

ČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Podstata činnosti veřejné správy

Veřejná správa je zřízena resp. vybudována za **účelem** (tj. **cíl veřejné správy**) zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře podzákonné a nařizovací činnosti, nebo jinými slovy, za účelem realizace veřejné správy jako vědomé lidské činnosti zvláštního druhu.

Veřejná správa je systémem, který má zejména **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, sloužící k výkonu veřejné moci.

Mocenské působení veřejné správy je zvláštní formou činnosti subjektů veřejné moci, která se významnou měrou podílí na uskutečňování funkcí státu, a to zejména prostřednictvím tzv. funkcí veřejné správy.

Funkce státu = základní směry činnosti státu, které jsou zaměřeny na uskutečňování hlavních cílů státu v oblasti politické a ekonomické.

Funkce veřejné správy = základní směry činnosti veřejné správy, zaměřené na uskutečňování hlavních úkolů, směřujících k dosažení stanovených cílů veřejné správy.

Podstata činnosti veřejné správy

Cíle ani **úkoly** 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**. Stanovení cílů a úkolů, které mají svůj původ u zákonodárných orgánů proto nemůže být úkolem veřejné správy. Takto stanovené cíle a úkoly si však veřejná správa dále specifikuje.

Specifikace cílů a úkolů samotnými orgány veřejné správy směřuje ve své podstatě k dosahování oněch základních, tj. zákony stanovených cílů a plnění jim odpovídajících úkolů, a to je již úkolem veřejné správy.

Společně se základními cíli a úkoly pak cíle a úkoly specifikované samotnými orgány veřejné správy určují **obsah činnosti veřejné správy**.

Činnost veřejné správy je souhrnný název zejména pro **úkoly**, které má veřejná správa plnit, **formy**, ve kterých je veřejná správa vykonávána, **pravidla jednání**, jimiž je vázána při svém **rozhodování, kontrolní činnosti, hospodaření s majetkem a financování**.

Realizace činnosti veřejné správy

je představována řetězem:

cíle » úkoly » funkce » metody působení » formy realizace

Cíle veřejné správy jsou zajišťovány prostřednictvím jejích úkolů, **úkoly** zprostředkovány prostřednictvím jejích funkcí, **funkce** prostřednictvím metod působení a tyto **metody** se objektivizují ve **formách realizace** veřejné správy.

Pro dosahování **cílů** a plnění **úkolů** veřejné správy je rozhodující odpovídající vymezení jednotlivých **funkcí**, **metod** a **forem** realizace veřejné správy a jejich sladění do odpovídajícího systému.

Ve funkcích, metodách a formách realizace veřejné správy se promítají **odlišnosti mezi státní správou a samosprávou**, jež jsou dány odlišnostmi mezi státní správou a samosprávou, spočívajícími v mocenské podstatě těchto dvou rozdílných sfér veřejné správy. **Funkce, metody a formy realizace státní správy mají státně mocenskou podstatu** (subjekt státní správy je vždy součástí hierarchicky uspořádaného organizačního systému s příslušnou mírou subordinace); **funkce, metody a formy realizace samosprávy mají samosprávně mocenskou podstatu** (subjekty samosprávy mají decentralizované postavení bez vázanosti hierarchicky orientovanou podřízeností).

Úkoly veřejné správy

→ představují záležitosti, které jsou středem pozornosti celého státního společenství nebo jeho relevantních částí (regionu, města, vysoké školy apod.) a odpovídají a jsou spojeny s dlouhodobými cíli, o nichž ve společenství bylo dosaženo shody, že jde o cíle sledující veřejné zájmy, a proto byly politicky deklarovány jako veřejné úkoly a takto vymezeny, včetně jejich pořadí významnosti a posloupnosti plnění.

Veřejné úkoly přisuzované veřejné správě (správním úřadům, orgánům samosprávy, event. dalším subjektům) můžeme dělit na **nařizovací** a **pečovatelské**.

U veřejných úkolů lze rozeznávat **dvě tendence**:

- jedna spočívá v tom, že veřejná správa má jakousi „morální povinnost“ pečovat o veřejné „blaho“ všude tam, kde chybí jiný subjekt, který by uspokojil požadavky veřejnosti na poskytování služeb – extrémní pojetí spočívá v tom, že o veřejné blaho nemůže pečovat nikdo jiný než stát;
- druhá tendence spočívá v tom, že role státu (veřejné správy) při zajišťování veřejných služeb má spočívat spíše v řízení, koordinaci a organizaci, než v jejich přímém poskytování.

