



VII. Správa, pojem a podstata

a) Vymezení pojmů

Každý, kdo se rozhodl věnovat zkoumání správy, si musel vždy nejprve položit otázku, co to vlastně správa je.

Odpověď na ni je složitá již proto, že správou se zabývají různé vědní disciplíny a každá z nich se snaží nalézt svoji definici. Současně je třeba vymezit vztah správy k některým dalším pojmům, s nimiž bývá někdy zaměňována, jindy chápána jako jejich součást nebo naopak jako kategorie obecnější, jím nadřazená.

Z pohledu správní vědy bývá pojem správa vymezen jako záměrná činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Pro správu je současně charakteristické, že je institucionalizována, vykonávána v určitém organizačním systému a zaměřena na regulaci fungování tohoto systému, resp. jeho prvků. Regulací se přitom rozumí činnost soustředěná na volbu prostředků k dosažení cílů stanovených řídicími orgány.

Od tohoto pojetí správy, je nutno odlišit její vymezení jakožto administrativy, které slouží k označení pomocných kancelářských prací, jakými je shromažďování evidencí a statistik, podávání informací apod. nebo pro činnosti, jejichž posláním je zajišťovat chod nějakého orgánu, instituce či pracovního týmu (příkladem může být správa majetku). V tomto druhém smyslu nemá správa povahu regulativních, nýbrž pomocných činností.

Správa bývá někdy označována jako určitý druh řízení a vyskytovala se i pojetí, která dovozovala, že jde pouze o synonyma a oba pojmy vyjadřují vlastně totéž. Toto stanovisko je však dnes považováno za překonané. Správa a řízení mají sice určité styčné body, ba se v jistém smyslu někdy i prolínají, nepochybně se však jedná o dvě samostatné kategorie.

Řízení, jakožto sociálních proces, je specifickou lidskou činností směřující k tomu, aby lidé postupovali ve shodě s cílem, který určuje ten, kdo řídí. Nezbytným předpokladem řízení je existence komunikačních vazeb mezi řídicím subjektem a řízeným objektem a dále vybavení prvého takovými prostředky, které mu umožní prosadit jeho záměr (vůli, cíl), jestliže by řízený nereagoval dobrovolně.

Hovoří-li se o řízení, má se tu na mysli tzv. společenské řízení, které se uskutečňuje v nejrůznějších oblastech sociálního života, ať se jedná o sféry politickou, právní, ekonomickou či jiné. V tomto pojmání se řízení nekryje s výrazem management, který bývá rezervován pro sféru ekonomickou, nejčastěji na úrovni mikroekonomické.

Řízení se přitom většinou uskutečňuje v rámci složitě strukturovaných hierarchických vztahů. V důsledku toho se více méně každý subjekt nutně ocitá ve dvojnásobném postavení: sám na určitém stupni řídí, ale současně je i podřízen vyšším stupňům, jinak řečeno řídicí subjekt se stává řízeným objektem.

K definičním znakům řízení patří, že jeho účelem, smyslem, funkcí atd. je dosažení určitých cílů. Uvažujeme-li přitom řízení v této obecné rovině není rozhodné, jestli se

jedná o cíle sociálně prospěšné či nikoli, zda byly stanoveny objektivně nebo plynou pouze ze zájmu řídicího, zda jsou obsaženy v obecném normativním předpise nebo individuální pokynu apod. Podstatné je, že dosažením cíle se výchozí stav mění a vzniká nová situace. Pro společenské řízení je charakteristické, že jej nelze chápat jako jednotlivé, od sebe oddělené kroky, z nichž každý je uzavřen dosažením určeného cíle. Pravidelně je totiž tento stav (tj. dosažení jednoho cíle) předpokladem k tomu, aby mohl být určen a následně dosažen další cíl. V tomto smyslu je tedy řízení kontinuálním procesem, vzájemně navazujících a podmiňujících se složek.

