

Veřejná správa, pojem a charakteristika

MP313K Úvod do studia veřejné správy

1. přednáška 26. 9. 2019
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Osnova přednášky a její cíl

- **Veřejná správa, pojem a charakteristika** (pojem správy, správa veřejná a správa soukromá, vztah veřejné správy - zákonodárství – justice; pojem a charakteristika veřejné správy; druhy veřejné správy – fiskální, pečovatelská a vrchnostenská).
- **Činnost veřejné správy** (veřejná správa jako činnost, vrchnostenské – veřejnoprávní a nevrchnostenské – soukromoprávní formy činnosti veřejné správy; právní a neprávní formy realizace veřejné správy; ústavní a zákonné základy činnosti veřejné správy v České republice; správní akty, veřejnoprávní smlouvy, další úkony veřejné správy).
- **Cíl:** cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit, co je to veřejná správa a jaké je její postavení a jakým způsobem se uskutečňuje.

Na co má přednáška odpovědět?

- *Proč E. Forsthoff konstatoval, že veřejnou správu lze sice popsat, ale nikdy úspěšně definovat?*
- *Jaký je vztah mezi veřejnou správou a mocí zákonodárnou a soudní? Co je spojuje a rozděluje?*
- *Proč je pro veřejnou správu klíčový veřejný zájem?*
- *Proč stát není firma?*
- *Jak a proč nás veřejná správa provází a ovlivňuje, a to jak denně, tak po celý život?*
- *Jakými způsoby/formami je veřejná správa navenek uskutečňována a má smysl to, v podmínkách právního státu, vědět?*
- *Jak je veřejná správa vymezena po právní stránce?*
- *Co je to správní řád a proč je tak důležitý?*

Správa soukromá a veřejná

- **Správa** – záměrná činnost směřující k určitému cíli, spočívá, ve „spravování/řízení“, **administrativa**, charakteristika Pražák 1905, Merkl 1931, není totožná s pojmem „management“
- Správa **soukromá** – soukromé subjekty, soukromý zájem, soukromé cíle a úkoly, soukromé záležitosti, soukromoprávní prostředky, vše je dovoleno, co není zakázáno
- **Správa veřejná** – **veřejnoprávní** subjekty (orgány veřejné správy/správní orgány), **povinnost**, **veřejné cíle a úkoly**, **veřejnoprávní prostředky (formy)**, **veřejný zájem**, **veřejné záležitosti** (veřejné úkoly), povoleno je to, co zákon stanoví
- Veřejná správa/stát není „firma“ – nutnost realizovat veřejné úkoly (bez ohledu na zisk a oblíbenost) a naplňovat a chránit/prosazovat veřejný zájem

Veřejná správa – kde je? Co to je?

- Veřejná správa je **předmětem zájmu**: správního práva, finančního práva, práva životního prostředí, práva sociálního zabezpečení, ...
- Veřejná správa je **předmětem zájmu**: správní vědy, ...

Veřejná správa – kde je? Co to je?

- Co je to „veřejná správa“ – lze popsat, **nikoliv jednoznačně a určitě definovat** (E. Forsthoff)
- Definice nemohou zohlednit **dynamickou povahu** veřejné správy (neustále se vyvíjí)
- *„člověk chce stále od správy tím více a více, čím méně a méně o ní ví a rozumí jí“*
- Veřejná správa je „stát v akci“, navázána na **veřejný zájem**
- **Veřejná správa nás obklopuje v každodenním životě:** veřejnoprávní média a tisk, zdravotnictví, MHD, regulace dopravy, školství, hygiena a ochrana spotřebitele, pokuty, ...
- **Veřejná správa následuje člověka od narození do smrti:** zdravotní péče, narození – matrika, MŠ a povinná školní docházka, občanský průkaz, řidičský průkaz, cestovní doklad (pas), nezaměstnanost, přijetí na VŠ, studium, jednání s úřady (koupě nemovitosti, registrace vozidla), protiprávní jednání, svatba, podnikání, důchodové dávky, smrt, ...

