

# ***Veřejná správa***

**Marek Vyskočil (prez.)**

marek.vyskocil@econ.muni.cz

**Podklady**

David Špaček

Lenka Matějová

prosinec 2015

# Úvod do předmětu

1. Veřejná správa jako nástroj dosahování funkcí států či územních celků
2. Neexistuje jednotný model a podoba
  - Rozdíly z vývoje společnosti, specifika CEEC
  - Společné hodnoty a „evropský správní prostor“
3. Cíl - přiblížit posluchačům VS v její širokosti a systém v ČR
  - Teorie VS (pojem, přístupy, charakteristiky)
  - Ústřední a územní VS



# **Role a organizace VS**

# Obsah

1. Role a organizace VS
  1. Interdisciplinarita veřejné správy
  2. Veřejná správa a stát
  3. Charakter veřejné správy
  4. Funkce veřejné správy
2. Organizace státní moci
3. Systém VS – Centrální veřejná správa

# 1. Interdisciplinarita veřejné správy

VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO	VĚDNÍ OBORY, KTERÉ SE JÍ ZABÝVAJÍ
▪ disciplína (obor výzkumu a studia)	▪ právo (ústavní, správní právo – obecná a zvláštní část ...)
▪ (byrokratická) činnost	▪ státověda, politologie
▪ struktura (úřady, jejich úrovně a pracovníci)	▪ ekonomie (veřejná ekonomie, veřejné finance, institucionální ekonomie...
▪ ....	▪ management, marketing
	▪ správní věda, public management
	▪ historické vědy
	▪ ...

<b>VĚDNÍ OBORY</b>	<b>... a VS (výběr)</b>
<b>STÁTOVĚDA (A SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ stát a jeho funkce</li> <li>▪ forma vlády, státní režim, státní zřízení</li> </ul>
<b>OBECNÉ SPRÁVNÍ PRÁVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ odlišení soukromé a veřejné správy</li> <li>▪ veřejná správa a tripartita státní moci</li> <li>▪ státní správa a samospráva</li> <li>▪ vrchnostenská a nevrchnostenské veřejná správa a formy činnosti veřejné správy</li> </ul>
<b>VEŘEJNÁ EKONOMIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ekonomické odůvodnění státu a smíšené ekonomiky</li> <li>▪ veřejná správa a veřejný a soukromý sektor</li> <li>▪ ekonomické interpretace byrokracie</li> <li>▪ VS jako subjekt ovlivňující selhávání veřejného sektoru</li> </ul>
<b>SPRÁVNÍ VĚDA, PUBLIC MANAGEMENT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ důvody a cesty zlepšování na straně politiky a administrativy, reformy</li> </ul>

# [ 2. *Veřejná správa a stát* ]

## **VS SE VŽDY ODVÍJÍ OD STÁTU**

- a) specifická mocenská autorita**  
(moc a veřejná moc, monopol, suverenita)
- b) určitá trvalost** (historie, mezinárodní uznání)
- c) složitost organizace a její motivy**  
(→↓, primární a sekundární veřejná moc, intergovernmentalismus aj.)
- d) specifické ekonomické zajištění (proč?)**
- e) princip personality a princip legitimacy moci**  
(motivace podřídit se moci)
- f) princip teritoriality**
- g) princip demokratického právního státu**

# Veřejná správa ve struktuře (organizace) státní moci

- VS je jedním z nástrojů veřejné moci
- 2 pohledy (materiální a formální)



