



EVROPSKÁ UNIE



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra fyzikální chemie

ZÁKLADY VEŘEJNÉ SPRÁVY

IVANA NEVĚČNÁ

„Ignorantia iuris neminem excusat“
(Neznalost práva nikoho neomlouvá)
Paulus, Digesta 22,6,9

Olomouc, 2013

Obsah

Předmluva.....	6
1. Právní řád, hierarchie právního řádu, význam pro praxi.....	7
1. 1 Právo – vznik, prameny, systémy.....	8
1. 2 Definice práva.....	12
1. 3 Právní normy, struktura, druhy, klasifikace	13
1. 3. 1 Struktura právní normy	14
1. 3. 2 Druhy právních norem	17
1. 4 Právní vztahy, skutečnosti, úkony	21
2. Správa a veřejná správa.....	29
2. 1 Správa	30
2. 1. 1 Pojetí správy.....	31
2. 2 Veřejná správa	32
2. 2. 1 Státní správa.....	34
2. 2. 2 Samospráva	36
2. 2. 3 Ostatní veřejná správa.....	39
2. 2. 4 Principy „dobré správy“	39
3. Veřejná správa – obce, část I.....	43
3. 1 Postavení obcí v ČR	45
3. 2 Vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce	48
3. 3 Obec a její struktura, rozvoj obce, identifikace	50
4. Veřejná správa – obce, část II	53
4. 1 Zastupitelstvo obce	54
4. 2 Rada obce, starosta	56
4. 3 Obecní úřad.....	60
4. 4 Přenesená působnost.....	61
4. 5 Dozor nad normotvornou činností obcí	62

5. Územní samospráva – kraj	65
5. 1 Obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje	68
5. 2 Působnost kraje, hospodaření	70
5. 3 Zastupitelstvo kraje.....	73
5. 3. 1 Pravomoc zastupitelstva.....	74
5. 4 Rada kraje, hejtman, krajský úřad	75
5. 4. 2 Hejtman.....	77
5. 4. 3 Krajský úřad.....	78
5. 5 Dozor nad normotvornou činností krajů.....	79
6. Veřejná služba, pracovníci veřejné správy, úředníci územních samosprávních celků	85
6. 1 Právní vymezení veřejné služby	86
6. 2 Základní právní normy definující postavení, práva a povinnosti pracovníků veřejné správy	87
7. Státní správa	98
7. 1 Charakteristika státní správy a státní služby.....	98
7. 2 Služební zákon.....	100
8. Správní právo – I. část.....	105
8. 1 Správní řád.....	106
8. 1. 1 Obecné zásady správního řádu.....	106
8. 1. 2 Správní řízení	109
8. 1. 3 Účastníci řízení	111
8. 1. 4 Rozhodnutí.....	114
9. Správní právo – II. část	117
9. 1 Odvolací řízení	117
9. 2 Přezkumné řízení a obnova řízení	120
9. 3 Exekuce	122
10. Správní soudnictví, správní delikty, přestupky	124

10. 1 Struktura a působnost správních soudů	125
10. 2 Správní delikty.....	128
10. 3 Přestupky	129
11. Správní právo zvláštní - zvláštní právní předpisy	134
11. 1 Správa stavební.....	135
11. 2 Katastrální zákon	142
11. 3 Životní prostředí	144
11. 4 Správa školství.....	146
11. 5 Správa kultury.....	148
11. 6 Správa zdravotnictví	149
11. 7 Ostatní úseky veřejné správy	150
Závěr.....	153
Použitá a doporučená literatura	154

Předmluva

Studijní materiál „Základy veřejné správy“, který máte před sebou, je určen především studentům Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Tento učební text však mohou použít i studenti jiných škol pro základní obeznámení se s problematikou veřejné správy v České republice. Učební text podává základní přehled o veřejné správě a aktuálních otázkách s veřejnou správou v ČR spojených. Studijní materiál je rozčleněn do jedenácti kapitol, které se dále člení na řadu podkapitol. Vzhledem k tomu, že by studijní materiál měl sloužit i k samostudiu, je v každé kapitole uveden krátký popis jejího obsahu a motivace k lekci, kde student získá informace o tom, co by měl znát po prostudování kapitoly. Text obsahuje řadu příkladů, se kterými se student může často ve svém životě setkat. Svě znalosti a nabyté vědomosti si mohou studenti na konci každé kapitoly ověřit zodpovězením kontrolních otázek.

Autorka si je vědoma toho, že předkládaný studijní materiál nevyčerpává obsáhlou problematiku veřejné správy. Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi často aktualizovanou problematiku, bude vhodné, aby se student snažil při studiu informovat o průběžných změnách v zákonech, a to nejen těch, které se bezprostředně dotýkají v učebním textu předkládané problematiky.

V neposlední řadě je nutno zmínit, že tento učební text byl vypracován a vydán s finanční podporou Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu české republiky. Je jedním z výstupů projektu „Inovace bakalářského studijního oboru Aplikovaná chemie“

CZ 1.07/2.2.00/15.0247.

Tohoto místa si autorka dovoluje využít k poděkování JUDr. Dalimile Gadasové, Dr. za cenné rady, které ji poskytla nejen při vypracovávání tohoto učebního textu a Ing. Jaroslavu Zlámalovi, Ph.D. za náměty k jednotlivým příkladům.

Mgr. Ivana Nevěčná

Praha, srpen 2013

1. Právní řád, hierarchie právního řádu, význam pro praxi

Popis lekce

Úvodní lekce ke studiu práva. Přináší vysvětlení základní pojmů, definice vybraných právních jevů a činností. Zařazuje předmět Správní právo do kontextu celého právního řádu ČR. Vzhledem k tomu, že se jedná o úvodní lekci přinášející popis a definice základních pojmů, je této problematice věnován zvýšený rozsah textu. Tato lekce má následující strukturu:

- 1.1 Právo – vznik, prameny, systémy
- 1.2 Definice práva
- 1.3 Právní normy, struktura, druhy, klasifikace
 - 1.3.1 Struktura právní normy
 - 1.3.2 Druhy právních norem, hierarchie právního řádu
- 1.4 Právní vztahy, skutečnosti, úkony, základní pojmy

Znalost základních pojmů, definic, členění právních norem atd., tedy obsah této lekce, je podmínkou pro snazší zapamatování si jevů a činností, které jsou obsahem všech ostatních, navazujících částí. Doporučujeme její opakování, zodpovězení si kontrolních otázek i případné doplnění si znalostí například ze slovníků či jiných zdrojů.

Klíčová slova

Vznik práva, prameny, právo zvykové, obyčejové, právo normativní, kodexové, právo evropsko-kontinentální, právo anglosaské, právo soudcovské, precedens, právo islámské, společenské normy, právní norma, zákon, právní řád, struktura právní normy, hypotéza, dispozice, sankce, zavazující, zakazující, opravňující, kogentní (povinné), dispozitivní, právní síla, prvotní normy, sekundární normy, pyramida právní síly, odvětví práva, platnost, účinnost, působnost, právní vztahy, právní skutečnost, právní událost, právní úkon, protiprávní stav, protiprávní jednání, výklad práva, zákonnost, moc zákonodárná, výkonná, soudní, zákonnost, právní stát.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- vysvětlit proč a jak právo vzniklo, jak se dělí, stručně charakterizovat systémy práva ve světě a zařadit právní řád ČR do příslušného systému práva a následně i postavení správního práva v kontextu právního řádu ČR,
- vysvětlit strukturu právních norem, právní sílu, hierarchii právních norem, stručně charakterizovat jednotlivé druhy norem, jejich smysl a účel,
- vysvětlit pojmy jako jsou právní vztahy, právní skutečnosti, úkony a další pojmy včetně základní charakteristiky právního státu.

Výklad

1. 1 Právo – vznik, prameny, systémy

V historii člověka se postupně vytvářela určitá organizace kolektivního života, která vyžadovala **systém určitých pravidel**, přiměřeného, všeobecně akceptovatelného chování a jednání a tím pádem také systém sankcí, trestů pro ty jedince, kteří neplnili své funkce. Tímto evolučním způsobem postupně vznikaly první systémy společenské regulace, první právní a ekonomické systémy, které můžeme charakterizovat právě jejich pravidly, jimiž se tyto pospolitosti řídily. Od počátku nám známé historie byla tato lidská pospolitost určitým způsobem organizována, řízena, vytvářely se určitá pravidla chování.

Všeobecně přijímané způsoby chování, pravidla i metody vyžadování, sankce v případě porušení, to vše se přejímalo a přenášelo **ústním podáním** z generace na generaci.

1) Prvním systémem práva bylo (a částečně ještě v některých zemích je) právo zvykové.

Toto právo, přenášené pouze ústní tradicí, se dále vyvíjelo, i když pozůstatky tohoto práva nalezneme často i dnes v určitých komunitách, uzavřených společnostech, popřípadě i větších celcích typu „kmen“ nebo „národnostní entita“.

Zvyk je potřeba odlišovat od pojmu konvence nebo obyčej. Ani zvyk ani konvence nejsou jevy, které by byly považovány za společensky vynutitelné, tj. donucující. Proto se zvyk postupně přeměnil na obyčej, přesněji řečeno **právní obyčej**, který tuto vlastnost již má. Zvyk můžeme respektovat nebo nerespektovat, můžeme jej změnit, za toto chování může ale i nemusí následovat postih. Ale právní obyčej obsahuje již jako svou základní charakteristiku společensky **donucující, zavazující aspekt** chování a jednání, tedy vynutitelnost takového způsobu jednání, jehož nerespektování je sankcionováno.

Shrneme-li tuto pasáž, pak můžeme říci, že základním, historicky nejstarším způsobem právní regulace lidské společnosti se stal právní obyčej, který se vyvinul ze zvyklostí přenášené ústním způsobem z generace na generaci. K tomu, aby se obyčej stal právním obyčejem, bylo zapotřebí, aby:

- a) obyčejové chování vykazovalo znaky dlouhodobého generačního užívání v chování lidí, aby ti, kteří jej přijímají, dodržují a respektují, se cítili být jím vázáni, cítili se být povinováni jej dodržovat, byli přesvědčeni o jeho závaznosti, a dále
- b) aby existovala moc, síla vynutitelnosti takového chování, moc, která dbá nad dodržováním těchto právních obyčejů, aby existovala (byť nepsaná) pravidla chování a především síla, která by v případě porušování těchto pravidel donutila jedince či kolektivy k obnově dodržování těchto pravidel.

Již tedy právní obyčej nese v sobě jeden ze znaků práva, tj. možnost (a nutnost) sankce. Přestože nynější civilizovaná společnost má jiné způsoby právní regulace, v našem vývoji z dítěte na dospělého člověka procházíme způsobem vnímání světa, vztahů a jevů pomocí svých rodičů, vychovatelů a později učitelů, právě pomocí seznamování se se společenskou regulací pomocí příkazů a zákazů obyčejového chování.

Tak, jak se lidská společnost rozrůstala, navazovala obchodní vztahy formou výměny produktů, tak, jak se vršily různé obyčeje, bylo zřejmé, že tato pravidla je zapotřebí sepsat, dát všem na vědomí, rozšířit právní vědomí mezi obyvatelstvo, zkrátka vývoj, lidská historie si vynutila vznik právních norem, sepsaných pravidel lidského chování a společenské regulace.

2) Písemné právní normy

představují historicky vyšší stádium společenské regulace, které v naší zemi platí dodnes, jimiž se řídí stát i jeho obyvatelé. Právo, které je kodifikováno ve formě textů a je veřejně přístupné, označujeme jako **právo normativní**.

Normativní právo je charakteristické existencí písemného dokumentu, který vznikl normotvorným právním aktem. **Nejvýznamnějším druhem právních normativních aktů je pak právní norma označovaná jako „zákon“.**

Definice pojmu „zákon“

Zákon je stanoven nejvyšším představitelem (představiteli) státní moci, je závazný pro všechny, je to soubor pravidel stanovujících (předepisujících) chování lidí, úřadů i státu (což znamená opět lidí představujících tyto kolektivy). Zákon tak stanovuje, jaké chování má být (smí být), zakazuje, co nemá být (nesmí být), deklaruje chování přípustné, oprávněné, nežádoucí a nepřípustné. Zákon je úzce spjat s mocí, především mocí politickou a vojenskou. Mocenská autorita (stát, panovník) zákony stanovuje, případně modifikuje (mění, doplňuje, ruší) a především vynucuje a sankcionuje v případě porušování. Zákon je tedy právní normou formálně určující pravidla, jejichž zachovávání je zajišťováno institucionalizovaným donucováním mocenskou autoritou. Zákony existovaly již před naším letopočtem.

V současném světě dělíme normativní právo na následující tři **právní systémy**:

- a) Evropské (kontinentální) právo („civil law“)
- b) Anglosaský právní systém označovaný také jako soudcovský systém práva
- c) Islámské (muslimské právo) založené na formulacích svaté knihy Korán.

ad a) Evropský (kontinentální) systém normativního práva

k němuž se řadí i Česká republika, je založen na existenci celého systému písemných právních norem (zákony, vyhlášky, předpisy atd.), označovaný také jako **kodexové právo**, kdy právní norma pro určitou oblast společenské regulace je souhrnně sepsána v obecné rovině.

Příklad

Ústava České republiky, zákoník práce, trestní zákon, zákon o přestupcích, Vyhláška Ministerstva zdravotnictví ČR o úhradách za léky, obecně závazná vyhláška o udržování čistoty na území obce, hygienicko-epidemiologické předpisy Krajské hygienické stanice o provádění desinfekce ve zdravotnických zařízeních atd.

Kodexové právo znamená, že určitá oblast je regulována v kodifikované formě na základě normativních právních aktů, jakožto výsledků normotvorné činnosti mocenských státních orgánů (dříve panovníků), jimiž se stanoví, mění nebo ruší právní normy. **Kodexové právo nyní realizuje většina zemí světa.** Kodexové právo má za sebou tisíciletou tradici, vznikalo a vyvíjelo se postupně v řadě státních celků, nejprve vždy s platností pro určitý státní celek (jeho vznik by se tedy dal sledovat společně se vznikem nejstarších států), v moderní době i v rozsahu mezinárodního práva platného pro skupiny států, které je uznávají. Tomuto systému práva budeme v této učební pomůcce věnovat naši pozornost, neboť to je naše historie i naše současnost.

ad b) Anglosaské právo čili právo soudcovské

Právo v Anglii se vyvíjelo jiným způsobem než v ostatních částech Evropy. Současně s tím, jak se Anglie stávala světovou velmocí, tj. vznikem britské koloniální říše, se anglické pojetí práva a právního myšlení rozšířilo i do všech zemí se silným vlivem Anglie. Tento systém práva je dnes uplatňován nejen v samotné Velké Británii, ale i v USA, Austrálii, na Novém Zélandu a v dalších zemích.

Podstatou tohoto práva je **precedens**. V Anglii mělo a má rozhodování soudů neobyčejnou vážnost. Společenská vážnost soudu má své historické kořeny, soudce je osloven například „Vaše ctihodnosti“, soudní jednání je podloženo i určitým soudním rituálem (soudci používají paruky, samozřejmě taláry, průběh soudu má určitý scénář atd). Precedenty jsou považovány za pramen práva, znamená to, že všechny následující soudy, které budou rozhodovat stejnou anebo podobnou věc v budoucnosti, se mají řídit prvním rozsudkem, prvním rozhodnutím, kterým byl daný případ v minulosti vyřešen. Soudy tedy mají zachovávat historickou kontinuitu a všechny stejné či podobné případy soudit stejně. Tento princip je založen na neměnnosti

lidské povahy, stejného jednání, vždyť pojmy jako krádež, loupež, vražda atd. jsou pojmy, které provázejí lidskou společnost od nepaměti.

ad c) **Islámské (muslimské) právo**

je založeno na formulacích svaté knihy Korán. Ortodoxní muslimové a fundamentální muslimské státy považují Korán za pramen práva vyššího stupně než jiné právní normy, a to někdy i mezinárodní právní normy. Východiskem tohoto práva je znění některých „súr“, tj. číslovaných textů (vidění, prorocství, nařízení proroka Mohammeda). V této knize jsou definovány určité principy lidského chování, stylu života, vztahů mezi lidmi, ženou a mužem atd., které by lidé, věřící, měli zachovávat a měli by je dodržovat. Současně jsou stanoveny i tresty i odměny.

1. 2 Definice práva

Každé společenství lidí, ať již se jedná o dva jedince (manžele, přátele, spolupracovníky atd.), kolektivy nebo společenské skupiny (například pracovní kolektiv, zájmovou skupinu lidí ve sportu, umění atd.), a zejména pak celé společnosti sdružené v určité státní formě, vyžadují více či méně komplexní systémy společenské regulace, koordinace, respektování pravidel, komunikace atd., což znamená existenci společenských norem chování a jednání. Společenské normy **vytvářejí řád** společnosti, její organizaci, přinášejí žádoucí disciplínu, fungují jako mechanismus společenské kontroly, ale přitom vymezují určitý prostor lidské a občanské svobody.

Společenské normy tvoří určitý systém skládající se z komplexu norem právních, ale také mravních, kulturních, náboženských, obyčejových atd., které fungují ve společnosti jako relativně samostatné (a samostatně se vyvíjející) subsystémy celkového komplexního systému práva, spravedlnosti, kultury či mravů celé konkrétní společnosti daného státu.

Definice pojmu právní řád

Právní řád je ucelený systém právních předpisů, které byly platně vyhlášeny na určitém území.

Právní normy mají od ostatních druhů společenských norem jeden zvláštní, specifický rys, a to, že právo (v moderní společnosti pojaté jako systém

právních norem) je výrazem *mocenské, tudíž příkazovací, imperativní organizace a koordinace vztahů ve společnosti*.

Definice pojmu právo

Právo můžeme definovat jako souhrn závazných pravidel lidského chování, která jsou platně vyhlášena státem. Tato pravidla jsou státem vymahatelná, jejich dodržování stát vynucuje, jejich porušování trestá.

Právem nemůžeme rozumět pouze zákony, ale i ostatní pravidla lidského chování

a jednání, která jsou závazná a jejich dodržování je určitým způsobem vynutitelné mocí.

1. 3 Právní normy, struktura, druhy, klasifikace

Definice právní normy

Právní normu můžeme definovat jako předpis, pravidla chování, která se jednak vyžadují, předepisují, oceňují, připouštějí, jsou přijatelná, jsou oprávněná, jednak se určují i způsoby chování, které se zakazují, nepřipouštějí, sankcionují. Je to mocenská autorita státu, který právní normy stanovuje a porušování těchto norem chování sankcionuje. Jejich zachovávání

a dodržování je tedy zajišťováno institucionálním donucováním kompetentních a k tomu určených orgánů státní moci.

Právní norma se vztahuje na případy stejného druhu a směřuje vůči neurčitému počtu adresátů.

Právní předpis může být:

- primární,
- sekundární.

Příklad

Za právní předpis primární se považuje například ústavní zákon, zákonné opatření, mezinárodní smlouva či s omezenou územní působností obecně závazná vyhláška kraje či obce.

Za právní předpis sekundární (odvozený, podzákonný, prováděcí) se považuje například nařízení vlády, vyhlášky ministerstev či s omezenou územní působností tzv. nařízení kraje či obce.

(Základním rozdílem mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením je pak to, že nařízení obec nevydává ve své samostatné působnosti, ale v působnosti přenesené, tj. jako projev státní vůle a moci přenesené a svěřené k výkonu územním samosprávným celkům. K vydávání nařízení obce je zákonem o obcích zmocněna pouze rada obce, a to opět v rámci své vyhrazené pravomoci.)

1. 3. 1 Struktura právní normy

Pokud má právní norma skutečně plnit svou funkci, musí obsahovat tři nezbytné části. Jejich formulace je závislá na tvůrci normy, tj. na výsledku normotvorného procesu, který může mít celou řadu autorů, pozměňovatelů, schvalovatelů, návrhy právních norem procházejí různými komisemi, stupni řízení atd., a to v závislosti na tom, kdo je předkladatelem právní normy, který kompetentní mocenský orgán normu vydává. Obecně však platí, že každá právní norma by měla obsahovat povinné tři části, (tzv. trojčlenná struktura právní normy), a to v tomto pořadí:

- a) Hypotézu (jestliže) – jsou takovéto podmínky
- b) Dispozici (pak) – je třeba se chovat takto
- c) Sankci (jinak) – přijde takováto sankce

ad a) **Hypotéza** právní normy stanovuje mantinely, podmínky, hranice atd., které jsou podstatné pro požadované společenské chování, které je pak definováno v dispoziční části. Zákonodárce (resp. tvůrce právní normy) tak stanovuje významný, nutný, povinný atd. předpoklad pro řešení situace danou dispozicí. Tyto podmínky stanovené v hypotéze mohou být například:

- **časové** - dosažení určitého věku

Příklad

Za významné časové termíny v právu patří dosažení 15 let věku, 18 let věku, příp. důchodového věku.

- **prostorové** – určité místo

Příklad

Vymezení chráněné krajinné oblasti (stanovují se povinnosti a způsob chování subjektů v tomto prostoru), vymezení vojenského prostoru (v dispozici může být stanoven zákaz vstupu nebo vstup na vlastní nebezpečí) atd.

- situační

Příklad

Konání voleb, vyhlášení vojenské pohotovosti, vyhlášení stupně ohrožení (pandemie), odběrů krve (například dobrovolný dárce má právo na daňový odpis stanovený v dispozici) atd.

- dle subjektů práva

Příklad

Určení subjektů jako například státu, firmy (právnických osob), fyzických osob, občanů, zaměstnavatelů, zaměstnanců, příslušníků ozbrojených složek, profesí (lékaři) apod. Například daňové zákony v dispozici přikazují zaměstnavateli úhradu povinné části zdravotního a sociálního zabezpečení jeho zaměstnanců, stát má v dispozici pak předepsanou úhradu tohoto zabezpečení za studenty a jiné skupiny občanů, atd.

- dle dalších hledisek.

Hypotéza tedy představuje nezbytnou úvodní část každé normy, stanovuje, koho se norma týká, kdy se ho týká, kde se ho týká atd. Na ni navazuje

ad b) **Dispozice**, která řeší vlastní pravidla chování, co se zakazuje, co je přípustné, co je oprávněné čili konkrétní práva a povinnosti subjektů, jichž se norma týká, a to nastanou-li podmínky a skutečnosti předvídané (stanovené) v hypotéze právní normy.

Příklad

Ustanovení § 52 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., v aktuálním znění) říká:

Občané obcí sdružených ve svazku obcí, kteří dosáhli věku 18 let, jsou oprávněni

- a) účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání,
- b) podávat orgánu obcí písemné návrhy,
- c) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obcí a závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí.

Dispozice by měla obsahovat úplné řešení požadovaného chování, čím komplexněji řeší daný společenský problém, tím více působí na žádoucí vývoj chování v zájmu celé veřejnosti.

(Svazek obcí je veřejnoprávní korporace, kterou mohou dobrovolně vytvořit obce za účelem vzájemné spolupráce, ochrany a prosazování svých společných zájmů. Území obcí, které do svazku vstupují, přitom nemusí přímo sousedit. Tento typ mikroregionu se vytváří veřejnoprávní smlouvou, jejíž přílohou jsou stanovy svazku.)

Spolu s dispozicí však musí právní norma stanovit i zmíněnou třetí složku:

ad c) **Sankce** definuje, jakým způsobem daná společnost sankcionuje porušení žádoucí normy chování, stanovuje výši nebo druh trestu, důsledky nesprávného chování, pokud někdo poruší právní normu uvozenou hypotézou, tj. za podmínek stanovených právní normou.

Příklad

Dle ustanovení § 58 výše uvedeného zákona o obcích se v odstavci (1) říká:

- a) Obec může uložit pokutu až do výše 10 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, a odmítne strpět bezúplatné připevnění tabulky s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství na své nemovitosti nebo v blízkosti tabulky s označením umístí jiný nápis,
 - b) úmyslně poškodí, odstraní nebo zakryje tabulku s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství, nebo
 - c) neoznačí budovu čísly stanovenými obecním úřadem.
- (1) Obec může uložit pokutu až do výše 100 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce, atd.

Předem stanovená sankce patří k základní charakteristice řádné právní normy. Jejím smyslem není pouze potrestání toho, kdo normu porušil, ale rovněž i její preventivně výchovné poslání. Vědomí sankce by mělo přispět

k osvojení si řádného chování všech subjektů, k návyku dobrovolně plnit požadavky právních norem. Proto sankce musí být obsažena v dobré právní normě předem.

1. 3. 2 Druhy právních norem

V ČR platí, že normotvorné oprávnění mají následující instituce:

- Parlament České republiky (moc zákonodárná),
- Ministerstva a jiné správní úřady (moc výkonná),
- Územní samospráva (obce, kraje).

Klasifikace právních norem do jednotlivých druhů znamená jejich členění dle určitých kritérií. Takovýchto kritérií je několik, důležitá kritéria jsou především:

a) Z hlediska funkce

tzn. jak má právní norma působit na chování subjektů. Je to základní způsob dělení právních norem, tj. podle jejich závaznosti. Z tohoto úhlu pohledu rozeznáváme:

- **zavazující** právní normy, které ukládají subjektům povinnost realizovat nějaké pozitivní jednání,
- **zakazující** právní normy, které ukládají povinnost zdržet se chování konkrétního druhu nebo nerealizovat jednání,
- **opravňující** normy, které stanovují přípustnost, možnost určitého chování oprávněných subjektů (neukládají povinnost, pouze možnost).

Zavazující normy můžeme ještě rozdělit na:

- bezpodmínečně závazné – kogentní
(například pracovní smlouva musí obsahovat 3 nutné náležitosti, a to datum nástupu, místo výkonu práce a funkci),
- podmíněčně závazné – dispozitivní
(jedná se většinou o občanskoprávní vztahy – např. § 51 občanského zákoníku, obchodní smlouvy aj.)

b) Dělení právních norem z hlediska formulace dispozice

Dispozice může být v právní formě formulována například

- Kategoricky (tzn. natolik striktně, že se vylučuje například jakákoliv dohoda subjektu s jiným jinak upravit řešení) – nelze jinak
- Dispozitivně (tzn., že zákon připouští dohodu například 2 subjektů mezi sebou, v řadě případů ji i upřednostňuje, avšak pokud se subjekty nedohodnou, platí to, co stanovuje daná norma)

d) Další způsoby dělení právních norem

Mezi nejvýznamnější ostatní způsoby dělení právních norem patří zejména klasifikace právních norem dle právní síly a klasifikace dle právních odvětví.

c 1) Klasifikace právních norem dle právní síly

Právní síla určité normy je výrazem jejího postavení v celém systému právních norem. Uvádí se, že jenom zákonů je v ČR cca 1500. Všechny právní normy tvoří uzavřený, navzájem propojený systém, jakousi **pyramidu**. V základech pyramidy jsou právní normy nižší právní síly, na jeho vrcholu právní norma nejvyšší právní síly. Z tuzemského hlediska je právní norma nejvyšší právní síly tvořena Ústavou ČR. Ta musí být přijata Parlamentem ČR (a následně chválena Senátem a podepsána prezidentem státu), a to dvoutřetinovou většinou poslanců. Žádná právní norma nižší právní síly pak nesmí být v rozporu s jakýmkoliv ustanovením paragrafů Ústavy. Pokud by případně existoval rozpor mezi právními normami nižší a vyšší právní síly, pak by se za základ brala norma obecnější, tj. vyšší právní síly. Řídící složka vydávající normu vyšší právní síly by pak mohla zrušit kolizní právní normu nižší právní síly.

Příklad

Konkrétní vyhláška krajského úřadu je v rozporu s určitým vládním nařízením. Vládní nařízení má vyšší právní sílu než vyhláška krajského úřadu, proto se bere v potaz vládní nařízení. Je pravděpodobné, že vláda by pak vyhlášku krajského úřadu dalším vládním nařízením zrušila, pokud by tak již předtím neučinil sám krajský úřad v okamžiku, kdy tento rozpor byl objeven. To, že může dojít ke kolizním stavům nebo že si právní normy

případně i odporují, to je skutečnost, ke které občas může dojít vzhledem ke zmíněnému množství různých právních norem.

Můžeme tedy říci, že

Síla právní normy vyjadřuje vztah mezi jednotlivými právními normami

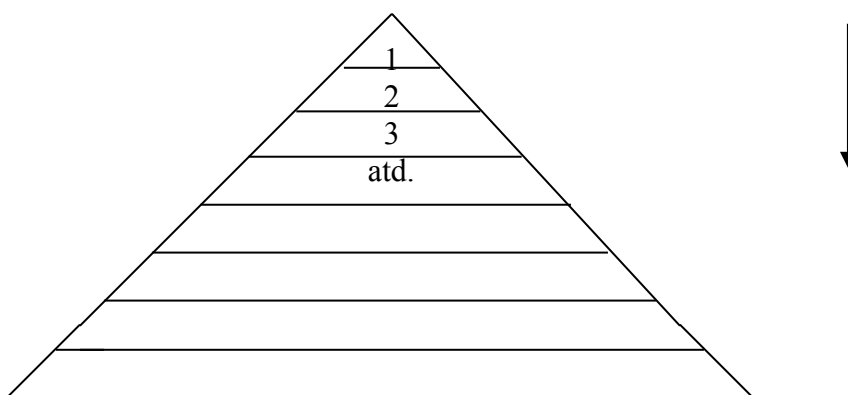
- **Prvotní právní normy** (primární) – upravují danou věc v prvotním znění, nebývají zpravidla ničím omezeny. Jedná se o Ústavu, Listinu základních práv a svobod, zákony
- **Druhotné právní normy** (sekundární) – jinými slovy odvozené. Mezi tento druh právních norem patří prováděcí předpisy, nařízení vlády a jednotlivých ministerstev, vyhlášky krajů, obcí. Mají nižší právní sílu.

Česká republika je však součástí Evropské unie, platí pro ni i mezinárodní úmluvy a oblast mezinárodního práva, ke kterému se Česká republika přihlásila. Česká republika je také členem mnoha desítek mezinárodních institucí (například OSN, WTO, Červený kříž, UNESCO atd.), platí tedy i pro ČR řada **mezinárodních smluv a závazků** (zvláště v oblasti lidských práv), **kte**

Můžeme tak sestavit systém právní síly jednotlivých právních norem ve formě následující pyramidy, obr.č. 1.

1. Mezinárodní úmluvy a smlouvy (mezinárodní právo)
2. Ústava ČR obsahující Listinu základních práv a svobod
3. Ústavní zákony (jsou schváleny Parlamentem 2/3 většinou)
4. Zákony schválené Parlamentem ČR (jsou schváleny prostou většinou hlasů)
5. Vládní nařízení (vydává vláda jako svůj základní řídicí nástroj, její oprávnění vyplývá ze zákona, tím je realizována vládní moc)
6. Vyhlášky ministerstev (jsou základním řídicím nástrojem ministerstev, pokud jsou uvedeny ve Sbírce zákonů ČR, mají obecně platný charakter pro všechny)
7. Vyhlášky krajských úřadů (mají obecně závaznou platnost v rámci své kompetence a působnosti (například na území určitého regionu nebo i celého kraje)
8. Vyhlášky obce. Samosprávné orgány mají právo vydávat vyhlášky s obecnou závazností v rámci kompetence a působnosti obce. Část obcí

má v ČR vyšší kompetenci, pokud jsou to tzv. „střediskové obce“, tedy obce s přenesenou funkcí státu či kraje (například obec může vyřizovat agendu jako místní pobočka krajského úřadu, nebo místní pobočka státního orgánu, například Statistického úřadu).



Obr. č. 1: Pyramida právní síly

Vzhledem k tomu, že ČR je zapojena do systému mezinárodního práva a toto právo je „silnější“ než například Ústava ČR nebo její zákony, je možné, v případě porušení práva, se obracet na vyšší instituce, než jsou domácí instituce a domáhat se práva i jejich rozhodnutím. Na tyto instituce se může pak obrátit kterýkoliv právní subjekt (občan i například jiný stát), pokud se domnívá, že byla porušena jeho práva a vyčerpal již všechny ostatní tuzemské prostředky na ochranu svých práv. V takovém případě je podávána žaloba vůči státu a o jejím řešení pak rozhoduje v případě ČR evropská instituce.

c 2) Klasifikace právních forem dle právních odvětví

Současné třídění právních norem dle jednotlivých odvětví práva v ČR je následující:

- **Veřejné právo** definuje, stanovuje a chrání zájmy státu. Patří sem:
 - ústavní právo
 - správní právo

- trestní právo
- finanční právo
- Právo soukromé – definuje, stanovuje a chrání zájmy fyzických osob a právnických osob (firem, družstev, institucí, neziskových organizací apod.). Patří sem:
 - občanské právo
 - rodinné právo
 - obchodní právo
 - autorské právo
 - patentové právo
 - mezinárodní právo soukromé
- Právo veřejně-soukromé – definuje, stanovuje a chrání zájmy jednotlivců (občanů) i státu.
Patří sem:
 - pracovní právo
 - pojišťovací právo
 - báňské právo atd. (dle činností).