Významným rozdílem mezi oběma kategoriemi je, že řízení může pojmově probíhat kdekoli, není tedy závislé na míře institucionalizace ani trvalosti působení, kdežto pro správu je příznačné, že se uskutečňuje pouze v určitých více méně přesně vymezených systémech, jejichž chod má regulovat v zájmu zajištění jejich existence, splnění úkolů, k nimž jsou určeny, dosažení stanovených cílů atd. Ze skutečnosti, že primární funkcí správy je regulovat ovšem nijak neplyne, že by vylučovala dosažení nového stavu. Naopak, pokud se tak stane, správa takový stav přebírá a nadále pečuje o jeho stabilizaci a regulaci.

Jestliže porovnáme vymezení obou kategorií v dosud podaném pojetí, dospíváme k závěru, že řízení je kategorií širší, obecnější, z níž správa musí vycházet

Jak ovšem upozornil D. Hendrych, lze však na správu a řízení a jejich vzájemný poměr nahlížet také s ohledem na metody, které používají pro řešení určitých otázek. Správa (resp. veřejná správa, jakožto předmět zájmu správní vědy) používá jednak specifických metod správy, kdy uplatňuje vůči jinak nepodřízeným subjektům svoji pravomoc a působnost, jednak metod řízení tam, kde působí vůči hierarchicky podřízeným složkám ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Vzhledem k tomu není pak možno veřejnou správu, pokud ji uvažujeme z věcného (funkčního) hlediska chápat toliko jako správní činnost, protože uskutečňuje i řízení. Metody správy jsou používány tam, kde veřejná správa působí navenek, zatímco metody řízení ve vnitřních vztazích.

Správa však v sobě obsahuje prvky řízení ještě v jiném smyslu. Její funkcí je totiž také regulovat chování, předcházet nežádoucím stavům, zamezovat jejich vzniku, k čemuž může používat i donucovacích prvků. Prostředky, jimiž veřejná správa může realizovat svoje funkce jsou širší než pokud se týče řízení. Limitem při jejich používání jsou právní předpisy, které se upravují základní práva a povinnosti.

b) Soukromá správa a veřejná správa

Základní rozlišení správy představuje rozdělení na správu soukromou a správu veřejnou, někdy se používá také termínů soukromoprávní správa a veřejnoprávní správa. Příkladem soukromé správy je správa podniková. Může však jít též o správu určitého sdružení nebo jiného subjektu, která nenaplnuje znaky veřejné správy.

Pro soukromou správu je charakteristické, že může zavazovat pouze osoby, které jsou ve specifickém vztahu k dané správě, zejména osoby příslušející k organizační struktuře subjektu soukromé správy, např. zaměstnanci podniku nebo členové spolku.

Rozhodování v rámci soukromé správy nesmí být contra legem, tj. v rozporu se zákonem. Zákon je závazný i pro instituce vykonávající správu. Akty soukromé správy však mohou být praeter legem, tj. k jejich vydání není třeba předchozí zákonné úpravy, mohou být vydávány i ve věcech právem vůbec neregulovaných. Jde o vnitřní řídicí akty příslušných institucí. Rozhodování soukromé správy se tedy řídí principem „co není zakázáno, je dovoleno“, principem, který obecně platí pro jednání fyzických a právnických

osob. Je zde rozdíl od správy veřejné, pro niž platí, jak bude dále rozvedeno, opačný princip „co není dovoleno, je zakázáno“.

c) Pojem veřejné správy

Veřejnou správu lze chápat jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Složitým problémem je určení, kdy se určitá záležitost stane veřejnou. Jeho řešení není dáno objektivně, ale souvisí spíše s obecnějšími otázkami povahy daného státu. Podle některých představ jsou totiž určité úkoly, záležitosti, funkce, již svojí povahou státní, resp. veřejné. Jiní mají za to, že rozhraničení mezi tím co je soukromé a veřejné se má určit na základě vědeckém, zejména správně vědní analýzy. Uplatňuje se i teorie subsidiarity, podle níž má stát působit jen tam, kde je to nezbytně nutné a veškeré ostatní otázky ponechat jiným subjektům. V praxi ovšem určuje povahu určitého úkolu, jakožto veřejného, politické rozhodnutí, na jehož základě je přijat příslušný právní předpis.

Klíčový pro další vymezení pojmu veřejné správy je vztah veřejné správy a práva, jenž určuje základní rysy podstatné pro veřejnou správu.