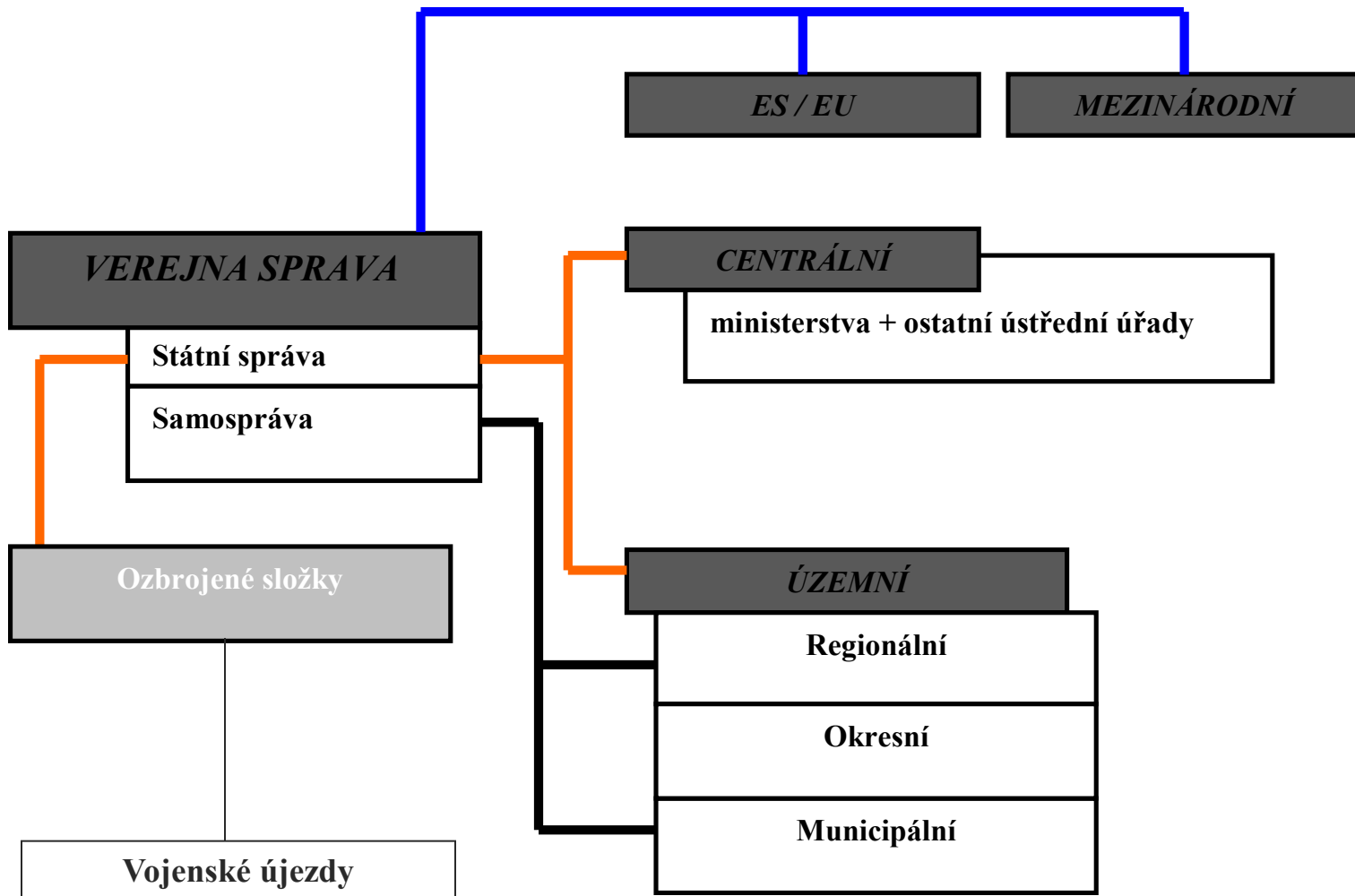
- dichotomie politiky a správy



# 3. *Charakter veřejné správy a její vnitřní struktura*


- odlišnosti od správy soukromé
  - donucení, zákonnost, veřejný zájem
- vnitřní členění veřejné správy
  - právní postavení subjektu veřejné správy
  - správní odvětví
  - státní správa a samospráva
  - zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy (agentury, kontrahování ...)

