správy. Připomeneme-li si i organickou část evropské definice komunální autonomie (místní samospráva je vykonávána zastupitelským orgánem nebo přímo občany), je však zcela jasné, že těžiště tohoto pojetí nespočívá v ideji zprostředkování.

Projevem nepřímé správy je spíše autonomie jiných než teritoriálních správních subjektů. Právní povaha těchto subjektů se blíží nejspíše buďto typu veřejného ústavu, anebo podniku, ať již povahy veřejnoprávní, soukromoprávní či smíšené. Veřejný ústav je zařízením naplňujícím veřejný účel a je zpravidla organizován hierarchickým způsobem. Podniky obstarávající úkoly veřejné správy mají zpravidla flexibilní organizaci. Oběma těmito typům právních subjektů a organizačních jednotek je možné bezesbytku přičítat vlastnosti PGOs.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 10 – Transnacionální správa



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Hranice tržní a samosprávné regulaci staví do cesty státy nejenom v podobě právních a správních omezení, ale též v podobě překážek ústavní povahy. I když dnes již nepochybujeme o tom, že vládnutí překračuje hranice států všemi směry, přesto o strukturách, v nichž se tak děje, víme stále poměrně málo. Jinými slovy řečeno: věnujeme více pozornosti deetatizaci, než transtatizaci.

Goodnowův současník Randolph Bourne, jehož deetatizace velice zajímala, definoval administration of government jako mechanismus, jímž národ uskutečňuje funkce státu. Připomínal zároveň „autonomní povahu Američanů“, kteří se za často zdráhají sklonit se před vznešeným majestátem státu jako jediné suverénní moci. Nejčastěji je však dnes Bourne připomínán pro svoji úvahu nazvanou Trans-National America, kde je vyložen transtatizační proces uvnitř státu - tedy koncepce transnacionálního společenství, které má být stejně silné jako vláda a jako trh.



I když Goodnow chápal problémy veřejné správy plně v duchu umírněného pokrokářství let před první světovou válkou, zatímco Bourne nezapřel vlivy anarchismu, cítíme u obou z nich snahu postihnout především to, co odlišuje veřejnou správu Nového a Starého světa, a nikoli to, co je spojuje. Protože velký rozmach zažívá administrativní regulace a správní právo v USA až v období tzv. nového údělu, lze říci, že kdyby se měli američtí administrativisté opravdu zaměřit na oblast shody, mířili by do problematiky ochrany administration of government před vlivy cizích států.

Evropská diskuse o povaze veřejné správy a správního práva se v první polovině minulého století věnovala především otázce, zda existuje vedle národní (a státní) též mezinárodní veřejná správa. O správě, která by byla nejen internacionální, ale také transnacionální (anebo už nemohla být internacionální, protože se stala transnacionální) se téměř neuvažovalo. Model odkazující svými kořeny až ke Grotiovi řešil problém tak, že předmětem mezinárodní správy mohou být jen státní úkoly. Kantovský model sice uznával transnacionální solidaritu, ale prakticky neznal jiné aktéry správních unií než státní agenty a agentury. V mezinárodním společenství nebyly shledávány stopy po mezinárodním správním aparátu, zřejmě i proto, že si tento aparát nikdo nechtěl představit jinak než velmi podobný státnímu aparátu. Nevládní a komerční regulace byla odkazována do soukromé sféry neregulované správním právem.

Na začátku třicátých let minulého století přichází Georges Scelle s hypotézou o dvojí (internacionální i nacionální) funkčnosti (role splitting theory, phénomène du dédoublement fonctionnel), která má setřít hranici mezi státním a společenstvím regulátorem. Právo na dobré zákony má v tomto pojetí totožný obsah jako právo na dobré normativní mezinárodní smlouvy, protože není důvod přikládat právní význam zákonům, v nichž se nezračí výraz legislativního sebeomezení se. Zákonem tedy není to, co je jako zákon prohlášeno proto, že legislátor má moc zákon přijmout, aniž by existovala ve společenství potřebná konsensuální shoda. Zrovna tak smlouvy na mezinárodní úrovni nemají normativní význam, jsou-li jen výrazem minima toho, čeho bylo možné dosáhnout jako průsečíku protichůdných zájmů artikulovaných vládními reprezentacemi.

V naznačeném přístupu se vytrácí význam pojmu internacionální jako mezistátní, protože společenství států je jen jednou z podmnožin toho, co Scelle nazýval société internationale globale ou oecuménique. Soužití států je pak jen dílčím momentem v univerzálním transakčním systému (l'interpénétration des peuples par le commerce international). Jménem státu tedy nejednají v tomto smyslu tedy výlučně jen státní orgány, stát ztrácí svou institucionální slupku. Společenství si mohou vytvářet autonomní pravidla na konsensuálních základech a je povinností všech, tedy i státních orgánů,

podřídít se vládě objektivního práva. Stát tedy respektuje právo společenství stejně, jako společenství respektují právo států.