Vztah veřejné správy k právu má dvojí povahu. V první řadě existuje vázanost veřejné správy právem. Tato vázanost je intenzivnější než u soukromé správy a představuje určitý protipól možnosti veřejné správy zavazovat jiné subjekty.

Druhý typ vztahu veřejné správy k právu spočívá právě v možnosti veřejné správy vydávat právní akty, tedy akty, jimiž lze regulovat v souladu se zákony chování fyzických a právnických osob i v případě, kdy tyto osoby nejsou v žádném specifickém vztahu k subjektu správy, zejména také nikoliv vztahu instančním nebo služební podřízenosti

Právní akty vydávané veřejnou správou mohou být jak individuální, tak normativní. Normativní právní akty jsou akty regulující záležitosti obecné povahy neurčitého počtu vůči obecným způsobem určenému okruhu subjektů. Jde o vydávání jak obecně závazných právních předpisů, tak interních normativních aktů (rozdíl viz dále). V případě individuálních právních aktů jde o akty vztahující se k rozhodování o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v jednotlivých případech. Při vydávání individuálních právních aktů dochází k aplikaci právních předpisů na poměry určitého konkrétního případu.

Orgány veřejné správy vydávají také akty, které nemají právní povahu. Všechny akty vydávané orgány veřejné správy se nazývají správní akty. Ačkoliv pouze některé správní akty jsou současně právními akty (jiné mají pouze organizační povahu nebo charakter materiálně technických úkonů), rozhodující pro pojem veřejné správy je právě možnost vydávat právní akty.

Všechny právní akty vydávané veřejnou správou musí být v souladu se zákonem. Akty veřejné správy nesmějí být na rozdíl od aktů soukromé správy *praeter legem*, orgány veřejné správy tedy nemohou vydávat právní akty ve věcech zákonem neregulovaných. Jde o princip podzákonosti veřejné správy.

d) Orgán veřejné správy, jako pravomoc a působnost

K tomu, aby orgán veřejné správy mohl vydávat akty závazné navenek, potřebuje mít zákonem danou pravomoc a působnost. Požadavek zákonem dané pravomoci znamená, že orgán veřejné správy může při výkonu své činnosti používat pouze takových prostředků a forem regulace, které určuje zákon. Zákon může např. některému orgánu veřejné

správy přiznat pravomoc vydávat i normativní právní akty, jinému orgánu pouze pravomoc vydávat individuální právní akty, jen některým orgánům je přiznáváno právo bezprostředního zásahu bez předchozího vydání individuálního právního aktu atd.

Působnost orgánu veřejné správy určuje, v jakých záležitostech mohou orgány veřejné správy svou pravomoc vykonávat. Tato působnost je určována různým způsobem. Nejfrekventovanější je určení podle věcných okruhů působnosti (např. působnost ve věcech školství, financí a pod.). Věcná působnost ovšem může být dána též jen pro určitou konkrétní záležitost. Působnost lze určit i jiným způsobem, zejména jako působnost místní (územní, teritoriální), kterou se stanoví, na jakém území může příslušný orgán vykonávat svou pravomoc. Působnost lze vymezit časově, např. tak, že do určitého dne vykonává pravomoc v určité záležitosti orgán x a od dalšího dne orgán y. Působnost může být výjimečně dána také osobě, např. povahou funkce, kterou daná osoba vykonává.

Příslušnost orgánu veřejné správy představuje určení pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy v konkrétní záležitosti. Lze tedy říci, že na základě stanovené pravomoci a působnosti je k rozhodnutí určité věci příslušný ten či onen orgán.

Za orgán veřejné správy můžeme považovat takový subjekt veřejné správy, který má určitou organizační samostatnost, není pouze součástí jiného orgánu, a přitom má zákonem určenou vlastní pravomoc a působnost.

