Kapitola 4

STRUKTURA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Literatura: *Hendrych, D.: Teorie, efektivnost a organizace československé státní správy, Praha 1984, Krecht, J.: K cílům a úkolům veřejné správy, Správní právo č. 1/1986, Průcha, P.: K některým otázkám administrativních a ekonomických metod působení státní správy, Právny obzor, č.1/1990, Průcha, P.: Základy správního práva, Brno, MU 1992, Hendrych, D.: Základy správní vědy, Praha, Aleko 1992, Hendrych, D.: Správní právo, obecná část, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, PF UK Bratislava, 1997, Lukeš, Z.: Metody a formy činnosi státní správy v ČSSR, Bulletin československého práva, 1977, Hoetzel,J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha, Melantrich 1934, Merkl, A.: Obecné právo správní, II.díl, Praha-Brno, Orbis 1932, Pošvář, J.. Obecné pojmy správního práva, Brno ČSAS Právník 1946, Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, Fayol, H.: Zásady správy všeobecné a správy podniků. Praha 1931, Pütner, G.: Verwaltungslehre, Verlag C.H.Beck, München 1989, Svatoň, J. - Jahelková, K: Člověk, řízení a instituce. MU, Brno 1991, Zieleniewski, J.: Teorie organizace a řízení. Svoboda, Praha 1967.*

4.1 Podstata činnosti veřejné správy a její struktura 4.2 Funkce veřejné správy 4.3 Metody působení veřejné správy 4.4 Formy činnosti veřejné správy 4.5 K řídícím a organizačním činnostem ve veřejné správě

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[1] .

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 charakteru. Jde o funkce svým způsobem mocenské, přičemž jejich mocenské určení je dáno postavením a posláním veřejné správy ve společnosti, povolané 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 státu 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 nejadekvátněji zabezpečovaly naplnění cílů veřejné správy. V nejobecnější rovině lze za cíl veřejné správy označit realizaci funkcí státu prostřednictví 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.

[1] Srov. Merkl, A.: Obecné právo správní, II.díl, Praha-Brno, Orbis 1932, str. 46 a násl., Hendrych, D.: Správní právo, obecná část, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, str. 2, dále

Cíle ani úkoly veřejné správy[2] 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 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 úkolů[3] 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

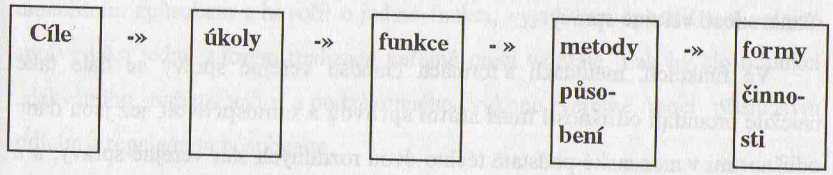
Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 13 a násl., str. 167 a násl.

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

[3] 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).

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: [4]



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 řídící a regulační.

[4] Srov. Průcha, P.: Základy správního práva, Brno, MU 1992, str. 115 a násl.

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 řídící a regulační činnosti.

Funkce, metody a formy činnosti veřejné správy[5] 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 pojímaná jako organizační systém, realizace funkcí je však již dějovou

[5] Srov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 169 a násl.

záležitostí a navenek se proto funkce veřejné správy spíše jeví jako atribut veřejné správy chápané ve funkčním slova smyslu.

Vyjdeme-li z toho, že funkce veřejné správy jsou směry jejího působení, resp. zaměření její činnosti, nabízí se několik jejich možných vymezení.

V prvé 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 specifičnost veřejné správy jako jedné z forem realizace veřejné moci ve státě. Pak by šlo o funkci adekvátního nařizovacího a podzákonného výkonu veřejné moci příslušným řídícím 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[6] , což má dále svůj bezprostřední význam pro adekvátnost metod a forem činnosti veřejné správy. Proto je žádoucí pokud možno co nejvýstižnější diferenciace funkcí veřejné správy, v jejímž rámci lze nepochybně rozlišit funkce veřejné správy jako celku, nazvěme je **obecné**, a dále od nich odvozené funkce jejích 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**.

Funkce veřejné správy	
obecné	**dílčí (speciální)**

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

V současné veřejné správě tak lze v rámci obecných funkcí vysledovat dvě **základní** funkce. Jednak jde o funkci organizující, vyjadřující rozvojovou orientaci veřejné správy, a dále o funkci mocenské ochrany veřejných zájmů, zákonných práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob v podmínkách veřejné správy.

Podstatou **organizující funkce** veřejné správy je pokud možno komplexní postižení procesů spočívajících v uspořádání subjektů a adresátů působení veřejné správy a vztahů mezi nimi, jakož i jejich postavení a vztahů vůči jiným subjektům, a to vždy pod zorným úhlem dosahování a naplňování příslušných cílů veřejnosprávního působení.