Koncepce, které měly v první polovině minulého století povahu více či méně vizionářskou, našly odezvu v recentním půlstoletí zejména na poli hospodářsko-správním. Tak evropský Západ začal získávat zkušenosti s integration through law and administration, a zároveň i Spojené státy americké se otevřely účasti v mnoha mezinárodních organizacích se správní funkcí.

Philip C. Jessup v dnes již téměř legendární přednášce v únoru 1956 na Yale Law School naznačil cestu, kterou se bude ubírat dynamicky se utvářející se obor, studující právní vztahy v situacích s přeshraničním prvkem, v nichž státy, mezinárodní organizace, nevládní organizace, obchodní korporace, podnikatelské a jiné soukromé subjekty vystupují jako partneři. Publikace *Transnational Law*, New Haven: Yale University Press, 1956 tvoří dodnes základní položku právní literatury zabývající se těmito otázkami.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 11 – Evropský správní prostor



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Problematika evropského správního společenství zůstávala zhruba až do 80. let minulého století převážně uzavřena do ortodoxie vysvětlující komunitární metodu vládnutí v Evropských společenstvích.

Protože byly zjevně překročeny hranice pouhé koexistence několika správních systémů, panovaly nejasnosti ohledně toho, kde končí spolupráce a kde začíná integrace. Někteří dnes již klasičtí autoři museli poněkud rozvolnit své původně ostře integracionistické vize. Tak například Hans Peter Ipsen, který ve 40. letech pracoval s dosti temným modelem *Reichsaußenverwaltung*, znázorňuje v 60. letech Evropská společenství jako účelové seskupení *-Zweckverband-* na základě přenesených administrativních kompetencí.

Institucionální struktura Evropské unie se odlišila od ústavního prototypu mezivládní spolupráce, neboť členské státy chtě nechtě udělily část své kompetence integračnímu seskupení, a tak vznikla exekutiva zmocněná v mezích svěřených pravomocí k samostatné normotvorné aktivitě a k transnacionálnímu rozhodování se závaznými účinky pro členské státy i jejich příslušníky.

Spolu s vytvořením pravidel dělby moci mezi orgány integračního seskupení vzniklo svébytné ústavní a právní společenství. Evropská unii se integrovala pomocí práva, a proto důležitá úloha připadla soudní kontrole, v jejímž rámci byly netoliko řešeny spory, ale též účinně sjednocována interpretace a aplikace evropského práva.

O evropském správním prostoru (*L'espace administratif européen*, *European administrative space*, *Europäischer Verwaltungsraum*) se často uvažuje jako o metafoře či vizi s překvapivě praktickými důsledky jak pro vládnutí a veřejnou správu, tak pro ústavní a právní pořádek. Evropský správní prostor zahrnuje několik úrovní vládnutí (evropskou, národní, regionální, místní), o nichž se předpokládá, že sdílejí sklon ke konvergenci.

Konvergenční správní prostor musí být tolerantní k funkci a k výkonům jednotlivých administrátorů. Nesnášenlivost k odůvodněným praktikám sousedů v Evropské unii však tolerována být nesmí, neboť by bránila možnosti rozšíření praxe vzájemného uznávání správních aktů. Prvním předpokladem je přitom spolehlivost jednotlivých systémů veřejné správy, schopnost těchto systémů vhodně a včas reagovat na požadavky implementace legislativních a správních opatření. Druhým, neméně významným předpokladem je souladnost a konvergence národních a evropských správních politik, a to nejenom v momentě, kdy jsou určitá opatření poprvé implementována, ale i v delším časovém horizontu.

Zatímco pojem konvergence se dotýká procesu sblížování, pojem integrace navozuje představu

souladného celku. Juridizace správních politik a připomenutí toho, že správní politiky jsou součástí stále komplikovanějšího regulatorního rámce, dodává nejenom jistotu a argumentační sílu stoupcům ideálu pravidelné veřejné správy, ale i zdroj podnětů pro vzájemnou komunikaci, výměnu dobrých a ještě lepších zkušeností i pro ujištění se o tom, že řada problémů je opravdu společných.

Někteří autoři vymezují evropský integrační správní prostor (integration through administration) jako infrastrukturu, která má podobu světa komunikačně schopných úředníků a spřátelených expertů na veřejnou politiku. Vychází se přitom z odhadů, podle nichž na jednoho navenek působícího člena bruselské centrály připadají nejméně tři stejně kvalifikovaní úředníci na ústřední úrovni veřejné správy v členských státech, kteří se ve vzájemné interakci zabývají stejnými problémy, jejichž obsah pak interpretují svým kolegům, kteří jsou odpovědní za administrativní vyřízení těchto problémů.

