

MUNI
LAW

Základy správního práva

JUDr. David Hejč, Ph.D.

Některé otázky

1. Co je to správní právo?
2. Co je to veřejná správa?
3. Kdo vykonává veřejnou správu?
4. Jak je veřejná správa vykonávána?



Mgr. Mirai Navrátil
absolvent 2016, učo
392853

- **Jaké odvětví vás bavilo nejvíc?**
„Od prvopočátku jsem se chtěl věnovat právu duševního vlastnictví, které je značně propojené s hudebním prostředím, kde se pohybuju. Naopak k méně oblíbeným patřilo správní právo, které mi připadalo nepotřebné. Dneska mám ale jiný názor. Vidím, že má využití v mnoha oblastech každodenního života.“

Zdroj: <https://online.muni.cz/absolventi>, publikováno dne 21. března 2018

Správní právo jako samostatné právní odvětví

1. Předmět
2. Metoda právní regulace
3. Soudržnost právních norem
4. Zájem společnosti

Veřejná správa

- **Veřejná správa:**

správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem **realizace moci výkonné ve státě**

X soukromá správa: - *správa soukromých záležitostí, v soukromém zájmu, soukromými osobami, sledující určitý vlastní cíl a řídící se přitom vlastní vůlí*

- **veřejná správa** = správa záležitostí ve veřejném zájmu

- **veřejný zájem** = obecně prospěšný zájem sloužící společnosti jako celku

Veřejná správa

- obtížné veřejnou správu pozitivně vymezit
- negativní vymezení veřejné správy

Veřejná správa je souhrnem činností veřejnoprávních subjektů, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.

Veřejná správa

veřejná správa vs. zákonodárství:

- zákonodárství je veřejné správě nadřazeno - vytváří pro ni formou zákonů právní rámce
- veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zároveň zabezpečuje jejich provedení.

Veřejná správa

veřejná správa vs. soudnictví:

- soudy jsou vázány jen zákony, jinak jsou nezávislé. Tato nezávislost bývá ústavně zabezpečena instituty nesesaditelnosti a nepřeložitelnosti soudců
- veřejná správa je prováděna ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé
- veřejná správa je kontrolována soudy

Veřejná správa nevydává jen rozhodnutí v konkrétních věcech (IPA), ale další právní formy činnosti: *právní předpisy, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, faktické zásahy*

Jde o veřejnou správu?

- *Městský úřad města Vyškova vydal dne 21. 7. 2020 rozhodnutí, kterým uznal Josefa Nedbalého vinným ze spáchání přestupku z oblasti provozu na pozemních komunikacích a jako trest mu uložil pokutu ve výši 3.000 Kč.*
- *Pan Hnízdil by si rád pořídil vlastní bydlení a proto se rozhodl si u jedné z bankovních institucí podat žádost o úvěr. Za tímto účelem si sjednal schůzku s bankovní úřednicí, která si od pana Hnízdila vyžádala občanský průkaz a pořídila si jeho kopii, kterou následně založila do spisu vedeného k jeho žádosti o úvěr.*
- *Zastupitelstvo města Vyškov se na svém zasedání dne 7. 5. 2020 rozhodlo, že prodá obecní pozemek pozemku.*
- *Revizor Dopravního podniku města Brna, a. s. při kontrole pasažérů prostředku hromadné dopravy zjistil, že pan Černota nemá správně označenou jízdenku a zahájil proto příslušný postup.*

Členění veřejné správy

– Vrchnostenská

- autoritativně nařizuje, přikazuje, zakazuje, povoluje...

– Nevrchnostenská

- neautoritativní (fiskální či pečovatelská)

Zásady veřejné správy

- **zásada legality** (zákonnosti) = správní orgán může ve své působnosti postupovat pouze na základě zákona, v jeho mezích a v jím stanoveným způsobem
- **zásada rovnosti** = zákonná omezení musí být ukládána všem stejně
- **zásada legitimního očekávání** = ve skutkově stejných/obdobných případech musí správní orgán postupovat stejně/obdobně a bez neodůvodněných rozdílů
- **zásada transparentnosti** = veřejná správa má být otevřená vůči veřejnosti
- **zásada proporcionality** = správní orgán může do práv dotčených osob zasahovat pouze v nezbytném minimálním rozsahu a pouze tehdy, pokud nelze účelu dosáhnout jinak