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

Organizující funkce veřejné správy vyjadřuje především její antientropické zaměření. Z povahy věci plyne, že tato funkce veřejné správy může být realizována a zabezpečována tím efektivněji, čím více se s působením veřejné správy ztotožní ti, vůči kterým takové působení směřuje, či jinak vyjádřeno, čím více bude docházet ke shodě cílů veřejné správy a zájmů a představ adresátů správního působení. To souvisí podílem a aktivním spolupůsobením spravovaných subjektů při dosahování cílů veřejné správy a rovněž i se stimulačním působením veřejné správy.

Podstatou **funkce mocenské ochrany** je poskytování této ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem zajištění bezporuchového chodu veřejné správy, jakož i zjednání nápravy tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tato funkce je však limitována prostředky, jimiž je veřejná správa k plnění svých úkolů vybavena a jež má k dispozici. Ochranu v případech přesahujících možnosti samotné veřejné správy potom zajišťují jiné k tomu povolané orgány.

U veřejnosprávní funkce mocenské ochrany nejde tedy jen o ochranu následnou nápravou, nýbrž, a to stále více nabývá na významu, především o preventivní pozitivní vliv tohoto působení. Ten také současně dopředu garantuje předpokládané postavení subjektů správního práva ve všech v úvahu přicházejících případech jejich právem aprobovaného chování, garantuje v úvahu přicházející poskytnutí právní ochrany, a právě v případě narušení právního postavení subjektů porušením právních povinností se tato garance aktivizuje a mění v poskytnutí právní ochrany za využití prostředků veřejné správy.

Tato funkce je ve své prospektivní podobě uplatňována ve vztahu ke všem subjektům vůči nimž směřuje veřejnosprávní působení, ve své retrospektivní podobě vůči konkrétním porušitelům právních povinností a na ochranu těch subjektů, jejichž práva či právem chráněné zájmy byly porušeny.

Z hlediska současných podmínek a úkolů veřejné správy vyžadujících daleko výraznější pozitivní vzájemné působení mezi subjekty a adresáty veřejnosprávního působení roste zejména význam garančního zaměření této funkce.

K charakteristice organizující funkce a funkce mocenské ochrany je třeba ještě dodat, že uvedené dvě tzv. základní funkce veřejné správy se v procesu reálného fungování veřejnosprávního působení **vzájemně prolínají a doplňují**. Jejich vzájemný vztah je, jak již bylo naznačeno, konkrétním odrazem věcné orientace toho kterého úseku veřejné správy.

Obě tyto funkce ve vzájemné jednotě do jisté míry již samy vyjadřují skutečnost, že veřejná správa je **specifickou formou společenského řízení**. Veškeré její působení v sobě také nese rysy charakteristické pro řízení a to s určitými specifiky, které vyplývají nejen z toho, že jde o řízení realizované vyčleněnými subjekty, ale i z toho, a to zejména, že jde o řízení v procesu realizace výkonné moci ve státě, realizované specifickým, tj. nařizovacím a současně podzákonným způsobem.

Veřejná správa jako specificky pojatá forma společenského řízení v sobě spojuje jak prvky řízení, tak prvky regulace, a proto lze na funkce veřejné správy v obecném smyslu nahlížet i jako na **funkce řízení a funkce regulace**.

Takto pojaté vymezení funkcí veřejné správy akcentuje postavení veřejné správy jako subjektu specificky pojatého řízení. I pro tyto, resp. pro takto pojaté funkce veřejné správy platí, že jsou v každém konkrétním případě veřejné správy zastoupeny v jiném poměru a vzájemně se **doplňují**.

Obecné funkce veřejné správy se zákonitě promítají do funkcí **organizačních subsystémů i jednotlivých orgánů veřejné správy**, čímž dochází k jejich konkretizaci. To souvisí s tím, že jak se fungování veřejné správy jako celku zabezpečuje fungováním jejich jednotlivých podsystémů, tak se

i realizace funkcí celé veřejné správy zabezpečuje realizací funkcí příslušných organizačních subsystémů i jednotlivých orgánů veřejné správy.

Prakticky vzato je pak realizace obecných funkcí veřejné správy zabezpečována dílčími vzájemně si nadřazenými a podřazenými, ovšem provázanými funkcemi hierarchicky uspořádaných organizačních subsystémů i samotných jednotlivých orgánů veřejné správy. Z povahy věci přitom vyplývá, že ne všechny takto pojaté funkce veřejné správy jsou vždy zaměřeny jen vně, tj. mimo soustavu organizace veřejné správy, i když v tom spočívá těžiště poslání těchto funkcí. Nutné je i vnitřní zaměření těchto funkcí, a to s ohledem na potřebu zajistit vlastní fungování celého organizačního systému veřejné správy.

Tzv. dílčí funkce veřejné správy v podstatě představují podrobněji členěné obecné funkce veřejné správy, které více méně uvedené pojetí obecných funkcí doplňují, konkretizují, či jinak vyjadřují. Funkce veřejné správy jsou v této souvislosti převážně chápány a vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti, resp. okruhy určitých činností, vykonávaných ve vždy příslušné organizační struktuře veřejné správy.

