

4 ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Literatura: Fayol, H.: *Zásady správy všeobecné a správy podniků*. Praha, 1931, Hendrych, D.: *Principy státní správy, metody a formy její činnosti*, Právník č. 10/1976, str. 952 a násl., Hendrych, D.: *Teorie, efektivnost a organizace československé státní správy*, Praha, 1984, Hendrych, D.: *Správní věda, teorie veřejné správy*, Praha: Wolters Kluwer 2009, Krecht, J.: *K cílům a úkolům veřejné správy*, Správní právo č. 1/1986, Hendrych, D.: *Správní právo, obecná část*, 8. vydání, Praha: C.H.Beck 2012, Hoetzl, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Praha: Melantrich 1934, Lukeš, Z.: *Metody a formy činnosti státní správy v ČSSR*, *Bulletin československého práva*, 1977, Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II.díl, Praha-Brno: Orbis 1932, Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno: ČSAS Právník 1946, Průcha, P. *K některým otázkám administrativních a ekonomických metod působení státní správy*, Právní obzor, č.1/1990, Průcha, P.: *Základy správního práva*, Brno: MU 1992, Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*, 8. vydání *Doplněk*, Plzeň: Brno – A.Čeněk, 2012, Pütner, G.: *Vwaltungslehre*, Verlag, München: C.H.Beck, 1989, Sládeček, V.: *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a přepracované vydání, ASPI, Praha: Wolters Kluwer, 2013, Svatoň, J.–Jabelková, K.: *Člověk, řízení a instituce*. Brno: MU, 1991, Škultěty, P. a kol.: *Správní právo hmotné*, PF UK Bratislava, 1997, Zieleniewski, J.: *Teorie organizace a řízení*. Praha: Svoboda, 1967.

4.1 Podstata činnosti veřejné správy a její struktura

Veřejná správa jako takto pojatý systém je zřízena resp. vybudována za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře podzákonné a nařizovací činnosti, či jinak vyjádřeno, za účelem realizace veřejné správy jako vědomé lidské činnosti zvláštního druhu.⁷⁸

Taková realizace činnosti veřejné správy není možná bez jejího příslušného zaměření a možnosti využití jí odpovídajících prostředků.

Pro systémy obecně platí, že plní určité jim odpovídající funkce. **Veřejná správa** je přitom systémem, který se řadí k systémům „člověkem vytvořeným“, a jako takový systém má především **sociální poslání**, plní funkce společenského

⁷⁸ Srov. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II.díl, Praha-Brno: Orbis, 1932, str. 46 a násl., Hendrych, D.: *Správní právo, obecná část*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck 1996, str. 2, dále Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*, 8. vydání *Doplněk*, Brno – A.Čeněk, Plzeň, 2012, str. 48 a násl., str. 253 a násl.

charakteru. Jde o funkce svým způsobem mocenské, přičemž jejich mocenské určení je dáno postavením a posláním veřejné správy ve společnosti, povolání k výkonu veřejné moci.

Mocenské působení veřejné správy je přitom zvláštní formou činnosti subjektů veřejné moci, která se významnou měrou podílí na uskutečňování funkcí státu, a to zejména prostřednictvím tzv. funkcí veřejné správy. Funkcemi státu se zpravidla označují základní směry činnosti státu, které jsou zaměřeny na uskutečňování hlavních cílů států v oblasti politické a ekonomické. Funkcemi veřejné správy je pak, analogicky jako u funkcí státu, třeba rozumět základní směry činnosti veřejné správy, zaměřené na uskutečňování hlavních úkolů, směřujících k dosažení stanovených cílů veřejné správy.

Funkce veřejné správy jsou takové směry a taková zaměření činnosti, která jsou pro veřejnou správu typická. S ohledem na poslání veřejné správy musí být její funkce koncipovány tak, aby co neadekvátněji zabezpečovaly naplnění cílů veřejné správy. V nejobecnější rovině lze za cíl veřejné správy označit realizaci funkcí státu prostřednictvím funkcí veřejné správy. Základními úkoly, které jsou v tomto procesu plněny je přitom třeba rozumět ty úkoly, pro jejichž plnění je systém veřejné správy zřízen.

Cíle ani úkoly veřejné správy⁷⁹ si veřejná správa zpravidla nestanoví sama. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací zabezpečuje jí vlastními prostředky dosahování cílů a plnění úkolů, které především vyplývají přímo ze zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci. Stanovení cílů a úkolů, které mají svůj původ u zákonodárných orgánů proto nemůže být úkolem veřejné správy.