Členění veřejné správy

– Státní správa

- *uskutečňovaná státem jménem státu a v zájmu státu (základ veřejné správy)*

– Samospráva

- *uskutečňována jinými subjekty než je stát svým jménem a ve svém zájmu (spravují sami sebe) je od státní správy odvozena*

Organizace veřejné správy

Státní správa

- vláda
- ústřední orgány státní správy
- územně dekoncentrované orgány státní správy
- PO a FO

Samospráva

- územní
- profesní
- zájmová

Pojem samosprávy

- správa části veřejných záležitostí těmi, jichž se bezprostředně týká / správa veřejných záležitostí jménem a v zájmu autonomních veřejnoprávních korporací
- **subjekt: územní samosprávné celky** (obce a kraje) a další/jiné **veřejnoprávní korporace** (profesní komory, vysoké školy), **právo na samosprávu** (ústavně či zákonem zaručené) a **povinnost ji vykonávat**
- **vykonavatel: orgány ÚSC, orgány VŘPK**
- **nezávislost** při výkonu samosprávy (i tak však vázanost zákony + státní dohled)
- samospráva
 - **územní** – obce, kraje
 - **zájmová** (profesní, vysokoškolská)

Pojem samosprávy

- správa části veřejných záležitostí těmi, jichž se bezprostředně týká / správa veřejných záležitostí **jménem a v zájmu autonomních veřejnoprávních korporací**
- stojí na **3 principech**: 1. decentralizace 2. demokracie 3. subsidiarita
- **subjekt: územní samosprávné celky** (obce a kraje) a další/jiné **veřejnoprávní korporace** (profesní komory, vysoké školy), **právo na samosprávu** (ústavně či zákonem zaručené) a **povinnost ji vykonávat**
- **vykonavatel: orgány ÚSC, orgány VŘPK**
- **nezávislost** při výkonu samosprávy (i tak však vázanost zákony)
- samospráva
 - **územní** – obce, kraje
 - **zájmová** (profesní, vysokoškolská)

Ústavní základy samosprávy

- Čl. 8 Ústavy ČR: *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.* **Ústavní soud považuje místní samosprávu a nezastupitelnou složku rozvoje demokracie**
- Hlava sedmá Ústavy ČR „Územní samospráva“ (čl. 99 až 105)
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.):

Ústavní (a mezinárodněprávní) základy samosprávy

- Čl. 8 Ústavy ČR: *Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.* [K tomu viz náleží Pl. ÚS 1/96.]
 - Ústavní soud považuje místní samosprávu a nezastupitelnou složku rozvoje demokracie
 - Čl. 9 odst. 2 a 3 – materiální ohnisko
 - komunální ústavní stížnost
- Hlava sedmá Ústavy ČR „Územní samospráva“ (čl. 99 až 105)
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření **vyšších územních samosprávných celků** a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.):

Územní samospráva v procesu reformy veřejné správy

Reformování veřejné správy po roce 1989:

- obnova místní samosprávy
- vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- ukončení činnosti okresních úřadů

Obec jako základní územní samosprávný celek

– základ obce

- osobní (tvůrci i adresáti)
- územní (mohou se slučovat, připojovat, oddělovat)
- ekonomický (požadavky na hospodaření – nevrchnostenská VS)
- mocenský aspekt obce (zejména OZV)

– veřejnoprávní korporace

- vlastní majetek (hospodaří podle vlastního rozpočtu)
- vystupuje vlastním jménem na vlastní odpovědnost

Samostatná a přenesená působnost obce

- **samostatná působnost** – autonomní správa svých záležitostí
 - např. vydávání obecně závazných vyhlášek
 - dozor a kontrola – Ministerstvo vnitra

- **přenesená působnost** – (dekoncentrovaný/delegovaný) výkon státní správy
 - např. vydávání nařízení
 - kategorizace obcí
 - dozor a kontrola – krajský úřad
 - Čl. 105 Ústavy „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

smíšený model územní veřejné správy

- § 8 zákona o obcích: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.* – určuje tedy zákonodárce, limit čl. 8 Ústavy

§ 35 odst. 2 ZO

- *„Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“*

Záležitosti patřící do samostatní působnosti

- Záležitosti existence obce a její územní změny např.
 - slučování/připojení s jinou obcí
 - označování částí obce, ulic...
 - Vnitřní organizace obce např.
 - volba, zřizování a ustanovování orgánů obce
 - zřizování obecní policie,
 - organizace místního referenda
 - Rozpočtové hospodaření
 - Hospodaření s obecním majetkem
 - Podnikatelské aktivity obce, zakládání právnických osob
- Atd.