Principiálním evropským správním prostorem se nazývá reflexe víceúrovňové veřejné správy sdílející společný axiologický základ. Vyjdeme-li z vlivných studií OECD, vypracovaných v této souvislosti jako reakce na rozšíření Evropské unie, je nutné se opírat o čtveřici hodnotových principů, jimiž jsou ve vztahu k veřejné správě

- spolehlivost a předvídatelnost (reliability and predictability, fiabilité et prévisibilité),
- otevřenost a průhlednost (openness and transparency, ouverture et transparence),
- odpovědnost (accountability, responsabilité),
- efektivita (efficiency and effectiveness, efficience et efficacité).

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Text 12 – Víceúrovňové vládnutí a veřejná správa



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Na příkladu Evropské unie je dobře patrné, jak obtížné je hledání způsobu správy vládnutí institucionalizovaného v normách, postupech a chování, zejména pokud jde o otevřenost, spoluúčast, odpovědnost, efektivitu a sounáležitost. Vládní aktivity (governmentalismus) a mezivládní spolupráce (intergovernmentalismus) spolu se správou vládnutí na úrovni bruselského centra (infragovernmentalismus) jsou v posledním desetiletí intenzivně ovlivňovány globálními regulačními a exekutivními aktivitami. Evropské vládnutí vstřebává benchmarking (původně vyvíjený jako hledání nejlepších postupů v podnikání, které vedou k vynikajícím výsledkům), otevřenou metodu koordinace, deregulaci a důvěru v odbornou konzultaci. Tyto techniky do určité míry konkurují formám mezivládní spolupráce a vyvolávají změny v právním prostředí.

	Vlády a mezivládní spolupráce	Správa vládnutí
Monocentrická struktura	legislativní, nařizovací a výkonná moc (governmentalismus)	vládnutí prostřednictvím správy integrovaná správní spolupráce (infragovernmentalismus)

(pokračování tabulky na další straně)

Polycentrická struktura	mezivládní správní spolupráce (intergovernmentalismus)	zasíťovaná správa, otevřená regulační a exekutivní aktivita (administration of governance)
--------------------------------	--	--

V evropském právu má klíčový význam princip subsidiarity. Pro testování toho, zda je naplněn pozitivní smysl principu subsidiarity využita zvláště dvě kritéria. Za prvé je třeba prokázat větší efektivnost unijní akce (toto hodnocení patrně nebude oproštěno od politického zabarvení), za druhé jde o kritérium obecného souhlasu s cílem akce s tím, že předmětná akce má efekt, který svým rozměrem a důsledky přesahuje rámec jednoho či několika států.

Správní právo EU je v převážné míře vykonáváno členskými státy. Přímý výkon veřejné správy orgány a úřady EU je dán především ve věcech předaných členskými státy do výlučné kompetence Evropské unie. Výlučnou pravomoc lze uplatnit i v případech, kdy se v rámci sdílené kompetence ukáže jako nezbytné uzavřít mezinárodní smlouvu na úrovni Evropské unie.

O nepřímém výkonu se v kontextu správního práva uvažuje ve třech rovinách:

1. vykonává-li exekutivní nebo administrativní kompetenci, jež má základ v právu EU, jiný než unijní orgán nebo úřad,
2. vykonává-li exekutivní nebo administrativní kompetenci, jež má základ v právu EU, prostředky vnitrostátního práva členských států EU nebo
3. vykonává-li unijní orgán nebo úřad pouze určitou část exekutivní nebo administrativní kompetence, jež má základ v právu EU; za nepřímý výkon se tedy považují typicky případy, v nichž je předepsáno pouze konzultovat určité rozhodnutí s orgánem EU, anebo v nichž se uplatňuje pouze následná kontrolní kompetence orgánů EU vůči úřadům členských států.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Text 13 – Právo na místní samosprávu – Evropský standard



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Myšlenka garantovat právo na místní samosprávu jako jedno ze základních práv nacházela živnou půdu v mnoha celoevropsky zaměřených hnutích znovu bezprostředně po skončení druhé světové války. Z autorů, kteří tomuto problému věnovali mimořádnou pozornost, jmenujme alespoň A. Gassera a jeho vlivnou práci Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Když se na počátku 50. let institucionalizovala Rada evropských obcí, stalo se úsilí o přijetí charty základních práv samosprávy jedním z hybných faktorů činnosti této evropské organizace na dnes již legendárním shromáždění představitelů západoevropských obcí konaném ve Versailles v roce 1953. Původní komunální charta byla později na fóru Rady Evropy přepracována do podoby mezinárodní smlouvy unifikující povahy.