To platí v plné míře pro základní cíle a úkoly veřejné správy. K jejich realizaci je však ve sféře státní správy někdy, ve sféře samosprávy pak zpravidla, třeba, aby si veřejná správa sama dále cíle a úkoly specifikovala.

U státní správy jde vždy o cíle a úkoly nižšího řádu, u samosprávy potom jde v prvé řadě o cíle a úkoly, které jsou v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými na jejich základě a k jejich provedení formulovány orgány vlastní samosprávné moci, a jako takové mají tyto cíle a úkoly postavení srovnatelné s cíli a úkoly vyplývajícími přímo ze zákonů. Mimo to dále u samosprávy přichází

79 Srov. Krecht, J.: K cílům a úkolům veřejné správy, Správní právo č. 1/1986.

v úvahu i cíle a úkoly tzv. nižšího řádu, formulované k provedení obsahu zákonů a obecně závazných právních předpisů vydaných na jejich základě a k jejich provedení, jakož i cíle a úkoly formulované k provedení samosprávně mocenských aktů. Specifikace cílů a úkolů⁸⁰ samotnými orgány veřejné správy směřuje ve své podstatě k dosahování základních, tj. zákony stanovených, cílů a plnění jim odpovídajících úkolů, a to již je úkolem veřejné správy. Společně se základními cíli a úkoly pak cíle a úkoly specifikované samotnými orgány veřejné správy určují **obsah činnosti veřejné správy**. Funkce veřejné správy pak charakterizují a determinují tento obsah a společně s metodami působení a formami činnosti veřejné správy, jakožto prostředky působení, jsou určujícími pro realizaci veřejné správy.

Realizace činnosti veřejné správy je tak představována řetězem:
cíle -> úkoly -> funkce -> metody působení -> formy činnosti⁸¹

Z hlediska potřeb realizace činnosti veřejné správy je pro dosahování cílů a plnění úkolů veřejné správy tedy rozhodující odpovídající vymezení jednotlivých funkcí, metod a forem činnosti veřejné správy a jejich sladění do odpovídajícího systému. Úkolem **správní vědy** přitom je, zabývat se, v návaznosti na cíle a úkoly veřejné správy, především funkcemi veřejné správy, a z hlediska jejich naplňování pak neprávními aspekty metod působení a tzv. forem činnosti veřejné správy. **Věda správního práva** naproti tomu v této souvislosti věnuje pozornost právním aspektům metod působení a tzv. forem činnosti veřejné správy.

Posláním správně vědního vymezení a sladění funkcí, metod a forem činnosti veřejné správy je odrážet, respektovat a současně i vyjadřovat vnitřní **rozmanitost činnosti veřejné správy** jako činnosti řídicí a regulační.

V rámci takto pojatého chápání veřejné správy lze pak veřejnou správu z hlediska realizace její činnosti dále členit do jednotlivých organizačních úrovní, úseků či odvětví veřejné správy zpravidla s příslušnými specifiky této řídicí a regulační činnosti.

80 Srov. Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha: Aleko 1992, str. 13 a násl., který rozlišuje mezi „veřejnými úkoly“ a „úkoly veřejné správy“, a který dále úkoly veřejné správy blíže specifikuje a dělí, a to podle jejich obsahu (tj. dle oblastí veřejné správy—správně politické, hospodářské, sociální a kulturní), podle jejich formy (abstraktní, konkrétní, externí, interní), a nakonec ještě podle jejich časových dimenzí (dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé).

81 Srov. Průcha, P.: *Základy správního práva*, Brno: MU 1992, str. 115 a násl.

Funkce, metody a formy činnosti veřejné správy⁸² vychází z povahy veřejné správy jako cílevědomé vnitřně výrazně diferencované společenské činnosti a proto je nelze chápat a vymezovat abstraktně a izolovaně od vnitřní různorodosti veřejné správy.