Obecní právní předpisy

Podzákoný právní předpis	Který orgán vydává	Ústavněrávní východisko
Obecně závazná vyhláška obce	zastupitelstvo	čl. 104 odst. 3 Ústavy
Nařízení obce	rada/zastupitelstvo	čl. 79 odst. 3 Ústavy

- obecně závazná vyhláška je originální právní předpis
- nařízení je odvozený (prováděcí) právní předpis

Dozor samostatné vs. přenesené působnosti

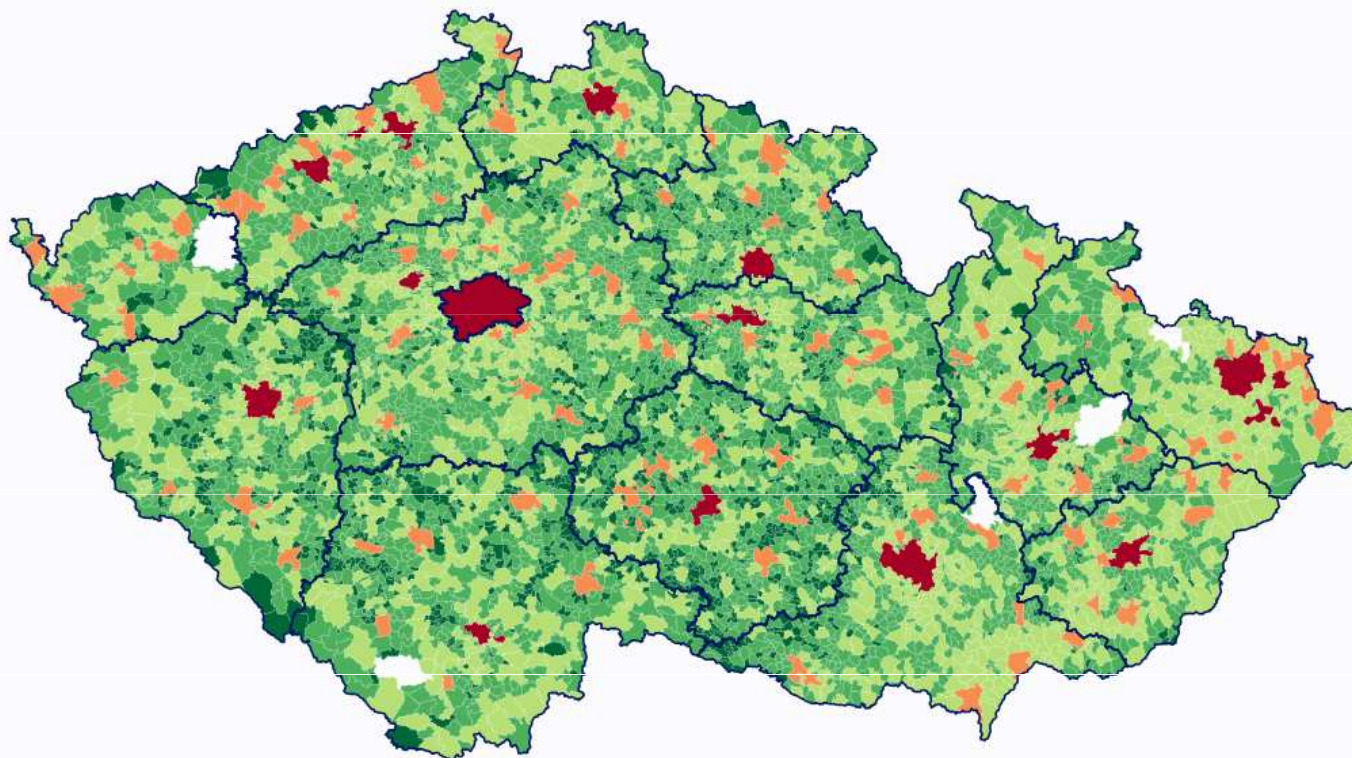
Působnost územního samosprávného celku	Předmět dozoru – akt	Kritéria dozoru – soulad s	Dozorový orgán	Orgán oprávněný zrušit akt
Samostatná působnost obce	obecně závazná vyhláška	zákon	Ministerstvo vnitra	ÚS
	usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření	zákon a jiný právní předpis	Ministerstvo vnitra	správní soud
Samostatná působnost městského obvodu nebo části	usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření	zákon a jiný právní předpis	magistrát	správní soud
Přenesená působnost obce	nařízení	zákon a jiný první předpis	krajský úřad	ÚS
	usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření	zákon, jiný právní předpis, usnesení vlády, směrnice ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijaté při kontrole výkonu přenesené působnosti	krajský úřad	krajský úřad
Přenesená působnost městského obvodu nebo části	usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření	zákon, jiným právní předpis, usnesení vlády, směrnice ústředního správního úřadu a opatření magistrátu přijaté při kontrole výkonu přenesené působnosti	magistrát	magistrát