# System veřejné správy ČR



# [ 4. *Funkce veřejné správy* ]

- vnitřní a vnější funkce  
resp. vrchnostenská a nevrchnostenská VS
- funkce státní správy a funkce samosprávy
- funkce veřejné správy a veřejná ekonomie



# Organizace státní moci

*- formy vlády, státní režimy a státní zřízení*

# ve státopědě „FORMA STÁTU“

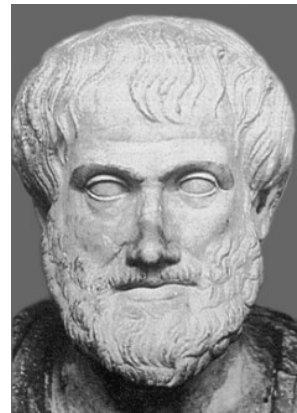
- charakteristické obecné rysy organizace veřejné moci na ústřední a územní úrovni
- jak to dopadá na fungování společnosti

... jinými slovy jde o ústavní systém **na papíře** a **v životě**

**nelze jinak než kombinací 3 vzájemně provázaných složek**

- a) formy vlády
- b) státního režimu
- c) státního zřízení

**čím podmíněny?**



# a) *FORMY VLÁDY*

- **co především charakterizujeme?**

složení a povahu nejvyšších státních orgánů  
a vztahy mezi nimi

(„institucionální dělbu moci“)

- **2 ZÁKLADNÍ TYPY PODLE TOHO, KDO VLÁDNE**

## MONARCHIE

- |                 |               |
|-----------------|---------------|
| - teokratická   | - absolutní   |
| - patriarchální | - dualistická |
| - patrimonální  | - konstituční |
| - smluvní       |               |

## REPUBLIKA

vs. regnum  
a doživotní / dědičná /  
dynastická moc

# **Modernější typologie *forem vlády***

„Formy vlády“ / „ústavní (či politické) systémy“

- a)** parlamentní
- b)** prezidentské
- c)** neoprezidentské / smíšené / modifikované / poloprezidentské / „racionalizované parlamentarismy“
- d)** vlády shromáždění (konventu) / direktoriální systémy

# Systemy parlamentní

- nejstarší Island (Althing, 930), Anglie (1215)



