

upravující veřejnou správu, správní věda potom zkoumá tuto veřejnou správu jako výraz její organizace a činnosti, tedy veřejnou správu samu o sobě, a v tomto smyslu je potom správní věda vědou o fakticitě veřejné správy, a jestliže jsme vědu správního práva vyše označili jako vědu „normativní“, pak v návaznosti na výše uvedené lze správní vědu označit jako vědu „reálnou“.

Porovnáním správní vědy na jedné straně a vědy správního práva na straně druhé, tak skutečně lze nepochybně dospět k jejich chápání jako dvou relativně samostatných nicméně vzájemně velmi úzce souvisejících vědních disciplin, a to zejména s ohledem na odlišnosti v předmětu i metodách zkoumání těchto disciplin. To, že se každá z těchto věd ze svého pohledu a za použití rozdílných metod výzkumu zabývá zkoumáním veřejné správy, není jen jejich odlišovacím znakem, nýbrž svědčí to i o jejich vzájemném vztahu, jenž se koncentrovane projevuje zejména v oboustranném zohledňování relativně samostatně získávaných vědních poznatků.

Poznatky obou těchto vědních disciplin ve svém souhrnu totiž umožňují pod zorným úhlem potřeb optimalizace veřejnosprávní reality optimalizovat nejen tuto realitu, ale i právní úpravu veřejné správy, která vymezuje její právní rámec a na veřejnosprávní realitu zpětně rozvojově, nebo také retardacečně, působí¹⁵.

Kapitola 2 VĚŘEJNÁ SPRÁVA JAKO PŘEDMĚT VĚDECKÉHO ZKOUMÁNÍ

Literatura: Goodnow F.J.: *Comparative Administrative Law*, New York, Burt Franklin 1903, Havelka M.: *Management - vadamecium*, Praha, ALEKO 1991, Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha, Aleko 1992, Hendrych, D.: *Správní právo, obecná část*, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Hoelzel J.: *Československé správní právo*, Praha, Melantrich 1937, Keller, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha, SION 1996, Klestil, Pišišťáková, Vágner: *Základy managementu*, Brno, MU 1997, Leonski, Z.: *Nauka administrací*, Warszawa - Poznan, PWN 1977, Lukeš Z. a kol.: *Základy teorie státní správy*, ÚSS Praha 1986, Maňar, Z. a kol.: *Slovník českého práva*, Praha, Linde 1995, Máša, M.: *Správní věda a její vztah ke správnímu právu*, *Správní právo č. 7/1971*, Máša M.: *Socialistická správní věda*, Brno, UJEP 1985, Merkl, A.: *Obecné právo správní*, Idl, Praha, Orbis 1932, Pjřfner J.M., Presthus R.: *Public Administration*, New York, Ronald Press Company 1967, Pašvát J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, Přička, P.: *Základy správního práva*, Brno, MU 1992, Přička, P., Mrštýňka, P., Skalová S.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, Brno, MU 1993, Přička, P.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, Skalová, S.: *Rozhodování ve veřejné správě*, Brno, MU 1996, Rosenbloom D.H.: *Public Administration*, Random House, New York 1986, Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: *Public Administration*, New York, A.A.Knopf 1970, Staroscick J.: *Zarys nauki administracji*, Warszawa, PWN 1971, Svatou J., Jahelková K.: *Člověk, řízení, instituce*, Brno, MU 1991, Thieme W.: *Verwaltungslehre*, Köln, Carl Heymanns Verlag 1967, Věčeřa, M. - Urbanová, M.: *Základy sociologie práva*, Brno, MU - PwF v nakl. Doplněk 1997, Weyr F.: *Teorie práva*, Brno - Praha, Orbis 1936.

¹⁵ Srov. Přička, P.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, str. 55, 56

2.1 Historie zkoumání veřejné správy 2.2 Pojmy řízení a správa 2.3 Správa veřejná a správa soukromá 2.4 Veřejná správa jako ústřední pojem správní vědy (obecné vymezení pojmu) 2.5 Vnitřní členění veřejné správy

2.1 Historie zkoumání veřejné správy

Kořeny současného chápání a počátky vědeckého studia veřejné správy nalezneme již v 17. a 18. století, tedy pro kontinentální Evropu v období tzv. policejního státu. Pro potřeby absolutistického státu a zabezpečení jeho funkcí a úkolů se postupně utvářel státní aparát, tedy hierarchicky systémem státní byrokracie.

Zkoumání těchto jevů a procesů probíhalo zejména v tehdejších Prusku a ve Francii, a to pod názvy kameralistika, resp. **policejní věda**, kteréžto označení postupně převážilo.

Předmětem zájmu těchto kamerálních věd nebo vědy o policii byl tedy státní aparát, věcné procesy v něm probíhající a cílem pak hledání a formulování prostředků, kterými lze zabezpečovat odborný výkon veřejné správy a zlepšit její činnost. Tyto závery byly však pouhými radami či doporučeními, doplňujícími úvahami o výkonu direktiv centrálních institucí vrchnostenské správy. Jejich povaha byla spíše účelová než ucelené vědecká.

Následující zkoumání jevu veřejné správy se realizovalo v rámci různých tzv. správních věd, kdy byl postupně specifikován předmět zkoumání i metody zkoumání.

Tyto postupy vedly k nástupu tzv. politického období zkoumání správy, jež bylo reflexí hlavních zájmů a přístupů k veřejné správě, reagujících na působení přirozenoprávní školy, vznik tzv. liberálního právního státu a konstituování věd

o státu a právu a politické ekonomie. Představiteli tohoto období tzv. **správní nauky** byli Francouz Bonnin a zejména Lorenz von Stein.

Jeho dílo z let 1865-1868 *Die Verwaltungsllehre* bylo významným vědeckým příspěvkem k rozvoji správních věd. Von Stein považoval tyto vědy za integraci rozdílných přístupů, jako byla kameralistika, správní právo a věda o státu. Jednoznačně odmítl názor, který se tehdy v Evropě začal obecně uplatňovat, že správní věda by se měla omezit pouze na správní právo. Von Stein spatřoval ve vývoji veřejné správy vliv sociálních hnutí, význam přikládal sociálním vztahům, od jejichž znalosti by se měly odvíjet správní činnosti státu.