Evropská charta místní samosprávy (ECHMS) byla po řadě jednání připraven k podpisu dne 15. října 1985. Tehdy ji podepsalo prvních jedenáct států, jejichž vlády se rozhodly vstoupit na nelehkou cestu sbližování právních základů místní samosprávy v celoevropském měřítku. Ze 47 členských států Rady Evropy v současnosti ECHMS nepodepsaly a neratifikovaly pouze nejmenší státy Andorra, San Marino a Monako, kde v podstatě splývá místní a ústřední úroveň vlády.

Zásady místní samosprávy obsažené v Chartě se vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území smluvního státu existují. Základním posláním Charty je zajistit práva a ochranu práv místní samosprávy, která je nejbližší občanům a do jejíhož rozhodování se občané zapojují nejen

formou volby zástupců do zastupitelstev obcí, ale i dalšími způsoby, např. prostřednictvím místních referend, účasti na jednání zastupitelstev a formálními i neformálními možnostmi vyjádřit se k jejímu rozhodování. Součástí Charty je zejména vyjádření vztahu k ústředním vládám, role vlád a státu je důležitá ve smyslu zajištění dostatečné ochrany proti nezasahování vlády do rozhodování samospráv v oblasti jejich vlastní působnosti, tedy záležitostech, jež jim byly ústavou a zákonem svěřeny. Přijetím Charty jsou státy, které ji ratifikovaly, zavázány k tomu, aby byla zajištěna politická, správní a finanční nezávislost samosprávy.

Evropská charta místní samosprávy ve svých základních ustanoveních určuje nutnost ústavního a zákonného zakotvení místní samosprávy a vytváří zásady týkající se povahy a rozsahu působnosti a pravomocí místní samosprávy.

Evropskou chartu místní samosprávy lze obsahově rozčlenit do těchto úseků:

1. ústavní garance práva na místní samosprávu
2. materiální definice práva na místní samosprávu: substantivní (jinak též podstatná, či materiální) definice obsažená v ECHMS zdánlivě ztotožňuje právo na místní samosprávu a vlastní výkon této samosprávy v proslulé floskuli prvních verzí textu Charty, podle níž místní samospráva je právem uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu. ECHMS k tomuto pojetí doplňuje reálnou část: samospráva není jen výrazem práva, ale též výrazem schopností uspořádat a řídit si své vlastní záležitosti. Nejde tedy o plnou tautologii, nýbrž o zdůraznění faktu, že samospráva je také právem, nejenom správní činností;
3. organická definice práva na místní samosprávu: tato definice říká, že místní samosprávu vykonává buďto zastupitelský orgán zvolený podle přímého, rovného a všeobecného volebního práva s tajným hlasováním, anebo přímo shromáždění občanů, resp. může být využito referenda;
4. rozsah práva na místní samosprávu: kompetence k výkonu práva na místní samosprávu je kompetencí delegovanou, všeobecnou a podřízenou principu subsidiarity. Delegací kompetence rozumí standard to, že se jedná o kompetenci vykonávanou na základě a v mezích zákona. Princip subsidiarity navíc stanoví obecnou právní zásadu, podle níž je třeba problémy řešit vždy tam, kde vznikají, a jen v dobře zdůvodněných případech neracionálnosti a neefektivnosti místních řešení umožnit jejich přesun na vyšší stupeň řízení;
5. záruky dostatečného rozsahu práva na místní samosprávu: ECHMS jimi rozumí plnost a výlučnost kompetence, dále samostatnost při výkonu samosprávy a požadavek nezbytné transparentnosti správních zásahů do výkonů samosprávy. Místní samospráva má v zásadě plnou a výlučnou, nikoli dílčí či společnou kompetenci. V opačném případě hrozí nebezpečí rozměňování kompetence, kdy je na jedné straně právo vyřešit určitou záležitost místními orgány zákonem deklarováno, na druhé straně je však paralelní činností ústředních orgánů problematizováno. Delegace kompetencí nemá bránit tomu, aby místní orgány rozhodovaly samostatně a aby v případě potřeby přizpůsobovaly výkon delegovaných správních činností místním podmínkám a potřebám. Konečně zásada projednací součinnosti vyžaduje, aby všechny věci místního zájmu byly s místními orgány řádně a včas projednány bez ohledu na to, jde-li o věci samosprávného či jiného charakteru;
6. princip konsensuální změny hranic územních celků: oba standardy určují vcelku shodně, že územní změny musejí být samosprávami projednány a že tam, kde to právo vyžaduje, musejí samosprávy se změnou vyslovit souhlas;
7. organické záruky práva na místní samosprávu: v pojetí ECHMS to jsou především podmínky spojované se správní strukturou a statusem funkcionářů, úředníků a zaměstnanců v obcích a ve vyšších samosprávných celcích. Místní orgány jsou oprávněny určovat svou vlastní správní strukturu podle principu statutární autonomie, tedy bez ingerence centrálních orgánů. Status a pracovní podmínky úředníků a zaměstnanců ve sféře působnosti místních samospráv mají být přiměřené k postavení a pracovním podmínkám pracovníků ve srovnatelných oborech. Volení funkcionáři místních samospráv musejí splňovat základní podmínky svobodného výkonu svých funkcí bez závislosti na jiných osobách nežli na svých voličích. Mají remunerační nárok na náhradu výdajů, které jim vznikají v souvislosti s výkonem funkce, a na kompenzace ušlých příjmů, resp. plateb a dávek sociálního pojištění;
8. státní dozor nad místní samosprávou: podle ECHMS je podřízen třem právním principům: principu delegace, principu legality a principu proporcionality. Platí tedy, že jak kompetence k výkonu práva na místní samosprávu, tak kompetence kontrolovat výkon tohoto práva jsou dány jen na základě a v mezích zákona. Jestliže je samosprávná kompetence konstruována