1. 4 Právní vztahy, skutečnosti, úkony

V systému normativního práva je s existencí právních norem spjata celá řada pojmů, které normy používají, řeší, upravují, sankcionují. Právní normy mohou nově vznikat, mohou být měněny, mohou být rušeny, mají definovanou platnost, účinnost, působnost a další atributy. Nejdůležitější pojmy vztahující se k právním normám stručně definujeme:

Platnost právních norem

Platnost znamená, že právní předpis byl vytvořen předepsaným způsobem, schválen

a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Tvorba právní normy prochází normotvorným procesem, musí být schválena kompetentním orgánem, musí obsahovat předepsané podpisy osob zastávajících určitou funkci, musí být posléze publikována ve Sbírce zákonů, tím se tato právní norma stává integrální součástí právního řádu ČR. Den, kdy vyjde ve Sbírce zákonů, je obvykle dnem její platnosti.

Účinnost právních norem

Ta nám určuje, od kdy máme povinnost se normou řídit. Ve většině případů dochází k tomu, že účinnosti nabývá právní předpis později než platnosti. Platnost právní normy je podmínkou její účinnosti. I když je možné, aby platnost i účinnost vznikly ve stejném okamžiku (většinou se tak děje u společensky méně významných právních norem nižší právní síly), je interval mezi platností a účinností dán potřebou zákonnosti především u společensky závažných právních norem (například trestního zákoníku), neboť s jeho obsahem se nejprve musí podrobněji seznámit především instituce a osoby, které jej budou aplikovat. To často vyžaduje školení. Současně to znamená i nutný časový předstih pro ty osoby, jimž je norma adresována a kteří ji mají dodržovat.

Příklad

Právní norma vyjde ve Sbírce zákonů s platností od 1. října, účinnost je stanovena od 1. ledna příštího roku. Doba mezi oběma termíny je určena na studium a seznámení se s jejím obsahem všem, jichž se tato norma dotýká (například stavebníci, stavební úřady, katastrální úřady atd.), kteří se jí mají řídit (například všichni občané) nebo ji mají aplikovat (například soudci, advokáti).

Působnost právních norem

Označuje toho, komu je předpis určen. Může se jednat o osoby, území, kterých se právní norma týká, ale také o časové rozmezí nebo věčné vymezení. Působnost právní normy je vymezena okruhem právních subjektů, jichž se týká, časem a místem – jedná se o časovou, místní a osobní působnost právní normy.

Právní vztahy

Právní vztah je vztah mezi dvěma či více subjekty, který vznikl na podkladě určité právní normy a v němž tyto subjekty vystupují jako nositelé práv a povinností. Jejich dodržování a zachovávání je zajišťováno donucovací funkcí a silou daného státu. Předpokladem vzniku a existence právního vztahu je tedy právní norma vymezující práva a povinnosti účastníků právních vztahů. Podmínkou vzniku právního vztahu je předcházející právní skutečnost (ta jsou stanovena v hypotéze právní normy).

Právní vztah je tvořen těmito prvky:

- subjekty právního vztahu (například 2 lidé, muž a žena)
- objektem (předmětem) právního vztahu (například uzavření manželství)

- obsahem právního vztahu (výčet práv a povinností vztahujících se k manželství).

Právní skutečnost

Právní skutečností jsou životní situace, s nimiž právní norma spojuje vznik, změnu nebo zánik právního vztahu.

Právní událost

Jestliže životní situace nejsou založeny na projevu svobodné vůle, pak se označují jako právní události (například přirozená smrt. Nepřirozená smrt může být naopak založena na protiprávním jednání jiné osoby, například trestného činu vraždy).

Může jí být již ale již samo narození (již tím vznikají práva – viz Listina lidských práv a svobod, například čl. 6 odst. (1) Každý má právo na život. Lidský život je hoden ochrany již před narozením. (2) Nikdo nesmí být zbaven života, atd).

Právní úkon

Je právně přijatelný úkon, který má právní důsledky, tzn. vznik, změnu nebo zrušení právního vztahu. Ten může být jednostranný (například výpověď z pracovního poměru) nebo dvoustranný (například smlouva, jakožto svobodný projev vůle dvou nebo několika právních subjektů).

Protiprávní stavy

Jsou výsledkem **nezaviněného** chování nebo události, které nejsou v souladu s právem, případně jsou s ním v rozporu. Jestliže protiprávní stav vzniká nezaviněně, pak právní norma řeší tyto následky povinností negativní stav napravit, zlepšit či odstranit.

Protiprávní jednání

Spočívá v **zaviněném** porušení právní normy, za které právní norma ukládá sankce. Tyto sankce jsou adekvátní druhu protiprávního jednání, které se označuje několika stupni na základě jejich závažnosti. V současné době rozlišujeme:

- trestné činy (zločiny a přečiny)
- správní delikty
- disciplinární (kárné) delikty
- občansko-právní delikty.

Výklad práva

V mnoha případech je právo formulováno vágně, velmi obecně a nemůže tomu být ani jinak. Nelze předjímat všechny možné případy, stavy, okolnosti a jiné faktory právního či protiprávního chování.

Právě proto, že jsou právní normy formulovány vágně, tedy velmi obecně, může v konkrétních případech dojít k různému výkladu práva. Je tedy někdy nutný sjednocující výklad, který by přinesl závazné stanovisko. Navíc tento výklad může podléhat změnám v důsledku změn celospolečenské morálky, vývoje společenských vztahů, společenského nazírání na důležitost, závažnost, odpovědnost a další faktory společenského vývoje. Z tohoto důvodu je nutné rozeznávat různé druhy výkladu a jeho kompetenci. Výklad práva je tudíž integrální součástí aplikace práva ve společnosti. Rozlišujeme několik hledisek výkladu práva, pro naše účely je důležitý výklad čili interpretace práva podle toho, kdo tento výklad provádí, tj. **podle subjektu interpreta**. Dle tohoto hlediska existuje několik klasifikací výkladů práva.

Zákonnost

Pojmem „zákonnost“ označujeme obecnou vázanost zákonem. Toto respektování zákona a postup dle zákona je jedním z hlavních atributů, znaků a principů právního státu. Dodržování zákonnosti je dáno existencí několika institutů práva, které již svou existencí a činností zabezpečují zákonnost. V ČR mezi ně patří zejména:

- Deklarace základních lidských práv a svobod a jejich dodržování (to je dáno tím, že tato deklarace je nedílnou součástí přímo Ústavy ČR, tedy nejvyšší právní normy platné na území ČR),
- existencí orgánů, institucí a mechanismů kontroly a ochrany těchto práv (například funkcí dozoru státním zastupitelstvím, Nejvyšším kontrolním úřadem a dalšími), soudní kontrolou,
- existencí petičního práva (práva stěžovat si, protestovat, žádat o přešetření atd.),
- existencí možného zrušení závadných právních úkonů (jsou považovány za neplatné od samého počátku),
- existencí donucovacích prostředků od sankcí až po exekuci.

Zákonnost je základním znakem právního státu, v něm musí vše probíhat v souladu se zákonem a ostatními právními normami a společnost musí tuto skutečnost zabezpečovat neustálou nezávislou kontrolou.

Právní stát

je založen na existenci a dodržování hierarchicky uspořádaného a vnitřně propojeného systému právních norem, jejichž skladba musí být v souladu

s mezinárodními normami. Nejedná se pouze o obsahovou náplň těchto norem, ale především o jejich naplňování v denní praxi. Samotný stát se pak stává tvůrcem i garantem práv a svobod občanů. A stát samotný se stává jen jedním ze subjektů práva, platí pro něj tedy všechny ustanovení zákonů jako pro každý jiný subjekt.

Právní stát je charakterizován těmito **znaky**:

- a) Stát je výlučným tvůrcem práva, stát je zákonodárcem, představitelem a realizátorem zákonodárné moci. V okamžiku, kdy právo vzniklo, je závazné i pro státní moc.
- b) Stát realizuje své pravomoci prostřednictvím státních orgánů na základě platných právních norem. Existuje přijatá legislativa tvorby práva, tj. přesné stanovení legislativní pravomoci a postupů při realizaci práva.
- c) Samotná normotvorba je přesně vymezena mezi určité řídicí složky státu a patří mezi specifickou formu řízení společenských vztahů kompetentními státními orgány, jež jsou oprávněny vydávat, měnit či rušit právní normy v rámci svých pevně daných a jasných pravomocí.
- d) Právo je nezávislé na politických změnách (střídání vlád, převaze těch či oněch politických stran); hovoříme o trvalosti práva.
- e) Zajištění svobody a soukromí lidí. Stát respektuje hranice osobní svobody člověka, respektuje jeho soukromí, nezasahuje (pokud se právní subjekt nechová protizákonně, to platí obecně pro kterýkoliv subjekt včetně státu, resp. státního orgánu) do soukromí (hranice soukromí jsou přesně vymezeny v právní normě).
- f) Právní stát zajišťuje a garantuje právní jistotu všem bez rozdílu. Každý může znát svá práva a povinnosti, každý má jistotu, že bude vůči všem subjektům postupováno stejně (zásada rovnosti), má jistotu, že každému bude poskytnuta ochrana proti eventuálnímu nezákonnému zásahu státní moci. Hovoříme o vymahatelnosti práva.
- g) Právní norma může být regulátorem chování pouze v případě, že je platná a účinná. Nelze tedy vymáhat tzv. zpětné působení práva (zákaz retroaktivity).

Shrnutí

- Právo můžeme definovat jako souhrn závazných pravidel lidského chování, která jsou platně vyhlášena státem.
- Tato pravidla jsou státem vymahatelná, jejich dodržování stát vynucuje, jejich porušování trestá.

- Prvním systémem práva bylo (a částečně ještě v některých zemích je) právo zvykové.
- Zvyk se postupně přeměnil na obyčej, přesněji řečeno právní obyčej, který má vynutitelnost takového způsobu jednání, jehož nerespektování je sankcionováno.
- Právo, které je kodifikováno ve formě textů a je veřejně přístupné, označujeme jako právo normativní.
- Nejvýznamnějším druhem právních normativních aktů je pak právní norma označovaná jako „zákon“.
- Normativní právo má tři právní systémy:
 - b) Evropské (kontinentální) právo („civil law“)
 - b) Anglosaský právní systém označovaný také jako soudcovský systém práva
 - c) Islámské (muslimské právo) založené na formulacích svaté knihy Korán.
- Kodexové právo znamená, že určitá oblast je regulována v kodifikované formě na základě normativních právních aktů.
- Podstatou anglosaského čili soudcovského práva je precedens.
- Právní normu můžeme definovat jako předpis, pravidla chování, jejichž dodržování je vynucováno mocenskou autoritou státu.
- Právní norma obsahuje většinou tři části: hypotézu, dispozici a sankci.
- Hypotéza právní normy stanovuje mantinely, podmínky, hranice atd., které jsou podstatné pro požadované společenské chování, mohou být časové, prostorové, situační a jiné.
- Dispoziční část právní normy řeší vlastní pravidla chování, co se zakazuje, co je přípustné, co je oprávněné čili konkrétní práva a povinnosti subjektů, jichž se norma týká, a to nastanou-li podmínky a skutečnosti předvídané (stanovené) v hypotéze právní normy.
- Sankce definuje, jakým způsobem společnost sankcionuje porušení normy chování, stanovuje výši nebo druh trestu.
- Právní normy z hlediska funkce dělíme na zavazující, zakazující a opravňující.
- Při dělení právních norem z hlediska formulace dispozice, rozeznáváme právní normy kategorické (nelze vztah upravit jinak, než jak určuje zákon) a dispozitivní (lze upravit dohodou).
- Právní síla určité normy je výrazem jejího postavení v celém systému právních norem.
- Všechny právní normy tvoří uzavřený, navzájem propojený systém, pyramidu právní síly.

- Nejvyšší právní sílu v komplexu domácích právních norem má Ústava ČR
- Mezinárodní úmluvy a smlouvy (mezinárodní právo) jsou silnější než domácí právní normy.
- Další klasifikací právních forem je jejich členění dle právních odvětví.
- Velké skupiny právních norem jsou seřazeny do skupin práva veřejného, soukromého a veřejně-soukromého práva.
- Právní normy mohou nově vznikat, mohou být měněny, mohou být rušeny, mají definovanou platnost, účinnost, působnost a další atributy.
- Mezi základní pojmy vztahujícími se k právním normám patří pojmy jako právní vztah, právní úkon, právní skutečnost, právní událost, protiprávní jednání či protiprávní vztahy.
- Existuje několik možných výkladů, interpretací práva.
- Pojmem „zákonnost“ označujeme obecnou vázanost zákonem.
- Právní stát je založen na existenci a dodržování hierarchicky uspořádaného a vnitřně propojeného systému právních norem, jejichž skladba musí být v souladu s mezinárodními normami.

Kontrolní otázky

1. Co se považuje za první systém práva v dějinách lidstva?
2. Jaký je rozdíl mezi právem zvykovým a obyčejovým?
3. Jaké znáte systémy normativního práva?
4. Čím je charakteristické normativní právo?
5. Jak byste definovali pojem „zákon“?
6. Jak byste definovali pojem „právní norma“?
7. Které části musí obsahovat právní norma?
8. Co obsahuje hypotéza právní normy?
9. Co obsahuje dispoziční část právní normy?
10. Co se rozumí pod pojmem „sankce“?
11. Jak dělíme právní normy z hlediska funkce?
12. Jak vysvětlíte pojem „kogentní právní norma“?
13. Jak vysvětlíte pojem „dispozitivní právní norma“?
14. Co rozumíte pod pojmem „pyramida právní síly“?
15. Která domácí právní norma je na vrcholu pyramidy?
16. Jak dělíme právní normy dle odvětví?
17. Co je to platnost, účinnost a působnost právní normy?
18. Jaké znáte faktory působnosti?
19. Jak byste definovali právní vztah?
20. Co vyjadřuje pojem „právní událost“?

21. Co vyjadřuje pojem „právní úkon“?
22. Co vyjadřuje pojem „právní skutečnost“?
23. Jak byste definovali pojem „protiprávní jednání“?
24. Jak byste definovali pojem „protiprávní stav“? Co rozumíte pod pojmem interpretace (výklad) práva?
25. Jak byste charakterizovali právní stát?

2. Správa a veřejná správa

Popis lekce

Lekce se zabývá postavením a základní charakteristikou veřejné správy. Dělí veřejnou správu na státní správu a samosprávu. Vymezuje postavení a hlavní úkoly veřejné správy. Správu definuje z hlediska organizačního a funkčního, určuje hlavní úkoly a cíle státní správy i samosprávy. Určuje hlavní účel a věcnou náplň činnosti samosprávy ve smyslu tzv. dobré správy. Lekce má následující strukturu:

- 2.1 Správa
 - 2.1.1 Pojetí správy
- 2.2 Veřejná správa
 - 2.2.1 Státní správa
 - 2.2.2 Samospráva
 - 2.2.3 Ostatní veřejná správa
 - 2.2.4 Principy „dobré správy“

Tato lekce je vymezením rámce, v němž se pohybuje veřejná správa v ČR. Přináší informace o zásadních právních charakteristikách veřejné správy, je výchozí informací o dalších detailech praktického výkonu a činnostech veřejné správy.

Klíčová slova

Správa, veřejná správa, státní správa, samospráva, organizace správy, funkce správy, principy dobré správy.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- vysvětlit pojem správy, její funkce
- objasnit pojem veřejné správy a jeho dvě základní složky
- určit postavení státní správy a její hlavní úkoly
- určit postavení a úkoly samosprávy.

Výklad

2. 1 Správa

Definice pojmu „správa“ je mnoho, řada autorů definuje tento pojem čistě z hlediska právního, jiní přidávají politický aspekt, pak je to pojem správně politický. Řada autorů však posuzuje pojem správy i z hlediska hospodářského, neboť účelem správy je dosahování určitých cílů za podmínek maximální efektivity, která je pojmem hospodářským. Můžeme tedy uvést stanovisko, že samotný pojem „správa“ je definován v obecném slova smyslu takto:

Definice správy

Správou se v obecném slova smyslu rozumí zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl. Je to činnost účelová, je řízena požadavky, které sledují dosažení určitého cíle stanoveného pro správu. Jedná se o trvalé, plánovité, tedy určené pravidly, jednání k dosažení určitého výsledku.

Pojem správa je často ztotožňován s hospodářstvím, resp. alespoň s hospodařením. Někteří autoři přímo zařazují tento pojem jako pojem hospodářský, neboť o správě se v běžné komunikaci hovoří jako o hospodářské činnosti.

Příklad

V tomto pojetí pak pojem správa v sobě zahrnuje každou hospodářskou činnost jako například:

domovní správa – tudíž správce domů,
spravovat lesní hospodářství, tudíž lesní správa, lesní správce,
správa majetková – tudíž Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových,
apod.

Každá správa se však musí pohybovat v rámci určitého právního rámce, je řízena právními normami, zákony, vyhláškami, předpisy. Vztah správy k právnímu řádu je tedy v prvé řadě dán tím, že spravující subjekt musí dbát především existence právních norem, teprve tam, kam se právní norma nevztahuje nebo neexistuje, může správce volit podle svých účelových úvah postup směřující k dosažení cíle.

Oblasti veřejné správy

- Tvorba právních předpisů
- Sociální zabezpečení
- Obchod a průmysl
- Vnitřní věci
- Finance
- Ochrana a bezpečnost
- Školství
- Doprava
- Zahraničí
- Kultura
- Ochrana životního prostředí
- Místní rozvoj
- Zemědělství
- Zajištění zdravotní péče
- Informatika

2. 1. 1 Pojetí správy

Existuje několik pojetí správy, každé pojetí zdůrazňuje určitý aspekt tohoto pojmu. Nejvíce frekventovaným pojetím jsou dva aspekty, a to:

- a) **organizační pojetí,**
které zdůrazňuje skladbu organizace správy (hierarchii), organizační jednotky, které tuto činnost vykonávají
- b) **funkční pojetí,**
které zdůrazňuje hledisko fungování těchto organizačních jednotek a celé organizační struktury za účelem dosažení stanoveného cíle, jeho optimálního výkonu, tedy i efektivního a hospodárného plnění úkolů.

Je však třeba říci, že můžeme rozeznat více jasně vyhraněných názorů na pojem správy, a to většinou v závislosti na akcentaci určitých hledisek fungování správy i v závislosti na profesích (často i sami právníci akcentují jiné aspekty svého pojetí správy, tím spíše, když definuje své pojetí ekonomie či informatika). Tak můžeme rozeznat:

- c) pojetí správy jako **činnosti obslužné, informační nebo jako správa věcí**. Pak bychom mohli vyjádřit toto pojetí „facility service“ se zaměřením na určitý úsek lidských potřeb, zájmů, zájmů společnosti, regionu atd. (viz například zmíněná lesní správa),
- d) ztotožnění správy s **hospodářstvím** (avšak ne každá správa musí být nutně hospodářstvím, i když v převážné části platí, že každá správa by měla být vykonávána s maximální hospodárností),
- e) správa jako činnost s trvalým účelem **řídít určité činnosti**.
 Správa a řízení mají styčné body, neboť řízení je sociální proces směřující k tomu, aby lidé postupovali ve shodě s cílem, který určuje ten, který řídí. Dosažením cíle se naplňuje funkce řídící (toto pojetí inklinuje k funkčnímu pojetí uvedeným pod bodem b). Rozdíl mezi řízením a správou však vyplývá i ze skutečnosti, že řízení probíhá kdekoli a s čímkoliv (i pouze s technickými prostředky, ve správě se však hlavním subjektem i objektem řízení stávají lidé), ale správa je organizovanou činností ve vymezeném okruhu určitých systémů, správních institucí.

Od vymezení a klasifikace obecného pojmu správa můžeme přistoupit k pojmu a pojetí veřejné správy.

2. 2 Veřejná správa

Zatímco soukromá správa je záležitostí soukromoprávních subjektů, je prováděna z jejich vlastní vůle, rozhodování, většinou nezávisle, pak správa veřejná je povinností, uloženou právními normami.

Veřejná správa

je definována v nejširším pojetí jako správa veřejných záležitostí, vymezovaná právem a směřující k plnění veřejných úkolů a cílů. Tyto úkoly a cíle konkretizují obsah veřejné správy po stránce funkční i organizační.

- a) **V organizačním pojetí** se jím rozumí orgány veřejné správy. Jde o soustavu správních úřadů, orgánů územní či zájmové samosprávy a jiných vykonavatelů veřejné správy, jako určité činnosti. Lze hovořit o organizaci veřejné správy. Mezi základní principy organizace veřejné

správy patří centralizace/decentralizace (neexistuje služební podřízenost), koncentrace/dekoncentrace (zůstává služební podřízenost) a subsidiarita (viz v další části kapitoly).

- b) **Ve funkčním pojetí** pojmu veřejná správa se jedná o činnost představující výkon nařizovací, kontrolní, regulující, případně podzákonné činnosti orgánů veřejné správy, tedy o realizaci výkonné moci v daném státě. Ta je směřována na ochranu veřejného zájmu, realizaci veřejných služeb či organizování veřejných záležitostí či akcí.

Veřejná správa je základním pojmem správního práva

V současné době považujeme veřejnou správou správu veřejných záležitostí, uskutečňovanou jako výraz výkonné moci ve státě. Toto moderní pojetí opírající se o celou oblast správního práva je výsledkem určitého historického vývoje. Veřejná správa se historicky dělila na správu vnitřní, správu vojenskou, správu finanční, správu zahraniční a správu justiční. Obecně se pak veškerá veřejná správa nazývala policií a toto označení pro celou veřejnou správu bylo používáno po řadu století. Teprve v době vzniku liberálního právního státu se pojem policie zúžil jen na výkon policie téměř v dnešním pojetí, neboť samotný výkon vnitřní správy se začal diferencovat dle výkonů pořádkové služby opírající se o právní normy nařizovací, zakazující povahy a ostatními činnostmi spíše pečovatelských a organizačních funkcí veřejné správy. Tak již v 70. letech 19. století se ve francouzské veřejné správě uplatnilo pojetí veřejné správy jako výkonu veřejné moci v pojetí „service public“ (veřejné služby), kdy spíše než přikazování a zakazování se začalo uplatňovat praktické organizování, zařizování a zabezpečování veřejných záležitostí.

Veřejnou správu dělíme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu

Státní správa je vykonávána státem, resp. státními orgány, samospráva koresponduje s organizačním uspořádáním státu. V našem případě to v ČR znamená rozdělení samosprávy na samosprávu krajskou a obecní. V dalším textu se budeme povinností, právem, činností a kompetencemi těchto složek veřejné správy věnovat podrobněji.

Subjekty veřejné správy v ČR jsou:

A) stát

B) jiné subjekty (odvozené)

- veřejnoprávní korporace (obce, kraje, profesní a zájmové komory)

- veřejné ústavy a veřejné podniky
- státní fondy
- nadace a nadační fondy
- obecně prospěšné společnosti
- veřejné výzkumné instituce

Vykonavatelé veřejné správy:

- A) Přímí vykonavatelé státní správy
 - a) vláda
 - b) prezident
 - c) ministerstva
 - d) jiné ústřední správní úřady (např. Český telekomunikační úřad, NBÚ)
 - e) další správní úřady s celostátní působností (např. Finanční ředitelství, ČIŽP, ČOI)
 - f) regionální správní úřady (např. KHS, správy CHKO, OSSZ, katastrální úřady)
 - g) veřejné bezpečnostní sbory (Policie ČR, Celní správa ČR, BIS)
 - h) nezávislé správní úřady (Úřad pro ochranu osobních údajů, ÚHOS, ERÚ)
- B) Nepřímí vykonavatelé státní správy
 - a) Orgány krajů (krajský úřad, rada kraje, hejtmán kraje)
 - b) Orgány obcí (obecní úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou pravomocí, rada obce, ev. starosta)
 - c) Právníkové a fyzické osoby soukromého práva (lesní stráž, stanice technické kontroly)
- C) Ostatní vykonavatelé veřejné správy
 - a) Vykonavatelé samosprávy (orgány obcí, krajů, hl. města Prahy, základních škol, veřejných vysokých škol, stavovských komor)
 - b) Vykonavatelé ostatní veřejné správy (nesamosprávné instituce, které plní veřejné úkoly, např. VZP, ČT, ČTK, NG)

2. 2. 1 Státní správa

Státní správa je vykonávána státem, resp. jeho orgány či jinými orgány pověřenými státem, jako nezastupitelná, jedinečná součást veřejné správy. Je odvozena od poslání, funkce a postavení státu ve společnosti, je realizací státní moci. Je jednou z forem realizace státní moci, je to výkonná složka realizace státní moci.

Cíle, kterých má být dosaženo a které jsou svěřeny státní správě, jsou stanoveny právním řádem. Ty jsou zaměřeny především na ochranné působení státu, organizaci veřejných zájmů, tzn. například na udržení žádoucího stavu v určitých mezích nebo obnovení předchozího stavu, který byl nějakým způsobem odstraněn, narušen, omezen atd. a stal se pro společnost nežádoucím, nechtěným, škodlivým. Státní správa tak vystupuje jako garant daného právního stavu a jako subjekt zajišťující nápravu, obnovu, restituci.

Státní správa vykonává veřejnou moc, jejímž nositelem a garantem je stát. V postavení právního řádu je především vykonavatelem, realizátorem, zabezpečuje tudíž činnost prováděcí a realizační. Ale podílí se rovněž i na tvorbě zákonů a jiných druhů právních norem a v tomto slova smyslu je i iniciátorem různých typů zákonodárných aktů, neboť je oprávněna i k vydávání autoritativních správních aktů.

Správní akty formalizované ve formě zákonů, vyhlášek či jiných typů správních norem vydávané státní správou jsou právně závazné.

Vlastní činnost státní správy je zaměřena dovnitř systému nebo vně systému státní správy:

- a) *Vnitřní činnost* není činností hlavní, avšak bez řešení vnitroorganizačních věcí není její hlavní činnost možná, jedná se o zabezpečení funkce celého systému státní správy.
- b) *Hlavní činnosti* státní správy je plnění úkolů a dosahování cílů vně systému, tj. vůči fyzickým i právníckým osobám, které nejsou organizačně státní správě podřízeny, avšak v zájmu státu jsou povinny vykonávat příkazy či respektovat zákazy určené státní správou.

Stát je určitým způsobem organizován, jeho složky tvoří hierarchicky vybudovanou strukturu správních institucí, orgánů a úřadů. Subjektem státní správy mohou být i jiné subjekty než jsou státní, pokud je zákonem na ně přenesena pravomoc státu k výkonu jejich činností. Může jít například o různé veřejné ústavy, veřejné podniky, nadace či fondy.

Příklad

Ministerstvo spravedlnosti stanovuje insolventního správce pro případ insolvenčního řízení, jakožto projev péče státu o ochranu spotřebitelů, tj. věřitelů vůči dlužníkovi.

Energetický regulační úřad je oprávněn udělovat licence na obchod s elektřinou a obchod s plynem, jakožto zvláštní správní úřad pověřený regulací podmínek podnikání a výkonem státní správy v energetických odvětvích atd.

2. 2. 2 Samospráva

Druhým subjektem veřejné správy je samospráva, dohromady se státní správou naplňují obsah pojmu veřejné správy.

Definice samosprávy

Samospráva je část veřejné správy, která je zajišťována jinými veřejnoprávními subjekty než státem, a to subjekty, které mají autonomní postavení, charakter veřejnoprávní korporace a naplňují výkony veřejné správy prostředky nestátního charakteru.

Samospráva vzniká ze sebeomezení státu – omezuje držitele státní moci. Stát bez samosprávy může existovat, samospráva bez státu však ne. Stát zasahuje do samosprávy tím, že tvoří zákony, do samotných rozhodnutí samosprávných orgánů však zasahovat nemůže. Zasáhnout může pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Některá mocenská rozhodnutí samosprávy jsou vykonatelná jen za pomoci státního donucení (policie, armády).

Pojmové znaky samosprávy:

- existence v podmínkách demokracie
- partnerský vztah státu a veřejnoprávní korporace
- princip decentralizace (přenos výkonu státní správy ze státu např. na obce a kraje)
- **princip subsidiarity** (přenos kompetencí, správní úkoly, pravomoc, ale i odpovědnost jsou centrem delegovány na nižší úrovně)
- relativní nezávislost
- dohled státu

Způsoby subsidiarity

- Přenesení ze státní správy na samosprávu (činnost neztrácí veřejnosprávní charakter, ale mění se veřejnosprávní subjekt, stát část své moci přenechává samosprávě, ať již územní či neúzemní)
- Přenesení z centrálního orgánu na nižší orgán státní správy (organizačně je činnost vykonávána samosprávou, ale funkčně jde o státní správu – přenesená působnost obcí a krajů)

- Přenesení z vyššího samosprávného útvaru na nižší (např. vztah mezi krajem a obcí)
- Přenesení mimo veřejnou správu (v takovýchto případech činnost ztrácí veřejnosprávní charakter a získává soukromosprávní charakter)

Z politického hlediska je samospráva důležitým prvkem podílu občanů na řízení věcí veřejných. Důraz je přitom kladen na bezúplatné a čestné vykonávání funkcí v samosprávě. Je třeba mít na paměti i fakt, že samosprávný orgán nižšího stupně není podřízen vyššímu.

Příklad

Nejznámější formou samosprávy je obecní úřad, který sestává nejen z profesionálních úředníků, zaměstnanců, ale jehož řídícími složkami jsou volení zástupci občanů. Stejně takovou strukturu má i krajský úřad. Samospráva korporální se obvykle dělí na samosprávu územní a zájmovou. Ta může být reprezentována celou řadou zájmových skupin organizovaných například ve formě sdružení, politických stran, svazů, profesních komor a dalších forem dobrovolné organizace občanů.

Samospráva je v kompetenci subjektů, kterých se bezprostředně týká. Vykonává pouze vymezené, předem určené úkoly veřejné správy. Jedná se o přenesení kompetencí, decentralizaci státní moci na subjekty nestátního charakteru vzniklé často z vůle lidí, občanů, zájmových skupin atd. V důsledku toho nemá k dispozici prostředky státně mocenského charakteru (avšak může si tyto prostředky sama zřizovat, pokud je to legislativně umožněno).

Příklad

Jako příklad uvádím existenci městské policie, která může vykonávat dle pokynů starosty města a na základě schválení městským zastupitelstvem řadu úkonů pro zajištění bezpečnosti občanů dané lokality, avšak její kompetence jsou omezené územně i věcně.

Samospráva realizuje vlastní samosprávnou moc, má prvotní pravomoc rozhodovat

o samosprávných otázkách a rovněž i vlastní správní pravomoc k výkonu vlastních správních aktů. Samospráva se řídí obecnými, celostátně platnými zákony i vlastními mocenskými akty. Ty nesmí být v rozporu s právními normami (tedy i zákony) vyšší právní síly.

Rovněž u samosprávy rozeznáváme její působení dovnitř organizace a vně, vůči subjektům, kteří nejsou členy korporace, vůči občanům, fyzickým i právnickým osobám. To je její hlavní činnost. Jako veřejnoprávní korporace se spravuje sama, k tomu používá různé organizační struktury. Tato struktura i hospodaření musí být realizováno tak, aby plnění jejích hlavních úkolů bylo plynulé, nezávislé, a za prostředky, které jsou pro výkon samosprávy určeny a svěřeny vesměs přímo nebo nepřímo (dotacemi z veřejných fondů) z daní občanů a případně i právnických osob.

Za hlavní účel a věcnou náplň činnosti samosprávy se považuje:

- a) dbát, starat se a realizovat veřejný prospěch tam, kde absentuje soukromá činnost,
- b) angažovat soukromé subjekty (právnické či fyzické osoby) na plnění veřejných činností, úkolů a akcí (většinou investičních),
- c) vykonávat činnosti ve smyslu tzv. „dobré správy“.

ad a) V tomto slova smyslu je existence samosprávy důsledným naplněním veřejné ekonomie tvorbou tzv. veřejných statků, tedy takových statků, které nejsou obvykle ziskové a kam by privátní subjekt vstoupil víceméně jen na základě altruismu, donátorství, sponzorství. Je proto třeba vytvářet v této oblasti tvorby veřejných statků systém angažmá veřejnoprávní instituce k zajištění těchto veřejných úkolů podněty vůči soukromým subjektům,

ad b) V této stránce činnosti samosprávy se jedná obvykle o zajištění veřejných služeb (zeleň, odpady, správa nemovitostí, hřbitovy apod.) nebo investic realizovaných nejen soukromými subjekty, ale i ve velké míře obchodními společnostmi založenými obcí/městem ve 100 % vlastnictví obce/města, příspěvkovými organizacemi obce/města, obecně prospěšnými společnostmi založenými obcí/městem. V tomto smyslu musí i samospráva respektovat obchodní zákoník, zákon o zadávání veřejných zakázek, zákon o ochraně spotřebitele, lesní zákon a další.

ad c) Pojetí „dobré správy“ je pojem, kterému věnuji větší pozornost, právě v souvislosti s určitými kauzami, které byly prezentovány médií jako ukázky závažného porušení této zásady a principů dobré správy.