Statistické údaje o velikostních skupinách obcí

- celkem 6254 obcí
- přes 4700 (2/3) obcí má méně než 1000 obyvatel
- 1354 obcí eviduje méně než 200 občanů
- 200 až 1000 lidí žije v 3372 obcích.

Rozdělení obcí dle počtu obyvatel

CT24



Zdroj: ČSÚ, 1. 1. 2024

*prázdná místa jsou vojenské újezdy

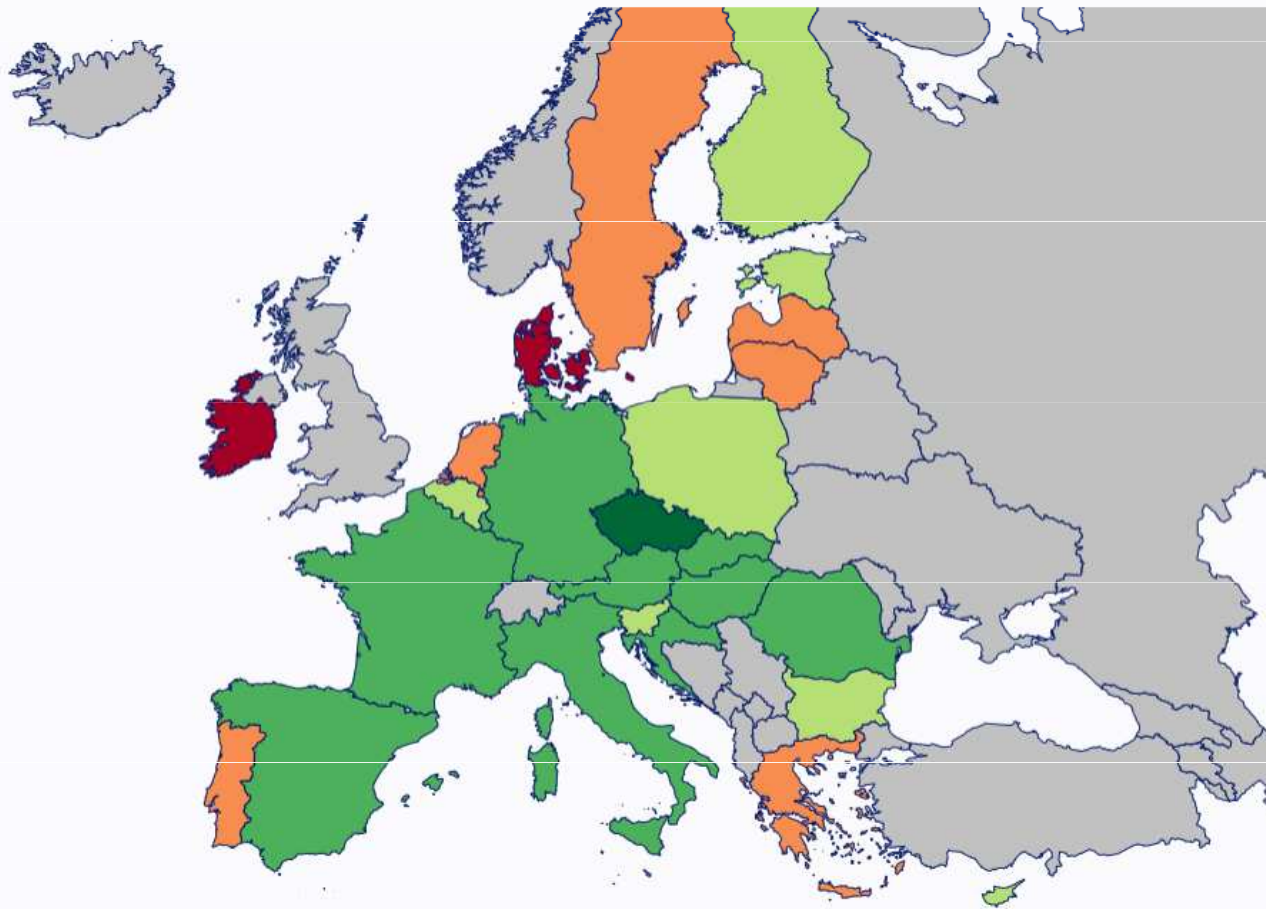
Srovnání s ostatními evropskými státy

- Průměr počtu obyvatel na jednu obec v ČR činí 1736, což je nejnižší číslo v Evropské unii.
- Většina zemí EU má násobně větší obce. Téměř polovina má průměr nad deseti tisíci obyvateli na jednu samosprávu – například Dánsko, Řecko, Bulharsko, Portugalsko nebo Polsko.
- Nejvyšší průměr ze zemí EU má Irsko. Na pět milionů obyvatel má pouze 85 obcí. Kdyby mělo Česko dosahovat stejného průměru (62 136),

Průměrný počet obyvatel na obec v zemích EU

CT24

< 1800 1800–10 000 10 000–30 000 30 000–60 000 > 60 000



Zdroj: wikipedia.org

Je to problém?

- Národní ekonomická rada vlády (NERV) v rámci opatření pro udržitelný růst navrhuje slučování, argumentuje neefektivností systému
- Od roku 2010 vzniklo deset obcí a žádná nezaklikla. Většina nových obcí vznikla odtržením od vojenského újezdu. V roce 2015 jeden zanikl v Brdech.
- Otázka motivace obcí ke slučování X snaha udržet si samosprávu

Možná jiná řešení:

- Meziobecní spolupráce – zakládání svazků (svoz komunálního odpadu, zřizování škol a školská zařízení adpod.) a možnost se sdružovat

Obce a jejich členění

- **kategorizace obcí**