Jako funkce veřejné správy takto přichází v úvahu zejména činnosti **plánovací či programovací, koordinační, kooperační, rozhodovací, organizační v užším slova smyslu, motivační, regulační, kontrolní** apod.[7] Takto pojaté funkce veřejné správy umožňují rozdělit procesy ve veřejné správě na řadu vzájemně spjatých činností řídícího a organizačního charakteru.

[7] V této souvislosti lze současně hovořit o tzv. hlavních činnostech správy, resp. hlavních činnostech v procesu řízení, uskutečňovaného veřejnou správou. Vymezení jednotlivých správních činností poprvé provedl francouzský inženýr H.Fayol, který k nim přiřadil plánování, organizování, koordinování a kontrolování - viz Fayol, H.: Zásady správy všeobecné a správy podniku, Praha 1931, str. 20 a násl. K hlavním činnostem v procesu řízení z pohledu současné odborné literatury viz blíže např. Svatoň, J., Jahelková, K.: Člověk, řízení a instituce, Brno, MU 1991, str. 43 a násl., a dále v oddíle 4.5.

Při plném respektování v zásadě vyváženého významu shora uvedených dílčích funkcí, resp. hlavních činností lze konstatovat, že zvláštní postavení mezi nimi zaujímají činnosti **rozhodovací** a činnosti **kontrolní**. Tyto činnosti jsou specifické mj. tím, že mimo své věcné specifikace se vyznačují i svojí „časovou" resp. „fázovou" determinací, neboť objektivně zaujímají i relativně stabilní postavení ve smyslu v úvahu přicházejícího schématu vnitřních návazností posloupně „rozfázované správy".

V případě rozhodovacích činností jde vždy o objektivizovaný výběr mezi více v úvahu přicházejícími variantami[8], v případě kontrolních činností, jde potom především o porovnání stavu, který nastal, byl vytvořen, existuje, se stavem, který byl předpokládán, očekáván. Nezastupitelnost kontroly jako součásti výkonu veřejné správy je dána tím, že veřejná správa, jako každá jiná účelná lidská činnost, nemůže jen směřovat k tomu co býti má, ale musí současně také verifikovat, co bylo dosaženo. Správně vědní přístup přitom klade důraz zejména na racionalitu a efektivnost kontroly.

Relativně samostatně je třeba ještě alespoň stručně zmínit i činnosti organizační v užším slova smyslu. Tím je rozuměno **organizování** jako součást výkonu veřejné správy. Organizování svou podstatou vždy směřuje k vytvoření žádoucího systému vztahů, a to zpravidla s cílem vytvoření určité relativně stabilní struktury těchto vztahů, popř. přímo určité instituce. Ve veřejné správě přirozeně organizování slouží především k vytváření odpovídajících struktur v rámci celého systému i příslušných subsystémů veřejné správy, a je tak především zaměřeno na vytváření podmínek pro efektivní fungování veřejné správy jako takové. Nicméně veřejná správa logicky představuje systém jež slouží veřejnosti a také smysluplně funguje jen ve spojení s ní. A proto se organizování příslušným způsobem logicky promítá také, obecně řečeno, do

[8] Viz blíže v následující kapitole

vytváření žádoucích organizačních „schémat" vztahů veřejné správy a předmětné veřejnosti.

V rámci předmětného organizování lze potom lišit organizování jako primární způsob cíleného vytváření příslušné organizační struktury, a dále organizování jako reorganizaci již existující organizační struktury.

Při bližším pohledu na celkový souhrn uvedených dílčích funkcí je zřejmé, že jsou v jistém smyslu v podstatě podřaditelné pod obecné funkce veřejné správy a ty jsou zase naopak výchozím rámcem pro případné bližší determinování obsahu dílčích funkcí. Jejich význam spočívá právě v tom, že jejich prostřednictvím se při zcela konkrétním působení fakticky realizují obecné funkce veřejné správy, a při každém působení veřejné správy tak lze fakticky vysledovat jak některou z obecných, tak zpravidla i konkrétní dílčí funkci či funkce veřejné správy.

Pro obecné a stejně tak i pro další funkce veřejné správy ve stávajících podmínkách platí, že musí daleko výrazněji vyjadřovat **regulačně stimulační a ochranně garanční** působení, a to diferencovaně v celé soustavě organizace veřejné správy.

Těžiště efektu takto orientovaného zaměření působení veřejné správy nepochybně spočívá v požadovaném posílení aktivní zainteresovanosti spravovaných subjektů na veřejné správě.

4.3 Metody působení veřejné správy

Metody působení veřejné správy představují, velmi obecně vyjádřeno, **způsoby působení**, jimiž se realizují úkoly, zprostředkované funkcemi veřejné správy. Metody působení jsou tedy bezprostředně spjaty s funkcemi a proto je

můžeme také charakterizovat jako prostředky, sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy[9].

Rozmanitost úkolů a funkcí veřejné správy, které jsou prostřednictvím činnosti příslušných orgánů realizovány, si vyžaduje i diferencovaný přístup k volbě metod působení[10]. Jejich výběr a použití přitom nejsou závislé jen na charakteru úkolů a funkcí, ale zejména na oblasti a konkrétní věcné problematice působení veřejné správy, které dané úkoly a funkce reprezentují.