Ve druhé polovině 19. století pak v Evropě (zejména kontinentální) převládla již naznačený právní přístup ke zkoumání veřejné správy, a toto období nazýváme **juristickým**. Došlo v něm ke konstituování nového, relativně samostatného vědního oboru - **vědy správního práva**, které se v daném období postupně profilovalo jako relativně samostatné a ucelené právní odvětví. Juristický přístup, reprezentovaný např. u nás školou právního nominalismu, souvisel s tehdejšími chápáním funkcí liberálně demokratického státu s tržním hospodářstvím, v němž státní správa se vyznačovala značnou stabilitou a principy autoritance a byrokratického centralismu. Předmětem zájmu byla právní regulace a právní formy činnosti (aplikace práva).

Jiné přístupy než právní ke zkoumání veřejné správy se v Evropě v podstatě neuplatňovaly, což platilo také pro prvá desetiletí 20. století, v podstatě do konce 1. světové války.

V uvedeném období (prvních desetiletích) nacházíme pouze několik příkladů, z nichž nejvýznamnější jsou Max Weber, který se zaměřil na zkoumání formální organizace a byrokracie (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1925), Herbert Fayol, zabývající se správní činností, jejími prvky a principy (*Administration Industrielle et Générale*, 1916).

Podstatně odlišný byl vývoj ve Spojených státech amerických, kde se správní věda rozvíjela nepřetržitě, ovšem s některými příznačnými specifiky. Ta můžeme spatřovat jednak ve skutečnosti, že zkoumání správy se neomezovalo pouze na správu státní, resp. veřejnou, ale zaměřovalo se i na sféru správy soukromé, přesněji podnikové, a dále v odlišné linii obsahové, kdy v žádném období zde nedošlo ke zrušení či vylučnému zaměření úhlu pohledu na ryze právní aspekty správy.

Základem uvedených charakteristik byl již odlišný vývoj a struktura veřejné správy ve Spojených státech, která má silnou decentralizační tradici (samosprávný základ, včetně ekonomické autonomie), anglosaský právní systém, v němž správní právo vytvořilo samostatnou právní disciplínu, a dále potřeba zefektivňovat řízení podniků, zejména rozvíjející se průmyslovou velkovýrobu. Z nepřeborného množství autorů a správněvědní literatury uvedeme pouze hlavní směry a některé jejich představitelé.

Významným představitелеm, resp. zakladatelem jednoho z myšlenkových proudů, který usiloval o vytvoření správní politiky jako jedné z politických věd, byl Woodrow Wilson (pozdější americký prezident), který v roce 1887 publikoval svou slavnou esej *The Study of Administration*, kde formuloval požadavky na nestrannou, nepolitickou, efektivní, profesionálně zdatnou správu. Následně po této studii se ve Spojených státech rapidně rozvinulo studium veřejné správy. Zatímco v Evropě, s uvedenými výjimkami, zájem o studium samostatné vědy veřejné správy po von Steimnově práci ochaboval, ve Spojených státech zvláště politická věda a organizační teorie byly velkým přínosem pro tento obor.

Představitелеm, nebo opět spíše zakladatelem dalšího směru, zaměřeného na vědecký management, byl F. W. Taylor, jenž formuloval hlavní zásady řízení

(zejména pro průmyslovou výrobu s opakujícími se činnostmi) (*The Principles of Scientific Management, 1911*), a jehož myšlenky byly dále rozpracovávány. Popularizátory Fayolova díla ve Spojených státech byli koncem třicátých let L. Gullick (rozšířil základní Fayolovo schéma hlavních prvků správy - správních činností) a L. Urwick, který se m. j. zabýval otázkami rozpečť řízení.

Dalším směrem správních studií se stala škola Human Relations - mezilidských vztahů (E. Mayo), která se zaměřila z hlediska sociálně psychologického na postoje a vztahy jednotlivců v organizačních systémech, s důrazem na skupinové jednání a neformální organizaci, a přinesla tak, ve spojení s Taylorovým učěním, zcela nový pohled na problematiku řízení. Představuje značný přínos, avšak byla také podrobována kritice. Vznikla řada sociologicky zaměřených prací vztahujících se k otázkám řízení a správy.

Zakladatelem učení o správním chování (*Administrative Behaviour, 1947*) a tedy „behavioristického“ směru je poté H. A. Simon, který správní organizaci chápe jako strukturu, ve které se uskutečňují rozhodovací procesy. Tyto rozhodovací procesy nejsou ovládnuty zcela racionálním chováním a nevedou k optimálním řešením. Uplatňuje se pouze „omezená racionalita“, která však musí být dostačující a vést k uspokojivým řešením, což má být výsledkem adekvátního „správného chování“.

Do sféry zájmu se postupně dostává problematika rozhodovacích procesů (Decision-making, Policy-making), které se zejména od šedesátých let staly dalšími oblastmi podrobnějšího zájmu vědců i praktiků.

Systémový přístup a teorie (organizace jako sociální systém se subsystemy, prvky, jednotci, statusy, vztahy vnitřní i vnější, organizační opatření) ve vztahu ke správě a organizacím se počal uplatňovat v poválečném období. Správní věda je čím dál tím více chápána jako interdisciplinární věda, neboť zkoumá v potřebném množství pohledu organizaci jako komplexní dynamický otevřený sociální

system. Těmto studiím se věnovala, s podrobnějším zaměřením na různé stránky a projevy předemtu zkoumání, a dále věnuje řada autorů (Simon, K.Arrow, A.Elzioni, D.H.Rosenbloom).

Současná správní věda ve Spojených státech je vskutku rozsáhlá a rozmanitá, s nepřehledným množstvím literatury. Prestižním časopisem je Public Administration Review, vydávané Americkou společností pro veřejnou správu. Jednotliví autoři se zaměřují na mnoho různých problémů a podstatných stránek veřejné správy, ať jsou to otázky organizační teorie, informací, efektivnosti a jejího měření (hodnocení), etiky, administrativních změn a reform, „znovunalezení (reinventing)“ veřejné správy, apod. Patná je snaha po komplexním pochopení a výkladu komplexního jevu veřejné správy, zahrnujícího stránky politické, právní, organizační, personální, etické...

Období po druhé světové válce přineslo možnost seznámit se blíže s dosaženým rozvojem správní vědy ve Spojených státech a využít jejích poznatků k řešení rozsáhlých nových úkolů veřejné správy v Evropě. Tyto poznatky nacházely značnou odezvu a přinesly inspiraci pro evropská studia veřejné správy, kde zejména v západní Evropě se tyto jiné než rýze právní přístupy k veřejné správě dočkaly vlastních rozpracování. Můžeme hovořit o určité renesanci správní vědy, resp. nauky v celé její šíři, rozmanitosti a složitosti, která se včlenila mezi sociální vědy, s blízkým vztahem k vědě správního práva a potřebou definovat svůj vztah k této teorii správního práva.