- 2 modely podle hlavy státu

(dynastická / volená) monarchie a republika

## ZNAKY PARLAMENTARISMU

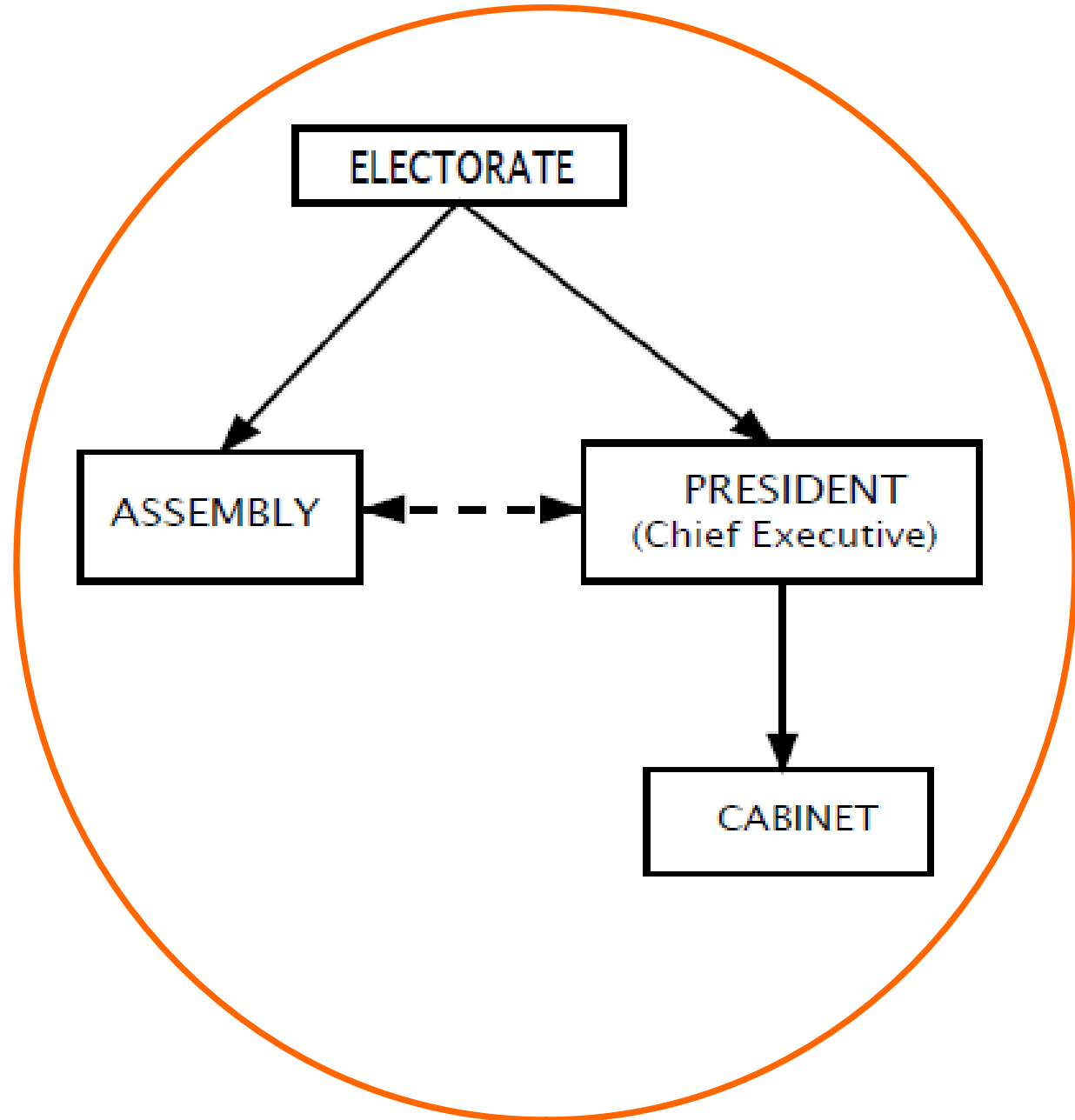
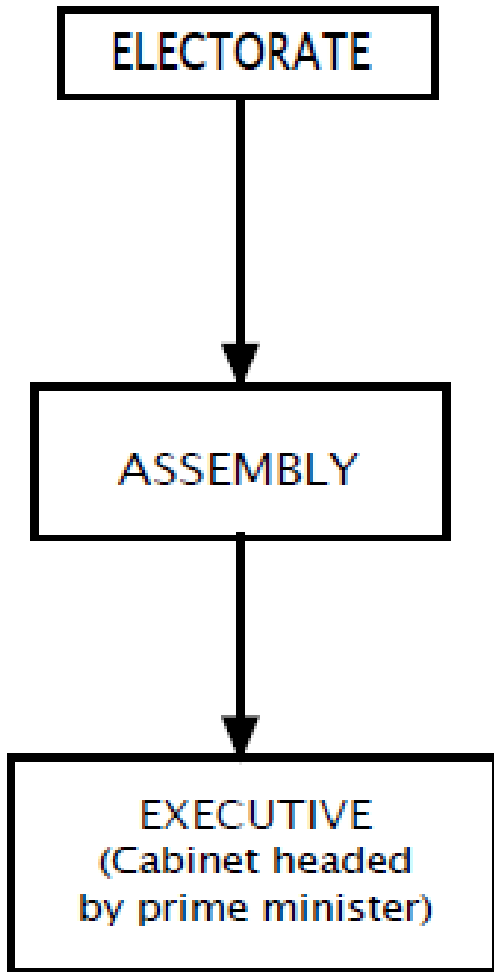
- rozdělení moci zákonodárné a výkonné, jejich spolupráce
- princip suverenity parlamentu (nikoliv jeho dominance)
- zásada kreační závislosti (i prezidenta) a princip „responsible government“ (monistický / dualistický parlamentarismus), ale i princip *sdílení moci*
- bikameralismus / monokameralismus
- neodpovědná hlava státu, která je arbitrem
- The Queen reigns but does not govern, “král nemůže nic špatného” (kontrasignace)
- Existují pravidla politické hry (vč. práva vítězné strany a legální opozice)