Metody působení veřejné správy se do jisté míry obdobně jako její funkce člení na **obecné** metody působení a **konkrétní** metody působení.

Metody působení veřejné správy	
obecné	**konkrétní (speciální)**

K obecným metodám působení veřejné správy jsou obvykle řazeny metody **přesvědčování a** metody **donucování**, a jejich obecnost spočívá v tom, že představují základní způsoby působení vlastní ve vždy určitém vzájemném poměru v celé veřejné správě, a stejně tak, že představují i určité východisko pro specifikaci konkrétních metod působení veřejné správy, jež na ně navazují a jež jim vtiskují konkrétní podobu[11].

V obecné rovině metod působení veřejné správy lze dále opět obdobně jako u funkcí veřejné správy a ze stejných důvodů hovořit rovněž o **metodách řízení a metodách regulace**[12].

[9] Srov. Průcha, P.. K některým otázkám administrativních a ekonomických metod působení státní správy, Právny obzor, č.1/1990, str. 13 a násl.
[10] Srov. Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, PF UK Bratislava, 1997, str. 69 a násl.
[11] Srov. Lukeš, Z.: Metody a formy činnosi státní správy v ČSSR, Bulletin československého práva, 1977, str. 357 a násl., dále viz Hendrych, D.: Principy státní správy, metody a formy její činnosti, Právník č. 10/1976, str. 952 a násl.
[12] Srov. Hendrych, D.: Teorie, efektivnost a organizace československé státní správy, Praha 1984, str. 24

Konkrétní metody působení veřejné správy jsou představovány nejrozmanitějšími specificky vyjádřenými způsoby působení subjektů veřejné správy. K nejvýznamnějším tzv. konkrétním metodám působení veřejné správy patří **administrativní metody, ekonomické metody a organizační metody.**

Administrativní metody jsou jako konkrétní způsoby působení orgánů veřejné správy na příslušné adresáty v daných správně právních vztazích bezprostředním vyjádřením administrativní podstaty veřejné správy. Pro veřejnou správu je příznačný veřejně mocenský charakter činnosti jejích orgánů, založený na vztahu moci a podřízenosti, a jejich nařizovacích pravomocech. Administrativní metody působení jsou proto především výrazem tohoto právně mocenského vztahu.

Administrativní metody jsou co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, metodami přímého působení na spravované subjekty.

Ekonomické metody představují takové prostředky působení, jako jsou nejrůznější ekonomická opatření a operativní ekonomické nástroje, kterými lze řešit úkoly veřejné správy v souladu s pravidly a principy ekonomické regulace. Posláním ekonomických prostředků působení orgánů veřejné správy je sjednotit ekonomické zájmy veřejné správy a spravovaných subjektů v daných správně právních vztazích, při současném zpětném působení.

Ekonomické metody jsou co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, metodami nepřímého působení. Lze je charakterizovat jako takové metody působení, které nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, nýbrž kterými se vytváří možnost volby ekonomicky parametrizovaných konkrétních cest a prostředků za jejichž použití lze daných cílů dosáhnout.

Organizační metody zabezpečují uspořádanost vztahů jednak mezi subjekty veřejné správy navzájem, a jednak i mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení. Jejich posláním je organizačně zabezpečit fungování

veřejné správy uvnitř i navenek v procesu plnění vlastních úkolů veřejné správy, a zajistit reálnost provádění jednotlivých úkonů a opatření. Organizační metody působení se uplatňují jak v oblasti přípravy, tak i v oblasti realizace jednotlivých rozhodnutí správních orgánů.

Organizační metody jsou co do svého zaměření, ve vztahu k plnění úkolů a funkcí veřejné správy, metodami podpůrnými, doplňujícími zpravidla metody administrativní, nebo metody ekonomické. V tomto pojetí organizačních metod se organizační působení veřejné správy chápe v užším slova smyslu, na rozdíl vlastního organizujícího zaměření veřejné správy, vyplývajícího z její podstaty a vyjádřeného v základních funkcích veřejné správy.

Vztah jednotlivých metod působení a to jak uvnitř daných skupin /obecné a konkrétní metody působení/, tak mezi skupinami jako celky i mezi metodami jednotlivých skupin navzájem, je nutno chápat jako vztah vzájemného prolínání, doplňování a slaďování, při důsledném respektování jejich poslání v procesu realizace veřejných zájmů.

Z hlediska současných i perspektivních úkolů společenského rozvoje se ukazuje jako nezbytné v rovině obecných metod působení veřejné správy orientovat, v souladu s požadavky kladenými na funkce veřejné správy, metodu donucování do již zmíněné polohy **ochranně garanční**, a metodu přesvědčování využívat v maximální možné míře v jejích nejrůznějších projevech **pozitivní stimulace**. V tomto smyslu je třeba chápat rovněž uplatňování metod řízení a metod regulace.