jako všeobecná, nerozmělnitelná, samostatná a podřízená principu subsidiarity, pak i státní dozor musí být založen především na principu legality (tj. na sledování souladu výkonu práva na místní samosprávu pouze se zákonem a s obecnými právními zásadami) a jen výjimečně je možné tento dozor provádět s přihlédnutím ke kritériím účelnosti, racionality a efektivnosti. Legalita kontroly nad výkonem práva na místní samosprávu je dále spojena s požadavkem vyváženosti případných kontrolních zásahů: musí být zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má státní dozor chránit;

9. finanční záruky práva na místní samosprávu: princip autochtonního financování říká, že finanční zdroje, které místní orgány získají, jsou jejich vlastními zdroji, s nimiž mohou relativně svobodně disponovat. Někdy se v souvislosti s tímto principem volně hovoří dokonce o právu na finanční zdroje, které znamená, že obce a vyšší samosprávné celky nemohou zbankrotovat v právním smyslu toho slova, aniž by zbankrotoval stát jako takový. Zásada přiměřenosti finančních zdrojů vyjadřuje požadavek na to, aby finanční zdroje místních orgánů byly úměrné rozumným finančním potřebám, vyplývajícím z odpovědnosti těchto orgánů za splnění úkolů, které samosprávě stanoví zákon;
10. právo na ochranu práva na místní samosprávu: ECHMS chápe právo na ochranu práva jako právo na soudní ochranu místní samosprávy. Charta požaduje, aby územní samosprávné korporace měly žalobní právo ve všech případech, kdy nejsou respektovány principy samosprávy potvrzené ústavou nebo zákonodárstvím.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

2 Druhá kapitola – Organizace veřejné správy v České republice

A – Státní správa



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Vykonavatelé státní správy v ČR jsou:

1. orgány moci výkonné jako přímí vykonavatelé,
2. orgány územních samosprávných celků výkonné jako nepřímí vykonavatelé, pokud na ně byla státem přenesena pravomoc a působnost v oblasti veřejné správy,
3. jiné orgány, či oprávnění zástupci právnických osob, jakož i fyzické osoby, pokud na ně byla státem přenesena pravomoc a působnost v oblasti veřejné správy jako přímí vykonavatelé (jsou-li součástí státu) nebo jako nepřímí vykonavatelé (nejsou-li součástí státu); příkladem jsou například orgány veřejných policejních sborů, které jsou součástí státu nebo územních samosprávných celků.

Moc výkonná se na nejvyšší úrovni dělí mezi prezidenta republiky a vládu, přičemž ze srovnávacího hlediska je patrné, že český ústavní systém svěřuje prezidentovi mnohem slabší exekutivní kompetence než vládě. Prezident republiky vykonává jen taxativně určené úkoly, plní především funkce hlavy státu a má v některých případech relativně nezávislou pravomoc jmenovat veřejné činitele a další funkcionáře. Prezident republiky je sice volen na společné schůzi oběma komorami Parlamentu, není mu však ze své funkce odpovědný a ani není Parlamentem odvolatelný.

Vláda je vrcholným kolektivním orgánem výkonné moci s všeobecnou působností. Základní ústavní vztah vlády k Poslanecké sněmovně je vztahem ústavní odpovědnosti. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

Ústřední orgány státní správy jako orgány moci výkonné mají za úkol plnit především úkoly povahy legislativní, koncepční, koordinační, metodické a kontrolní.

V České republice působí ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády, a jiné (tj. odlišné od ministerstev) ústřední orgány státní správy na základě ustanovení Kompetenčního zákona. Další ústřední úřady státní správy mohou být zřizovány zvláštními zákony.

