

Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost

Zpracovatelé:

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. [autor je odborným asistentem pro obor správní právo a zástupcem vedoucí katedry na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, advokátem a lektorem akreditovaného vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, místopředsdou pracovní komise (pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 1) Legislativní rady vlády České republiky a členem rozkladové komise ministra spravedlnosti, rozkladové komise (pro oblast hospodářské soutěže) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a rozkladové komise bankovní rady České národní banky, členem legislativní komise Předsednictva Svazu měst a obcí České republiky a členem neformální konzultační skupiny právníků prezidenta republiky]

JUDr. Bc. Filip Rigel [autor je interním doktorandem v oboru správní právo a právo životního prostředí na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a asistentem soudce Nejvyššího správního soudu]

Předmět studie:

Tato studie teoreticky zpracovává problematiku kompetencí a odpovědnosti při výkonu státní správy. Cílem je teoreticky zmapovat a na základě aktuální právní úpravy dovodit, jakým způsobem má být vykonávána státní správa a další s tím spojené aspekty.

Předkládáme na následujících stranách naši

stručnou teoretickou studii

k problematice státní správy, její podstaty, povahy a struktury, kompetencí a odpovědnosti při výkonu státní správy, a to především s důrazem na konkrétní objednatelům výslovně specifikované problémové okruhy.

Při jejím zpracování jsme vycházeli z platného práva České republiky a Evropské unie, mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, relevantní odborné literatury a judikatury, poznatků vědy ústavního práva a vědy správního práva, z našich odborných znalostí a z našeho právního přesvědčení.

V teoretické rovině se tato studie primárně usiluje odpovědět na tyto problémové otázky (okruhy):

- 1) Co je to státní správa a jak se konstituuje?
- 2) Hierarchie nadřízenosti/podřízenosti na různých stupních státní správy.
- 3) Odpovědnost za výkon státní správy na daném úseku (resort – kraj – obec); možnosti zásahu jednotlivých úrovní.
- 4) Kdo kontroluje různé úrovně státní správy? Jaké jsou možnosti zásahu při kontrolní činnosti? Může resortně příslušné ministerstvo kontrolovat obec bez součinnosti krajského úřadu?
- 5) Kdo poskytuje metodickou pomoc při kontrolní činnosti? Kdo má z této činnosti vyvozovat závěry? Jaká je interakce různých stupňů, které poskytují metodickou pomoc?

I. Státní správa

I.1. Státní správa v kontextu veřejné správy

VEŘEJNÁ SPRÁVA bývá charakterizována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Tím je dána její nenahraditelná úloha jako **specifické společenské činnosti řídicího a organizačního charakteru zaměřené na veřejné záležitosti a determinované veřejným zájmem**.

Jde přitom typicky o **správní činnost podzákoného, nařizovacího a výkonného charakteru**¹.

Veřejná správa jako činnost je blízká správě soukromé tím, že i ona je správou, tedy cílenou činností zaměřenou k dosažení stanovených cílů, a v této souvislosti se pak pro ni někdy zjednodušeně používá označení „veřejný management“². Naopak od správy soukromé se (vedle již uvedeného zaměření, když soukromá správa je správou soukromých záležitostí v soukromém zájmu) zásadním způsobem odlišuje tím, že je svým subjektům uložena právem jako povinnost a zejména pak svým veřejnomocenským charakterem, tedy tím, že disponuje veřejnou mocí.

Vedle popsaného tzv. funkčního (materiálního) pojetí bývá pojem „veřejná správa“ užíván i v tzv. organizačním (institucionálním) pojetí³. Pak je jím míněna **soustava subjektů a vykonavatelů veřejné správy a jejich struktura**. Veřejná správa totiž není toliko momentální činnost, nýbrž i trvalý společenský jev.

Veřejná správa jako organizace je tedy vnímána jako soubor institucí v rámci systému a struktury organizačního uspořádání veřejné správy. Jde přitom o organizaci, která je obvykle charakterizována typově jako institucionální (organizace jako trvale vytvořený řád orgánů správy) a druhově jako formální (organizace s pevnou strukturou a danými pravidly chování).

Pro výstavbu veřejné správy jako organizace, její strukturu a vnitřní vztahy, stejně jako pro postavení jednotlivých jejích subsystémů a složek, jsou určující zejména tzv. **ORGANIZAČNÍ PRINCIPY VEŘEJNÉ SPRÁVY**. Jde o základní organizačně technické principy, míra jejichž uplatnění či neuplatnění, jakož i jejichž kombinace, zásadním způsobem ovlivňuje konkrétní organizaci veřejné správy (včetně jejích vnitřních vztahů).