V rámci správní vědy byly formulovány nové myšlenky a teorie, navazující nebo reagující však také více či méně na starší evropskou tradici správních studií. V jednotlivých zemích a u různých autorů nebo autorských týmů se setkáváme v podstatě s přístupy na dvou možných úrovních.

Jednak jde o soustavné úsilí o konsolidování a rozpracování správní vědy jako samostatného vědního odvětví s vlastním předmětem zkoumání a metodami,

ovšem lišící se v některých základních východiscích a přístupech (důraz na různé stránky a souvislosti veřejné správy), kterými mohou být přístup sociologický, manažerský, politologický, systémový, interdisciplinární (ovšem vždy s různou kombinací využitých oborů, resp. poznatků), dále soustředěný (zúžení předmětu) na problematiku teorie rozhodování, či nové (od 60. let, M.Crozier) přístup kontingenční, vycházející ze situací podmíněnosti chování organizace i jejích členů, důraz na schopnost pružně reagovat na změnu situace, a tedy skeptický vůči možnosti formulovat pevná, trvale platná pravidla správy. Z mnohých představitelů těchto různých přístupů a směrů uvedme alespoň B.Goumaye, již zmíněného M.Croziera, F.Morsteinina-Marxe, H.Peterse, W.Thiemeho, P.Meyera, W.J.M.Kickerta.

Druhou rovinu správněvědních bádání pak představují prakticky zaměřené projekty a práce, jejichž účelem je řešit konkrétní problémy či širší otázky reforem veřejné správy v jednotlivých zemích nebo odvětvích správy.

Rozvoj správní vědy a dalších příbuzných oborů ve většině západoevropských zemích je výrazně podporován a oživenován působením vysokých škol (institutů) specializovaných na veřejnou správu a dalších vědeckých institucí, a jejich soustavné a úzké zapojení do řešení základních otázek administrativních reforem v daném státě. Úlohu určitého evropského centra sehrává Mezinárodní institut správních věd se sídlem v Bruselu.

Odlišný politický vývoj v zemích východní a střední Evropy znamenal také jiný přístup ke správě, jejíž politický a mocenský základ a povaha nesly pochopitelně specifické rysy, jež se však neprojevovaly ve všech zemích totožně. Do této míry a v určitých obdobích byly využívány také západní, zejména americké zájmy. Významná centra studií státní správy se vytvořila v tehdejších Sovětském svazu (včetně organizace práce - NOT, sovětská výstavba, teorie státní správy -

M.S.Piskotin), a v Polsku (praxeologie - Kotarbinski, správní věda - J.Starosciak, Z.Leonski).

V Československu jsou počátky soustavného studia veřejné správy spojeny s vědeckou prací v oboru státního a správního práva, nejprve ve formě nového oboru „společenská a státní výstavba“ (P.Levit, V.Pavlíček) a poté s postupným vytvářením oboru „správní věda“, a to od šedesátých let v pracích M.Máši, D.Hendrycha a dalších autorů, jimiž byli, resp. jsou zejména P.Levit, M.Gášpar, Z.Lukeš, T.Čebišová, R.Pomahač, O.Vidláková, P.Zářecký.

2.2 Pojmy řízení a správa

Řekneme-li „správa“, použili jsme termín velice obecný, s širokým obsahem, resp. s velkou možnou jeho možných chápání a pojetí. Zařazení pojmu **správa** ve slovním spojení „veřejná správa“ pak naznačuje, že jde o termín obecnější, který teprve s příslušným adjektivem pregnančně vymezuje a odlišuje pojem veřejné správy od širšího obsahu správy v obecném pojetí. Začneme se nad pojmem správy nejprve zamyslet v této nejobecnější rovině.

Subjekt, který spravuje, obvykle dbá, stará se, je nějakým způsobem zainteresován na existenci, prosperitě, dalším rozvoji spravovaného objektu. Jinak řečeno - vyvíjí aktivitu, která je cílená, která sleduje nějaký účel, ať už jeho vlastní, nebo stanovený jiným subjektem, a to buď ze své vůle, nebo jako povinnost, přičemž ve vztahu ke spravovanému objektu disponuje prostředky potřebnými k dosažení stanoveného účelu.

Pod pojmem správa si tedy obecně lze představit činnost, která je zaměřena k zachování, rozvíjení a péči o určité věci, záležitosti, hodnoty, slavy, apod.

Činnost nazývaná „správa“ je přitom v každé konkrétní záležitosti uskutečňována v rámci určitých společenských vztahů, neboť spravovaný objekt

má být touto činností chráněn před nežádoucím ohrožením nebo zásahem ze strany jiných složek společnosti a zároveň jejím smyslem je daný objekt spravovat ve prospěch, v zájmu určitého jedince, skupiny, společenství.

Při této činnosti hraje, resp. může hrát, důležitou roli otázka mocenského vyhlášení spravujícího subjektu v jeho vztazích k subjektivním či záležitostem spravovaným a event. i ostatním, včetně případné mocenské záruky poskytované mu při jeho správní činnosti, a dále eventuální povinnostiho charakteru vykonávané správní činnosti. Ty se v různých oblastech správy projevují různě, resp. v různých kombinacích. V uvedeném pohledu na pojem správy plní v moderních společnostech svou nezastupitelnou úlohu regulační systém práva, jehož principy a formy ve vztahu ke správě nejsou zdaleka neměnnými a spravována se vyznačují adekvátností dané společnosti a stupni jejího rozvoje.

Vliv a důsledky správních činností v nejobecnějším pohledu se významně dotýkají života společnosti, ať už jako celku, nebo jejích částí či jednotlivců, a bylo tomu tak vždy. V procesu postupného formování a profilování jednotlivých vědeckých disciplín nemohl takový významný jev jako je správa zůstat mimo zájem a zkoumání. Zejména některé společenské vědy vzhledem ke svému zaměření věnovaly a věnují zkoumání správy podstatnou část své pozornosti, a to v různých úhlech pohledu, s různou mírou podrobnosti, a ve vztahu k různým dílčím problémům souvisejícím se správou a správními jevy.

Poznatky vztahující se ke správě nacházíme proto v mnoha pramenech západní teorie řízení (managementu), teorie organizace, různých ekonomických věd, právní vědy (zejména vědy správního práva), politologie, sociologie, psychologie, sociální psychologie, historie, statistiky, apod. Mnohost těchto pramenů a jejich pramenišť (tedy zdrojů - oborů) dokládá již dříve naznačenou multidisciplinární kapitolou podrobně popsanou širší záběru současné správní vědy,

jejímž úkolem je, mimo jiné, nacházet prameny a poznatky vhodné pro použití v oblasti veřejné správy a jejího zdokonalování, a v neposlední řadě také dokládá rozmanitost možných přístupů ke zkoumání správní reality.