Z

Ú  
S  
T  
A  
V



# *Systemy prezidentské*



# Systemy prezidentské



## PREZIDENTSKÁ REPUBLIKA

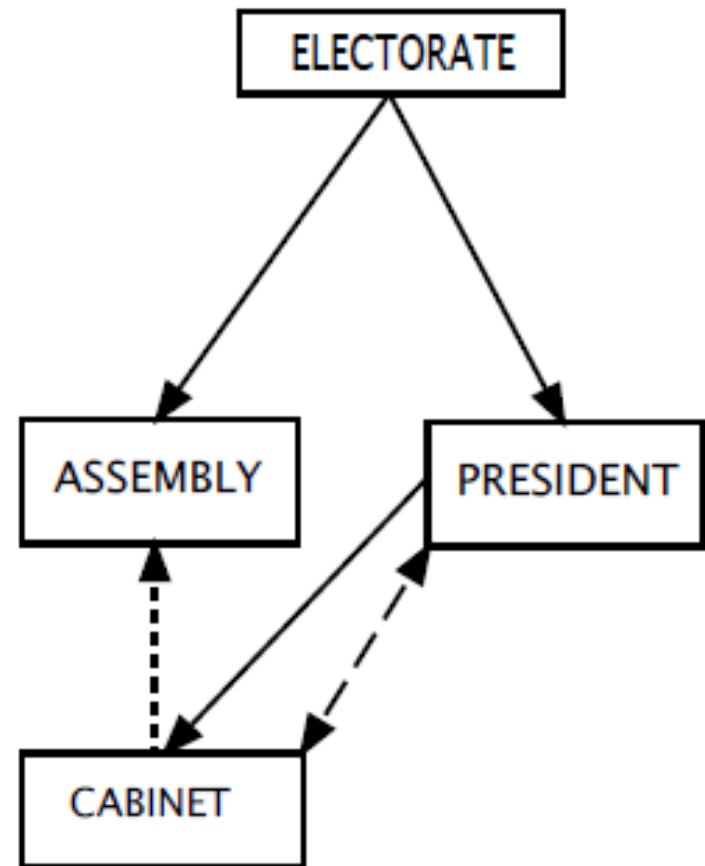
- důsledná dělba moci (především zákonodárné a výkonné),
- **prezident**
  - hlavou státu a šéfem exekutivy ("předsedou vlády"), není závislý na parlamentu ani mu odpovědný
  - volen přímo či nepřímo (zemi spravuje vítězná strana prezidentských voleb)
  - právo veta (nikoliv „*item veto*“)
  - nemusí být představitelem většiny v parlamentu
- vláda vytvářena mimoparlamentně, vrcholný kolegiální orgán
- **parlament**
  - vydává zákony (důležité o rozpočtu a daních)
  - nefunguje jako typický parlament v parlamentním systému (nekontroluje přímo vládu, neodvolává)
  - prezident jej nemůže rozpustit
- volby na fixně stanovené období
- důležitá kontrolní funkce **Nejvyššího soudu**

