

# **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 efektivnosti 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.
- **Díličí** = 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 😊**