V rovině konkrétních metod působení veřejné správy pak jde o základní **změnu v preferenci** od administrativních metod, jako metod přímého působení, k metodám ekonomickým, jako metodám nepřímého působení.

4.4 Formy činnosti veřejné správy

Formy činnosti veřejné správy jsou konečným, **vnějším výrazem činnosti** správních orgánů[13]. Tak jak jsou cíle veřejné správy zajišťovány prostřednictvím jejích úkolů, úkoly zprostředkovány prostřednictvím jejích funkcí, funkce prostřednictvím metod působení, tak se tyto metody objektivizují v tzv. formách činnosti veřejné správy.

Formami činnosti veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.

Formy činnosti veřejné správy jsou zpravidla členěny na tzv. právní formy činnosti, a neprávní, resp. organizační formy činnosti.

Podstata tohoto členění spočívá v tom, že mezi formami činnosti veřejné správy lze vysledovat jednak formy činnosti s bezprostředními právními důsledky /označované jako právní/ a dále formy činnosti, které tyto důsledky postrádají /neprávní, resp. organizační formy/. Pro obě tyto skupiny forem činnosti ovšem platí, že mají právní podklad, což souvisí s podzákonností veřejné správy[14].

Formy činnosti veřejné správy lze členit i podle toho, zda z hlediska svých adresátů směřují vně organizačního systému veřejné správy, nebo zda směřují dovnitř tohoto organizačního systému.

Z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení tzv. vnější formy činnosti, zatímco vnitřní formy činnosti mají ve vztahu k nim postavení podpůrné. Jejich význam spočívá v tom, že slouží

[13] Srov. Merkl, A.: Obecné právo správní, II.díl, Praha-Brno, Orbis 1932, str. 46 a násl.
[14] Srov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 177 a násl.

k zabezpečení vlastního chodu veřejné správy a pro její fungování plní nezastupitelnou roli.

Formy činnosti veřejné správy	
právní	**neprávní, resp. organizační**

Pro **právní formy činnosti** veřejné správy je přitom charakteristické, že jsou zpravidla využívány při plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména ve správních aktech (jejich rozbor je záležitostí právní, proto k bližšímu seznámení se s nimi odkazujeme na učební pomůcky pro potřeby „správního práva"). **Neprávní, resp. organizační formy činnosti** veřejné správy mají ve vztahu k prvé skupině forem doplňkový charakter. V souvislosti s procesem vydávání správních aktů je jejich využití také orientováno především do stadia jejich přípravy a činností, souvisejících s praktickou realizací správních aktů.

Předmětem zájmu správní vědy jsou, vedle neprávních aspektů právních forem činnosti, především neprávní, resp. organizační formy činnosti veřejné správy.[15] Ty jsou přitom zaměřeny v prvé řadě na provádění operativně organizačních činností. Jejich prostřednictvím se vytváří potřebné organizační předpoklady pro reálnost a plynulost praktického uskutečňování úkolů a funkcí veřejné správy. Operativně organizační činnosti mohou směřovat jak k vně stojícím adresátům veřejnosprávního působení, tak je sem nutno zahrnout i činnosti spojené s vnitřní organizací práce pracovníků orgánů veřejné správy.

K neprávním formám činnosti veřejné správy patří rovněž provádění příslušných materiálně technických operací. Činnosti spočívající v materiálně technickém zajištění práce správních orgánů mají ve vztahu k základním úkolům veřejné správy převážně pomocný a přípravný charakter. Jsou sem zahrnovány

[15] Srov. Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, PF UK Bratislava, 1997, str. 78 a násl.

nejrůznější běžné agendy materiálně technického charakteru, které sebou takzvaně nese správní praxe.

Obecným požadavkem kladeným na formy činnosti veřejné správy je podstatné limitování nežádoucích administrativních prvků a projevů ve formách činnosti veřejné správy. Ze správně vědního pohledu se potom tento požadavek promítá do požadavku **obecné racionality činnosti veřejné správy**, vyúsťující do racionálních forem činnosti, což je však mj. závislé na příslušných organizačně právních předpokladech v organizačním systému veřejné správy.

Jak vyplývá již z výše uvedených požadavků kladených na funkce a metody působení veřejné správy, musí se do obsahu a zaměření forem činnosti veřejné správy zákonitě promítat také celková orientace veřejné správy na její **pozitivně stimulující a garanční působení**.

4.5 K řídícím a organizačním činnostem ve veřejné správě

S ohledem na výše uvedené k povaze veřejné správy, jakož i k jejímu fungování (funkce, metody a formy) považujeme za žádoucí ještě výslovně představit tzv. řídící a organizační činnosti ve veřejné správě.

Těmi v těchto souvislostech rozumíme konkrétní projevy vnitřního fungování veřejné správy (jde v podstatě o jistou obdobu vyjádření tzv. vnitřních funkcí veřejné správy).

Činnosti, jejichž prostřednictvím je uskutečňováno řízení ve veřejné správě, se obecně nazývají řídící. Lze je členit s přihlédnutím k věcným, časovým a informačním hlediskům.