Obecnému pojmu správa věnovali pozornost již někteří starší autoři. Z nich kupříkladu Merkl vymezuje správu v nejšířším smyslu jako každou záměrnou lidskou činnost, směřující k dosažení určitých lidských účelů¹.

Podle Pošváře, rozumí se správou v obecném smyslu zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl. Správa je v jeho výkladu pojmem správně politickým. Je to lidská činnost řízená na jedné straně právními normami, protože je vždycky zasazena do rámce právního řádu, na druhé straně jako činnost veskrze účelová je řízena jednotlivými postuláty (cíl, účely - pozn.aut.) sledujícími konečný postulát správně politický, kterého má správa dosáhnout. Ve správě jsou obsaženy dva prvky - prvek právní, daný jejím vztahem k právnímu řádu a prvek účelový, sledující záměrné dosažení určitého cíle.

O vztahu prvku právního a prvku účelového vyslovil pak Pošvář názor, že teprve tam, kam již právní norma nesaáhá, může se uplatnit účel obsažený v postulátu, nebo jinak řečeno, spravující subjekt musí dbát v prvé řadě právního řádu a teprve tam, kam se právní řád nevztahuje, může podle svých účelových úvah volit takový či onaký postup, který považuje podle své volné úvahy za vhodný².

Takto vyjádřená obecná formulace vztahující se ke správě obecně jeví se ovšem v našem současném pohledu jako neadekvátní pro onu oblast správy, která je nazývána správou soukromou. Přičinou uvedené neadekvátnosti jsou předně nyní již obecně akceptovaná zásadní kritéria právního státu, resp. zejména

¹ Merkl, A.: Obecné právo správní I.díl, Orbis, Praha, 1932, str.2

² Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno 1946, str.24 a n.

současné ústavní zakotvení³ pouze negativního vymezení sféry svobodného chování subjektů soukromého práva, a dále také veřejnoprávních korporací, avšak u této kategorie subjektů pouze tam, kde vystupují jako právnické osoby soukromého práva⁴.

Ostatně sám Pošvář v následujícím textu⁵ zmíněnou svoji formulaci relativizoval ve vztahu ke správě soukromé a správě veřejné. Podrobněji se touto otázkou zabývá v kapitole věnované rozhodovací činnosti veřejné správy.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že normativní právní škola považovala pojem správa (resp. veřejná správa) za nejunistický, tudíž stojící mimo předmet zájmu právní vědy. Pro mnohé starší autory je také přiznávány příslušnost k této otázce ryze juristický, spátující jádro problému ve vztahu a rozlišení práva veřejného a práva soukromého.

V dostupné literatuře se můžeme setkat také s jiným pojetím, které charakterizovalo správu jako regulační činnost soustředěnou na volbu prostředků k dosažení cílu stanovených řídicími orgány⁶.

Toto pojetí veřejné správy odpovídalo době, kdy rozlišení správy veřejné a soukromé nemělo teoretického ani praktického smyslu, zejména ve vztahu k neprospěšné ekonomické stránce a významu správy soukromé, jak byly oficiálně chápány.

Pro současně autonomnější a demokratičtější zakotvení správy (resp. veřejné správy) v ústavním a právním systému předpokládá se významný podíl vlastních úloh, které si subjekty vykonávající správní činnost samy stanoví, zejména v rámci

³ Ústava ČR, čl. 1/1993 Sb., Ústavy ČR (dále jen Ústava) a čl.2 odst.3 Listiny základních práv a svobod.

⁴ Ústava ČR, čl. 118 občanského zákoníku.

své samostatné působnosti (zde mám na mysli sféru samosprávy). A pokud jde o správu soukromou, zde je autonomie stanovování si vlastních cílů v rámci vlastní rozhodovací činnosti přímo příznačnou, jsouc omezoována právní regulací pouze negativně.

Z našeho dnešního pohledu podnětně kladli důraz na kooperativní stránku správy představitelé behavioristické školy (behaviour = chování, fungování - pozn.aut.)⁷, kteří vymezují správu v obecném pojetí jako činnosti skupin kooperujících za účelem realizace společného cíle. Jako oblast správy pak v užším smyslu spatřují modely chování, které jsou společné pro spolupráci lidí v organizacích.

Mnohdy bývá v souvislosti s pojmem správa, resp. namísto něj, používán pojem řízení. Z obsahového hlediska nejedná se o pojmy totožné a libovolně zaměnitelné.

Pod pojmem řízení se z hlediska obecné teorie řízení (managementu) rozumí působení lidí na složité dynamické systémy za účelem zabezpečení jejich optimálního fungování a vývoje směřujícího k dosažení stanoveného cíle⁸, tedy ovlivňovací činnost ve vztahu k řízenému systému, a to v souladu s vytyčeným cílem. Současný management⁹, tak jak je chápán a precizován zejména

⁷ Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: Public Administration, New York 1950, reprinted 1970, str.3 a n.

⁸ Pritchard P., Mirkvicka P., Skalová S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, Brno, 1993, str. 15.

⁹ Základ pro chápání pojmu management nacházíme ve významech slova „management“, resp. „to manage“, tedy např. „zapůsobit na někoho, aby respektoval autoritu, kázeň nebo přesvědčování“, „řídít nebo spravovat“, „řídít nebo ovládat používání něčeho“, „činnost, způsob nebo výkon řídicí činnosti, dohlížení a kontroly“, apod. (Webster's II New Riverside University Dictionary, 1984, str.721 a n..)

v anglosaské, německé a japonské literatuře, pak není ničím jiným, než řízením lidí a věcí k dosahování určitých cílů¹⁰.

V porevolučním období se u nás stále častěji, namísto pojmu „řízení“, užívá anglický pojem „management“, přičemž se obvykle myslí řízení podnikové. K internacionálnímu používání slova management a tedy k odklonu od českého slova řízení vedou dva důvody. Za prvé management vyjadřuje přesnější zaostření zájmu na mikroekonomickou oblast a za druhé zdůrazňuje rozdíly v obsahovém zaměření managementu ve srovnání s podnikovým řízením v podmínkách centrálně plánované ekonomiky¹¹.