 - **obce (jedničkové) – 6259**
 - **obce s pověřeným obecním úřadem (dvojkové) - 388**
 - **obce s rozšířenou působností (trojkové) - 205**
- **další členění**
 - **obec**
 - **město a městys**
 - **statutární město**
 - **hl. m. Praha**

Orgány obce

- **zastupitelstvo obce**
 - výbory zastupitelstva (finanční a kontrolní, další fakultativně)
- **rada obce**
 - komise rady
- **starosta**
- **obecní úřad**
 - (tajemník)
- **zvláštní orgány obce**
- **obecní policie**

Zastupitelstvo

- vrcholný orgán (vyjádření ústavního práva občanů podílet se na správě veřejných záležitostí)
- přímo volený orgán
- stěžejní úloha především v rámci samostatné působnosti
- veřejná zasedání nejméně jednou za tři měsíce
- občané mohou v otázkách samostatné působnosti vytvořit bod programu zasedání,
- zápisy ze zasedání veřejné, možno nahlížet a činit výpisy
- vytváří **výbory** jako poradní a iniciativní orgány (povinně finanční a kontrolní)

Rada obce

- výkonný orgán vykonávající působnost jak samostatnou, tak přenesenou
- volena z řad zastupitelstva, kterému je také odpovědná (pokud je alespoň 15 zastupitelů, jinak její pravomoci vykonává starosta a zastupitelstvo)
- neveřejná zasedání
- v otázkách samostatné působnosti obce mohou občané podat žádost podepsanou 0,5 % oprávněných občanů o projednání určité věci (rada ji musí do 60 dnů projednat)
- zápisy ze zasedání veřejné, možno nahlížet a činit výpisy
- vytváří komise jako poradní a iniciativní orgány