e) Povaha činnosti veřejné správy

Veřejná správa vykonává různé druhy činností (funkcí), z nichž některé jsou charakteristické pro veřejnou správu, jiné vykonávají také a především jiné orgány veřejné moci. Orgány veřejné moci jsou takové orgány, které mohou v souladu s právem zavazovat svými akty fyzické i právnické osoby obecně, bez ohledu na to, zda jsou k nim ve vztahu nadřízenosti, resp. podřízenosti nebo jiném specifickém vztahu. Pouze některé z nich jsou také orgány veřejné správy. Existují i orgány veřejné moci jiné povahy, zejména zákonodárné a soudní. Pro veřejnou správu je charakteristická činnost iniciativní, regulativní a kontrolní. Kromě toho působí také při aplikaci práva (kde ovšem působí rovněž orgány soudní) a některé z nich mají za stanovených podmínek právo vydávat normativní právní akty, jak už bylo zmíněno. Tato činnost orgánů veřejné správy má však pouze sekundární povahu, neboť základní pravomoci zde přísluší zákonodárným orgánům. Orgány veřejné správy mohou vydávat i tzv. interní normativní akty. Těmito akty však mohou zavazovat pouze v rámci organizačních vztahů příslušného orgánu. Nelze tedy tímto způsobem regulovat činnost subjektů nenáležících do systému veřejné správy ani orgánu veřejné správy, jež nejsou podřízeny příslušnému orgánu.

f) Veřejná správa z hlediska organizace

Pojem veřejné správy z hlediska organizačního se liší od dosud rozebíraného pojmu veřejné správy z hlediska funkčního. Rozdíl spočívá v tom, že z hlediska organizačního náleží pod pojem veřejné správy pouze takové orgány a instituce, pro které tvoří výkon veřejné správy hlavní nebo alespoň podstatnou součást jejich činnosti. Na ostatní orgány a instituce vykonávající veřejnou správu se vztahují pravidla charakteristická pro veřejnou správu pouze při výkonu činnosti veřejné správy samotné, jejich ostatní vztahy jsou výkonem veřejné správy ovlivněny jen minimálně nebo vůbec ne.

Ani u subjektů tvořících součást veřejné správy ve strukturním smyslu však nemá veškerá jejich činnost povahu veřejné správy. Jde zejména o činnosti v rámci vnitroorganizačních vztahů, o činnosti při správě veřejného vlastnictví, o různé materiálnětechnické úkony apod. Nicméně i některé takové činnosti jsou ve své realizaci ovlivněny povahou příslušného orgánu jako orgánu veřejné správy a jsou často podrobeny intenzivnější právní regulací než je tomu u soukromé správy.

g) Státní správa

Státní správa má vždy povahu veřejné správy. Státní správu lze považovat za základní druh veřejné správy. Na první pohled se může zdát, že tímto základem by měla být samospráva vzhledem ke svému bezprostřednímu odvození od občanů. Situace je však složitější v důsledku omezení samosprávy vždy pouze na určité územní, zájmové nebo jinak definované společenství, pojem samosprávy v jeho obvyklém používání neobsahuje samosprávu na úrovni státu jako celku. Za samosprávu na celostátní úrovni by bylo lze nejspíše pokládat existenci volených zastupitelských sborů jako orgánů zákonodárné moci, které také rozhodují o pravomoci a kompetenci všech ostatních orgánů veřejné moci ve státě.

V demokratickém státě je ústřední státní správa vždy tak či onak odvozena od voleného orgánu, a to zejména způsobem ustavování (zákonodárná moc), event. je vrcholný orgán státní správy (vláda) volenému zákonodárnému sboru odpovědný.

Z uvedených vztahů státní správy, resp. jejího vrcholného orgánu k voleným orgánům vyplývá, že státní správa realizuje ve své činnosti také normativní akty a státní politiku v závislosti na složené volených orgánů, existuje zde tedy bezprostřední vztah státní správy k institucím reprezentujícím obdobu samosprávy v celostátním měřítku. V tomto smyslu je také realizace záměrů volených orgánů na celostátní úrovni vztahujících se ke společenským zájmům závislá na činnosti orgánů státní správy. Vzhledem k tomu představuje i v demokratickém státním mechanismu státní správa základ veřejné správy.

Státní správa je začleněna do struktury státní moci. Klasické pojetí vychází z trojdílné struktury státní moci, dělby na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní. Státní správa je součástí výkonné moci. V tomto smyslu má také státní správa určité vztahy k ostatním součástí státní moci, dané systémem rovnováhy moci a vzájemných brzd a protiváh.