2. 2. 3 Ostatní veřejná správa

Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, které plní veřejné úkoly.

2. 2. 4 Principy „dobré správy“

Dobrá správa musí respektovat základní právní normy platné ve státě. Tím se rozumí především Ústava ČR obsahující Listinu základních práv a svobod, musí respektovat principy legality, legitimacy, minimalizace kontroverzního rozhodování apod. Především jde o respektování soukromého vlastnictví a minimalizace zásahů do soukromého vlastnictví a zájmů občanů uplatňováním mocenské pozice prosazováním veřejného zájmu (který se může ukázat jako soukromý zájem jiné osoby či jiných osob) apod. Legální rozhodování by nemělo vést ke kompromisům, ale k uplatnění skutečně veřejného zájmu v prospěch celé veřejnosti. Proto mezi nejdůležitější principy dobré správy patří zejména:

- rovnost před správními úřady a při poskytování služeb veřejnou správou. Tuto rovnost má mít každý občan, každá instituce včetně samotného státu, nikdo nemá mít z hlediska svého postavení převahu a výhodu. Všichni, kteří splňují stejné podmínky, mají mít stejná práva, o všech musí být rozhodováno podle stejných pravidel.

Příklad

V praxi často dochází k porušení tohoto principu, což se občas projevuje téměř ve všech oblastech od zdravotnictví, přes školství až k vlastním výkonům státní i veřejné správy. Některé kauzy se staly v ČR známé (například Ústecký a Karlovarský kraj bude muset zaplatit za pochybení v čerpání finančních prostředků v Regionálním operačním programu (ROP) Severozápad) apod., naštěstí alespoň investigativní média jsou jakýmsi strážcem, hlídacím psem zákonnosti, pokud kontrolní orgány zklamou.

- Uskutečňování působnosti a pravomoci subjektů a vykonavatelů veřejné správy v souladu s cílem, k jehož dosažení byly příslušnému subjektu zřízeny

Příklad

Tato pravomoc je realizována ustanoveními právních norem o místní nebo věcné příslušnosti příslušných správních orgánů a institucí, celou strukturou, hierarchií těchto správních složek, možným postupem v případě nesouhlasu na vyšší složku rozhodování atd. Jako případ jmenuji možnost stížnosti na postup či rozhodnutí místního správního orgánu ke krajskému stupni.

Máte pocit, že se k Vám úředník chová nevhodně? Máte pocit, že úřad nesprávně postupuje při řešení Vašeho problému? Můžete si na něj stěžovat.
(Zde je nutno poznamenat, že je možno tento postup použít pouze v případě pokud příslušný zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany – viz § 175 odst. 1 správního řádu (zák. č. 500/2004 Sb.)

Stížnost se podává u toho úřadu, vůči jehož postupu si stěžujete, resp. kde je zaměstnán úředník, na něhož si chcete stěžovat. Jestliže nesouhlasíte s vyřízením Vaší stížnosti, můžete se obrátit na nadřízený orgán s žádostí o přešetření způsobu jejího vyřízení. Pokud nadřízený orgán dojde k závěru, že úřad při vyřizování Vaší stížnosti pochybil, uloží mu přijmout opatření k nápravě.

- Obrana proti rozhodnutím správních úřadů, která má sankční charakter

Příklad

Tato možnost je realizována ve všech oblastech státní i veřejné správy. V některých případech však sankční rozhodnutí správního orgánu nemá odkladný účinek. Jako příklad jmenuji rozhodnutí finančního úřadu o udělení doměrky či pokuty při chybě v daňovém přiznání, na druhé straně, sankční nařízení v řadě ostatních činností odkladný účinek má, a to až do definitivního, právoplatného rozhodnutí, jako příklad lze jmenovat pokutu udělenou na místě správním orgánem typu městské policie. Pak následuje správní řízení.

- Transparentnost veřejné správy.

Příklad

Obecně se transparentností v souvislosti s činnostmi veřejného sektoru rozumí průhlednost rozhodovacích procesů, tedy že dotčené osoby či subjekty mají v reálném čase přístup k relevantním informacím. Koncept

transparentnosti v sobě zahrnuje princip rovného a neomezeného přístupu ke všem podstatným informacím o veřejném rozhodování.

Pokud například bude příslušný stavební úřad v lokalitě projednávat akci, jejíž realizací může být dotčen občan, který má v lokalitě chatu či pozemek, avšak trvalé bydliště někde jinde, musí být o této akci vhodně a časově informován tak, aby se mohl například osobně zúčastnit.

Principy dobré správy navazují na legislativu EU, kde jsou tyto principy dobré správy vcelku běžnou samozřejmostí.

Shrnutí

- Správou se v obecném slova smyslu rozumí zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl.
- Účelem správy je dosahování určitých cílů za podmínek maximální efektivity.
- Každá správa se musí pohybovat v rámci určitého právního rámce, je řízena právními normami, zákony, vyhláškami, předpisy.
- Každé pojetí správy zdůrazňuje určitý aspekt tohoto pojmu.
- Nejvíce frekventovaným pojetím jsou dva aspekty, a to organizační pojetí a funkční pojetí.
- V ČR je často užíváno i pojetí správy jako činnosti obslužné, informační nebo jako správa věcí („service public“).
- Veřejná správa je definována v nejširším pojetí jako správa veřejných záležitostí, vymezovaná právem a směřující k plnění veřejných úkolů a cílů.
- Veřejná správa je základním pojmem správního práva.
- Veřejnou správu dělíme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.
- Státní správa je vykonávána státem, resp. jeho orgány či jinými orgány pověřenými státem, jako nezastupitelná, jedinečná součást veřejné správy.
- Správní akty formalizované ve formě zákonů, vyhlášek či jiných typů správních norem vydávané státní správou, jsou právně závazné.
- Samospráva je část veřejné správy, která je zajišťována jinými veřejnoprávními subjekty než státem.
- Samospráva má autonomní postavení, charakter veřejnoprávní korporace a naplňuje výkony veřejné správy prostředky nestátního charakteru.
- Za hlavní účel a věcnou náplň činnosti samosprávy se považuje realizace veřejného prospěchu tam, kde absentuje soukromá činnost, dále

zajímat soukromé subjekty na plnění veřejných činností, úkolů a akcí a vykonávat činnosti ve smyslu tzv. „dobré správy“.

- Dobrá správa musí respektovat základní právní normy platné ve státě.
- Principy dobré správy navazují na legislativu EU.

Kontrolní otázky

- 1) Co rozumíte pod pojmem „správa“?
- 2) Co je účelem správy?
- 3) Jak byste definovali pojem „veřejná správa“?
- 4) Jak dělíme veřejnou správu?
- 5) Kdo vykonává státní správu?
- 6) Jaké znáte vykonavatele státní správy?
- 7) Co rozumíte pod pojmem „subsidiarita“?
- 8) Co je hlavním smyslem, účelem a věcnou náplní samosprávy?
- 9) Jak byste charakterizovali pojem „dobrá správa“?

3. Veřejná správa – obce, část I.

Popis lekce

První část lekcí, které se zabývají základním článkem veřejné správy, tj. obce, přináší především informace o jejich povinnostech, kompetencích, úkolech, zásadách identifikace názvů obcí, ulic, včetně loga či vlajky, řeší způsoby a zásady vyhlašování obecně platných právních předpisů obcí (vyhlášek a nařízení), jakožto hlavní rysy hospodaření obcí s obecním majetkem. Lekce má následující strukturu:

3.1 Postavení obcí v ČR

3.2 Vyhlašování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce

3.3 Obec a její struktura, rozvoj obce, identifikace.

Klíčová slova

Obec, město, městys, statutární město, městský obvod, městská část, zastupitelstvo, rada obce, komise, starosta, obecní úřad, úředníci obce, přenesená působnost, veřejný pořádek, vyhlašování obecně právních předpisů obce, evidence právních předpisů, slučování obcí, rozdělení obcí, audit hospodaření obce.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- Vysvětlit právní postavení obcí, jejich členění, obsah kompetencí,
- Vysvětlit, jaké úkoly obec plní,
- Objasnit, jaké jsou postupy a zásady při vyhlašování právních předpisů obce,
- Vysvětlit, jakým způsobem se obce mohou slučovat či dělit,
- Objasnit hospodaření obce, zásady nabývání či pozbývání majetku.

Výklad

Úvodní exkurs do historie samosprávy

- zákon č. 125/1927 Sb.z.a.n., o organizaci politické správy (*tzv. organizační zákon*) = překonání dosavadního organizačního oddělení politické státní správy a vyšší územní samosprávy (nyní dle zákona

působily 4 země a byly zřízeny nové korporace územní samosprávy nazývané okresy (a byly organizačně spojeny s okresními úřady – úřady politické správy)).

- po 2. světové válce - postupné odstraňování dosavadního pojetí samosprávy a vznik systému národních výborů (= likvidace samosprávy a nastolení centralizace moci),
- ústavní dekret prezidenta republiky z roku 1944, o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění,
- vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů,
- územní samosprávné korporace sice nezanikly, ale ztratily svoji působnost a plnily jen funkci správního obvodu.
- po roce 1989 - reforma místní správy: zrušení soustavy NV a znovuoobnovení samosprávy na úrovni obcí a měst.
- ústavněprávním základem reformy - ústavní zákon č.294/1990 Sb., kterým byla změněna tehdejší Ústava z roku 1960, a jímž byla zakotvena nově místní samospráva na úrovni obcí.
- následně byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích a další související zákony,
- došlo k vytvoření monokratických orgánů státní správy s působností pro území okresů – okresních úřadů,
- od 1.1.1993 jsou ústavní základy územní samosprávy obsaženy v Ústavě ČR (čl. 8 a hlava sedmá).
- poté přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, přičemž tzv. první fáze reformy veřejné správy, která započala v roce 1990, byla ukončena v roce 2000, kdy proběhlo ustavení orgánů krajských samospráv (na základě voleb) a současně byl přijat jak zákon č.129/2000 Sb., o krajích, tak i nový zákon č.128/2000 Sb., o obcích, a zákon č.131/2000 Sb., o hl. m. Praze, a celá řada dalších.
- následovala tzv. 2. fáze reformy veřejné správy, která spočívala především v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002 a v převedení jejich agendy dílem na obce a dílem na kraje.
- v této souvislosti došlo k vytvoření tří pověřenostních kategorií obcí pro výkon přenesené působnosti (obec, obec s pověřeným obecním úřadem, obec s rozšířenou působností).
- v současné době tedy u nás funguje tzv. smíšený model výkonu veřejné správy.

3. 1 Postavení obcí v ČR

Postavení obcí, jejich práva a povinnosti, strukturu, hospodaření a další pojmy, které se vztahují k činnosti obcí jakožto základního regionálního představitele veřejné správy, tj. samosprávy, vymezuje zákon o obcích (obecní zřízení) – zákon č. 128/2000 Sb. ve znění dalších navazujících zákonů.

Vymezení pojmu obec

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým vlastním jménem, nese odpovědnost vyplývající z právních vztahů.

Zákon o obcích rozlišuje samostatnou a přenesenou působnost obce. Do **samostatné působnosti** obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102 zákona o obcích (pravomoci zastupitelstva a rady obce), s výjimkou vydávání nařízení obce. Účelem, posláním obce je péče o rozvoj svého území, péče o uspokojování potřeb svých občanů. Jejím úkolem je rovněž ochrana veřejných zájmů. V **přenesené působnosti** plní obec úkoly, které jí zákonem svěřil stát.

Strukturu obcí definuje zákon hned na začátku textu v paragrafu 3 v členění na tyto pojmy:

- Obec
- Městys (městysem se již nemůže žádná obec stát, pokud jím dodnes není)
- Město
- Statutární město (zákon taxativně tyto města vyjmenovává).

Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Statutární města se od ostatních odlišují i formálně (mají v čele primátora, v územně členěných statutárních městech mají magistrát, v ostatních úřad města apod.).

Specificky je upraveno postavení hlavního města Prahy. Řídí se samostatným zákonem a teprve v druhé řadě zákonem o obecním zřízení

Obec má určitou míru samostatnosti

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce, dalšími orgány jsou rada obce, starosta, obecní úřad (úředníci obce), zvláštní orgány (komise).

Státní orgány či orgány krajů mohou do samostatné působnosti obcí zasahovat jen v případě, že to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

Příklad

Kraj může zasáhnout do kompetence obce například v případě obecní vyhlášky, která by byla v rozporu s legislativou vyšší právní síly, tedy právními předpisy kraje, státu či mezinárodní legislativy. K takové chybě může občas dojít, vyšší orgán veřejné správy má pak právo takového nařízení, vyhlášku či jinou právní formu obce zrušit.

Některé obce mohou být pověřeny výkonem i státní správy. V takovém případě státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou **přenesenou působnost**.

Příklad

Typickým příkladem výkonu státní správy v přenesené působnosti na dané obci je například evidence obyvatelstva, požární ochrana, ochrana životního prostředí, školství, projednávání přestupků, zdravotnictví apod.

Přenesené povinnosti je věnována samostatná podkapitola tohoto textu. Je tomu tak proto, že ony kompetence k výkonu státní správy přenesené na obecní úřady se v rámci organizační struktury veřejné správy vyskytují v ČR poměrně často. Je to výsledek snahy přiblížit výkon státní správy více a bezprostředně k občanům (princip subsidiarity).

Obec vydává právně závazné předpisy ve formě vyhlášek. Jaké jsou její povinnosti, které ji ukládá zákon o obcích? Jsou to vyhlášky ukládající povinnosti občanům, fyzickým i právnickým osobám k:

a) zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

Příklad

Obec může zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Obec tak může povolovat zábor

veřejného prostranství, obecních pozemků za účelem stánkového prodeje (vesměs se tak děje ve formě vánočních trhů, cirkusy, koncerty, politické akce apod.).

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných **sportovních a kulturních** podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku

Příklad

Obec v povolovacím řízení na základě žádosti budoucího realizátora těchto veřejně přístupných podniků stanoví v povolení podmínky, které musí pořadatel plnit. Porušení těchto podmínek může být důvodem nepovolení akce, jejímu přerušení, případně zákazu. V určitých případech může být výsledkem nesplnění podmínek i sankce, pokud dojde k situacím, které jsou narušením veřejného pořádku, ohrožením bezpečnosti, zdraví a majetku občanů, fyzických i právnických osob nebo jsou v rozporu s dobrými mravy a podléhají příslušnému ustanovení o sankčním postihu dle adekvátní právní normy (například zákona o přestupcích či trestního zákona apod.).

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

d) stanoví-li tak zvláštní zákon

Příklad

Obec může být zvláštním zákonem pověřena například uspořádáním celostátní akce (mistrovstvím světa v určitém sportovním odvětví, kulturní akcí typu Pražské jaro atd.), kdy obec získává určité finanční prostředky nezbytné k zajištění těchto celostátních akcí, případně pomoc armády či bezpečnostních složek). To vše je založeno na právních předpisech, které vymezují kompetence i povinnosti pověřené obce.

3. 2 Vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce

- Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny.
(To je podmínka platnosti právního předpisu obce).

Právní předpis musí být vyvěšen na úřední desce obecního úřadu **po dobu 15 dnů**.

Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obce zveřejňují na svých úředních deskách dokumenty týkající se samostatné působnosti – tedy dokumenty týkající se oznámení o místě, době a navrženém programu zastupitelstva, o záměrech obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, o pronájmu movitého majetku, rozpočty obcí a obecně závazné vyhlášky a nařízení obce.

Obce zveřejňují ale také dokumenty v přenesené působnosti – tedy výkonu státní správy, jako je doručování veřejnou vyhláškou dle správního řádu, informace o počtu a sídle volebních okrsků a mnoho dalších.

Obce dále zveřejňují dokumenty zasílané od třetích subjektů, po jejich zveřejnění je povinností obce zaslat zpět informace o datu zveřejnění a sejmutí dokumentu s razítkem a uvedením podpisu odpovědného pracovníka úřadu, který zveřejňuje. (Za den vyhlášení se považuje první den jeho vyvěšení na úřední desce. Obec může kromě toho vyvěsit dané právní předpisy ještě na jiných místech v obci, a to způsobem obvyklým, nebo zveřejnit v místním tisku či rozhlase).

Příklad

Obce mají obvykle na vnější straně budovy obecního úřadu zasklené skřínky, kde jsou právní předpisy vyvěšovány. Někdy mohou být tyto právní předpisy vyvěšeny na samostatných skřínkách, které jsou instalovány v blízkosti obecního úřadu. Občané musí být seznamováni s obsahem, aniž by vešli do budovy. Pokud je k dispozici místní rozhlas, jsou občané upozorňováni i jeho prostřednictvím na existenci nového právního předpisu obce. Další možností zveřejnění je místní tisk.

- Pokud není stanovena účinnost později, nabývají právní předpisy obce **účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení**.

(Ve výjimečných případech může vyhláška nabýt účinnosti dnem vyvěšení, musí to však v ní být výslovně uvedeno a musí samozřejmě být pro to zvláštní, naléhavý důvod).

Příklad

V případech ohrožení zdraví a bezpečnosti občanů, očekávání větších majetkových škod, což prakticky znamená, že v případech povodní, požárů a jiných přírodních pohrom, jakožto i v případech šíření epidemií apod., lze uplatnit tuto výjimku s nabytím účinnosti právního předpisu dnem vyhlášení, tzn. okamžitě. Nelze však porušit princip zákazu retroaktivity.

- Obec je povinna vést k vydávaným právním předpisům jejich **evidenci**.

Tato evidence musí obsahovat:

- číslo a název právního předpisu,
- datum jeho schválení,
- datum nabytí jeho platnosti,
- datum nabytí jeho účinnosti (příp. datum pozbytí platnosti),
- novelizaci.

Právní předpisy označuje obec pořadovými čísly, číselná řada se uzavírá vždy ke konci každého kalendářního roku.

Příklad

Právní předpisy obce, která je vydala, jakožto i jejich evidence, musí být přístupné každému, kdo o to požádá, a to na obecním úřadu. Obec je povinna zaslat každou obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra ČR. Stejně je obec povinna zaslat neprodleně po dni vyhlášení každé nařízení obce příslušnému krajskému úřadu.

3. 3 Obec a její struktura, rozvoj obce, identifikace

Pro území obce platí několik pravidel. Uvádím ve zkratce ty nejdůležitější:

- Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit.
- Obec se může na základě dohody připojit k jiné obci, se kterou sousedí.
- Nová obec může vzniknout oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu.
- Městský obvod nebo městskou část ve statutárním městě lze zřídit nebo zrušit na základě rozhodnutí zastupitelstva města, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci.
- Městský obvod nebo městskou část lze připojit k jinému městskému obvodu nebo městské části.
- Část obce, která se chce oddělit, musí mít po oddělení alespoň 1000 občanů. S oddělením musí souhlasit v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.

Příklad

Uvedené možnosti slučování obcí nebo oddělení částí obce je možné uskutečnit vždy jen k počátku nového kalendářního roku. V případě oddělení části obce rozhoduje krajský úřad, a to na návrh obce v případě kladného výsledku referenda. Oddělení části obce vyžaduje majetkové vypořádání a rozdělení výnosu daní v poměru podle počtu obyvatel. K oddělení částí města do formy samotné obce (příměstské vesnice) v poslední době došlo v ČR již několikrát.

- Prováděcí právní předpis stanoví způsob označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, způsob použití a umístění čísel k označení budov, náležitosti ohlášení a přechíslování budov.
- Obce mohou mít znak a vlajku obce.

- Obec hospodaří s určitým majetkem. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Je povinna vést účetnictví dle zákona o účetnictví z.č. 563/1991 Sb., v aktuálním znění.
- Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob (s výjimkami uvedenými taxativně v zákoně o obcích).
- Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu tak, aby se k němu mohli vyjádřit zájemci a předložit své nabídky.
- Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem (odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna).
- Obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá jeho přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.
- Závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkumu hospodaření obce projedná zastupitelstvo obce do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků. Sestavování rozpočtu i závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zvláštním zákonem.

Příklad

Sestavování rozpočtu obce, jakožto i schvalování závěrečného účtu patří ke standardním činnostem obecního úřadu, kdy se projevují různé zájmy občanů, politických stran, lobbistických skupin, a proto jsou někdy především rozpočty záležitostí nikoliv rychlou a bezproblémovou. V případě neschválení rozpočtu platí do doby konečného řešení tzv. rozpočtové provizorium charakteristické omezeným čerpáním určitých rozpočtových kapitol. Platí tzv. rozpočtové moratorium, které může znamenat např. pozastavení investiční činnosti nebo čerpání provozních nákladů na předcházející indexované úrovni apod. Každopádně nejde o pozitivní jev a mělo by být všeobecnou snahou se dohodnout ku prospěchu obce a jejích občanů.

Shrnutí

- Postavení obcí v ČR, jejich právu a povinnosti, strukturu, hospodaření a další pojmy vymezuje zákon o obcích (obecním zřízení) – zákon č. 128/2000 Sb. ve znění dalších navazujících zákonů.
- Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů.
- Obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.
- Účelem, posláním obce je péče o rozvoj svého území, péče o uspokojování potřeb svých občanů.
- Úkolem obce je rovněž ochrana veřejných zájmů.
- Obec má určitou míru samostatnosti, může vydávat obecně závazné právní předpisy, a to vyhlášky a nařízení obce.
- Některé obce mohou být pověřeny i výkonem státní správy, obec má pak přenesenou působnost k tomuto výkonu.
- Mezi základní povinnosti obce patří zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, stanovení závazných podmínek pro pořádání sportovních či kulturních akcí, zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí či zeleně v zástavbě.
- Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny.
- Právní předpis musí být vyvěšen na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.
- Právní předpisy obce nabývají účinnosti obvykle patnáctým dnem po vyhlášení.
- Obec je povinna vést k vydávaným právním předpisům jejich evidenci.
- Obce se mohou slučovat, dělit, vznikat.
- Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob.

Kontrolní otázky

- 1) Co rozumíte pod pojmem „obec“?
- 2) Jaké znáte druhy obcí v ČR?
- 3) Co je úkolem, posláním obcí?
- 4) Kdo spravuje obec?
- 5) Jaké obecně závazné právní předpisy může vydávat obec?
- 6) Co znamená pojem „přenesená působnost obce“?
- 7) Co patří mezi základní povinnosti obce?
- 8) Jak dlouho a kde musí být obecně závazné právní předpisy obce vyvěšeny?
- 9) Kdy nabývají obecně závazné právní předpisy účinnost?
- 10) Jak se mohou obce slučovat, dělit, vznikat?

4. Veřejná správa – obce, část II.

Popis lekce

Druhá část lekce, která se zabývá základním článkem veřejné správy, tj. obce, přináší především informace o pravomocích jednotlivých článků samosprávy, postavení volených funkcionářů, úkolech, činnosti obecního úřadu. Závěrečná kapitola lekce je věnována přenesené působnosti, která se týká pouze určitých obcí v ČR. Lekce má následující strukturu:

- 4.1 Zastupitelstvo obce
- 4.2 Rada obce, starosta
- 4.3 Obecní úřad
- 4.4 Přenesená působnost
- 4.5 Dozor nad normotvornou činností obcí

Klíčová slova

Zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, místostarosta, volby do obecního zastupitelstva, rozpuštění, veřejné zasedání, zápis o jednání, rozpočet obce, primátor, závěsný odznak, insignie, obecní úřad, tajemník, přenesená působnost obce, dozorování normotvorné činnosti obce, ministerstvo vnitra.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- stručně popsat jaké je postavení zastupitelstva obce, co patří mezi jeho základní kompetence, jaké jsou možnosti člena zastupitelstva při výkonu mandátu,
- jaké pravomoci má rada obce, jaký může být počet jejích členů, jaké je její postavení při řízení obce v rámci samostatné působnosti obce,
- jaké je postavení starosty obce, jaké má kompetence a za co zodpovídá,
- jaké funkce plní obecní úřad,
- stručně popsat pojem „přenesená působnost“ obce.

Výklad

4. 1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. V přenesené působnosti obce zastupitelstvo obce nerozhoduje. Jeho kompetence jsou prakticky taxativně stanoveny zákonem. Mezi jeho mnohé kompetence patří zejména:

- schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- zřizovat a rušit obecní policii,
- rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách atd.

Příklad

Velmi důležitou kompetencí obecního zastupitelstva je také rozhodování o majetkoprávních úkonech jako například:

- peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,
- nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydávání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převody bytů a nebytových prostor z majetku obce,
- poskytování dotací nad 50000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým či právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí,
- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitélského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení a další.

Zastupitelstvo si však může vyhradit i další pravomoci v samostatné působnosti obce nad rámec těchto taxativně určených zákonem, avšak s výjimkami, kdy určité pravomoci jsou opět taxativně určené radě.

Rovněž členové zastupitelstva mají určitá práva a povinnosti. Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo například:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání,
- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila (písemnou odpověď musí dostat do 30 dnů),
- požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce, (informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů).

Příklad

Zákon dále striktně určuje situace, které mohou nastat v průběhu mandátů členů zastupitelstva, jako například:

- rozpuštění zastupitelstva,
- pokles členů zastupitelstva pod dolní hranici usnášeníschopnosti,
- řešení situace předání kompetencí stávajícího zastupitelstva (jakož i rady obce, starosty, místostarosty aj.) po volbách, tj. novému sboru,
- časové rozmezí nutného, minimálního počtu zasedání,
- podmínky pro uznání usnášeníschopnosti,
- zveřejňování programu jednání zastupitelstva apod.

Zasedání zastupitelstva je **veřejné**, občané mají přístup do jednací síně (do vyhrazeného prostoru) a mohou sledovat průběh jednání. Pokud na zasedání zastupitelstva chce vystoupit poslanec, senátor, člen vlády nebo vládou určený zástupce, jakožto i zástupce orgánů kraje, musí být této žádosti vyhověno. O průběhu jednání zastupitelstva se **sepisuje zápis**, který musí být pořízen do 10 dnů po skončení jednání a tento musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí.

4. 2 Rada obce, starosta

a) Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti radě obce přísluší rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Radu obce tvoří **starosta, místostarosta** (místostarostové) a **další členové rady**, kteří jsou voleni z řad členů zastupitelstva obce. Členem rady proto může být pouze zastupitel obce.

Jestliže můžeme zastupitelstvo nazvat „místním zákonodárným orgánem“ (je třeba zdůraznit, že pravomoci obce končí v zákonodárné kompetenci na úrovni vyhlášek a obecních nařízení, nicméně obec může iniciovat vyšší zákonodárné úsilí kraji), pak rada obce i starosta představují **výkonný orgán** obce v oblasti samostatné působnosti.

(Poznámka: v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon)

Příklad

Pokud má obec přenesenou působnost k výkonu veřejné (státní) správy (viz příslušná lekce), pak obec musí jednat v souladu se zákony, které výkon této správy determinují. Rada obce do výkonu této správy prakticky nezasahuje, pouze ve výjimečných případech a pouze tehdy, umožňuje-li to zákon.

Složení rady je variabilní v závislosti na velikosti obce. Radu tvoří starosta, místostarosta (případně další místostarostové) a další členové rady volení z řad zastupitelstva obce. Počet členů rady musí být lichý (nejméně 5, nejvýše 11), přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.

Rada se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů

Příklad

Jedná se o malé obce, v takovém případě výkon rady zastupuje plně starosta obce. Naopak zase platí, že pokud je obec velká (dle počtu obyvatelstva obce), pak má i několik místostarostů, kteří řídí svěřené úseky obecního

úřadu a mají výhradní kompetenci určitých úseků správy (například jeden místostarosta má kompetence řízení dopravy, údržby zeleně, pořádku, řízení podřízených právnických osob založených obcí apod., jiný místostarosta má na starosti oblast kultury, školství, zdravotnictví atd.).

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, program jednání. Následně potom zabezpečuje usnesení, které vzešlo z právě ukončeného zasedání zastupitelstva. Mezi významné kompetence rady patří (dle taxativně určených bodů zákona) například:

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu,
- provádět rozpočtová opatření v souladu se stanoveným postupem a rozsahem dle rozhodnutí zastupitelstva,
- vydávat nařízení obce,
- kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady,
- na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu, zrušovat a zřizovat odbory a oddělení obecního úřadu atd.

Příklad

Souhrnně se dá říci, že rada obce zabezpečuje rozhodování záležitostí, které jsou taxativně vyjmenovány v zákoně jako činnosti spadající do její kompetence a dále rada zabezpečuje rozhodování i všech ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Rada obce vykonává své kompetence i po skončení jejího volebního období, tj. i po skončení funkčního období zastupitelstva, až do zvolení nové rady nebo do zvolení nového starosty obce v případě, že se rada obce nevolí.

b) Starosta

Starosta je vrcholným představitelem obce, zastupuje ji navenek. Je do své funkce zvolen zastupitelstvem obce, stejně tak místostarosta, popřípadě všichni místostarostové v případě obce určité velikosti. Do funkce starosty není možné zvolit kohokoliv, ale pouze osobu, která splňuje zákonem stanovené podmínky. První z těchto podmínek, které předpokládá § 103 odst.

2 zákona o obcích, je **být zastupitelem obce**, neboť starostu volí do funkce zastupitelstvo obce z řad svých členů a podmínkou druhou pak je **státní občanství České republiky**.

Příklad

V této souvislosti je třeba zmínit počty členů zastupitelstva, které je limitováno velikostí obce, a to dle počtu jejích obyvatel. Dle zákona o obcích se může počet zastupitelů (včetně budoucího starosty a místostarostů) pohybovat v těchto rozmezích (vždy se musí jednat o počet členů):

do 500 obyvatel obce se počet zastupitelů může pohybovat v rozmezí	5-15 členů,
nad 500 do 3000	7-15 členů,
nad 3000 do 10000	11-25 členů,
nad 10000 do 50000	15-35 členů,
nad 50000 do 150000	25-45 členů,
nad 150000	35-55 členů.

Poznámka: Zákon o obcích (obecní zřízení), tj. z. č. 128/2000 Sb., ve znění dalších, doplňujících zákonů publikovaných ve Sbírce zákonů (od r. 2001 až do r. 2012) **se nevztahuje na hlavní město Prahu** (řeší samostatný zákon).

Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích **starosta zastupuje obec navenek**. Tímto ustanovením ale zákonodárce v žádném případě starostu nelegitimoval k tomu, aby mohl vůli obce vytvářet sám. **Správný výklad „zastupování navenek“ znamená, že starosta pouze prezentuje vůli jiných orgánů obce (zastupitelstva a rady obce) a samozřejmě v případech, kdy je sám jako orgán obce zákonem o obcích oprávněn rozhodovat, i vůli svou.** Postup, kdy se starosta při zastupování obce chová jako statutární zástupce právnické osoby, tedy že za obec činí veškeré právní úkony, je nesprávný a protizákonný. Podstatné je, že **všechny právní úkony, které starosta učiní bez schválení příslušného orgánu obce, jsou absolutně neplatné.**

Starosta za výkon své funkce odpovídá (stejně jako místostarostové) zastupitelstvu obce. K tomu má v zákoně vymezené určité pravomoci. Mezi jeho základní práva a povinnosti patří zejména:

- požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (jedna ze základních funkcí veřejné správy v působnosti obce),
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,

- odpovídá za včasné objednání přezkumu hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- plní úkoly zaměstnavatele, například uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů,
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele atd.

Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu. Starosta zároveň stanoví tajemníkovi obecního úřadu plat podle zvláštních předpisů. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné. Smyslem povinného souhlasu je přispět ke stabilizaci personálního obsazení této funkce a snaha oddělit politickou správu obce od správy úřednické.

Starosta také svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady obce (může o to požádat místostarostu) , podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce i zápis z jednání rady obce. Místostarosta spolu se starostou podepisuje rovněž právní předpisy obce.

Mezi významné pravomoci starosty patří také možnost a právo starosty **pozastavit usnesení rady obce**, má-li za to, že je nesprávné. Starosta má právo užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak. Rada obce pak může stanovit, v kterých případech může tento odznak užívat jiný člen zastupitelstva obce nebo tajemník obecního úřadu.

Statutární města mají v čele primátora

Primátor statutárního města má právo při významných příležitostech a občanských obřadech používat primátorské insignie.