Zatímco věcné hledisko členění řídících činností zdůrazňuje obsahovou stránku procesu řízení, vypovídá časové hledisko o fázích řízení. Časové postupy v řízení mají obvykle cyklický charakter a nejzřetelněji se projevují v podobě

rozhodovacích procesů (srov. kap.5). Obdobný charakter mají informační vztahy (neboli vztahy sdělování)[16].

Hlavní činnosti v procesu řízení vypovídají o obsahu činnosti, tj. o tom, co subjekt řízení dělá. Jejich ucelená podoba charakterizuje postavení a činnost každého subjektu řízení ve veřejné správě. V praxi řízení jsou hlavní činnosti prováděny obvykle souběžně a vzájemně se prolínají.

Z hlediska určitého, věcně logického postupu, jsou mezi tyto činnosti řazeny zejména předvídání (plánování), organizování, přikazování, stimulování a motivování, koordinování a kontrola[17].

Výchozí hlavní činností v procesu vlastního řízení daného orgánu veřejné správy je obvykle **plánování (předvídání)**. Zpravidla se jedná o činnost řídícího subjektu tohoto orgánu, která představuje jeho reakci na očekávané, vzniklé nebo stanovené potřeby a úkoly. V širokém smyslu zahrnuje:

- poznávací postupy (analýzu dosavadního a budoucího vývoje včetně předvídání, výběr, stanovení a zajištění cílů, postupů a prostředků vedoucích k dosažení těchto cílů),
- právní, časové, prostorové a finanční ukazatele pro činnost veřejné správy, volní a odborné požadavky na činnost podřízených.

[16] Srov. Svatoň, J. - Jahelková, K: Člověk, řízení a instituce. MU, Brno 1991, s. 49 - 50. Vedle řídících činností jsou v systémech řízení zajišťovány (především pro potřeby subjektů řízení ve veřejné správě) podklady, vyhodnocovány a evidovány různé údaje, zabezpečovány běžné, opakující se a rutinní postupy, jakož i další materiálně technické činnosti. Tyto pomocné a přípravné činnosti nejsou specifické pro řídící činnost a neměly by proto jimi být zbytečně zatěžováni řídící pracovníci ve veřejné správě.

[17] Srov. především Fayol, H.: Zásady správy všeobecné a správy podniků. Praha 1931. Podrobný starší ale velmi instruktivní přehled viz Zieleniewski, J.: Teorie organizace a řízení. Svoboda, Praha 1967, s. 284n.

Jedná se tedy o činnost, která v souladu se stanoveným cílem v dané oblasti veřejné správy účelně v čase a v prostoru zajišťuje a slaďuje síly a prostředky k dosažení tohoto cíle příslušným orgánem veřejné správy.

Základní požadavky na plánování jako na jednu z hlavních činností v procesu řízení jsou charakteristické pro každý subjekt řízení. U správních orgánů působících ve vyšších správně územních jednotkách (na vyšších stupních řízení) však rostou nároky na zvládnutí jednotlivých prvků a ukazatelů kvalifikovaného plánování, čemuž odpovídají i požadavky na tvůrčí a koncepčnější charakter plánovací činnosti, jakož i na zvládnutí prostorové a finanční (rozpočtové) náročnosti s tím spojené.

Obdobně se také zvyšují požadavky na předvídací činnost subjektů řízení vzhledem k časovým horizontům jejich působení, neboť se do ní stále více promítají požadavky na slaďování dlouhodobě působících faktorů, velkých projektů, účasti veřejnosti a samosprávných subjektů, jakož i střednědobých momentů a krátkodobých obvykle pružných opatření.

Při plánování by proto mělo jít především o zajištění reálné připravenosti orgánu veřejné správy z hlediska jeho vnitřních dispozic pro plnění funkcí veřejné správy[18].

Stanovení cílů a způsobů jejich dosažení samo o sobě ještě nestačí pro zajištění jejich realizace. Proto musí být také v orgánu veřejné správy zabezpečeno takové uspořádání lidských, věcných a finančních zdrojů, které umožňuje účinné zvládat právem předpokládané úkoly, postupy a formy činnosti.

Východiskem organizujícího působení subjektu řízení je obvykle vymezení souhrnu činností, postupů a nároků na lidské, věcné a finanční zdroje, které musí

[18] Podrobněji Pütner, G.: Verwaltungslehre. Verlag C.H.Beck, München 1989, s. 316n.

být zajišťovány, aby celek (orgán nebo subsystém veřejné správy) mohl dosáhnout stanoveného cíle. V dalším toto působení pokračuje seskupováním činností a postupů podle různých kritérií do jednotlivých částí vznikajícího nebo měnícího se organu nebo subsystému. Tento proces by měl vyvrcholit vymezením a fixací pravomoci a odpovědnosti, které upravují a současně vypovídají o vztazích jak uvnitř, tak o předpokladech pro veřejně správní působení. Prostřednictvím **organizování** tak vnáší a zabezpečuje jeho subjekt soustavnost a řád do struktury, činnosti a působení daného správního orgánu.