Vztah výkonné moci k moci zákonodárné je dán v parlamentním systému (k zemím s parlamentním systémem náleží také Česká republika) na jedné straně vázaností výkonné moci zákony a určování pravomoci, působnost i samotné existence výkonné moci ústavou a zákony, na druhé straně podílem výkonné moci na přípravě zákonů a určitými specifickými prostředky, kterými může výkonná moc působit na realizaci moci zákonodárné, např. v souvislosti s postavením prezidenta republiky.

Také vztah výkonné moci k moci soudní má dvojí aspekt: orgány státní správy jsou vázány soudními rozhodnutími, včetně existence soudní kontroly státní správy a jejího rozhodování, při čemž v soudní soustavě působí i určité speciální prostředky k ovlivnění činnosti státní správy v rámci ústavního soudnictví, současně výkonná moc disponuje rovněž určitými prostředky ve vztahu k moci soudní. Jde zejména o vydávání obecně závazných právních předpisů, které soudy ve své činnosti respektují, pokud nejsou v rozporu se zákony, o podíl na výběru soudců a o činnosti související se správou soudů (Ministerstvo spravedlnosti). Všechny formy působení státní správy vůči soudům musí samozřejmě respektovat princip soudcovské nezávislosti.

správy přiznat pravomoc vydávat i normativní právní akty, jinému orgánu pouze pravomoc vydávat individuální právní akty, jen některým orgánům je přiznáváno právo bezprostředního zásahu bez předchozího vydání individuálního právního aktu atd.

Působnost orgánu veřejné správy určuje, v jakých záležitostech mohou orgány veřejné správy svou pravomoc vykonávat. Tato působnost je určována různým způsobem. Nejfrekventovanější je určení podle věcných okruhů působnosti (např. působnost ve věcech školství, financí a pod.). Věcná působnost ovšem může být dána též jen pro určitou konkrétní záležitost. Působnost lze určit i jiným způsobem, zejména jako působnost místní (územní, teritoriální), kterou se stanoví, na jakém území může příslušný orgán vykonávat svou pravomoc. Působnost lze vymezit časově, např. tak, že do určitého dne vykonává pravomoc v určité záležitosti orgán x a od dalšího dne orgán y. Působnost může být výjimečně dána také osobě, např. povahou funkce, kterou daná osoba vykonává.

Příslušnost orgánu veřejné správy představuje určení pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy v konkrétní záležitosti. Lze tedy říci, že na základě stanovené pravomoci a působnosti je k rozhodnutí určité věci příslušný ten či onen orgán.

Za orgán veřejné správy můžeme považovat takový subjekt veřejné správy, který má určitou organizační samostatnost, není pouze součástí jiného orgánu, a přitom má zákonem určenou vlastní pravomoc a působnost.

e) Povaha činnosti veřejné správy

Veřejná správa vykonává různé druhy činností (funkcí), z nichž některé jsou charakteristické pro veřejnou správu, jiné vykonávají také a především jiné orgány veřejné moci. Orgány veřejné moci jsou takové orgány, které mohou v souladu s právem zavazovat svými akty fyzické i právnické osoby obecně, bez ohledu na to, zda jsou k nim ve vztahu nadřízenosti, resp. podřízenosti nebo jiném specifickém vztahu. Pouze některé z nich jsou také orgány veřejné správy. Existují i orgány veřejné moci jiné povahy, zejména zákonodárné a soudní. Pro veřejnou správu je charakteristická činnost iniciativní, regulativní a kontrolní. Kromě toho působí také při aplikaci práva (kde ovšem působí rovněž orgány soudní) a některé z nich mají za stanovených podmínek právo vydávat normativní právní akty, jak už bylo zmíněno. Tato činnost orgánů veřejné správy má však pouze sekundární povahu, neboť základní pravomoci zde přísluší zákonodárným orgánům. Orgány veřejné správy mohou vydávat i tzv. interní normativní akty. Těmito akty však mohou zavazovat pouze v rámci organizačních vztahů příslušného orgánu. Nelze tedy tímto způsobem regulovat činnost subjektů nenáležících do systému veřejné správy ani orgánu veřejné správy, jež nejsou podřízeny příslušnému orgánu.