# Systémy neoprezidentské



## FRANCOUZSKÝ SEMIPREZIDENTSKÝ SYSTÉM

- posílení výkonné moci na úkor parlamentu
- prezident
  - hlavou státu a „šéfem“ exekutivy
  - volen přímo
  - není závislý na parlamentu ani mu odpovědný
  - může rozpustit dolní sněmovnu
  - k realizaci výkonné moci jmenuje předsedu vlády, který je „za něj“ odpovědný
  - nemusí být představitelem většiny v parlamentu
  - může využít k prosazení legislativy **referendum**
- princip dualismu exekutivy
  - prezident může v některých věcech rozhodovat i bez premiéra a předsedat vládě (Rada ministrů)
  - premiér jmenovaný prezidentem, formálně schvalovaný NS
  - kohabitace (premiér šéfem opozice a vlády, sdílí s prezidentem exekutivní moc)
- parlament
  - vydává zákony v taxativně vymezených oblastech (zbytek vláda)
  - může být obejit referendem (prezident)



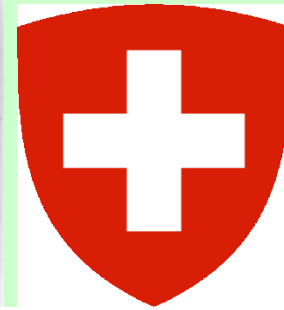
# ***Systémy neoprezidentské***



## **KANCLÉŘSKÁ REPUBLIKA SRN**

- **posílení pravomocí kancléře na úkor parlamentu**
- **kancléř**
  - je předsedou spolkové vlády, „první mezi nerovnými“ (volen)
  - vybírá členy vlády
  - určuje a je odpovědný za směry politiky
- **vláda**
  - nežádá po jmenování o vyslovení důvěry
  - stojí a padá s kancléřem
- **parlament (Spolkový sněm)**
  - má ztížen proces odvolání kancléře („konstruktivní vyjádření nedůvěry“)
  - omezen Spolkovou radou
- **prezident má velmi slabé postavení**

# Systemy vlády shromáždění



- charakteristickým znakem **koncentrace moci u jednoho kolegiálního orgánu (Rousseau)**
- **v praxi**
  - jakobínská ústava I. francouzské republiky (1793)
  - současný švýcarský systém

## Čím se odlišuje od parlamentarismu a prezidialismu?

- vláda je celá (nikoliv např. jen premiér) volena z občanů celým zastupitelským sborem, který je nerozpustitelný (pevné období)
- spíše nefunguje oddělení moci (vláda výborem parlamentu)
- širokým uplatněním přímé demokracie (oslabuje vliv politických stran)



## ***b) STÁTNÍ REŽIM***

- **co především charakterizujeme?**
  - rozsah státní regulace života společnosti
  - metody působení státu na společnost a jednotlivce
  - „**governance**“
  
- **2 typy státních režimů**
  - a) totalitní a autoritářské  
(vč. „tradičních monarchií“ či superprezidencialismů)
  - b) liberální (pluralistický, demokratický)

(+ liberalizované autokracie / soutěživé oligarchie)

# c) STÁTNÍ ZŘÍZENÍ

## ■ co především charakterizujeme?

### ○ stát ↔ území

#### UNITÁRNÍ STÁT

- jedna strukturu celostátních orgánů (jeden zdroj suverenity) pro celé území
- jediná ústavu
- jediné občanství
- jednotná měna
- územně správní jednotky jsou nedílnou a trvalou součástí státu
- stát s nulovou federalizací (často s decentralizovanými funkcemi)

#### SLOŽENÝ STÁT

##### *Konfederace*

- volné spojení států na základě smlouvy všech
- státy mohou vystoupit
- státy si ponechávají suverenitu
- orgány konfederace především výkonného charakteru
- rozhodnutí zavazují orgány konfederace
- rozpočet z dobrovolných příspěvků
- nemá jednotnou měnu
- členové mají právo multifikace
- nemá své občanství

##### *Federace*

- suverénní stát s federální a členskou soustavou státních orgánů
- federace nadřazena členům
- ústava může být přijímána prostou většinou
- existuje určitá autonomie členů (výlučné a konkurující působnosti federace a členů)
- na řízení federace se nepodílí jen občané, ale i subjekty federace
- zpravidla otevřené pouze při vstupu, jinak rozpad