Úkoly veřejné správy

Pojem **veřejný úkol (veřejná záležitost)** není pevný – je poplatný historickým proměnám – mění se počet a charakter záležitostí, které jsou předmětem veřejného zájmu a které jsou autoritativně za veřejné nebo státní záležitosti prohlašovány.

Dosud převažuje **spíše tendence rozšiřovat veřejné úkoly**. Toto rozšiřování se především týká sociálních a jiných obdobných služeb – to vede často ke zvětšování zařízení pro poskytování těchto služeb, k přetěžování veřejných rozpočtů a malé efektivity těchto zařízení.

V poslední době se spíše prosazuje tendence, že ***veřejná správa je sice službou veřejnosti, ale to neznamená, že je povinna tuto službu přímo vykonávat svými organizacemi nebo zařízeními***. Veřejné úkoly přejímají často instituce veřejnoprávního, ale i soukromoprávního charakteru na veřejné správě nezávislé (např. nadace, o.p.s., profesní komory, ale i soukromí podnikatelé). Vždy za veřejné označujeme ty úkoly, které plní na základě zákonem stanovené působnosti správní úřad, nebo jiné veřejnoprávní instituce.

Veřejné úkoly = úkoly ve veřejné zájmu, které uskutečňují vykonavatelé veřejné moci, nebo jiné oprávněné subjekty přímo ze zákona nebo na základě zákona rozhodnutím orgánu, který disponuje ze zákona pravomocí tak činit.

Úkoly veřejné správy

Z hlediska obsahu rozlišujeme úkoly podle toho, ve které oblasti veřejné správy se zabezpečují. Za základní oblasti veřejné správy se považují tyto:

- správně politická,
- hospodářská,
- sociální,
- kulturní.

Toto rozdělení je však vnímáno jako nedostatečné, oblasti příliš široké. Proto se přistupuje k členění úkolů (činností) do skupin menších, které označujeme zpravidla jako **správní odvětví, správní obory** nebo **resorty**.

Dělení úkolů podle formy má napomoci k objasnění průběhu správní činnosti a její struktury při plnění úkolů. Tak lze úkoly rozlišovat v podstatě podle formy, v níž je vyjádřen výsledek správního procesu – jde o formu rozhodnutí správního orgánu – abstraktní akt externí (např. nařízení kraje) nebo interní (např. organizační řád ČSÚ), konkrétní akt externí (např. správní rozhodnutí) nebo interní (příkaz vedoucího), program, plán, jiný správní úkon ...

Funkce veřejné správy

Podle **S. Skulové** jsou funkce veřejné správy vyjádřením požadavků a potřeb jejího fungování, její dynamičnosti – **funkce jsou projevem veřejné správy v akci**. Nositelem funkcí veřejné správy je veřejná správa pojmáná 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 pojetí.

Funkce veřejné správy představují její činnosti z pohledu jejich zaměření, či jinak vyjádřeno představují směry jejího působení, resp. vlastní zaměření její činnosti.

Pro **funkce veřejné správy** je, vzhledem k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy, charakteristický požadavek, aby vyjadřovaly a postihovaly celou rozmanitost jejího poslání, což má svůj bezprostřední význam pro adekvátnost metod a forem činnosti veřejné správy.

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

Funkce veřejné správy

Pro funkce veřejné správy je vzhledem k výrazné rozmanitosti cílů a úkolů veřejné správy důležitá jejich diferenciaci, přičemž se rozlišují funkce:

- **Obecné** = funkce veřejné správy vlastní veřejné správě jako celku.
- **Dílčí** = funkce jednotlivých organizačních subsystémů, příp. i jednotlivých orgánů veřejné správy.

Obecné funkce veřejné správy:

- organizující
- mocenské ochrany

Podstatou **organizující funkce** je komplexní postižení procesů spočívajících v uspořádání subjektů a adresátů působení veřejné správy a vztahů mezi nimi, i jejich postavení a vztahů vůči jiným subjektům ... Tato funkce může být realizována a zabezpečována tím efektivněji, čím více se s působením veřejné správy ztotožní ti, vůči kterým takové působení směřuje, resp. čím více bude docházet ke shodě cílů veřejné správy a zájmů a představ adresátů správního působení.

Funkce veřejné správy

Podstatou **funkce mocenské ochrany** je poskytování této ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem zajištění bezporuchového chodu veřejné správy, jakož i sjednání nápravy tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tato funkce je limitována prostředky, jimiž veřejná správa disponuje – ochranu v případech přesahujících možnosti samotné veřejné správy zajišťují jiné k tomu povolané orgány.