Organizování jako další obsahová funkce řízení se proto projevuje ve vytváření systému vztahů nebo v zásazích do již existujícího systému vztahů mezi částmi organu (subsystému veřejné správy) respektive mezi jeho pracovníky. Takto vzniklý nový celek (orgán, subsystém) nebo změněný (reorganizovaný) celek je jedním z předpokladů působení orgánů veřejné správy na jednotlivých stupních územně správního uspořádání ve státě. Organizování pochopitelně není ani ve veřejné správě záležitostí jednorázovou a uzavřenou, ale i při zachování relativní organizační stability existujícího celku by mělo mít inovační charakter. Struktura celku by tedy měla být schopna změny v závislosti na organizačních normách, na vnitřních a okolních podmínkách a na změnách cílů a úkolů veřejné správy.

V rámci řídícího působení subjektu řízení lze cílového chování u příslušného objektu řízení dosáhnout nejen ukládáním konkrétních povinností a postupů s případnou hrozbou a realizací sankce (tedy **přikazováním**), ale také zaměřením na osobnostní stránku člověka a na jeho postavení ve správním orgánu, resp. v jeho části.

Využívání soustavy vnějších podmínek, podnětů a okolností, které působí na aktivní stránku lidské osobnosti za účelem vyvolání potřebného jednání, představuje proces podněcování (**stimulace**). Za jeho nástroje, které má mít

subjekt řízení k dispozici, jsou považovány materiální a nemateriální prostředky, tj. zejména vytváření podmínek pro orientaci pracovníka na cíl, jeho informovanost o podstatných předpokladech výkonu veřejné správy, odborný a personální rozvoj a případné další okolnosti jež na pracovníka mohou působit (obecné přesvědčení o efektivnosti a charakteru veřejné správy, dodržování pravidel právního státu, sociální status pracovníka apod.). Ovlivňující působení subjektu řízení by tedy v tomto kontextu mělo u pracovníka veřejné správy, vzhledem k jeho intelektuální a aktivizační schopnosti, zájmové a určité alespoň elementární společenské orientaci, vést k přesvědčení o potřebnosti, užitečnosti a účelnosti jím zajišťované činnosti. Aby tedy i v těchto aspektech vztahů u něj převažovala pokud možno vědomá snaha, ochota a porozumění pro využití znalostí a schopností. Jedná se o proces tzv. vnitřní **motivace**, který je pochopitelně ovlivněn nejen vnitřními předpoklady, ale také vnějšími podněty.

Podstata motivace proto spočívá v přenesení vnějších podmínek, okolností a podnětů do vědomí, v jejich srovnání s potřebami a zájmy a konečně i v následném zaměření objektu motivace na určité chování, které by mělo zajišťovat realizaci organizačních úkolů. Zatímco pozitivní motivování je spojováno se soustavou odměn v nejširším smyslu, negativní motivování je představováno obavami z kontroly, z kritiky, z morálního odsouzení a tlaku a případně i z trestu.

Konkrétní proces motivace postupuje od vnějších podnětů ke vzniku pohnutek k žádoucímu jednání. Tyto vnitřní pohnutky ovlivňují objekt motivace tím výrazněji, čím více dosažení stanoveného výsledku uspokojuje jeho zájmy. Užitečnost výsledku pro objekt motivace je tedy spjata s místem v jeho osobní hierarchii cílů, se společenskou, skupinovou a osobní naléhavostí, s uplatňováním moci, se zkušenostmi, ale také se vztahem mezi strategickými a taktickými zájmy člověka a skupiny, jejíž je členem. Jako motivy vystupují biologické a sociální

potřeby člověka, které se promítají do zájmů, postojů, přesvědčení a ideálů konkrétních lidí. Výsledek této vnitřní motivace představuje proto seskupení vnějších vlivů, poznávacích schopností, potřeb, zájmů a hodnot ve vědomí člověka, které v daném okamžiku rozhoduje o jeho jednání.

V souvislosti s trvale probíhající dělbou práce a se specializací činností je třeba jednotlivé dotčené a spolu související činnosti usměrňovat tak, aby jejich nositelé (pracovníci, příp. orgány nebo dokonce subsystémy veřejné správy), jako vzájemně spolupůsobící uspořádané prvky určitého celku, působily ve směru dosažení daného cíle. Mezi jednotlivými hlavními řídícími činnostmi plní tuto komplexní funkci **koordinování**.

Uvedená činnost představuje slaďování souvisejících dílčích činností v rámci daného celku. Z hlediska nositelů těchto činností se jedná o zajištění sladěného působení pracovníků, příp. orgánů nebo dokonce subsystémů veřejné správy, při kterém si tyto vzájemně pomáhají, podporují se a co nejméně si překážejí. Koordinace činností v rámci jednoho objektu pak spočívá ve výběru takového jejich pořadí, které není v rozporu s jinými činnostmi a funkcemi téhož objektu.

Účinnost koordinace je v rámci jednoho orgánu veřejné správy spjata s osobními schopnostmi subjektů řízení, s řízením a s kvalitativní úrovní celku (organizace). Právě koordinace je nositelem a současně výrazem zajištění a vzájemného prolínání ostatních hlavních řídících činností. Představuje jeden z rozhodujících momentů pro úspěch operativně organizačních činností v rámci procesu řízení.