Veřejná správa

- **Správa veřejných záležitostí vykonávána veřejnoprávní subjekty, které mají uloženo ji vykonávat jako svou povinnost. Spočívá ve správě veřejných záležitostí ve veřejném zájmu při uplatnění veřejně mocenských prostředků a metod (ale i průnik metod a prostředků soukromoprávních)**
- Další znaky veřejné správy: aktivita, výkonný charakter, stálost, zákonnost, veřejný zájem, pečovatelská a nařizovací povaha, dobrá správa a služebný charakter

Veřejná správa

- Napojení na **veřejnou moc**
- Veřejná moc (nález ÚS ČSFR, sp. zn. I. ÚS 191/92 a ÚS ČR, sp. zn. II ÚS 75/93): „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která **autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů**, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, **není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem** a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“
- Negativní definice (vymezení) veřejné správy (**odčítací metoda**) od ostatních složek veřejné moci – **zákonodárné + výkonné + soudní**
- **ALE**: veřejná správa vydává **vlastní právní předpisy** (podzákonné či odvozené), veřejná správa **vydává i individuální rozhodnutí** (kupř. sankce za přestupek)

Veřejná správa a soudnictví

- „rozdíl mezi správou a mezi soudnictvím záleží v tom, že správa **zároveň něco činiti, něco opatřiti musí**, kdežto soud obmezen jest jedině na to, aby vyřkl, co po právu platí. Spravedlnost líčena a i právem nazvána jest slepou, avšak **správa – ta musí s otevřeným zrakem úřadovati, nejen rozhodovati, alebrž jednati, musí do zápletek věcných pevnou a vědomou rukou zasahovati a tím pořádek i prospěch sjednati**“
(K. Čížek, Obrys řízení správního, Praha, 1888, s. 75 – 76)

Veřejná správa a soudnictví

- Soudy jsou **nezávislé a nestranné**
- Veřejná správa sice **není nezávislá, ale je nestranná**
- Pojem „státní správa soudů“ – výkon veřejné správy při zabezpečování činnosti soudů

Veřejná správa a soudnictví

- Veřejná správa je také **soudnictvím kontrolována** (především tzv. **správním soudnictvím** – soudní kontrola veřejné správy, vykonáváno krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem)



Veřejná správa - druhy

- **Veřejná správa je duálním pojmem**
 - 1. Materiální/funkcionální/dynamické pojetí** – (správní) **činnost** „CO ?“, resp. JAK – jako tzv. **dobrá správa**, spočívá ve správě veřejných záležitostí
 - 2. Formální/organizační/statické pojetí** – **organizace** „KDO ?“, zaměřuje se na vykonavatele veřejné správy; **ústřední VS, regionální a místní, orgán veřejné správy a správní orgán**

Veřejná správa - druhy

- **Způsoby výkonu** veřejné správy, resp. druhy:
vrchnostenská, pečovatelská a fiskální
- **Podle nositelů:**
 - 1. Státní správa**
 - 2. Samospráva**
 - 3. Ostatní veřejná správa – veřejné služby**
- **Úseky, úkoly (oblasti):** obrana, policie, matriky, kultura, školství, doprava, ...

Činnost veřejné správy/správní činnost

- Co se má vykonávat – vlastní spravování
- Činnost **výkonná, nařizovací a podzákonná**
- Vrchnostenská a mocenská povaha, prvky pečovatelské a nevrchnostenské
- Kdo ji vykonává, disponuje **veřejnou mocí** (orgán veřejné moci, orgán veřejné správy), plní **veřejné úkoly a naplňuje veřejné cíle**
- **Zahrnuje:** kontrola, prevence, informace, výzvy, rozhodnutí, plány, smlouvy, faktické úkony, právní předpisy, vnitřní předpisy, osvědčení, stanoviska, souhlasy, vyjádření, posudky, zkoušky, pokuty, autorizace