Ústřední orgány státní správy vytvářejí územně, věcně a funkčně dekoncentrované úřady a pracoviště. Tento proces prochází zhruba od roku 2000 poměrně zdlouhavou reformou z výchozího uvažovaného stavu, který byl původně takovýto:



Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy	Dekontrované úřady a pracoviště
Ministerstvo financí	Finanční ředitelství

	- finanční úřady
	Generální ředitelství cel
	- celní ředitelství
	- celní úřady
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	Česká školní inspekce
Ministerstvo práce a sociálních věcí	Úřady práce
	Český úřad bezpečnosti práce
	- inspektoráty bezpečnosti práce
	Česká správa sociálního zabezpečení
	- okresní správy sociálního zabezpečení
	- detašovaná pracoviště
Ministerstvo zdravotnictví	Hlavní hygienik
	Krajští hygienici
	Státní ústav pro kontrolu léčiv
Ministerstvo spravedlnosti	Vězeňská služba
	Rejstřík trestů
	Policie ČR

Ministerstvo vnitra

	- Policejní prezidium
	- specializované útvary
	- krajské správy
	- okresní ředitelství
	- městská ředitelství
	- obvodní ředitelství
	Státní ústřední archiv
	- státní oblastní archivy
Ministerstvo průmyslu a obchodu	Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví
	Český metrologický institut
	Státní energetická inspekce
	- inspektoráty
	Puncovní úřad
	Česká obchodní inspekce
	- inspektoráty
Ministerstvo zemědělství	Česká zemědělská a potravinářská inspekce
	- inspektoráty

	Česká inspekce pro šlechtění a plemenitbu hospodářských zvířat
	Státní veterinární správa
	Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv
	Státní rostlinolékařská správa
	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
Ministerstvo obrany	Vojenský úřad sociálního zabezpečení
	Újezdní úřady
	Okresní vojenské správy
Ministerstvo dopravy a spojů	Drážní úřad
	Úřad pro civilní letectví
	Státní plavební správa
Ministerstvo životního prostředí	Česká inspekce životního prostředí
	- oblastní inspektoráty
	Správy národních parků
	Správy chráněných krajinných oblastí
Český báňský úřad	Obvodní báňské úřady
Český úřad zeměměřický a katastrální	Zeměměřické a katastrální inspektoráty

	Katastrální úřady	
	- detašovaná pracoviště	
	Zeměměřický úřad	
Český statistický úřad	divize a územní pracoviště v okresech	
Správa státních hmotných rezerv	účelové organizační jednotky	
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	regionální centra	
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	územní pracoviště	

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Úkol 1 – Vykonavatelé státní správy v ČR



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Vaším úkolem je seznámit se s následujícími právními předpisy upravujícími organizaci státní správy v ČR:



1. Ústava České republiky (zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
2. ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (zákon č. 347/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
3. kompetenční zákon (zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
4. zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
5. zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
6. zákon o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
7. zákon o územním plánování a stavebním řádu (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů).



Vaším úkolem je prostudovat následující podklady:

1. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost (teoretická studie)
2. Správní obvody obcí s rozšířenou působností (obcí III. stupně) na počátku reformy
3. Správní obvody pověřených obecních úřadů (obcí II. stupně) na počátku reformy
4. Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem k 1. 1. 2009
5. Přehled správních úřadů
6. Souhrn právních předpisů upravujících činnost krajů
7. Souhrn právních předpisů upravujících činnost obcí s rozšířenou působností



Vaším úkolem je vysvětlit následující otázky:

- Jaké úkoly plní při výkonu státní správy prezident ČR?
 Jaké úkoly plní při výkonu státní správy vláda ČR?
 Kolik je v ČR ministerstev a jakou mají kompetenci?
 Kolik je v ČR ústředních orgánů státní správy odlišných od ministerstev a jakou mají kompetenci?
 Jaké úkoly plní při výkonu státní správy krajské úřady?
 Jaké úkoly plní při výkonu státní správy úřady obcí s rozšířenou působností a jak je v této oblasti uplatňován státní dozor?
 Jaké úkoly plní při výkonu státní správy ve stavebním řízení autorizovaný inspektor?
 Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



B. KRAJSKÁ A OBECNÍ SAMOSPRÁVA



Evropský sociální fond
 Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

České obecní a krajské zřízení, které prošlo v letech 2000-2003 důležitou reformní fází spojenou s úsilím o decentralizační efekt, vychází z principů a ustanovení Evropské charty místní samosprávy.

Obecní zřízení charakterizuje obec jako základní územní samosprávné společenství občanů. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Obec má právo na samosprávu; úkoly patřící do samosprávy obce tvoří obsah samostatné působnosti obce. Do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Obec dále vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce.

Zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet na každé volební období stanoví zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce zásadně rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor.

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a za její výkon odpovídá zastupitelstvu obce. Rada obce rozhoduje v záležitostech patřících do samostatné působnosti obce,

pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.

Starosta zastupuje obec navenek. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné. Starostu a místostarostu volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta a místostarosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce. Starosta plní též funkce rady v obci, v níž není zřízena rada obce.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. V oblasti přenesené působnosti obce vykonává obecní úřad státní správu s výjimkou věcí, které patří do působnosti zastupitelstva obce, rady obce a zvláštních orgánů obce, případně komisí.