Zcela jiný obsah má pak termín „společenské řízení“, které v nejšířším smyslu zahrnuje společenské vztahy lidí, které vznikají v procesech řízení v různých oblastech společenského, politického, ekonomického i právního života, jeho vlastně o vědomý způsob ovlivňování společenského vývoje v podmínkách mnohoměrných společenských vztahů¹².

Jak již bylo a dále bude konstatováno, správa (resp. veřejná správa) představuje určitou výše, specifickou oblast široce pojatého společenského řízení. (Hendrych¹³ v této souvislosti pro současnou situaci zdůrazňuje jako spíše a pozitivní stále menší akceptovanost degradace pojmu správa, která byla způsobena zájmem ekonomických disciplín o otázky řízení a správy, a spíše v podstatě v pojetí správy jako činnosti obslužné či pomocné ve vztahu k hlavnímu procesu. Současná situace tedy umožňuje návrat k tradičním pojmům správy, a to zejména v souvislosti s přehodnocováním společenského

¹⁰ Simon H. A., Smithburg D. W., Thompson V. A.: Vybrané kapitoly z teorie řízení, MU Brno 1990, str. 69.

¹¹ Hendrych J.: Základy managementu, MU, Brno 1997, str. 29.

¹² Hendrych J.: Základy řízení a rozhodování, MU, Brno 1991, str. 81.

¹³ Hendrych J.: Základy správní vědy, Alko, Praha 1992, str. 4 a n.

řízení jako pojmu nadřazeného všem dalším možným projevům řídicí činnosti, včetně činnosti správní.

Pro naše účely je významným a zásadním problémem **vymezení vztahu pojmů řízení a správa**, k čemuž nejlépe napomůže přiblížení či připomenutí obsahu a rozsahu obou pojmů. Svatoň při řešení tohoto problému, vycházející z obecné teorie řízení, uvádí, že řízení představuje cílevědomou činnost, která vede k ovlivňování jeho objektu v souladu se stanoveným cílem nezávisle na míře institucionalizace a trvalosti působení. Správa pak představuje již specializované řízení, spočívající ve funkční a organizační stabilizaci a v zajišťování na základě „obecného řízení“ probíhajících procesů a dosahovaných cílů v mezích, které jsou pro ni tímto řízením objektivně stanoveny, resp. vyplývají z její regulační funkce. Správa je tedy taková řídicí činnost, která vykazuje znaky stálosti, institucionalizace a regulace fungování těchto celků jak uvnitř, tak i ve vztahu k jejich okolí.¹⁴

V citovaném vymezení se tedy setkáváme s podstatnými znaky, jimiž bývá m.j. veřejná správa charakterizována, tedy stálostí, institucionalizovaností a regulativností.

Podle Příuchy obecnému pojetí pojmu správa vyhovuje zřejmě nejvíce chápání jako relativně samostatného termínu, který postihuje obecné chápání řídicí činnosti souběžně doplňovanou činností regulací, realizovanou v rámci ohraničených organizačních systémů, a to nejen s ohledem na jejich vnitřní činnost, nýbrž, a to zejména, pod zorným úhlem potřeby plnění vnějších funkcí.¹⁵

Z předestřeného vymezení obsahu a rozsahu pojmů řízení a správa můžeme se pokusit o jejich srovnání. Pokud budeme porovnávat rozsah obou pojmů, zjišťujeme, že rozsah, tedy sféra jejich uplatnění, je u správy užší, než je tomu

u řízení, které se uplatňuje všude a vždy, kdy jde o ovlivňování určitého subjektu v souladu se stanoveným cílem, tedy velmi široce a na všech úrovních a ve všech oblastech života společnosti. Naproti tomu správa je realizována ve stabilních (stabilnějších) strukturách s určitou mírou organizační uspořádanosti - institucích, které mnohdy představují součásti širšího systému. Tak je tomu zcela u veřejné správy, ale obdobně je tomu ve velkých podnicích.

Stálostí je ostatně jedním ze znaků správy. Vztahy správy se tedy vyznačují větší trvalostí, pravidelností, a také normativním vymezením, které se z výše uvedeného dlouhodobosti odvinulo. U veřejné správy jde přibližně o normativnost právní.

Pokud jde o srovnání obsahové stránky, správa je oproti řízení pojmem širším. Vedle nepominutelných prvků řízení, zaměřených zejména na aktivní působení organizační povahy cílené k dosahování žádoucích stavů a hodnot, zahrnuje v sobě také ještě prvky regulace, tedy cílené stabilizace chování¹⁶, které směřují k předcházení, zamezování a odstraňování nežádoucích situací a stavů, jež by mohly výsledky řídicí činnosti ohrožit, a to s využitím potenciálního regulačního donucení. U veřejné správy má toto donucení veřejnomocenskou povahu.

Je tedy možno konstatovat, že správa, a zejména veřejná správa, disponuje mnoha polemi prostředků, jimiž může realizovat, prosazovat a zabezpečovat realizování vytklených cílů a úkolů, a navíc může takto působit soustavně a dlouhodobě, což je podloženo její institucionalizací, a u veřejné správy zejména specifickým významem těchto cílů a úkolů. Nemůže však takto postupovat pouze a výhradně, ale vždy limitována právem a nutností respektovat stanovené právní principy, a základní práva a svobody.

¹⁴ Svatoň J., Jahelková K.: *Člověk, řízení, instituce*, str. 85 a n.

¹⁵ Příucha P. in cit. dílo, str. 16 a n.

¹⁶ Příucha P. in cit. dílo, str. 16 a n.

Uvedené pojetí umožňuje zahrnout jak správu soukromou, tak správu veřejnou pod obecnější pojem správy, kteréhož obě oblasti správy vykazují určité znaky společné, již částečně naznačené, zároveň se však v některých podstatných rysech od sebe liší. Rozdílnám a vztahům správy veřejné a správy soukromé bude věnován následující oddíl.

2.3 Správa soukromá a správa veřejná

Problém jednoznačné vymezenosti a ostrosti hranice mezi správou soukromou a správou veřejnou se projevuje, jak jsme již zmínili, jako určitý odraz vztahu práva veřejného a práva soukromého. V intencích juristického pohledu normativní školy považuje Hoetzel hranici mezi právem veřejným a právem soukromým za relativní v tom smyslu, že nelze předem o všech vztazích říci, zda se hodí svou podstatou pod tu nebo onu právní úpravu. Rozhodujícím je podle jeho názoru historický vývoj a zřetel účelnosti¹⁷.

Většina autorů používá pro vymezení rozdílnosti správy soukromé a správy veřejné několika teorií, resp. hledisek. Ide především o teorii zájmovou a teorii mocenskou.