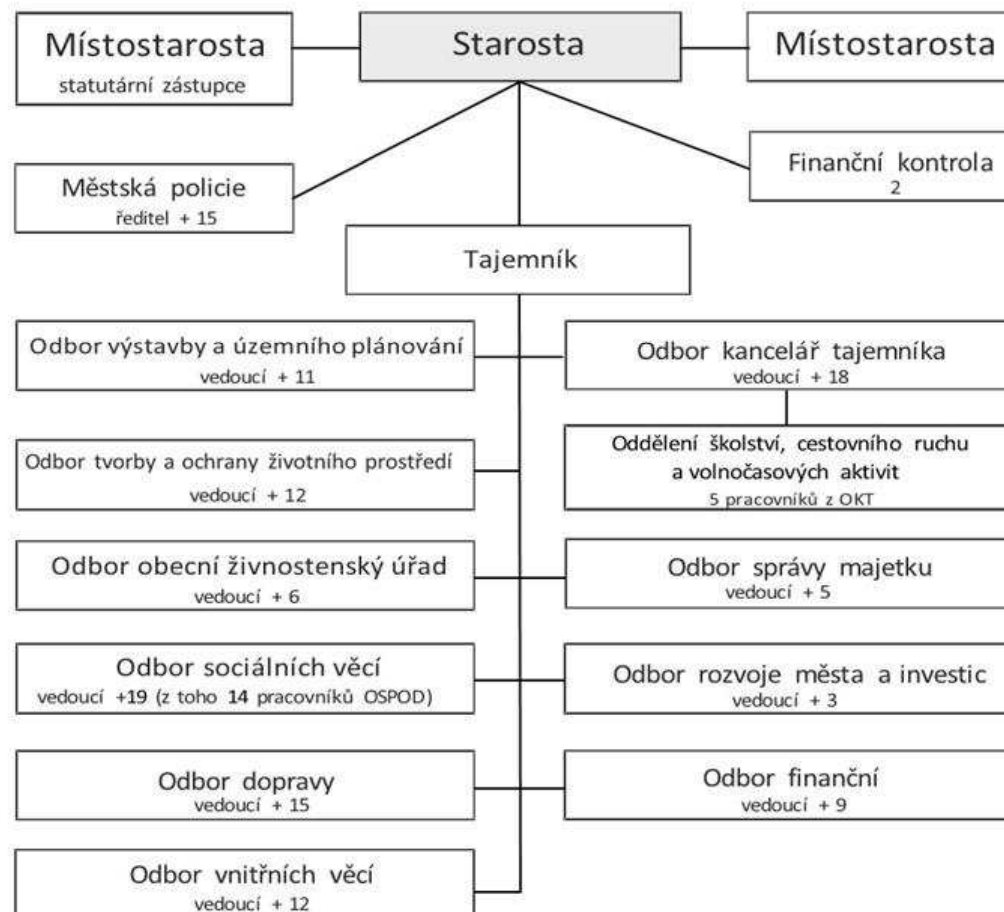
Starosta

- specifický orgán, který zastupuje obec navenek (podepisuje za ni např. právní předpisy obce) X nelze právní jednání bez předchozího souhlasu orgánu obce, je-li požadován – jinak absolutní neplatnot
- volen zastupitelstvem, kterému je odpovědný
- v případě potřeby zastupován místostarosty

Obecní úřad

- orgán působící hlavně v přenesené působnosti (přenesená působnost tam kde není svěřeno jinému orgánu obce)
 - v rámci ní vytváří specializované odbory (např. odbor životního prostředí, dopravy, přestupkový, odbor stavebního úřadu, ...)
- podpůrně působí též v samostatné působnosti obce
- tajemník obecního úřadu (ve II. a III. se obligatorně)
 - odpovídá za plnění úkolů starostovi, který je v čele OÚ

Struktura obecního úřadu - příklad



Statutární města

- § 4 odst. 1 zákona o obcích: *Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov.*
- územní členění na základě **statutu** (OZV)
- **fakultativní členění** na městské části/obvody
- **magistrát** (městský úřad) a **primátor** (starosta), ostatní orgány mají pojmenování obdobné jako je tomu u obcí, resp. jiných měst
- městské obvody a městské části **jednají za statutární město** v záležitostech jim svěřených **zákonem a v mezích zákona statutem**.
- městské obvody a městské části **nemohou vydávat** obecně závazné vyhlášky nebo nařízení.

- ³⁷
- další úprava v § 130 a násl. zákona o obcích

Příklad členění – statutární město Brno



Hlavní město PRAHA

- má postavení obce i VÚSC („kraje“)
- na městské části se člení tzv. ze zákona
- některé vnitřní vztahy upraveny přímo zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jiné STATUTEM
- dále principiálně obdobný vnitřní režim jako u statutárních měst

Kraj jako vyšší územní samosprávný celek

- **základ kraje**
 - osobní
 - územní
 - ekonomický
 - mocenský aspekt
- **veřejnoprávní korporace**
- **vlastní majetek**
- **vystupuje vlastním jménem na vlastní odpovědnost**
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- formálně zřízeny s účinností od 1. 1. 2000

Vztah obcí a krajů (oblast samostatných působností):

- respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí
- kraj má vyšší nikoliv nadřazené postavení
- princip subsidiarity

Orgány kraje

- **zastupitelstvo kraje**
 - výbory zastupitelstva (finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost, další fakultativně)
- **rada kraje**
 - komise rady
- **hejtman**
- **krajský úřad**
 - ředitel KÚ
- **zvláštní orgány kraje**

Specifické rysy profesní samosprávy

- Významný projev decentralizace VS ve státě – profesním komorám se svěřuje regulace výkonu některých profesí (na nichž je výrazný veřejný zájem), a to těmi, kdo je sami vykonávají
- exkluzivita osobního substrátu zájmové korporace X personální základ obce
- k získání členství se vyžadují předpoklady – určité vzdělání, absolvování praxe a vykonání zvláštních profesních zkoušek X u obce každý občan ČR
- Vydávány tzv. stavovské předpisy – vnitřní předpisy korporace (srov. právní předpisy obcí a krajů)
- existence dohledu (kontroly) orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání – možnost kárného potrestání za porušení právních předpisů nebo i stavovských předpisů – zajištěno skrze povinné členství
- nucené povinné členství jako podmínka k výkonu příslušného povolání
- povinnost platit pravidelně příspěvky na provoz

Profesní samospráva

- advokátní komora, notářská komora, exekutorská komora,
- lékařská komora, stomatologická komora, lékárnická komora, komora veterinárních lékařů,
- komora architektů, komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,
- komora daňových poradců, komora auditorů, komora patentových zástupců

Vysoké školy

- nejvyšší článek vzdělávací soustavy – terciální vzdělávání – pouze vysoká škola má oprávnění udělovat akademické tituly
- Dělení vysokých škol:
 - **veřejné**
 - **soukromé**
 - **státní**
- **Veřejná vysoká škola**
 - přiznává akademické tituly
 - koná habilitační řízení
 - koná řízení ke jmenování profesorem
 - používá akademické insignie a koná akademické obřady
 - **financovány** ze státního rozpočtu, poplatky spojené se studiem, výnosy z doplňkové činnosti, dary, rozpočet ÚSC a další.

Veřejná vysoká škola

- **samospráva** – rozhoduje o vnitřní organizační struktuře, počet přijatých uchazečů, tvorba a uskutečňování studijních programů, organizace studia, vědecké/výzkumné a další tvůrčí činnosti, rozhoduje v pracovněprávních věcech, hospodaření, výše poplatku za studium...
- Samosprávné
 - Akademický senát
 - Rektor
 - Vědecká (akad.) rada
 - *Disciplinární komise*
 - *Rada pro vnitřní hodnocení*

Podíl občanů na veřejné správě.

- Čl.21 odst. 1 Listiny

Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

- základní předpoklad pro výkon přímé i zastupitelské demokracie

- institucionální mechanismus k řešení rozporů :

je spíše pravidlem než výjimkou, že obecný zájem je odlišný od všech zájmů individuálních. Nutnost společenského spolužití proto vyvolává neustálé napětí, a tím i potřebu hledání souladu a rozhodování kolizních případů

Referendum

– Místní referendum

- zákon 22/2004 Sb., o místním referendu
- oprávněné osoby (právo volit do zastupitelstva)
- souhlas/nesouhlas s konkrétně položenou otázkou
pouze v samostatné působnosti + některé výjimky (§ 7)
- v některých případech je obligatorní (zásadní změny území obce)
- koná se - na základě usnesení zastupitelstva nebo na návrh přípravného výboru
- platnost a závaznost

– Krajské referendum

- zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu – právní úprava obdobná jako u místního referenda + specifika

Petice

Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen "**petice**").

Právo na informace ve veřejné správě

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
§ 2

Povinnost poskytovat informace

- *(1) Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

Děkuji za pozornost

Prameny ke studiu:

- PRŮCHA, Petr. Správní právo, obecná část. 9. doplněné a aktualizované. Brno: MU Brno, 2024, s. 184 – 250.
- Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 97 - 128