f) Veřejná správa z hlediska organizace

Pojem veřejné správy z hlediska organizačního se liší od dosud rozebíraného pojmu veřejné správy z hlediska funkčního. Rozdíl spočívá v tom, že z hlediska organizačního náleží pod pojem veřejné správy pouze takové orgány a instituce, pro které tvoří výkon veřejné správy hlavní nebo alespoň podstatnou součást jejich činnosti. Na ostatní orgány a instituce vykonávající veřejnou správu se vztahují pravidla charakteristická pro veřejnou správu pouze při výkonu činnosti veřejné správy samotné, jejich ostatní vztahy jsou výkonem veřejné správy ovlivněny jen minimálně nebo vůbec ne.

h) Povaha státní správy

Funkce státní správy si vyžaduje i respektování určitých principů v činnosti státní správy. V tomto smyslu je pro organizaci státní správy rozhodující princip vertikální hierarchie, nadřízenosti a podřízenosti, spojení s omezením autonomie rozhodování. Orgány státní správy jsou vázány ve své činnosti nejen obecně závaznými právními předpisy, ale také interními normativními akty a individuálními pokyny vyšších orgánů státní správy k vyřízení určitých záležitostí. Samozřejmě tyto interní akty a pokyny nesmějí být v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Autonomie orgánů státní správy je omezena i při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob neboť, s výjimkou případů stanovených zákonem, je možné přezkoumání rozhodnutí vyšším orgánem státní správy, nejčastěji v rámci odvolacího řízení.

Vnitřní organizace státní správy je i na téže horizontální úrovni založena na principu nadřízenosti a podřízenosti. V souladu s tím je státní správa většinou řízena na principu monokratickém a správní orgány, resp. jejich pracovníci jsou zpravidla ustavováni do funkce jmenováním, případně na základě smluvního pracovního poměru, zatímco princip volební je výjimkou.

i) Povaha samosprávy

Samospráva představuje určité společenství, jehož členové si sami vedou své záležitosti. Z tohoto určení samosprávy a z funkcí samosprávy vyplývají určité principy příznačné pro její činnost. Pro samosprávu je charakteristická demokratičnost ve vytváření základních samosprávných orgánů a podřízenost nebo alespoň odpovědnost ostatních samosprávných orgánů základním orgánům. Samosprávné orgány jsou zpravidla ustavovány volbou, přičemž základní samosprávný orgán je volen občany. Také ve vlastní činnosti samosprávného orgánu se uplatňuje zpravidla demokratický způsob rozhodování, zejména pokud jde o základní samosprávný orgán: typický je samosprávný orgán kolegiální, v němž se rozhoduje na základě principu většiny.

Samosprávný orgán disponuje autonomií při svém rozhodování, rozhodnutí samosprávného orgánu je obvykle konečné (s výjimkami danými nezbytností respektování zákonů i v samosprávném rozhodování). V samosprávě neexistuje vertikální hierarchická struktura, a to nejen ve vztahu samosprávy k orgánům státu, ale ani v rámci samosprávy samotné. Nižší samosprávný orgán proto není podřízen vyššímu, i když není vyloučena zprostředkovaná forma ingerence vyššího samosprávného orgánu do činnosti nižšího.

Samosprávný orgán se ve své činnosti řídí obecně závaznými právními předpisy a obecně závazné právní předpisy vydávané ústředními orgány státní správy by se neměly týkat výkonu vlastní samosprávné činnosti. Pro samosprávu nejsou závazné interní normativní akty ani individuální pokyny orgánů státní správy ani vyšších samosprávných orgánů. Na horizontální úrovni ovšem platí povinnost pracovníků samosprávných orgánů řídit se pokyny příslušných orgánů samosprávy.

j) Funkce státní správy a její odlišnost od funkce samosprávy

Státní správa plní především dvě základní funkce. První z těchto funkcí představuje aplikace zákonů, rozhodování o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnick-

kých osob při výkonu správy, druhou z těchto funkcí je provádění státní politiky, sledování státních zájmů. Pokud jde o aplikaci, rozhoduje státní správa v tomto směru daleko častěji než samospráva, pro kterou je naopak rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob při výkonu správy méně typické. Při realizaci politiky je pro samosprávu rozhodující nikoliv linie státní politiky, nýbrž zájmy příslušného samosprávného společenství.