Teorie zájmová říká, že správa veřejná je vykonávána v zájmu veřejném, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém, kdy povětšinou nabývá podoby správy hospodářských záležitostí právnických nebo fyzických osob.

Teorie mocenská vychází z názoru, že orgány veřejné správy se nacházejí v mocensky nadřazeném postavení vůči subjektům spravovaným, a z toho pro ně vyplývá pravomoc upravit jejich právní postavení jednostrannými právními akty mocenské povahy (v právním státě plně podloženy právně vymezenou pravomocí a působností odpovídající subjektu správy).

¹⁷ Viz Hoetzel J.: *Československé správní právo*, Melantrich Praha 1937, str.34

Uplatnění uvedených teorií nacházíme u Pošváře, který uvádí, že správu soukromou provádí spravující subjekt z vlastní vůle a řídí se při tom svými osobními postuláty, veřejnou správu pak provádí spravující subjekt jako povinnost uloženou jim právní normou a řídí se při ní objektivními postuláty státu či do nich ústícími podřadnějšími postuláty veřejných svazků, přičemž subjekty provádějícími veřejnou správu jsou veřejné orgány, tj. orgány státu, veřejných korporací a jiných subjektů veřejné správy¹⁸.

Rozdíl mezi veřejnou správou a soukromou správou tedy sledává jednak v míře vázanosti spravujícího subjektu právními normami, jednak v cifi sledovaném výkonem správy. Ide tedy o kombinaci teorie mocenské a teorie zájmové, kdy aspekt mocenský je zprostředkováně vyjádřen v povinnostním charakteru správy veřejné.

Další teorií, se kterou se zejména při rozlišení práva veřejného a práva soukromého u některých autorů setkáváme, je teorie organická¹⁹, spočívající ve zdůraznění toho, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním vztahu z důvodu svého členství v některém veřejném svazu (kterým může být stát, obec, profesní sdružení, apod.) nebo nikoliv, tedy že vystupuje v právních vztazích jako samostatný subjekt. V prvním případě jde o vztah veřejnoprávní.

K rozdílu mezi soukromými záležitostmi a veřejnými záležitostmi se vyslovuje Goodnow²⁰ v tom smyslu, že správa nemůže být brána v úvahu pouze jako běžný provozovatel obchodních záležitostí, protože v rámci vedení svých záležitostí nemá obvykle za účel přínástek zisku, ale podporu blaha společnosti (komunity). V tom spočívá podstatná rozlišení mezi záležitostmi veřejnými a soukromými.

¹⁸ Pošvář J.: cit. dílo, str. 26 a n.

¹⁹ Stov. např. Hoetzel J., cit. dílo, str. 30

²⁰ Goodnow F.J., *Comparative Administrative Law*, New York 1903, reprinted 1970, Volume I., str. 10

Behavioristická škola přiznává názor, že mezi soukromými a veřejnými organizacemi je mnohem více podobností než rozdílů. Za důležitější považuje mnohdy rozdíl mezi velkými a malými organizacemi, než mezi organizací soukromou a organizací veřejnou. Uvádí, že od soukromé i od veřejné správy je požadováno mnoho společných schopností. Oba typy organizací musí své aktivity realizovat v rámci práva, i když je přiznáváno, že právní úprava povinností a odpovědností je u veřejné správy detailnější. Další rozdíl spatřuje ve skutečnosti, že veřejná správa může být podrobena parlamentní kritice nebo vyšetřování.

U soukromé správy behavioristé akceptují její snahu sledovat soukromé cíle, zatímco veřejná správa má sloužit veřejnému zájmu a je považováno za neetické, když veřejná správa využívá svých pozic pro osobní (soukromý) zisk. Ovšem i správa soukromá může být podrobena přeshetování, pokud je pocitováno, že je namířena proti obecnému blahu. Rozdíly mezi správou veřejnou a správou soukromou jsou tedy pro ně spíše vnějšíkové, event. kvantitativní ve vztahu k právní regulaci a odpovědnosti. Vždy je především přednětem jejich zájmu organizace jako taková a kooperativní chování jejich členů. Rozdíly v mocenském vybavení správy veřejné ve srovnání se správou soukromou neshledávají podstatnými. Akceptují různost cílů veřejných a cílů soukromých, i když příliš neakcentují možnou neslučitelnost, či přímo rozpornost cílů správy veřejné a správy soukromé²¹.

Na mnohé rozdíly mezi správou soukromou a správou veřejnou, tentokrát převážně z úhlu zkoumání „lidského činitele“ ve správě, poukazují ve své práci rovněž další autoři ze Spojených států - Pfifner a Presthus. Činnost veřejné

správy se odvíjí v rámci vysoce právně upraveného prostředí, které stanoví zmocnění pro její vykonavatele, jakož i jejich odpovědnost²².

V jimi pojednaném katalogu rozdílů je veřejná správa vystavena veřejné kritice a je k ní více vnímavá. Dalším znevýhodňujícím faktorem z hlediska pracovníků veřejné správy je podle autorů nemožnost hodnotit činnost veřejné správy ze ziskového hlediska a dále horší pracovní podmínky (méně prestiže, méně práv, nižší příjmy), což se odráží v tom, že toto „veřejné prostředí“ podporuje více legalistický, samoobchránovatelský přístup na straně veřejné správy, který s sebou nese postupy zajišťující větší nestrannost a odpovědnost, avšak nižší adaptabilitu vykonavatelů veřejné správy.

Jedno ze současných rozpracování struktury znaků odlišujících veřejnou správu od správy soukromé, jež může být podnětem k našemu dalšímu zkoumání, podává Rosenbloom. Ve zmíněné struktuře uvádí na prvním místě ústavní podmíněnost a vázanost veřejné správy, kdy legislativní orgán má pravomoc vytvářet orgány veřejné správy, zakládat jejich právní autoritu, kontrolovat je a také klást základ pro kontrolu vykonávanou soudy nad veřejnou správou, jakož i stanovit pro veřejnou správu cílové hodnoty, které mohou být i v protikladu s účely soukromými, z nichž nosným je především účel ziskový.