Činnost veřejné správy

- **Vrchnostenské** a nevrchnostenské formy – podle mocenské povahy a postavení veřejné správy
- **Veřejnoprávní** a soukromoprávní formy – podle právní regulace
- **Právní** a neprávní formy – podle právních důsledků
- **Mnohost forem**, veřejná správa si v 21. století nevystačí s jednou všeobjímající formou, která by obsáhla široký záběr a předmět činnosti
- **Proč máme formy**: fce kognitivní, instrumentální a normativní (souvisí se **zásadou zákonnosti** a **mezemi pro uplatňování veřejné moci**)

Činnost veřejné správy

1. Správní akt

- a) Normativní správní akt (*právní předpis*) a vnitřní předpisy (*služební předpisy, vnitřní instrukce*)
- b) Individuální správní akt (*rozhodnutí*) a jiné správní akty/úkony (*osvědčení, sdělení, vyjádření, posudky*)
- c) Smíšené správní akty – *opatření obecné povahy* (plány)

2. Faktické úkony a bezprostřední zásahy

3. **Veřejnoprávní smlouvy** – **smluvní povaha**, odklon od jednostranného a veřejně mocenského pojetí (dotace, přenos agendy, povolení namísto rozhodnutí...)

Tyto formy (kromě NSA a faktických úkonů a bezprostředních zásahů), jsou všechny upraveny **správním řádem** (a navíc ještě i zvláštními zákony)

Činnost veřejné správy

- Ústavní a zákonné základy činnosti veřejné správy
- **Čl. 2 odst. 3 Ústavy** „*Státní moc **slouží** všem občanům a lze ji uplatňovat jen v **případech, v mezích a způsobu,** které stanoví zákon.*“
- **Čl. 2 odst. 2 LZPS** „*Státní moc lze uplatňovat jen v **případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem,** který zákon stanoví.*“

Činnost veřejné správy

- Ústavní a zákonné základy činnosti veřejné správy
- § 2 zákona č. 500/2004 Sb., **správní řád**:
 - (1) *Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). ...*
 - (2) *Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*
 - (3) *Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*
 - (4) *Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

Činnost veřejné správy

- Ústavní a zákonné základy činnosti veřejné správy
- **§ 4 odst. 1** zákona č. 500/2004 Sb., **správní řád**:
*„Veřejná správa je **službou veřejnosti**. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.“*
- Správní řád je obecný právní předpis (**lex generalis** podle jeho § 1 odst. 2). Proto se **při výkonu veřejné správy použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného** - tzv. pravidlo subsidiarity

Činnost veřejné správy

- Ústavní a zákonné základy činnosti veřejné správy
- zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**:
- **1. část** (§ 1 až 8): předmět úpravy a **základní zásady** činnosti správních orgánů
- **2. část** (§ 9 až 129): obecná ustanovení o správním řízení a **3. část** (§ 130 až 153): zvláštní ustanovení o správním řízení – obojí upravují formu ISA (**rozhodnutí**)
- **4. část** (§ 154 až 158): vyjádření, osvědčení a sdělení – forma ISA (**tzv. jiný úkon**)
- **5. část** (§ 159 až 170): **veřejnoprávní smlouvy**
- **6. část** (§ 171 až 174): **opatření obecné povahy** – forma smíšeného správního aktu (OOP)
- **7. část** (§ 175 až 183): společná, přechodná a závěrečná ustanovení, mj. úprava **podávání stížností ve veřejné správě**
- **8. část** (§ 184): účinnost

Prameny ke studiu (opakování):

- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 11 – 22, 70 – 90**
- Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2019, s. 1 - 9**
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, 2007, s. 47 – 63, 262 - 267**
- Sládeček, V. Obecné správní právo, 3. vydání, WoltersKluwer, 2012, s. 18 – 25, 29 – 38**
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. C. H. Beck, 2016, s. 1 – 8, 119 – 200**