k) Funkce samosprávy

Funkcí samosprávy je především spravování záležitostí určitého společenství, jeho reprezentace a vyjadřování zájmů tohoto společenství a to s účastí členů příslušného společenství. Proto také v rámci samosprávy existuje více funkcí, které nejsou realizovány výkonem veřejné správy, nýbrž jinými formami, zejména provozování určité činnosti zájmové nebo jiné povahy vlastními členy společenství a na vlastní odpovědnost samosprávného subjektu, i když výkon činností veřejné správy při realizaci vlastních kompetencí samosprávy je rovněž výkonem správy na vlastní odpovědnost samosprávného subjektu, přece jen zde existuje větší ingerence státu do činnosti samosprávy, daná zájmem státu na fungování veřejné správy v celku. Vzhledem k uvedeným okolnostem nicméně vyžaduje samosprávné rozhodování v některém směru jiný druh přístupu, event. i jiný způsob uvažování než rozhodování ve veřejné správě.

l) Ingerence státu do záležitostí samosprávy

Stát zasahuje do činnosti samosprávy především s cílem zajistit dodržování zákonů, resp. právního řádu vůbec. Ingerence se pohybuje v rámci všech základních složek státní moci zákonodárné, výkonné i soudní.

V rámci zákonodárné moci stát reguluje zákony i část činnosti samosprávy, zvláště tam, kde orgány samosprávy vykonávají veřejnou správu. Při výkonu svých zákonodárných i kontrolních funkcí projednává zákonodárny orgán podstatné otázky problematiky samosprávy všeobecně.

Výkonná moc rovněž disponuje určitými prostředky ingerence do záležitostí samosprávy. Tato ingerence souvisí s potřebou státního dozoru nad samosprávou při výkonu veřejné správy z důvodů zajištění zákonnosti, s poskytováním finančních prostředků na činnost samosprávy zčásti i státem a zejména s možností přenesení výkonu určitých funkcí státní správy na samosprávu, kde se nejvíce uplatňuje instanční dozor ve správním řízení. Existují ovšem i další mechanismy, např. při kontrole souladnosti normativních aktů vydávaných orgány samosprávy se zákony.

Ingerence výkonné moci do záležitostí samosprávy je spojena s relativně většími riziky než jiné druhy ingerence státu. Je tomu tak zejména proto, že jak výkonné orgány státu, tak samospráva vykonávající obdobný druh činností, totiž správu, což může v konkrétních případech vyvolávat otázku konkurence státní správy a samosprávy při rozhodování. Tato otázka nevyvstává ve stejné míře při ingerenci zákonodárné a soudní moci, vzhledem k tomu, že povaha jejich funkcí se více odlišuje od obvyklých činností vykonávaných samosprávou. Přesto je zasahování výkonné moci do samosprávy v určitých případech funkční, neboť dovoluje reagovat na porušení zákona, resp. riziko takového porušení rychleji a pružněji než jiné druhy státní ingerence. Současně však musí být pro ingerenci výkonné moci stanoveny přesné podmínky, tak, aby byla minimalizována možnost jejího zneužití. Zejména má být zasahování státní správy do záležitostí samosprávy vždy

zaměřeno na respektování zákonů v činnosti samosprávy a musí být vždy stanoveno zákonem.

Již z povahy věci plyne, že ingerence soudní moci se týká pouze souladu samosprávného rozhodování se zákonem. Proto jde o vhodnou formu ovlivňování samosprávy státem. Soudy kromě toho nejsou zainteresovány na způsobu řešení záležitostí správy z věcného hlediska. Soudy přezkoumávají zejména rozhodnutí orgánů samosprávy o individuálních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Nejvyšší formou soudního dozoru nad záležitostmi samosprávy představuje činnost ústavního soudnictví, nejfrekventovanější je v tomto směru ovšem soudnictví správní. Soudy mohou kromě ingerence do samosprávného rozhodování na druhé straně také poskytovat samosprávě ochranu před překročením zákonných mezí při ingerenci prováděné státní správou.

m) Samospráva veřejnoprávní a soukromoprávní

V rámci veřejnoprávní samosprávy jsou vykonávány funkce veřejné správy samosprávnými orgány. Základním předpokladem pro výkon veřejné správy samosprávou je svěření tohoto výkonu příslušnému samosprávnému orgánu zákonem. Povaha samosprávy jako veřejnoprávní ovlivňuje míru ingerence státu, činnost veřejnoprávní samosprávy je rozsáhleji právně regulována. Veřejnoprávní charakter samosprávy ovlivňuje jak možnosti vnějšího působení samosprávy, tak styl a metody práce samosprávného orgánu.