Soukromá správa je podle Rosenblooma zaměřena na hledisko prospěchu, nikoliv na poskytování reprezentace různým zájmovým skupinám a politickým stranám. Věci veřejné správy je formulovat a vykonávat veřejnou politiku, veřejné zájmy, které jsou velmi široké a mnohdy amorfní a dlouhodobé, a jejich naplňování je tedy mnohem obtížnější hodnotitelné, než u zájmů subjektů soukromé správy. Jako resumé uvedené koncepce potom vyznívá zdůraznění rozdílů mezi veřejnou správou a soukromou správou, kdy ve světle podaných argumentů jsou shodně tyto relativně nedůležité a rozdíly v obecnosti spočívají

²¹ Podrobněji viz Simon, Smithburg, Thompson, cit.dlo, str. 7 a n.

²² Pfifner J.M., Presthus R., Public Administration, New York, 1967, str. 6 a n.

v rozdílných hodnotách a rozdílných postupech při realizaci obou oblastí správy²³.

Ze současných našich autorů zdůrazňuje P. Průcha svým souhlavným přístupem nutnost odlišovat správu veřejnou od správy soukromé. Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je v jeho podání správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinností, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Naproti tomu správa soukromá je správou záležitostí soukromých, vykonávána v soukromém zájmu, a to soukromými osobami, sledujícími určitý vlastní cíl a řídicí se přitom vlastní vůlí²⁴.

Tento výklad je nepochybně nutno chápat jako do určité míry zobečňující, zaměřeny na typické rysy správy soukromé na jedné straně a správy veřejné na straně druhé, přičemž jako úhel zkoumání slouží hledisko zájmové a hledisko mocenské. Při pohledu na veřejnou správu v celém jejím spektru nemusí totiž být v každém ohledu vykonávána z povinnosti. Naopak mnohdy bude její výkon zaměřen na sledování vlastních cílů, resp. zájmu veřejnoprávní korporace tuto správu vykonávající, tak jak jí to v zásadě právní rámec, resp. další okolnosti či podmínky umožňují. Jisté zobečnění lze konstatovat také pokud jde o charakteristiku správy soukromé, neboť pro její výkon nejsou jediným rámcem soukromé zájmy, vlastní cíle a vůle subjektu tuto správu realizujícího. Existující nepochybně minimálně určité limity povahy právní, které je nutno při výkonu soukromé správy brát v úvahu, event. respektovat.

V závěru oddílu věnovaného vztahu správy veřejné a správy soukromé nutně dospíváme ke zjištění, že hranice mezi oběma oblastmi a pojmy nejsou jednoznačné a ostře vymezené, pokud vůbec je možno o hranicích v této

²³ Rosenbloom D.H., Public Administration, Understanding, Management, Politics, and Law in the Public Sector, Random House, New York 1986, str.6 a n.
²⁴ Slov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 2,4.

neovvislosti hovořit. Relativitu rozhranění správy veřejné a správy soukromé navrhuje D.Hendrych, když říká, že rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní²⁵.

Uvedené lze vztáhnout zejména na samosprávné svazky, u nichž hranice mezi soukromým a veřejným zájmem nemusí být zcela zřetelná²⁶. S přihlídnutím k povaze veřejné správy v moderním státě, která je předmětem našeho bližšího zájmu, můžeme ve znejasňování hranic správy soukromé a správy veřejné uplatňovat jednu z jejich významných tendencí. Argumentem pro takové tvrzení je např. právní postavení úkolů, metody a formy činnosti samosprávy. Mimo oblast samosprávy je takový předpoklad namístě také u ostatní veřejné správy, a to zejména při plnění jejich funkcí pečovatelských, resp. obstaravatelských, realizovaných často na smluvním základě a subjekty odlišnými od klasických orgánů veřejné správy, a obecněji jako projev současného trendu chápat a vyvíjet veřejnou správu jako službu (service public, public service).

2.4 Veřejná správa jako ústřední pojem správní vědy - obecné vymezení pojmu

Veřejná správa je ústředním pojmem nejen vědy správního práva, včetně jeho normativní regulace²⁷, a správní politiky, ale i správní vědy.

Ze správně právního pohledu se veřejnou správou ve společností zorganizované ve státě velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě, a to na základě zákona a k jejich provedení. Pro tuto výkonou moc je přitom charakteristické, že se jedná

²⁵ Hendrych D., a kol. in Správní právo - obecná část, C.H.Beck Praha, 1996, str. 2.

²⁶ Weyr F., Teorie práva, Brno-Praha, Orbis, 1936, str.310.

²⁷ Slov. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 9

především o veřejnou moc, již je nadán v prvé řadě sám stát a dále touto mocí disponují jim aprobované subjekty dále povolane ke správě veřejných záležitostí.

Veřejná moc jejíž výkon představuje právě veřejná správa se tak tedy dělí na **moc státní a na zbyvajících veřejnou moc**, jakožto veřejnou moc v užším slova smyslu²⁸. Tato zbyvajících veřejná moc, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí /prakticky se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu/, je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní určité společné znaky a projevuje se jako jako „**decentralizovaná státní moc**“, jejíž subjekty společně se státem spolupřezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.

Právní pohled na veřejnou správu ji přitom vyžaduje odlišovat od správy soukromé²⁹. **Veřejná správa** jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. **Soukromá správa** je naproti tomu správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu, vykonávají ji soukromé osoby, sledující určitý vlastní cíl a řídící se přitom vlastní vůlí.

Pojem veřejná správa je užíván jak v tzv. organizačním pojetí, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, resp. správní orgány, tak v tzv. funkčním pojetí, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy jak ožto výkon podzákoně a nařizovací činnosti těchto orgánů.

Ze **správně vědního** pohledu je třeba na veřejné správě akcentovat její postavení jako účelově orientovaného systému společenského řízení, zasaženého do reálných podmínek postavení a fungování mechanismu veřejné moci.

U veřejné správy jako správy státu, správy veřejných záležitostí ve státě, je také ze správně vědního hlediska nutno brát v úvahu její členění na **státní správu** a na **samosprávu**, vykonávanou příslušnými správními orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.

Veřejná správa	
státní správa	samospráva

Pokud jde o rozlišování tzv. veřejné a tzv. soukromé správy, to má ze správně vědního pohledu poněkud menší význam, i když, jak již bylo uvedeno, správní věda se zejména v současném pojetí orientuje především na správu veřejnou. Nicméně její metodologie a získané poznatky jsou ve zobrazené rovně v mnohem využitelné i pro správu soukromou.

Správní věda přitom podobně jako správně právní pohled rovněž rozlišuje tzv. organizační a tzv. funkční pojetí veřejné správy. V tomto případě však nikoliv pod zorným úhlem jejich právního postavení, nýbrž ve smyslu jejich ohlupání jako cílevědomě uspořádaného organizačního systému a členě orientované činnosti subjektů veřejné správy.