Krajské zřízení definuje kraj jako územní společenství občanů, jemuž náleží právo na samosprávu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je samostatnou působností kraje. Kraj dále vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností kraje.

Kraj je spravován, v rozsahu stanoveném zákonem, zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad.

Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Zastupitelstvo kraje má právo zrušit usnesení rady kraje, jestliže je v rozporu s právním předpisem nebo usnesením zastupitelstva kraje. Zastupitelstvo zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory.

Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon.

Hejtman zastupuje kraj navenek. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, může hejtman provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony kraje od počátku neplatné. Hejtmana a zástupce hejtmana volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman a zástupce hejtmana musí být občany České republiky. Odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada může ukládat úkoly krajskému úřadu jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem nebo zastupitelstvem. Zastupitelstvo ani rada nemůžou na krajský úřad přenést úkoly, které jsou jim vyhrazeny zákonem. Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Úkol 2 – Vykonavatelé územní samosprávy v ČR



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Vaším úkolem je seznámit se s následujícími právními předpisy upravujícími krajskou a obecní samosprávu v ČR:

1. Ústava České republiky (zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů),



2. ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (zákon č. 347/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
3. zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
4. zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
5. zákon o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).



Vaším úkolem je prostudovat následující podklady:

1. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost (teoretická studie)



Vaším úkolem je v textu zákonů o obcích a krajích vyznačit ustanovení, která podle Vašeho názoru upravují samostatnou působnost obcí a krajů v České republice.

1. zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),
2. zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů),

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Úkol 3 – Paralelní veřejná správa v ČR / Samosprávná společenství a nezávislá zařízení



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti



Vaším úkolem je prostudovat podklad:

1. Vymezení pojmu NESTÁTNÍ NEZISKOVÁ ORGANIZACE



Vaším úkolem je seznámit se rámcově s obsahem právních předpisů popsaných v dokumentu: Přehled legislativy pro neziskové organizace

1. Přehled legislativy pro neziskové organizace



Vaším úkolem je vysvětlit, jak se podílejí nestátní neziskové organizace na plnění úkolů veřejné správy.

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

3 Přílohy – doplňující podkladové materiály určené ke zpracování úkolů

Mapy a přehledy

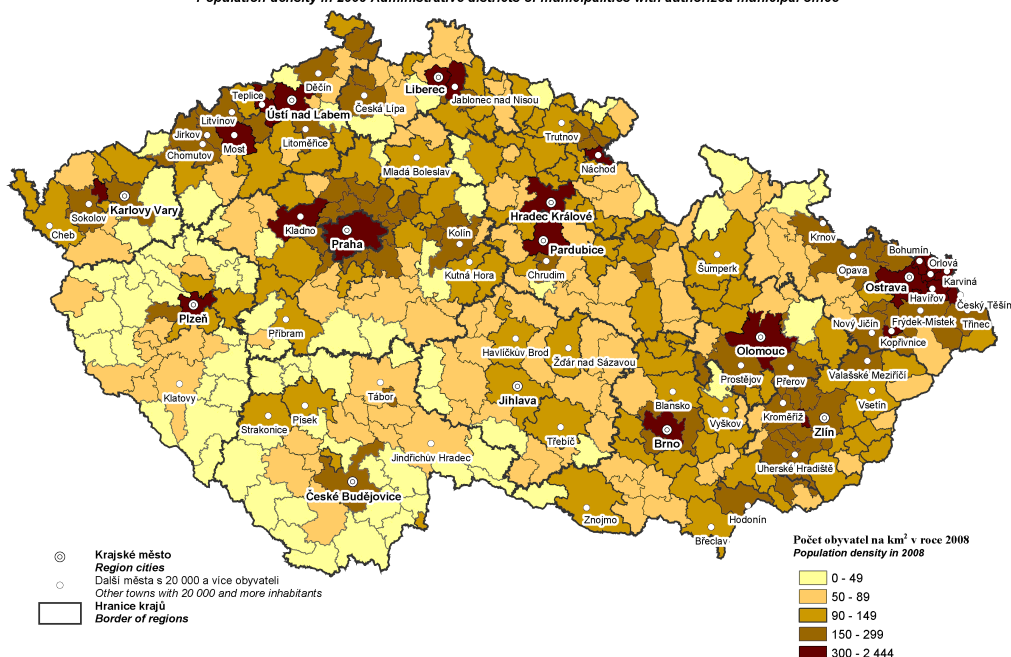


Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Hustota obyvatel ve správních obvodech obcí s pověřeným obecním úřadem

Dostupné online: [http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/engt/8D0036CAC6/\\$File/130209m16.jpg](http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/engt/8D0036CAC6/$File/130209m16.jpg)