Centralizace veřejné správy představuje soustředění moci (zejména rozhodovací pravomoci) u jednoho subjektu veřejné správy. Ve veřejné správě jde obvykle o soustředění moci v rukou státu. Pro centralizovanou veřejnou správu je typické, že centrální subjekt zasahuje z pozice nadřízenosti do veškeré správní činnosti. Oproti tomu **decentralizaci** veřejné správy chápeme jako přenos moci z jednoho subjektu na subjekty jiné, svým způsobem nižší, tedy klasicky ze státu na od něj odlišné veřejnoprávní korporace (nikoliv jako pouhou dekoncentraci – tedy přesun moci pouze v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu). V systému decentralizované veřejné správy mohou jiné

¹ Průcha, P.: Správní právo (obecná část). 4. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001, s. 40 - 42.

² Srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 4.

³ Toto rozlišování nalezneme i v polské administrativistice, viz např. Ochendowski, E.: Prawo administracyjne, część ogólna. Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 19.

subjekty – v rámci působnosti a pravomoci svěřené jim právním předpisem – rozhodovat samostatně, z vlastní iniciativy, bez ingerence centrálního subjektu.

Koncentrace veřejné správy představuje soustředění výkonu veřejné správy v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu. **Dekoncentrace** je pak rozdělením výkonu veřejné správy na více organizačních jednotek v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu. Rozlišuje se koncentrace a dekoncentrace vertikální a horizontální. Horizontální dekoncentrace znamená rozdělení působnosti a pravomoci mezi organizační složky na stejné úrovni, tedy stojící vedle sebe. Příkladem horizontální dekoncentrace ve veřejné správě je rozdělení výkonné moci mezi jednotlivými ministerstvy jako organizačními složkami státu na stejné úrovni. Vertikální dekoncentrace představuje rozdělení působnosti a pravomoci při využití hierarchické nadřízenosti a podřízenosti. Příkladem vertikální dekoncentrace je pak vztah mezi ministerstvem zdravotnictví a krajskými hygienickými stanicemi.

Uplatnění **monokratického** či **kolegiálního** principu ve veřejné správě vypovídá o tom, jakým způsobem je tvořena vůle správního orgánu. Monokratický princip spočívá v tom, že orgán veřejné správy je navenek představován jedinou fyzickou osobou, u které jsou soustředěny rozhodovací pravomoci. Oproti tomu v případě uplatnění principu kolegiálního ve veřejné správě je orgán veřejné správy představován více rovnocennými osobami, jejichž společná vůle tvoří rozhodnutí tohoto orgánu. Princip kolegiální je typický pro samosprávu (např. zastupitelstvo a rada obce či kraje), zatímco princip monokratický je typický pro státní správu (např. ministerstva či jiné ústřední orgány státní správy).

Realizace **volebního** či **jmenovacího** principu souvisí s konstituováním orgánů veřejné správy. Volební princip tak představuje ustavování orgánu veřejné správy volbou, zatímco princip jmenovací jejich ustavování jmenováním. Volbou obvykle rozumíme ustavování správního orgánu demokratickou většinou, jmenováním ustavování správního orgánu autokraticky jednotlivcem. Princip volební je typický pro samosprávu (např. ustavování jednotlivých orgánů obce či kraje), zatímco princip jmenovací je typický pro státní správu (např. jmenování ministrů a předsedů jiných ústředních orgánů státní správy).

Územní a **resortní** princip se vztahují ke způsobu vymezení působnosti správních orgánů. Působnost je tak ve veřejné správě vymezena buď ve vztahu k určitému území, pomocí územních hranic (princip územní), nebo věcně, omezením na určité záležitosti (princip resortní).

Veřejná správa jako organizace se tradičně člení na státní správu a samosprávu (eventuálně též na tzv. zbytkovou správu).

I.2. Státní správa a její charakteristické rysy

STÁTNÍ SPRÁVA je ta část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu. Právě státní správa tvoří samotné jádro veřejné správy a je její klíčovou součástí. Státní správa je realizací výkonné moci státu (od moci zákonodárné se v zásadě odlišuje tím, že zákony jako primární a originární právní předpisy netvoří, nýbrž aplikuje, od moci soudní se pak moc výkonná v zásadě odlišuje tím, že uvedená aplikace je v případě veřejné správy determinována veřejným zájmem, zatímco totiž pro soudnictví je charakteristická soudcovská

nezávislost, veřejná správa je nerozlučně spjata s principem hierarchické nadřazenosti a podřazenosti⁴).

I státní správu můžeme vnímat v pojetí organizačním, tedy jakožto souhrn státních orgánů ji vykonávajících. Vedle toho ovšem lze státní správu vnímat i funkčně – pak ji lze vymezit jako „organizující a mocensko-ochrannou činnost státu výkonného, podzákoného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost“⁵.