Správně vědní pojetí veřejné správy jako organizačního systému a jemu odpovídající uspořádání celého organizačního mechanismu veřejné správy je přitom v jistém smyslu východním předpokladem pro efektivní pojetí a uplatnění veřejné správy jako členě ovlivňovací činnosti.

²⁸ Slov. Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, Brno, MU 1994, str. 18

²⁹ Slov. Pošvát, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno, ČSAS Právník 1946, str. 24 a násl.

2.5 Vnitřní členění veřejné správy

Jak bylo již výše naznačeno, **veřejná správa**, a to jak ve smyslu organizačním, tak ve smyslu funkčním, není zcela homogenním systémem, nýbrž právě naopak, je systémem vnitřně diferencovaným, přičemž rozhodující význam má její vnitřní členění na **státní správu a samosprávu**.³⁰

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát je státní správa nezastupitelnou součástí veřejné správy. Státní správa je svou povahou projevem centralizované veřejné správy a v tomto smyslu je státní správa také základem, jádrem veřejné správy. Je odvozována od samostatné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského řízení, uskutečňovaného státem.

Státní správa představuje jednu z forem činnosti státu, a to formu jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.

Rídící prvky v činnosti státní správy souvisí především zejména s její organizující povahou a projevují se v jejím cílovém zaměření. Řízení samo o sobě je vždy procesem ovlivňovacím, zajišťujícím dosažení zamýšleného nenáhodného stavu v souladu s vytyčeným cílem. Dosaňované stavy ve smyslu těchto cílů přitom, jak bylo již výše uvedeno, jsou stavy v čase a prostoru vždy novými a proto je možné řízení označit za proces dosaňování nově stanovených cílů.

³⁰ Slov. např. Pošvát, J.: *Obecné pojmy správního práva*. Brno ČSAS Právník 1946, str. 32 a nasl., dále Hoetzel, J.: *Československé správní právo*, část všeobecná, Praha, Melanich 1934, str. 15 a nasl., který však hovoří ještě o dalších členích veřejné správy, resp. o jejím členění podle dalších kritérií. Tak zejména liší mezi správou vrchnostenskou

Státní správa se tedy projevuje jako řízení tehdy a tam, kdy smyslem její činnosti jsou nově dosaňované stavy. Přitom je nutno uvést, že státní správa si nestanoví tyto cíle primárně sama, nýbrž v základní rovině jsou odvozovány od zákonů i jakožto aktů orgánů zákonodánné moci. Teprve na nižších stupních hierarchie cílů činnosti státní správy jsou tyto „nižší“, „zprůstředkující“ cíle vyvozovány rovinně z aktů příslušných správních orgánů.

Regulační prvky v činnosti státní správy potom souvisí s jejím mocensko-ochranným působením. Posláním regulace obecně je udržení žádoucího stavu v určitých mezích, resp. obnovení předchozího stavu, který byl nežádoucím způsobem narušen. Regulace se v obsahu státní správy uplatňuje tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako ochránce a garant určitého zákonného stavu a jako subjekt, zajišťující nápravu při jeho nežádoucím narušení.

Státní správa tedy v sobě účelným způsobem spojuje řízení a regulaci, obecně využíváné a sloužící k realizaci výkonné moci, přičemž způsob, jakým jsou tyto prvky v činnosti státní správy využívány koresponduje funkcím státní správy, příslušným metodám jejího působení a formám její činnosti. Obecně lze přitom uvést, že ve státní správě převládá uplatnění **pozitivního zaměření** obsahu její činnosti.

Samospráva je naproti tomu veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. Svou povahou je samospráva projevem decentralizované veřejné správy.

vrchnostenskou, volnou a vázanou, fakultativní a obligatorní, apod. přičemž tato členění mají spíše význam pro vědu správního práva.

Samospráva je odvozována od autonomního postavení veřejnoprávních korporací³¹, a rovněž i ona je svébytným druhem společenského řízení.

Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Taktο chápaná samospráva není a nemůže být totožná se státní správou, a to zejména vzhledem k státní mocenské podstatě státní správy. Souběžně se státní správou se však samospráva spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. V tomto smyslu je samospráva částí správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru³².

Kromě subjektů se samospráva v rámci veřejné správy od správy státní liší také metodami a formami působení na spravované objekty. Základní odlišnost spočívá zejména v tom, že jde o prostředky, které nemají státní mocenskou povahu.

Na druhé straně má samospráva jako forma veřejné správy se státní správou některé obdobné rysy.

Obdobně jako u státní správy je samospráva svou povahou organizující a mocensko-ochrannou činností, a to rovněž s prvky řízení a prvky regulace.

Samospráva se v příslušných souvislostech projevuje rovněž především jako činnost řídicího charakteru. Řídicí prvky jsou zde přitom v jistém smyslu zastoupeny širěji než ve státní správě, což souvisí s tím, že samospráva nepředstavuje jen výkon, nýbrž současně a především tvorbu samosprávné moci

³¹ Stov. Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha, Melantrich 1934, str. 67 a násl., dále obdobně in kol.: Slovnik veřejného práva československého, Brno, Polygrafia 1938, str. 1 a násl.

³² S tím souvisí i rozlišování tzv. právního nazřání a tzv. politické nazřání na samosprávu, srov. Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha, Melantrich 1934, str. 175 násl., podle něhož „právní pojem samosprávy značí, že spravuje někdo jiný než stát, politický pojem samosprávy potom znamená pouhý organizační princip správy.“

v mezích platného práva. Tím si samospráva ve značném rozsahu také sama stanovuje svoje cíle, k jejichž dosažení pak následně svým výkonem směřuje. Mimo to její řídicí působení zákonitě také zajišťuje přímý samosprávný výkon příslušných ustanovení zákonů.

Regulační prvky jsou zde zastoupeny v podstatě analogicky jako u státní správy, neboť smyslem samosprávy je taktéž udržení nebo obnovení žádoucího stavu, tentokrát však v podmínkách realizace samosprávných pravomocí.

Vzhledem k povaze samosprávy se však prvky řízení a prvky regulace v jejím rámci projevují na rozdíl od státní správy jinak, a to jako samofřízení a samoregulace. Naproti tomu i u samosprávy platí, že při jejich uplatňování ve vztichné kombinaci převládá pozitivní obsahové zaměření samosprávné činnosti.

Pro státní správu i samosprávu veřejnoprávních korporací je charakteristické, že se v obou případech jedná o veřejnou správu, a proto i ze správné vědního hlediska samospráva společně se státní správou naplňuje obsah uvedeného pojmu.