Počet obyvatel na km² v roce 2008 podle správní obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem
Population density in 2008 Administrative districts of municipalities with authorized municipal office



Správní členění ČR

dostupné z: [http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090AA/\\$File/120209m01.jpg](http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090AA/$File/120209m01.jpg)



Správní členění Praha

dostupné z:

[http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090E5/\\$File/130209m02.jpg](http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090E5/$File/130209m02.jpg)

Hlavní město Praha



Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102



Seznam zdrojů pro vypracování úkolů a rozšíření látky



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

- *Správní obvody obcí s rozšířenou působností (obcí III. stupně) na počátku reformy*
dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2002edicniplan.nsf/t/8400593CDA/\\$File/1374rr04.pdf](http://www.czso.cz/csu/2002edicniplan.nsf/t/8400593CDA/$File/1374rr04.pdf)
- *Správní obvody pověřených obecních úřadů (obcí II. stupně) na počátku reformy*
dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2002edicniplan.nsf/t/84005A6490/\\$File/1374rr10.pdf](http://www.czso.cz/csu/2002edicniplan.nsf/t/84005A6490/$File/1374rr10.pdf)
- *Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem k 1. 1. 2009*
dostupné z: [http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D00209107/\\$File/130209099.pdf](http://www2.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D00209107/$File/130209099.pdf)
- *Přehled správních úřadů*
dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/su20070108.pdf>
- *Přehled počtu míst ve státních správních úřadech (2007)*
dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/pocty.pdf>
- *Souhrn právních předpisů upravujících činnost krajů*
dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/reforma/kraje.xls>
- *Souhrn právních předpisů upravujících činnost obcí s rozšířenou působností*
dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/reforma/obce_roz.xls
- *Informace o neziskovém sektoru*
dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/_s.155/17305?clk=104652&odk=104656&zak=104658&ks=1592
- *Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost (teoretická studie) (pdf, 230 kB)*
Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx>
- *Vymezení pojmu nestátní nezisková organizace*
dostupné z: http://www.e-cvns.cz/soubory_diskuse/vymezeni_nno.pdf
Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102

Kontrolní otázky



Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Veřejnou správou ve formálním smyslu je



a) činnost státních úřadů

- b) spravování věcí veřejných
- c) vydávání správních aktů



Výkon veřejné správy je dle vymezení dělby mocí v Ústavě ČR výkonem moci:

- a) vládní
- b) výkonné
- c) kontrolní



O nepřímém výkonu veřejné správy hovoříme v evropském správním prostoru tehdy,

- a) vykonává-li se evropské legislativní opatření prostředky práva členských států EU
- b) neodpovídají-li orgány členských států EU za výsledek prováděného opatření
- c) není-li výkon evropských legislativních opatření svěřen výlučně orgánům členských států EU



V evropském správním prostoru

- a) je vyloučena spoluúčast místních orgánů na výkonu evropských legislativních opatření
- b) vzájemně spolupracují vykonavatelé veřejné správy na všech úrovních
- c) rozhodují o možnosti a způsobech spolupráce vlády členských států EU



Pravomoc je

- a) vymezený okruh úkolů veřejné správy
- b) souhrnem právních prostředků, které smí úřad použít
- c) diskreční působností



Úřad je označení

- a) správní jednotky, které je přikázána určitá působnost a pravomoc
- b) okruhu záležitostí, které jsou přiřazeny správnímu orgánu jako působnost
- c) souboru úředníků, sloužících v téže správní jednotce



Zárukami dostatečného rozsahu práva na místní a regionální samosprávu se podle ECHMS rozumí

- a) plnost a výlučnost kompetence
- b) samostatnost při výkonu samosprávy
- c) transparentnost správních zásahů do výkonu samosprávy



Státní dozor nad místní samosprávou je podle ECHMS podřízen principům

- a) subsidiarity
- b) speciality
- c) proporcionality



Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce vykonává:

- a) ministerstvo vnitra
- b) pověřený obecní úřad
- c) úřad obce s rozšířenou působností
- d) okresní úřad
- e) krajský úřad

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce vykonává:

- a) ministerstvo vnitra
- b) pověřený obecní úřad
- c) úřad obce s rozšířenou působností
- d) okresní úřad
- e) krajský úřad

Dozor nad výkonem samostatné působnosti kraje vykonává:

- a) ministerstvo vnitra
- b) vláda
- c) věcně příslušné ministerstvo
- d) krajský soud
- e) krajský úřad

Dozor nad výkonem přenesené působnosti kraje vykonává:

- a) ministerstvo vnitra
- b) vláda
- c) věcně příslušné ministerstvo
- d) krajský soud
- e) krajský úřad

Název projektu: Kvalitní vzdělání je efektivní investice do lidského kapitálu – cesta k uplatnění absolventů VŠE na trhu práce; CZ.2.17/3.1.00/32102