Příklad

Občané vesměs znají tyto insignie, popřípadě závěsné odznaky starosty (či jiných členů zastupitelstva) při používání svatebního obřadu. Protože v některých městech jsou svatby na týdenním pořádku (a to vesměs v sobotu), střídají se při výkonu oddávajícího i mnozí, k tomu zastupitelstvem určení zastupitelé, tedy nejen starosta, místostarostové, ale i někteří členové zastupitelstva. Při tomto obřadu (i jiných významných aktech v případě zastoupení nepřítomného starosty) pak nosí tyto odznaky či insignie pověřený zastupitelé.

4. 3 Obecní úřad

Obecní úřad je obslužná organizace obce. Mezi jeho základní funkce patří zejména:

- plnit úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce,
- pomáhat výborům a komisím v jejich činnostech,
- rozhodovat v případech stanovených zákonem,
- plní funkci kontaktního místa mezi občany a správou obce atd.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník obecního úřadu (pokud tato funkce v konkrétním úřadě existuje, pokud ne, pak jeho funkce vykonává přímo starosta obce). Rada obce může také pro výkon konkrétních činností zřídit odbory a oddělení, do kterých jsou organizačně začleněni zaměstnanci (úředníci) obecního úřadu. Pokud se jedná o malé obce, pak většinou obec nezaměstnává další pracovníky, práci vykonává přímo starosta s případným sekretariátem. Pokud se jedná o obce větší, pak obec zaměstnává různě velké počty pracovníků (obvykle na úrovni městyse či města), o jejich práci, postavení, činnostech pojednává samostatná lekce tohoto textu.

Jaké funkce vykonává **tajemník** (funkce, která je odvislá od postavení obecního úřadu v případě obce s přenesenou působností) anebo starosta obce se samostatnou působností obce? Jsou to zejména:

- plnění úkolů určených mu zastupitelstvem obce nebo radou obce, případně starostou (místostarosty),
- zodpovídá za výkon obecního úřadu celkově, a to v případě přenesené působnosti i v případě samostatné působnosti obce, jeho bezprostředním nadřízeným je starosta obce, jemu je zodpovědný za včasné a řádné plnění funkcí celého obecního úřadu,
- určuje platy podle zvláštních předpisů všem zaměstnancům obecního úřadu,
- plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele,
- vydává pracovní řád, organizační řád, skartační či spisový řád apod. a další vnitřní směrnice zajišťující fungování a výkon obecního úřadu,
- zúčastňuje se zasedání zastupitelstva či rady obce s hlasem poradním.

Příklad

Funkci tajemníka obecního úřadu bychom mohli přirovnat k funkci výkonného ředitele firmy, vedoucího pracovníka obslužné organizace, jemuž

podléhají všichni úředníci daného obecního úřadu. Je zodpovědný svému nadřízenému, tj. starostovi (případně jednotlivým místostarostům dle jejich kompetencí). Tajemník nesmí vykonávat funkce v politických stranách či v politických hnutích (člen určité strany být může, ostatně ta ho většinou doporučuje do funkce, i když tajemník jako profesionální úředník může být na své místo určen i případným výběrovým řízením apod.).

4. 4 Přenesená působnost

Určité obce v ČR mají tzv. přenesenou působnost. Výčet těchto obcí je přímo taxativně vyjmenován v zákoně, odpovídá prakticky původnímu členění ČR na okresy. Původní okresní města, ale dnes i další obce velikosti městyse mají pravomoci v přenesené působnosti veřejné (státní) správy.

Přenesená působnost ve věcech, které určují zvláštní zákony, znamená výkonnou pravomoc, kdy je pověřená obec povinna se řídit nejen celostátně platnými právními předpisy, ale především:

- usneseními vlády (podmínkou je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí),
- opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Metodickou a odbornou pomoc ve výše uvedených věcech poskytuje orgánům obcí s přenesenou působností jejich nadřízený krajský úřad.

Na plnění těchto úkolů získává pověřená obec **příspěvek ze státního rozpočtu**. Faktickým vykonavatelem funkcí v přenesené působnosti je obvykle obecní úřad. Jako pověřený obecní úřad k účelům přenesené působnosti je pak označován v zákonech a jiných právních předpisech.

Příklad

Obce s přenesenou působností zajišťují obvykle svými interními odbory nebo přímo úřady výkony například stavebního úřadu (územní plány v rozsahu širšího území, jak bylo řečeno, vesměs původních okresů), odboru životního prostředí, vodního hospodářství apod.

4. 5 Dozor nad normotvornou činností obcí

Vyhlášky a nařízení vydávané obcí nesmí být v rozporu s právními normami (vydávanými krajskými úřady, vládou nebo parlamentem) vyšší právní síly.

Dozor nad právní čistotou obecních právních předpisů zajišťuje odborný dozor jiného řídicího stupně moci. Pro dozorování platí několik základních postupů a pravidel:

- Pokud odporuje obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra ČR obec ke zjednání nápravy,
- pokud tak obec neučiní do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne MV o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky,
- účinnost takovéto vyhlášky je pozastavena dnem doručení výzvy MV,
- současně MV stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy,
- po zjednání nápravy MV své rozhodnutí zruší.

Při normotvorné činnosti obce mohou vzniknout různé případy porušení jiných právních předpisů. Uvádím výběr nejdůležitějších a způsobů jejich řešení. Například:

- 1) V případě zjevného rozporu obecně závazné vyhlášky obce, která by byla v jasném a zjevném rozporu s Listinou základních práv a svobod, pak MV pozastaví její účinnost bez předcházející výzvy ke zjednání nápravy. Cesta nápravy se tím zkracuje.
- 2) V případě, že výzva MV nevede ke zjednání nápravy (a není-li proti rozhodnutí MV podán rozklad), podá MV po uplynutí do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Další postup určuje zákon o obcích podrobně.
- 3) V případě, že je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve MV obec ke zjednání nápravy.
- 4) Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví MV výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce. MV stanoví rovněž přiměřenou lhůtu k odstranění nedostatků a zjednání nápravy.

- 5) Obdobné postupy a pravidla platí i pro další zjištěné nedostatky a zjednáání nápravy nejen u obcí se samostatnou působností, ale i u obcí s přenesenou působností.
- 6) U obcí s přenesenou působností je prvním dozorujícím orgánem příslušný krajský úřad.
- 7) U městských částí či městských obvodů je prvním dozorujícím orgánem magistrát statutárního města.

Příklad

Kontrola obecních úřadů se samostatnou působností a zvláště pak obecních úřadů s přenesenou působností je častým aktem dozorování. Při této činnosti kontrolní orgány kontrolují zejména zda:

- obecní úřady dodržují zákony a jiné právní předpisy,
- respektují a zajišťují nápravná opatření předcházející kontroly.

Kontrolující osoby sepisují protokol se závěry kontroly, který musí podepsat starosta (primátor). Je rovněž předepsán postup, pokud starosta nebo jím pověřená osoba (například vedoucí kontrolovaného odboru) odmítnou závěry kontrolního orgánu a vnesou námitky.

Shrnutí

- Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce.
- Jeho kompetence jsou prakticky taxativně stanoveny zákonem.
- Členové zastupitelstva mají individuálně rovněž taxativně určená práva a povinnosti.
- Rada obce i starosta představují výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti.
- Složení rady je variabilní v závislosti na velikosti obce.
- Radu tvoří starosta, místostarosta (případně další místostarostové) a další členové rady volení z řad zastupitelstva obce.
- Počet členů rady musí být lichý (nejméně 5, nejvýše 11).
- Rada se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.
- Starosta je vrcholným představitelem obce.
- Zákon o obcích se nevztahuje na hlavní město Prahu.
- Statutární města mají v čele primátora.
- Obecní úřad je obslužná organizace obce.
- V čele obecního úřadu stojí tajemník, případně přímo starosta.
- Určité obce v ČR mají tzv. přenesenou působnost.

- Na plnění těchto úkolů získává pověřená obec příspěvek ze státního rozpočtu.
- Při normotvorné činnosti obce mohou vzniknout různé případy porušení jiných právních předpisů.
- Významná funkce při dozorování obecních vyhlášek a jiných právních předpisů obce je svěřena Ministerstvu vnitra ČR.

Kontrolní otázky

- 1) Jaké kompetence má zastupitelstvo obce?
- 2) Co znamená pojem samostatná a přenesená působnost obce?
- 3) Jaké funkce plná rada obce?
- 4) Kdo zastupuje obec navenek?
- 5) Kdo může zastávat funkci starosty?
- 6) Jak byste charakterizovali postavení tajemníka?
- 7) Kdo dozoruje normotvornou činnost obce se samostatnou působností?
- 8) Kdo dozoruje normotvornou činnost obce s přenesenou působností?
- 9) Kdo podepisuje závěry kontroly a musí s ní být seznámen starosta (či primátor)?

5. Územní samospráva – kraj

Popis lekce

V této poměrně dlouhé lekci je stručně charakterizován vyšší územní celek, kraj s jeho pravomocemi, úkoly, strukturou. Rovněž kraj, podobně jako vymezené obce, má jednak samostatnou působnost, jednak přenesenou působnost státní správy. V rámci těchto oblastí vydává právní normy. Kraj řídí zastupitelstvo, které ze svých řad volí vrcholného představitele kraje, hejtmana a dále radu kraje. Ke kraji přísluší krajský úřad v čele s jeho ředitelem. Tento úřad plní zákonem vymezené povinnosti jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti. I nad činností kraje je vykonáván dozor a kontrola nadřízeným orgánem, tj. ministerstvem vnitra, případně věcně příslušnými ministerstvy a ústředními správními úřady v případě plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti. Lekce má následující strukturu:

- 5.1 Obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje
- 5.2 Působnost kraje, hospodaření
- 5.3 Zastupitelstvo kraje
 - 5.3.1 Pravomoc zastupitelstva
- 5.4 Rada kraje, hejtman, krajský úřad
 - 5.4.1 Rada kraje
 - 5.4.2 Hejtman
 - 5.4.3 Krajský úřad
- 5.5 Dozor nad normotvornou činností krajů

Klíčová slova

Samostatná působnost kraje, přenesená působnost kraje, vyhláška kraje, nařízení kraje, práva a povinnosti kraje, střet zájmů, osoby blízké, roční kontrola hospodaření, průběžná kontrola hospodaření, zastupitelstvo kraje, rada kraje, neveřejné zasedání rady, hejtman, náměstek hejtmana, krajský úřad, práva a povinnosti krajského úřadu, ředitel krajského úřadu, dozorování, kontrola, sankce.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- charakterizovat poslání, úkoly a pravomoci kraje,

- určit jeho samostatnou působnost a charakterizovat jeho činnosti v oblasti přenesené působnosti,
- odlišit nařízení kraje a vyhlášky kraje s určením jejich příslušnosti,
- popsat možnosti nakládání s majetkem kraje a zásadami hospodaření,
- zakládání, rušení právnických osob či zastupování kraje při plnění funkcí statutárního orgánu těchto krajem zřizovaných právnických osob,
- definovat strukturu kraje, charakterizovat funkce hejtmána, ředitele krajského úřadu, zastupitelstva, rady kraje,
- stručně popsat dozorování a kontrolu krajů včetně výsledků a kompetenci dozorujících a kontrolních orgánů u samostatné působnosti i přenesené působnosti kraje.

Výklad

Úvodem pár řádků do legislativní historie spojené s krajským uspořádáním. Mezi lety 1989 a 1990 se událo mnoho změn. Jednou z nich bylo zrušení národních výborů a obnovení obecní samosprávy. Národní výbory (NV) byly orgány československé státní správy, které působily v letech 1945 – 1990. NV působily na úrovni města, okresu a kraje. NV měly volené orgány – plénium a rada NV, podobně jako dnes zastupitelstvo a radu obce. Systém krajských NV vykonával správu krajů, do roku 1960 zde bylo 14 KNV, mezi lety 1960 – 1990 bylo 8 KNV, dnešní model krajského uspořádání ČR respektuje rozdělení vycházející z let 1949 – 1960.

Tím, že v roce 1990 byly zrušeny všechny tři stupně národních výborů, včetně krajských, ale přitom kraje jako správní článek byly zachovány, byl tak uvolněn prostor, kterého využila ministerstva a některé jiné ústřední orgány státní správy k tomu, aby zřídily v rámci svých resortů zvláštní (dekoncentrované) orgány státní správy.

Dne 3. prosince 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků. Zákon upravuje územní vymezení krajů, nikoliv jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. Zákonem č. 347/1997 Sb. bylo zřízeno s účinností od 1. ledna 2000 14 krajů včetně hlavního města Prahy. Tyto kraje jako subjekty veřejné správy mají sice na mapě vyznačené hranice, ale mají současně i osobní podstatu (občany kraje), ekonomický základ (majetek a finance), vlastní orgány a působnost. Vedle nich ale stále existují okresy a kraje dle zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu – dle tohoto zákona se ČR od 11. 4. 1960 územně člení na 7 krajů a 76 okresů + hl. město Prahu.

Nezaměňovat tedy:

- 1. kraje dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. – mají právní subjektivitu – tyto kraje jsou jen vyššími územně samosprávnými celky – nikoliv územními jednotkami státu
- 2. kraje (a okresy) dle zákona č. 36/1960 Sb. – tyto jsou pouhé územní jednotky státu bez osobní, ekonomické atd. podstaty, nemají právní subjektivitu

Na základě v r. 2000 schválených zákonů (např. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), přešla na krajské úřady první část působnosti z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů. Krajská zastupitelstva začala vykonávat svou činnost od **1. ledna 2001**.

Kraj je považován za vyšší územní celek zahrnující jak obce, tak i městyse či statutární města. Je tedy soustředěním určitého společenství občanů **na základě územního principu**. Je rovněž **představitelem samosprávy** občanů, (pak hovoříme o samostatné působnosti kraje), ale i přenesené působnosti státu.

Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, které vlastní majetek, hospodaří na základě zákona podle vlastního rozpočtu, kraje tedy mají vlastní příjmy, výdaje, hospodaří pod vlastním jménem, na vlastní účty a rizika, jejich hospodářská činnost je však pouze jednou (byť důležitou) činností, která patří do kompetence kraje.

Účel, funkce a poslání kraje se dá shrnout do konstatování, že kraj má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů

Jeho práva a povinnosti, organizační struktura, kompetence i skladba funkcí, jakožto i zásady právní normotvorné činnosti a její kontroly jsou uzákoněny v zákoně č. 129/2000 Sb., v zákoně o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších doplňků a aktualizací.

Obdobně jako obec má určitou organizační strukturu a funkce, tak i kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje, dalšími orgány je rada kraje, hejtman kraje (jakožto vrcholný představitel krajské samosprávy), krajský úřad.

Kraj spravuje své záležitosti samostatně, státní orgány mohou do samostatné působnosti kraje vstupovat jen pokud, to vyžaduje ochrana zákona a pouze způsobem, který stanovuje zákon.

Jak bylo řečeno, kraje mohou vykonávat i činnosti na úseku přenesené působnosti, kdy kraj je pak při výkonu státní správy určitým správním obvodem, kraj je potom povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti.

Příklad

Výkon přenesené působnosti kraje vyplývá již ze zákona o obcích, neboť pokud má obec přenesenou působnost k výkonu státní správy (například u stavebních úřadů atd.), pak je kraj nejen metodicky řídí, ale představuje i odvolací stupeň pro námitky a řešení připomínek dotčených osob při výkonu této funkce v prvním stupni. Současně kraj vykonává dozorování nad obcemi v rámci kraje, a to především zajišťování finančních kontrol podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů a podle zvláštního právního předpisu.

Kraj při výkonu své samostatné i přenesené působnosti chrání veřejný zájem

5. 1 Obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje

Kraj řídí a organizuje veřejný život občanů kraje, fyzických i právnických osob jednak obecně závaznými právními normami, jejichž tvorba patří do výhradní kompetence kraje, jedna aktivní činností krajského úřadu, úředníků či funkcionářů kraje.

Každý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup (tzv. elektronická úřední deska).

Pro normotvornou činnost kraje platí několik pravidel, jmenuji nejdůležitější:

- 1) Obecně závaznou **vyhláškou** kraje vydanou zastupitelstvem kraje v rámci jeho samostatné působnosti může kraj ukládat povinnosti či určovat práva fyzickým či právnickým osobám, pokud tak stanoví zákon.
- 2) Kraj, který je pověřen výkonem přenesené působnosti, vydává **nařízení** kraje.
- 3) Obecně závazné vyhlášky kraje nesmí být v rozporu se zákony státu, nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.
- 4) Obě právní normy kraje nabývají platnosti dnem vyhlášení ve věstníku právních předpisů kraje (základní právní dokument pro řízení obcí, občanů, fyzických či právnických osob), **účinnost nabývá právní norma 15. den po vyhlášení** ve Věstníku (pokud v něm není přímo uveden pozdější termín).
- 5) Pokud se jedná o naléhavé řešení obecného zájmu, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu kraje, nejdříve však dnem vyhlášení.

Příklad

V paměti máme jistě opakující se povodně, které odstartovaly nutnost mimořádných opatření, ale také rychlé řešení situace po právní stránce, kdy postižené kraje na situaci reagovaly právě komplexem vyhlášek kraje či nařízení těmi kraji, které plnily přenesenou působnost státní správy. V takových případech se právní předpis kraje zveřejňuje nejen na úřední desce kraje či na úředních deskách obecních úřadů spadajících pod daný kraj a jichž se řešení akutní situace týká, ale především v hromadných sdělovacích prostředcích, v médiích, televizi, rozhlasem, v místním i celostátním tisku. Především tím je zajišťována rychlost reakce v případě mimořádných událostí.

- 6) Věstník musí být veřejně přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech, ale i na ministerstvu vnitra. Kraj také zašle obecně závaznou

vyhlášku kraje neprodleně po vyhlášení ministerstvu, nařízení kraje pak věcně příslušnému ministerstvu (například ministerstvu životního prostředí) nebo jinému ústřednímu správnímu orgánu (například Úřadu pro jadernou bezpečnost apod.).

5. 2 Působnost kraje, hospodaření

a) Samostatná působnost kraje

Působnost kraje je dána některými zásadními právy a povinnostmi. Jmenuji nejdůležitější:

- 1) Kraj je soustředěním určité společnosti občanů žijících na území daného kraje, jeho úkolem je zajišťovat všestranný rozvoj ve veřejném zájmu všech. Do jeho samostatné působnosti tedy patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje.
- 2) Kraj může pro své výkony zřizovat právnické osoby či organizační složky kraje, v rámci této činnosti má spolupracovat s obcemi (aniž by zasahoval do jejich samostatné působnosti).
- 3) Kraj se také může vyjadřovat k návrhům státních orgánů, které mají dopad na působnost kraje. (Státní orgány by měly předem projednat s krajem chystaná opatření, která se vztahují k danému kraji a dotýkají se jeho samostatné či přenesené působnosti).
- 4) Kraje mají právo požadovat po státních orgánech stejně tak jako po obcích kraje informace nutné pro výkon působnosti kraje. Recipročně má kraj zase povinnost vůči státním orgánům i orgánům obcí poskytovat informace jim.

Příklad

V rámci tohoto recipročního bezplatného předávání údajů musí kraj stejně jako ostatní partneři dbát na ochranu údajů a utajovaných informací podle zvláštních právních předpisů. Poskytování údajů se děje bezplatně, stejně tak má možnost se obracet s žádostí o informace na katastr nemovitostí, což je činnost poměrně hodně frekventovaná, neboť při územním plánování jakožto hlavní rozvojové oblasti kraje, informace tohoto rázu kraj nutně a často potřebuje.

b) Přenesená působnost kraje

Kraje, které vykonávají na svém území přenesenou působnost státní správy, činí tak v oblastech, které stanoví zákon. K výkonu této činnosti obdrží příspěvek ze státního rozpočtu, jehož výši stanoví Ministerstvo financí ČR po projednání s příslušným ministerstvem (pod jehož metodické řízení daná záležitost patří).

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí následujícími pravidly:

- při **vydávání nařízení** kraje zákony a jinými právními předpisy,
- v ostatních případech rovněž:
 1. **usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.** (Přitom usnesení vlády a směrnice ústředních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, jestliže nejsou stanoveny zákonem). Podmínkou platnosti směrnic ústředních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,
 2. **opatřeními příslušných orgánů** veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Příklad

V oblasti přenesené působnosti státní správy jsou kraje metodicky i přímo řízeny vládou nebo příslušnými vrcholnými orgány ústředních správních úřadů (např. Energetickým regulačním úřadem, Správou státních hmotných rezerv, Státním úřadem pro jadernou bezpečnost, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže), správních úřadů s celostátní působností (např. Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Českým úřadem bezpečnosti práce, Generálním ředitelstvím cel, Státní rostlinolékařskou správou, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Českou inspekcí životního prostředí).

Příklady některých agend v přenesené působnosti

V přenesené působnosti vykonává kraj prostřednictvím svého aparátu výkon státní moci například v odvětvích jako je živnostenské podnikání, zdravotnictví, školství a doprava. Na úseku živnostenského podnikání se jedná například o dozor nad dodržováním některých ustanovení živnostenského zákona. Na úseku stavebního řádu a výstavby například provádí řízení a vydává rozhodnutí, jde-li o stavbu nebo opatření, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více okresů. Na úseku dopravy například vykonává působnost silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu. Ve všech těchto případech je krajský úřad také nadřízeným odvolacím orgánem vůči rozhodnutím orgánů nižší instance. Dále kraj zřizuje zařízení záchranné služby, vede registr rozhodnutí o oprávněních provozovat nestátní zdravotnické zařízení, zajišťuje agendu ve věci požární ochrany kraje. Působnost kraje v rámci přenesené působnosti je mnohem rozsáhlejší než je výše uvedeno, jedná se pouze o náznak kompetencí a oblastí působení kraje v rámci přenesené působnosti.

V oblasti přenesené působnosti kraj, kromě delegovaného přímého výkonu státní správy na kraj, vykonává také dohled nad výkonem přenesené působnosti obcí, metodicky je řídí a je odvolacím orgánem proti správním rozhodnutím obcí. V této oblasti nad krají stojí věcně příslušná ministerstva.

c) Hospodaření kraje

Pro hospodaření kraje platí stejná pravidla jako u obcí: každý, kdo zachází s majetkem, by měl dbát na jeho ochranu, údržbu, správné nakládání a spíše rozšiřování. To platí i pro kraj. Uvádím několik podstatných zásad pro hospodaření s majetkem kraje:

- majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy kraje a úkoly vyplývajícími z působnosti vymezené zákonem,
- kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku,
- kraj je povinen vést řádné účetnictví dle zákona o účetnictví (z. č. 563/1991 Sb.),
- majetek musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.
- s nepotřebným majetkem může kraj naložit pouze ve smyslu, způsoby a za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy,
- kraj nesmí (s určitými v zákoně taxativně jmenovanými výjimkami) ručit za závazky fyzických a právnických osob,

- stát neručí za závazky kraje (pokud tak není tato možnost stanovena smluvně),
- kraj musí řádně vymáhat pohledávky, chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy, včas uplatňovat své požadavky na náhradu škod či právo na vydání bezdůvodného obohacení,
- kraj je povinen sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zajistit, aby nedošlo k jejich promlčení, prekluzi, zániku práv vyplývajících z těchto závazků atd.

Příklad

Zvláštní pozornost věnuje zákon provádění majetkových přesunů z kraje vůči ostatním subjektům nebo opačně, získávání majetku krajem. Například záměr kraje prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej anebo poskytnout jako výpůjčku musí kraj zveřejnit nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje, a to vyvěšením na úřední desce. Dále platí, že cena se sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá.

- Hospodaření kraje s dotacemi se státního rozpočtu a ze státních fondů za uplynulý kalendářní rok přezkoumává Ministerstvo financí ČR, které může k tomuto úkonu pověřit Generální finanční ředitelství nebo určitý finanční úřad,

Příklad

Ministerstvo financí může kontrolovat hospodaření kraje, který čerpá dotace ze státního rozpočtu, **i v průběhu** účetního období. K výkonu této kontroly může pověřit i finanční úřad.

5. 3 Zastupitelstvo kraje

Podobně jako u zastupitelstva obcí je počet členů určen zákonem v závislosti na počtu obyvatelstva v kraji. Platí následující možné počty členů zastupitelstva:

- | | |
|---------------------------------------|-----------|
| - u počtů obyvatel do 600000 obyvatel | 45 členů |
| - nad 600000 do 900000 obyvatel | 55 členů |
| - nad 900000 obyvatel | 65 členů. |

Člen zastupitelstva má následující práva:

- vznášet dotazy, připomínky či podněty na radu kraje, její členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je kraj, na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které kraj založil nebo zřídil.

Příklad

Krajský zastupitel vznáší tyto dotazy či podněty písemně nebo ústně při zasedání zastupitelstva. Odpověď od dotčených osob musí obdržet do 30 dnů.

- Předkládat zastupitelstvu, radě, výborům, komisím návrhy na projednání.
- Požadovat od zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, stejně jako od zaměstnanců právnických osob, které kraj zřídil, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Rovněž zde platí, že zastupitel musí dostat odpověď do 30 dnů od podání.
- Velmi zásadním pravidlem pro výkon funkce zastupitele je řešení možného **střetu zájmů**. Proto platí, že člen zastupitelstva, kde je možné a pravděpodobné (skutečnosti tomu nasvědčují), že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech kraje znamenal výhodu (nebo opačně škodu) pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu kraje, který má danou záležitost projednávat.

Příklad

Možný střet zájmů se v tomto případě týká i osob blízkých zastupiteli. Výčet osob blízkých je definován podrobně v příslušné pasáži občanského zákoníku ČR.

5. 3. 1 Pravomoc zastupitelstva

Jak jsem již uvedla, zastupitelstvo rozhoduje v rozsahu samostatné působnosti kraje, případně v rozsahu přenesené působnosti v případech, kdy tak ukládá zákon.

Uvádím pouze vybrané a dle mého názoru nejdůležitější pravomoci zastupitelstva.

Zastupitelstvo rozhoduje například v případech:

- o vydávání obecně závazných vyhlášek kraje,
- o předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně,
- předkládání návrhů Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů (pokud se domnívá, že jsou v rozporu se zákonem,
- o schválení koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajištění jejich realizace, a kontroly jejich plnění,
- stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- schválení rozpočtu kraje, závěrečného účtu a účetní závěrky kraje sestavené k rozvahovému dni,
- zřízení a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek kraje,
- o založení či rušení právnických osob, schválení jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, stanov, účasti apod.,
- zřizovat a rušit výbory, volit a odvolávat jejich předsedy,
- delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast a další.

Zastupitelstvo kraje rozhoduje rovněž v některých majetkoprávních záležitostech kraje, jako například:

- nabytí a převodu nemovitých věcí, poskytování věcných a peněžitých darů v hodnotě nad 100000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce,
- poskytování dotací v taxativně jmenovaných oblastech v hodnotě nad 200000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 200000 Kč,
- zastavení nemovitostí,
- uzavření smluv o přijetí a poskytnutí úvěru, půjčky, o převzetí ručitelského závazku a ke smlouvě o sdružení,
- k vydání komunálních dluhopisů apod.

Zastupitelstvo vydává jednací řád, schází se dle potřeby, nicméně minimálně jedenkrát za 3 měsíce, k platnému rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.

5. 4 Rada kraje, hejtman, krajský úřad

Rada kraje představuje výkonnou složku řízení kraje, je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Za svou činnost odpovídá

zastupitelstvu. Rada však může rozhodovat a konat i v případech přenesené působnosti, pokud tak stanoví zákon. O složení a funcích rady platí několik pravidel. Mezi základní pravidla patří zejména:

- radu tvoří hejtman, náměstek hejtmana (případně více náměstků) a další členové rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva,
- podobně jako u obcí, jsou i pro kraj stanoveny počty členů rady takto:
 - - v kraji do 600000 obyvatel 9 členů,
 - - nad 600000 obyvatel 11 členů.
- schůze rady svolává hejtman. Jsou **neveřejné**. Rada může k určitému jednání či konkrétnímu bodu jednání přizvat i dalšího člena zastupitelstva, popřípadě i jiné osoby,
- k platnému rozhodnutí rady je třeba nadpoloviční většiny všech členů rady,
- o průběhu a výsledcích schůze rady se pořizuje zápis, tento zápis podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana spolu s ověřovateli. Zápis je třeba pořídit do 10 dnů od skončení schůze,
- Rada podává na každém zasedání zastupitelstva zprávu o své činnosti.

Činnost rady je taxativně určena zákonem. Uvádím pouze vybrané činnosti. Mezi základní činnosti rady patří zejména:

- zajišťování hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, v rámci této kompetence mohou provádět určitá rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem,
- stanovit počet zaměstnanců kraje pracujících u krajského úřadu či zařazených do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek včetně jejich platů,
- zřizovat a rušit komise rady, jmenovat či odvolávat z funkce jejich předsedy i členy,
- ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti kraje,
- vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí a právnických osob z územního obvodu kraje,
- vydávat nařízení kraje,
- schvalovat účetní závěrku krajem zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni, atd.

Příklad

Rozsah kompetencí a úkolů rady je mnohem širší. Jako příklad uvádím nutnost řešit i majetkoprávní záležitosti (podobně jako rady obcí, avšak ve vyšších cenových či objemových hladinách), jako například:

- rada rozhoduje o poskytování dotací taxativně jmenovaných institucím, fyzickým či právnickým osobám, a to až do výše 200000 Kč jedné osobě,
- o zastavení věcí movitých nebo práv k hodnotě nepřevyšující částku 200000 Kč,
- o nabytí a převodu věcí movitých na kraj včetně peněz,
- o poskytování věcných či finančních darů do 100000 Kč v jednotlivých případech apod.

5. 4. 2 Hejtman

Podobně jako starosta je vrcholným představitelem obce, pak tutéž roli v kraji má hejtman, zastupuje kraj navenek. Hejtman je volen zastupiteli kraje z členů zastupitelstva, stejně tak jako jeho náměstka (náměstky). Všichni představitelé kraje musí být občany ČR. Volení funkcionáři kraje odpovídají za výkony svých funkcí zastupitelstvu kraje. Jaké funkce plní hejtman? Přináším výčet nejdůležitějších:

- spolu s náměstkem hejtmána (prvním zástupcem hejtmána) podepisuje právní předpisy kraje,
- odpovídá za včasný přezkum hospodaření kraje za minulý kalendářní rok,
- odpovídá za informování občanů o činnosti kraje,
- jmenuje a odvolává ředitele po předchozím souhlasu ministerstva vnitra v souladu se zvláštním zákonem,
- na základě zmocnění zřizuje pro výkon přenesené působnosti kraje zvláštní orgány,
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli, atd.

Hejtmanovi přísluší určitá, v zákoně definovaná práva.

Příklad

Jako příklad uvádím právo pozastavit výkon usnesení rady, pokud má za to, že toto usnesení je nesprávné. V takovém případě předkládá toto usnesení zpět zastupitelstvu, a to na nejbližším zasedání. Hejtman má obdobné právo jako má starosta obce, tj. právo nosit při významných příležitostech závěsný odznak se státním znakem ČR.

5. 4. 3 Krajský úřad

Krajský úřad je servisní organizace kraje, plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou, napomáhá činnosti výborů a komisí. Rovněž podobně jako obce má kraj samostatnou a přenesenou působnost. Rada může ukládat krajskému úřadu úkoly, avšak jen v rozsahu působnosti určené zákonem.

a) Organizace krajského úřadu

Krajský úřad je složen z ředitele a dalších zaměstnanců. Řídí jej ředitel (v době nepřítomnosti zástupce ředitele), který je rovněž zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti odpovídá hejtmánovi. Organizační struktura je tvořena odbory a odděleními v závislosti na úsecích činnosti.

b) Funkce ředitele

Ředitel krajského úřadu je jeho vrcholným představitelem, plní obdobné funkce jako všichni lidé v postavení ředitele instituce, ale ředitel krajského úřadu plní ještě funkce uložené mu zákonem o krajích. Jaké funkce má ředitel krajského úřadu? Jmenuji nejdůležitější:

- především plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou nebo hejtmánem, případně zástupcem hejtmána,
- je oprávněn předkládat radě návrhy na vydání nařízení kraje,
- podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených zvláštním předpisem (viz text týkající se obcí v případech, kde je nařízení obce shledáno v rozporu se zákonem),
- plní vůči zaměstnancům kraje zařazeným jako zaměstnanci kraje funkci statutárního orgánu zaměstnavatele,
- další obecné funkce typické pro pozici ředitele, jako například, že je nadřízeným všem zaměstnancům krajského úřadu,
- vydává organizační, pracovní řád, spisový a skartační řád, pokyny k dodržování bezpečnosti práce a ochrany zdraví atd.