Ve funkcích, metodách a formách činnosti veřejné správy se dále také náležitě promítají **odlišnosti mezi státní správou a samosprávou**, jež jsou dány odlišnostmi v mocenské podstatě těchto dvou rozdílných sfér veřejné správy, a z toho vyplývajícího rozdílného postavení subjektů takové správy. Funkce, metody a formy činnosti státní správy mají státně mocenskou podstatu, subjekt státní správy je vždy součástí hierarchicky uspořádaného organizačního systému s příslušnou mírou subordinace, naproti tomu funkce, metody a formy činnosti samosprávy mají samosprávně mocenskou podstatu a subjekty samosprávy mají decentralizované postavení bez vázaností hierarchicky orientovanou podřízeností.

4.2 Funkce veřejné správy

Funkce veřejné správy jsou vyjádřením požadavků a potřeb jejího fungování, její dynamičnosti. Při respektování vzájemné jednoty organizačního a funkčního chápání samotné veřejné správy jsou projevem jejího poslání, **projevem veřejné správy v akci**. Nositelem funkcí veřejné správy je veřejná správa pojmána jako organizační systém, realizace funkcí je však již dějovou záležitostí a navenek se proto funkce veřejné správy spíše jeví jako atribut veřejné správy chápané ve funkčním slova smyslu.

Funkcemi se v obecném vnímání a chápání zpravidla rozumí jmenovité činnosti, popř. soubory či okruhy určitých činností.

U funkcí veřejné správy je nutno zdůraznit, že vyplývají z jejich cílů a úkolů, jsou jimi předurčovány, což má také bezprostřední vliv na jejich bližší vymezení a klasifikaci.

Funkce veřejné správy představují její činnosti z pohledu jejich zaměření, či jinak vyjádřeno představují směry jejího působení, resp. vlastní zaměření její činnosti. Tak se potom také nabízí několik jejich bližších možných vymezení.

82 Srov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, 8. vydání Doplněk, Brno – A.Čeněk, Plzeň, 2012, str. 256 a násl.

V první řadě by jistě bylo možné stanovit nebo zpětně charakterizovat zaměření činnosti veřejné správy, v bezprostřední návaznosti na její poslání v mechanismu uskutečňování veřejné moci, uceleně a přitom relativně konkrétně monolitním způsobem a hovořit o jediné funkci, vyjadřující specifickou veřejné správy jako jedné z forem realizace veřejné moci ve státě. Pak by šlo o funkci adekvátního nařizovacího a podzákoného výkonu veřejné moci příslušným řídicím a regulačním působením.

Takové vymezení funkcí, resp. funkce veřejné správy do jisté míry koresponduje ne příliš frekventovanému a také ne zcela přesnému chápání veřejné správy jako funkce státu. Nepřesnost vymezování veřejné správy jako funkce státu spočívá nejen v tom, že subjektem veřejné správy není jen stát, ale i v tom, že u veřejné správy jde spíše než o funkci o formu realizace veřejné moci.

Toto vymezení funkce veřejné správy by tedy znamenalo záměnu funkcí veřejné správy se samotnou veřejnou správou jakožto formou realizace veřejné moci. Podstata funkcí veřejné správy je však jiná, neboť jimi se vyjadřuje především zaměření dané formy realizace veřejné moci, nikoliv tato forma realizace samotná. Navíc je zde patrný rozdíl i v hierarchii uvažovaných pojmů. Veřejná správa jako forma realizace veřejné moci slouží veřejné moci jako celku (vnější aspekt veřejné správy), zatímco funkce veřejné správy již vyjadřují jen to, co je specifické veřejné správě jako takové (vnitřní aspekt veřejné správy).

Pro funkce veřejné správy je kromě již uvedeného, vzhledem k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy, charakteristický požadavek, aby vyjadřovaly a postihovaly celou rozmanitost jejího poslání,⁸³ což má dále svůj bezprostřední význam pro adekvátnost metod a forem činnosti veřejné správy. Proto je žádoucí pokud možno co nejvýstižnější diferenciací funkcí veřejné správy, v jejímž rámci lze nepochybně rozlišit funkce veřejné správy jako celku, nazvěme je **obecné**, a dále od nich odvozené funkce jejich specifických organizačních subsystémů a rovněž i jednotlivých orgánů a to zpravidla však již jen ve vztahu k příslušným stupňům či úsekům veřejné správy. V těchto případech by šlo o funkce svým způsobem **dílčí**.

Hovoříme-li o funkcích veřejné správy bez jejich bližší specifikace, pak máme na mysli především funkce veřejné správy vlastní veřejné správě jako celku.

83 Merkl, A.: Obecné právo správní, II.díl, Praha-Brno: Orbis 1932, str. 46 a násl.