Nejde jen o ochranu **následnou nápravou**, ale stále více nabývá na významu **preventivní pozitivní vliv** tohoto působení.

Uvedené 2 tzv. základní funkce veřejné správy se v procesu reálného fungování vzájemně prolínají a doplňují.

Obě tyto funkce vyjadřují skutečnost, že **veřejná správa je specifickou formou společenského řízení**.

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** (= organizující) a **funkce regulace** (= mocenské ochrany).

Funkce veřejné správy

Obecné funkce veřejné správy se promítají do funkcí organizačních subsystémů i jednotlivých orgánů veřejné správy, čímž dochází k jejich konkretizaci.

Dílčí funkce veřejné správy představují v podstatě podrobněji členěné obecné funkce veřejné správy. Jsou v tomto pojetí v podstatě chápány a vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti, resp. okruhy činností veřejnou správou vykonávaných ve vždy příslušné organizační struktuře veřejné správy. Mezi tyto **dílčí funkce veřejné správy** můžeme zařadit zejména následující:

- plánovací či programovací,
- ovlivňovací,
- koordinační,
- kooperační,
- rozhodovací,
- organizační v užším slova smyslu,
- motivační,
- regulační
- kontrolní,
- ...

Funkce veřejné správy

Význam těchto **dílčích funkcí** spočívá 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.

Zvláštní postavení mezi uvedenými dílčími funkcemi zauímají činnosti (funkce) **rozhodovací** a **kontrolní**. V případě **rozhodovacích činností** jde vždy o objektivizovaný výběr mezi více v úvahu přicházejícími variantami. V případě kontrolních činností jde především o porovnání stavu, který nastal, byl vytvořen, existuje, se stavem, který byl předpokládán, očekáván. Význam **kontroly** ve veřejné správě je nezastupitelný.

Organizační činnosti v užším slova smyslu rozumíme organizování jako součást výkonu veřejné správy. Organizování vždy směřuje k vytvoření žádoucího systému vztahů, a to zpravidla s cílem vytvoření určité relativně stabilní struktury těchto vztahů, popř. přímo určité instituce. Nejde přitom o organizování jen směrem dovnitř, ale tato funkce se logicky promítá také do vytváření organizačních „schémat“ vztahů veřejné správy a dotčené veřejnosti.

Metody působení veřejné správy

Jde o **způsoby působení**, jimiž se realizují úkoly, zprostředkované funkcemi veřejné správy. Jsou bezprostředně spjaty s funkcemi a můžeme je také charakterizovat jako prostředky sloužící k bezprostřední realizaci funkcí veřejné správy.

Metody působení veřejné správy se obdobně jako její funkce člení na:

- **obecné** metody působení,
- **konkrétní** metody působení.

K **obecným metodám působení veřejné správy** se obvykle řadí metody **přesvědčování** a metody **donucování**.

V obecné rovině metod působení veřejné správy lze obdobně jako u funkcí veřejné správy hovořit rovněž o **metodách řízení** a **metodách regulace**. To souvisí s onou opakovaně již zmiňovanou **administrativněsprávní metodou regulace společenských vztahů** ve veřejné správě.

Metody působení veřejné správy představují výraz pravomoci a působnosti správních orgánů. Jejich výběr a použití 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

Konkrétní metody působení veřejné správy jsou představovány nejrozmanitějšími specificky vyjádřenými způsoby působení subjektů veřejné správy.

K nejvýznamnějším **konkrétním metodám** působení veřejné správy patří administrativní metody, ekonomické metody a organizační metody.

Administrativní metody jsou konkrétní způsoby působení orgánů veřejné správy na příslušné adresáty v daných správněprávních vztazích bezprostředním vyjádřením administrativní podstaty veřejné správy. Jsou výrazem právně mocenského vztahu mezi veřejnou správou a adresáty jejího působení. Jsou 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. Jsou metodami nepřímého působení na spravované subjekty. Nesměřují přímo k dosažení stanovených cílů, nýbrž vytváří možnost volby ekonomicky parametrizovaných konkrétních cest a prostředků, za jejichž použití lze daných cílů dosáhnout.

Metody působení veřejné správy

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. Jsou metodami podpůrnými doplňujícími zpravidla metody administrativní nebo metody ekonomické. Uplatňují se jak v oblasti přípravy, tak v oblasti realizace jednotlivých rozhodnutí správních orgánů.

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 polohy **ochranně garanční**, a **metodu přesvědčování** využívat v maximální možné míře v jejích nejrůznějších projevech **pozitivní stimulace**.

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**.



Děkuji za pozornost 😊