V daných souvislostech lze organizaci chápat jako celek, ve kterém je činnost jeho jednotlivých částí vzájemně sladěna. Koordinace se dosahuje především prostřednictvím působení koordinujícího subjektu nebo případně i formou projednání a dosažení souhlasu dotčených orgánů, resp. částí daného

subsystému. Koordinace je úspěšná tehdy, když jednotlivé části organizace pracují v souladu, vědí, co a kdy mají dělat, jsou aktuálně a plně vzájemně informovány a kdy dochází k pružnému přizpůsobování měnící se situaci. V posléze uváděném případě má koordinace charakter operativního řízení (srov. kapitolu 3).

Nejobvyklejšími formami koordinace jsou přímý osobní styk, pravidelné a dobře připravené porady, činnost různých pracovních a odborných týmů, vydávání závazných směrnic, regulativů, právních předpisů apod.

Jednou z hlavních povinností subjektu řízení a nedílnou součástí procesu řízení je **kontrola**. Jedná se o sledování, prověřování a hodnocení činnosti pracovníka (podřízeného orgánu) veřejné správy, na jehož základě subjekt kontroly přijímá opatření k zobecnění kladů, ale také k odstranění odchylek a nedostatků k nápravě. Kontrolní činnost zahrnuje nejen věcné působení každého subjektu řízení, ale z časového hlediska představuje i jednu z fází rozhodovacího procesu (srov. dále).

Kontrola má také výrazný informační charakter, neboť jejím prostřednictvím subjekt řízení získává informace jak o rozdílech mezi předpokládaným a skutečným stavem, tak také o důvodech a příčinách vzniku odchylek od požadovaného stavu. Poznávací informace jako sdělení o okamžitém stavu kontrolovaného a situace představuje jeden z druhů kontroly, který má charakter zpětné vazby. Vzhledem k tomu, že se jedná o zajištění podkladů pro řízení podle skutečného stavu umožňující subjektu řízení reagovat na odchylky - představuje zpětnovazební princip jeden z nejúčinnějších i když ne vždy doceňovaných druhů kontroly. Poznávací stránka kontroly má současně také význam pro předvídání budoucího vývoje a pro stanovování cílů.

Účinné řízení předpokládá nejen realizaci práva, ale především povinnosti kontrolovat podřízené. Při tom současně předpokládá respektovat a zajišťovat

zejména požadavky na objektivnost, systematičnost, důslednost, stálost a včasnost kontroly. K autoritě kontrolujícího subjektu zcela nepochybně náleží a přispívá odbornost, dobrá příprava a hospodárný výkon kontroly.

Na kontrolované objekty naopak negativně působí neodůvodněná nedůvěra (snaha kontrolovat každého, vždy, všude a každý jeho krok), která snižuje vědomí osobní odpovědnosti a podvazuje jejich tvořivost. Z tohoto hlediska je důležité vhodně kombinovat soustavnější nepřímou formu kontroly s příležitostnou přímou formou kontroly.

Kapitola 5

ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Literatura: *Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno, 1993, Filip. J.,Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy, Brno, MU 1994,Hendrych, D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, Hendrych, D.: Správní právo, obecná část, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Keller, J.: Nedomyšlená společnost, Brno, Doplněk 1992, Keller, J.: Sociologie byrokracie a organizace, Praha, SLON 1996, kolektiv: Politologie, MU Brno, 1993, Lindblom Ch.E., Woodhouse, E.J.: The Policy-Making process, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1993, Lukeš, Z. a kol.: Základy teorie státní správy, Praha 1986, Máša, M.: Socialistická správní věda, UJEP Brno, 1985, Pennock, J.R., Smith, D.G.: Political Science, an Introduction, The Macmillan Company, New York 1964, Kabinet pro správu a řízení při PV Praha 1967, Pfifner, J.M., Presthus, R.: Public Administration, The Ronald Press Company, New York, 1967, Pošvář, J.. Obecné pojmy správního práva, Brno ČSAS Právník 1946, Průcha, P.: Správní právo (obecná část), MU Brno 1996, Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo, procesní část, Brno MU 1997, Rosenbloom, D.H.: Public Administration, Random House, New York, 1986, Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2.vyd., MU Brno, 1996, Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy, ČPVP č.II/1997, Skulová, S.: Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy, ČPVP č.III/1997, Skulová, S.: Zásady (doporučení) pro rozhodovací činnost ve veřejné správě , ČPVP č.I/1998, Svatoň J., Jahelková K.: Člověk, řízení, institutce, Brno, MU 1991 Thieme, W.: Verwaltungslehre, Carl Heymanns Verlag KG, 1967.*

5.1 Obecně o rozhodování a o rozhodování ve veřejné správě
5.2 Rozhodovací proces 5.3 Uplatnění principu omezené racionality
5.4 Rozhodovací situace - rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty
5.5 Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě
5.6 Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy