**Masarykova univerzita v Brně**

Ekonomicko-správní fakulta

Studijní obor: Administration publique

# VEŘEJNÁ SPRÁVA
# A EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR

## PUBLIC ADMINISTRATION
## AND EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

Ing. David Špaček

Autor:

Mgr.Vítězslava Fričová

Brno, duben 2005

digitálně podepsáno 2006.03.30 13:41:24 +02'00'
středisko vědeckých informací

Masarykova univerzita Brno
Ekonomicko-správní fakulta

Katedra veřejné ekonomie

Akademický rok 2004/2005

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

| | |
|---|---|
| **Pro** | **Mgr. F R I Č O V Á Vítězslava** |
| **Obor** | **L´Administration publique (Veřejná správa)** |
| **Název tématu:** | **Veřejná správa a evropský správní prostor** |

**Zásady pro vypracování:**

**Problémová oblast:**

Veřejná správa v ČR, její organizace a reforma, evropský správní prostor, evropská integrace

**Cíl práce:**

Charakteristika veřejné správy v České republice, její srovnání s veřejnou správou zemí Evropské unie a zařazení do „evropského správního prostoru", perspektivy reformy veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

**Postup práce a použité metody:**

1. Vymezení předmětu, cíle práce a metod zkoumání.
2. Sběr informací.
3. Analýza získaných informací, komparace teoretických a praktických poznatků.
4. Zhodnocení a závěry vyplývající z analýzy.

**Rozsah průvodní zprávy bez příloh:** **60 - 70 stran**

**Seznam odborné literatury:**

Pomahač, R.; Vidláková, O.: Veřejná správa, Praha, C.H.Beck, 2002
Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství, Praha, 1999
Pomahač, R.; Videmannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, Praha, VŠE, 2003
Chandler, J. A.: Místní správa v liberálních demokraciích, Brno, Doplněk, 1998
Wrigh, G.; Nemec, J.: Management veřejné správy: Teorie a peaxe (Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní evropy), EKOPRESS, 2002
Průcha, P.: Správní právo (Obecná část), Brno, MU, 2003
Hendrych, D.: Správní právo (Obecná část), Praha, Linde, 2003
Klokočka, V.; Wagnerová, E.: Ústavy státu EU, Praha, Linde, 1997

Relevantní legislativa

Informace z www stránek (www.europa.eu.int)

**Vedoucí diplomové práce:** **Ing. David Špaček**

**Datum zadání diplomové práce:** **19.3.2004**

**Datum odevzdání diplomové práce:** **22.4.2005**

| | |
|---|---|
| ..... | ..... |
| **Vedoucí katedry** | **Děkan** |

**V Brně dne 19.3.2004**

# BIBLIOGRAFICKÁ IDENTIFIKACE

| | |
|---|---|
| Jméno a příjmení autora: | Mgr. Vítězslava Fričová |
| Název práce: | Veřejná správa a evropský správní prostor |
| Název v angličtině: | Public Administration and European Administrative Space |
| Vedoucí diplomové práce: | Ing. David Špaček |
| Rok obhajoby: | 2005 |


**Anotace**

Diplomová práce nejprve charakterizuje veřejnou správu, její organizaci a kontrolu. Další část je věnována principům tzv. evropského správního prostoru z pohledu dokumentů Evropské unie, Rady Evropy a OECD. Následuje rozbor reforem veřejné správy obecně a stav reformy v České republice.

***Annotation***

The thesis describes public administration, its organization and its control. The following part is dedicated to the principles of European Administrative Space on the basis of the documents of the European Union, Council of Europe and OECD. Then comes the analysis of the public administration reforms in general and the state of the reform in the Czech Republic.



**Klíčová slova**: veřejná správa, evropské správní právo, evropský správní prostor, principy dobré správy, reformy veřejné správy, Evropská unie, Rada Evropy, OECD

**Keywords:** public administration, european administrative law, European Administrative Space, principles of good governance, reformes of public administration, European Union, Council of Europe, OECD

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Veřejná správa a evropský správní prostor* vypracovala samostatně pod vedením Ing. Davida Špačka a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

V Brně dne 21. dubna 2005

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Ing. Davidu Špačkovi za cenné připomínky a rady, kterými přispěl k vytvoření této práce.

# OBSAH

**SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK ..... 9**

**ÚVOD ..... 10**

**1. VEŘEJNÁ SPRÁVA ..... 11**

1.1 Základní vymezení veřejné správy ..... 11

1.1.1 Správa a řízení ..... 11

1.1.2 Veřejná a soukromá správa ..... 13

1.1.3 Formální a materiální pojetí veřejné správy ..... 15

1.1.4 Státní správa a samospráva ..... 16

1.2 Organizace veřejné správy ..... 17

1.2.1 Pojem organizace veřejné správy ..... 17

1.2.2 Organizační principy ..... 18

1.2.3 Organizace veřejné správy v ČR ..... 22

1.3 Kontrola veřejné správy ..... 25

1.3.1 Kontrola veřejné správy, její dělení ..... 25

1.3.2 Systém kontroly veřejné správy v ČR ..... 27

**2. EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR ..... 31**

2.1 Evropské správní právo ..... 31

2.1.1 Evropská integrace ..... 31

2.1.2 Správní právo v Evropě ..... 35

2.2 Evropský správní prostor ..... 40

2.2.1 Vývoj ..... 40

2.2.2 Definice a nástroje potřebné k realizaci ..... 42

2.2.3 Principy ESP podle OECD a EU ..... 45

2.2.4 Správněprávní standard Rady Evropy ..... 52

**3. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY ..... 57**

3.1 Správní reformy obecně .....57

3.1.1 Definice reforem veřejné správy .....57

3.1.2 Pojetí a vývoj reforem veřejné správy ..... 59

3.2 Reforma veřejné správy v České republice .....64

3.2.1 Vývoj správní reformy ..... 65

3.2.2 Naplnění principů dobré správy v ČR ..... 79

**ZÁVĚR ..... 86**

**SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY ..... 88**

# SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

| | |
|---|---|
| ČR | Česká republika |
| EHS | Evropské hospodářské společenství |
| ECHMS | Evropská charta místní spolupráce |
| ECHRS | Evropská charta regionální samosprávy |
| ES | Evropská společenství |
| ESP | Evropský správní prostor |
| ESUO | Evropské společenství uhlí a oceli |
| EU | Evropská unie |
| EURATOM | Evropské společenství pro atomovou energii |
| CPI | Index vnímání korupce |
| LZPS | Listina základních práv a svobod |
| NKÚ | Nejvyšší kontrolní úřad |
| NPM | New Public Management |
| OECD | Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj |
| OSN | Organizace spojených národů |
| PrF MU | Právnická fakulta Masarykovy univerzity |
| Sb. | Sbírka zákonů České republiky |
| VÚSC | Vyšší územně samosprávné celky |

# ÚVOD

Fenomén veřejné správy, její obsah a vývoj v českém i zahraničním měřítku zůstává v centru pozornosti řady odborníků. Jedná se o ústřední správněprávní pojem charakterizující základní znaky státního uspořádání, který s rozvojem nadnárodních struktur získává nový rozměr a obsah. V souvislostech s veřejnou správou se začíná hovořit o globálním vládnutí a spravování, univerzalitě práva se společnými právními pravidly a principy, evropském správním prostoru či modernizaci veřejné správy.

S přelomem 20. a 21. století se z České republiky stává samostatný demokratický právní stát, což vyžaduje řadu změn v ekonomickém i právním životě společnosti. Právní řád let minulých je postupně nahrazován předpisy respektujícími základní práva a svobody člověka, občanu je dána větší možnost podílet se na správě věcí veřejných. Česká republika se stává členem řady mezinárodních organizací (Rada Evropy, OECD, Evropská unie), čímž na sebe přebírá množství povinností a úkolů, které je třeba plnit a respektovat.

Cílem mé práce je vymezení stavu veřejné správy v České republice ve vztahu k evropskému správnímu prostoru a principům dobré správy za použití metody obsahové analýzy odborné literatury, legislativy, dokumentů OECD a Rady Evropy a dalších relevantních informací.

V práci se zaměřím nejprve na obecnou charakteristiku veřejné správy, její pojem, organizaci a kontrolu (1. kapitola), následně na evropské pojetí veřejné správy rozebráním pojmů evropské správní právo a tzv. evropský správní prostor z pohledu dokumentů Rady Evropy, OECD a Evropské unie (2. kapitola), a nakonec na reformu veřejné správy (3. kapitola). Podrobněji rozeberu zejména vývoj a současný stav reformy veřejné správy v České republice.

# 1. VEŘEJNÁ SPRÁVA

## 1.1 Základní vymezení veřejné správy

### 1.1.1 Správa a řízení

**Správou** se v obecném smyslu rozumí zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl. Je to činnost, jejímž smyslem a podstatou je řízení určitých záležitostí, přičemž toto jednání je charakteristické určitou trvalostí, systematičností a plánovitostí a slouží k dosahování určitého cíle. Merklem je správa chápána v nejširším smyslu jako každá záměrná lidská činnost, směřující k dosažení určitých lidských účelů.[1]

Jiná definice charakterizuje správu jako regulační činnost soustředěnou na volbu prostředků k dosažení cílů stanovených řídícími orgány.[2] Toto pojetí odpovídá době, kdy v podmínkách socialistického státu rozlišení správy veřejné a správy soukromé nemělo ani teoretický, ani praktický smysl, a to zejména ke zcela zanedbatelnému společenskému významu ekonomické stránky správy soukromé.

Jak uvádí Skulová, pro současné autonomičtější a demokratičtější zakotvení veřejné správy v právním systému je předpokládán významný podíl vlastních cílů, které si orgány správy samy stanoví, a to zejména v rámci své samostatné působnosti, tj. ve sféře samosprávy. V případě samosprávy je nutno zdůraznit, že autonomie stanovování vlastních cílů je v rámci vlastní rozhodovací činnosti samosprávných subjektů přímo příznačná, a jako taková je omezována právní regulací pouze negativně.[3] Cíle ani úkoly veřejné správy si přitom veřejná správa nestanoví zpravidla sama.

Na pojem správy není vždy nahlíženo v jednom významu. Jeho obecnému pojetí bude zřejmě nejvíce vyhovovat, jestliže bude pojem správa chápán jako termín relativně samostatný, který postihuje obecně chápanou řídící činnost souběžně doplňovanou činností regulační, realizovanou v rámci ohraničených organizačních systémů. Takto chápaná správa vystupuje tedy

---

[1] Merkl, A.: Obecné právo správní, 1. vydání, Nakladatelství Orbis 1932, díl I, str. 2
[2] Máša, M.: Socialistická správní věda, 1. vydání, Univerzita J. E. Purkyně, Brno 1985, str.9
[3] Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 1. vydání, Prf MU, Brno 1995, str. 9 a násl.

jako soubor činností, jejichž prostřednictvím se realizuje ve vymezeném organizačním rámci v úvahu přicházející řízení a současně se i zajišťuje chod a potřebná stabilita řízených procesů.[4]

**Řízení** je specifickou společenskou činností, pro kterou je charakteristická společenská účelnost a cílevědomost jejího zaměření. Svou podstatou řízení představuje usměrňovací proces, zaměřený na dosahování určitého společenského účelu. Z hlediska obecné teorie řízení lze řízení charakterizovat jako působení lidí na složité dynamické systémy za účelem zabezpečení jejich optimálního fungování a vývoje směřujícího k dosažení stanovených systémových resp. společenských cílů. Logickým smyslem společenského řízení je ovlivňování chování podřízených subjektů žádoucím směrem. Řízení je vždy ovlivňujícím procesem, směřujícím k zajištění dosažení zamýšleného nenáhodného stavu, v souladu s vytyčeným cílem. O řízení lze proto mluvit všude, kde dochází k cílenému ovlivňování chování jiného subjektu subjektem, který je vůči ovlivňovanému subjektu v nadřazeném postavení.[5]

Je zřejmé, že termín správa je svým rozsahem termínem užším než je termín řízení. Správa na rozdíl od řízení nemůže a také neprobíhá libovolně kdekoliv a vůči komukoliv, ale uplatňuje se pouze v systémových, relativně uzavřených celcích a normativně vymezených vztazích. Obsahově správa navíc zahrnuje regulaci, přičemž regulační prvek správy předpokládá předchozí dosažení předmětného stavu jako stavu před tím nového a neexistujícího. Regulace tak navazuje na výsledky řízení a v závislosti na tom, že jejím cílem je udržet předchozí kvantitativně vyjádřitelný stav, mohou být výsledkem samotné regulace pouze kvalitativní změny. Správa tedy přichází v úvahu jen tam, kde je stanoven určitý relativně trvalý řád, na jehož stabilitě je zájem, a proto je ji třeba zajišťovat. Správa, zahrnující ve vymezeném rozsahu a smyslu jak řízení tak regulaci, potom svým působením současně zabezpečuje kvantitativní i kvalitativní změny.

[4] Průcha, P. a kol.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1993, str. 14 a násl.
[5] Svatoň, J., Jahelková, K. : Člověk, řízení a instituce, 1. vydání, Prf MU, Brno 1991, str.16 a násl.

Vzhledem k uvedené povaze správy je ji potom možno označit za proces cílené aktivizace i cílené stabilizace chování.[6]

### 1.1.2 Veřejná a soukromá správa

Pojem správa jako lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl v sobě v obecném smyslu zahrnuje jak správu soukromou, tak i správu veřejnou. Zatímco veřejná správa je charakterizována zejména tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, je správa soukromá charakteristická naopak tím, že je vykonávána především v zájmu spravovaných subjektů. Soukromá správa je tedy v tomto ohledu správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu osobami, sledujícími určitý vlastní cíl a řídícími se přitom vlastní vůlí. Určit hranice mezi veřejnou a soukromou správou však zdaleka není tak jednoduché. Problém její nejednoznačné vymezitelnosti se projevuje jako určitý odraz vztahu práva veřejného a práva soukromého.

V juristickém pohledu normativní školy považuje Hoetzel hranici mezi právem veřejným a soukromým za relativní v tom smyslu, že nelze předem o všech vztazích říci, zda se svou podstatou hodí pod tu či onu právní úpravu. Podle jeho názoru je rozhodujícím kritériem historický vývoj a účel.[7] Představitelé tzv. mocenské teorie, vycházejí z názoru, že orgány veřejné správy se nacházejí v nadřazeném postavení vůči spravovaným subjektům a na základě tohoto pro ně vyplývá pravomoc upravovat jejich právní postavení jednostrannými právními akty mocenské povahy.

To lze např. sledovat u Pošváře, který spatřuje hlavní rozdíl mezi správou soukromou a správou veřejnou zejména v normativní vázanosti spravujícího subjektu a současně i ve sledovaném cíli. Při soukromé správě je podle něj spravující subjekt zcela nezávislý při svém rozhodování a právním řádem je vázán pouze negativním vymezením zakázaného, resp. nepovoleného jednání. Soukromá správa je pak výlučně závislá na vlastní vůli subjektu a je řízena výlučně libovolnou činností jednotlivce podle postulátů směřujících k dosažení osobně stanoveného cíle. Při veřejné správě

---

[6] Svatoň, J., Jahelková, K. : Člověk, řízení a instituce, 1. vydání, Prf MU, Brno 1991, str. 86

[7] Hoetzel, J.: Československé správní právo: část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 34 a Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 1. vydání, Prf MU, Brno 1995, str. 11

je spravující subjekt vázán právním řádem naopak daleko více, a to jak zvláštními právní normami upravujícími příslušný úsek veřejné správy, tak zvláštními normativními akty, jimž je spravující subjekt podroben. Normativní prvek při veřejné správě zpravidla převládá proti prvku osobnímu. Volná úvaha při veřejné správě je pak podřízena postulátům státu či veřejnoprávní korporace, v jejíž službě se správa provádí.[8]

Rovněž Průcha charakterizuje veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí, která je prováděna ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.[9] Tuto charakteristiku doplňuje Hendrych, podle kterého je soukromá správa spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměňována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti vrchnostenské.[10] Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou ale vidí nejen v míře právní vázanosti, ale i v cíli, který je sledován. Soukromá organizace si totiž určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů. Správní úřady, orgány a veřejnoprávní organizace mají dále při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.[11]

Rozlišování veřejné a soukromé správy je významné pro veřejnou správu mj. proto, že na výkonu veřejné správy se za určitých okolností mohou podílet také subjekty se soukromoprávním postavením. To přichází v úvahu tehdy a tam, kde si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, které by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů.[12]

---

[8] Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno 1946, str. 26
[9] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 3. přepracované vydání, MU, Brno 2001, str. 11
[10] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str.2
[11] Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 13
[12] Průcha, P.: Základy veřejné správy a správního práva, 2. doplněné a přepracované vydání, Prf MU, Brno 1994, str. 25

### 1.1.3 Formální a materiální pojetí veřejné správy

K veřejné správě lze přistupovat z hlediska materiálního (funkcionálního, funkčního) a z hlediska formálního (institucionálního, organizačního).

Ve **formálním pojetí** (někdy též „institucionálním/organizačním“) představuje veřejná správa účelově zaměřený systém, zřízený resp. vybudovaný za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy, či jinak vyjádřeno, za účelem realizace veřejné správy jako činnosti zvláštního druhu. Těžiště realizace činnosti veřejné správy přitom spočívá v realizaci obsahu norem správního práva hmotného, které zahrnují specifikaci práv a povinností adresátů veřejnosprávního působení v jednotlivých oblastech a úsecích veřejné správy jako uceleného systému, při současném využití obsahu organizačních, kompetenčních i procesních norem správního práva. Taková realizace činnosti veřejné správy není možná bez jejího příslušného zaměření a možnosti využití jí odpovídajících prostředků.[13] V tomto pojetí se klade důraz na instituce, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům. J. Hoetzel definoval správu ve formálním smyslu jako činnost orgánů označených jako správní úřady.

Z **materiálního hlediska** (někdy též „funkčního“) je v úzkém slova smyslu veřejná správa chápána jako činnost vázaná právem, v širším pojetí pak jako nedostatečná diferenciace mezi správní a vládní činností. Negativní definice veřejné správy chápané v materiálním smyslu vychází v podstatě z dělby moci na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou.[14] Rovněž podle Průchy lze veřejnou správu v rovině státní činnosti vymezit negativně, jako tu státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví, tj. tu činnost, která ze státní činnosti zbývá po odečtení činnosti zákonodárné a činnosti soudní.[15] Stejně jako je obtížné definovat jednoznačně veřejnou správu, tak je i obtížné odlišit veřejnou správu

---

[13] Průcha, P.: Základy správního práva a veřejné správy, 2. doplněné a přepracované vydání, Prf MU, Brno 1994, str. 169

[14] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 3

[15] Průcha, P.: Základy správního práva a veřejné správy, 2. doplněné a přepracované vydání, Prf MU, Brno 1994, str. 28

od zákonodárství, soudnictví a vlády. Tyto činnosti jsou totiž uskutečňovány vykonavateli, u nichž se mohou částečně překrývat. Rozhodujícím kritériem pro odlišení všech těchto činností není ani tak hledisko materiální, ale formální.

Materiální a formální vymezení veřejné správy se zcela nekryjí. Zatímco v prvém případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti a tato činnost se nepřisuzuje toliko správní úřadům nebo orgánům obdobným, ale všem veřejným orgánům, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha instituce a veřejné úkoly, které má v rámci institucionalizované dělby moci plnit, a které jsou jí jako působnost přikázány.[16]

### 1.1.4 Státní správa a samospráva

Jak již bylo uvedeno, chápe se veřejnou správou ve společnosti zorganizované ve stát správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o veřejnou moc, jíž je nadán v prvé řadě sám stát, a dále touto mocí disponují jím aprobované subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí.[17] Již z této charakteristiky vyplývá jednoznačně vnitřní strukturovanost pojmu veřejná správa, neboť zatímco jedna její součást je vykonávaná státem, je zbývající část vykonávána dalšími subjekty státem aprobovanými a povolanými ke správě veřejných záležitostí. V nejobecnější formulaci je tak veřejná správa z organizačního hlediska představována soustavou orgánů státní správy, veřejnoprávními korporacemi a případně dalšími subjekty pověřenými jejím výkonem, z funkčního hlediska pak výkonnou činností těchto subjektů, či jinak řečeno veřejnou správou státní a samosprávou, která je dále vnitřně členěna na samosprávu územní a samosprávu zájmovou.[18]

**Státní správa** je veřejná správa uskutečňovaná státem. Je jednou z forem činnosti státu, kterou lze negativně vymezit jako tu státní činnost, jenž stát vykonává vedle zákonodárství a soudnictví. Svou povahou je státní

[16] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 4
[17] Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 1. vydání, Prf MU, Brno 1995, str. 29
[18] Nedorost, L.: Několik poznámek k postavení veřejné správy, ASPI, 30. 7. 2000

správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky klasického řízení a prvky regulace. Státní správu lze charakterizovat jako činnost, která je výkonná a nařizovací – státní správa v rámci výkonné moci zajišťuje provádění norem a v mezích jejich zmocnění vlastními normativními akty dále usměrňuje regulované vztahy, a podzákonného charakteru – vlastní činnost státní správy může probíhat pouze v mezích zákonů.

**Samospráva** je naproti tomu veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. Ve veřejné správě samospráva představuje výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. [19]

Přenos výkonu státní správy ze státu na nestátní subjekty je jedním ze znaků decentralizace státní moci, kdy je výkon státní moci přenášen na orgány územní samosprávy, orgány zájmové samosprávy a právnické a podnikající fyzické osoby. I tato správa je podzákonného charakteru s výkonnými a nařizovacími prvky.

V současné době můžeme pozorovat stále častější přesun výkonu veřejné správy na veřejnoprávní korporace.

## 1.2 Organizace veřejné správy

### 1.2.1 Pojem organizace veřejné správy

Pojem organizace v obecné rovině v sobě skrývá mnoho významů. Organizace může být chápána jako **činnost**, jejímž obsahem je proces vytváření organizační struktury a vytváření vzájemných vztahů mezi uspořádanými prvky. Organizace je také **instituce**, tedy cíleně uspořádaný celek složený z lidských a věcných prvků, nebo **struktura**, kterou rozumíme vnitřní složení určitého celku představované jednotlivými prvky, a to s příslušnými vnitřními vazbami. Pod pojmem organizace si můžeme představit i **systém**, tedy funkční, vnitřně diferencovaný a strukturovaný

[19] Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1998, str. 46 - 48

celek, jehož kvalita je dána z části sumou kvalit jeho vnitřních prvků, a dále pak způsobem jejich vzájemného uspořádání. V pojetí Skulové se organizací veřejné správy rozumí celá soustava subjektů veřejné správy. [20]

Hendrych rozlišuje organizace podle typů a druhů. Typy organizace jsou **univerzální** (jednota uspořádaných, navzájem propojených částí), **institucionální** (orientace na subjekty správy a organizaci jako ucelenou jednotku), strukturální (systém základních pravidel, která vytvářejí rámec pro určitou činnost) a funkční (organizace jako vědomě vytvářená činnost). Druhy organizace jsou formální a neformální. **Formální** organizace uskutečňuje zamýšlené, stálé a cílově zaměřené vztahy, má pevnou strukturu, pravidla jednání a formální komunikační systém. Při své výstavbě se řídí určitými organizačními pravidly, která se také označují jako organizační principy. **Neformální** organizace znamená spontánně vznikající vztahový systém, jehož základními prvky jsou osobní přání a očekávání, sympatie, neformální komunikace a neformální vytváření skupin. Organizace veřejné správy tak představuje problematiku typově ohraničenou jako institucionální a druhově jako formální. [21]

### 1.2.2 Organizační principy

Organizace veřejné správy jako celek, stejně jako postavení jejích jednotlivých organizačních subsystémů i jednotlivých správních orgánů je výrazem uplatnění **organizačních principů** veřejné správy. Jedná se o doporučení založená na ověřených a úspěšných postupech organizování nejen veřejné, ale i soukromé správy. Tyto principy mají svůj původ ve formálních teoriích organizace. Z hlediska výstavby veřejné správy se tradičně nejvíce používá následující členění. [22]

---

[20] Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1998, str. 52
[21] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 203
[22] Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 81 – 88, Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1998, str. 54 - 67

## A Územní a věcný princip

**Územní princip** představuje stav, kdy je působnost správního úřadu nebo správního orgánu výlučně nebo převážně určována územním hlediskem, které vede k soustředění veškeré nebo převážné části správní agendy v určitém územním celku do jedné správní organizační jednotky.

Rozlišujeme správní úřady ústřední, které působí na území celého státu, např. ministerstva, resp. jiné správní úřady (např. Český statistický úřad). Dále jsou podle tohoto principu organizovány správní úřady vykonávající správu v menších územních obvodech, než je území celé republiky, které jsou místními správními úřady, např. krajské úřady působí v rámci krajů podle územního členění státu nebo obvodní báňské úřady, u nichž obvod působení je z hlediska územního přizpůsoben výskytu nerostů.[23]

Oproti tomu se **věcný princip** vyznačuje tím, že jeho uplatnění je dáno výlučně nebo alespoň převážně obsahovou stejnorodostí nebo příbuzností správní agendy. To vede zpravidla ke zřizování specializovaných orgánů či úřadů, které vyjadřují provedenou dělbu práce.

Správní úřady jsou takto rozlišovány podle oborů (resortů), např. správní úřady v oboru školství, zdravotnictví, živnostenského podnikání, kde např. funguje jako ústřední živnostenský úřad Ministerstvo průmyslu a obchodu a na místní úrovni živnostenské úřady.

## B Centralizace a decentralizace

Význam těchto principů spočívá v tom, že v podmínkách, kde převažují velké soustavy , je nezbytná nejen určitá míra centralizace, ale v zájmu jejího optimálního fungování i příslušná míra decentralizace. Optimální organizační strukturu je tedy nutno hledat kompromisním řešením vztahu centralizace a decentralizace.

V **centralizovaných** organizačních soustavách je pravomoc soustředěna převážně u nejvyššího organizačního článku a její konkrétní

[23] Polián, M.: Postavení správního úřadu v organizaci veřejné správy, Veřejná správa č. 36/99, www.mvr.cz/casopisy/s/1999/99_36/36konz.html, 28. 2. 2005

rozdělení na nižší stupně je potom výsledkem delegování neboli poskytování jisté míry moci řídícím pracovníkům nižšího stupně.[24] Jako příklad centralizovaného správního úřadu lze uvést Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví.

**Decentralizovaný** systém veřejné správy se vyznačuje tendencí přenášet část výkonu veřejné správy z originárního nositele – státu na jiné právní subjekty, včetně pravomoci a odpovědnosti. Decentralizace odpovídá na požadavek, že by se mělo rozhodovat na úrovni, která má dostatek informací k dobrému a včasnému řešení problému a současně, aby byla zajištěna vysoká odbornost rozhodování ve věci. Státní orgány a úřady nemohou zasahovat do samostatné působnosti jiných nositelů veřejné správy, ale je jim ponecháno právo kontroly nad výkonem této působnosti (např. ve směru dodržování zákonů a ostatních obecně závazných předpisů).

Rozlišujeme decentralizaci pravomoci a decentralizaci činnosti. Decentralizace pravomoci je případ, kde vyšší organizační složka postupuje relativně trvale část své pravomoci organizační složce nižší a to tím, že jí pověřuje rozhodováním některých otázek. Decentralizace činnosti potom znamená, že vyšší organizační složka svěřuje nižší organizační složce jen výkon určité činnosti.[25]

### C Koncentrace a dekoncentrace

Tyto principy se projevují jako horizontální nebo vertikální slučování správních úřadů či orgánů spojených se změnou správní agendy v rámci jednoho organizačního systému veřejné správy.

Horizontální koncentrace znamená soustředění veškerých úkonů správy na stejné úrovni do jednoho úřadu (např. Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví), zatímco horizontální dekoncentrace se projevuje opačně – rozdělení úkolů do více úřadů na stejné úrovni (např. úřady práce).

[24] Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1998, str. 55
[25] Tamtéž, str. 57

Vertikální koncentrace nebo dekoncentrace v takovém rozdělení působnosti mezi vyšším a nižším stupněm, které představuje buď soustředění působnosti v úřadu na vyšší úrovní nebo naopak jejím delegováním na úřad nižší úrovně (např. ministerstvo financí – finanční ředitelství).[26]

### D Princip kolegiální a monokratický

Tyto principy vyjadřují rozdíl v povaze orgánu, který je příslušný činit rozhodnutí. **Kolegiální** orgán přijímá rozhodnutí usnesením, které je výsledkem hlasování o návrhu v kolektivu osob, který tento orgán tvoří. Předpokladem je stanovení procedurálních pravidel, jejichž dodržení je podmínkou přijetí. Kolegiální princip výstavby zmenšuje pravděpodobnost chyby v řízení a možnost zneužití vedoucích postavení. Tento princip se uplatňuje převážně v samosprávě.

Pro **monokratický** orgán je příznačné, že pravomoc rozhodovat je svěřena jediné osobě. Významnou roli zde hraje možnost delegovat pravomoc rozhodovat a řídit na podřízené, kdy však nesmí být narušen soulad pravomoci a odpovědnosti. Jedná se především o otázku vnitřní dělby práce a efektivnosti činnosti úřadu.[27] Princip monokratického orgánu je uplatňován převážně ve státní správě.

### E Systém volební a jmenovací

Předmětné principy vyjadřují rozdílné způsoby ustavování správních orgánů, a to ustavování buď **volbou** nebo **jmenováním**. Jmenování může být svěřeno i kolegiálnímu orgánu (např. vládě), jedná se pak o projev vůle kolegiálního orgánu. Volební princip je demokratičtější a umožňuje výběr respektovanějších představitelů, zatímco jmenovací princip představuje větší pravděpodobnost výběru kvalifikovaných odborníků. Jmenovací princip je však snáze zneužitelnější. Ve státní správě převládá uplatnění principu jmenovacího, v samosprávě volebního.

---

[26] Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 86
[27] Tamtéž, str. 88

### 1.2.3 Organizace veřejné správy v České republice

Ústavní základy veřejné správy v České republice jsou zakotveny v Ústavě České republiky (dále jen Ústava)[28] a ústavních zákonech, které společně s Listinou základních práv a svobod[29] tvoří ústavní pořádek České republiky (čl. 112 Ústavy). Ústava je nejvyšším právním předpisem, která definuje a provádí dělbu státní moci a konstituuje základní orgány státu.

Ústavní pořádek však neřeší organizaci a činnost veřejné správy jako celek. Na různých místech jsou ustanovení, která tvoří pro veřejnou správu bezprostředně platné právo nebo právo, které je konkretizované zákonem. Tato ustanovení se vztahují k činnosti i k organizaci veřejné správy. Institucionálně pojednává Ústava o veřejné správě v hlavě třetí, která se týká uskutečňování výkonné moci ve státě a v hlavě sedmé, která upravuje základy územní samosprávy.

U výkonné moci hovoří Ústava především o čtyřech aspektech, které se ústřední státní správy bezprostředně týkají: postavení a odpovědnosti vlády, způsobu zřízení ministerstev a jiných správních úřadů včetně stanovení jejich působnosti, úpravy právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech a pravomoci správních úřadů vydávat prováděcí právní předpisy.

Ustanovení vážící veřejnou správu jako činnost nalézáme v úvodních ustanoveních Ústavy a v Listině základních práv a svobod.

V praxi lze nalézt různé způsoby členění organizace veřejné správy. Za nejjasnější lze považovat institucionální členění podle subjektů, které veřejnou správu vykonávají.

---

[28] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

[29] Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

## A Ústřední orgány státní správy

Postavení ústředních orgánů státní správy upravuje zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen kompetenční zákon)[30].

Vrcholným ústředním orgánem státní správy je **vláda**, která má postavení orgánu s všeobecnou působností. Ústava vládu charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67/1 Ústavy). Vláda je kolegiální orgán, který se skládá z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. V rámci veřejné správy plní především funkci řídící a normotvornou. Svou řídící funkci však vláda uplatňuje pouze vůči vykonavatelům veřejné správy, ne vůči nepodřízeným subjektům. Jejich činnost reguluje především vydáváním nařízení, vládní politikou, koordinačními poradami apod.[31]

Administrativu s výkonem činnosti vlády zabezpečuje Úřad vlády, který nedisponuje vrchnostenskou pravomocí, a proto se nejedná o správní úřad.

Jako ústřední orgány státní správy dále působí ministerstva a další ústřední orgány státní správy, v jejichž čele nestojí člen vlády. Tyto orgány taxativně vymezuje kompetenční zákon.

**Ministerstva** jsou ústřední správní úřady s dílčí věcnou působností. V jejich čele stojí ministr, který řídí ministerstvo, vykonává působnosti a pravomoci ministerstvu svěřené a odpovídá za jeho činnost. V současné době existuje 15 ministerstev[32].

Vedle ministerstev existují **ostatní ústřední orgány státní správy**, v jejichž čele nestojí člen vlády, ale vedoucí jmenovaný vládou (respektive prezidentem). Obor působnosti těchto úřadů je užší a vztahuje se na odborně-technickou problematiku vyžadující zvláštní ústřední úřad.[33]

---

[30] Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo informatiky, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a spojů, Ministerstvo životního prostředí.

[31] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 223

[32] Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 1

[33] V České republice působí tyto orgány: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy se při své činnosti spolupodílí na tvorbě jednotné státní politiky a ve své působnosti tuto politiku také uskutečňují. V souvislosti s plněním svých úkolů mj. zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řeší stěžejní otázky, které předkládají vládě. Za svěřená odvětví předkládají vládě podklady potřebné pro sestavování návrhů státních rozpočtů.[34]

### B Specializované orgány státní správy

Na základě ustanovení zvláštních zákonů působí v jednotlivých územních jednotkách státu zvláštní, územně dekoncentrované orgány státní správy. Jde o specializované orgány, přímo odvozené od některých ústředních orgánů státní správy. Tyto orgány se orientují jen na některý úsek státní správy, nebo jen na některé činnosti. Jejich územní působnost se nemusí krýt s územním členěním státu (obce, kraje).[35] Za takovéto správní úřady lze považovat například celní úřady, úřady práce, živnostenské úřady, katastrální úřady, hygienické stanice, orgány správy sociálního zabezpečení nebo báňskou správu.

### C Organizace územní veřejné správy

Vzhledem k tomu, že veřejnou správu nelze logicky realizovat z jednoho místa, je výkon veřejné správy úrovňově strukturován, a to vždy v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu. Vedle ústřední správy tak přichází v úvahu ještě územní správa.[36] Územní správou se pak rozumí veškeré nižší úrovně správy než ústřední úroveň. Pro nejnižší úroveň územní veřejné správy se požívá výraz místní správa.

Organizace územní správy jsou v současné době představovány na místní úrovni obcemi a územní správou na krajské úrovni. Vedle úrovňového členění veřejné správy je však nutno brát v úvahu rovněž členění veřejné správy na státní správu a samosprávu. Primárním úkolem obcí a krajů je

---

rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Komise pro cenné papíry, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky.

[34] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 159

[35] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 3. přepracované vydání, MU, Brno 2001, str. 119

[36] Tamtéž, str. 118

totiž spravovat své vlastní záležitosti, tedy záležitosti osob na svém území a za tímto účelem spravovat vlastní majetek a normativními akty upravovat veřejné záležitosti. Teprve subsidiárním úkolem územních správních celků je v zastoupení státu vykonávat na svém území jeho jménem státní správu.[37]

#### D Orgány profesní a zájmové samosprávy

Vedle přenosu pravomocí k výkonu státní správy ze státu na jednotky územní samosprávy, došlo současně k přenosu některých pravomocí na orgány zájmové spolupráce. Jedná se o nejrůznější samosprávné veřejnoprávní korporace profesního a zájmového charakteru. Pro profesní organizace je charakteristické povinné členství jako podmínka pro výkon činností, jejichž správu tyto organizace zajišťují.[38]

## 1.3 Kontrola veřejné správy

Veřejná správa je ve své podstatě zvláštním druhem společenského řízení, jehož nedílnou součástí je kontrola. Kontrola se tak stává také nepostradatelným prvkem veřejné správy.

### 1.3.1 Kontrola veřejné správy, její dělení

Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrolou se zajišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co být mělo nebo být má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.[39]

Aby byla kontrola účinná, musí kontrolující splňovat určité předpoklady. Předně musí být kompetentní a musí mít potřebné informace o kontrolovaném subjektu. Dále musí postupovat pečlivě a svědomitě, být

[37] Ondruš, R.: Správní právo, 1. vydání, ESF MU, Brno 2004, str. 66

[38] V současnosti je to o Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komura ČR, Komora veterinárních lékařů ČR, Komora patentových zástupců, Česká advokátní komora, Komora auditorů a Hospodářská a agrární komora.

[39] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 259

osobně a věcně nepodjatý a mít kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a hodnocení činnosti kontrolovaného subjektu.[40] Důležitá je rovněž systematičnost kontroly.

Rozlišujeme kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. **Předběžná kontrola** spočívá v tom, že jinému orgánu, než který má pravomoc rozhodnout, se dává právo vyslovit nebo nevyslovit souhlas se zamýšleným rozhodnutím. Jde o akty, které mají povahu potvrzující nebo schvalující postup jiného orgánu. **Průběžná kontrola** je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu řešení. Zjištění závad v takových případech a jejich odstranění vede ke prospěchu dosažení zamýšleného cíle a přispívá k vyšší kvalitě rozhodnutí. **Následná kontrola** představuje konečnou kontrolu realizace zamýšleného cíle.[41]

Podle specifik výkonu kontroly a normativního založení ji lze rozdělit do následujících skupin.[42]

### A Kontrola právní

**Přímá kontrola** je vždy kontrolou právní, tedy vykonávají ji zákonem zřízené státní orgány či správní úřady nebo je vykonávána v rámci soustavy správních úřadů určitého typu jak zákonem výslovně stanovená funkce konkrétního orgánu či organizační složky uvnitř soustavy správních úřadů. Výkon kontroly je v daném případě zákonem stanoven jako výslovná povinnost příslušného kontrolujícího subjektu, který je povinen kontrolu vykonávat v rozsahu daném zákonem.

Přímou kontrolu lze rozdělit podle toho, kdo ji vykonává na **kontrolu vnitřní**, vykonávanou v rámci konkrétní soustavy správních úřadů jejím orgánem či organizační složkou a **kontrolu vnější**, kdy konkrétní správní úřad kontroluje subjekt, stojící zcela mimo jeho organizační soustavu či působnost příslušného vedoucího ústředního správního úřadu. Vnější kontrolu veřejné správy v současnosti vykonává státní zastupitelství a veřejný ochránce práv.

---

[40] Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 135
[41] Tamtéž, str. 136
[42] Ondruš, R.: Kapitoly z veřejné správy XI - Záruky zákonnosti a kontrola veřejné správy, ASPI, 1. 2. 2002

Jako **nepřímá kontrola** veřejné správy je chápána činnost správního a ústavního soudnictví. V případě rozhodovací činnosti soudů se jedná o kontrolu nepřímou, protože působení výsledků jeho rozhodovací činnosti působí přímo pouze a jenom v dané konkrétní věci.

### B Kontrola mimoprávní

Vedle subjektů vykonávajících přímou či nepřímou kontrolu právní zde existují i subjekty, jejichž existenci zákon umožňuje, a jejichž činnost má na výkon veřejné správy rovněž nezanedbatelný vliv. Tyto subjekty jsou vždy nestátního charakteru a v rámci své činnosti či působení se zaměřují na monitorování výkonu veřejné správy za účelem podchycení případných nezákonností, na něž nejrůznějším způsobem upozorňují. Jedná se např. o působení nestátních organizací, občanských sdružení nebo sdělovacích prostředků.

### C Kontrola zastupitelskými sbory

Zastupitelské sbory, a to jak zákonodárné, tak i místní, vykonávají kontrolu výkonu veřejné správy v tom nejširším slova smyslu. Kontrolní působnost zastupitelských sborů však nesmí v žádném případě zasahovat do výkonu veřejné správy ani ji jakkoliv ovlivňovat.

## 1.3.2 Systém kontroly veřejné správy v České republice

Kontrolu veřejné správy v České republice z Ústavy vykonává Parlament, Nejvyšší kontrolní úřad a soudy. Tato základní kontrolní struktura je doplněna o další články, které se označují jako zprostředkovatelské, protože vstupují mezi vykonavatele veřejné správy a občana. Sem patří zejména veřejný ochránce práv, popř. zvláštní komise zřizované ad hoc pro určité situace nebo vyšetření určitých záležitostí. V širším pojetí mohou kontrolu vykonávat i různé nestátní organizace (např. Helsinský výbor), občanská sdružení nebo petiční výbory.[43]

[43] Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 138

### A Parlamentní kontrola

Parlament jakožto sbor poslanců zvolených lidem nevykonává v demokratických státech parlamentního typu pouze moc zákonodárnou a neomezuje se na pouhé přijímání zákonů. Ovlivňuje totiž moc výkonnou i jinými způsoby než přijetím zákonů, zejména vykonává činnost, kterou ústava z roku 1920 označuje jako dozor na moc vládní a výkonnou.[44]

Parlament ovlivňuje finanční hospodaření státu prostřednictvím státního rozpočtu. Dalším klasickým nástrojem parlamentní kontroly je právo každého poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Kontrolní funkce plní rovněž výbory a komise, které Poslanecká sněmovna nebo Senát zřizují jako své orgány.

### B Soudní kontrola

Soudní kontrola veřejné správy je věcí správního a ústavního soudnictví. Těžiště problému soudní kontroly spočívá ve vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vzhledem k tomu, že posláním soudní činnosti je poskytnutí ochrany tam, kde bylo narušeno právní postavení subjektů, je zřejmé, že soudní kontrole jsou podřaditelné i postupy veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu.[45]

V souladu se soudním správním řádem[46] ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů. Nejvyššímu správnímu soudu přísluší zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnáší na tzv. zásadních usneseních a tzv. stanoviscích a rozhoduje o kasačních stížnostech ve vymezených případech.

V režimu ústavního soudnictví[47] přichází v úvahu podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu účastníkem správního řízení tehdy, kdy takový účastník tvrdí, že rozhodnutím orgánu bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda.

---

[44] Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 263
[45] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 265
[46] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[47] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

## C Nejvyšší kontrolní úřad

Postavení Nejvyššího kontrolního úřady (dále jen NKÚ) je upraveno v samostatné hlavě Ústavy (hlava V., čl. 97). NKU je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Bližší úpravu postavení, působnosti a organizační strukturu obsahuje zákon o NKÚ[48], který předpokládá, že NKÚ vykonává kontrolu

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státního závěrečného účtu ČR,
- plnění státního rozpočtu ČR,
- hospodaření s prostředky, poskytnuté ČR ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek.

Kontrola prováděná NKÚ se zaměřuje na zjištění, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správně, a současně se má posuzovat účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností.

## D Veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv neboli ombudsman je instituce vzniklá ve Švédsku na počátku 19. století. Ombudsmanem se zpravidla rozumí nezávislá a nestranná osoba pověřená parlamentem přešetřováním stížností proti nezákonnému, resp. nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy. [49] Pod vlivem švédského vzoru vznikaly obdobné instituce nejprve v sousedících severských státech, od 60. let tohoto století se instituce postupně rozšířila asi do 80 států světa, včetně většiny států evropských.

[48] Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
[49] Důvodová zpráva k zákonu o Veřejném ochránci práv, PSP Tisk 1999/0, ASPI

Podle zákona o Veřejném ochránci práv[50] je posláním ochránce působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucích uvedených v zákoně, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i chránit před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod. Veřejný ochránce jedná na základě přímého podnětu fyzické nebo právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, anebo z vlastní iniciativy.

V případě odůvodněného podnětu veřejný ochránce upozorní příslušný úřad a sdělí závěrečné stanovisko úřadu i stěžovateli. Pokud upozorněný úřad návrhu veřejného ochránce nevyhoví, upozorní veřejný ochránce nadřízený úřad, případně vládu a může celou problematiku zveřejnit. Veřejný ochránce tedy nemůže správě cokoli nařídit, pouze ji upozorňuje na to, že je třeba sjednat nápravu.

### E Kontrola vykonávána na základě podání občanů

Článek 18 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS) zaručuje petiční právo jako jedno ze základních práv. V tomto smyslu se kontrolou veřejné správy rozumí individuální podání občanů[51] a kolektivní podání, která mají povahu petic[52]. Podstata individuálních stížností je to, že občan má právo usilovat prostřednictvím stížností, oznámení a podnětů o odstranění nedostatků v nejrůznějších oblastech života společnosti. Postup podání i vyřízení podání upravuje předmětná vyhláška.

Peticí se vedle toho rozumí návrh nebo stížnost s podpisy více občanů, podávaný ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu. Zákon stanovuje náležitosti získávání podpisů, zveřejňování petic i postup dotčeného orgánu.

---

[50] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
[51] Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících
[52] Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

# 2. EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR

## 2.1 Evropské správní právo

### 2.1.1 Evropská integrace

Po druhé světové válce vznikla v Evropě řada mezinárodních organizací, jejichž cílem bylo stmelit Evropu ať už hospodářskými nebo obrannými prostředky. Některé z nich, jako např. Západoevropská unie, nikdy nefungovaly, jiné naopak narostly do takových rozměrů, o jakých se jejich zakladatelům ani nezdálo.

#### A Rada Evropy

Rada Evropy byla založena v roce 1949 a je to nejstarší evropská mezinárodní organizace. V současnosti je jejími členy 46 států, Česká republika od 30. 6. 1993. Rada Evropy je vytvořena s cílem ochraňovat lidská práva a parlamentní demokracii, uzavírat dohody, které harmonizují sociální a právní předpisy evropských států, později také napomáhat zemím střední Evropy v politické, legislativní a ekonomické reformě.[53]

#### B Evropská společenství a Evropská unie

Smlouva o založení **Evropského společenství uhlí a oceli** (ESUO) byla podepsána v roce 1951[54], a protože se osvědčila, státy rozšířily režim platný pro uhlí a ocel i na ostatní zboží a v roce 1957 bylo založeno **Evropské hospodářské společenství** (EHS) a **Evropské společenství pro atomovou energii** (EURATOM). Originalita Evropských společenství (dále jen ES) spočívá v tom, že jsou vybudovány na základě principu nadstátnosti, který je v protikladu se základní zásadou mezinárodního práva – zásadou svrchované rovnosti států. Každý stát, který se dobrovolně stává členem ES odevzdává přesně vymezenou část svých práv na tyto organizace.[55]

---

[53] Zdroj: www.coe.int
[54] Zakládajícími státy byla Francie, SRN, Itlie, Nizozemsko, Belgie a Lucembursko.
[55] Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde a.s., Praha 2001, str. 25

V průběhu několika desítek let se členská základna ES rozšířila o další státy[56] a evropská integrace se stále prohlubovala. **Evropská unie** (EU)[57] je označení pro celek tvořený členskými státy ES, zavedený Maastrichtskou smlouvou, která vstoupila v platnost v roce 1993. Z právního hlediska není EU mezinárodní organizací, protože nemá právní subjektivitu. Její působnost zahrnuje kromě působnosti ES (tzv.1. pilíř) ještě zahraniční politiku a vnější bezpečnost (tzv. 2. pilíř) a vnitřní bezpečnost a justici (tzv. 3. pilíř). Smlouva o Ústavě pro Evropu[58] v podstatě ruší toto již zažité pojetí pilířů a dělí pravomoci v daných oblastech mezi EU a členské státy. Zakotvuje také právní subjektivitu EU.

Co se týče rozšíření členské základny ES, resp. EU, v případě postkomunistických zemí střední a východní Evropy stanovila Evropská unie základní požadavky již na zasedání Evropské rady[59] v červnu 1993 v Kodani. V předchozích vlnách rozšíření nebyla ze strany Evropské unie pro kandidátské země stanovena žádná speciální kritéria, která by bylo třeba splnit kromě obecně platných podmínek stanovených v zakládajících smlouvách. Podmínky pro vstup zemí střední a východní Evropy jsou často označovány jako **Kodaňská kritéria**. K přistoupení mohlo dojít teprve tehdy, až byly dané země schopny převzít závazky vyplývající z členství a zároveň splňovat hospodářské a politické podmínky členství. Kodaňská kritéria zahrnují:

- *kritéria politická*: stabilita institucí zajišťujících demokracii, právní stát, dodržování lidských práv a práv menšin,

---

[56] 1973 – Velká Británie, Irsko, Dánsko, 1981 – Řecko, 1995 – Rakousko, Švédsko, Finsko, 2004 – Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko a Kypr.

[57] Zdroj: www.europa.eu.int

[58] **Evropská ústavní smlouva** (oficiální název: Smlouva o Ústavě pro Evropu) se má stát novým základním dokumentem EU, který nahradí současné smlouvy, především Smlouvu o Evropské unii, tzv. maastrichtskou, a Smlouvu o založení Evropských společenství (Římská smlouva ve znění pozdějších úprav); ale také pozměňovací smlouvy z Amsterodamu a Nice. Návrh evropské ústavní smlouvy byl připraven za účasti zástupců všech stávajících i budoucích členských států EU v Konventu (únor 2002 – červenec 2003) a posléze projednán mezivládní konferencí (říjen 2003 – červen 2004), která z velké části výsledky práce Konventu přijala: byť v textu smlouvy provedla řadu dílčích změn, základ zůstal zachován. Evropská ústavní smlouva byla slavnostně podepsána v Římě dne 29. října 2004. Bude-li během následujících dvou let ratifikována ve všech členských státech EU, vstoupí v platnost 1. listopadu 2006. Zdroj: www.euroskop.cz

[59] Pojem **Evropská rada** slouží k označení pravidelných setkání hlav států nebo vlád členských státu EU. Schází se alespoň dvakrát do roka a jejím cílem je dávat EU podněty pro další rozvoj a určovat její všeobecné směřování. Zdroj: Glosář: Instituce, politiky a rozšiřování EU, Informační centrum EU při Delegaci Evropské komise v ČR, Praha 2001

- *kritéria hospodářská*: existence fungujícího tržního hospodářství, schopnost vyrovnat se s konkurenčními tlaky a tržními procesy na jednotném trhu ES,
- *ostatní závazky*: schopnost brát na sebe závazky vyplývající z členství včetně cílů politické, hospodářské a měnové unie.

Postup a stav přípravy kandidátské země byl posuzován Evropskou komisí právě na základě plnění těchto kritérií.[60]

Vedle Kodaňských kritérií existují ještě tzv. **Maastrichtská kritéria** (tzv. konvergenční), která definují fiskálně-měnové požadavky, jejichž splnění je podmínkou vstupu členského státu do poslední etapy realizace hospodářské a měnové unie, tj. plného měnového sjednocení.

Evropská unie je nejenom hospodářským a politickým, ale také právním a správním společenstvím. V tomto smyslu se vymezuje i prostor tvorby, implementace a kontroly společných a koordinovaných správních politik členských států. Evropská unie nedisponuje legislativní pravomocí pro úpravu společných základů nebo obecného právního rámce správního řízení či jednotlivých administrativních procedur, pokud výkon této veřejnoprávní činnosti není svěřen do výlučné pravomoci jejích orgánů.

V této souvislosti je třeba vzít v úvahu zejména důsledky rozdělení odpovědnosti za výkon exekutivních a administrativních funkcí mezi EU a členskými státy podle principů subsidiarity a proporcionality.[61] Podle čl. 5 Smlouvy o založení ES platí, že „*v oblastech, které nespadají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen potud a tehdy, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím*". Toto ustanovení představuje **zásadu subsidiarity**. Zásada subsidiarity se týká pouze oblastí, ve kterých má ES nevýlučnou pravomoc. Nevýlučnou (neboli sdílenou) pravomocí disponuje ES ve všech oblastech, kde není dána jeho pravomoc

[60] Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde a.s., Praha 2001, str. 315
[61] Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 46

výlučná. Ta je dána v oblastech, kde má Společenství povinnost jednat ze smlouvy, a kde má tedy i povinnost za splnění určitého úkolu.[62]

Třetí odstavec článku č.5 zakotvuje **zásadu proporcionality**: *"Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy"*. Ta se uplatňuje jak v oblasti výlučné, tak nevýlučné pravomoci Společenství. V pochybnosti o uplatnění obou zásad náleží konečné rozhodnutí Soudnímu dvoru.

Ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu je zásada proporcionality a subsidiarity definována stejně, větší pozornost je věnována vymezení výlučné a nevýlučné pravomoci Evropské unie.[63]

### C Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)

OECD vzniklo podpisem Smlouvy o OECD v roce 1960. Ke dvaceti zakládajícím státům[64] se v průběhu 40ti let přidala desítka dalších států[65], mezi nimi i Česká republika, a s dalšími 70ti státy OECD spolupracuje.

Cílem této mezivládní organizace je (čl. 1 Smlouvy o OECD):

- působit k dosažení nejvyššího udržitelného rozvoje a zaměstnanosti a zvýšení životní úrovně v členských zemích při udržení finanční stability a přispět tak k rozvoj i světové ekonomiky,
- podílet se na zdravém ekonomickém rozvoji ve členských státech a ostatních zemích v procesu ekonomického rozvoje,

---

[62] Výlučná pravomoc Společenství je dána v následujících oblastech: čtyři základní svobody vnitřního trhu, společná obchodní politika navenek, pravidla na hospodářskou soutěž na komunitární úrovni, společná zemědělská politika, společná rybolovná politika, společná obchodní politika a hlavní prvky společní dopravní politiky. Zdroj: Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s. 2001, str . 30

[63] Do **výlučné pravomoci EU** podle čl. I-13 spadá oblast: celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže, nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky, společná obchodní politika a dále uzavírání určitých mezinárodních smluv. Čl. I-14 uvádí hlavní oblasti **nevýlučné (sdílené) pravomoci**: vnitřní trh, sociální politika, hospodářská, sociální a územní soudržnost, zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů, životní prostředí, ochrana spotřebitele, doprava, transevropské sítě, energetika, prostor svobody, bezpečnosti a práva, společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví. Unie má dále pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru a vyvíjet činnost a vést společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci.

[64] Belgie, Dánsko, Francie, Island, Irsko, Itálie, Kanada, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko, USA a Velká Británie.

[65] Austrálie, Česká republika, Finsko, Japonsko, Korea, Maďarsko, Mexiko, Nový Zéland, Polsko a Slovensko. Zdroj: www.oecd.org, 10. 2. 2005

- podílet se na růstu světového obchodu na vícestranném a nediskriminačním základu.

OECD působí v oblasti hospodářství (spolupráce mezi jednotlivými vládami zaměřená na podporu obchodu, podpora mezinárodních investic a expanze finančních služeb), sociální soudržnosti (zajištění rovného přístupu ke vzdělání, boj proti sociálnímu vyloučení a nezaměstnanosti, snížení rozdílů mezi bohatými a chudými), životního prostředí (znečištění, plýtvání zdroji, trvale udržitelný rozvoj z ekonomického a ekologického pohledu), a správy – *gouvernance* (dobrá správa na veřejné i soukromé úrovni, průhlednost ve finančních procesech a pravidla konkurence, boj proti korupci a praní peněz).[66]

### 2.1.2 Správní právo v Evropě

Jak píše Hendrych, existuje několik dobrých důvodů pro studium správního práva jako práva evropského.[67] V prvé řadě je to historicko-srovnávací důvod duality kontinentálního práva, a dále jeho různorodost ve srovnání s např. právem americkým. Vzhledem k procesu sjednocující se Evropy a neustávající práce na evropském standardu lidských práv je třeba nalézt odpověď na otázku, zda i v oblasti správního práva existují zásady, které jsou zastávány většinou evropských států.

Jako správní (administrativní) právo je přitom v jednotlivých evropských státech chápán soubor právních norem, které upravují veřejnou správu. Původcem těchto norem je stát, resp. jeho orgány, a další veřejnoprávní subjekty. Např. francouzská definice správního práva říká, že se jedná o soubor právních norem, které řídí správní činnost veřejnoprávních subjektů, a jejichž porušení je sankcionováno správním soudcem.[68]

Moderní historie správního práva začíná v západoevropské i středoevropské právní oblasti zhruba před dvěma stoletími. V 19. století se však ještě nerozvinul žádný ze správních systémů, který bychom mohli

[66] Un Aperçu de l´OCDE, www.oecd.org, 10. 2. 2005
[67] Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 347
[68] Le droit administratif, http://www.ledroitpublic.com/droit_administratif/sommaire.php, 8. 3. 2005

nazvat evropským. Evropské správní právo v dnešním slova smyslu se začalo rozvíjet ve 2. polovině 20. století.[69]

V 50. letech 20. století byly učiněny první kroky k vytvoření nové koncepce evropského správního práva. Základní kameny politické, právní a do značné míry i správní integrace byly položeny

- založením *Rady Evropy*, která si za jeden ze svých stěžejních cílů stanovila, že na její půdě budou společně projednávána a přijímána opatření k evropské právní a administrativní spolupráci,
- prosazením *Schumanova plánu*[70] na institucionální organizaci v rozhodujícím odvětví hospodářského života, na což následně navazuje vývoj institucionálního systému ES,
- vytvoření *Soudního dvora Evropských společenství*[71],
- zahájení činnosti *Evropské komise pro lidská práva* a *Evropského soudu pro lidská práva*[72], kdy řada evropských států umožnila jednotlivcům, skupinám osob i nevládním organizacím, aby se přímo obracely na nadnárodní orgány se stížnostmi na porušování ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

Pojem evropské správní právo je používán ve více významech a vystupuje v následujících třech pojetích[73]:

---

[69] Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 352

[70] R. Schuman společně s J. Monnetem představili svoji vizi o unifikaci evropského uhelného a ocelářského průmyslu v květnu 1950.

[71] **Soudní dvůr ES** (Evropský soudní dvůr) je jednou z hlavních institucí Společenství. Je složen z 15 soudců a osmi generálních advokátů. Podle příslušných okolností může Evropský soudní dvůr vystupovat jako: *ústavní soud* - v případě objasňování práv a povinností orgánů Evropské unie nebo vztahů mezi členskými státy a Evropskou unií, *kontrola právních norem* - tj. zkoumání slučitelnosti sekundárního práva ES s primárním právem a obecnými právními zásadami, *správní soud* - v případě žalob fyzických a právnických osob proti Evropské unii, *občanský soud* - zvláště v případě zkoumání nároku na náhradu škody, zejména při úředním ručení, *rozhodčí soud* - v případě, že dojde k ujednání smluvních stran o působení Evropského soudního dvora jako rozhodčí instance. Zdroj: CD-ROM Velká encyklopedie EU, MZV ČR.

[72] **Evropský soud pro lidská práva** byl zřízen Evropskou úmluvou o lidských právech (1949), od listopadu 1998 funguje nepřetržitě.

[73] Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 354 – 359, Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 22 – 25, Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 100

### A Ius commune

Evropské správní právo je chápáno jako společné správní právo demokratických evropských států. Vzhledem k tomu, že správní právo patří mezi obory, které se dlouhodobě úspěšně vzpírají kodifikačním metodám unifikace, je hledání tohoto společného práva postaveno spíše na uznávání obecných principů správního práva většinou evropských států a na zdokonalování institucionální ochrany základních práv jednotlivců i skupin osob ve vztahu k výkonu veřejné správy neboli hledání a zajištění rovnováhy mezi výkonem veřejné správy a s ním souvisejícím respektem a ochranou subjektivních veřejných práv.[74]

Ohniskem takto pojímaného evropského správního práva je správněprávní standard Rady Evropy. Za klíčový moment vytváření správněprávního standardu lze považovat fungující mechanismus ochrany lidských práv s možností přímé stížnosti na porušování veřejných subjektivních práv vládami a správními orgány států i jiných veřejnoprávních korporací u Evropského soudu pro lidská práva. Vedle rozhodnutí v konkrétních záležitostech byla vydána i řada rezolucí a doporučení orgánů Rady Evropy, jimiž je správněprávní standard vyjadřován v podobě psaného práva.[75] Velmi zajímavým se v tomto směru stává vztah Rady Evropy a ES, ačkoliv ES není členem Rady Evropy. Správněprávní standard Rady Evropy se stává pramenem komunitárního práva a některé z doporučení Rady Evropy jsou přímo orgány ES přebírána.

### B Administrativní spolupráce a právo společného prostoru

Správní právo tzv. administrativní spolupráce států Evropy má svůj základ v mnohostranných evropských úmluvách, jimiž je konstituován tzv. evropský správní prostor v rámci vzájemné mezivládní spolupráce v administrativních záležitostech, a to zejména ve spojení s kooperační

---

[74] **Veřejná subjektivní práva** jsou práva založená v normách kogentního charakteru, které umožňují a chrání určité chování spravovaného a určují příslušné pravomoci na straně spravujícího. Těchto práv se lze vždy domoci soudní cestou, jsou to práva nezadatelná a nepřenosná. Rozlišujeme tři skupiny: práva směřující k tomu, aby se správa zdržela určitých zásahů do svobody osob (postupy při výkonu kontrolní činnosti - např. respektování nedotknutelnosti obydlí), práva na určité plnění správy vůči občanům (dávky) a práva určující podíl osob na správě věcí veřejných (účast na jednání obcí, orgánů obcí).

[75] Více viz. dále. Zdroj: http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques

činností OECD a Rady Evropy. Tato administrativní spolupráce odpovídá potřebám sjednocující se Evropy a obsahuje v sobě i příslušnou spolupráci nestátních organizací.

Jedním z cílů, pro něž byla založena Rada Evropy, je i odstraňování právních bariér, které jsou spojeny s rozdělením Evropy na řadu států. V rámci Rady Evropy působí několik poradních seskupení zaměřených na evropskou právní a administrativní spolupráci[76], jejichž práce vyústila v přijetí řady mnohostranných evropských úmluv konstituujících společný evropský právní prostor v různých oblastech (mediální a informační veřejná správa, péče o kulturní dědictví a životní prostředí, o získávání informací a důkazů týkajících se administrativních záležitostí v zahraničí, a pod).[77] Ve spojení s Maastrichtskou smlouvou je společný evropský správní prostor mj. rozšiřován o pravidla spolupráce v oblasti justice a vnitřní správy. Z toho logicky vyplývá, že je tato administrativní spolupráce obsahově širší než evropská právní integrace představovaná ES a EU.

### C Správní právo ES

Dnešní správní právo v evropském prostředí zákonitě nese pečeť evropských integračních procesů a jimi dosaženého stavu. O evropském správním právu lze tak hovořit nejen ve spojení s právními dokumenty OECD a Rady Evropy, ale i s dokumenty ES a EU. V dnešní době činnost ES a EU významně ovlivňuje pojímání správního práva v jednotlivých evropských zemích a pojem evropského správního práva se používá zejména v této souvislosti. Jde pak o tu část práva ES a EU, které se týká veřejné správy a podmínek jejího výkonu.

Rozlišujeme tzv. **komunitární právo**, které zahrnuje systém práva ES, a **unijní právo**, kterým se rozumí systém práva EU (vymezení rozdílu ES a EU viz. výše). Prvky nadstátnosti se omezují pouze na komunitární právo, v rámci práva EU nelze rozhodovat jinak než dohodou všech zúčastněných států. Postupný vývoj evropského práva přitom ukazuje na prorůstání

[76] Např. Groupe de projet sur le droit administratif *(Projektová skupina o správním právu)*, což je mezivládní výbor expertů pod Comité européen de coopération juridique *(Evropský výbo právní spolupráce)*, jehož úkolem je vypracovávat návrhy doporučení z oblasti administrativy.
[77] Zdroj: http://conventions.coe.int/Treaty/FR/CadreListeTraites.htm

komunitárního a unijního práva, přičemž trend tohoto vývoje směřuje k Evropské unii jako jediné evropské organizaci s jediným evropským právním řádem.[78] Tomu odpovídá i to, že EU při svém založení převzala celý souhrn platných předpisů a stejně tak i principů práva ES a zavázala se jej zachovávat a rozvíjet.[79]

Samotné právo ES není homogenním celkem. Podle subjektu tvorby právních norem rozeznáváme **právo primární**, které je vytvářeno akty členských států[80], a **právo sekundární**, které vytváří orgány společenství.[81]

Ve státech Evropské unie se tak vedle sebe uplatňují dva systémy správního práva – vnitrostátní a komunitární. Vnitrostátní právo členských států zpravidla prošlo aproximací (přibližování práva), příp. harmonizací (sjednocování právních předpisů členských států).

Přímý i nepřímý výkon evropského správního práva je však ovládán širším okruhem procedurálních pravidel a principů, než je předepsáno zřizovacími smlouvami. Jedná se o zásady, které jsou společné Evropské unii a jejím členským státům. Jejich pramenem je jak primární právo Společenství, tak vnitrostátní právní řády členských států. Soudní dvůr Evropských společenství aplikuje **obecné zásady právní** ve smyslu práva Společenství s tím, že musí jít vždy o zásadu dostatečně obecnou, aby byla všeobecně přijatelná, a poskytovala dostatečně pevný podklad pro rozsudek. Jako obecné právní zásady jsou nejčastěji zmiňovány zásada rovnosti, proporcionality, zásada právní jistoty, právo vlastnit majetek, právo na výkon povolání, nedotknutelnost obydlí, svobodu názoru, všeobecná osobnostní práva, ochranu rodiny, hospodářské (ekonomické) svobody, sociální práva, náboženská svoboda, svobod vyznání a samozřejmě respektování základních lidských práv.[82]

---

[78] Tichý, L., Arnold, R. a kol.: Evropské právo, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 1999, str. 225

[79] Unie si stanoví následující cíle: (...) v plném rozsahu zachovávat acquis communautaire a rozvíjet jej, přičemž posoudí, do jaké míry je zapotřebí revidovat politiky a formy spolupráce, zaváděné touto Smlouvou s cílem zajistit efektivnost mechanismů a orgánů Společenství. Čl. 2 Maastrichtské smlouvy v revidovaném znění.

[80] Např. zřizovací smlouvy ESUO, EHS, EURATOM, EU.

[81] Nařízení *(regulations, règlements)*, směrnice *(directives)*, rozhodnutí *(decisions, décisions)*, doporučení *(recommendations)* a stanoviska *(opinions, avis)*.

[82] Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s. 2001, str. 80 - 81

## 2.2 Evropský správní prostor

### 2.2.1 Vývoj

Od konce 20. století dochází ke změnám v pojetí tradičních rolí státu. Státy ztrácí své suverénní postavení v ekonomické a sociální oblasti a předávají své pravomoci na nadnárodní organizace, které řídí tyto záležitosti na celosvětové úrovni. Kromě ekonomických a sociálních záležitostí se tyto organizace začínají postupně angažovat i v oblasti veřejné správy. V období, kdy se státy snaží vyměňovat si znalosti a zkušenosti z oblasti veřejné správy, můžeme rozeznat dvě fáze:[83]

- 70. léta – konec 20. století: jednalo se o činnost spontánní, neformální a dobrovolnou. Docházelo k vzájemnému ovlivňování mezi tradičními (kontinentálními) systémy a systémem *Common Law*. Do této doby spadá rozvoj tzv. *New Public Management*, a také evropského správního práva, jako souhrnu psaných norem a jurisprudence vytvářené trojúhelníkem Brusel – Štrasburk – Lucemburk.
- Od počátku 21. století jsme svědky zvýšení snah o formální spolupráci mezi jednotlivými státy. Zdůrazňuje se úzký vztah mezi právem na rozvoj, bojem proti chudobě a dobrou správou (*bonne gouvernance*).

Řada skutečností dokazuje proměnu spontánní spolupráce států na jejich plánovanou snahu o posílení veřejné správy. Pro problematiku veřejné správy vznikl v roce 1990 v rámci OECD další orgán – *Public Management Service*, pro jehož činnost má význam **Výbor PUMA**, v němž jsou svými zástupci zastoupeny vlády všech členských zemí. Výbor PUMA zaměřuje svou pozornost na reformy veřejné správy, a to zejména na rozvoj lidských zdrojů a reformu státní služby, odpovědnost a etiku ve veřejné službě, regulatorní reformu, partnerství ve vládnutí, informační technologie a jejich význam v současné době.[84]

---

[83] D´Orta, C.: Quel avenir pour l´Espace Administratif Européen?, Discours d´ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, Rome 2 et 3 décembre 2003

[84] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 56

Od roku 1992[85] funguje program **SIGMA** – *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, společný program OECD a Evropských společenství, který je financován zejména ze zdrojů ES. Program SIGMA je určen pro bývalé i současné kandidátské země[86], balkánské státy[87] a pro Rusko. Jeho cílem je napomoci modernizaci veřejné správy tím, že

- společně s těmito zeměmi identifikuje potřeby a priority charakterizující dobrou správu,
- pomáhá těmto státům vybudovat vlastní správní kapacity schopné dobré správy,
- podporuje aktivity Evropské unie a dalších institucí, které pomáhají těmto zemím v reformách veřejné správy, a přispět tak ke koordinaci jejich aktivit.[88]

V letech 2001 – 2002 OECD vytvořilo v rámci *Direction pour la gouvernance publique et pour le développement territorial* (Ředitelství pro veřejnou správu a územní rozvoj) dvě malá oddělení zabývající se touto problematikou. Ve stejné době OSN začalo vypracovávat nový typ analýz nazvané *World Public Sector Report*[89] a zvýšilo své zapojení v oblasti správní reformy[90]. Dále se v roce 1999 poprvé konalo mezivládní setkání funkcionářů[91] mající na starosti modernizaci státní služby, jehož cílem je podpořit výměnu informací a získaných zkušeností v oblasti inovace správy a zvýšení kvality poskytovaných služeb občanům.

Nastíněné přibližování veřejných správ však neznamená vytvoření totožných institucí a procesů, to by popíralo historický vývoj a specifičnost každé země. V evropském pojetí by se také jednalo o popření zásady subsidiarity a snahy o decentralizaci, což v dnešní době charakterizuje

[85] Prodloužen v letech 1994, 1996, 1998, 2001 a 2002. Zdroj: www.europa.eu.int, 13. 2. 2005
[86] Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Turecko.
[87] Albánie, Bosna a Hercegovina, Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republiku Makedonii (FYROM) a Svazová republika Jugoslávie (po přijetí ústavní listiny Srbska a Černé hory ústavním shromážděním Svazové republiky Jugoslávie dne 4. února 2003 bylo jméno Svazová republika Jugoslávie změněno na Srbsko a Černá hora).
[88] SIGMA Brochure, www.europa.eu.int, 13. 2. 2005
[89] 2001 – Globalisation and the State, 2003 – E-Gouvernment at the Crossroads.
[90] Např. vytvoření *Comité permanent de l'administration publique* (Stálý výbor veřejné správy) v rámci *Conseil économique et social de l'ONU (*Ekonomická a sociální rada OSN).
[91] Global Forum on Reinventing Governmet

vnitřní přeměnu řady evropských veřejných správ. Jak tedy zajistit harmonizaci institucí veřejné správy jednotlivých evropských států, aby nebyla dotčena jejich autonomie? Není třeba harmonizovat jednotlivé správní systémy, jejich instituce nebo procedury, stačí se zaměřit spíše na výkon (*performance*), na kvalitativní a kvantitativní výstupy veřejné služby. Občana nebo firmu nezajímá kdo nebo jak je poskytnuta služba, jako spíš její kvalita a efektivnost. Budoucnost spolupráce ve správní oblasti by se tedy měla zaměřovat na efektivnost a kvalitu veřejných služeb, a to zejména prostřednictvím stanovení určitých standardů, které se pak mohou stát inspirací pro reformní snahy jednotlivých států.

### 2.2.2 Definice a nástroje potřebné k realizaci ESP

Pod vlivem komunitárního práva dochází ke stálému přibližování právních systémů členských států. Jedním z výrazných znaků je zejména poevropšťování (evropeizace) správního práva a vedle evropského prostoru ekonomického a sociálního vznik také evropského prostoru správního.

Za **evropský správní prostor** (*Espace administratif européen, European administrative space,* dále jen ESP) se považuje prostor odvozený z evropských politik, předpisů a opatření, která předpokládají aktivní činnost národních správních orgánů, a kde by tyto orgány měly zajistit takovou úroveň poskytované služby, která je převažující v EU, a to ve jménu rovnosti občanských práv v EU.[92] ESP je chápána jako určitá metafora, která popisuje proces konvergence (přibližování se) správně-právních národních systémů a správních procesů v jednotlivých členských státech.[93]

ESP se tedy vyznačuje prosazováním nikoliv jednotných konkrétních pravidel pro každodenní fungování veřejné správy v jednotlivých členských státech EU, ale formulací a prosazováním určitých sdílených či společných standardů, jež vycházejí ze zmíněných společných hodnot, a z nich

[92] D´Orta, C.: Quel avenir pour l´Espace Administratif Européen?, Discours d´ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, Rome 2 et 3 décembre 2003
[93] Principes européens d'administration publique, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44

vycházejících principů. Tyto principy by měly určovat kvalitu veřejné správy nejen v jednotlivých zemích, ale také kvalitu administrativy „bruselské".[94]

Zakládající smlouvy ES a EU samozřejmě nestanovují žádný správní model, kterým by se měly členské státy řídit. Při zachování demokratického systému vládnutí je ponechána státům volnost ve způsobu řízeních vnitřních veřejných záležitostí. Smlouva o založení EHS zakotvuje princip soudní kontroly správních rozhodnutí komunitárních orgánů[95], povinnost zdůvodňování rozhodnutí[96] nebo např. spolupráci státních správ v boji proti podvodům[97]. Vedle těchto existuje konkrétní úprava (i v oblasti sekundárního práva) udělování veřejných zakázek (*marché public*), soutěžního práva a státních podpor. Souhrn všech komunitárních právních předpisů představuje *acquis communautaire*, který členské státy musí respektovat. Vedle toho existuje i jakýsi neformální *acquis*, který je tvořen principy evropského správního práva formujícího evropský správní prostor.

Správní akty jednotlivých členských států mají zpravidla omezenou teritoriální působnost. Podle tohoto teritoriálního principu správní akt platí pouze jen v zemi původu, zatímco v cizí zemi není možné bez souhlasu domácích úřadů uznání a výkon tohoto aktu vyžadovat. V ESP, kde je stále více zdůrazňovaná potřeba souladnosti a konvergence národních a celoevropských politik, by však absolutní pojetí teritoriálního principu působilo značné komplikace. V právu ES se zhruba od počátku 80. let prosadila deregulační tendence opřená o koncepci funkční rovnocennosti vnitrostátních úprav, jež jsou základem aplikačních rozhodnutí[98], zatímco legislativní harmonizace má být zaměřena jen na vyjádření nejdůležitějších požadavků právní reglementace. Uvedená koncepce, původně orientovaná

---

[94] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 260

[95] ***Čl. 230 Přezkum právnosti aktů*** *Soudní dvůr přezkoumává právnost aktů přijímaných společně Evropským parlamentem a Radou, a aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, kromě doporučení a stanovisek; přezkoumává rovněž právnost aktů Evropského parlamentu, které mají mít právní účinky vůči třetím stranám.*

[96] ***Čl. 253 Zdůvodňování*** *Nařízení, směrnice a rozhodnutí přijímané společně Evropským parlamentem a Radou, jakož i takové akty přijímané Radou nebo Komisí musí být zdůvodněny a obsahovat odkazy na návrhy nebo stanoviska, vyžádané podle této smlouvy.*

[97] ***Čl. 280 Boj proti podvodům*** *odst.3 Aniž by byla dotčena jiná ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Komise úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy.*

[98] Viz. CJCE, 20. 2. 1979, Rewe-Zentral, aff. 120/78, *Cassis de Dijon*

na oblast volného pohybu zboží, se postupně začala uplatňovat například i při uznávání pracovní a profesní kvalifikace či v některých licenčních systémech.[99]

Jaké nástroje budeme moci použít v následujících letech pro realizaci ESP a zlepšení veřejné správy v členských zemích EU? Pokud bude přijata, obsahuje Smlouva o Ústavě pro Evropu následující dvě ustanovení.

Článek o správní spolupráci (č. III-285) říká, že:

*1. Účinné provádění práva Unie členskými státy, které má zásadní význam pro řádné fungování Unie, se pokládá za otázku společného zájmu.*

*2. Unie může podpořit úsilí členských států o zlepšení jejich správní kapacity pro provádění práva Unie. Tato činnost může zahrnovat usnadnění výměny informací a státních zaměstnanců, jakož i podporu vzdělávacích programů. Žádný členský stát není povinen této podpory využít. Evropský zákon stanoví k tomuto účelu nezbytná opatření, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.* EU tak opouští svůj neutrální postoj k veřejné správě členských států a začíná se zaměřovat na aktivity, které mají umožnit národním správním orgánům efektivněji uplatňovat komunitární právo.

Další ustanovení je obsaženo v Chartě základních práv, která by se měla stát součástí Smlouvy o evropské ústavě. Čl. II-101 definuje právo na řádnou správu následujícím způsobem (jedná se o původní čl. 41 Charty):

*1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*

*2. Toto právo zahrnuje především*

*a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout*

*b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;*

*c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*

[99] Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, 1. dotisk 1. vydání, VŠE, Praha 2003, str. 32

*3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.*

*4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Ústavy a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.*

Další činnosti, které by mohly v budoucnu ovlivnit vytváření ESP by mohlo být např. vytvoření systému pro sběr a porovnávání výkonnosti veřejných správ členských zemí, vypracovávání studií o jednotlivých zemích, případně studií srovnávacích, jak se již děje v rámci OECD (*Country Reviews, Peer Reviews*).[100]

### 2.2.3 Principy ESP podle OECD a EU

Které konkrétní principy tedy zakládají ESP? V prvé řadě je nutné se zmínit o jednom z nejdůležitějších „tvůrců" principů, kterým je Soudní dvůr Evropských společenství. Zatímco komunitární právo upravuje dané otázky víceméně sektorově, Soudní dvůr pracuje se správními zásadami obecnějšího charakteru, jejichž základ nachází ve správním právu jednotlivých členských států. Na počátku byl Soudní dvůr ovlivněn právními systémy zakládajících států, zejména právem francouzským. Postupně došlo k většímu promíchání vlivů a působení prakticky všech států. Např. myšlenka *právního státu* své kořeny nalézá ve francouzském *principe de légalité*, německém *Rechtsstaatlichkeit* a anglickém *rule of law*. Soudní judikatura se tak stává základním pramenem obecného evropského správního práva.

Nejdůležitější z těchto principů stanovených jurisprudencí Soudního dvora, které při aplikaci práva ES musí členské státy dodržovat, jsou: princip správy prostřednictvím práva, principy proporcionality (přiměřenosti), právní jistoty, resp. ochrany legitimního očekávání, ne-diskriminace, právo na slyšení v procesu správního rozhodování, princip předběžného opatření, princip omezené volnosti správního rozhodování, resp. diskreční pravomoci,

[100] D´Orta, C.: Quel avenir pour l´Espace Administratif Européen?, Discours d´ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, Rome 2 et 3 décembre 2003

spravedlivé podmínky přístupu k správním soudům a nesmluvní odpovědnost orgánů veřejné správy.[101]

Zejména princip legitimního očekávání a princip proporcionality lze pro správný výkon diskreční pravomoci veřejné správy považovat za rozhodné, neboť směřují k zajištění správnosti a spravedlnosti obsahové stránky rozhodnutí vydaných ve správním uvážení. Oba uvedené principy jsou považovány za „principy na vzestupu", neboť se předpokládá růst jejich významu a dosahu.[102]

### A Evropské principy veřejné správy

Principy, které jsou považovány za hlavní hodnotové pilíře ESP, jsou rozebrány v dokumentu vypracovaném v rámci programu SIGMA[103], kde jsou rozděleny do následujících skupin:

***Spolehlivost a předvídatelnost***

(*fiabilité et prévisibilité, reliability and predictability*)

Existují určité principy a postupy, které usnadňují spolehlivost a předvídatelnost správních aktů, a které směřují k potlačení svévole v činnosti a rozhodování veřejné správy. Jedním z mechanismů zaručujících spolehlivost a předvídatelnost je *právní stát*, který předpokládá dodržování principu "správy prostřednictvím práva". Veřejná správa by se měla zhostit své zodpovědnosti prostřednictvím zákonů, přičemž důraz je kladen na neutralitu a obecnou platnost (princip nediskriminace). S principem právního státu souvisí rovněž *zásada právní příslušnosti.* Orgány veřejné správy mohou rozhodovat pouze v otázkách právně spadajících do jejich kompetence (jurisdikce). Právní příslušnost jim ovšem také přiděluje povinnost za rozhodování v daných otázkách přijmout odpovědnost. Tyto zásady nejsou nutně v rozporu s diskreční pravomocí správy[104]. Dalším

---

[101] Principes européens d'administration publique, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44

[102] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 266

[103] Principes européens d'administration publique, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44, srov. Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 47

[104] **Diskreční pravomoc** představuje zákonem danou možnost, aby orgán zvolil mezi různými činnostmi v konkrétním případě (používán bývá též termín uvážení). Uskutečňuje se tak, že příslušný orgán rozhodne, zda určité kroky v daném případě vůbec učiní. Může se též jednat o možnost výběru z více možných variant postupu.

principem zajišťujícím spolehlivost a předvídatelnost je *princip přiměřenosti (proporcionality)*. Ten znamená, že správní činnost by měla přiměřeně odpovídat cíli sledovanému zákonem, aniž by obtěžoval občany více, než je nutné k dosažení tohoto cíle (př. vyvlastnění). *Zásada právní jistoty* garantuje nestrannou aplikaci práva a ochranu základních práv.

O tom, že k zajištění spolehlivosti a předvídatelnosti přispívá i včasnost činností prováděných ve veřejné správě, není pochyb. Zpoždění při přijímání rozhodnutí ve veřejné správě způsobuje frustraci, nespravedlnosti a často i těžké škody stranám reprezentujícím jak veřejné, tak i soukromé zájmy. V neposlední řadě je v tomto výčtu faktorů třeba zmínit profesionalitu a profesní integritu ve státní službě. Profesní integrita rovněž souvisí s chápáním nestrannosti a profesní nezávislosti.[105]

***Otevřenost a průhlednost***

(*ouverture et transparence, openess and transparency*)

Zásada otevřenosti a průhlednosti předpokládá možnost vnější kontroly správní činnosti a rozhodování. Tyto zásady umožňují jednak účastníkům znát základy rozhodnutí, na druhou stranu také usnadňují kontrolu k tomu určenými orgány. Sledují tak dva cíle: ochranu veřejných zájmů před špatnou správou a korupcí a ochranu práv jednotlivců.

Zásada otevřenosti a průhlednosti se projevuje v požadavku odůvodňování všech správních rozhodnutí, zveřejňování informací souvisejících s činností správních orgánů, a také omezení soukromých podnikatelských aktivit úředníků.

***Odpovědnost***

(*responsabilité, accountability*)

Obecně se odpovědností rozumí povinnost nést následky svého chování a jednání. V oblasti správních vztahů to znamená, že bez výjimky každý správní orgán odpovídá za své jednání před jinými správními, zákonodárnými nebo soudními orgány. Kontrola výkonu veřejné správy je základním předpokladem k tomu, aby správní orgány ve všem jednaly

---

Zdroj: Fiala, J., Mates, P., Nový, K., Průcha, P.: Malá právnická encyklopedie, 2. doplněné a přepracované vydání, Linde Praha a.s., 1995, str. 33

[105] Trnka, D.: Evropské principy veřejné správy, Veřejná správa č. 5/2000

v souladu se zákonem. Nástroje kontroly představuje kontrola vykonávaná civilními a správními soudy, státním zastupitelstvím, veřejným ochráncem práv, parlamentními výbory nebo různými inspekčními orgány. V současnosti vlastně neexistuje žádná instituce, která by byla kontrolována takovým způsobem jako veřejná správa.

***Hospodárnost a účinnost***

(*efficience et efficacité, efficiency and effectiveness*)

Požadavek hospodárnosti a účinnosti veřejné správy se objevil ve chvíli, kdy si státy uvědomily, že je nutné, aby náklady vynaložené veřejnou správou odpovídaly dosaženým výsledkům. K dosažení větší efektivity veřejné správy slouží převod poskytování veřejných statků na soukromý sektor nebo podrobná úprava problematiky veřejných zakázek.

OECD se v oblasti veřejné správy zabývá širokým spektrem problémů. Jedním z nejvýznačnějších je např. **regulatorní reforma** (či reforma regulace), kterou je zkráceně nazýván rozsáhlý horizontální program zaměřený na zlepšení kvality regulace, to znamená zvýšení výkonnosti, nákladové efektivity nebo právní kvality předpisů a příslušných formalit vyžadovaných státní správou.[106]

V rámci **modernizace veřejného sektoru** se OECD orientuje mj. na zjednodušení správy v jednotlivých zemí. V červnu 2003 byla vypracována zpráva o snížení „papírování" ve veřejné správě.[107] Členské státy by se měly dle OECD nyní zaměřit na zjednodušení správních formalit, k čemuž využívají různé prostředky (speciální orgány zaměřené na zjednodušení správy v konkrétních oblastech nebo obecně zaměřené, orgány regulatorní reformy nebo komise specialistů).

## B Bílá kniha o evropském vládnutí

*(Livre blanc sur la gouvernance européenne, White paper on European Gouvernance)*

---

[106] Reforma regulace, http://wtd.vlada.cz, 13. 2. 2005

[107] Eliminer la paperesserie: la simplification dans les pays de l'OECD, From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries, http://www.oecd.org/dataoecd/4/26/15004076.pdf

Na základě pracovního dokumentu z konce roku 2000[108] vypracovala Komise v červenci 2001 Bílou knihu o evropském vládnutí[109]. **Bílé knihy** Komise představují dokumenty, které obsahují návrhy na činnost Společenství v určité oblasti. V některých případech Bílá kniha následuje po vydání **Zelené knihy**, jejímž cílem je zahájit proces konzultací o daném tématu na evropské úrovni. Příkladem jsou Bílé knihy o završení jednotného trhu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, o sbližování práva v přidružených státech střední a východní Evropy v oblastech týkajících se vnitřního trhu. Po schválení Radou se z Bílé knihy může stát akční program EU pro danou oblast.[110]

Reforma evropského vládnutí byla Komisí vytyčena jako jeden ze strategických cílů EU na začátku roku 2000. Evropští politikové si dobře uvědomili vzrůstající negativní vztah či naprostý nezájem občanů k celé konstrukci Evropské unie nebo jejich neschopnost rozlišit akce státu a EU. Reforma by proto měla být zaměřena zejména na co největší „vtažení" občanů a nejrůznějších organizací do procesu evropského vládnutí. Pojem vládnutí je zde chápán jako souhrn pravidel, postupů a chování, které ovlivňují výkon veřejné moci na evropské úrovni.

Navrhované změny jsou následující:

***Spoluúčast a větší otevřenost***

(*participation et ouverture renforcée, better involvement and more openness*)

Tvorba evropských politik by měla být co nejotevřenější, snadná na pochopení a do procesu by měly být zapojeny regionální i místní samosprávy a představitelé občanské společnosti. Státní orgány by měly veřejnost informovat o evropských otázkách a zajistit lepší spolupráci mezi jednotlivými úrovněmi správy.

***Lepší politiky, nařízení a výsledky***

(*meilleures politiques, meilleures réglementations et meilleures résultats, better policies, regulation and delivery*)

---

[108] Programme de travail, Un livre blanc sur la gouvernance européenne, SEC(2000)1547/7 final

[109] Livre blanc sur la gouvernance européenne, White Paper on European Gouvernance, COM(2001)428 final

[110] Glosář: Instituce, politiky a rozšiřování Evropské unie, Informační centrum EU při Delegaci Evropské komise v České republice, Praha 2001, str. 6

Regulatorní reforma by se měla soustředit na sedm problémů. Prvním úkolem je zajištění analýzy toho, zda je regulace vůbec potřebná. Za druhé je nutné provést analýzu koherence, tedy ujistit se, že legislativní opatření jsou v souladu se všemi ostatními regulativními mechanismy. Třetí bod zdůrazňuje, že nemá dojít k nárůstu sekundární legislativy, protože je vytyčen požadavek zajistit vyšší stabilitu práva EU tím, že bude kladen větší důraz na správnou interpretaci a aplikaci norem primárního práva. Využití takových právních instrumentů, jakými jsou přímo závazná nařízení, by mělo být omezeno na nejnutnější míru. Směrnice by se měly stát flexibilnějšími a obecnějšími. Za čtvrté je vytyčen požadavek, aby regulace nebyla použita tam, kde postačuje spoluregulace, tedy vytyčení cílů, základních principů či práv a mechanismu právní kontroly. Na toto navazuje pátý bod, který nahrazuje metodu regulace metodou otevřené koordinace, založené na mechanismu přijímání nejlepších zkušeností od jednotlivých členských států. V šestém bodě je naznačen záměr posílení kultury zpětných vazeb v rámci regulatorní reformy, která se pochopitelně neučí jen z dobrých zkušeností, ale i z chyb a proher. V posledním bodě se Komise zavazuje plnit úlohu strážce legislativního procesu s tím, že stáhne své návrhy, jestliže by nerespektovaly zásady proporcionality či subsidiarity.[111]

***Globální vládnutí***

(*gouvernance mondiale, global governance*)

Debata o dobrém vládnutí na evropské úrovni by měla přispět k debatě na úrovni světové. Vytyčené cíle, jako je např. dosažení míru, ekonomického růstu, co nejvyšší zaměstnanosti a sociální spravedlnosti mají být dosaženy ve světovém měřítku a nejen na evropském kontinentu. EU by měla posílit své zastoupení v mezinárodních a regionálních institucích, které se zaměřují zejména na rozvoj, životní prostředí, konkurenci a ekonomické a finanční záležitosti, čímž by se současně posílilo její postavení v mezinárodní sféře. To je nutné už z pohledu na vzrůstající důležitost EU na kontinentě (rozsah její členské základy, vznik společné měny Euro).

[111] Srov. Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 54 - 55

***Změna zaměření institucí***

(*recentrer les Institutions, refocused Institutions*)

Instituce EU i členské státy by měly při definování strategií postupovat společně. EU by měla jasně definovat své dlouhodobé cíle, kam by mohl spadat např. trvale udržitelný rozvoj, rozvoj lidských zdrojů, posílení sociální soudržnosti, ochrana životního prostředí nebo ochrana kulturních odlišností.

Vedle navrhovaných změn Bílá kniha definuje pět základních principů pro dobrou a demokratickou správu věcí veřejných, které je třeba respektovat na světové, evropské, národní, regionální i místní úrovni.

***Princip otevřenosti*** (*ouverture, openness*) reaguje na normativní požadavek úvodního článku Smlouvy o EU, který charakterizuje novou etapu utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji.[112] Evropské instituce by měly fungovat co nejjasněji a měly by aktivně spolupracovat s jednotlivými členskými státy. Komunikace by se měla odehrávat na úrovni srozumitelné pro občany.

***Princip spoluúčasti*** (*participation*) říká, že bez široké účasti zainteresovaných subjektů ze všech úrovní na tvorbě a implementaci evropských politik nemůže proces evropského vládnutí vyústit v dobré výsledky.

***Princip odpovědnosti*** (*responsabilité, accountabilité*) vyjadřuje nutnost vymezení rolí a odpovědností nejen evropské vlády, ale i vlád jednotlivých členských států a všech ostatních, kteří se na vypracovávání politik podílejí. Evropské instituce by měly vysvětlit své jednání a převzít za ně následnou odpovědnost.

***Princip účinnosti*** (*efficacité, effectiveness*) je o schopnosti daných opatření vyvolávat očekávané výsledky, s požadavkem včasné, pružné a přiměřené reakce.

***Princip soudržnosti*** (*cohérence, coherence*) hovoří o potřebě věcné a logické spojitosti jednotlivých opatření ve stále složitěji strukturovaném správním prostoru tak, aby byly vytvářeny skutečně promyšlené politiky.

---

[112] Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, 1. dotisk 1. vydání, VŠE, Praha 2003, str.35

### 2.2.4 Správněprávní standard Rady Evropy

#### A Zásady obecné činnosti veřejné správy

Hodnotovou základnou činnosti Rady Evropy je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která vstoupila v platnost v září 1953.[113] Obecnějším garančním prvkem je skupina dokumentů přijímaných od 2. poloviny 70. let ve formě rezolucí nebo doporučení přijímané **Výborem ministrů Rady Evropy**[114]. Působí jako kultivující činitel pro dobrou správní praxi, mající zabezpečit ochranu základních práv a svobod v těch ohledech, kde může být dotčena rozhodovací činnost veřejné správy.

Naplnění obsahu pojmu dobré správy představují zejména doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 2/1980 týkající se správního uvážení, č.19/1981 upravující přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány, č. 15/1984 týkající se veřejné odpovědnosti, č. 16/1987 vztahující se ke správním řízením dotýkajícím se velkého počtu osob, č. 8/1989 o přijímání běžných soudních opatření ve správních věcech, č. 1/1991 týkající se správních sankcí, č. 6/2000 o Statutu úředníků v Evropě nebo č. 9/2000 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami nebo č. 20/2004 o soudní kontrole správních aktů.[115]

Hlavní principy, které jsou zaměřené na obsahovou kvalitu rozhodnutí, jsou tedy následující. Orgán veřejné správy je především povinen nesledovat jiný než předepsaný účel, vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ, při současném zachování objektivity a nestrannosti (princip sledování stanoveného účelu a princip nezneužití uvážení), dodržování principu rovnosti před právem a zákazu diskriminace, dodržování principu

---

[113] Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, STCE n°5, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, text publikován jako sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., v aktuálním znění

[114] **Výbor ministrů** je rozhodovacím orgánem Rady Evropy. Skládá se z ministrů zahraničí všech členských států nebo jejich stálých diplomatických zástupců ve Štrasburku. Je to jak vládní orgán, kde je možno rovnoprávně diskutovat o přístupu jednotlivých států k problémům evropské společnosti, tak i kolektivní fórum, na němž se formulují celoevropské přístupy k takovým problémům. Ve spolupráci s Parlamentním shromážděním je Výbor ministrů ochráncem základních hodnot Rady Evropy a kontroluje dodržování závazků členských států. Zdroj: http://www.radaevropy.cz

[115] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 263, příp. http://www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_fr.asp

proporcionality, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci přiměřené lhůtě, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (princip předvídatelnosti/resp. legitimního očekávání, právní jistoty).

Další požadavky jsou zaměřeny spíše na procesní stránku věci, jako např. zveřejnění obecných směrnic ovládajících správní uvážení, požadavek odůvodnění odchýlení se od těchto směrnic nebo nutnost o poučení o postupu při odvolání proti správnímu aktu. Správní akt vydaný s použitím volné úvahy správního orgánu musí být vždy přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem, aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska účinnosti.[116]

Nastíněná obecná pravidla se tedy vztahují zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým obsahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější. Tyto principy představují jakýsi model minimálního nutného společného základu v členských zemích Rady Evropy. S ohledem na specifika jednotlivých právních řádů je nutno tuto základní síť, která je určena k zachycování a eliminaci prohřešků proti minimálnímu standartu spravedlnosti a řádnosti výkonu správy, podle nich upřesňovat a doplňovat.[117]

Efekt uvedených dokumentů je posilován rozhodovací činností Evropského soudního dvora pro lidská práva a Soudního dvora Evropských společenství.

### B Evropská charta místní samosprávy

*(Charte européenne de l'autonomie locale, European Charter of Local Self –Government)*

Dalším důležitým dokumentem představující správněprávní standard vypracovaný v rámci Rady Evropy je Evropská charta místní samosprávy

[116] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 264

[117] Tamtéž, str. 265

(dále jen ECHMS), která vstoupila v platnost v září 1988. Pro Českou republiku se ECHMS stala platnou od září 1999.[118]

ECHMS upravuje základní otázky postavení a poslání místní samosprávy. Jmenovitě pojednává o ústavních a zákonných základech místní samosprávy, vymezuje pojem místní samosprávy, upravuje rozsah místní samosprávy a záruky jejího dostatečného rozsahu, vymezuje princip konsensuální změny hranic místních správních jednotek, charakterizuje správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství, stanoví podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, konstituuje institut státního dozoru nad činnosti místních společenství, charakterizuje finanční zdroje místních společenství, garantuje právo místních společenství se sdružovat a obdobně zaručuje i soudní ochranu místní samosprávy.[119]

Zásady místní samosprávy obsažené v ECHMS se vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území smluvního státu existují. Každý stát však může při ukládání své ratifikační listiny o přijetí nebo schválení výslovně uvést, na které druhy místních orgánů hodlá působnost ECHMS omezit nebo které hodlá z její působnosti vyjmout.[120] Platí pravidlo, že smluvní stát se musí zavázat k plnění alespoň 20 meritorních ustanovení

---

[118] http://conventions.coe.int, Charte européenne de l'autonomie locale, STCE n°122, text publikován jako sdělení MZV ČR č.181/1999 Sb., v aktuálním znění. Z členských států Rady Evropy není ECHMS vázána pouze Andora, Francie, Monako, San Marino a Srbsko a Černá hora.

[119] Srov. Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 376 – 381 a Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, 1. dotisk 1. vydání, VŠE, Praha 2003, str. 50 - 53

[120] Česká republika se takto necítí býti vázána čl. 4 odst. 5 *(Rozsah místní samosprávy: Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám)*, čl. 6 odst. *2 (Správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství: Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup)*, čl. 7 odst. 2 *(Podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni: Tyto podmínky musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, k nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečen)*, čl. 9 odst. 3, odst. 5 a odst. 6 *(Finanční zdroje místních společenství: Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit. Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat. S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat).*

ECHMS, přičemž alespoň 10 musí být vybráno ze 14ti nejdůležitějších principů a pravidel.[121]

### C Evropská charta regionální samosprávy

*(Charte européenne de l'autonomie régionale, European Charter of Regional Self–Government)*

Z ECHSM vychází i návrh Evropské charty regionální samosprávy přijatý v červnu 1997. Ve srovnání s ECHMS deklaruje Evropská charta regionální samosprávy (dále jen ECHRS) princip územní samosprávy jako ústavní samosprávy, a navíc nepřipouští zúžení obsahu regionální samosprávy prostřednictvím předpisů nižší právní síly.

ECHRS zesiluje požadavky na způsoby financování zejména právem na vlastní daně a nově koncipuje zásady finančního vyrovnávání na různých úrovních veřejných rozpočtů. Zvýrazněna je rovněž úloha regionální samosprávy v evropské politice, spojená s nároky na zakládání reprezentací u evropských institucí. Národní vlády mají zároveň povinnost evropské záležitosti s regionálními samosprávami náležitě konzultovat. Právo na regionální samosprávu však musí brát i ohled na místní samosprávu.[122] Dále je zakotveno právo regionů na soudní ochranu v případě, že stát zasahuje do jejich kompetencí, případně nerespektuje princip regionální samosprávy. V případě kompetenčního konfliktu rozhoduje soud.

Důležitým krokem v jednání o standardu postavení regionů byla konference evropských ministrů odpovědných za místní a regionální správu v červenu 2002 v Helsinkách. Ačkoli se státy nedohodly na budoucí podobě ECHRS[123], shodly se na tom, že rozvíjející se evropská decentralizace představuje posílení evropské demokracie, garanci ekonomického růstu, trvalého rozvoje, vysokou úroveň veřejných služeb a podílení se na správě věcí veřejných. Mělo by však záležet na jednotlivých státech, aby rozhodly o vytvoření regionálních orgánů a jejich kompetencích. Proto by ECHRS měla

[121] Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, 1. dotisk 1. vydání, VŠE, Praha, 2002, str.48

[122] Tamtéž, str. 49

[123] Proti sobě stojí návrh na vypracování mezinárodní smlouvy (dobré zkušenosti s ECHMS, možnost výhrad k určitým ustanovením, možnost státu k úmluvě vůbec nepřistoupit) a návrh na doporučení (územní uspořádání náleží plně do státní kompetence, některé státy regionální úroveň nemají a její zřízení by nemělo praktický smysl, existence obrovské různorodosti regionální úrovně v jednotlivých evropských zemích).

mít dostatečně liberální režim, který by vyhovoval různým formám demokratické regionální samosprávy.[124]

Evropský standard práva na místní i regionální samosprávu je vytvářen i řadou doporučení Výboru ministrů rady Evropy. Jedná se např. o doporučení č. 19/1995 o uplatnění principu subsidiarity, č. 7/1993 o privatizaci veřejných podniků a služeb, č. 7/11997 o místních veřejných službách a jejích uživatelích, č. 4/1991 o vyrovnávání finančních zdrojů místní samosprávy, č. 5/1992 o úvěrování místních a regionálních orgánů, č. 3/1996 o rozpočtovém deficitu a vyšší zadluženosti místních orgánů, č. 8/1999 o finanční odpovědnosti místních volených zástupců, č. 2/1996 o referendech a veřejných iniciativách, č. 12/1998 o dozoru nad místní samosprávou nebo č. 19/2001 o účasti občanů na místním veřejném životě.[125]

[124] Charte européenne de l'autonomie régionale, http://www.are-regions-europe.org, 26.3.2005
[125] Více viz. Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, 1. dotisk 1. vydání, VŠE, Praha, 2002, str.54 – 58, příp. http://www.coe.int/T/CM/WCD/advSearch_fr.asp

# 3. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

## 3.1 Správní reformy obecně

### 3.1.1 Definice reforem veřejné správy

Jak definovat pojem reforma veřejné správy? Není to tak snadný úkol, jak by se mohlo na první pohled zdát. Hendrych zobecňuje reformu veřejné správy jako proces, který má svou stránku obsahovou (co se má změnit) a časovou (časový horizont jednotlivých kroků a jejich posloupnost). Jedná se o změny veřejné správy v základních aspektech, tedy ve funkcích (úkolech), organizaci a statusu zaměstnanců. Podle zahraničních zkušeností se správní reformy týkají zejména snižování nákladů na veřejnou správu, nebo některou její část, zdokonalování struktury rozhodování cestou centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace rozhodovacích pravomocí, posilování služebnosti správy a jejího sbližování s občany (demokratizace), zavádění nových metod, technik a pracovních postupů za účelem lepšího chodu veřejné správy a dokonalejší interakce jejich organizačních složek a přípravy a odborné úrovně zaměstnanců veřejné správy.[126]

Správní reformu by šlo také popsat jako komplementárnější změny systému veřejné správy, ať už mají povahu územní nebo funkční správní reformy nebo propojují prvky územních i funkčních změn ve veřejné správě.[127]

Správní reformy nepředstavují běžné organizační změny. Jedná se o podstatné zásahy do struktury moci, do vztahu mezi veřejnou správou a občanem a zásahem do života společnosti obecně. Splnění reformních cílů uvedených ve strategii reformy a potvrzení oprávněnosti zásahu do stávajícího systému veřejné správy jsou významnými kritérii úspěšnosti reformy, pokud jde o její výkonnost a flexibilitu. Proto se klade takový důraz na postup při přípravě reformy. Jsou to na sebe navazující kroky, které začínají u analýzy a vyhodnocení současného stavu, pokračující přes hledání klíčových bodů významných pro úspěšné řešení reformních kroků, zvažování

[126] Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 50
[127] Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2004, str. 390

vlivů, které by mohly uvažované změny pozitivně či negativně ovlivnit. Dalším krokem je zdůvodnění změn a vypracování a přijetí strategie reformy. Následuje vypracování návrhu změn. Závěrečnou fázi přípravy představuje vypracování modelu reformy, včetně podkladů pro rozhodnutí z hlediska politických priorit (vládních stran i opozice), nákladů a dalších relevantních skutečností.[128] Důležitá je také podpora laické i odborné veřejnosti, která by měla být o probíhající reformě stále a podrobně informována.

Ani pečlivě připravená reforma nemusí dosáhnout zamýšlených výsledků. Za důvody neúspěchu se uvádí stanovení nerealistických cílů nebo snaha o provedení reformy ve velmi krátké době, špatná reformní strategie, nedostatečná podpora dotčených subjektů, nedostatečné lidské nebo finanční prostředky, případně zneužití myšlenky reformy pro zájmy jedné skupiny.[129]

Podobně jako rozlišujeme funkční a organizační pojetí veřejné správy, můžeme hovořit o územní a funkcionální reformě veřejné správy. V **územní reformě veřejné správy** jde o změny jejího správního uspořádání podle určitých kritérií, které jsou specifikovány zejména pro vyšší stupeň územně správní organizace. Řeší se počet stupňů územně správních celků, velikost územních obvodů správních orgánů vyššího stupně. Územní reforma veřejné správy může také spočívat v integraci obcí, aby splňovaly předpoklady pro standardní výkon státní správy a územní samosprávy na základním stupni.

**Funkcionální reforma veřejné správy** se zakládá na změně dělby úkolů a kompetencí mezi jednotlivými stupni veřejné správy. Je prostředkem decentralizace a dekoncentrace správních působností. Mezi územní a funkcionální reformou je zpravidla úzká spojitost. Vytvoření vyššího stupně územně správní organizace nebo integrace obcí jsou současně důvodem k provedení funkcionální reformy veřejné správy. Funkcionální reforma veřejné správy může probíhat odděleně od územní organizace veřejné správy,

[128] Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 52
[129] Srov. Synthése des expériences de réforme dans neuf pays de l´OECD: gestion du changement, PUMA/SGF (99)2

např. změna struktury ústředních správních úřadů a s tím spojené funkční a kompetenční změny.[130]

### 3.1.2 Pojetí a vývoj reforem veřejné správy

Už z uvedeného výčtu je zřejmé, že chápání reforem je velmi různorodé. Někdo si pod nimi představuje změnu územně-správního členění státu, jiný vytvoření územní samosprávy nebo lepší fungování státní správy. Může jít o komplexní přestavbu systému nebo změnu fungování veřejné správy, organizační restrukturalizace nebo její modernizace.

Z celosvětového hlediska jsou minimálně tři skupiny zemí s výrazně odlišným pojetím reforem veřejné správy - vyspělé evropské a zámořské země, postkomunistické země střední a východní Evropy a rozvojové země afrického, jihoamerického a asijského kontinentu. [131] Každá reforma veřejné správy je totiž vždy poznamenána formou uspořádání konkrétního státu nebo jiného společenství. Podrobněji se zaměřím na první dvě skupiny států.

#### A Vyspělé evropské a zámořské země

V těchto zemích (např. členské země EU, Kanada, USA, Japonsko, Austrálie, Nový Zéland) dochází se správním reformám poměrně brzy po skončení druhé světové války. Reformy veřejné správy reagovaly na vývoj po celosvětovém válečném konfliktu a zaměřily se směrem k decentralizované demokratické správě s větší účastí občanů, aby se tak znemožnil výskyt takových tyranských režimů, jakými byly fašismus a nacismus. Proto měly být veřejné i soukromé organizace méně autoritativní a byrokratické a naopak více humánní, vnímavé a citlivé k potřebám občanů, zastupitelské a umožňující větší přímou účast občanů.[132] Roste množství i výdaje na poskytované veřejné služby.

V 80. a 90. letech 20. století dochází k posunu v reformách veřejné správy, které se začínají orientovat na výkon, účinnost, efektivnost, dosažení

[130] Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2004, str. 391
[131] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 8 - 10
[132] Tamtéž, str. 13

více za méně peněz. Hovoří se o tzv. třech E: *économie, efficience, éfficacité (economy, efficiency, effectiveness).*[133] V současnosti se k těmto třem E přidává ještě E čtvrté, a to etika *(ethics, éthique)*, aby se zvyšujícím se důrazem na hospodárnost a vyšší efektivnost veřejné správy nevymizely její etické hodnoty.

Teorie **New Public Management** (dále jen NPM) se snaží o snížení byrokratické zátěže veřejné správy, o transformování sociální politiky v souladu s ekonomickými možnostmi dané země.

NPM lze charakterizovat pomocí následujících bodů:

- přesun od politiky k řízení (pracovníci veřejné správy by si měli uvědomit, jaké náklady vyžaduje každé jejich rozhodnutí, a to nejlépe ještě před rozhodnutím samým),
- přesun od systému správy ve tvaru pyramidy ke štábnímu systému správy[134],
- přesun od plánování a hierarchického výkonu rozhodnutí k dichotomii mezi centrálními strategickými činnostmi a přizpůsobitelnými operativními službami,
- přesun od procesně orientované správy na správu orientovanou na výsledek (proto je kladen důraz na výkonnostní ukazatele a plat závislý na hodnocení výkonu a zlepšování kvality),
- přesun od kolektivního poskytování veřejných a sociálních služeb k flexibilnímu poskytování individualizovaných projektů (zákazník nahrazuje občana, výrobní postup jde rozdělit na části, které se mohou smluvně zadat jiným subjektům nebo privatizovat),

[133] Principes européens d'administration publique, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44, srov. Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 13

[134] **Štábně liniová organizace** sleduje rozšíření nebo doplnění liniové organizace, které sice nemají rozhodovací pravomoc, ale poskytují orgánům, u nichž jsou zřízeny poradenské služby, připravují pro ně návrhy a doporučení, posuzují návrhy liniových útvarů k předkládaných k rozhodnutí orgánu, u kterého štábní útvar působí, a vykonávají další činnosti, jimiž mohou být pověřeny. Smyslem štábně liniové organizace je posílit odbornost vedení úřadů nebo jiných institucí a ulehčit a zracionalizovat jejich rozhodování, které je stále náročnější na posuzování a hodnocení souvislostí. Zdroj: Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 94

- přesun od záměru ke snižování výdajů (hodnota za peníze je motem moderního pracovníka veřejné správy),
- přesun od vlastnictví majetku k řízení vlastnictví. [135]

Příčinou tohoto nového modernizačního hnutí jsou omezené možnosti veřejných financí, zvláště se zřetelem k úkolům sociálního státu, strukturální hospodářské krize a internacionalizace veřejných záležitostí. NPM sleduje uplatněním metody moderního managementu zekonomičtění veřejného sektoru, zvýšení jeho produktivity a současně i hospodárnosti. Vyhovuje požadavkům redukovat narůstající výdaje veřejných rozpočtů, snížit zadlužení a správní personál. [136]

NPM však bývá kritizován pro svou ekonomickou jednostrannost. Vztahy veřejné správy a občanů se nedají redukovat na vztahy mezi poskytovateli služeb a zákazníky. V demokratickém politickém, státním a správním systému jsou občané subjekty a spolutvůrci tohoto systému, nejsou jen zákazníky služeb, ale nositeli samosprávných oprávnění na různých stupních samosprávného společenství i subjekty, od nichž se odvozuje legitimita vrcholných orgánů zákonodárných i správních. Na občana nemůže stát nazírat jako na zákazníka, jestliže jde o takové věci, jako příspěvky na děti, dávky sociální pomoci nebo ochrana bezpečnosti. [137]

Existují dokonce názory, že ač se teorie NPM uplatňují již dvacet let, nepřinesly vlastně žádné výrazné zlepšení. Ve většině států stále stoupají veřejné výdaje, efektivnost veřejné správy je mnohdy nejistá a zdá se, že stát není o moc víc schopen inovace při konfrontaci s novými ekonomickými a společenskými problémy. Na jeho obhajobu lze říci to, že se výsledky možná projeví až v dlouhodobější časové perspektivě. [138]

---

[135] Keraudren, P. a Mierlo, H. van: Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie *in* Reforma verejnej správy: Porovnanie skúsenosti východu a západu, NISPAcee, Bratislava, 1997, str. 30
[136] Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 200
[137] Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2004, str. 396
[138] Keraudren, P. a Mierlo, H. van: Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie *in* Reforma verejnej správy: Porovnanie skúsenosti východu a západu, NISPAcee, Bratislava, 1997, str. 40

## B Postkomunistické země střední a východní Evropy

Ve srovnání s předešlou skupinou zemí byly v těchto státech reformy zahájeny se značným zpožděním. Realizace reforem probíhala v nesnadné době ekonomických a politických zvratů, kdy se zásadně měnil charakter státního zřízení z totalitního státu nerespektujícího právo v demokratický právní stát za současné transformace ekonomiky. V některých zemích byly reformy prováděny uchvátaně a bez zásadních strategií, což následně vedlo k dalším změnám již přijatých reforem. V jiných zemích byly naopak správní reformy odkládány (př. Česká republika).[139]

Reformní procesy devadesátých let přinesly do problematiky reforem a modernizace veřejné správy řadu nových pohledů. Změny veřejné správy a celého veřejného sektoru se staly integrální součástí celkových změn společenského a státního zřízení a překročily tak tradiční pojetí správních reforem, jako kroků uskutečňovaných v rámci stávajícího ústavního pořádku. Změny v politickém, ekonomickém i sociálním životě v těchto zemích se musely nějakým způsobem promítnout do úkolů a organizace veřejné správy.[140]

Hendrych uvádí následující Hessovy stádia vývoje reformního procesu. I když dané státy ve svých reformách postupovaly odlišným způsobem, je přece možné nalézt určité společné znaky:

- ***transformace*** starého právního, politického a ekonomického řádu do nových institucí a struktur (např. pluralitní politický systém, svobodné volby),
- ***konsolidace***, kdy vzrůstá politická stabilita dovolující systematický přístup k deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství,
- ***modernizace*** jako výraz potřeby odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci na všech úrovních a ve všech odvětvích,

[139] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 9
[140] Hendrych , D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 51

- ***adaptace*** jako přizpůsobující se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v EU.[141]

Demokratická transformace veřejné správy se skládá ze vzájemně propojených procesů: [142]

- vytváření organizačně institucionálního základu veřejné správy, zejména ústavněprávního, správněprávního a finančně právního,
- funkcionálních změn v obsahu a rozsahu správních úkolů a kompetencí,
- demokratických a profesionálně odborných kvalitativních změn v personálu státní i ostatní veřejné správy.

Konkrétně to znamená zejména vytvoření ústavních základů institucionální výstavby a fungování veřejné správy v podmínkách pluralitní demokracie a dělby moci, která umožňuje demokratickou kontrolu veřejné správy. Nezbytnou součástí tohoto procesu je obnova všech forem samosprávy a důsledné zajištění zákonnosti ve veřejné správě. Předpokladem je zavedení soudní kontroly správního rozhodování i soudní záruky pro územní samosprávu ve vztahu ke státní správě. Mezi další rysy moderní demokratické veřejné správy je zákonem zaručený statut úřednictva, který má zajistit jeho odbornost, politickou neutralitu a potřebnou stabilitu.[143]

Od poloviny 90. let 20. století se reformní snahy států spojují do debaty kolem pojmu **dobrá správa** *(la bonne gouvernance, good governance)*. Zdůrazňuje se vztah dobré správy s fungujícím hospodářstvím, zaměstnaností a sociální soudržností.[144] Mezi hlavní zásady dobré správy jsou pokládány princip právního státu, efektivita a transparentnost činnosti orgánů veřejné správy, a dále schopnost veřejné správy předvídat možné problémy, pružně na ně reagovat a nalézat jejich řešení.[145] Pojem dobré správy je často spojován s bojem proti korupci.[146] Tento přístup je

[141] Hendrych, D.: Správní věda- teorie veřejné správy, 1.vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str.52
[142] Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2004, str. 393
[143] Tamtéž
[144] Viz. např. Gouvernance et gestion publique, Note d´orientation, PUMA(99)1
[145] www.oecd.org/document/48/0,2340,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html, 19. 4. 2005
[146] Prévost, B.: Droits, libertés et "bonne gouvernance": quelle cohérence?, http://alter.critiques.free.fr-cours/dvpt/ouaga1.pdf, 19. 4. 2005,

podporován zejména Světovou bankou, která se v tomto směru zaměřuje na pomoc v oblasti vytváření a uplatňování strategií a institucionálních reforem, které mají vést k minimalizaci příležitostí k výskytu korupce[147]. Tyto reformy zahrnují mj. zlepšení finanční regulace, dohledu a způsobů odhalování korupce, zvýšení transparentnosti rozhodování ve veřejném sektoru.[148] Reformní opatření by měla být systémově provázána a aplikována na provoz veřejných institucí.

## 3.2 Reforma veřejné správy v České republice

Reforma veřejné správy v České republice je významnou součástí transformace v ČR. Pomalejší zahájení reforem na začátku 90. let 20. století bylo oživeno zejména v souvislosti s přípravou vstupu České republiky do Evropské unie a tlakem ze strany mezinárodních organizací, jejichž členem se ČR stala.[149] Samotné členství ČR v EU bylo podmíněno celkovým zvýšením úrovně veřejné správy v zemi, což si samozřejmě vyžádalo realizaci velkého počtu změn.

Dosavadní průběh reformy veřejné správy potvrzuje, že se jedná o složitý a časově dlouhodobější proces řady změn ve veřejné správě. Reforma se dotkla širokého okruhu problémů jak ústřední, tak i územní správy, a to počínaje koncepcí její organizace, přes koncepci řady dalších problémů, spojených s veřejnou správou vnímanou v tzv. funkčním slova smyslu.[150]

---

[147] Pod pojmeme **korupce** se rozumí veškeré chování veřejných osob, které se odchyluje od formálně stanovených a kodifikovaných povinností za účelem dosažení soukromého finančního či statusového zisku. Další definici korupce obsahuje návrh *Konvence OSN o postupu proti korupci*. Za korupční jednání je zde označena *"nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání jeho povinností, a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností"*. Zdroj: www.mvcr.cz/korupce/recenze/fenomen.html, 19. 4. 2005

[148] Potírání korupce, http://casodej.hyperlink.cz/korupce.htm, 19. 4. 2005

[149] ČR se stala členským státem Rady Evropy 30.6. 1993, OECD 21. 12. 1995.

[150] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 169

### 3.2.1 Vývoj správní reformy

Dosavadní průběh reforem v České republice lze rozdělit podle volebních období na následující části: období federálního státu (1990 – 1992), období první koaliční vlády (1992 – 1996), období druhé koaliční vlády a přechodné vlády úřednické (1996 – 1998), období sociálně-demokratické menšinové vlády (1998 – 2002) a období koaliční sociálně-demokratické vlády (2002 – 2006).[151]

#### A Období federálního státu (1990 – 1992)

Prvním krokem zahájené reformy bylo samotné obnovení veřejné správy v tradičním pojetí, stavícím na koexistenci samosprávy a veřejné správy. V uplynulém období tzv. lidově-demokratického a později socialistického státu byla veškerá veřejná správa postátněna a prakticky výlučně se užíval pojem státní správa. Ve smyslu ústavního zákona č. 294/1990 Sb.[152] byly položeny ústavněprávní základy pro následné zpětné odstátnění části státní správy, v důsledku čehož pojem veřejná správa nabyla v našich podmínkách svého tradičního významu i obsahu.[153]

Během prvního reformního roku došlo ke zrušení systému národních výborů, vytvoření samosprávných obcí[154] a zřízení okresních úřadů jako orgánů státní správy s všeobecnou působností na území okresů[155]. Vedle okresních úřadů působila na území okresů cela řada zvláštních (dekoncentrovaných) orgánů státní správy.

---

[151] Podobně takto rozlišováno např. v Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002, str. 242 – 251,
Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 23 - 54

[152] Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, pro ČR zrušeno ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

[153] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 168
**Klasický model** veřejné správy reprezentovaný 4 odlišnými verzemi (britsko/irská, severský/holandská, německá a francouzská) je založen na rozvinutém administrativním aparátu – „byrokracii" s vysokým stupněm stability v zaměstnání, systematickým služebním postupem a přísným klasifikačním odměňovacím systémem: Dále existuje zásadní rozdíl mezi soukromým a veřejným sektorem. Zdroj: Verheijen, T.: Reformy NPM a iné západné reformné stratégie: nepsrávný liek pre strednú a východnú Európu? *in* Reforma verejnej správy: Porovnanie skúsenosti východu a západu, NISPAcee, Bratislava, 1997, str. 462

[154] Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zrušen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu

[155] Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, zrušen zákonem č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

Na úrovni ústřední správy došlo k různým strukturálním změnám, které ale nebyly provedeny v koncepčním rámci reformy. Bylo zřízeno 10 nových ministerstev a naopak 9 jich bylo zrušeno. Byla vícekrát měněna působnost jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.[156]

Složitějším problémem se ukázalo být řešení druhého samosprávného stupně. Speciální vládní komise navrhla **čtyři** možné **modely uspořádání ČR**: variantu zemskou, regionální, kombinovanou a variantu federativní. První z nich stavěla na tzv. zemském uspořádání, kde by v rámci ČR existovaly 2 až 4 země s vlastními sněmy a vládami. Druhá varianta upřednostňovala naopak tzv. oblastní uspořádání s 15 až 30 oblastmi řízenými z Prahy. Varianta třetí opět stavěla na oblastním uspořádání, nicméně by respektovala historické zemské hranice, ale takto vzniklé země by neměly vlastní sněm. Podle poslední varianty by se ČR přeměnila na spolkový stát s třemi zeměmi. [157] Vládě pak byly nakonec předloženy varianty dvě, zemská a regionální. Základní jednotkou územní samosprávy měla být podle obou variant obec, druhým stupněm podle zemské varianty tři země (Česká, Moravská a Slezská) a podle regionální okresy. Vláda se přiklonila k variantě zemského uspořádání, ale jak se blížil rozpad federace, byla správní reforma nakonec odsunuta.[158]

### B Období první koaliční vlády (1992 – 1996)

V červnu 1992 se konaly volby do České národní rady, z nichž vzešla první koaliční vláda ČR pod předsednictvím Václava Klause. V programovém prohlášení vlády bylo potvrzeno, že k základním zájmům ČR bude nadále patřit pokračování v budování právního a demokratického státu, radikální transformace ekonomiky a integrace země do evropských i celosvětových institucí.

Jako jeden z nejdůležitějších úkolů vlády byla deklarována reforma státní správy a její decentralizace, což bylo chápáno jako podmínka úspěchu

[156] V letech 1990 – 1992 byl kompetenční zákon – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky - měněn celkem 20krát.
[157] Jurníková, J., Kadečka, S.: Evropský pohled na územní veřejnou správu v ČR, ASPI, 8. 5. 2002
[158] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 26

ekonomické transformace i fungování svobodné občanské společnosti. Vláda se zavázala, že bude dbát na to, aby se v prostoru jí vymezeném více než dosud uplatnila regionální a místní samospráva. Základnímu demokratickému požadavku přenesení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti co nejblíže k občanovi by mělo odpovídat i územní uspořádání státu, jehož základem je samosprávná obec, přirozené regiony, případně historické územní celky, vybavené odpovídajícími kompetencemi a prostředky, jež by snížily jejich závislost na rozpočtu republiky a posílily spoluodpovědnost občana za rozvoj komunity, v níž žije. Vláda dále prohlásila, že vytvoří podrobný právní rámec, který by umožnil přirozený vznik samosprávných celků na základě podmínek a mechanismů zakotvených v ústavě. Předpokladem toho by bylo i zkvalitnění samotné státní správy, zvýšení její profesionality, jejího technického a informačního vybavení. Proto by vláda urychleně připravila návrh zákona o právním postavení pracovníků státní správy, v němž by byly zakotveny jak nároky na tyto pracovníky a jejich povinnosti, tak určitá kompenzační opatření, zabezpečující stabilitu a nezávislost jejich postavení.[159]

Vládním místem pro zpracování strategie reformy veřejné správy se stal **Úřad pro legislativu a veřejnou správu ČR**[160], v jehož čele stál místopředseda vlády. Spojení legislativní činnosti vlády s činností týkající se přípravy koncepce reformy veřejné správy bylo výhodným řešením, které bylo kladně hodnoceno i zahraničními experty. Úřad zpracovával a předkládal vládě návrh koncepce reformy veřejné správy a s tím související podklady, zejména k otázkám reformy státní služby a transformace ústřední státní správy, územní státní správy a samosprávy.[161]

Ve velmi krátké době byla přijata nová ústava[162], která v hlavě sedmé zakotvila územní samosprávu. Na vytvoření vyšších územních samosprávných celků se však muselo čekat ještě dlouhých 7 let. V diskuzi o budoucím uspořádání územní samosprávy se politici shodli víceméně pouze na tom, že je tato reforma potřebná. Spornou otázkou se stal počet

[159] Programové prohlášení vlády České republiky, 13. 7. 1992, http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=2197
[160] Zákon č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky
[161] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 28
[162] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

vyšších územních samosprávných celků[163] i institucionální řešení vztahu samosprávy a státní správy v nich. V tomto období se tedy ve správní reformě příliš nepokročilo.[164]

### C Období druhé koaliční vlády a přechodné vlády „úřednické" (1996 – 1998)

Z voleb na přelomu května a června 1996 vzešla druhá koaliční vláda Václava Klause, která ve svém programovém prohlášení označila za svou prioritu racionalizaci veřejné správy, založenou na odpovídající míře decentralizace rozhodování, na respektování přirozených regionálních vazeb uvnitř českého státu a na výrazném omezení byrokracie v úřadech všeho druhu. K uskutečnění tohoto cíle po legislativní i věcné stránce se vláda zavázala, že navrhne a připraví zřízení regionální samosprávy. Vláda nadále hodlala věnovat zvýšenou pozornost i aparátu veřejné správy s cílem zlepšit jeho profesionalitu a obnovit jeho prestiž. Vládá opět zmínila záměr připravit návrh zákona o státní službě, v němž by bylo upraveno postavení pracovníků státní správy, jejich povinnosti a nároky s důrazem na respektování jejich politické a stranické nezávislosti.[165]

Na úrovni ústřední státní správy došlo ke změnám ve struktuře a působnosti některých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Byl zrušen Úřad pro legislativu a veřejnou správu[166] a jeho kompetence převedeny na Ministerstvo spravedlnosti, ministryni spravedlnosti a ministra vnitra.

---

[163] Postupně byly předloženy návrhy s variantami 9, 11, 13, 14 a 17 VÚSC.

[164] Mezi předpisy přijaté v tomto období patří početné novelizace kompetenčního zákona, zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

[165] Programové prohlášení vlády České republiky, 27. 6. 1996, http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=501

[166] Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, a kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv

Na úseku právního řešení územní samosprávy vláda prosadila ústavní zákon o vytvoření vyšších územních celků (dále jen VÚSC)[167], kterým bylo zřízeno 14 krajů s účinností od 1. ledna 2000.

Další práce na správní reformě příliš nepokročily, neboť vláda ke konci roku 1997 podala demisi. Důvodem byly neshody uvnitř největší koaliční strany (ODS) a vzniklé ekonomické obtíže. Vláda tak nestačila zareagovat na *Posudek Komise k žádosti České republiky o přijetí do EU*[168], který Komise vypracovala v návaznosti na žádost ČR o členství v EU z ledna 1996. České republice byla mj. vytknuta neexistence regionální samosprávy a zákona o státní službě, nedostatky v systému a funkčnosti státní správy v jejím celku a především neexistence strategie reformy veřejné správy, jež by se měla rychle realizovat.

Koncem ledna 1998 byla jmenována nová prozatímní vláda pod předsednictví Josefa Tošovského, do té doby generálního guvernéra České národní banky. Hlavním úkolem této vlády bylo připravit zemi k řádným volbám do Poslanecké sněmovny. I tato vláda se přihlásila k myšlence reformovat veřejnou správu a zavázala se pro to učinit maximum.[169] Na jaře 1998 vláda schválila materiál o dalším postupu reformy veřejné správy[170] a za hlavního koordinátora bylo určeno Ministerstvo vnitra. Hlavními cíly se stalo uvedení postavení a úkolů orgánů územní samosprávy do souladu s Ústavou ČR a s dokumenty EU, decentralizace a dekoncentrace státní správy, dělba působnosti v samosprávě mezi obce a VÚSC, právní úprava státní služby, vybudování správního soudnictví a nová úprava správního řízení, a také vytvoření předpokladů pro stabilitu státní správy, její zefektivnění a ochranu před politickými vlivy.[171]

---

[167] Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

[168] http://evropska-unie.cz/download/cz/oficialni_dokumenty/predvstupni_dokumenty/pravidelne_zpravy/Posudek97.pdf

[169] Programové prohlášení vlády České republiky, 27. 6. 1996, http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=505

[170] Usnesení vlády z 23. 3. 1998, http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm

[171] Z tohoto období stojí za zmínku zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 58/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

## D Období sociálně – demokratické menšinové vlády (1998 – 2002)

Na základě voleb v polovině roku 1998 vznikla vláda pod vedením Miloše Zemana, která navázala na to, co již bylo připraveno. Ve svém programovém prohlášení označila správní reformu jako jednu z pěti priorit vlády. Reforma veřejné správy podle vlády zahrnovala předložení řady zákonů, naplňujících již přijatý ústavní zákon o vytvoření VÚSC, odpolitizování státní správy přijetím zákona o státní službě tak, aby byl stabilizován státní aparát, zvýšena jeho výkonnost a odstraněna jeho závislost na krátkodobých politických tlacích. Dalším cílem byla redukce státní správy v těch oblastech, kde se projevuje její byrokratická přebujelost. Měly být předloženy návrhů zákonů, umožňujících rozšíření spoluúčasti občanů (referendum, ombudsman, zaměstnanecká participace) a provedena daňová a rozpočtová reforma, posilující ekonomické kompetence místních a regionálních samospráv.[172] Na jaře 1999 vláda schválila návrh koncepce reformy veřejné správy.[173] Tato koncepce obsahuje část analytickou, návrhovou a legislativní řešení. Podmínky úspěšné správní reformy jsou vymezeny následujícím způsobem[174]:

- reforma veřejné správy se musí stát vládní prioritou, a to prioritou dlouhodobého charakteru, v čele reformy stojí premiér vlády,
- reforma veřejné správy se musí stát věcí veřejnou, musí získat veřejnou podporu, a to jak na úrovni občanů, tak na úrovni funkcionářů i úředníků veřejné správy,
- v pojetí koncepce veřejné správy a ve způsobu její realizace musí být dosaženo politického konsensu mezi vládnoucí politickou silou a politickou opozicí, což je umožněno tehdy, je-li institucionální struktura, procesy i technologie procesů veřejné správy pojímána nadstranicky, konkrétní vládní politika se pak projevuje v cílech, tedy obsahu jednotlivých procesů, které probíhají veřejnou správou,

[172] Programové prohlášení vlády České republiky, srpen 1998, http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=2441
[173] Usnesení vlády č. 258 ze dne 29. 3. 1999
[174] Návrh koncepce reformy veřejné správy, http://www.parliament.cz/forms/tmp_sqw/0d590173.doc

- reforma veřejné správy musí již ve své koncepci, tedy v institucionální struktuře, procesech a technologiích do sebe vstřebat přípravu na vstup do Evropské unie, to znamená koncepci evropské veřejné správy.

V koncepci se navrhuje další fáze decentralizace a dekoncentrace státní správy, zvýšení horizontální i vertikální koordinace, omezení centralistického systému určení daní, zvýšení efektivnosti výkonu veřejných služeb, zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím moderních manažerských metod, forem a nástrojů řízení, zvýšení systémovosti ve veřejné kontrole a propracování sjednoceného systému přípravy pracovníku ve veřejné správě.[175] Koncepce předpokládá i zpracování samostatných koncepcí pro jednotlivé problémy – informatizace veřejné správy[176], příprava pracovníků veřejné správy[177], zvýšení účinnosti veřejného sektoru, zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě a zvýšení účinnosti veřejné kontroly.

Na konci roku 1999 byl přijat balík zákonů provádějící ústavní zákon o vytvoření VÚSC[178] a na podzim 2000 se konaly volby do zastupitelstev krajů. Vedle právního tak došlo konečně i k faktickému naplnění ústavně právního předpokladu existence VÚSC. Jelikož nebylo dost dobře možné vytvořit kraje a nedat jim žádné pravomoci, následoval tzv. kompetenční zákon[179]. Tento předpis znovelizoval 56 zákonů, věcně se jednalo o přesuny kompetencí ze státu na kraje a různé další vnitřní kompetenční přesuny v systému veřejné správy. Tato fáze reformy měla svůj nepopiratelný přínos v tom, že došlo k určitému zpřehlednění struktury veřejné správy a zrušení

[175] Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000, str. 46
[176] Koncepce budování informačních systémů veřejné správy přijata usnesením vlády č. 1059 ze dne 11. 10.1999
[177] Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy přijata usnesením vlády č. 601 ze dne 16. 6. 1999
[178] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů, č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR a jejím vystupováním v právních vztazích, č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
[179] Zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze

některých specifických správních obvodů a pracovišť ústředních úřadů, takže se systém částečně zjednodušil.[180]

Dále došlo k přijetí zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (**služební zákon**)[181], i když s účinností (s výjimkami) až od 1. 1. 2004 a schválení Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě, který je formulován jako doporučení pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků.[182]

Rovněž byl přijat zákon zakotvující instituci **ombudsmana** (veřejného ochránce práv) v ČR[183], zákon o svobodném přístupu k informacím[184] a zákon o ochraně osobních údajů[185]. Společně s již dříve přijatým zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem naplňují uvedené předpisy principy výše zmiňované ESP – otevřenost a transparentnost veřejné správy a její odpovědnost za přijatá rozhodnutí (včetně odpovědnosti za způsobenou škodu).

V zákoně o Veřejném ochránci práv se poprvé setkáváme s „principy dobré správy"[186], které mají sloužit za kritérium hodnocení činnosti veřejné správy. Pojem dobré správy však není v žádném právním předpise definován.

Co se týče zakotvení **referenda** v ČR, existuje pouze v podobě místního referenda v podobě "dekonstitucionalizované formy výkonu práva na samosprávu", neboť je výslovně upraven pouze na úrovni běžného zákona.[187] Zdá se, že pro české zákonodárce je mnohem snazší se dohodnout na přijetí zákona o místním referendu, než na přijetí obecného zákona

---

[180] Dvořák, T.: Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy, ASPI, 4. 2. 2003

[181] Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

[182] Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/kodex.html

[183] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

[184] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

[185] Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

[186] § 1: *Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá* ***principům*** *demokratického právního státu a* ***dobré správy****, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*

[187] Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

o referendu týkajícího se výkonu státní správy. Takový zákon by totiž mohl omezit i působnost a suverenitu zákonodárného sboru.[188]

Značně problematické se však v těchto souvislostech jeví, že zákon o místním referendu je pozůstatkem dřívějšího zákona o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. To samozřejmě vyvolává problémy jednak tam, kde je pro místní referendum předepsáno přiměřené použití některých ustanovení zákona původně koncipovaných pro komunální volby ("volební kampaň") či tam, kde je odkaz na již zrušená ustanovení zákona a současně zřetelné problémy vyvolává i nesoulad této právní úpravy s novým zákonem o volbách do zastupitelstev obcí z roku 2001.[189]

S odůvodněním, že právní úprava institutu místního referenda se stala značně nepřehlednou, některá ustanovení současné právní úpravy se jeví jako sporná či nedostatečná, a že zcela chybí právní úprava krajského referenda, byl vytvořen a v září 2001 usnesením č. 859 vládou schválen věcný záměr zákona o místní a krajském referendu. Zákon však nebyl přijat.

Celkově lze říci, že se v tomto období zlepšila informovanost občanů o reformě veřejné správy, i když pozornost byla věnována zejména na dobudování územní organizace veřejné správy. V této souvislosti musím zmínit tzv. první a tzv. druhou fázi reformy územní veřejné správy[190]. Za **první fázi** se považuje období a obsah reformy od revitalizace obcí na samosprávných principech v roce 1990 do ustavení orgánů krajských samospráv na sklonku roku 2000. **Druhou fází** reformy územní veřejné správy se potom rozumí navazující vývoj v této oblasti, spočívající v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002[191] a převedení jejich agendy na obce a kraje.[192]

---

[188] Dané myšlence odpovídá i to, že pro referendum o vstupu ČR do EU byl přijat rovněž zákon upravující pouze tento jeden jediný případ, viz. zákon č.114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda). Stejně tak je předkládán návrh o referendu o souhlasu České republiky se Smlouvou o Ústavě pro Evropu.

[189] Kadečka, S.: Místní referendum, ASPI, 8. 5. 2002

[190] Dělení podle Koncepce reformy veřejné správy, usnesení vlády č. 258 ze dne 29. 3. 1999.

[191] Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, §44: *Platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů.*

[192] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 169

Další postup reformy se měl orientovat spíše na ústřední státní správu (včetně jejího vztahu k územní správě) a výrazněji se přesouvat z roviny „organizační" do roviny „funkční" (hmotněprávní a procesněprávní oblasti úpravy veřejné správy, včetně posílení odpovídajících garancí ochrany subjektivních práv ve veřejné správě). V roce 2001 byla tedy přijata koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systematizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů[193], čímž byla zahájena další část reformy veřejné správy.

Ve srovnání s ostatními vládami to byla právě sociálně-demokratická vláda, která přijala nejrozsáhlejší soubor koncepcí a vypracovala vládní návrhy zákonů k provedení reformy územní veřejné správy.

### E Období koaliční sociálně-demokratické vlády (2002 – 2006)

Vláda Vladimíra Špidly si obecně za svůj prvořadý úkol vytyčila vytvoření sociálního státu a následně vstup ČR do EU. Za další významnou prioritu vláda označila dokončení reformy veřejné správy, chápajíc ji jako službu občanům, směřující k dalšímu rozvoji občanské společnosti.

Vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala, že dokončí reformu územní veřejné správy a zahájí modernizaci ústřední státní správy s cílem zefektivnění, racionalizace a zvýšení horizontální koordinace činnosti veřejné správy za širšího využití moderních technologií (elektronické veřejné správy), manažerských metod řízení s důrazem na dosažení celkového zvýšení kvality výkonu veřejné správy jako služby pro občany. Vláda dále oznámila, připraví nový správní řád jako univerzální procesní normu pro oblast veřejné správy.[194]

V květnu 2004 se ČR spolu s dalšími devíti kandidátskými zeměmi stala členem EU, čímž samozřejmě neskončila probíhající práce na reformě veřejné správy.

V červnu 2004 rezignoval Vladimír Špidla na post předsedy vlády a kabinet následně podal demisi. Sestavením nové vlády byl pověřen

[193] Usnesení vlády č. 619 ze dne 20. 6. 2001
[194] Programové prohlášení vlády ČR, srpen 2002, http://wtd.vlada.cz/vlada/vlada_historie.htm

Stanislav Gross. Nová vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala, že provede podrobnou analýzu fungování veřejné správy a bude pokračovat v její racionalizaci. Dále je záměrem vlády zajistit nezávislý personální a organizační audit ve všech resortech, jehož předmětem bude jak samotný výkon státní správy, tak činnosti dalších organizačních složek státu a příspěvkových organizací, a dokončit tak připravovanou reformu ústřední státní správy s cílem zvýšit její funkčnost a efektivnost, omezit počet ústředních správních úřadů a jejich zaměstnanců. Výsledkem by mělo být posílení strategického řízení, dopracování systému státní služby a zavádění výkonnostních auditů.

***Reforma územní veřejné správy***

K poslednímu dni roku 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů. V souladu s filozofií **tzv. spojeného modelu**, kdy kompetence výkonu státní správy přechází ve velkém rozsahu na úřady samospráv, byly převedeny činnosti výkonu státní správy na vybrané obecní úřady. Případně na krajské úřady v těch případech, kdy občan přichází s takovým výkonem státní správy minimálně do styku nebo se jedná o výkon státní správy s vysokou náročností na odbornost.[195] Pro přenos působností byla použita následující kritéria: lepší dostupnost, přenos prvoinstančního rozhodnutí na co nejnižší možnou úroveň správy, efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni nebo náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců v úřadu.[196]

Na tomto místě je také vhodné zdůraznit, že zrušením okresních úřadů nebyly zrušeny okresy jako územní jednotky. K jisté nepřehlednosti potom vede to, že část specializovaných úřadů, jejichž činnosti se reforma v podstatě nedotkla, stále působí v rámci hranic starých okresů (úřady práce, státní správa sociálního zabezpečení, katastrální úřady).

Pro potřeby diferenciace při výkonu státní správy byly obce rozděleny do tří kategorií: obce tzv. běžné, obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností. Vzhledem ke kombinaci slov obec a obecní úřad tato terminologie způsobuje určité problémy v orientaci, proto se vžilo

[195] Dvořák, T.: Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy, ASPI, 4. 2. 2003
[196] Obec s rozšířenou působností, http://cs.wikipedia.org, 30. 3. 2005

označení obec „I“, obec „II“ a obec „III“ (případně obec I., II. nebo III. stupně).[197]

**Obce s rozšířenou působností**, kterých je 205, jsou mezičlánkem veřejné správy mezi kraji a obcemi, které převzaly zhruba 80% působnosti bývalých okresních úřadů. Správní obvody těchto obcí jsou vymezeny vyhláškou pomocí katastrálních území obcí, které do něj spadají[198]. Při jejich vymezování se vycházelo z hranic krajských a většinou i hranic okresních. Rozsah mnoha těchto obvodů se tak nekryje se skutečnou spádovou oblastí jejich centra. Protože území většiny dosavadních okresů bylo při této správní reformě rozčleněno do dvou až tří správních obvodů obcí s rozšířenou působností, jsou hovorově obce III někdy označovány jako "malé okresy".[199] Správní obvody obcí s rozšířenou působností nejsou totožné s územím okresů ani s obvody specializovaných územních orgánů státní správy, čímž dochází k narušení jednotné struktury systému veřejné správy. Objevují se proto požadavky na sjednocení správních obvodů obcí se správními obvody ostatních orgánů, které by se měly přizpůsobit.

Obcí s **pověřenými obecními úřady** (obcí II. stupně), je celkem 389. Obce s pověřenými obecními úřady vykonávají širší přenesenou působnost než **běžné obce**.[200]

### *Reforma a modernizace ústřední státní správy*

Vedle územní reformy pokračovaly práce na modernizaci a posilování veřejné správy. V souladu s doporučeními a požadavky Evropské komise, které se týkají připravenosti veřejné správy na vstup do EU, bylo v tomto období nutné zabezpečovat úkoly spojené s posilováním veřejné správy, které vyplývaly ze základních programových dokumentů České republiky, zejména

---

[197] Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 192

[198] Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

[199] Obec s rozšířenou působností, http://cs.wikipedia.org, 30. 3. 2005

[200] **Působností obce** se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Podle platné právní úpravy přichází u obcí v úvahu působnost dvojího druhu – samostatná a přenesená. U **samostatné působnosti** hovoříme o klasické obecné samosprávě, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právnímu předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení. U **přenesené působnosti** jde naproti tomu o výkon státní správy, který stát realizuje nepřímo prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004, str. 191

ze *"Souhrnu zbývajících úkolů České republiky pro vstup do EU"*[201] *a "Národního rozvojového plánu 2004 - 2006"*[202]. Vláda zaměřila na úpravu a analýzu hospodaření územních samosprávných celků, standardizaci vybraných veřejných služeb, jejich dostupnost a kvalitu a modernizaci ústřední správy.

Při realizaci reformy a při modernizaci veřejné správy jsou podle zpráv o postupu prací na reformě průběžně využívány pracovní kontakty, služby a zkušenosti mezinárodních organizací a zahraničních partnerů, především v rámci OECD (Výbor PUMA a jeho pracovní skupiny), Rady Evropy, dále pak v rámci mezinárodních organizací zabývajících se využíváním zkušeností z různých oblastí veřejné správy, jako je především EIPA (Evropský institut pro veřejnou správy), NISPAcee (Síť institutů a škol pro veřejnou správu ve střední a východní Evropě) a IIAS (Mezinárodní institut správních věd). [203]

V březnu 2004 vláda schválila dokument **Postup a hlavní směry modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení.**[204] Dokument je zaměřený na změny v období let 2004 – 2010 a připravil ho Úřad vlády na žádost vlády za využití týmu nejvyšších úředníků působících v ústřední státní správě. Popisuje jednak reformu, která má systém ústřední státní správy změnit, a dále modernizaci, jejímž cílem je zlepšovat. Obecným cílem reformy a modernizace je dosáhnout vyšší efektivity a horizontální koordinace ústřední státní správy, zavedení moderních metod managementu a více mají být v ústřední státní správě rovněž využívány moderní technologie.[205]

Dokument rozděluje reformu a modernizaci do pěti hlavních směrů s celkem patnácti konkrétními projekty:[206]

---

[201] Zahrnuje legislativní i nelegislativní úkoly a nahrazuje jak Národní program pro přípravu ČR na členství v EU, tak i Přístupové partnerství 2001.
[202] Základní programový dokument pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů EU.
[203] Zprávy o postupu prací na reformě veřejné správy, http://vnitro.cz/reforma/zpravy/zpravy.html, 30. 3. 2005
[204] Usnesení vlády č. 237 ze dne 17.3. 2004
[205] Tesař, L.: Reforma ústřední státní správy byla sestavena vládou, Veřejná správa, č. 51 – 52/2004, str. 44, srov. Country Factsheets, GOV/PGC (2004)13
[206] Steinbachová, Š.: Reforma ústřední státní správy se ubírá pěti směry, Veřejná správa, č. 51 – 52/2004

- **Projekt A – Racionalizace procesů v ústřední státní správě:**

A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů

A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech

A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu

A.4 Reorganizace ústřední státní správy

- **Projekt B – Zlepšení řízení v ústřední státní správě:**

B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií

B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech

B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě

B.4 Řízení znalostí

- **Projekt C – Zvýšení kvality ústřední státní správy**

C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě

C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě

C.3 E-government

- **Projekt D – Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních orgánech**

D.1 Implementace služebního zákona

- **Projekt E – Racionalizace a financování ústřední státní správy**

E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu

E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice

E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě

Nejvyšším řídícím místem reformy je vláda, která je o průběhu reformy a modernizace průběžně informována. Úřad vlády zajišťuje koordinaci prací na reformě. Pro realizaci reformy a modernizace je uplatněno projektové

řízení. Tato manažerská metoda byla zvolena kvůli zvýšení mezirezortní komunikace, rozmělnění případných rizik reformy a pro zajištění vysoké profesionality realizace.[207]

### 3.2.2 Naplnění principů dobré správy v České republice

Členstvím v mezinárodních organizacích (Rada Evropy, EU) se Česká republika zavázala k respektování určitých administrativně-právních standardů, což vyžaduje neustávající úpravu právního prostředí veřejné správy. Reforma územní správy v ČR znamenala přenesení řady kompetencí ze státu na územní samosprávné celky, což by z pohledu jednotlivců nemělo mít větší význam. O to větší důraz by měl být kladen na zlepšení kvality činnosti veřejné správy a naplnění principů dobré správy tak, jak jsou upraveny v řadě dokumentů Rady Evropy. Tyto principy ovlivňují správní uvažování vykonavatelů veřejné správy a působí k její kultivaci směrem k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti rozhodování veřejné správy.[208]

Ke konci roku 2003 uspořádala Rada Evropy ve spolupráci s polským ministerstvem vnitra a veřejné správy a úřadem polského ombudsmana ve Varšavě mezinárodní konferenci o právu na dobrou správu ***(Conférence paneuropéenne "Droit à une bonne administration")***.[209] Závěry konference měly pomoci identifikovat možné problémy občanů se správou, případné překračování jejích pravomocí či diskriminující opatření veřejné správy. V rámci srovnávacích studií stavu veřejné správy v jednotlivých evropských zemích byla rozebrána i situace v České republice.[210] Podařilo se jí v probíhající reformě implementovat vše, co je považováno za principy dobré správy? [211]

---

[207] Tesař, L.: Reforma ústřední státní správy byla sestavena vládou, Veřejná správa, č. 51 – 52/2004, str. 45

[208] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 269

[209] www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/Droit_et_justice_administratifs/Conf%E9rences/2Conf2003Varsovie.asp#TopOfPage, 19. 4. 2005

[210] Dalšími rozebranými zeměmi byla Arménie, Belgie, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Estonsko Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Moldávie, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Srbsko-Černá hora a Španělsko.

[211] Droit à la bonne administration, Programme do coopération pour le renforcement de l'Etat de droit, www.coe.int/T/F/affaires%5Fjuridiques/coop%E9ration%5Fjuridique/Droit%5Fet%5Fjustice%5Fadministratifs/Conf%E9rences/Actes%20Conf%E9rence%20Varsovie%202003%20F.pdf

## A Ústavní základy

Ústavní základy principu práva na dobrou správu (tak, jak je definuje např. čl. 41 Charty základních práv EU[212]) jsou v ČR zakotveny v Ústavě a v Listině základních práv a svobod. Podle čl. 1 Ústavy je Česká republika *svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana* a *dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.* Základy právního státu jsou upraveny v čl. 2 odst. 3, podle kterého slouží státní moc *všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* a v čl. 2 odst. 4[213], kde je zakotveno, že *každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*

Další zásady ovládající výkon veřejné moci jsou obsaženy v LZPS. Podle čl. 4 mohou být povinnosti *ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.* Pro požadavek transparentnosti činnosti veřejné správy je důležitý čl. 17, který zakotvuje svobodu projevu a právo na informace. Podle čl. 18 má každý právo se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Čl. 21 dále říká, že *občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

LZPS obsahuje rovněž základní vymezení soudní kontroly veřejné správy. Podle čl. 36 *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Zásadu veřejnosti soudního řízení upravuje čl. 38.

---

[212] Čl. 41 **Právo na dobrou správu**
1. Každá osoba má právo na to, aby její záležitosti byly institucemi a orgány Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.
2. Toto právo zahrnuje:- právo každé osoby být slyšena před přijetím jakéhokoli individuálního opatření, které by jí mohlo negativně ovlivnit;- právo každé osoby na přístup ke své složce, při respektování legitimních zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;- závazek správy odůvodňovat svá rozhodnutí.
3. Každá osoba má právo na to, aby Společenství napravilo jakoukoli škodu způsobenou jeho institucemi nebo úředníky při výkonu jejich povinností, v souladu a obecnými zásadami běžnými v zákonech členských států.
4. Každá osoba může psát institucím Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

[213] Obdobně čl. 2 odst. 3 LZPS

## B Zákonná úprava činnosti veřejné správy

Ústavní zásady jsou dále rozvedeny v běžných zákonech. Pro veřejnou správu je to zejména zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že řada ustanovení již značně zastarala, připravovala vláda od roku 1998 nový zákon, který byl nakonec v roce 2004 přijat.[214]

Jedním z nedostatků současné právní úpravy je to, že vedle správního řádu existuje celá řada zvláštních zákonů, které upravují postup veřejné správy ve specifických oblastech. Některé z nich dokonce vylučují použití správního řádu, aniž by přitom obsahovaly úpravu vlastní. Správní řád se navíc nevztahuje na orgány územní samosprávy. Nový správní řád, účinný od 1. 1. 2006, tuto situaci napravuje a v čl. 1 je jeho působnost vymezena na *postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*

Požadavek transparentnosti činnosti veřejné správy a princip volného přístupu k informacím je upraven v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Na počátku roku 2005 byla Ministerstvem informatiky předložena novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Hlavním důvodem je přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je pro Českou republiku, jakožto člena Evropské unie, závazná a musí být transponována do českého právního řádu.[215] Pro transpozici této směrnice zvolilo ministerstvo cestu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se jedná o obecný zákon, který se uplatňuje v zásadě proti všem orgánům veřejné moci.

---

[214] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
[215] Předkádací zpráva, www.micr.cz/files/2128/MI106pz.pdf

Další úpravou vztahující se na aplikaci principů dobré správy představuje zákon č. 218/2002 sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (**služební zákon**)[216] a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Řada ustanovení, která zajišťují nestrannost a objektivnost rozhodování byla převzata z Etického kodexu pracovníků veřejné správy.[217] Zmíněná ustanovení tak přešla z roviny morálních pravidel na úroveň právních povinností.[218]

## C Kontrola veřejné správy

Zásadním momentem a východiskem potřebných změn v oblasti kultivace správního uvažování se stala nová úprava správního soudnictví a činnost nově ustaveného Nejvyššího správního soudu. V tomto směru lze jen doufat, že správní soudnictví se bude nadále rozvíjet a zdokonalovat a již nikdy nenastanou situace, které by vedly k omezení nebo dokonce zániku nejen správního soudnictví, ale i ostatních záruk zákonnosti.[219]

Správní soudnictví v ČR funguje od roku 1992. V roce 2002 proběhla reforma[220], jejímž zásadním přínosem bylo vytvoření **Nejvyššího správního soudu** a dvoustupňového správního soudnictví. Ve správním soudnictví již nerozhodují okresní soudy, vrchní soudy ani Nejvyšší soud. Nadále rozhodují pouze krajské soudy prostřednictvím specializovaných tříčlenných senátů nebo specializovaných samosoudců a Nejvyšší správní soud.

---

[216] S výjimkami nabývá účinnosti 1. 1. 2004.

[217] Srov. např. čl. 61 služebního zákona.

[218] Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, str. 270

[219] Viz.např. poválečný vývoj správního soudnictví u nás: ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, počítal s existencí jediného správního soudu pro území celé republiky, ale Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, se o správním soudu již nezmínil a zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, prohlásil všechny předpisy o správním soudu za zrušené. Ani zákon č. 66/1952 Sb., o organisaci soudů, se správním soudem nepočítal. Od 1. 1. 1953 správní soud a s ním i správní soudnictví v pravém slova smyslu přestaly existovat. V rámci petičního práva existovala pouze Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících (o jejíž zákonnosti se dodnes vedou spory), institut veřejného ochránce práv byl zakotven až v 90. letech,

[220] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, zákon č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud představuje vrcholný soudní orgán v oblasti správního soudnictví a jeho hlavním úkolem je zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování. Tento soud je povolán především k rozhodování o kasačních stížnostech[221], dále k přijímání stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu a v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů přijímá zásadní usnesení. Jako publikační instrument slouží Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Základní funkcí správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob před nezákonnými zásahy správních orgánů. Této ochrany lze nejlépe docílit změnou postavení správního orgánu při řízení před správním soudem, jenž se z pozice nadřazené mění na pozici rovnocennou se subjektem, vůči němuž vystupoval v předchozím správněprávním vztahu z pozice mocenské.

Vedle této funkce však nesmí být podceňována ani funkce preventivní: již samotná existence právní úpravy správního soudnictví a možnost fyzických a právnických osob se v daném případě obrátit na soud, by měla vést správní orgány ke snaze rozhodovat v souladu se zákonem.

Garantem práva na dobrou správu je dále **Ústavní soud**, ke kterému může podle podat ústavní stížnost *fyzická nebo právnická osoba jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem,* nebo *zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu* (čl. 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

[221] **Kasační** stížnost je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž stěžovatel (účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení) usiluje o zrušení takového soudního rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti jsou taxativně stanoveny v § 103 SŘS (jde v podstatě o otázky právní) a § 104 SŘS dále stanoví, v kterých případech je kasační stížnost nepřípustná.

Dalším orgánem vykonávajícím kontrolu nad výkonem veřejné správy je veřejný ochránce práv, o kterém bylo pojednáno v kapitole o kontrole veřejné správy obecně.

## D Dobrá správa a boj proti korupci

V únoru 1999 byl schválen vládní program boje proti korupci.[222] Program vymezuje řadu legislativních opatření, která jsou průběžně plněna. Přesto však korupce zůstává vážným problémem, za což byla ČR také kritizována ve zprávách Evropské komise. Jedním z hlavních důvodů, proč se protikorupční politika nejeví jako úspěšná, je mimo jiné to, že implementační aktivity státní správy nejsou doprovázeny adekvátními změnami v politickém prostředí, jehož určující tvůrci prozatím nevytvořili minimální společný protikorupční program, který by měl integrující charakter.[223]

Od roku 1995 vydává Transparency International[224] **Index vnímání korupce** (*Corruption Perception Index*, CPI). Tento index se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Od roku 1999 existuje navíc **Index plátců úplatků** (*Bribe Payers Index,* BPI), který seřazuje exportující země světa podle jejich sklonu k uplácení. Oba indexy jsou založeny pouze na vnímání určité situace. Je nemožné založit srovnávání úrovně korupce v různých zemích na primárních empirických datech, například na srovnávání počtu zatčených či počtu soudních případů.[225]

V České republice je alarmující zejména vývoj CPI. [226]

---

[222] Usnesení vlády č.125 dne 17. února 1999

[223] Zpráva o korupci v ČR a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci v ČR, www.mvcr.cz/korupce/plneni/index.html, 19. 4. 2005

[224] **Transparency International Česká republika** je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. Je jednou z více než 80 poboček mezinárodní organizace Transparency International. Transparency international je jedinou mezinárodní nevládní organizací zaměřenou na problematiku korupce a vytváření protikorupčních programů, do nichž se snaží zapojovat občanskou společnost, podniky i vládní instituce. Byla založena v roce 1993. Zdroj: www.transparency.cz

[225] Indexy CPI a BPI, www.transparency.cz/index.php?id=11, 19. 4. 2005

[226] Číslo 10 je ideální stav, v zemi není korupce, naopak nízká čísla znamenají vyšší korupci.

| Rok | Index | Odchylka | Umístění | Počet zkoumaných zemí | Použité průzkumy |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | **4,2** | 3,7-4,9 | 51 | 145 | 11 |
| 2003 | **3,9** | 0,9 | 54 | 133 | 12 |
| 2002 | **3,7** | 0,8 | 52 | 102 | 10 |
| 2001 | **3,9** | 0,9 | 47 | 91 | 10 |
| 2000 | **4,3** | 0,9 | 42 | 90 | 10 |
| 1999 | **4,6** | 0,8 | 39 | 99 | 12 |
| 1998 | **4,8** | 0,8 | 37 | 85 | 9 |

Zdroj: www.transparency.cz

Index vnímání korupce v zemích EU v roce 2004:

| Pořadí země | Pořadí země v rámci EU | Země | CPI 2004 hodnocení | Rozmezí | Použité průzkumy | Odchylka | Nejvyšší/ nejnižší hodnoty |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | **Finsko** | 9.7 | 9.5 - 9.8 | 9 | 0.3 | 9.2 -10.0 |
| 3 | 2 | **Dánsko** | 9.5 | 9.3 - 9.7 | 10 | 0.3 | 8.7 - 9.8 |
| 6 | 3 | **Švédko** | 9.2 | 9.1 - 9.3 | 11 | 0.2 | 8.7 - 9.5 |
| 10 | 4 | **Nizozemí** | 8.7 | 8.5 - 8.9 | 10 | 0.4 | 8.3 - 9.4 |
| 11 | 5 | **Velká Británie** | 8.6 | 8.4 - 8.8 | 12 | 0.5 | 7.8 - 9.2 |
| 13 | 6 | **Rakousko** | 8.4 | 8.1 - 8.8 | 10 | 0.7 | 7.3 - 9.3 |
| | | **Lucembursko** | 8.4 | 8.0 - 8.9 | 7 | 0.8 | 7.3 - 9.6 |
| 15 | 8 | **Německo** | 8.2 | 8.0 - 8.5 | 11 | 0.6 | 7.5 - 9.2 |
| 17 | 9 | **Belgie** | 7.5 | 7.1 - 8.0 | 10 | 0.8 | 6.6 - 9.1 |
| | | **Irsko** | 7.5 | 7.2 - 7.9 | 10 | 0.7 | 6.5 - 8.7 |
| 22 | 11 | **Francie** | 7.1 | 6.6 - 7.6 | 12 | 1.1 | 5.0- 9.04 |
| | | **Španělsko** | 7.1 | 6.7 - 7.4 | 11 | 0.6 | 5.6- 8.0 |
| 25 | 13 | **Malta** | 6.8 | 5.3 - 8.2 | 4 | 1.9 | 5.3- 9.1 |
| 27 | 14 | **Portugalsko** | 6.3 | 5.8 - 6.8 | 9 | 0.9 | 5.0 - 7.3 |
| 31 | 15 | **Estonsko** | 6.0 | 5.6 - 6.7 | 12 | 1.2 | 5.0 - 9.1 |
| | | **Slovinsko** | 6.0 | 5.6 - 6.6 | 12 | 1.0 | 5.6 - 8.7 |
| 36 | 17 | **Kypr** | 5.4 | 5.0 - 5.8 | 4 | 0.5 | 4.74 - 6.0 |
| 42 | 18 | **Maďarsko** | 4.8 | 4.6 - 5.0 | 12 | 0.5 | 4.1 - 5.6 |
| | | **Itálie** | 4.8 | 4.4 - 5.1 | 10 | 0.7 | 3.4 - 5.6 |
| 44 | 20 | **Litva** | 4.6 | 4.0 - 5.4 | 9 | 1.3 | 3.1- 7.7 |
| 49 | 21 | **Řecko** | 4.3 | 4.0 - 4.8 | 9 | 0.7 | 3.8 - 5.6 |
| 51 | 22 | **Česká republika** | 4.2 | 3.7 - 4.9 | 11 | 1.2 | 3.4 - 7.3 |
| 57 | 23 | **Lotyšsko** | 4.0 | 3.8 - 4.3 | 8 | 0.4 | 3.5 - 4.8 |
| | | **Slovensko** | 4.0 | 3.6 - 4.5 | 11 | 0.9 | 3.0 - 5.3 |
| 67 | 25 | **Polsko** | 3.5 | 3.1 - 3.9 | 13 | 0.9 | 2.4 - 5.3 |

Zdroj: www.transparency.cz

# ZÁVĚR

V jakém stavu se tedy nalézá evropská veřejná správa na začátku 21. století? Objevují se názory, že by se měla opustit myšlenka, podle které je společnost svobodnější tím víc, čím víc je omezována byrokracie a snižována moc veřejné správy a veřejné správě by se mělo znovu přiznat její zásadní postavení v činnosti státu a rovněž její pozitivní vliv na ekonomický rozvoj.[227] Roste zájem mezinárodních organizací o oblast veřejné správy a tlak na státy, aby svou veřejnou správu přizpůsobily určitým standardům. Mezi základními lidskými právy se objevuje *právo na dobrou správu.*

Do procesu reforem veřejné správy se od konce 20. století zapojila také Česká republika. Prvním úkolem byla transformace s cílem demokratizovat veřejnou správu, na což navazovala reforma územní správy a v současnosti modernizace ústřední správy.

Za více než desetiletou existenci samostatného demokratického státu, proběhla v České republice řada změn, které ji přiblížily k pojetí moderní demokratické veřejné správy, jak je chápána ostatními evropskými státy. Za významné kroky lze považovat zejména právní zakotvení institutu správního soudnictví jakožto nástroje soudní kontroly veřejné správy. Fungující správní soudnictví by mělo být samozřejmostí ve všech státech, které se chtějí honosit přívlastky „demokratický" a „právní". Jak je vidět z historického vývoje našeho státu, nástup totalitních režimů byl vždy spojen se snahou o potlačení existence správního soudnictví, zatímco v souvislosti s demokratizačními procesy docházelo k rozvoji správního soudnictví.

Jak může nově se formující evropský správní prostor ovlivnit svými principy veřejnou správu v členských státech EU, případně ve státech, které se chtějí do této organizace teprve zapojit? V prvé řadě bych ráda zdůraznila, že principy evropského správního prostoru (případně principy evropského vládnutí či dobré správy) mají svůj zdroj v pramenech, které mají doporučující a nikoli zavazující charakter (doporučení Rady Evropy, Bílá kniha EU, judikatura Soudního dvora ES) a Evropského soudního dvora

[227] Srov. D´Orta, C.: Quel avenir pour l´Espace Administratif Européen?, Discours d´ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, Rome 2 et 3 décembre 2003

pro lidská práva, dokumenty OECD). Právní povahou jde o tzv. *soft-law*. Doporučení mezinárodních oraganizací jsou chápána jako určité vodítko pro domácí legislativu a administrativní praxi. Své konkrétní obrysy získávají tyto principy v legislativních opatřeních jednotlivých států (případně ES). Teprve tehdy se stávají právně vynutitelnými.

Jak je vidět na příkladu České republiky, reformní snahy o zlepšení veřejné správy byly vedeny zejména s vidinou vstupu republiky do EU (a pod tlakem EU), tedy do společenství států, které sdílejí víceméně stejný pohled na to, jak by měla vypadat moderní demokratická veřejná správa. Tato veřejná správa by z jejich pohledu měla respektovat zásady právního státu, její činnost by měla být otevřená, průhledná a hospodárná. Dále by měla být schopna nést odpovědnost za následky svých činů.

Z pohledu právních předpisů jsou tyto zásady v České republice respektovány. Problémem zůstává míra jejich uplatňování v praxi, které vyžaduje určitou kulturu správního uvažování, politického života společnosti a fungující kontrolní mechanismus. Od občanů se potom vyžaduje, aby si byli vědomi svých práv i povinností vůči veřejné správě.

# SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

## Literatura


- Fiala, J., Mates, P., Nový, K., Průcha, P.: Malá právnická encyklopedie, 2. doplněné a přepracované vydání, Linde Praha a.s., 1995
- Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, 2. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 1996
- Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, 1. vydání, ASPI Publishing, Praha 2003
- Hoetzel, J.: Československé správní právo: část všeobecná, Melantrich, Praha 1937
- Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2004
- Máša, M.: Socialistická správní věda, 1. vydání, Univerzita J. E. Purkyně, Brno 1985
- Merkl, A.: Obecné právo správní, 1. vydání, Nakladatelství Orbis 1932, díl I.
- Ondruš, R.: Správní právo, 1. vydání, ESF MU, Brno 2004
- Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2002
- Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno 1946
- Průcha, P. a kol.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1993
- Průcha, P.: Základy veřejné správy a správního práva, 2. doplněné a přepracované vydání, Prf MU, Brno 1994
- Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 3. přepracované vydání, MU, Brno 2001
- Průcha, P.: Správní právo – obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, MU, Brno 2004
- Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, 1. vydání, Prf MU, Brno 1998
- Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 1. vydání, Prf MU, Brno 1995
- Svatoň, J., Jahelková, K. : Člověk, řízení a instituce, 1. vydání, Prf MU, Brno 1991

- Tichý, L., Arnold, R. a kol.: Evropské právo, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 1999
- Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde a.s., Praha 2001
- Vidláková, O.: Reformy veřejné správy, 1. vydání, Univerzita Pardubice, 2000

## Články

- D´Orta, C.: Quel avenir pour l´Espace Administratif Européen?, Discours d´ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, Rome 2 et 3 décembre 2003
- Dvořák, T.: Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy, ASPI, 4. 2. 2003
- Jurníková, J., Kadečka, S.: Evropský pohled na územní veřejnou správu v ČR, ASPI, 8. 5. 2002
- Nedorost, L.: Několik poznámek k postavení veřejné správy, ASPI, 30. 7. 2000
- Ondruš, R.: Kapitoly z veřejné správy XI - Záruky zákonnosti a kontrola veřejné správy, ASPI, 1. 2. 2002
- Polián, M.: Postavení správního úřadu v organizaci veřejné správy, Veřejná správa č. 36/99
- Průcha, P.: K současnosti a perspektivám veřejné správy *in* Veřejná správa na prahu 21. století, Sborník z konference, MU, Brno 2001, 1. vydání
- Skulová, S.: Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků – několik poznámek a souvislostí *in* Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004
- Trnka, D.: Evropské principy veřejné správy, Veřejná správa č. 5/2000
- Verheijen, T.: Reformy NPM a iné západné reformné stratégie: nesprávný liek pre strednú a východnú Európu? *in* Reforma verejnej správy: Porovnanie skúsenosti východu a západu, NISPAcee, Bratislava, 1997

- Keraudren, P. a Mierlo, H. van: Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie *in* Reforma verejnej správy: Porovnanie skúsenosti východu a západu, NISPAcee, Bratislava, 1997
- Kadečka, S.: Místní referendum, ASPI, 8. 5. 2002
- Tesař, L.: Reforma ústřední státní správy byla sestavena vládou, Veřejná správa, č. 51 – 52/2004
- Steinbachová, Š.: Reforma ústřední státní správy se ubírá pěti směry, Veřejná správa, č. 51 – 52/2004

## Právní předpisy

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

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva k zákonu o Veřejném ochránci práv, PSP Tisk 1999/0, ASPI

Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

Zákon č. 218/2002 sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, STCE n°5, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, text publikován jako sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., v aktuálním znění

Country Factsheets, GOV/PGC (2004)13

Gouvernance et gestion publique, Note d´orientation, PUMA(99)1

Charte européenne de l'autonomie locale, STCE n°122, text publikován jako sdělení MZV ČR č.181/1999 Sb., v aktuálním znění

Livre blanc sur la gouvernance européenne, White Paper on European Gouvernance, COM(2001)428 final

Principes européens d'administration publique, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44

Programme de travail, Un livre blanc sur la gouvernance européenne, SEC(2000)1547/7 final

Smlouva o Ústavě pro Evropu, CIG 87/2/04 REV 2

Synthése des expériences de réforme dans neuf pays de l´OECD: gestion du changement, PUMA/SGF (99)2

## Internetové odkazy

http://casodej.hyperlink.cz
http://conventions.coe.int
http://cs.wikipedia.org
http://evropska-unie.cz
http://wtd.vlada.cz
www.are-regions-europe.org
www.coe.int
www.europa.eu.int
www.euroskop.cz
www.ledroitpublic.com
www.micr.cz
www.mvcr.cz
www.oecd.org
www.parliament.cz
www.radaevropy.cz
www.transparency.cz

## Ostatní

Glosář: Instituce, politiky a rozšiřování EU, Informační centrum EU při Delegaci Evropské komise v ČR, Praha 2001

CD-ROM Velká encyklopedie EU, MZV ČR