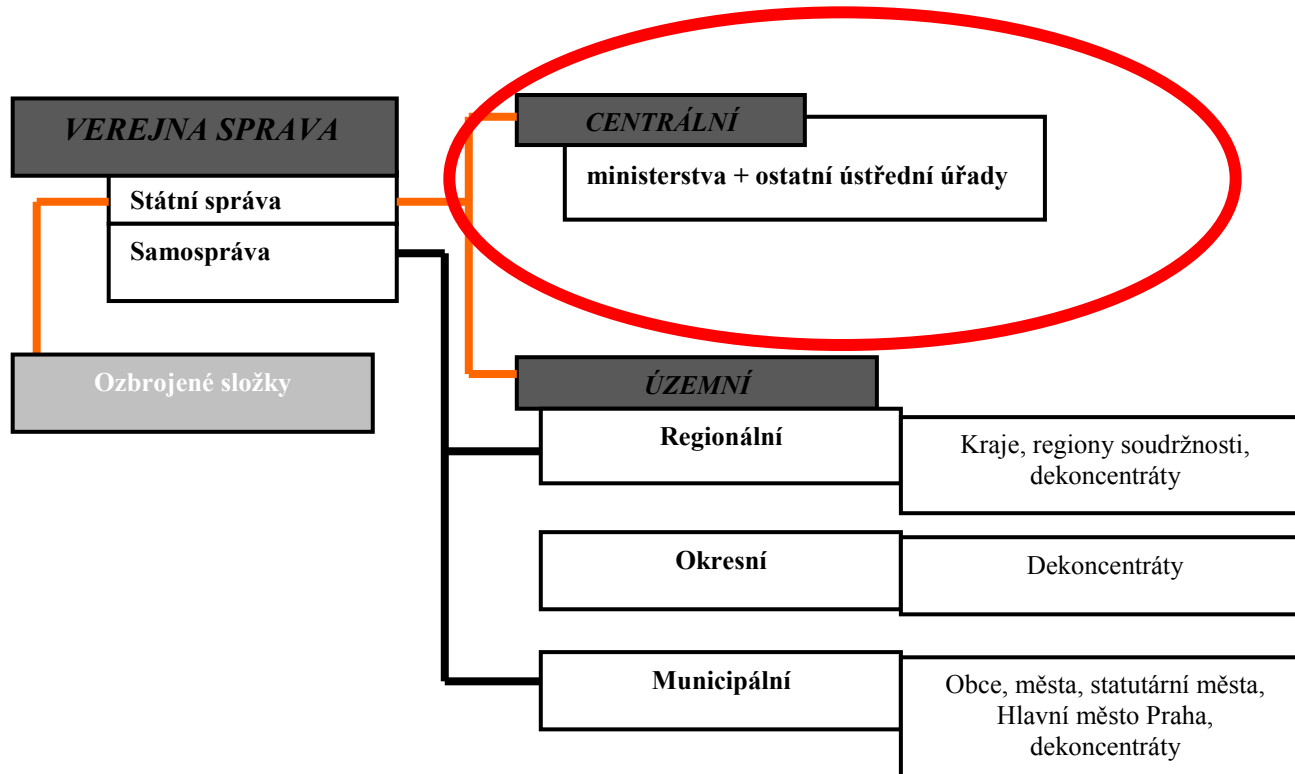


## **2. Systém VS**

*- Centrální veřejná správa*



# System veřejné správy ČR



# Funkce a role ústřední správy

- **TOP-MANAGEMENT** výkonu státní regulace
  - a) strategické řízení
  - b) stanovení optimální organizační struktury  
správního systému (centr./de... „agenturizace“)
  - c) kontrola a koordinace fungování VS  
(vč. komunikace, metodické pomoci, právního názoru, standardizace a hodnocení/kontroly)
- **zabezpečení kvalitní regulace** (...výjimky, opr. prostředky)
- **při zohlednění specifik VS** – jinými slovy nutných vztahů mezi
  - a) politikou a správou
  - b) státní správou a samosprávou
  - c) mezi exekutivou, zákonodárstvím a soudnictvím

# Struktura ústřední úrovně v ČR

- **role vlády, prezidenta**
- **ústava**
- **kompetenční zákon**  
(zákon č. 2/1969 Sb.)

(více jak 60 x novelizován,  
téměř 60 x od roku 1989)

- **14 ústředních orgánů  
státní správy, v jejichž  
čele je člen vlády**

(vč. jim „dekoncentrátů“)

1. Ministerstvo financí
2. Ministerstvo zahraničních věcí
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
4. Ministerstvo kultury
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí
6. Ministerstvo zdravotnictví
7. Ministerstvo spravedlnosti
8. Ministerstvo vnitra
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu
10. Ministerstvo pro místní rozvoj
11. Ministerstvo zemědělství
12. Ministerstvo obrany
13. Ministerstvo dopravy
14. Ministerstvo životního prostředí

# Struktura ústřední úrovně v ČR

- **kompetenční zákon**  
(zákon č. 2/1969 Sb.)

- + 11 dalších ústředních orgánů státní správy v jejichž čele člen vlády není

- řízené vládou
- řízené ministerstvy

1. Český statistický úřad
2. Český úřad zeměměřický a katastrální
3. Český báňský úřad
4. Úřad průmyslového vlastnictví
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
6. Správa státních hmotných rezerv
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost
8. Národní bezpečnostní úřad
9. Energetický regulační úřad
10. Úřad vlády České republiky
11. Český telekomunikační úřad

# Další úřady které nejsou v kompetenčním zákonu

## a) odrážející postavení vlády

ministerstva bez portfeje

- "Ministři pod Úřadem vlády ČR"

## b) zvláštní případy vykonavatelů státní správy

(větší nezávislost a výkon státní správy)

- Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání
- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
- Úřad pro ochranu osobních údajů
- NKÚ

# Zásady činnosti ústředních orgánů státní správy

- **zákonnost** (včetně úkolů vyplývajících z evr. integrace...)
- **řízení svěřeného resortu při zabezpečení řešení aktuálních otázek**
- **návrhy a stanoviska za svěřený resort**
- **zásada náležité legislativy (RIA), kontrola zákonnosti a zásada mezinárodní právní spolupráce**
- **zásada spolupráce ústřední správy a poskytování informace**
- **zásada řízení vládou (usnesení)**

# Problémy spojované s ÚVS

- **centralizace způsobující to, že činnost ústředních úřadů má především operativní charakter spíše než charakter strategický, legislativní, metodický a koordinační**  
(mělo odstranit zřízení krajů)
- **nízká úroveň horizontální komunikace a koordinace**  
(resortismus, státní tajemník, twinningové projekty)
- **špatná koordinace státní správy a zajištění podpory a funkčnosti dekoncentrace**
- **je co zlepšovat v manažerských znalostech a dovednostech ústřední správy (vč. zavádění řízení kvality do ústřední správy)**
- **nesystematické vymezení kompetencí podporující resortismus**

# Nástroje koordinace v českém systému VS

- hierarchie pramenů správního práva a požadavky na zákonnost výkonu státní správy a samosprávy
- hierarchie státní správy
  - např. v zákoně o krajích
    - a) § 92 (princip hierarchie a koordinační role centra)
    - b) § 92a (vztah ministerstev ke krajům)
    - c) § 93 zákona o krajích (kontrolní funkce a funkce horizontální a vertikální koordinace MV)
- dozor a kontrola



# Oblasti metodické podpory nižším úrovním

- pravidla obecní normotvorby, vzory právních předpisů obcí a právní stanoviska k vybraným oblastem (včetně nejčastějších problémů)
- hodnocení dopadu regulace (RIA)
- řízení kvality v institucích veřejné správy
- informatizace a její řízení
- vzdělávání ve VS

**ZVONEC KONEC**

**...DÍKY ZA POZORNOST...**