Vzhledem k výkonu určitých mocenských funkcí obdobných mocenským funkcím států může občan v mnoha směrech nahlížet na stát a veřejnoprávní samosprávu jako celek. V tomto smyslu záleží postoj občanů v podstatné míře rovněž na formách, jimiž samosprávné orgány realizují svůj kontakt s občanem.

V rámci soukromoprávní samosprávy převažují instituce typu občanských sdružení, ingerence státu do soukromoprávní samosprávy je v souladu s tím minimalizována a administrativní složka činnosti soukromoprávní samosprávy je v porovnání s veřejnoprávní samosprávou výrazně redukována. Rozhodování soukromoprávní samosprávy nemá vnější důsledky, nelze jim zavazovat osoby stojící mimo organizační strukturu samosprávného subjektu a samosprávné společenství.

n) Členění samosprávy

Z hlediska výkonu funkcí veřejné správy se zásadně odlišuje především územní samospráva od jiných druhů samosprávy, tedy samosprávy zájmové, profesní apod. Pro územní samosprávu je charakteristické, že zpravidla plní i funkce veřejné správy. U ostatních druhů samosprávy je plnění funkcí veřejné správy naopak výjimkou. Tyto výjimky se mohou týkat profesní samosprávy (např. stanovení pravidel pro výkon určité profese nebo porušení těchto pravidel), i zájmové samosprávy (lze např. uvažovat o vydávání loveckých, event. rybářských lístků orgány příslušných zájmových sdružení).

Výkon funkcí veřejné správy územní samosprávou může být pravidlem zejména proto, že tato samospráva je organizována na podobném principu jako stát, totiž na principu organizace všeho obyvatelstva žijícího na určitém území. Tento princip je obvykle vhodnější k objektivní regulaci otázek veřejného zájmu než principy spočívající v samosprávném sdružování podle jiných kritérií

o) Výkon státní správy samosprávnými orgány

Ústava České republiky dovoluje stanovit zákonem výkon určitých kompetencí státní správy samosprávnými orgány, které je pak realizují jako přenesené kompetence. Při výkonu přenesené působnosti jsou samosprávné orgány povinny řídit se pravidly předepsanými pro rozhodování ve státní správě. Znamená to, že i samosprávné orgány musí v těchto otázkách respektovat nejen obecně závazné právní předpisy, ale i interní normativní akty a individuální pokyny vyšších orgánů státní správy.

Výkonem části působnosti jako přenesené se však nemění organizační a personální vztahy příslušného samosprávného orgánu. Samosprávné orgány a jejich pracovníci jsou tedy komplexně odpovědní i v případě, kdy zčásti plní přenesené funkce státní správy, pouze po samosprávné linii.

p) Výkon funkcí veřejné správy subjekty mimo státní správu a samosprávu

Výkon funkcí veřejné správy subjekty mimo státní správu a samosprávu je možný ve výjimečných případech. Předpokladem pro tento výkon je i zde svěření určité pravomoci a kompetence příslušnému subjektu zákonem. Nejčastěji je výkon veřejné správy svěřován institucím provozujícím veřejně prospěšné služby, zejména takové, s jejichž povahou je spojena nutnost regulace chování osob, které jinak nejsou vůči dané instituci v hierarchickém vztahu. Typickým příkladem mohou být oprávnění určitých subjektů nebo jejich pracovníků při výkonu dopravních služeb, např. postavení revizora v železniční dopravě nebo námořního kapitána při plavbě lodi. V omezeném rozsahu mohou být funkce veřejné správy svěřeny také jiným institucím provozujícím veřejně prospěšné služby, např. elektrárenským, plynárenským nebo vodárenským. Svěření příslušných pravomocí a kompetencí je v uvedených případech podmíněno povahou vykonávané služby, nikoliv vztahem subjektů provozujících ke státní správě nebo samosprávě.