Státní správa má tedy zásadně PROVÁDĚCÍ, PODZÁKONNÝ A NAŘIZOVACÍ CHARAKTER:

- **Prováděcí charakter státní správy** značí to, že státní správa slouží jako organizované zabezpečení exekutivy a jejím úkolem je tedy provádění zákonů, které přijala legislativa a v případě sporu vyloží jurisdikce. Státní správa není však jen pasivní či neutrální činností, ale jejím obsahem je i řada aktivních kroků. V rámci zpětné vazby se totiž právě ve státní správě řada zákonů přímo rodí.
- **Podzákonný charakter státní správy** znamená, že státní správa je vázána zákony a řídí se jejich obsahem (srov. ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky⁶ a obdobné ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁷).
- Konečně **nařizovací charakter státní správy** značí, že státní správa má pravomoc vydávat správní akty (individuální, normativní, smíšené), které jsou závazné vůči svým adresátům (pravomoc nařizovat). Tato vlastnost vyjadřuje to, že orgány státní správy jsou ve vztahu k těm, vůči nimž je správa vykonávána, v postavení vrchnostenském.

Státní správa může být vykonávána buď přímo, anebo nepřímo, a to podle subjektů, které ji reálně vykonávají:

- **Přímou státní správu** vykonávají bezprostředně státní orgány, tedy jednotlivé organizační složky státu.
- **Nepřímá státní správa** je vykonávána (v přenesené působnosti) veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo i soukromými osobami fyzickými či právnickými, jimž byl výkon státní správy propůjčen na základě zákona.⁸

1.3. Zaměření státní správy

Ze systémového hlediska můžeme rozlišovat **vnitřní a vnější zaměření činnosti státní správy**.⁹ Toto členění vychází z toho, zda jsou úkoly státní správy vykonávány pouze mezi orgány státní správy, anebo též navenek.

⁴ Blíže viz *Hendrych, D. a kol.*: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 7 – 11.

⁵ *Průcha, P.*: Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 62.

⁶ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění úst. zák. č. 347/1997 Sb., úst. zák. č. 300/2000 Sb., úst. zák. č. 395/2001 Sb., úst. zák. č. 448/2001 Sb., úst. zák. č. 515/2002 Sb.: *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*

⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení *Listiny základních práv a svobod* jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění úst. zák. č. 162/1998 Sb.: *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*

⁸ Blíže *Sládeček, V.*: Obecné správní právo. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 17.

Vnitřní činností státní správy je rozuměna zejména organizace jejích záležitostí, a to z pohledu plnění úkolů, pro jejichž realizaci je státní aparát zřízen. Hlavní smysl činnosti státní správy ovšem tkví v jejích projevech vnějších, které jsou zaměřeny na adresáty této správy, tedy osoby, vůči nimž je státní správa vykonávána.

Subjektem státní správy je stát sám. Prostřednictvím státní správy je realizována státní politika. Ta je směřována zejména vůči adresátům (objektům), kteří nejsou vůči státu v rovném postavení, nýbrž se musí tomuto působení podřídit. Objekty státní správy nejsou její součástí, ale stojí vně jejího organizačního pojetí.

1.4. Jak je státní správa zřízena

Již bylo řečeno, že státní správa je termín mnohoznačný. Je třeba lišit státní správu v pojetí organizačním a funkčním.

Ve funkčním pojetí je pro výkon státní správy klíčové ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, dle něhož *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Jinými slovy totéž říká též ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z norem ústavního pořádku pak je v této souvislosti třeba ještě zmínit čl. 105 Ústavy, který stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Veškerá vrchnostenská činnost veřejné správy musí tak mít svůj odpovídající právní základ. Obecným podkladem činnosti veřejné správy jsou v prvé řadě normy zákonného a nadzákonného charakteru. Jako konkrétní podklad jednotlivých veřejnoprávních činností pak vystupují i normy podzákonné, jakož i normativní či individuální akty nadřízených orgánů veřejné správy. Činnost veřejné správy tak vyplývá z obsahu norem správního práva, slouží k jeho provedení a naplnění.

Pokud jde o organizační pojetí státní správy, je třeba hledat východiska v třetí hlavě Ústavy, která je označena jako *Moc výkonná*. Přímo v rovině ústavní je zřízena vláda a rovněž institut prezidenta republiky, který může vedle své pozice ústavního činitele působit také jako (centrální) orgán státní správy.¹⁰

Významný z pohledu státní správy je zejm. čl. 79 odst. 1 Ústavy, který pro zřizování orgánů veřejné správy stanoví tzv. výhradu zákona (*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*). Toto ustanovení tedy zároveň hovoří i o působnosti správních orgánů (mezi nimi pochopitelně i orgánů státní správy). Působnost bývá zpravidla charakterizována jako okruh svěřených úkolů respektive okruh společenských vztahů, jenž může subjekt nebo vykonavatel veřejné správy regulovat. Rozlišuje se přitom působnost věcná, územní a osobní. Uvnitř tohoto okruhu pak subjekt působnosti realizuje svoji pravomoc, jíž se rozumí soubor instrumentů, nástrojů k plnění svěřených úkolů (tedy zejména pravomoc vydávat normativní právní akty nebo individuální právní akty, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, provádět dozor či kontrolu a v neposlední řadě i provádět výkon rozhodnutí).

⁹ Viz *Průcha, P.*: Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 61-62.

¹⁰ Viz *rozsudek Nejvyššího správního soudu* ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, publ. pod č. 905/2006 Sb. NSS, a *rozsudek Nejvyššího správního soudu* ze dne 12. 7. 2007, č. j. 2 As 89/2006-107, publ. pod č. 1367/2007 Sb. NSS.

Ministerstva jsou zřízena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále též „kompetenční zákon“). Aktuálně v České republice působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády:

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

Uvedený zákon rovněž zřizuje **jiné** (tj. odlišné od ministerstev) **ústřední orgány státní správy**. Jedná se o:

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

Vedle toho, že státní správu vykonávají státní orgány, vykonávají ji rovněž, jak již řečeno, v rozsahu stanoveném zákonem **fyzické a právnické osoby soukromého práva** (zde pochopitelně je jejich konstituování mimo rámec správního práva) a **veřejnoprávní korporace**, především pak územní samosprávné celky (v přenesené působnosti).

Bližší vymezení územní samosprávy (samosprávné korporace a jejich orgány) na ústavní úrovni pak představuje hlava sedmá Ústavy ČR, označená právě pojmem **Územní samospráva**. Pro naše účely zdůrazněme zejména to, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Čl. 99 Ústavy tak vymezuje vnitřní členění ČR jako jednotného státu

na samosprávné obce a kraje ponechávající regulaci jejich počtu i velikosti jiným právním (zákonným) předpisům.

II. Hierarchie státní správy

Státní správa se vyznačuje formálně zakotvenou hierarchickou strukturou.

Vrcholným orgánem výkonné moci je **vláda**. Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje a odvolává ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Do třiceti dnů po svém jmenování předstupuje před Poslaneckou sněmovnu, kterou žádá o vyslovení důvěry. Dále může vláda předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry. Poslanecká sněmovna může rovněž na písemný návrh nejméně padesáti poslanců vyslovit vládě nedůvěru, a to nadpoloviční většinou všech poslanců.

Vláda rozhoduje ve sboru. K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony. Předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády.

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády. Vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády.

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů plní **Úřad vlády České republiky**. Organizační jednotkou Úřadu vlády České republiky je Generální ředitelství státní služby. Vedoucího Úřadu vlády České republiky jmenuje a odvolává vláda České republiky. Činnost Úřadu vlády České republiky řídí vedoucí Úřadu vlády České republiky, s výjimkou organizačních věcí státní služby a služebních vztahů státních zaměstnanců; v těchto věcech postupuje vedoucí Úřadu vlády České republiky podle služebního zákona.

Vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev. Ministerstva, jakožto monokratické orgány s celostátní působností územní a svým resortem determinovanou dílčí věcnou působností, se ve veškeré své činnosti řídí (ústavními a ostatními) zákony a usneseními vlády.

Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepcie rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost. Ministerstva předkládají za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavení návrhů státních rozpočtů republiky a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu. Zaujímají stanovisko k návrhům, které předkládají vládě České republiky jiná ministerstva, pokud se týkají okruhu jejich působnosti. Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; **dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.** Ministerstva zabezpečují ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce. Zabezpečují ve své působnosti úkoly, které vyplývají pro Českou republiku z

mezinárodních smluv, jakož i z členství v mezinárodních organizacích. Ministerstva si navzájem vyměňují potřebné informace a podklady. Nižší orgány státní správy jim podávají zprávy a sdělují údaje, které si příslušná ministerstva vyžadují v rozsahu nezbytně nutném pro plnění svých úkolů.

Kromě ministerstev působí na celém státním území ještě tzv. **jiné ústřední správní úřady**. Jde rovněž o monokratické orgány, které mají celostátní územní působnost a dílčí (v zásadě užší než ministerstva, zpravidla striktně specializovanou) působnost věcnou. Od ministerstev se liší dále tím, že v jejich čele nestojí ministr (tedy člen vlády), přičemž do své funkce není (neměla by být) hlava úřadu jmenována na základě politických principů a podle výsledku voleb (na rozdíl od ministrů, kteří jako členové vlády musí získat en bloc důvěru Poslanecké sněmovny).

Celostátní územní působnost má řada **dalších správních úřadů bez přídomku „ústřední“**. Tyto úřady jsou zpravidla podřízeny ministerstvům. Některé z nich jsou zmíněny v kompetenčním zákoně. Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy je podřízena Česká školní inspekce. Součástí Ministerstva zdravotnictví je Český inspektorát lázní a zřidel. Ministerstvu průmyslu a obchodu je podřízena Česká energetická inspekce, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad a Licenční úřad. Ministerstvo zemědělství řídí Českou zemědělskou a potravinářskou inspekci, Státní veterinární správu České republiky, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Českou plemenářskou inspekci. Ministerstvu životního prostředí je podřízena Česká inspekce životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav. Řada dalších je zmíněna a zřízena ve zvláštních zákonech.

Na nižším stupni hierarchie státní správy působí takové správní úřady, jejichž působnost je omezena nejen věcně, ale i územně (jde o **územní správní úřady**). Uplatňuje se zde tak současně princip územní i resortní, přičemž existence těchto specializovaných územních správních úřadů je projevem vertikální dekoncentrace státní správy, proto se jim běžně říká též územní dekoncentráty.

Věcná působnost těchto úřadů je často odvozena od působnosti nadřízených ústředních správních úřadů, přičemž jde obvykle o úzkou věcnou specializaci. Jejich působnost územní se nemusí vždy shodovat s obvyklou územní organizací státu, ačkoliv tomu tak zpravidla bývá (ať již jde o kraje a okresy podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění předpisů pozdějších, nebo o kraje samosprávné). Soustava těchto úřadů může být jednostupňová i hierarchická. V čele stojí zpravidla ředitel, který je do funkce jmenován (a z funkce odvoláván) obvykle ředitelem vyšší územní složky úřadu. Nejvyšší územní složky takových úřadů jsou pak obvykle přímo podřízeny správním orgánům s celostátní působností, jak o nich bylo pojednáno výše. Jedná se příkladmo o následující správní úřady:

- Finanční ředitelství a finanční úřady vykonávají správu daní, odvodů a záloh na tyto příjmy a správních poplatků jimi vyměřovaných a vybíraných, spravují dotace, provádějí finanční revize, provádějí řízení o přestupcích v oboru své působnosti, vybírají a vymáhají odvody, poplatky, úhrady, úplaty, pokuty a penále, které jsou uloženy jinými orgány státní správy a které jsou příjmem státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků a státních fondů, s výjimkou pokut ukládaných obcemi a kraji, provádějí cenovou kontrolu.
- Celní ředitelství a celní úřady jsou orgány státní správy s působností v oblasti celnictví, celní politiky, celních sazeb, celní statistiky a dalších oblastech stanovených zákonem. Vykonávají rovněž správu spotřebních daní a daně z

přidané hodnoty v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem, poplatků spojených s dovozem a vývozem, jakož i silniční daně u zahraničních osob.

- Úřady práce jako správní úřady zabezpečující státní politiku zaměstnanosti. Jde o jednostupňové úřady.
- Okresní správy sociálního zabezpečení jako orgány sociálního zabezpečení.
- Zeměměřické a katastrální inspektoráty a katastrální úřady jako územní orgány státní správy zeměměřictví a katastru nemovitostí ČR.
- Krajské hygienické stanice jako orgány ochrany veřejného zdraví.

Státní správa je v některých případech vykonávána také **veřejnými sbory** (ty mohou být ozbrojené či neozbrojené). Jde např. o Policii ČR, Celní správu ČR (ta je mimoto též tvořena soustavou územních dekoncentrátů), Vězeňskou službu ČR, Správu požární ochrany apod.

Již bylo také řečeno, že státní správa je v některých případech vykonávána **právníky nebo fyzickými osobami soukromého práva** (např. stanice technické kontroly nebo lesní stráž).

Existují také **správní úřady**, které můžeme označit jako „**nezávislé**“. Spojují v sobě protikladné prvky: nezávislost a výkon státní správy. Tyto úřady jsou sice organizačními složkami státu, jsou financovány ze státního rozpočtu (mají zpravidla vlastní rozpočtovou kapitolu), ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy řízené vládou a ani nejsou vládě či některému ministerstvu (jinému ústřednímu správnímu úřadu) ze své činnosti odpovědní.¹¹ Jedná se např. o Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, či Úřad pro ochranu osobních údajů.

S ohledem na předmět předkládané studie však je stěžejní to, že **státní správa je ve značném rozsahu vykonávána v přenesené působnosti samosprávnými územními korporacemi**. Právě zde – s ohledem na to, že stát výkon státní správy deleguje v hojné míře na osoby odlišné od sebe sama – je třeba, aby existovala zpětná vazba a stát si ponechal alespoň dozorové a kontrolní mechanismy, které umožní sledovat to, jak tyto korporace státní správu vykonávají.

Východiskem zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (**obecní zřízení**), ve znění předpisů pozdějších, je tzv. smíšený systém, kdy obce vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy). Samostatnou působností je působnost samosprávná, zakotvená v právu na samosprávu a v ústavním ustanovení, podle kterého je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Do této samostatné (samosprávné) působnosti smí stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Oproti tomu **přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy České republiky**.

Základní vymezení samostatné a přenesené působnosti v návaznosti na ustanovení čl. 100 a 105 Ústavy ČR provádí na zákonné úrovni § 7 zákona o obcích, dle něhož obec spravuje své záležitosti samostatně (samostatná působnost). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen

¹¹ Viz *Hendrych, D. a kol.*: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 105.

způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. **Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.**

Co se týče zákonné úpravy přenesené působnosti obcí, je třeba dále poukázat zejména na třístupňové členění obcí pro účely výkonu státní správy. Bližší rozvedení citované zákonné definice představují jednak ustanovení § 61 – 66 obecního zřízení, jednak zvláštní zákony. Zákon o obcích ve svém ustanovení § 61 stanoví, že:

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je

a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem,

b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,

c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.

Mimo základního rozsahu přenesené působnosti vykonávají tedy některé obce v rozsahu stanoveném zvláštními zákony státní správu i v širším správním obvodu (pro více obcí). Jde o obce, ve kterých je zřízen pověřený obecní úřad. Jako **pověřený obecní úřad** je pro účely výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem stanovuje zákon č. 314/2002 Sb. (příloha č. 1).

Jako **obecní úřad obce s rozšířenou působností** je pro účely výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zákon č. 314/2002 Sb. (příloha č. 2).

Ustanovením § 61 odst. 2 je přitom stanoveno, že:

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí

a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,

b) v ostatních případech též

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad. Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

Důležitý význam zde má ovšem též ustanovení § 8 zákona o obcích, podle kterého platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

Obdobným způsobem je přenesený výkon státní správy řešen i v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (**krajské zřízení**), ve znění předpisů pozdějších – viz zejm. jeho ustanovení § 29 a § 30.

Orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon. Kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí

- a) při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy,*
- b) v ostatních případech též*

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

III. Odpovědnost za výkon státní správy

Státní správu (stejně jako jakoukoliv jinou cílevědomou činnost) **nestačí toliko vykonávat, nýbrž je zároveň třeba její výkon kontrolovat. To platí zvláště za situace, kdy dekoncentrace státní správy zahrnuje též přenesení státněsprávní působnosti na subjekty od státu odlišné** (tím spíše, že to jsou především právě obce a kraje, jež reálně vykonávají státní správu vůči běžným fyzickým i právnickým osobám).

Jediným subjektem, který tuto (kontrolní v nejširším slova smyslu) **činnost může ovládat, je původce státní správy, tedy stát sám** (prostřednictvím svých orgánů). **Kontrola je přitom nepochybně povinností příslušných ústředních správních úřadů, neboť právě ty jsou v konečném důsledku za výkon státní správy odpovědny.**

Lze přitom konstatovat, že v moderním evropském demokratickém právním státu stále více platí, že **„centrální stupeň se zabývá spíše záležitostmi celostátními a nemá se rozptylovat zjišťováním potřeb a možností konkrétního území či stupně a regionálních podmínek nebo tradice“**¹². Obdobně pak platí, že **ústřední správní úřady v zásadě nemají vykonávat státní správu v konkrétních případech, ale mají se (o to více) zaměřovat na koncepční a strategické řízení, kontrolu, dozor a metodiku.**

Kontrolu činnosti státní správy můžeme dělit na vnitřní, tedy tu, kdy je kontrolní činnost vykonávána v rámci státní správy samé, a vnější, kdy je kontrola činěna subjekty stojícími vně státní správy. S ohledem na účel této stati bude pozornost dále věnována toliko kontrole vnitřní.

Jednou z forem kontrolní činnosti v rámci státní správy je **SLUŽEBNÍ DOHLED**. Uskutečňuje se v rámci organizace státní správy, a to ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. V jeho rámci jsou hodnoceny i aspekty mimoprávní (tedy např. správnost, vhodnost, účelnost, smysluplnost, hospodárnost, efektivita apod.) a směřuje vůči všem aspektům činnosti subjektu, který je kontrolován.¹³

Tato forma vnitřní dozorčí činnosti nevyžaduje pojmově právní úpravu.¹⁴ Vychází čistě již z principu hierarchického uspořádání státní správy a ze vztahů podřízenosti a nadřízenosti. **V celé linii státní správy odpovídá za její výkon příslušný ústřední správní úřad** (ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad). Tato skutečnost vyplývá ostatně již z kompetenčního zákona, v němž jsou stanoveny okruhy činností a gesce jednotlivých úřadů. Druhou stranou mince je pak i odpovědnost rezortů za výkon státní správy v předmětné linii. S ohledem na skutečnost, že není služební dohled zákonem specifikován, a vyplývá jen ze samotného hierarchicky uspořádaného systému státní správy, bude i řada nástrojů spíše neformálního rázu (konzultace, metodická pomoc, osvětová činnost apod.). Státní správa je totiž vystavěna na principu nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých jejích vykonavatelů.

¹² Szreniawski, J.: Prawo administracyjne - cześć ogólna, Lublin, 1994, str. 92, citováno z Kotulski, M.: Prameny práva podle Ústavy Polské republiky a akty místního práva jednotek územní samosprávy, Správní právo, 1999, č. 5, str. 310.

¹³ Sládeček, V.: Obecné správní právo. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 186-187.

¹⁴ Stejný závěr Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 258.

Nejde však jen o otázku, která by plynula ze zásad organizace státní správy. Rozměr má i v rovině pozitivního práva (viz zejm. kompetenční zákon, zákon o obcích a zákon o krajích). Ústřední orgány státní správy jsou podle kompetenčního zákona odpovědné za odborné sledování jim svěřených oblastí, analyzování zjištěných skutečností a navrhování příslušných opatření, včetně legislativních i nelegislativních úkolů. Kompetenční zákon ústředním správním úřadům přímo ukládá, aby dbaly o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a dle zákonů činily opatření k nápravě.

Návody, jak je možno zlepšit koordinaci v rámci hierarchické struktury státní správy, obsahuje *Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě*, která byla zpracována v roce 2005 v rámci reformy ústřední správy.

Z uvedené analýzy plyne, že významným koordinačním mechanismem je již sama **komunikace**. Doporučuje se spojení písemné i osobní formy koordinace a komunikace. Nabízí se také možnost vytvořit speciální webový server, buď obecně přístupný nebo přístupný omezeně (login a heslo), jehož podstatou by bylo „diskusní fórum“ založené na permanentní diskuzi ke stanoveným tématům. Na základě proběhlé diskuze, která za účasti obcí, krajů a příslušných ústředních orgánů státní správy nejlépe odhalí nejdůležitější okruhy vhodné pro koordinaci a metodickou pomoc, by mohl být sestaven tým odborníků (případně osloven jeden konkrétní odborník), který by zpracoval výstup z této „on-line“ diskuse. Materiál by byl zaslán k připomínkám dotčeným úřadům a jeho konečná podoba by byla později prezentována k širší diskuzi, ke které by mohla být uskutečněna osobní setkání.

Doplňující formou by mohlo být též **rozšíření „informačního servisu“** pro územní samosprávné celky, nejlépe opět webovou prezentací. Mohla by obsahovat například judikaturu z oblasti výkonu dozoru, respektive vztahující se k územním samosprávným celkům, statistické údaje, rešerše z odborných článků, přehledy publikovaných odborných článků dotýkajících se problematiky územních samospráv, některé obecné informace (přehled sistačních řízení a podobně). Informace by však musely být aktuální a pravidelně aktualizované.

Pokud jde o sjednocování postupu ústředních orgánů státní správy ve věcech vztahujících se k územním samosprávným celkům, lze doporučit **„rozšíření“ informačních kanálů mezi těmito institucemi navzájem**, což by v mnoha případech odstranilo nežádoucí „resortismus“. Ústřední orgány státní správy by měly být rovněž více zapojeny do komunikace mezi Ministerstvem vnitra a územními samosprávnými celky.

Doporučuje se také konat **setkávání reprezentantů ústřední státní správy s hejtmany krajů, pravidelné porady zástupců ústřední státní správy s řediteli krajských úřadů, pravidelné porady zástupců ústřední státní správy se starosty a tajemníky obcí s rozšířenou působností, pravidelné odborné semináře pro pracovníky územních samosprávných celků, pravidelné porady ředitelů krajských úřadů s tajemníky obcí s rozšířenou působností, porady hejtmanů krajů se starosty obcí v území krajů nebo území obcí s rozšířenou působností, odborná setkání oborových specialistů ústřední státní správy se svými protějšky na krajské úrovni**, která se v některých zvláště složitých agendách může prodloužit až do úrovně odborníků z obcí s rozšířenou působností, odborná setkání vedoucích odborů krajských úřadů se svými protějšky z obcí s rozšířenou působností, která v některých speciálních agendách (matriky, volby apod.) může zasáhnout až do úrovně základní obce.

Velmi významným mechanismem může být **sjednocování výkonu státní správy pomocí obecných pokynů či stanovisek nadřízených orgánů**. Na jejich základě se totiž vytváří **ustálená správní praxe**. Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní

nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) nepřipustná.

V rozsudku ze dne 28. dubna 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57 (publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že **ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila**; prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, v jaké lhůtě správní orgán ve věci rozhodne, není-li taková lhůta právním předpisem konkrétně stanovena. Tento princip je v právních systémech západní Evropy běžně uznáván. Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.

Obdobný závěr plyne též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251 (publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS), kde se soud zabýval možnou aplikací interních předpisů v případech, kdy k postupu správních orgánů obecně závazné normy „mlčí“. Obdobnou problematikou se zabýval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. srpna 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01 (publ. in Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 23, nález č. 129, s. 241), v němž Ústavní soud vyslovil právní názor, že *pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny)*.

Kontrolní funkci plní bezpochyby také **INSTANČNÍ DOZOR**. Uplatňuje se v rámci správního řízení. Proti rozhodnutím správních orgánů jsou přípustné opravné prostředky, které podává účastník řízení.

Z hlediska kontrolního je pak zvláště významné **přezkumné řízení**, neboť k tomu, aby přezkum rozhodnutí proběhl, není třeba, aby účastník podal opravný prostředek, nýbrž toto řízení je zahájeno na základě úvahy nadřízeného orgánu.

Přezkumné řízení je upraveno v ustanoveních § 94 – 99 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění předpisů pozdějších. Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně.

Instanční vazba je zásadně nastolena ustanovením § 178 odst. 1, odst. 2 správního řádu (ústřední správní úřad – orgán kraj – orgán obce):

Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním

orgánem právnícké nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.

V případě přezkumného a odvolacího řízení je instanční dohled v zásadě možno provádět pouze v rovině podřízený orgán – nejbliže nadřízený orgán.

Významným mechanismem kontroly výkonu státní správy je **DOZOR A KONTROLA nad výkonem přenesené působnosti územních samosprávných celků**. Ten je striktně vymezen v zákoně o obcích (viz ustanovení § 125 - § 126¹⁵, § 129 - § 129c¹⁶ obecního zřízení) a v zákoně o krajích (viz ustanovení § 83 - § 84¹⁷, § 86 - § 89¹⁸ krajského zřízení), přičemž je třeba zdůraznit, že (vedle jiných, třeba i trestněprávních, následků) neplnění povinností při výkonu státní správy (přenesené působnosti) může vést až k (za určitých podmínek obligatornímu) odnětí této působnosti

- dle ustanovení § 65 odst. 1 obecního zřízení:

Neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Rozhodnutí vydává krajský úřad v přenesené působnosti; při jeho vydávání se nepostupuje podle správního řádu.

- dle ustanovení § 66b odst. 1 obecního zřízení:

Neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Rozhodnutí Ministerstvo vnitra vydá do 60 dnů ode dne, kdy se dozvědělo o neplnění povinnosti podle věty první. Ministerstvo vnitra zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Při vydávání tohoto rozhodnutí se nepostupuje podle správního řádu.

Organizační podřízenost orgánů územních samosprávných celků ústředním orgánům státní správy při výkonu svěřené státní správy (přenesené působnosti) dále obecně vyplývá ze zákona o krajích. Podle ustanovení § 92 tohoto zákona totiž *při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané*

¹⁵ ... Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy...

¹⁶ ... Krajské úřady v přenesené působnosti kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí...

¹⁷ ... Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy...

¹⁸ ... Věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů...

orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Z citovaného ustanovení plyne, že ministerstva jsou nadřizena všem orgánům územní samosprávy. Citované normy mají tedy širší dopad – nevztahují se toliko ke krajům a jejich orgánům, ač se citované ustanovení nachází v krajském zřízení. Toto ustanovení zákona o krajích tedy z věcného hlediska překračuje úpravu pouhé problematiky krajského zřízení, neboť se vztahuje ke všem územním samosprávným celkům.

Podle ustanovení § 92a zákona o krajích pak dále *příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje,*

a) přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu,

b) kontrolují výkon přenesené působnosti orgány kraje na svěřeném úseku.

Konečně dle ustanovení § 93 zákona o krajích *Ministerstvo vnitra ve vztahu ke krajům na úseku přenesené působnosti*

a) koordinuje vydávání směrnic ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jež se dotýkají přenesené působnosti kraje nebo přenesené působnosti obce; k tomu vydává Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich vyhlášení ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,

b) kontroluje dodržování usnesení a opatření vlády v činnosti příslušných orgánů kraje a poskytování odborné pomoci krajským úřadům obcím,

c) organizuje porady ředitelů krajských úřadů,

d) ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady organizuje provádění kontrol na vybraných úsecích činnosti orgánů kraje, vyhodnocuje jejich výsledky a předkládá vládě návrhy na potřebná opatření,

e) řídí a ve spolupráci s příslušnými ministerstvy koordinuje výstavbu a realizaci informačních systémů krajů a zabezpečuje řešení a realizaci projektů.

Z výše citovaných ustanovení (zejm. pak ustanovení § 24 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve spojení s ustanovením § 92 odst. 1 krajského zřízení) lze interpretačně dovodit, že **kontrolu výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků, jak ji zakotvují ustanovení § 88 zákona o krajích a § 129b zákona o obcích, může (musí) příslušné ministerstvo provádět na všech stupních** (a obce v tomto směru může kontrolovat i bez součinnosti s krajským úřadem).

Částečně jiná je situace v případě dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti. V tomto smyslu hovoří jasně ustanovení § 125 zákona o obcích, který vyžaduje činnost krajského úřadu v přenesené působnosti. Pro činnost ministerstva tak zde primárně není otevřen prostor, neboť k tomu chybí zákonné zmocnění, které je ministerstvům a jiným ústředním státním úřadům dáno v případě dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti podle ustanovení § 83 a 84 zákona o krajích. Na straně druhé však z ustanovení § 128 odst. 6 zákona o obcích plyne, že **na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně**

členěného statutárního města v přenesené působnosti se užití ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů – zprostředkovaně tak i ustanovení § 80 správního řádu, neboť dle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu: *Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*

V Brně dne 16. září 2009

Stanislav KADEČKA, Filip RIGEL