Příklad

Ředitel je řídicím pracovníkem výkonného orgánu kraje, jeho postavení je obdobné jako u všech ředitelů řídicích společenské instituce. Ale pro ředitele krajského úřadu platí ze zákona o krajích ještě specifické podmínky. Tou je

například zákaz výkonu funkce v politických stranách či v politických hnutích. Jeho funkce také vylučuje funkci poslance nebo senátora Parlamentu ČR, či funkci zastupitele územního samosprávného celku. Na druhé straně může ředitel krajského úřadu chodit na zasedání zastupitelstva a rady kraje a vystupovat s hlasem poradním.

c) Přenesená působnost kraje

Krajský úřad je výkonným orgánem i v rámci přenesené působnosti kraje (s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny zvláštním zákonem přímo zastupitelstvu, radě nebo zvláštnímu orgánu). Krajský úřad tak může například:

- ukládat sankce,
- poskytovat odbornou a metodickou pomoc obcím kraje,
- provádět kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí dle zvláštního předpisu,
- provádět přezkum rozhodnutí vydaných orgány obcí podle zvláštních zákonů,
- krajský úřad také může v přenesené působnosti provádět dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí, atd.

Dozorování a kontroly činnosti obcí jsou v kompetenci kraje zákonem poměrně striktně a obsažně vymezeny, proto jim věnuji celou následující kapitolu této lekce.

5. 5 Dozor nad normotvornou činností krajů

Kraj plní dozorovou a kontrolní funkci vůči obcím kraje. Zákon mu umožňuje v tomto smyslu poměrně velké pravomoci včetně rušení určitých usnesení obcí tak, jak je popsáno v lekci týkající se obcí. Ale i nad krajem se vykonává dozor a kontrola. Následující texty analyzují tyto funkce vůči kraji či krajskému úřadu.

a) Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v samostatné působnosti

V podstatě při tomto dozorování platí obdobné principy jako u dozorování obcí, avšak vyšší řídicí složkou. Uvádím pouze vybrané, nejdůležitější zásady, pravidla a postupy tohoto procesu:

- Pokud obecně závazná vyhláška kraje odporuje zákonu, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Pokud se tak nestane do 60 dnů, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti této vyhlášky. Po zjednání nápravy ministerstvo své rozhodnutí neprodleně zruší,
- pokud je obecně závazná vyhláška zjevně v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, ministerstvo může pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy,
- v případě, že kraj nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podává ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje.

Mezi nejdůležitější pravidla v oblasti usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu kraje v samostatné působnosti pak platí zejména:

- pokud je takovéto usnesení, rozhodnutí nebo opatření v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejedná se o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Pokud kraj neučiní nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví ministerstvo výkon takového rozhodnutí či opatření (platí obdobné řešení jako u vyhlášek),
- pokud by usnesení, rozhodnutí, nebo opatření bylo v zjevném a závažném rozporu se zákonem, může ministerstvo pozastavit výkon takového rozhodnutí bez předchozí výzvy k nápravě,
- obdobně i při řešení takové situace může v případě potřeby ministerstvo podat návrh příslušnému soudu.

b) Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti

V této oblasti činnosti kraje platí obdobné principy řešení jako v případě samostatné působnosti kraje. Rozdíl spočívá především v tom, kdo má právo věc posuzovat a vydávat rozhodnutí. V těchto případech je posuzovatelem příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní orgán.

Příklad

Pokud nařízení kraje odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve kraj věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní orgán ke zjednání nápravy. Věcně příslušným ministerstvem v tomto případě není ministerstvo vnitra, jakožto řídicí ministerstvo krajů, ale například ministerstvo životního prostředí (v případě, že vyhláška porušuje zákon v oblasti ochrany životního prostředí) nebo například Státní zemědělská a potravinářská inspekce, pokud by vyhláška nerespektovala ochranu zdraví obyvatelstva v tomto směru.

c) Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti

V dané oblasti platí následující definice: ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů, výkon přenesené působnosti krajů kontrolují věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní orgány.

Při provádění kontroly se v první řadě kontroluje, zda orgány krajů dodržují:

- při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy,
- při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích rovněž usnesení vlády, směrnice ústředních správních orgánů a opatření příslušných správních orgánů veřejné správy, která byla uložena při předchozí kontrole.

Zákon podrobně a taxativně určuje způsoby provádění kontroly, oprávnění k provádění kontroly, povinnosti kontroly apod.

Příklad

Pro provádění kontroly pověřenou osobou (nebo pověřenými osobami) platí řada oprávnění. Uvádím jen některá. Kontrolující osoba nebo osoby mohou v případě kontroly samostatné působnosti kraje například:

- požadovat od příslušného orgánu kraje, aby ve stanovené lhůtě předložil podklady a poskytl úplné informace nezbytné k provedení kontroly,
- vstupovat do objektů a jiných prostor, pokud vstup souvisí s prováděním kontroly,
- zajistit v odůvodněných případech předložené podklady (například v případech podezření ze spáchání trestné činnosti),
- v nezbytném rozsahu používat technické a materiální vybavení kraje, v případě, že je to nezbytné k zabezpečení kontroly (například použít informační sítě a počítače kraje).

Kontrolující má rovněž celou řadu povinností při provádění kontroly vůči kraji. Uvádím jen vybrané povinnosti:

- provádět kontrolu v rozsahu pověření ke kontrole,
- oznámit hejtmanovi, případně jím pověřenému zástupci, zahájení a ukončení kontroly a předložit před zahájením kontroly písemné pověření vydané osobou oprávněnou,
- o výsledcích kontroly pořídit písemný protokol a uvést v něm náležitosti stanovené zákonem,
- seznámit s obsahem protokolu o kontrole hejtmana, případně jeho zástupce a požádat jej o podpis. Přitom stejnopis ponechává hejtmanovi,
- poučit hejtmana (či jeho zástupce) o možnosti podat proti protokolu námitky, atd.

Hejtman (či jeho zástupce) je naopak povinen seznámit s výsledky kontroly na nejbližším zasedání zastupitelstva. V případě, že z výsledků kontroly vyplynul určitý nezákonný postup orgánů kraje, předloží návrh zastupitelstvu na odstranění důsledků a zamezení opakování. Tato povinnost musí být doplněna vyvěšením na úřední desce krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů.

V případě kontroly výkonu přenesené působnosti se postupuje v podstatě výše uvedeným způsobem a stejnými principy řešení. Práva a povinnosti, které však ve výše uvedené samostatné působnosti kraje přísluší hejtmanovi, v tomto případě **náleží řediteli krajského úřadu**.

Kontrolující má ale právo rovněž v protokolu o provedené kontrole uložit orgánu kraje:

- splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu,
- podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě písemnou zprávu o splnění úkolu stanovenému zákonem nebo o nápravě nedostatků,
- fyzické osobě, která zavinila, že kraj nesplnil povinnosti, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50000 Kč,
- pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, pokud nebyla povinnost splněna ve stanovené lhůtě (souhrn těchto opakujících se pokud nesmí překročit částku 200000 Kč),
- pořádkovou pokutu lze uložit do 1 měsíce od nesplnění povinnosti.
-

Shrnutí

- Kraj je považován za vyšší územní samosprávný celek zahrnující jak obce, tak i městyse či statutární města.
- Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi.
- Účel, funkce a poslání kraje se dá shrnout do konstatování, že kraj má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.
- Základním zákonem vyčleňujícím kompetence kraje je zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších doplňků a aktualizací.
- Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje, dalšími orgány je rada kraje, hejtmán kraje a krajský úřad.
- Kraje mohou vykonávat i činnosti na úseku přenesené působnosti.
- Kraj při výkonu své samostatné i přenesené působnosti chrání veřejný zájem.
- Kraj řídí a organizuje veřejný život občanů kraje, fyzických i právnických osob.
- Kraje řídí činnost obecně závaznými vyhláškami, vydanými zastupitelstvem kraje v rámci jeho samostatné působnosti.
- Kraj, který je pověřen výkonem přenesené působnosti, vydává nařízení kraje.
- Účinnost nabývá právní norma 15. den po vyhlášení ve Věstníku kraje.
- Nařízením vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby, jsou podrobně taxativně vyjmenovány obory státní služby, s rozpisem na jednotlivé vnitřní členění.
- Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy kraje a úkoly vyplývajícími se zákonem vymezené působnosti.
- Hospodaření kraje s dotacemi ze státního rozpočtu a ze státních fondů za uplynulý kalendářní rok přezkoumává Ministerstvo financí ČR, které může k tomuto úkonu pověřit Generální finanční ředitelství nebo určitý finanční úřad.
- Počet členů zastupitelstva kraje je určen zákonem v závislosti na počtu obyvatelstva v kraji.
- Zastupitelstvo kraje rozhoduje v rozsahu samostatné působnosti kraje, případně v rozsahu přenesené působnosti v případech, kdy tak ukládá zákon.
- Zásadním pravidlem pro výkon funkce zastupitele je řešení možného střetu zájmů.
- Rada kraje představuje výkonnou složku řízení kraje, je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti.
- Radu kraje tvoří hejtmán, náměstek hejtmána (případně více náměstků) a další členové rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva.

- Podobně jako u obcí, jsou i pro kraj stanoveny počty členů rady.
- Činnost rady je taxativně určena zákonem.
- Hejtman zastupuje kraj navenek.
- Hejtman je volen zastupiteli kraje z členů zastupitelstva.
- Krajský úřad plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou, napomáhá činnosti výborů a komisí.
- Krajský úřad je složen z ředitele a dalších zaměstnanců.
- Organizační struktura je tvořena odbory a odděleními v závislosti na úsecích činnosti.
- Krajský úřad je výkonným orgánem i v rámci přenesené působnosti kraje.
- Kraj plní dozorovou a kontrolní funkci vůči obcím kraje.
- Stejně tak i nad krajem se vykonává dozor a kontrola, a to jak v oblasti samostatné působnosti, tak i v oblasti přenesené působnosti kraje.
- Ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů.
- Výkon přenesené působnosti krajů kontrolují věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní orgány.
- Při zjištění chyb, nedostatků či porušení právních předpisů může kontrolující orgán udělit fyzické osobě, která věc způsobila, pokutu, a to i opakovaně, pokud není zajištěna náprava.
- O výsledcích kontroly musí být informován hejtman, případně ředitel krajského úřadu v případě přenesené působnosti kraje.

Kontrolní otázky

- 1) Jak byste charakterizovali pojem kraj?
- 2) Jaký je účel, funkce a poslání kraje?
- 3) Kým je spravován kraj?
- 4) Jaké právní normy vydává kraj?
- 5) Kdy nabývají účinnosti právní normy vydávané krajem?
- 6) Kde musí být publikovány?
- 7) Jaké funkce plní zastupitelstvo, rada kraje a hejtman?
- 8) Kdo řídí krajský úřad?
- 9) Na čem je závislý počet zastupitelstva kraje?
- 10) Jak je určen počet členů rady kraje?
- 11) Jakým způsobem je u zastupitelů či řídících pracovníků kraje řešen možný střet zájmů?
- 12) Jak je strukturován krajský úřad?
- 13) V čem spočívá dozorování?
- 14) Kdo provádí kontrolu kraje?
- 15) Jakým způsobem se postupuje při zjištění chyb?

6. Veřejná služba, pracovníci veřejné správy, úředníci územních samosprávních celků

Popis lekce

Tato lekce se zabývá vymezením právního rámce veřejné služby, postavením a povinnostmi pracovníků veřejné správy a zvláště úředníků územních samosprávních celků. Jsou uvedeny způsoby přijímání úředníků, požadavky na plnění funkce, zejména povinnost soustavného vzdělávání. Lekce má následující strukturu:

- 6.1 Právní vymezení veřejné služby
- 6.2 Základní právní normy definující postavení, práva a povinnosti pracovníků veřejné správy
- 6.3 Úředníci územních samosprávních celků

Klíčová slova

Veřejná služba, státní služba, státní zaměstnanec, bezpečnostní sbor, bezúhonnost, vážnost úřadu či funkce, mlčenlivost, loajalita, zákaz přijímat dary, veřejná výzva, výběrové řízení, vzdělávání úředníků.

Motivace k lekci

Po přečtení této lekce byste měli být schopni:

- definovat pojem veřejné a státní služby,
- objasnit pojem bezúhonnosti úředníka veřejné správy,
- objasnit principy přijímání úředníků územních samosprávních celků, odvolání z funkce a základní povinnosti úředníků,
- popsat princip vzdělávání úředníků zvláště pro získání odborné způsobilosti k výkonu funkce na vybraných úsecích územních samosprávních celků.

Výklad

6. 1 Právní vymezení veřejné služby

Stejně tak jako každá právní úprava musí mít svůj pevně daný a nezpochybnitelný ústavní základ, i úprava veřejné služby je odrazem příslušných ustanovení Ústavy ČR a zmocnění v ní obsaženého. Provedení ústavních základů veřejné služby zákony bylo v zásadě uskutečněno přijetím služebního zákona (do doby nabytí účinnosti služebního zákona se právní poměry veřejných zaměstnanců včetně poměrů služebních řídí převážně zákoníkem práce) a zákona o úřednících územních samosprávných celku.

Pro dobré, včasné a řádné fungování veřejné správy je třeba, aby ji vykonávali lidé s potřebnou kvalifikací, vzděláním, morálními předpoklady, lidé, kteří by svou činností naplnili požadavky kvalitního výkonu veřejné správy.

Výkon práce ve veřejné a zvláště pak státní správě tak vyžaduje mít pro správný chod služby jasně definovaná práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy, stanoveny otázky kariérního postupu související s kvalifikací, délkou praxe i problematiku mezd a platů zaměstnanců či řídících pracovníků.

Součástí organizační struktury musí být poměrně unifikované a v celém státě shodné označení určitých služebních postů (například inspektor, komisař u státních zaměstnanců, jakožto i detailní označování například hodností u armády). Ale i výkon funkce ve veřejné správě v oblasti samostatné působnosti obcí či krajů přináší nutnost odlišení jednotlivých pracovníků.

Pojem „**veřejná služba**“ zahrnuje činnost osob, které působí u správních úřadů a u orgánů územní samosprávy. S tím souvisí i pojem „státní služba“, pod který spadá činnost mnoha lidí, kteří pracují jako tzv. státní zaměstnanci, jako například policisté, hasiči apod.

Historický základ má pojem státní služba, státní zaměstnanec, kdežto označení veřejné služby nebo zaměstnance veřejné správy je označením poměrně novým, ostatně například zákon úředníků územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.) pochází, jak označuje jeho zařazení, až ze současné doby. Pojem veřejné služby nebyl v předcházejícím historickém vývoji ČR nijak významně ohraničen a definován.

Právní pojem „**státní služba**“ má svou historii již od počátku vzniku samostatného státu, Československa v roce 1918, kdy republika převzala rakouský zákon o státní službě z roku 1914, kterým se stanovily práva a povinnosti veřejných zaměstnanců, průběh služebních vztahů, disciplinární odpovědnost a další aspekty výkonu služby. Po roce 1948 bylo úřednické právo potlačeno a překryto s cílem podřídit právní postavení zaměstnanců unifikovanému zákoníku práce.

Pod pojmem veřejné služby v širším pojetí dnes můžeme zařadit oba pojmy, kdy výkon úřednického povolání u územních samosprávních celků definuje uvedený zákon č. 312/2002 Sb., zatímco státní službu definuje zákon č. 218/2002 Sb.

Přesto však, hovoříme-li o veřejné službě či veřejné správě, máme na mysli především užší pojetí tohoto pojmu, tj. jako vyjádření činnosti úředníků působících u správních úřadů a u orgánů územní samosprávy. Zatímco pojem státní služba zahrnuje v tomto pojetí a v praxi označování výkonů činnosti především státními zaměstnanci u jasně označených institucí jako jsou zmíněné bezpečnostní sbory.

6. 2 Základní právní normy definující postavení, práva a povinnosti pracovníků veřejné správy

Veřejná služba je v převládající míře zajišťována veřejnými zaměstnanci. Pojmové znaky veřejného zaměstnance lze zjednodušeně charakterizovat takto: osoba musí mít zaměstnanecký poměr ke státu či jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, náplní pracovního poměru je odborné zajišťování veřejných úkolů a zaměstnanec je placen z veřejných prostředků. To znamená, že v širokém rozsahu lze veřejnými zaměstnanci rozumět zaměstnance veřejného sektoru – státu, územní samosprávy a veřejných služeb. Postupně došlo k diferenciaci a osamostatnění právního postavení některých skupin státních zaměstnanců (příslušníků ozbrojených sborů, soudců, státních zástupců apod.), jimž v této práci nebude nadále věnována pozornost. Pozornost bude věnována státním úředníkům a především úředníkům územní samosprávy, neboť pracovní činnost těchto osob tvoří jádro veřejné služby.

Státními úředníky rozumíme osoby, které mají trvalý zaměstnanecký nebo obdobný poměr ke státu, přičemž státem se v těchto souvislostech rozumí ministerstva, všechny ostatní ústřední orgány státní správy, orgány státní

správy jim podřízené a všechny ostatní organizační složky státu, které jsou zřízeny na základě zákona za účelem centralizovaného výkonu státní správy (podrobněji v kapitole 7).

Základním zákonem, který determinuje a vymezuje postavení zaměstnanců, práva a povinnosti pracovníků samosprávy, je uvedený zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků. Jemu bude věnována pozornost v další kapitole.

Nicméně právní rámec pro působení osob ve veřejné službě charakterizují i jiné zákony (v některých pasážích). Jmenuji například:

- Ústavu ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění, podle něhož právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon),
- Listinu základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb., v platném znění), kde se uvádí například, že:
 - státní služba je založena na demokratických hodnotách, a to jak ve svém vnitřním uspořádání, tak i v celé své činnosti,
 - dále, že státní zaměstnanci požívají stejných práv a svobod jako ostatní občané,
 - je vyloučeno uplatňování jakýchkoliv diskriminačních hledisek
 - a pokud je třeba ve veřejném zájmu některá práva státních zaměstnanců omezit, je možno tak učinit pouze zákonem.
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) v platném znění,
- Nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě,
- Nařízení vlády č. 331/2003 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 469/2000 Sb., kterým se stanoví katalog prací a kvalifikační předpoklady a kterým se mění nařízení vlády o platových poměrech ve veřejných složkách a správě.
- Současně je třeba zmínit i určitá ustanovení zákoníku práce z. č. 262/2006 Sb. v aktuálním znění (zejména práva a povinnosti ze služebního poměru, zajištění či zánik práv ze služebního poměru) atd.

Mezi základní požadavky na všechny pracovníky ve veřejné správě patří bezúhonnost, loajalita, povinnost zachovávat vážnost veřejné správy, povinnost mlčenlivosti či zákaz přijímání darů.

Protože se jedná o základní pojmy, na nichž je postaven výkon veřejné služby, analyzujeme tyto pojmy podrobněji:

1) Bezúhonnost

S pojmem bezúhonnosti, který je základním předpokladem pro výkon pracovníka veřejné správy i jeho trvalou povinností, jsou spjaty ještě další pojmy doplňující nebo zdůrazňující samotný význam a rozsah pojmu bezúhonnost (daný člověk je bez úhony, tj. není dosud trestán, má čistý trestní rejstřík). Jsou to aspekty nezúčastněnosti, neutrality a nepodjatosti.

Příklad

S tím souvisí i obvyklý požadavek pro výkon veřejné služby jako je například:

- zákaz výdělečné činnosti mimo veřejnou správu, (úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán),
- pracovník veřejné správy by měl zachovávat politickou neutralitu,
- členství v orgánu, který má za povinnost dozorovat nebo kontrolovat či hodnotit výkon jeho povinnosti ve veřejné správě,
- je problémem i případné členství pracovníka veřejné správy v obchodních organizacích, atd.

2) Loajalita

Pracovník veřejné správy nemá poskytovat informace v poměrech ve veřejné správě, instituci, ve které pracuje. Nepřípustné je také veřejné zpochybňování činnosti veřejné správy.

3) Zachovávání vážnosti úřadu

Tato vážnost nespočívá jen v jeho písemných či ústních projevech, v jednáních s klienty, účastníky řízení, jednání s občany, fyzickými či právníckými osobami, ale také například ve způsobu oblékání, účesu či upravenosti. V případě povinnosti nosit stejnokroj pak musí zaměstnanec dbát na to, aby měl všechny součástky stejnokroje (knoflíky, čepici, vázanku apod.), aby jeho oblek byl vyžehlen, čistý atd.

Součástí dodržování vážnosti úřadu může být i gestikulace, frekvence a tón hlasu, oslovování jednajících, pozdravení atd., tedy dodržování všech společenských zvyklostí.

Příklad

Mezi základní faktory zachovávání vážnosti patří často regulace mluvy, pracovník nesmí řvát, urážet, snižovat důstojnost občanů apod. Ani v případech velkého horka nesmí odložit některé součástky oděvu, atd. Tyto požadavky jsou často součástí pracovní smlouvy a pracovník podepisuje zásady správného chování, oblékání, způsobu jednání.

4) Mlčenlivost

Souvisí s loajalitou, je jedním z aspektů loajality. Znamená to povinnost nešířit, neříkat, nezveřejňovat informace, údaje a jiné skutečnosti, které pracovník zjistil, dozvěděl se při výkonu své profese či funkce ve veřejné správě. Obvykle výčet takovýchto informací obsahuje právní předpis, pracovník podepisuje v tomto směru prohlášení. V řadě případů se jedná o informace tajné, případně definované jako úřední, státní, úřední, vojenské tajemství, případně i tajemství obchodní.

5) Zákaz přijímání darů

Nejedná se pouze o věcné dary nebo peníze (což jest nejobvyklejší forma korupce), ale rovněž přijímání i určitých funkcí, čestných funkcí, členství apod.

Příklad

Milton Friedman řekl,...“ i samotné pozvání na oběd (a jeho úhrada hostitelem) je korupčním jednáním, neboť člověka zavazuje k protislužbě“. Takovýchto drobných kroků k získání výhod u konkrétního pracovníka může být víc a tím se dotýčný zaměstnanec veřejné správy dostává pod stále větší tlak revanše, který může vyústit v jasné korupční jednání.

6.3 Úředníci územních samosprávných celků

Základní zákon v regulaci pracovního poměru úředníků samosprávných celků je zmíněný zákon č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších doplňků včetně zákona č. 89/2012 Sb.

Tento zákon podrobně vymezuje způsoby zaměstnávání pracovníků samosprávných celků, povinnosti úředníků, požadavky na jejich vzdělávání, požadavky na jejich kvalifikaci jako předpokladu kvalitního výkonu veřejné správy. Podíváme se na některé právní aspekty výkonu veřejné správy podrobněji.

a) Pracovní poměr úředníka

V následující pasáži jsou uvedeny vybrané, dle mého názoru důležité aspekty pracovního poměru úředníka územních samosprávných celků (obce, kraje, magistrátu), tedy obecních úřadů, magistrátů měst či úřadů kraje:

- fyzickou osobu k výkonu správní činnosti zařazuje v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě vedoucí úřadu,
- úředníkem se může stát fyzická osoba, která je občanem ČR, anebo je cizím státním příslušníkem avšak s trvalým pobytem na území ČR, má více než 18 roků, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správní činnosti stanovené zvláštním právním předpisem,
- za bezúhonnou osobu se (pro účely tohoto zákona) nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin anebo za trestný čin spáchaný z nedbalosti při jednání v souvislosti s výkonem veřejné správy (pokud se na tuto osobu nehledí, jako by nebyla odsouzena, viz například amnestie),
- pro výkon funkce vedoucího se vyžaduje ještě splnění dalších předpokladů stanovených zvláštním zákonem,
- vedoucím úřadu se může stát člověk, který splňuje kvalifikační předpoklady a má nejméně tříletou praxi jako vedoucí zaměstnanec nebo pracoval při výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo služebním poměru ke státu, či ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku pracoval dlouhodobě jako uvolněný pracovník ve funkci,
- uzavření pracovního poměru se zájemcem musí předcházet **veřejná výzva** k přihláškám, po níž následuje **výběrové řízení** v případě jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka, ale

i úředníka, který má být zařazen pro výkon funkce například v obecním úřadě s rozšířenou působností či v krajském úřadě,

- pracovní poměr s úředníkem se uzavírá na dobu neurčitou, v případech taxativně vyjmenovaných v zákoně lze uzavřít výjimečně i pracovní poměr na dobu určitou,
- ukončení výkonu funkce, odvolání z funkce u vedoucího pracovníka nebo vedoucího pracovníka má oproti zákoníku práce určité doplnění: uvádím například možnost odvolání z funkce, pokud tento vedoucí **neukončil vzdělávání** vedoucích úředníků ve stanovené lhůtě, (dále platí například důvod totožný se zněním zákoníku práce, tj. poruší-li závažným způsobem některou ze svých povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v průběhu posledních 6 měsíců).

Příklad

Odvolání z funkce koresponduje s důvody uvedenými v zákoníku práce, kde mezi závažné důvody k výpovědi se například uvádí dle § 52 písm. f, g toto:

- f) nesplňuje-li zaměstnanec předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce nebo nesplňuje-li bez zavinění zaměstnavatele požadavky pro řádný výkon této práce; spočívá-li nesplňování těchto požadavků v neuspokojivých pracovních výsledcích, je možné zaměstnanci z tohoto důvodu dát výpověď, jen jestliže byl zaměstnavatelem v době posledních 12 měsíců písemně vyzván k jejich odstranění a zaměstnanec je v přiměřené době neodstranil,
- g) jsou-li u zaměstnance dány důvody, pro které by s ním zaměstnavatel mohl okamžitě zrušit pracovní poměr, nebo pro závažné porušení povinnosti vyplývající z pracovně právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci; pro soustavné méně závažné porušování povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci je možné dát zaměstnanci výpověď, jestliže byl v době posledních 6 měsíců v souvislosti s porušením povinnosti vyplývající z pracovně právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci písemně upozorněn na možnost výpovědi.

Porovnejte si obecně platný zákoník práce se zněním zákona o úřednících samosprávných celků pro oblast odvolání z funkce.

b) Základní povinnosti úředníka

Tyto povinnosti jsou taxativně vyjmenovány v zákoně, z nejdůležitějších a charakteristických vyjímám několik:

- úředník musí při výkonu správních činností hájit veřejný zájem,
- plnit pokyny vedoucích úředníků, pokud nejsou v rozporu s právními předpisy (vedoucího pak musí informovat, že daný příkaz je v rozporu se zněním příslušného právního předpisu),
- prohlubovat si kvalifikaci (viz zdůrazňované vzdělávání úředníků samosprávných celků),
- jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného,
- při ústním nebo písemném jednání s fyzickými nebo právnickými osobami sdělit své jméno, příjmení, úřad, ve kterém je zařazen k výkonu práce, zařazení v útvaru úřadu,
- řádně hospodařit se svěřenými prostředky, ochraňovat majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím,
- zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům veřejné správy atd.

Příklad

V této souvislosti opět zdůrazňuji uvedené a již více charakterizované povinnosti úředníka samosprávných celků, tj. mlčenlivost, zákaz přijímání darů, eliminaci střetu zájmů, zachovávání vážnosti úřadu, loajalitu, bezúhonné chování, popsané v předcházející kapitole.

c) Vzdělávání úředníků

Jak vyplynulo z předcházejících textů, patří mezi povinnosti úředníka soustavné zvyšování kvalifikace studiem a vzděláváním se v průběhu výkonu práce na samosprávném územním celku.

Požadavek systematičnosti vzdělávání se je rozložen do těchto tří částí:

- vstupním vzděláváním,
- průběžným vzděláváním a
- přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti.

Pro úředníky samosprávných celků je pravidlem, že na počátku své kariéry jsou seznámeni s chodem, organizací příslušného úřadu, jeho strukturou, činností, povinnostmi a úkoly celkově, následně pak je úředník seznámen s těmito aspekty potřebami pro vlastní výkon jeho funkce. Toto úvodní školení je zaměřeno rovněž na znalosti a dovednosti při práci a užívání informačních technologií, práva financí, etiky atd.

Průběžné vzdělávání úředníků se realizuje formou kurzů, úředníci jsou povinni se těchto kurzů zúčastňovat, plnit požadavky vzdělávací instituce, která na závěr kurzu vydává účastníkovi osvědčení o absolutoriu kurzu.

Důležitá pozornost úředníků je věnována získávání zvláštní odborné způsobilosti, která je požadavkem pro výkon určitých funkcí. Tato odborná způsobilost se získává nejen absolutoriem, ale především složením zkoušky před zkušební komisí. Má obsahovat písemnou část i ústní zkoušku. Pokud je účastník zkoušky klasifikován stupněm „vyhověl“, do 15 dnů obdrží od ministerstva osvědčení. Ministerstvo pak vede evidenci vydaných osvědčení, které se stává povinným kvalifikačním předpokladem pro výkon určitých funkcí ve veřejné správě.

Na uvedené povinnosti vzdělávání úředníků samosprávných celků k získávání odborné způsobilosti navazuje **vyhláška č. 512/2002 Sb.**, o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. V této vyhlášce ministerstvo vnitra stanovilo především, kteří úředníci, v jaké oblasti výkonu práce jsou povinni prokazovat svou odbornou způsobilost.

Ověření zvláštní odborné zkušenosti zkouškou

Úředník územního samosprávného celku, který vykonává správní činnosti stanovené vyhláškou č. 512/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, má povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost, a to do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem.

Zvláštní odborná způsobilost se ověřuje zkouškou před tříčlennou zkušební komisí a prokazuje osvědčením. Ověření zvláštní odborné způsobilosti zkouškou organizačně a logisticky zabezpečuje Institut pro veřejnou správu Praha (dále jen „Institut“), příspěvková organizace zřízená Ministerstvem vnitra ČR. Úředníka na zkoušku přihlašuje zaměstnavatel (příslušný úřad územního samosprávného celku). Povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost nemá úředník, který získal vzdělání v bakalářských nebo

magisterských studijních programech stanovených vyhláškou č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, nebo úředník, kterému Ministerstvo vnitra na základě žádosti úředníka vydalo osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání.

Zkouška se člení na dvě samostatně vykonávané a hodnocené části – na písemnou a ústní zkoušku. Při písemné zkoušce i při ústní zkoušce se ověřují znalosti z obecné části a ze zvláštní části samostatně. Úředník koná nejdříve písemnou zkoušku. Úspěšné složení písemné zkoušky je předpokladem pro konání ústní zkoušky.

Obsah zkoušky

Zvláštní odborná způsobilost obsahuje souhrn znalostí a dovedností nezbytných pro výkon správních činností stanovených vyhláškou č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část.

Obecná část zahrnuje znalost základů veřejné správy, zvláště obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a správního řádu, a schopnost aplikace těchto znalostí.

Zvláštní část zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu správních činností stanovených vyhláškou č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Příklad

Vyhláška taxativně uvádí především seznam oblastí, ve kterých je třeba prokazovat odbornou způsobilost. Uvádím jako příklad jen některé z nich. Zvláštní odbornou způsobilost prokazují úředníci samosprávných celků:

- při správním rozhodování a dozorové činnosti v silničním hospodářství,
- v silniční dopravě,
- při správním rozhodování o řidičských oprávněních a řidičských průkazech,
- v územním plánování,
- při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu,

- v sociálních službách,
- při sociálně-právní ochraně dětí,
- ve zdravotnictví,
- ve školství,
- v ochraně přírody a krajiny,
- ve vodním hospodářství,
- při ochraně zemědělského půdního fondu,
- při památkové péči a správě sbírek muzejní povahy,
- při správě daní a poplatků,
- v hospodaření s odpady a nakládání s obaly, atd.

Uvedená vyhláška obsahuje dále pokyny pro vlastní zkoušku a osvědčení získané na závěr studia. Bez osvědčení odborné způsobilosti nelze dlouhodobě vykonávat funkci v uvedených (a dalších) činnostech územních samosprávných celků.

Shrnutí

- Pro dobré, včasné a řádné fungování veřejné správy je třeba, aby ji vykonávali lidé s potřebnou kvalifikací, vzděláním a morálními předpoklady.
- Výkon práce ve veřejné a zvláště pak státní správě tak vyžaduje mít pro správný chod služby jasně definovaná práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy.
- Pojem „veřejná služba“ zahrnuje činnost osob, které působí u správních úřadů a u orgánů územní samosprávy.
- Historický základ má pojem státní služba a státní zaměstnanec.
- Základním zákonem, který vymezuje postavení zaměstnanců, práva a povinnosti pracovníků veřejné správy, je zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.
- Základní požadavkem pro přijetí pracovníka v oblasti veřejné správy je jeho bezúhonnost.
- S pojmem bezúhonnosti souvisí aspekty nezúčastněnosti, neutrality a nepodjatosti.
- Dalšími požadavky pro výkon práce úředníka jsou loajalita, mlčenlivost, zachovávaní vážnosti úřadu, zákaz přijímání darů.
- Pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků se řídí zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.
- Uzavření pracovního poměru se zájemcem musí předcházet veřejná výzva k přihláškám, po níž následuje výběrové řízení.
- Pracovní poměr s úředníkem se uzavírá na dobu neurčitou.

- Ukončení výkonu funkce, odvolání z funkce u vedoucího pracovníka nebo vedoucího pracovníka je možné i v případě, pokud tento vedoucí neukončil vzdělávání vedoucích úředníků ve stanovené lhůtě.
- Úředník musí při výkonu správních činností hájit veřejný zájem.
- Mezi povinnostmi úředníka patří soustavné zvyšování kvalifikace vzděláváním se.
- Předpokladem pro určité odborné úseky činností úředníků územních samosprávných celků je získání zvláštní odborné způsobilosti.
- Vyhláška ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb. o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků stanovuje, kteří úředníci, v jaké oblasti výkonu práce jsou povinni prokazovat svou odbornou způsobilost.

Kontrolní otázky

- 1) Jak byste definovali pojem veřejná služba?
- 2) Jak byste definovali pojem státní služba?
- 3) Jaké znáte základní právní normy definující postavení, práva a povinnosti pracovníků veřejné správy?
- 4) Co patří mezi základní požadavky na práci všech pracovníků ve veřejné správě?
- 5) Co se rozumí pod pojmem bezúhonnost?
- 6) Co patří mezi základní povinnosti úředníků územních samosprávních celků?
- 7) Čím byste charakterizovali pracovní poměr úředníka?
- 8) Co musí předcházet uzavření pracovního poměru?
- 9) Co může být důvodem k odvolání z funkce?
- 10) Jakým způsobem a kde se získává zvláštní odborná způsobilost k výkonu funkce?

7. Státní správa

Popis lekce

Tato lekce je výhradně věnována objasnění základních principů státní služby, jako součásti služby veřejné. Státní zaměstnanci se řídí především tzv. služebním zákonem, který obsahuje specifické pojmy pro vznik, trvání i ukončení služebního poměru. Tato krátká lekce má následující strukturu:

7.1 Charakteristika státní správy a státní služby

7.2 Služební zákon

Klíčová slova

Služba, služební poměr, definitiva, hierarchie státní správy, služební postup, služební třída, bezpečnostní sbory ČR, úřední osoba, služební předpisy, Generální ředitelství státní služby, služební slib, služební poměr.

Motivace k lekci

Po přečtení této lekce byste měli být schopni:

- uvést základní právní charakteristiky výkonu státní služby,
- vysvětlit pojem „úřední osoba“,
- uvést základní zásady služebního zákona,
- charakterizovat služební poměr.

Výklad

7. 1 Charakteristika státní správy a státní služby

Státní správa je součástí veřejné správy, je vykonávána státem, respektive jeho orgány, ministerstvy, státními úřady, popřípadě veřejnoprávními korporacemi pověřenými výkony v přenesené působnosti státu.

Státní správa je jedním z vykonavatelů státní moci, odlišuje se od moci zákonodárné i soudní. Ve vztahu k právu představuje činnost prováděcí a realizační, i když se podílí na tvorbě zákonů (iniciací), její hlavní poslání je vydávání autoritativních správních aktů, zabezpečování chodu státu, jeho bezpečnosti a ochrany.

Pojem „státní služba“ není nový, má své historické kořeny již v 19. století. V evropském pojetí jsou dány jeho znaky kariérním řádem. Bylo pro něj typické, že

- služební poměr státního zaměstnance byl trvalý,
- byl definitivní (hovořilo se o tzv. definitivě),
- byl zajištěn služební postup na podkladu odpracovaných služebních let
- byl zajištěn postup do vyšší služební (tedy i platební) třídy na základě hodnocení, zkoušek nebo jiných kvalifikačních předpokladů,
- jeho základem je tedy určitý stupeň jistoty, stability, péče o zaměstnance apod.

Základem výkonu a vůbec i možnost přijetí do státní služby je důraz na odbornost státních zaměstnanců, nestrannost, neutralitu při rozhodování, zvýšené nároky na chování a jednání, podobně jako obecně u veřejné správy obecně lze i u státních zaměstnanců zdůraznit zákaz střetu zájmů, zákaz přijímání darů, mlčenlivost atd. Tyto požadavky na státní zaměstnance se opírají i o znění v Listině základních práv a svobod, kde je o státní službě několik zmínek.

Příklad

Listina uvádí následující regulaci ve vztahu ke státní službě:

- státní zaměstnanci mají stejná práva a svobody jako všichni ostatní občané, vylučuje se uplatňování ideologických nebo jiných diskriminačních hledisek či opatření,
- státní služba je založena na dodržování a respektování demokratických hodnot,
- omezení některých práv státních zaměstnanců je možné jen na základě zákona při respektování podmínek určitosti a závaznosti určitých ustanovení zákona pro úsek, pro který bylo toto omezení vydáno (viz LZPS, inkorporované v Ústavě ČR).

V podstatě je možné říci, že u státních institucí, organizací včetně bezpečnostních složek, pracují jednak osoby vykonávající určité funkce na místech spojených s výkonem státní správy (funkční místa státní správy), jednak určité dělnické a jiné (pomocné) profese nespádající pod stejný, tj. služební zákon.

- a) Zatímco tedy klasifikace státních zaměstnanců je stanovena podle služebních a platových tříd a služebních stupňů dle zákona č. 218/2002

Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (**služební zákon**) v platném znění,

- b) osoby stojící mimo tento služební zákon (nepodléhající tomuto zákonu, dělníci a pomocný personál) se v praxi řídí běžnými ustanoveními **zákoníku práce**.
- c) K právnímu postavení státních zaměstnanců je třeba ještě dodat zvláštní postavení příslušníků tzv. bezpečnostních sborů, kteří se řídí a podléhají zvláštnímu zákonu č. 361/2003 Sb., o **služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů**. Bezpečnostními sbory se ve smyslu tohoto zákona rozumí Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Bezpečnostní informační služba (BIS) a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Shrneme-li základní rozdíly mezi běžným postavením lidí v pracovním poměru, jejichž pracovní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci jsou regulovány především zákoníkem práce a dalšími pracovně-právními předpisy včetně zákonů o mzdě, platu, atd., pak postavení státních zaměstnanců vyplývá ze speciálního zákona, tzv. služebního zákona, který reguluje výkon práce jako výkon služby. Jeho zásady vyplývají především z podřízenosti vůči normám veřejného práva, tj. práva ústavního a správního. Služební zákon chápe a stylizuje zaměstnavatele jakožto nositele moci (veřejné, státní) a vychází z potřeby státu zařadit zaměstnance (nositele funkcí veřejné, státní služby) do organismu státu, podřídí je zájmu státu, řádu dané části organizace (například Policie ČR) i celé organizace státní správy.

7. 2 Služební zákon

Služba státu je realizovaná státními zaměstnanci. Lidově i literárně jsou často zaměstnanci státní správy na úřadech označovány jako „úřední osoby“. Úřední osoby jednájí a rozhodují jménem státu, představují stát, realizují jeho moc. Služební zákon lze povšechně charakterizovat některými znaky, z nich uvádím pouze vybrané, a dle mého názoru charakteristické:

- Služba státu je součástí službě veřejnosti, jejími příjemci jsou občané, fyzické i právnické osoby, tedy veřejnost.
- Státní službu vykonávají osoby, označované jako úředníci nebo příslušníci, tedy osoby, které splňují určité předpoklady pro výkon své funkce, předpoklady kvalifikační (u příslušníků i fyzické), mezi něž patří

nejen vzdělání, praxe, ale i dodržování etiky státních zaměstnanců, vyžadovaného chování a jednání, působí na místě u konkrétního úřadu na služebním místě, na které jsou jmenováni.

- Služební zákon používá pojmů, jako jsou ministerstva, ústřední správní orgány, případně jiné správní orgány (tj. orgány státní správy), uvádí hierarchickou strukturu nejen organizací, ale i funkčních míst.
- Rovněž úředníci pak vykonávají své funkce v hierarchicky uspořádané soustavě funkcí, kdy jednotlivé hierarchické stupně jsou odlišitelné oficiálním označením funkcí a vztahy nadřízenosti a podřízenosti,

Příklad

Označení funkcí je typické pro určité orgány státní správy (stejně jako pro příslušníky bezpečnostních sborů). U ministerstev jsou to označení funkcí jako ministr, náměstek ministra, sekční šéf, vedoucí odboru apod., u bezpečnostních sborů například komisař, inspektor apod.

- Kromě služebního zákona jsou v jednotlivých správních úřadech velmi důležité **služební předpisy**. Ty jsou významné i u bezpečnostních sborů. Jsou považovány za základní vnitřní regulační prvky usměrňující chování členů, zaměstnanců, funkcionářů státní správy. Tyto služební předpisy jsou pro všechny členy státní správy závazné.
- Služební zákon jmenuje služební orgány, které jsou oprávněny vydávat služební předpisy. Na základě těchto předpisů lze fakticky vykonávat činnost výkonných pracovníků státní správy, neboť na jejich podkladě lze dávat podřízeným pracovníkům závazné pokyny k výkonu služby, funkce, práce.
Služební zákon reguluje řadu záležitostí týkajících se postavení organizace v systému státní správy, chování a jednání jejích členů. Proto z celkové koncepce tohoto zákona vyjímám dále opět jen některé zásadní aspekty:
- Správní úřad musí být jednoznačně označen tak, aby bylo i z názvu zřejmé, jakou správní funkcí se zabývá a jakou roli hraje v systému státní správy.

Příklad

Použití názvu Ministerstvo životního prostředí ČR jednoznačně určuje funkci tohoto ministerstva v systému státní správy, stejně tak jako Ministerstvo vnitra ČR nebo Ministerstvo obrany. Stejně tak musí být uváděno nejen na budovách, ale především na korespondenci těchto úřadů, úředních spisech, sděleních (tzv. hlavičkový papír s identifikací správního úřadu). Pojem Celní

úřad ČR jednoznačně charakterizuje oblast státní správy, stejně jako Úřad jaderné bezpečnosti či Česká obchodní inspekce.

- Zákon vymezuje činnost státní služby do několika oblastí, a to přípravy návrhů právních předpisů, včetně mezinárodních smluv, návrhů koncepcí a programů (v legislativní a teoretické části činnosti), dále správní rozhodování, státní kontrole, dozorování a dohledu a vlastní řízení.
- Určuje postavení a podmínky výkonu služebních míst pro jednotlivé fyzické osoby ve služebním postavení. To se týká například již uvedených vztahů nadřízenosti a podřízenosti s označováním postavení jednotlivých řídicích postů.

Příklad

Pro ambasadorý je typické oficiální označení velvyslanec, vyslanec, chargé d'affaire. Často se setkáváme s postavením např. ředitel policie, generální ředitel Vězeňské služby ČR apod.

- Organizační uspořádání státní služby i správa vztahů státních zaměstnanců spadá pod řídicí kompetenci **Generálního ředitelství státní služby**. Je to řídicí a organizační jednotka celé soustavy státní správy, spadá přímo pod Úřad vlády ČR. Vykonává činnost organizační, koncepční, koordinační, výkonnou, kontrolní. V čele stojí Generální ředitel státní služby.
- Významnou roli v řízení vztahů má personální ředitel. Řídí personální útvar zabezpečující organizační i mzdové záležitosti státních zaměstnanců.
- Služební poměr začíná dnem, kdy je složen **služební slib**. Jemu předchází jednak výběrové řízení a posléze následuje jmenování vybraných uchazečů do státní služby. Státní zaměstnanec je do služby jmenován rozhodnutím služebního orgánu na základě doporučení výběrové komise.

Příklad

Toto jmenování obsahuje náležitosti jako je označení druhu služby, oboru služby, konkrétního služebního úřadu, označení služebního místa, na něž je zaměstnanec zařazen a s tím souvisejícího zařazení do služební třídy a tudíž i platového zařazení.

- Služební slib patří mezi rozhodující právní moment startující výkon státní služby. Jím se státní zaměstnanec zavazuje, že při výkonu služby se bude řídit Ústavou ČR (obsahující Listinu základních práv a svobod), ústavními zákony, právními předpisy ČR, mezinárodními smlouvami, služebními předpisy.
- Služební poměr se uzavírá na dobu neurčitou (obecně), v určitých případech na dobu určitou (například zahraniční služba). Na jmenování do státní služby není nárok.
- Služební poměr se zakládá ke státu, zaměstnavatelem je stát, Česká republika. Právní úprava postavení státních úřadů i státních zaměstnanců je dána základním zákonem upravujícím pracovní vztahy zaměstnavatele i zaměstnanců státní správy. Znamená to, že jeho ustanovení platí prioritně, pouze na oblasti, které tento zákon neupravuje, se vztahují ustanovení zákoníku práce. Na státní zaměstnance jako je úprava pracovně právních vztahů například justičních čekatelů, státních zástupců či příslušníků ozbrojených sil se zákoník práce vztahuje jen, pokud to výslovně stanoví (jako například náhrada škod) nebo pokud tak stanoví zvláštní předpisy.

Shrnutí

- Státní správa je součástí veřejné správy, je vykonávaná státem, respektive jeho orgány.
- Hlavním posláním státní správy je vydávání autoritativních správních aktů, zabezpečování chodu státu, jeho bezpečnosti a ochrany.
- Pojem „státní služba“ není nový, má své historické kořeny již v 19. století.
- Základem výkonu státní služby a vůbec i možnost přijetí do státní služby je důraz na odbornost státních zaměstnanců, nestrannost, neutralitu při rozhodování, zvýšené nároky na chování a jednání.
- Klasifikace státních zaměstnanců je stanovena podle služebních a platových tříd a služebních stupňů dle zákona č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) v platném znění.
- Osoby stojící mimo tento služební zákon (nepodléhající tomuto zákonu, dělníci a pomocný personál) se v praxi řídí běžnými ustanoveními zákoníku práce.

- Příslušníci tzv. bezpečnostních sborů se řídí a podléhají zvláštnímu zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
- Služební zákon uvádí hierarchickou strukturu nejen organizací, ale i funkčních míst.
- Kromě služebního zákona jsou v jednotlivých správních úřadech velmi důležité služební předpisy.
- Organizační uspořádání státní služby i správa vztahů státních zaměstnanců spadá pod řídicí kompetenci Generálního ředitelství státní služby.
- Služební poměr začíná dnem, kdy je složen služební slib.
- Služební poměr se zakládá ke státu, zaměstnavatelem je stát.
- Služební poměr se uzavírá na dobu neurčitou (obecně), v určitých případech na dobu určitou (například zahraniční služba).
- Na jmenování do státní služby není nárok.

Kontrolní otázky

- 1) Co je hlavním úkolem státní služby?
- 2) Jaké nároky klade stát na profil uchazečů o státní službu?
- 3) Co řeší služební zákon?
- 4) Kdo řídí státní službu a komu podléhá?
- 5) Na jakou dobu se uzavírá pracovní poměr?
- 6) Jakým základním zákonem se řídí příslušníci ozbrojených sborů?

8. Správní právo – I. část

Popis lekce

Tato první část lekce, která se zabývá správním právem, analyzuje část zákona, který je podstatným a řídícím zákonem v oblasti správního řízení, které vede k vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnost jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Ke správnímu řízení se vztahuje několik důležitých náležitostí, povinností i práv jeho účastníků, jakožto i správního orgánu. Lekce má následující strukturu:

8.1 Správní řád

8.1.1 Obecné zásady správního řádu

8.1.2 Správní řízení

8.1.3 Účastníci řízení

8.1.4 Rozhodnutí

Na tuto lekci navazuje její dokončení v části dvě, která přináší vybrané poznatky specifických případů správního řízení.

Klíčová slova

Správní řád, stav věci, nedůvodný rozdíl, antidiskriminační zákon, ochrana před nečinností, správní řízení, dotčená osoba, věcná příslušnost, místní příslušnost, úřední spis, protokol, doručení písemností, účastníci řízení, dotčené osoby, zástupce, zmocněnec, podání, dokazování, odvolání, výrok, odůvodnění a poučení, nicotnost rozhodnutí.

Motivace k lekci

Po přečtení této lekce byste měli být schopni:

- uvést základní zásady správního řádu ČR
- charakterizovat správní řízení
- objasnit práva a povinnosti účastníků řízení
- charakterizovat náležitosti rozhodnutí.

Výklad

8. 1 Správní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších změn a předpisů, je parlamentem schváleným zákonem, který upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (čili v postavení správních orgánů).

8. 1. 1 Obecné zásady správního řádu

Z jednotlivých ustanovení zákona vyplývá několik důležitých zásad. Vybrala jsem jen některé, dle mého názoru podstatné zásady, které určují obecný postup zmíněných orgánů:

- Správní orgán musí postupovat v souladu se všemi ostatními zákony a ostatními právními předpisy, zvláště pak v souladu s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu ČR.
- Správní orgán může uplatňovat své pravomoci pouze v oblastech vytčených v zákonech a pouze v rozsahu, který zákon vymezuje nebo připouští.
- .
- Důležitou zásadou správního řádu je požadavek, aby správní orgány postupovaly při řešení konkrétního případu v souladu s veřejným zájmem, a to tak, aby při rozhodování o podobných nebo skutkově shodných případech nevznikaly nedůvodné difference.

Příklad

Tato zásada se blíží precedenčnímu pojetí práva anglosaského systému. Právě difference při posuzování a rozhodování správních orgánů bývá nejčastějším podnětem ke stížnostem. Je třeba sjednotit postupy správních orgánů tak, aby především správní jednotky postupovaly při řešení stejných nebo obdobných případů stejně, i když pak v konečné fázi (po stížnosti) rozhoduje nadřízený orgán, kde se předpokládá, že jednotný postup zajistí.

- Pokud příslušný správní orgán určitou věc řeší a rozhoduje o ní, musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné

pochybnosti Neměly by vzniknout důvodné pochybnosti o dostatečném zjištění stavu věci. Současně by měl správní orgán postupovat tak, aby věc šetřil v rozsahu nezbytném pro provedení úkonu.

Příklad

Ze zásady vyplývá, že správní orgán musí zjistit skutečný stav věci, ale pouze v rozsahu, který neporušuje jiná práva například fyzických osob. Nemůže tedy postupovat například přehnaně a zjišťovat fakta, která s řešením nesouvisí, především se musí vyvarovat zjišťování údajů osobní povahy (které jsou chráněny například antidiskriminačním zákonem a dalšími zákony, především občanským zákoníkem), stejně tak musí postupovat i vůči právnickým osobám a nepřekračovat povinný rámec informací.

- I správní řád (podobně jako jiné správní předpisy) definuje povinnost správních orgánů chovat se k dotčeným osobám zdvořile, poučit je o jejich právech a povinnostech a v dostatečném předstihu oznamovat úkony, které učiní.
- Pokud správní orgán nepostupuje v souladu se stanovenými lhůtami k vyřízení věci, pokud v přiměřené lhůtě věc ani nezahájí, nebo pokud v zákoně není lhůta stanovena a úřad nekoná, použije se ustanovení zákona o ochraně před nečinností ke zjednání nápravy.

Příklad

Ustanovení zákona o ochraně před nečinností správního orgánu je účinnou zbraní veřejnosti. Jak dále vyplývá z tohoto výukového textu, jsou pro konání správních orgánů stanoveny v zákonu uvedené termíny. Jejich nerespektování může být předmětem stížnosti právě v souladu s § 80 tohoto zákona.

- Správní orgány mají postupovat při projednávání věci tak, aby dotčeným osobám nevznikaly zbytečné náklady, mají postupovat bez zbytečných průtahů a nemá dotčené osoby příliš zatěžovat.

Příklad

Z posledního požadavku zákona vyplývá, že pokud si může správní orgán například zjistit potřebné údaje ze své vlastní evidence, popřípadě z evidence kooperujících správních orgánů, musí tak učinit. Správní orgán může žádat od dotčené osoby pouze údaje, stanoví-li tak právní předpis. Dále platí, že pokud dotčená osoba požádá správní orgán o zjištění určitých dokladů, je

správní orgán povinen tyto doklady opatřit, pokud jsou potřebné pro daný výkon.

- Celý postup správního orgánu v konkrétní věci se označuje jako správní řízení. Z jeho definice vyplývá, že:

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§9).

- Správní řízení vedou správní orgány, které mají k věci věcnou a místní působnost.

Příklad

Věcná působnost je zřejmá často již z názvu samotného správního orgánu. Tak například celní správa vede řízení týkající se celních povinností, finanční správa projednává oblast daní, dotací a další finanční problematiky atd.

- Místní působnost je zákonem určena takto:
 - - a) Pokud se záležitost týká činnosti účastníka řízení, pak místem činnosti (například k porušení nočního klidu došlo účastníkem v Kladně, pak věc, přestupek projednává kladenský správní orgán). Pokud se záležitost týká nemovitosti účastníka řízení, pak věc projednává správní orgán v místě, kde se nemovitost nachází (například řízení o kácení stromů v chatařské kolonii na pozemcích chatařů projednává místně příslušný obecní úřad, pod něhož kolonie spadá).
 - b) Pokud se jedná o řízení vztahující se k podnikatelské činnosti účastníka řízení, pak místně příslušným úřadem je orgán státní správy, pod jehož kompetenci spadá území, kde má fyzická osoba, podnikatel určené místo podnikání (například podnikatel bydlí v městě Olomouci, avšak jeho dílna leží v katastrálním území obce Horka, věc projednává obecní úřad v Horce).
 - c) V ostatních řízeních týkajících se fyzických osob je pak místem příslušné místní působnosti místo jeho trvalého pobytu.
 - d) V ostatních řízeních, které se týkají právnických osob je správním orgánem místně příslušný orgán, podle sídla právnické osoby nebo sídla její organizační složky.

8. 1. 2 Správní řízení

Správní řízení je charakterizováno určitými skutečnostmi, které mají obecný charakter, mohou se však lišit dle věcné příslušnosti v rozsahu prováděných šetření, dokumentaci, dokladech. Z obecných zásad jmenuji a charakterizuje pouze vybrané aspekty správního řízení (podrobněji o vedení řízení čtenář najde v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, §15, odst. 1).

- Ke každé věci se vede spis, a to pod určitou přidělenou spisovou značkou. Spis obsahuje písemnosti, které jsou vyhotovovány k dané věci, tzn. zejména podání, protokoly, odborné posudky, záznamy, písemné rozhodnutí a další písemnosti. Z toho vyplývá, že jednotlivé úkony je třeba zpracovávat písemně, pokud to nevylučuje zákon anebo povaha věci. Jednotlivá sdělení je možné učinit ústně (pokud účastník řízení netrvá na písemném sdělení, například lze takto provést poučení účastníka). Pak je ovšem třeba poznamenat do spisu, že určitý úkon byl proveden pouze ústní formou.

Příklad

Písemnosti mohou být v některých případech doprovázeny dalšími podklady, které jsou obsahem přílohy. Zejména se jedná o možnost doplnění spisu o důkazní prostředky, jako jsou například obrazové či zvukové záznamy (nahrávky z mobilu), fotografie, záznamy na různých médiích, jako například CD (to je povinnost mj. i při obhajobách absolventských prací na VŠ, což mj. usnadňuje i prověrku obsahu „antiplagiátorským“ softwarem).

Spis musí obsahovat soupis všech dokumentů včetně příloh, které byly do spisu vloženy s uvedením data, kdy se tak stalo.

- Opět zdůrazňovanou povinností úředních osob i celých správních orgánů je povinnost zachovávat mlčenlivost.

Příklad

Povinnost mlčenlivosti je kromě jednání úředních osob zdůrazněna i z důvodu ochrany utajovaných informací tak, že v případech stanovených zvláštním zákonem, se část písemností nebo záznamů uchovává mimo spis.

- V zákoně taxativně stanovených případech, především při ústním jednání, jako je výslech svědka, znalce, ústním podání atd. se pořizuje **protokol**. Protokol má předepsané náležitosti.

Příklad

Protokol zaznamená místo, čas, popis události, ke které došlo nebo úkonů, které byly učiněny, jednání osob, které se případných úkonů zúčastnily, jejich identifikaci. Na druhé straně identifikaci zapisovatele. Údaje podepisuje úřední osoba, která protokol pořídila a všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Pokud někdo odmítne podepsat, pak se tato skutečnost včetně důvodů jednání dotyčné osoby nebo osob do protokolu zaznamená.

- Pro řízení je důležitá povinnost **doručení písemností**, především těch, které obsahují zahájení řízení, povinnou účast nebo rozhodnutí. V dalším textu této pasáže se zastavíme především u doručování písemností fyzickým osobám. Písemnost musí být doručena na adresu pro doručování. Ta je v podstatě dána obdobně jako určení místní působnosti správního úřadu, tak například na adresu trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, apod. Velká část písemností se doručuje do vlastních rukou adresáta. V případech, kdy tomu tak není, je možné přenechat písemnost jiné vhodné osobě bydlící, působící nebo zaměstnané v tomtéž místě, která souhlasí s tím, že písemnost adresátovi předá.

Příklad

V případech, kdy písemnost se nedoručuje do vlastních rukou adresáta, je obvyklým příjemcem uživatel sousedního bytu, popřípadě sousedního domu. Pokud písemnost neobsahuje ani povinnost potvrdit příjem této písemnosti, pak může vesměs poštovní doručovatel takovouto písemnost pouze vhodit do poštovní schránky.

- Pokud není možné doručit písemnost adresátovi (většinou se to stává v případech, kdy je dotyčný zaměstnán a je tudíž v práci, nezdržuje se na trvalé adrese, je na dovolené anebo dočasně na chatě atd.) písemnost se musí uložit, a to většinou u toho správního orgánu, který písemnost vyhotovil, případně u obecního úřadu či pošty. Adresátovi je třeba zanechat na adrese oznámení o uložení zásilky, tj. místa, kde je uložena tak, aby si ji mohl do 10 dnů od tohoto oznámení vloženého do poštovní schránky přijít vyzvednout, adresát musí být též poučen o následcích nevyzvednutí uložené písemnosti. Současně musí být určen čas k vyzvednutí.

8. 1. 3 Účastníci řízení

Jak již bylo řečeno, správní řízení je postup správního orgánu, které vede k tomu, že se na závěr vydá rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti **jmenovitě určené osoby** nebo jímž se v určité věci konstatuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.

Z této definice vyplývá, že ústředním bodem daného řízení je určitá osoba nebo osoby, které mají nebo nemají konkrétní práva v dané věci, popřípadě mají určité povinnosti. Tyto osoby **jsou účastníky řízení**, jde o jejich práva nebo povinnosti. Můžeme tedy konstatovat, že:

- Účastníky řízení jsou v žádosti podané žadatelem žadatel sám a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.
- V řízení z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jímž má rozhodnutí založit, změnit, nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.
- Účastníky řízení jsou také další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
- Mohou jím být i další osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

Příklad

V případě dejme tomu zahájeného stavebního řízení směřujícímu ke stavebnímu povolení stavby mohou být dotčenými osobami všichni majitelé sousedních pozemků, stavba jim může ležet v blízkosti cizího pozemku, může změnit, může stínit, pokud bude ležet v blízkosti cizího pozemku, může změnit vodní poměry atd. Znamená to, že všichni sousedé, což mohou být například manželé zleva, manželé zprava (tedy fyzické osoby, kdy mají oba společné právo ze řízení zúčastnit), dále například právnické osoby z ostatních dvou stran (například Lesy ČR nebo obec). Současně se povinnými účastníky řízení stávají osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, například Správa chráněné krajinné oblasti, vodovody a kanalizace, s příslušnou místní pobočkou, neboť stavba naruší, zavede, změni vodní poměry, dále například ČEZ, telekomunikace a všichni ostatní, jejichž práva či povinnosti mohou být stavbou ohroženy, nebo budou nově vznikat či se měnit. Všichni povinní účastníci musí dostat včas vyrozumění, všichni mají právo se k postupu vyjadřovat a vyjadřovat svá stanoviska.

- Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.
- V některých případech může být účastníkem i nezletilé dítě, které je schopno formulovat své názory. Pak může být toto dítě vyslechnuto přímo, anebo v prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Pokud se ve věci jedná přímo o možný zájem dítěte (rozhodnutí bude mít dopad na jeho práva či povinnosti, ovlivní jeho život atd.), pak lze jeho názor zjistit i bez přítomnosti rodičů nebo jiných osob zodpovědných za jeho výchovu.

Příklad

V těchto případech se postupuje právě tehdy, když se rozhoduje o dítěti. K vyjádření dítěte pak musí správní orgán přihlížet s ohledem na jeho věk a rozumovou vyspělost. Každopádně musí postupovat v prvořadém zájmu dítěte.

- V určitých případech zastupuje zájmy účastníků jimi zvolený zástupce. Je to vesměs v případech, kdy zástupcem více účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být společný zmocněnec nebo společný zástupce. V jiných případech může zastupovat účastníka například zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec. Poslední věta se týká případů, kdy v řízení vystupuje především zástupce na základě zákona nebo opatrovnictví.

Příklad

Toto zastoupení, kdy například samotný správní orgán určí opatrovníka, se může týkat osob zvláště těžce zdravotně postižených, s nimiž se nelze dorozumět. V té souvislosti je třeba jmenovat například i osobu stíženou přechodnou duševní poruchou, která jí brání samostatně v řízení jednat, je-li to nezbytné k hájení jejích práv či osoby, které nejsou známy, respektive osob, jejichž pobyt nebo sídlo není známo a písemnosti se jim nedaří doručovat atd. Zákon taxativně okruh těchto osob jmenuje.

- Z podání, které směřuje vůči správnímu orgánu, musí být zřejmé, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Účastníci řízení jsou obvykle oprávněni navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, dokud správní orgán neurčí konečný termín pro možné návrhy.

- Účastníci i jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu po celou dobu trvání řízení, a to i tehdy, pokud je rozhodnutí ve věci již v právní moci.

Příklad

S tímto právem účastníků souvisí i možnost pořizovat si z obsahu spisu výpisky nebo požadovat aby správní orgán pořídil kopie určitých částí nebo i celého spisu. (To se netýká těch listin nebo částí spisu, které podléhají režimu utajení). Oprávněná osoba včetně zástupce se v takovém případě musí prokazovat průkazem totožnosti, respektive plnou mocí v případě zástupců.

- V řadě správních řízení je třeba použít dokazování. K tomuto úkonu lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

Příklad

K tomuto účelu se používá důkazů listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem. Sporné je provádění důkazů fotografiemi (zvláště, pokud obsahují fotografie osob, které jsou pořízeny bez vědomí a tudíž i bez souhlasu daných osob – viz právo občanské, nebo pořízení filmového záznamu, listiny získané krádeží apod.).

Z uvedených forem dokazování se dále zmíním jen o některých vybraných aspektech těchto zákonem stanovených způsobů dokazování:

a) Dokazování listinou

Správní orgán může usnesením přímo uložit osobě, která má konkrétní listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil.

b) Důkaz ohledáním

Vlastník nebo uživatel věci nebo osoba, která má věc u sebe, má povinnost ji předložit správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. Ohledání na místě samém se například provádí v řadě majetkových řízení vesměs vždy při řízeních o nepovolených stavbách, stavbách postavených v rozporu s dokumentací atd.

c) Svědecká výpověď

Mohou podávat osoby, které nejsou účastníky řízení. Platí stejná pravidla jako v ostatních odvětvích práva, jako je povinnost svědka vypovídat pravdivě a bez zamlčení jakýchkoliv skutečností. I zde platí pravidlo, že svědek může odepřít výpověď, pokud by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestní čin nebo správní delikt. (Osoby blízké určuje občanský zákoník).

d) Znalecký posudek

Správní orgán má právo určit znalce, jeho ustanovení oznamuje pouze znalci. Správní orgán má právo znalce i povolát k výslechu, pokud to shledá potřebným, jinak se obvykle spokojí s písemným posudkem.

8. 1. 4 Rozhodnutí

Rozhodnutí správního orgánu je finální částí správního řízení. Právě ono naplňuje podstatu správního řízení, jímž v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Vyhotovuje se v písemné podobě. Každé rozhodnutí musí obsahovat povinné náležitosti.

- Rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat tři části, **výrok, odůvodnění a poučení** účastníků.

Příklad

Pro mnohé účastníky je důležité nejen samotné řešení věci, ale v případě, že správní orgán žadateli nevyhoví, pak je důležitá právě poslední část náležitostí, tj. zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak nutné učinit, od kterého dne se lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje (většinou je to nadřízený orgán danému správnímu orgánu, u kterého správního orgánu se odvolání podává (může to být například v určitých případech právě prostřednictvím daného správního orgánu, který o věci jednal a rozhodnutí vydal)) apod. Jestliže odvolání nemá odkladný účinek, musí toto správní orgán v rozhodnutí uvést.

- Jestliže nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí **nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení**.

Příklad

K tomuto termínu se však **připočítává doba až 30 dnů**, pokud je třeba nařídít ústní jednání nebo šetření na místě samém. Dále je-li třeba někoho předvolat, předvést či doručit veřejnou vyhláškou osobám, kterým se nedaří prokazatelně oznámení doručovat, případně pokud je třeba vypracovat znalecký posudek či doručovat písemnosti do ciziny.

Celkově tedy může správní řízení (výjimky jsou pro zvláštní druhy správních řízení upravené zejména zvláštními právními předpisy) trvat až 60 dnů od jeho zahájení.

- V právní moci, není-li zákonem stanoveno jinak, je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému se nelze odvolat. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky, ale i pro všechny správní orgány.

Příklad

Pokud se například rozhodnutí týká majetkoprávní záležitosti, pak je místně příslušný katastrální úřad (po ověření svým právním oddělením) povinen provést například úpravu vlastnických poměrů v katastrálních dokumentech apod.

- Dalším důležitým pojmem v rozhodnutí je uvedení vykonatelnosti nebo na druhé straně **nicotnosti rozhodnutí**.

Příklad

Nicotné je takové rozhodnutí, které například vydal správní úřad, který vůbec nebyl k věci **věcně příslušný**. (V takovýchto případech o nicotnosti rozhoduje správní orgán nadřízený tomu, kdo nicotné rozhodnutí vydal.) (S výjimkou, že rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu). Dalším důvodem nicotnosti rozhodnutí je fakt, že rozhodnutí obsahuje vady, které způsobují toto rozhodnutí zjevně vnitřně rozporné (jednotlivé výroky si například odporují) nebo je činí právně či fakticky neuskutečnitelným apod. Nicotnost v těchto případech konstatuje pouze soud. Nicotnost se zjišťuje a konstatuje z moci úřední, účastníci řízení, jakožto i dotčené osoby a všichni, kdož jsou v písemném vyhotovení rozhodnutí uvedeni včetně právních zástupců, mohou podat podnět k prohlášení nicotnosti, a to danému správnímu orgánu. Avšak jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, musí tuto skutečnost oznámit iniciátorům do 30 dnů od podání podnětu. Proti prohlášení nicotnosti pak již nelze podat odvolání.

Shrnutí

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

- Správní orgán musí postupovat v souladu se všemi ostatními zákony a ostatními právními předpisy.
- Správní orgány musí postupovat v souladu s veřejným zájmem.
- Pokud správní orgán nepostupuje v souladu se stanovenými lhůtami, použije se ustanovení zákona o ochraně před nečinností ke zjednání nápravy.
- Správní řízení vedou správní orgány, které mají k věci věcnou a místní působnost.
- Ke každé věci se vede spis, a to pod určitou přidělenou spisovou značkou.
- V zákoně taxativně stanovených případech, při ústním jednání, jako je výslech svědka, znalce, ústním podání atd. se pořizuje protokol.
- Pro řízení je důležitá povinnost doručení písemností.
- Zákon taxativně určuje osoby, které jsou povinnými účastníky správního řízení.
- V určitých případech může zastupovat účastníka zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec.
- Účastníci i jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu po celou dobu trvání řízení, a to i tehdy, pokud je rozhodnutí ve věci již v právní moci.
- V řadě správních řízení je třeba použít dokazování, k tomuto účelu se používá důkazů listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem.
- Rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat tři části, výrok, odůvodnění a poučení účastníků.
- Celkově může správní řízení trvat až 60 dnů od jeho zahájení i déle.
- Dalším důležitým pojmem v rozhodnutí je uvedení vykonatelnosti nebo na druhé straně i nicotnosti rozhodnutí.

Kontrolní otázky

- 1) Jak byste charakterizovali pojem „správní řízení“?
- 2) Jak musí správní orgán postupovat?
- 3) Který správní orgán je ve věci kompetentní?
- 4) Jak byste charakterizovali pojem „nečinnost“ správního orgánu?
- 5) Čím je charakterizována místní příslušnost správního orgánu?
- 6) Kdo má právo nahlížet do spisu?
- 7) Kdy se pořizuje protokol?
- 8) Kdo jsou povinní účastníci řízení?
- 9) Kdo může zastupovat účastníky řízení?
- 10) Jak se provádí dokazování?
- 11) Co musí obsahovat rozhodnutí?
- 12) Co znamená pojem „nicotnost“ rozhodnutí?

9. Správní právo – II. část

Popis lekce

Pokračování lekce zabývající se problematikou správního práva. Jsou v ní analyzovány spíše specifické pojmy a jejich náplň. Tato část navazuje na řádný průběh správního řízení a charakterizuje tři pojmy, které tvoří spíše opravné prostředky proti rozhodnutí správních orgánů včetně nejúčinnějšího opatření správních orgánů v zajištění práva, kterým je exekuce.

Lekce má následující strukturu:

- 9.1 Odvolací řízení
- 9.2 Přezkumné řízení a obnova řízení
- 9.3 Exekuce

Klíčová slova

Odvolací řízení, odvolací lhůta, odvolací správní orgán, přezkum, obnova řízení, exekuce, peněžité plnění, nepeněžité plnění, exekuční titul, exekuční smír.

Motivace k lekci:

Po přečtení této lekce byste měli být schopni:

- vysvětlit postup a zásady odvolacího řízení
- objasnit funkci a pravidla opravných prostředků proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu
- popsat situace, kdy je lze použít
- stručně popsat problematiku exekuce.

Výklad

9. 1 Odvolací řízení

Proti rozhodnutí prvního stupně lze podat odvolání, pokud to zákon umožňuje. To se týká fyzických i právnických osob. Odvolání může napadnout výrok v celku, anebo jen některou z jednotlivých výrokových částí, případně i vedlejších ustanovení.

Příklad

Nelze se tedy odvolat například jen vůči odůvodnění rozhodnutí, nelze je odmítnout vcelku ani nesouhlasit s některou z jeho částí. Navíc odvolání musí mít předepsané náležitosti. Jestliže odvolání se týká jen, jak je výše uvedeno, pouze některé části výroku, nebo vedlejšího ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud se tím nemůže způsobit újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, pokud to umožňuje povaha věci. Tak například lze napadnout ve stavebním řízení jen část, která se týká garáže, která stojí v přílišné blízkosti cizího pozemku, pokud se majitel (a povinný účastník) tohoto sousedního pozemku domnívá, že by mu mohla stínit (to vylučuje občanský zákoník). Proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby souseda, která leží uprostřed jeho vlastního pozemku, pak námitky nemá. V tomto případě je předmětem napadnutí pouze jedna věta rozhodnutí, tedy jen jedna část výroku, zbylý korpus výroku nevádí. Zbytek, tj. v tomto případě povolení stavby, nabývá právní moci.

- **Odvolací lhůta je stanovena na 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí** (nevyplyvá-li ze zvláštního zákona jiné ustanovení). V případě možnosti, že osobě, která byla účastníkem řízení, avšak rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání až do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo toto rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.

Příklad

Jestliže je podáno odvolání (proti celku nebo části výroku), pak obvykle (nestanoví-li zákon jinak) má odvolání odkladný účinek.

Důsledkem odkladného účinku odvolání je skutečnost, že nenastane ani právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.

To však neplatí, pokud by správní úřad odkladný účinek odvolání přímo nevyloučil. Kdy tak může dle zákona učinit? Především:

- a) pokud to naléhavě vyžaduje veřejný zájem (znovu zdůrazňuji, že správní orgán při svém rozhodování v první řadě chrání veřejný zájem),
- b) pokud by hrozila vážná újma některému z účastníků (materiální škoda, poškození zdraví, apod.),
- c) pokud o to požádá některý z účastníků, avšak tímto řešením by nebyl poškozen jiný účastník (nebo všichni ostatní účastníci) a pokud by to nevylučoval veřejný zájem.

- Odvolání se podává u toho správního orgánu, který dané rozhodnutí vydal a je adresováno odvolacímu správnímu orgánu. Tímto odvolacím orgánem je obvykle (nestanoví-li zákon jinak) nejbližší nadřízený správní orgán.

Příklad

Proti rozhodnutí obecního úřadu v Olomouckém kraji (města Jeseník) lze podat odvolání ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje (se sídlem v Olomouci) prostřednictvím obecního úřadu v Jeseníku. Obecní úřad, jehož se odvolání týká, má ovšem v takovém případě rovněž svá práva.

- Například může na základě přijatého odvolání původní rozhodnutí zrušit nebo změnit, jestliže tím plně vyhoví odvolání a nebyla tím způsobena újma žádnému z účastníků. S tím ovšem musí všichni účastníci vyslovit souhlas, čili i proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.
 - K odvolání může správní orgán prvního stupně přidat stanovisko k odvolání (vesměs zdůrazňuje, že na svém původním rozhodnutí trvá).
 - Odvolání účastníka zašle správní orgán, který rozhodnutí vydal, všem ostatním účastníkům a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě (do 5 dnů) vyjádřili, atd.
- Odvolací správní orgán může dojít k závěru, že napadené rozhodnutí prvního stupně je v rozporu s právními předpisy anebo je nesprávné. Pak může:
 - a) napadené rozhodnutí nebo jeho část **zrušit a řízení zastavit**, nebo
 - b) zrušit celé rozhodnutí nebo jeho část a **věc vrátit** k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně (v tomto případě v části odůvodnění rozhodnutí pak odvolací správní orgán vyjádří své stanovisko, svůj právní názor na věc, jímž je nižší stupeň při novém projednávání vázán, ale znovu platí, že i proti novému rozhodnutí původního správního orgánu se lze znovu odvolat) nebo
 - c) napadené rozhodnutí **přímo sám změnit**. To nelze provést, jestliže by tím některému z účastníků, jemuž se ukládá povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat.

Příklad

V praxi bývá nejčastějším řešením odvolacího správního orgánu řešení pod bodem b). Vyšší stupeň obvykle věc vrací s požadavkem doplnění a k novému rozhodnutí. Tím se ovšem projednávána záležitost protahuje (je již zmíněna možnost, že i proti novému rozhodnutí prvního stupně se lze znovu odvolat), takže ve finální fázi je konečným řešením v takto napadených rozhodnutích obvykle uplatnění bodu c), při opakujících se odvoláních pak odvolací stupeň sám definitivně rozhodne. Tento postup je obvyklý i u jiných odvolacích řízení v jiných odvětvích práva, prvnímu stupni se obvykle dává znovu příležitost věc znovu posoudit.

- Pro postup odvolacího stupně platí další a další ustanovení správního řádu, nicméně základním zákonným ustanovením je skutečnost, že proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu **se nelze dále odvolat**.

Příklad

I proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci, však existují tzv. mimořádné opravné prostředky, zejména lze-li důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Takovými opravnými prostředky je tzv. přezkumné řízení anebo obnova řízení. Této problematice je věnován samostatný rozbor.

9. 2 Přezkumné řízení a obnova řízení

Přezkum a obnova řízení jsou považovány za mimořádné opravné prostředky v případě, že jsou shledány důvody k jejich zahájení.

a) Přezkum

může zahájit z moci úřední správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal rozhodnutí, jestliže po předběžném posouzení a na základě přijatého podnětu účastníka, dojde k závěru, že lze mít důvodné pochybnosti, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Příklad

Správní orgán může přezkoumat jen pravomocné (i předběžně vykonatelné rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci). Účastník podá podnět

k zahájení přezkumného řízení, avšak to není důvodem k jeho zahájení, správní orgán může shledat, že důvody k jeho zahájení nejsou. Možným výsledkem může být též závěr, že přestože bylo rozhodnutí správního orgánu vydáno v rozporu s právním předpisem, mohla by vzniknout jinému účastníkovi újma, a to tomu účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, jeho zrušením nebo změnou by byla újma taková, že by byla v nepoměru k újmě, která vznikla účastníkovi, který podnět podal (nebo i jiným účastníkům) nebo, že by nebyl naplněn veřejný zájem. Pak takové řízení může v rámci přezkumu zastavit.

Dále platí, že v rámci přezkumu, kdy se přezkoumává rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který reagoval na rozhodnutí prvního stupně, lze přezkoumat i rozhodnutí prvního stupně společně s rozhodnutím odvolacího správního orgánu. V takovém případě se jedná již o rozhodnutí ústředního správního orgánu.

Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, případně věc (obdobně jako v odvolacím řízení) věc zruší a vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. V obou případech opět platí, že správní orgány jsou pak vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

b) Obnova řízení

je ve správním právu obdobná jako například v právu občanském, tzn., že se jedná o opravný prostředek použitelný pouze tehdy, pokud na základě žádosti účastníka a jeho upozornění u pravomocného rozhodnutí:

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které sice existovaly již v době vlastního předchozího správního řízení, avšak účastník, kterému jsou ku prospěchu, je nemohl v tomto řízení použít (například je neměl k dispozici nebo o nich nevěděl, případně byly zatajeny z jiné strany) nebo naopak pokud se provedené důkazy ukázaly být nepravdivými (tady je možná souvislost i s případným možným trestním jednáním, pokud se tak stalo úmyslně, vědomě, například znaleckým posudkem) nebo
- bylo zrušeno anebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,
- a v obou případech pak, jestliže tyto nové skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodnit jiné řešení.

Příklad

První důvod k obnově řízení je především využit účastníkem tehdy, jestliže zjistí, že zapomněl či nenašel určité doklady, anebo o nich nevěděl, které by mohly zvrátit původní názor správního orgánu (totéž platí i u soudů) a nyní v lhůtě, kterou vymezuje správní řád, tyto dokumenty má k dispozici.

Druhý důvod k obnově pramení většinou ze skutečnosti, že jiné rozhodnutí správního orgánu, které nastolilo jiný právní stav, bylo zrušeno či změněno a tím se také mění nebo ruší podklad pro jiné (podmíněné) rozhodnutí v jiné věci.

I pro obnovu řízení platí v zákoně řada podmínek, lhůt, termínů i úkonů. Například může být obnova řízení zahájena i z moci úřední, pokud se zjistí, že původní rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Tato detailizující ustanovení se týkají obou opravných prostředků, jimiž se zajišťuje nastolení či obnova právního stavu.

9.3 Exekuce

Výstupem správního řízení může být výsledek exekučního správního orgánu, který vydá exekuční výzvu nebo exekuční příkaz.

a) Exekuční výzva

se vydává příslušným exekučním správním orgánem v případě, že není nebezpečí, že by účel exekuce byl zmařen. Exekuční správní orgán vyzve (písemným usnesením) povinného, aby splnil nepeněžitou povinnost. Proti exekuční výzvě se nelze odvolat.

b) Exekuční příkaz

proti kterému se nelze rovněž odvolat, vydává příslušný exekuční správní orgán rovněž ve formě písemného usnesení, které určuje:

- označení exekučního titulu, na jehož základě se vydává,
- vymezení nepeněžité povinnosti, která má být splněna,
- způsob, jakým bude exekuce provedena,
- věci a práva, které mají být exekucí postiženy a
- případné další údaje potřebné k vlastnímu provedení exekuce.

Exekucním správním orgánem je ten správní orgán, který je podle tohoto nebo zvláštního zákona oprávněn k exekuci. Exekucní smír se uzavírá v případech sporného řízení, správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu. V tomto sporném řízení se řeší spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovenými zvláštními zákony vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Účastníci těchto sporných řízení jsou pak označeni stejným označením, jako je tomu například v občanskoprávním řízení, tj. navrhovatel a odpůrce. Podle příslušného ustanovení o exekuci se postupuje v případě, pokud ten, jemuž byla exekucním titulem uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění, v určené době tuto povinnost nesplní.

Exekuce již NENÍ správním řízením. To končí nabytím první moci o vykonatelnosti příslušného správního rozhodnutí.

Shrnutí

- Proti rozhodnutí prvního stupně lze podat odvolání, pokud to zákon umožňuje.
- Odvolání může napadnout výrok v celku, anebo jen některou z výrokových částí.
- Nelze se odvolat vůči odůvodnění rozhodnutí.
- Odvolací lhůta je stanovena na 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
- Důsledkem odkladného účinku odvolání je skutečnost, že nenastane ani právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.
- Odvolací správní orgán může dojít k závěru, že napadené rozhodnutí prvního stupně je v rozporu s právními předpisy anebo je nesprávné.
- Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.
- Lze požádat o přezkum nebo obnovu řízení, při splnění určitých pravidel a skutečností.
- Výstupem správního řízení může být výsledek exekucního správního orgánu, který vydá exekucní výzvu nebo exekucní příkaz.

Kontrolní otázky

- 1) Komu se podává odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně?
- 2) Jaké je stanovena lhůta pro odvolání?
- 3) Jaké účinky má odvolání?
- 4) Kdy lze požádat o přezkum nebo obnovu řízení?
- 5) Jaký je rozdíl mezi exekucní výzvou a exekucním příkazem?
- 6) Kdo může provádět exekuci?

10. Správní soudnictví, správní delikty, přestupky

Popis lekce

Závěrečná lekce tohoto kurzu se zabývá problematikou správního soudnictví, funkcí správních soudů, jejich působností a postavení v činnosti státní správy. Tato problematika je vedle zákona o správním řádu popsána v přestupkovém zákoně. Lekce má následující strukturu:

- 10.1 Struktura a působnost správních soudů
- 10.2 Správní delikty
- 10.3 Přestupky

Klíčová slova

Krajské správní soudy, Nejvyšší správní soud, předběžné opatření, kasační stížnost, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost, správní delikt, sankce, napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, zákaz pobytu, odvracení nebezpečí, přestupek, jiný správní delikt, trestný čin.

Motivace k lekci

Po přečtení této lekce byste měli být schopni:

- stručně vysvětlit působnost, pravomoc a strukturu správních soudů
- vysvětlit důvodu předběžného opatření
- popsat opravné prostředky proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním řízení
- definovat pojem správní delikt
- definovat pojem „přestupky“ a uvést jejich možné řešení.

Výklad

Správní orgány mohou ve své činnosti pochybit. Odstranit vady rozhodnutí správních orgánů lze působením správních soudů. Tuto možnost řeší soudní řád správní, tj. zákon č. 150/2002 Sb., v aktuálním znění. Z jeho obsahu vyjmem a analyzujeme některé důležité pasáže.

10. 1 Struktura a působnost správních soudů

V ČR je soustava správních soudů tvořena dvěma stupni: krajskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem se sídlem v Brně. U běžných krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty se specializovanými samosoudci.

a) Působnost správních soudů

se vztahuje především na řešení žalob:

- proti rozhodnutím vydanými orgány veřejné správy určitými správními orgány,
- na ochranu osob proti nečinnosti správních orgánů,
- na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,
- na tzv. kompetenční žaloby,
- na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem apod.

Této ochrany, respektive odstranění následků v důsledku pochybení správních orgánů se lze domáhat na návrh a teprve po vyčerpání všech řádných opravných prostředků.

b) Příslušnost soudů

je určena krajským soudům, v jejichž obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal **rozhodnutí v prvním stupni**.

V současné době přibývá soudních žalob v oblasti důchodového pojištění a sociálních dávek (například prodlení), jakožto i ve věcech ochrany zaměstnanců proti platební neschopnosti zaměstnavatele, obecně ve věci zaměstnanosti nebo různým prodlením či rozhodnutím v oblasti sociálních podpor. V tomto případě je kompetentním ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, nebo v jehož obvodu se navrhovatel zdržuje (například v domově důchodců, u rodinných příslušníků apod.).

Nejvyšší správní soud v první řadě rozhoduje v tzv. kasačních stížnostech (viz dále) a dále je jeho úkolem sledovat a sjednocovat jednotnost a zákonnost rozhodování v oblasti správního soudnictví. V tomto případě může NSÚ vydat zásadní usnesení.

c) Předběžné opatření

Stejně jako v občanském právu procesním i ve správním soudnictví je možné tzv. předběžné opatření. Návrh na předběžné opatření soudu může podat každý z účastníků řízení (včetně jejich zástupců), tento návrh může být podán již při návrhu na zahájení řízení v případě, že vznikla potřeba dočasně, prozatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Usnesením by pak soud předběžným opatřením účastníkům uložil něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Stejně opatření může soud uložit i třetí osobě, pokud to lze po ní spravedlivě žádat.

K návrhu na předběžné opatření si soud vyžádá v případě potřeby stanoviska ostatních účastníků řízení. O návrhu na předběžné opatření soud rozhodne bez zbytečného odkladu, pokud nehrozí vážné nebezpečí z prodlení, učiní tak do 30 dnů od podání. Usnesení o předběžném opatření musí být vždy odůvodněno. Soud předběžné opatření zruší nebo změní, pokud se změní poměry, což může učinit i bez návrhu.

Příklad

Opět je tu obdoba s občanským právem procesním, kdy například soud vydá předběžné opatření k rozdělení společného vlastnictví pozemku mezi dva účastníky řízení (část navrhovatel, část odpůrci), a to na návrh jednoho z nich, do doby, než bude znám posudek soudního znalce a jeho varianty rozdělení. Obdobně lze takto postupovat i ve správním soudnictví, neboť jak je uvedeno, soud může předběžným opatřením účastníkům něco vykonat, něco snášet či něčeho se zdržet. V případě správního řízení to může být například zadržení movité věci, blokace účtu, či vyklizení bytu apod.

d) Kasační stížnost

je specifický pojem správního soudnictví označující opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním řízení.

Touto stížností se účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu ve správním řízení, pokud není možnost takového kroku zákonem stanovena jako nepřijatelná či nepřipustná. Kasační stížnost lze podat pouze v zákoně taxativně vyjmenovaných důvodech. Jsou to:

- v případě tvrzení o nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,

- v případě tvrzení o vadách řízení, spočívajících v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu (vzniká podezření, jakým způsobem pak správní orgán skutkovou podstatu věci zjišťoval, dokazoval nebo v druhé možnosti, pochybnost o interpretaci skutkové podstaty, když spisový materiál prokazuje opak),
- nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí měl zrušit (například důkazy byly získány nezákonným postupem správního orgánu a soud o této skutečnosti věděl a přesto rozhodl tak, jak rozhodl, tedy na základě porušení zákonosti),
- v případě tvrzení o zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce (tyto eventuality jsou spíše ojedinělé, nicméně i případy přinejmenším dvou soudců trestně stíhaných byly v nedávné době publikovány, pokud tito soudci vynesli řadu rozsudků, může být tato jejich činnost důvodem pro kasační stížnost),
- nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, v případě, že mohla taková vada mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo
- nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Obdobně jako při správním řízení platí i ve správním soudnictví možnost obnovy řízení, a to prakticky ze stejných důvodů, tj. pokud vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které bez viny navrhuje účastník nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro navrhovatele příznivější.

10. 2 Správní delikty

Pochybit mohou správní orgány, ale mnohem více závadného jednání se vyskytuje na straně občanů, fyzických i právnických osob včetně fyzických osob podnikajících.

Správní delikt je společné označení pro veřejnoprávní delikty, které projednávají správní úřady. Delikty nejsou trestné činy, jejichž projednávání přísluší soudům.

Správní delikty se dělí na:

- a) přestupky, kterých se mohou dopustit pouze fyzické osoby a
- b) tzv. jiné správní delikty, které mohou spáchat právnické osoby a podnikající fyzické osoby.

Mezi základní zásady řešení deliktů patří zejména:

- princip zákonnosti (znamená to, že charakteristika správního deliktu musí být určena, definována zákonem, stejně tak jako i sankce za jeho spáchání),
- skutkové podstaty (skutková podstata deliktu musí být jasně určena zákonem),
- **zákaz retroaktivity** (to je obecná zásada českého práva, nelze postihovat čin, který se stal v minulosti, kdy nebyl jako delikt určen),
- taxativní výčet možných trestů či ochranných opatření v sankční části (zákon vymezuje alternativní tresty),
- rovnosti před zákonem (opět obecná zásada českého práva, všechny subjekty včetně státu mají při řešení deliktů stejná práva),
- presumpce neviny (rovněž obecná zásada českého práva, týká se všech osob, fyzických i právnických včetně státu).

Pro zařazení věci a její řešení jako správní delikt je důležité, zdaje protiprávní chování jako delikt v zákoně označeno nebo ne. Dále je důležité, jak delikt vznikl, kdo jej zavinil atd. Z těchto znaků jsou podstatné především:

- způsob jakým bylo deliktu dosaženo (jednání), to je možné jak konáním, tak i opomenutím povinnosti,
- musí být jasná jeho protiprávnost (konání nebo nekonání musí mít znaky vymezeného protiprávního jednání, viz zásada českého práva „co není zakázáno, je dovoleno“),
- musí být stanovena jeho trestnost,

- musí být jasně vymezena odpovědná osoba,
- v případě přestupků musí být zřejmé zavinění konkrétní osoby (jedná se o vnitřní psychický stav pachatele přestupku), *u jiných správních deliktů se zavinění nezkoumá a prakticky u nich neexistuje*
- čin musí splňovat vymezené znaky deliktu, tak, jak jsou popsány zákonem.

Přestupkům, kterých se mohou dopustit pouze fyzické osoby, občané, je věnována další následující kapitola tohoto textu. Proto nyní analyzujeme jen delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, které se souhrnně označují jako **jiné správní delikty**.

Jiný správní delikt je obdobou přestupku v případě, že delikventem je právnická osoba, a v některých případech též podnikající fyzická osoba

Úprava jiných správních deliktů se liší od právní úpravy přestupků, chybí společný procesní podklad a delikventům nejsou zajištěna taková procesní práva, jaká přísluší fyzickým osobám dopouštějících se přestupků.

Příklad

Například **sankcí za jiný správní delikt je většinou pouze** pokuta, i když horní hranice její výměry je většinou několikanásobně vyšší než u odpovídajícího přestupku. Sankcí za správní delikty podnikatelů však může být kromě obvyklé pokuty (peněžitého trestu) také i propadnutí věci či kontrolovaného zboží (dle celního zákona) nebo i zákaz činnosti (dle zákona č. 246/1992 Sb.) nebo odnětí osvědčení (dle zákona č. 215/2005 Sb.). Některé zákony i pro právnické osoby umožňují upuštění od potrestání či snížení nebo prominutí pokuty či odklad jejího zaplacení.

V některých zákonech jsou dokonce rozdíly i mezi sankcemi pro právnické osoby a pro podnikající fyzické osoby. Tento nesoulad v právu vyplývá z nedostatku souhrnného řešení deliktů v obecné rovině například samostatným zákonem, neboť dosud jsou delikty sankcionovány v mnoha desítkách zákonů upravujících jednotlivé oblasti správního práva. Nový zákon řešící tento nedostatek se v současné době připravuje.

10. 3 Přestupky

Jak již bylo výše uvedeno, přestupku se mohou dopustit pouze fyzické osoby, občané. Jejich jednání přitom může být zaviněné z nedbalosti nebo se tak

stane v důsledku úmyslu. Přestupky jsou uvedeny např. v zákoně o přestupcích, tj. v zákoně č. 200/1990 Sb., v aktuálním znění, (například poslední úprava ke dni tvorby této publikace je zákon č. 102/2013 Sb., s tím, že prakticky každý rok a někdy i vícekrát během roku, docházelo k aktualizujícím zákonům od roku vzniku v roce 1990).

Správní úřady jsou povinny vést občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné právní předpisy, respektovali práva spoluobčanů, neztěžovali plnění úkolů státní správy, nerušili veřejný pořádek a občanské soužití. To se ne vždy daří, lidé se přestupků dopouštějí, správní orgány je tedy musí řešit.

Zákon o přestupcích taxativně jednotlivé přestupky vyjmenovává, popisuje, charakterizuje a současně přináší výčet možných trestů za přestupkové jednání. V první řadě je třeba říci, že je vymezena jasná hranice mezi přestupkem (který řeší správní orgány) a trestným činem (jehož řešení patří do kompetence orgánů policie, státního zastupitelství, příslušného soudu, případně vězeňské služby).

a) Definice přestupku

Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem veřejnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Jak vyplývá z definice, musí jít o čin zaviněný, což může být způsobeno nejen úmyslem, ale i nedbalostí (například opomenutím, nejednáním, neposkytnutím první pomoci atd.). Přestupkem ale není jednání, pokud někdo svým činem odvrací:

- hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, pokud tak činí přiměřeným způsobem, nebo
- pokud odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, pokud tímto činem nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek, než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možné v dané situaci odvrátit jinak.

Příklad

Zvláště tato druhá část definice je občas předmětem sporů, neboť otázkou je posuzování věci ex post, které se může jevit jinak, než se jevílo například napadenému v době útoku.

b) Sankce

Obecně platí, že za přestupek lze uložit následující tresty:

- napomenutí,
- pokutu,
- zákaz činnosti,
- propadnutí věci,
- zákaz pobytu.

Ve specifických případech (například, že se přestupku dopustil příslušník bezpečnostních složek nebo během výkonu trestu) se postupuje podle zvláštního zákona.

c) Úseky státní správy, pro které jsou přestupky definovány v přestupkovém zákonu

V této pasáži je uveden pouze výčet možných přestupků, jejich definice či sankce jsou podrobně stanoveny přímo v zákoně, na který odkazují. Mezi přestupky dle jednotlivých úseků státní správy patří:

- přestupky proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě,
- ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství,
- přestupky na úseku podnikání,
- přestupky na úseku sociálních věcí,
- přestupky na úseku zdravotnictví,
- přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst,
- přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,
- přestupky na úseku školství a výchovy mládeže,
- přestupky na úseku kultury,
- přestupky na úseku porušování průmyslových práv a porušování práv k obchodní firmě,
- přestupky na úseku zemědělství a myslivosti,
- přestupky na úseku geologie,
- přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství,
- přestupky na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství,
- přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy,
- přestupky na úseku matrik, jména a příjmení,
- přestupky na úseku obrany České republiky,
- přestupky na úseku správy státních hranic,
- přestupky na úseku ochrany státních hranic,

- přestupky na úseku ochrany životního prostředí,
- ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě
- přestupky proti veřejnému pořádku,
- přestupky křivého vysvětlení,
- přestupky proti občanskému soužití,
- přestupky proti majetku.

Jak je zřejmé, dochází k regulaci řádného a správného jednání občanů prakticky na všech úsecích veřejného života. Každý z těchto úseků má v zákoně taxativně určené protiprávní jednání, jakožto i způsob sankce.

Proti rozhodnutí o přestupku se lze odvolat, včas podané odvolání má odkladný účinek.

Shrnutí

- Odstranit vady rozhodnutí správních orgánů lze působením správních soudů.
- V ČR je soustava správních soudů tvořena dvěma stupni: krajskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem se sídlem v Brně.
- U správních soudů se lze domáhat odstranění následků v důsledku pochybení správních orgánů, až na návrh a teprve po vyčerpání všech řádných opravných prostředků.
- Příslušnost soudů k projednávání správní věci je určena krajským soudům, v jejichž obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni.
- Kasační stížnost lze podat pouze v zákoně taxativně vyjmenovaných důvodech.
- Ve správním soudnictví je možné tzv. předběžné opatření.
- Správní delikt je společné označení pro veřejnoprávní delikty, které projednávají správní úřady.
- Správní delikty se dělí na přestupky, kterých se mohou dopustit pouze fyzické osoby a tzv. jiné správní delikty, které mohou spáchat právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby.
- Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem veřejnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.
- Přestupkem není jednání, pokud někdo svým činem odvrací hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, pokud tak činí přiměřeným způsobem a nezpůsobí újmu ještě větší.

- Za přestupek lze uložit v zákoně taxativně určené tresty dle jednotlivých konkrétních úseků státní správy.
- Odvolání proti sankci za přestupek má odkladný účinek.

Kontrolní otázky

- 1) Jaké jsou funkce správního soudnictví?
- 2) Co tvoří soustavu správních soudů v ČR?
- 3) Kdy se lze obrátit na správní soud?
- 4) Na který soud v soustavě soudů se lze obrátit v případě správní věci?
- 5) Kdo řeší kasační stížnost?
- 6) Co je to předběžné opatření?
- 7) Jak byste definovali pojem správní delikt?
- 8) Jak se dělí delikty?
- 9) Jak byste definovali pojem přestupek?
- 10) Jaké tresty lze udělit za spáchání přestupku?
- 11) Jaké jednání není přestupkem?
- 12) Jaký účinek má odvolání proti sankci za spáchání přestupku?

11. Správní právo zvláštní - zvláštní právní předpisy

Popis lekce

Lekce se zabývá vybranými specifickými zákony vztahujícími se k činnosti veřejné správy, které jsou označeny a spadají pod tzv. „správní právo zvláštní“. Z poměrně rozsáhlého komplexu různých zákonů, které realizuje veřejná správa, vybírám ty, které mají bezprostřední vztah k životu občanů (viz lesní zákon), tedy ty, s kterými se setkáváme v běžném životě nebo při různých investičních rozhodnutích (například stavební zákon). Veřejná správa se při rozhodování i projednávání žádostí občanů či právnických osob řídí nejen samotnými zákony, ale i prováděcími předpisy a dalšími právními normami. Lekce má následující strukturu:

- 11.1 Správa stavební
- 11.2 Katastrální zákon
- 11.3 Životní prostředí
- 11.4 Správa školství
- 11.5 Správa kultury
- 11.6 Správa zdravotnictví
- 11.7 Ostatní úseky veřejné správy

Klíčová slova

Stavební řád, územní plán, územní řízení, územní rozhodnutí, investiční záměr, ohlášení, stavební řízení, kolaudační souhlas, kontrolní prohlídka, katastr nemovitostí, vklad do katastru nemovitostí, věcná břemena, ochrana životního prostředí, ovzduší, vodní zákon, lesní zákon, odpady, obaly, energie, lesní správce, lesní stráž, povinná školní docházka, právo na vzdělání, ministerstvo kultury, státní památková péče, zdravotní, nemocenské a sociální pojištění, vnitřní správa.

Motivace k lekci

Po prostudování této lekce byste měli být schopni:

- stručně popsat co obsahuje pojem správního práva zvláštního a jakými specifickými oblastmi společenské regulace se zabývá,
- orientovat se v různém stupni možnosti staveb, jejich oprav, údržby, přístavby a terénních úprav pozemků dle stavebního řádu,

- určit škálu ochrany a péče o životní prostředí,
- určit hlavní zásady školství, zdravotnictví, kultury a ostatních oblastí regulace společenského života v ČR.

Výklad

Správní právo zahrnuje celou řadu specifických zákonů a jiných právních norem, které spadají pod součást správního práva a jsou označovány jako správní právo zvláštní. Tyto specifické zákony a další právní normy se dotýkají mnoha subjektů, prakticky se s nimi může setkat každý občan, jakožto i právnické osoby. Specifické zákony ovlivňující správní řízení, rozhodování a realizace různých opatření jsou velmi rozdílné, neboť regulují různé oblasti společnosti, od odpadového hospodářství, chování lidí i firem v lesích, ke stavebnímu řízení či památkovou péči v ČR. Jde tedy o rozsáhlý komplex společenské regulace, který má svůj dopad na strukturu veřejné správy, neboť realizace těchto specifických částí správního práva si vyžádala zřízení samostatných oddělení nebo i samostatné odbory správních institucí, kde se uvedenou problematikou zabývají řádově i desítky zaměstnanců.

V této kapitole si povšimneme nejdůležitějších či nejfrekventovanějších specifických zákonů, ostatní zmíníme nebo vyjmenujeme. Případný zájemce o konkrétní problematiku pak prostuduje příslušný zákon; postup správních orgánů je však do značné míry unifikovaný.

11. 1 Správa stavební

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), svěřuje výkon státní správy na úseku územního řízení a stavebního řádu soustavě stavebních úřadů. Strukturu stavebních úřadů, jejich působnosti, podmínky pro vyhrazení pravomoci stavebního úřadu vymezuje stavební zákon v části druhé hlavě II §§ 13 až 17.

Druhy stavebních úřadů, jejich působnost a pravomoc

Soustavu stavebních úřadů tvoří

- obecné stavební úřady
- speciální stavební úřady
- vojenské stavební úřady
- jiné stavební úřady

Základním článkem soustavy stavebních úřadů jsou obecné stavební úřady; mají postavení orgánů státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud nejsou vyhrazeny ostatním stavebním úřadům. Mohou vydávat všechna rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona s výjimkou ohlášení, stavebních povolení a dalších rozhodnutí týkajících se vymezených speciálních a jiných zvláštních druhů staveb, viz níže.

Obecným stavebním úřadem podle § 13 stavebního zákona (dle stavu ke dni 2. 10. 2013) je:

1. ministerstvo
2. krajský úřad
3. obecní úřad obce s rozšířenou pravomocí
4. pověřený obecní úřad
5. městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31.12.2012.

Speciálním stavebním úřadem podle § 15 stavebního zákona je (respektive jsou)

1. **Úřad pro civilní letectví** u staveb leteckých
2. **Drážní správní úřady** u staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze
3. **Silniční správní úřady** u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, konkrétně podle § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou jimi:
 - Ministerstvo dopravy ve věcech dálnic a rychlostních silnic
 - krajský úřad ve věcech silnic I. třídy
 - obecní úřad obcí s rozšířenou působností ve věcech silnic II. a III. třídy místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.
4. **Vodoprávní úřady** u staveb vodních děl, konkrétně podle § 104 a následujících (ve spojení s § 15) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou speciálními stavebními úřady
 - újezdní úřady na území vojenských újezdů
 - obecní úřady obcí s rozšířenou působností
 - krajské úřady
 - Ministerstvo zemědělství.

Speciální stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci

ve věcech územního rozhodování. Postupují podle stavebního zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro speciální stavby nestanoví jinak.

Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

Vojenským stavebním úřadem podle § 16 SZ je újezdni úřad. Újezdni úřady vykonávají působnost stavebního úřadu na území vojenských újezdů, a to včetně pravomoci ve věcech územního rozhodování.

Jiným stavebním úřadem podle § 16 SZ je

1. Ministerstvo obrany

u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou osobou jím zřízenou nebo založenou,

2. Ministerstvo vnitra

u staveb pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služby s výjimkou staveb nebo jejich částí převážně užívaných pro účely bytové nebo rekreační, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu,

3. Ministerstvo spravedlnosti

u staveb sloužících k plnění úkolů Ministerstva spravedlnosti a staveb pro služební účely Vězeňské služby a jejích organizačních složek,

4. Ministerstvo průmyslu a obchodu

u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely a u staveb jaderných zařízení.

5. Obvodní báňské úřady

Jiné stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Postupují podle stavebního zákona.

Jiné stavební úřady mohou vydat povolení pro stavby v uzavřených prostorech existujících staveb bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru. U ostatních staveb zajistí stavební úřad vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu jinou, platí stanovisko příslušného ústředního správního úřadu, jehož působnosti se stavba týká.

Správa stavební je především regulována stavebním zákonem. Tento zákon (pod přesným označením zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)) upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů, nástroje, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnost sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů, záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

Dále tento zákon upravuje zejména povolování staveb a jejich změn terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoc stavebních úřadů, postavení i oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnost a zodpovědnost osob při přípravě a provádění osob.

V neposlední řadě pak tento zákon upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstup na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.

Na stavební zákon bezprostředně navazuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

- a) Z významných pasáží týkajících se **územního plánování** se zaměřují na samotný pojem a obsah územního plánu.

Územní plán stanovuje zásadní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny

a koncepci veřejné infrastruktury. Vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území pro veřejně prospěšné stavby či pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy, jakožto i stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména na vydávání územních rozhodnutí. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, a to na základě několika podnětů.

Příklad

Územní plán může být pořízen na základě:

- Návrhu orgánu veřejné správy,
- z vlastního podnětu zastupitelstva,
- na návrh občana obce,
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnické právo nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo
- na návrh oprávněného investora.

Územní rozhodnutí je rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území, dělení či scelování pozemků nebo o stanovení ochranného pásma. Na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu lze tedy umisťovat stavby nebo zařízení, chránit důležité zájmy v území, měnit využití území či měnit vliv užívání staveb nebo zařízení na území. Stavební úřad může vést společné územní a stavební řízení jsou-li pro to splněny podmínky definované tímto zákonem.

Územní řízení. Územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad na základě územního řízení. Zákon stanovuje povinné účastníky tohoto řízení.

Příklad

Povinnými účastníky jsou:

- Žadatel,
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,

- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
- osoby, o kterých tak stanovuje zvláštní právní předpis.

Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

- b) **Stavební řád** podrobně stanovuje zákonný postup při výstavbě budov či staveb, úpravě terénu, stavebních úpravách či umístování specifických staveb.

Z celého komplexu problematiky stavebního zákona si povšimneme opět jen několika podstatných pojmů, povinností občana či právnických osob. Úvodem zmiňuji, že právě v oblasti stavebního řádu často dochází k porušování zákona, vyskytují se tzv. černé stavby, případně různí investoři žádají o dodatečné uznání (vydání stavebního povolení).

Zákon dělí stavby, terénní úpravy a udržovací práce do tří kategorií, a to:

- Nevyžadující stavební povolení ani ohlášení,
- Jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce vyžadující ohlášení,
- Vyžadující stavební povolení, které je výsledkem stavebního řízení.

- 1) Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení.

Zákon taxativně vyjmenovává různé stavby či údržbu nevyžadující ani ohlášení. Pokud je tedy záměr obsažen nebo lze ho zařadit do příslušného výčtu těchto staveb, zařízení nebo úprav, lze tuto činnost realizovat bez jakékoliv administrativní činnosti.

Příklad

Z výčtu řady staveb, zařízení, úprav jmenuji jen několik vybraných frekventovaných případů investičního záměru, které nevyžadují žádné povolení či ohlášení. Jsou to například:

- stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou,

- udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, a další (výše uvedené) parametry,
- oplocení,
- vodovodní, kanalizační a energetické přípojky apod.

2) Jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce vyžadující ohlášení.

Zákon v této pasáži opět taxativně vyjmenovává jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce, které vyžadují ohlášení stavebnímu úřadu. Ohlášení je činnost, která vyžaduje splnění četných náležitostí (dokladů), které je povinen ohlašovatel předložit. Zákon opět taxativně vyjmenovává tyto povinné doklady. Zásadně ale platí, že ohlašovatel musí vyčkat se zahájením prací. *Stavební úřad musí vydat souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, a to do 30 dnů ode dne podání ohlášení.*

Příklad

Mezi stavby vyžadující ohlášení patří například:

- Stavby pro bydlení a pro rodinnou **rekreaci** do 150 m² celkové zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím,
- podzemní stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a hloubky do 3 m, pokud nejsou vodním dílem nebo stavbou dle tohoto zákona uvedeného v části stavebního řízení (zde se jedná především o bazény a koupaliště atd.

3) Vyžadující stavební povolení, které je výsledkem stavebního řízení.

Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li stavební zákon či zvláštní právní předpis jinak, tzn., že stavba nevyžaduje ohlášení nebo vyžaduje pouze ohlášení. Žádost o stavební povolení musí obsahovat předepsané náležitosti, které jsou taxativně vyjmenovány v tomto zákonu.

Příklad

Mezi podstatné náležitosti žádosti o stavební povolení patří zejména:

- Identifikační údaje o stavebníkovi, o pozemku, záměru
- údaje o rozsahu a účelu stavby,
- způsobu a době provádění,

- údaj o tom, kdo bude stavbu provádět,
- vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti,
- doklady osvědčující vlastnické (nebo jiné, např. věcné břemeno) právo k pozemku,
- projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem,
- závazná stanoviska, případně rozhodnutí dotčených orgánů atd.

Po skončení stavebního řízení vydává stavební úřad **stavební povolení**. V něm stavební úřad stanovuje podmínky pro provedení stavby, a je-li to třeba i podmínky pro její užívání. Podle potřeby též stanovuje, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení *kontrolních prohlídek* stavby a může též stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu (kolaudačního rozhodnutí).

Kolaudační rozhodnutí (souhlas) je závěrečným aktem povolovacího řízení, zákon taxativně určuje, které stavby mohou být užívány až na základě kolaudačního souhlasu. Souhlas vydává stavební úřad na základě žádosti stavebníka. Stavební úřad pak do 15 dnů od doručení žádosti stanoví termín *závěrečné kontrolní prohlídky stavby*. Stavební řád dále určuje různé změny v užívání stavby, předčasné užívání stavby či zkušební provoz atd.

Na stavební zákon přímo navazuje zákon o katastru nemovitostí a na něj navazující prováděcí vyhlášky.

11. 2 Katastrální zákon

Katastr nemovitostí je soubor údajů o nemovitostech v ČR zahrnující jejich soupis a popis a jejich geometrické a polohové určení. Součástí katastru je evidence vlastnických a jiných věcných práv (např. věcných břemen) k nemovitostem.

Zápisy do katastru, vedení evidence, náležitosti zápisu, doklady k žádosti o zápis do katastru atd., jsou právně podchyceny v několika právních normách:

- V zákoně č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem
- V zákoně č. 344/1999 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) – jeho účinnost končí 31.12.2013

- Vyhlášce č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb. a zákon č. 344/2007 Sb., (prováděcí předpis) – účinnost končí 31.12.2013
- Vyhlášce č. 162/2001 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí České republiky – účinnost končí 31.12.2013

Před vkladem do katastru nemovitostí, který se provádí na základě písemné žádosti vkladatele, musí katastrální úřad zahájit **řízení o povolení vkladu**. Katastrální úřad má nejprve povinnost prozkoumat předepsané náležitosti.

Příklad

V rámci povolovacího řízení katastrální úřad (obvykle jeho právní oddělení) musí prozkoumat například zda:

- Navrhovanému vkladu není na překážku stav zápisů v katastru,
- navrhovaný vklad je odůvodněn obsahem předložených listin,
- právní úkon týkající se převodu vlastnického práva nebo zřízení nebo zániku jiného práva (např. zřízení či výmazu věcného břemene) je určitý a srozumitelný
- právní úkon je učiněn v předepsané formě, účastníci řízení jsou oprávněni nakládat s předmětem právního úkonu,
- účastník řízení není omezen právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím státního orgánu ve smluvní volnosti týkající se věci, která je předmětem právního úkonu,
- k právnímu úkonu účastníka řízení byl udělen souhlas podle zvláštního předpisu.

Zápis v katastru nemovitostí je důležitým a podstatným zápisem v evidenci nemovitostí především z hlediska:

- ochrany práv k nemovitostem,
- pro daňové a poplatkové účely,
- k ochraně životního prostředí, zemědělského půdního fondu
- ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek,
- pro rozvoj území,
- k oceňování nemovitostí pro účely vědecké, hospodářské a statistické,
- pro tvorbu dalších informačních systémů.

Katastr nemovitostí je veden jako informační systém o území České republiky převážně počítačovými prostředky.

11.3 Životní prostředí

Ochrana, péče o životní prostředí je v ČR regulována několika významnými zákony a vyhláškami, které v poměrně širokém záběru vyjadřují zájem společnosti na zachování a zlepšování životního prostředí pro současnou i budoucí generaci. Jedná se o celý komplex péče o životní prostředí, jehož legislativa i realizace je řízena především samostatným Ministerstvem životního prostředí ČR a následně pak různými odbory a odděleními krajských a obecních úřadů, jakožto i speciálními institucemi určenými pro sledování, regulaci a kontrolu konkrétních úseků v oblasti ochrany životního prostředí. Celý komplex pak označujeme jako veřejnou správu na úseku životního prostředí.

V následující pasáži vyjmenovávám důležité zákony a vyhlášky vztahující se k životnímu prostředí:

- Zákon č. 17/1992 Sb., (pozn. vždy v aktuálním znění), zákon o životním prostředí,
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí,
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování,
- Vyhláška č. 395/1992 Sb., o kterou se provádějí některá ustanovení zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- Vyhláška č. 353/2004 Sb., o kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

Na tyto zákony regulující obecně péči a ochranu životního prostředí navazují další zákony a právní normy, které doplňují či specifikují oblasti mající vliv na životní prostředí. Jen stručně jmenuji:

- Ochrana ovzduší - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší,
- Ochrana vod - zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) a zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu,
- Ochrana půdy a rostlin - zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a zákon č. 289/1995, o lesích,
- Odpady a obaly - zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech,

zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, vyhláška č. 641/2004 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence, nařízení vlády č. 111/2002 Sb., kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů, vyhláška č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků, nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky,

- Energie - zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, nařízení vlády č. 63/2002 Sb., o pravidlech pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu hospodárného nakládání s energií a využívání jejích obnovitelných a druhotných zdrojů a zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Jak je zřejmé, je společenská regulace na tomto úseku velmi výrazná, nicméně zejména v oblasti regulace zdrojů energie došlo ke kontroverzní situaci nárůstu problematických fotovoltaických elektráren v důsledku obsahu posledně citovaných právních norem.

Z těchto právních norem si povšimneme zákona, který má vysoký dopad na veřejnost i stát, tj. zákona o lesích. Ty tvoří podstatnou část území ČR, jsou důležitým zdrojem jednak samotných surovin, ale mají vliv na tvorbu a čistotu ovzduší, tedy i životního prostředí a do lesa snad někdy vstoupil každý občan ČR. Povšimneme si proto dvou zásadních pravidel limitujících chování vlastníků i uživatelů lesa. Než tak učiním, je třeba lesy kategorizovat z pozice vlastnictví.

V ČR jsou lesy převážně majetkem České republiky, funkci státem pověřeného správce tohoto majetku státu vykonává speciální instituce, a to Lesy ČR se sídlem v Hradci Králové. Lesy ČR mají v určitých lokalitách krajská ředitelství, jež řídí Lesní správy v čele s lesním správcem. Pod něj pak v dané oblasti spadají hajní, tedy „manažeři první linie“. Těžbu a zpracování lesní dřeviny mají v kompetenci většinou soukromé společnosti, kterým zakázky poskytují právě Lesy ČR.

Druhou významnou složkou vlastníků jsou soukromí majitelé lesů, mezi něž patří mj. i římskokatolická církev. Všichni vlastníci však musí dodržovat obecná ustanovení zákona o lesích. Z něho si povšimneme nyní avizovaných dvou pravidel vztahujících se k občanům:

- V paragrafu 19 o užívání lesů se hovoří o právu na užívání lesů takto:
„každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro

vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců“. Tento důležitý paragraf tedy umožňuje **vstup do lesa bez ohledu na vlastnictví**. Ani soukromý vlastník nemůže tedy omezit vstup a další vyjmenované činnosti žádné další osobě.

- Na druhé straně zákon o lesích zakazuje určité činnosti v lesích. Vyjímám jen ty nejdůležitější.

Příklad

V lesích je zakázáno například:

- Rušit klid a ticho,
- provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty,
- těžit stromy a keře nebo je poškozovat,
- jezdit a stát s motorovými vozidly,
- mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních,
- kouřit, rozdělávat nebo udržovat otevřené ohně a tábořit mimo vyhrazená místa,
- znečišťovat les odpady a odpadky atd., zákazů je více.

Jak je zřejmé, je oblast zákazů určitého chování poměrně široká, často se tyto zákazy porušují jak turisty, tak i vlastními zaměstnanci. Důležité je, že lidé, kteří porušují tyto normy chování v lesích, mohou být pokutováni, povinni upravit stav do předcházející situace atd. Lesní zákon například vymezuje kompetence tzv. **lesní stráží**, která má právě funkci zajišťovat ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany.

11. 4 Správa školství

Školství je v ČR regulováno především několika zákony a významnými vyhláškami. Základním zákonem je tzv. školský zákon, nicméně právo občanů ČR na vzdělání je definováno již v Listině základních práv a svobod, která tvoří součást Ústavy ČR.

Z významných zákonů a vyhlášek, které regulují školskou soustavu a školství vůbec, vyjímám několik důležitých právních norem.

- Zákon č. 561/ 2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání (školský zákon),

- Vyhláška č. 2/2006 Sb., kterou se pro školy a školská zařízení zřizované Ministerstvem vnitra provádějí některá ustanovení školského zákona,
- Zákon č. 111/ 1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách),
(Poznámka: v době přípravy tohoto textu se připravuje novela tohoto zákona),
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů
- Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů,
- Vyhláška č. 1/2006 Sb., kterou se stanoví druhy a podmínky dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků a způsob jeho ukončení,
- Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením,
- Vyhláška č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání,
- Vyhláška č. 108/2005 Sb., o školských výchovných a ubytovacích zařízeních a školských účelových zařízeních,
- Vyhláška č. 16/2005 Sb., o organizaci školního roku.

Ze všech těchto obsáhlých zákonů a vyhlášek vyjímám jen několik základních zásad charakterizujících možnost vzdělání a organizaci školského systému v ČR.

Vzdělávání lidí je v ČR založeno na těchto základních zásadách:

- rovného přístupu státního občana ČR nebo jiného členského státu EU ke vzdělávání bez jakékoliv diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana,
- bezplatného základního a středního vzdělávání státních občanů ČR nebo jiného členského státu EU ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí,
- vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání,
- svobodného šíření poznatků, které vyplývají z výsledků soudobého stavu poznání světa a jsou v souladu s obecnými cíli vzdělávání,
- možnostmi každého vzdělávat se po dobu celého života při vědomí spoluodpovědnosti za své vzdělávání, atd.

Vzdělávání podle tohoto zákona je veřejnou službou. V ČR platí povinná školní docházka, a to po dobu devíti školních roků, nejvýše však do konce

školního roku, v němž žák dosáhne sedmnáctého roku věku (základní školství).

11. 5 Správa kultury

Oblast kultury a kulturních institucí je v ČR řízena Ministerstvem kultury a v jeho podřízenosti pak odbory kultury krajských úřadů, resp. oddělením kultury obecních úřadů s působností státní správy.

Mezi nejdůležitější zákony a jiné právní normy regulující tuto oblast společenského života, kterou vykonává veřejná správa, patří zejména tyto následující právní normy:

- Zákon č. 203/2006 Sb., zákon o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících.

Jedná se o stěžejní zákon v oblasti celospolečenské regulace kultury. Zákon definuje veřejné kulturní služby. Povoluje ministerstvu kultury zřizovat, ale i rušit příspěvkové organizace. Umožňuje státním příspěvkovým organizacím, resp. muzeím a galeriím pojišťovat umělecká díla, která nejsou v jejich vlastnictví. V oblasti umění a kultury umožňuje tvůrčí a studijní stipendia. Osvobozuje od daně ocenění udělovaná ministerstvem kultury. Odstraňuje ze zákona o státní památkové péči pasáž, kterou je na ministerstvu kultury zřizována vědecká rada pro státní památkovou péči. Oproti původnímu věcnému záměru zákon nestanovuje náklady na zhotovení uměleckých děl současného umění v případě výstavby a přestavby veřejných budov, neukládá povinnost krajům zpracovávat kulturní politiku, nezakládá ministerstvu kultury ani ředitelům kulturních institucí povinnost zřizovat odborné poradní orgány, ve kterých by byli i zástupci neziskových organizací aj.

Dále se jedná o dílčí nebo specifické zákony regulující činnosti a instituce v oblasti kultury. Z nich uvádím nejdůležitější, jako například:

- Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 186/2004 Sb. a zákona č. 483/2004 Sb., atd.,
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v aktuálním znění následných novel,
- Zákon č. 121/2000 S., o právu autorském, a další četné zákony a vyhlášky v oblasti kultury.

11. 6 Správa zdravotnictví

Pro zajištění zdravotní péče vytváří státy v oblasti organizace zdravotnictví určitou soustavu zdravotnických zařízení, tj. systém zdravotní péče. Náš systém je založen na povinném, veřejném zdravotním pojištění (Bismarckovský systém), který v současné době realizují i jiné vyspělé evropské státy jako například Německo, Rakousko, Švýcarsko, Francie, atd. Jeho základní charakteristiky jsou:

- příspěvky zaměstnanců z jejich mzdy, příspěvky zaměstnavatelů a státu,
- ambulantní zdravotnické služby jsou vykonávány soukromými lékaři na základě smluv se zdravotními pojišťovnami,
- nemocniční péče je zajišťována soustavou nemocnic s různým typem vlastnictví a forem financování.

Veřejnou správu zajišťuje jednak Ministerstvo zdravotnictví ČR, které řídí mimo jiné odbory zdravotnictví krajských úřadů, v liniovém řízení pak oddělení zdravotnictví obecních úřadů pověřených státní správou. Oblast zdravotnictví je regulována mnoha zákony a jinými právními normami, z nichž vyjímám nejdůležitější.

- Základním zákonem ve zdravotnictví byl donedávna zákon č. 20/1966 Sb., tj. zákon o péči o zdraví lidu. Ten byl nahrazen **zákonem č. 372/2011, Sb., zákonem o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování s účinností od 1. 4. 2012,**
- zákon č. 96/2004Sb. o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních),
- zákon č. 95/2004 Sb. o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta,
- zákon o zdravotnických prostředcích, zákon č. 123/2000 Sb., a jeho novely.
- atomový zákon a jeho aplikace v resortu zdravotnictví, zákon č. 18/1997 Sb.,
- zákon o VZP ČR, o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, zákon č. 20/2002 Sb.,

- zákon č. 285/2002 Sb. o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů,
- zákon č. 378/2007 Sb. o léčivech,
- zákon o přírodních léčivých zdrojích minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon), zákon č. 64/2001 Sb.,
- zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví,
- zákon č. 26/1999 o nemocenském pojištění,
- zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění zákona č. 160/1992 Sb.,
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (pro zdravotnickou péči, které je považována za živnost),
- zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku,
- zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech,
- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 155/1995 S., o důchodovém pojištění ve znění pozdějších předpisů, atd.,
- a na to navazující nařízení vlády, vyhlášky a další právní normy.

Jak je zřejmé, je činnost v oblasti zdravotnictví velmi regulována, zdravotnictví se dotýká každého občana ČR, každý z nás zdravotnictvím prošel.

11. 7 Ostatní úseky veřejné správy

Veřejný život je regulován četnými právními normami, jakožto i působením řady institucí, které spadají pod oblast veřejné správy. Z nich jmenuji například:

- správu policie,
- požární ochranu,
- pozemkové úřady, či
- vnitřní správu,

které jsou regulovány opět řadou zákonů a právních norem, jakožto i institucemi vykonávajícími tyto služby v hierarchickém členění. Například

v oblasti vnitřní správy lze uvést zákon o matrikách, zákon o ochraně osobních údajů apod., které jsou základními právními normami určujícími činnost příslušných institucí veřejné správy působící na tomto úseku.

Shrnutí

- Správní právo zahrnuje celou řadu specifických zákonů a jiných právních norem, které spadají pod součást správního práva a jsou označovány jako správní právo zvláštní.
- Tyto specifické zákony a další právní normy se dotýkají mnoha subjektů, prakticky se s nimi může setkat každý občan, jakožto i právnické osoby.
- Správa stavební je především regulována stavebním zákonem.
- Tento zákon upravuje společenskou regulaci ve věcech územního plánování a podrobně stanovuje zákonný postup při výstavbě budov či staveb, úpravě terénu, stavebních úpravách či umísťování specifických staveb.
- Na oblast veřejné správy zabývající se stavební činností navazuje katastrální zákon, definující katastr nemovitostí jako soubor údajů o nemovitostech v ČR zahrnující jejich soupis a popis a jejich geometrické a polohové určení.
- Ochrana a péče o životní prostředí je v ČR regulována několika významnými zákony a vyhláškami, které v poměrně širokém záběru vyjadřují zájem společnosti na zachování a zlepšování životního prostředí pro současnou i budoucí generaci.
- Na oblast péče a ochrany životního prostředí navazují další zákony a právní normy, které doplňují či specifikují oblasti mající vliv na životní prostředí.
- Lesní zákon umožňuje volný vstup do lesa a další činnosti v něm všem občanům bez ohledu na formu vlastnictví lesa.
- Lesní zákon podrobně zakazuje určité způsoby chování v lesích.
- Právo občanů ČR na vzdělání je definováno již v Listině základních práv a svobod, která tvoří součást Ústavy ČR.
- Základním zákonem v oblasti školství je tzv. školský zákon.
- V ČR platí povinná školní docházka, a to po dobu devíti školních roků, nejvýše však do konce školního roku, v němž žák dosáhne sedmnáctého roku věku.
- Vzdělávání lidí je v ČR založeno především na zásadě rovného přístupu státního občana ČR nebo jiného členského státu EU ke vzdělávání bez jakékoliv diskriminace.
- Oblast kultury a kulturních institucí je v ČR řízena Ministerstvem kultury a v jeho podřízenosti pak odbory kultury krajských úřadů, resp. oddělení kultury obecních úřadů s působností státní správy.

- Oblast kultury zahrnuje řadu kulturních institucí, divadel, kinematografie, muzeí, památek, oblast autorských práv atd.
- Pro zajištění zdravotní péče vytváří státy v oblasti organizace zdravotnictví určitou soustavu zdravotnických zařízení tj. systém zdravotní péče.
- Náš systém je založen na povinném, veřejném zdravotním pojištění.
- Základním zákonem ve zdravotnictví je zákon č. 372/2011, Sb. o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování s účinností od 1. 4. 2012.
- Mezi ostatní úseky veřejné správy patří zejména správa policie, požární ochrana, vnitřní správa.

Kontrolní otázky

- 1) Jaké oblasti reguluje správní právo zvláštní?
- 2) Jaký základní zákon v oblasti správy stavební znáte?
- 3) Jak byste definovali pojem územní plán?
- 4) Čím se zabývá stavební řád?
- 5) Jaké typy staveb či úprav znáte z hlediska povinnosti stavebníka vůči stavebnímu úřadu?
- 6) Jaké stavby či úpravy nevyžadují ani ohlášení? Jmenujte příklad.
- 7) Jaké stavby vyžadují ohlášení? Jmenujte příklad.
- 8) Kdy po ohlášení může stavebník započít s prací?
- 9) Které stavby vyžadují stavební povolení?
- 10) Kdo patří k povinným účastníkům stavebního řízení?
- 11) Co to znamená pojem „kolaudace“?
- 12) Co je to katastr nemovitostí?
- 13) Jaké znáte zákony regulující ochranu a péči o životní prostředí?
- 14) Může občan volně vstupovat do soukromého lesa?
- 15) Co je například v lesích zakázáno?
- 16) Jak byste charakterizovali účel a úkoly lesní stráže?
- 17) Jakou strukturu má české školství, jaké stupně vzdělání znáte?
- 18) Je základní školní docházka v ČR povinná? Je bezplatná?
- 19) Jaké byste jmenovali zásady českého školství?
- 20) Co rozumíte pod pojmem „veřejná správa kultury“?
- 21) Jaký systém zdravotnictví realizuje veřejná správa na tomto úseku?
- 22) Je zdravotní pojištění povinné pro všechny občany ČR?
- 23) Jak je organizována správa zdravotnictví v ČR?
- 24) Jaké jiné oblasti regulace veřejného života v ČR znáte?

Závěr

Tato publikace přináší určitý výsek ze široké problematiky správního práva. Správní právo má řadu aplikací, které samy o sobě jsou podloženy mnoha zákony, zhruba kolem 200. Na ně navazují vyhlášky a ostatní právní normy.

Nejznámějšími oblastmi aplikace správního práva jsou oblasti, jako je:

- a) Školství (školský zákon, další zákony a vyhlášky jako například
 - zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání,
 - zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách),
 - zákon č. 563/2004Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, atd.

Stejně tak jsou základní zákony doplňovány ve všech ostatních oblastech regulace správní činnosti,

- b) životní prostředí,
- c) ochrana ovzduší,
- d) ochrana vod,
- e) ochrana půdy a rostlin,
- f) odpady a obaly,
- g) energie atd.

Každá z těchto oblastí by si zasloužila podrobnější publikaci, každá z nich je důležitá pro oblast společenské regulace a ochranu veřejných zájmů. V této publikaci je uveden jen určitý výsek působení správního práva, státní služby, samosprávy. Je zřejmé, že lidé pracující v této službě se musí neustále dále vzdělávat, znalost aktuálních, měnících se či nových právních norem je podstatnou složkou výkonu jejich činnosti. Kvalitní správa přispívá k pocitu komfortu, ochrany a bezpečnosti občanů. Doufejme, že tato publikace, která přináší jen základy správního práva, vám bude užitečná i pro vaši dobrou orientaci ve veřejném životě.

Použitá a doporučená literatura

- 1) Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
- 2) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 3) Nařízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby
- 4) Sládeček, V., Obecné správní právo, 2. Vyd., Praha: ASPI, 2009.
- 5) Gadasová, D., Polián, M., Správní právo, právní základ veřejné správy, díl 1.-6. VUP Olomouc, 2000
- 6) Veřejná správa v ČR. Praha MVČR, 2005. ISBN 802394709-5
- 7) Knapp, V., Základy práva, C. H. Beck, Praha, 1995
- 8) Polián, M. Zkvalitňování veřejné správy. Nakladatelství COR JESU, Český Těšín, 2005,
- 9) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění,
- 10) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,
- 11) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění,
- 12) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění
- 13) Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- 14) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů v platném znění,
- 15) Zlámal, J., Bellová, J., Haluza, J.: Právo. Vydal Computer Media, s.r.o. Kralice na Hané, 2010, ISBN 978-7402-090-2.
- 16) Koudelka, Z. Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001. Praha, Linde 2001. ISBN 80-7201-272-X
- 17) Vybraná ustanovení právní předpisů
- 18) Další informace z odborné literatury nabyté v návaznosti na právní praxi