

Metody správní činnosti

ZDENĚK LUKES

I

POJEM METODA SPRÁVNÍ ČINNOSTI

1. Termín metoda, z řeckého slova „methodos“, což doslovně znamená cestu k něčemu, vyjadřuje v nejobecnějším smyslu cestu nebo postup k dosažení určitého cíle. Každý obor lidské činnosti si vypracovává vlastní postupy (metody): v průmyslu při určité výrobě, v medicíně při léčení určité nemoci, ve výuce při vyučování určitému předmětu apod.

Mimořádný význam mají vědecky zdůvodněné metody pro teorie jednotlivých vědních oborů. Teorie správního práva zkoumá a rozpracovává různé typy metod v oblasti správy.¹⁾ V dalším textu se soustředíme na jeden z typů metod, na metody správní činnosti, to je způsoby, kterými správní orgány působí na spravované objekty.

2. Správní činnost spočívá v podstatě v tom, že správní orgán působí na spravovaný objekt s cílem dosáhnout určitého chtěného výsledku v oblasti správy. Spravovaným objektem je občan, organizace nebo jiný správní orgán.

Úkoly, které správní orgány plní, jsou velmi početné a různorodé. Proto musí existovat i velmi mnoho metod správní činnosti, které mají své specifčnosti. Přesto mají všechny metody správní činnosti některé společné obecné rysy.²⁾

¹⁾ Teorie správního práva dále zkoumá *administrativněprávní metodu regulování*, která je jedním z kritérií pro vymezení správního práva jako právní disciplíny. Teorie správního práva i správní věda dále sledují *metody, jejichž cílem je poznání některých jevů souvisejících se správou*, jež mají umožnit zdokonalování systému správy a správního práva. Jiné typy metod v oblasti správy představují *organizačně technické metody*, např. metody zpracovávání informací, administrativní techniky a matematické – kybernetické metody, jež se ovšem využívají i v jiných oblastech společenské praxe.

²⁾ Problematikou metod správní činnosti se zabývá řada autorů, nejnověji např. Ju. M. Kozlov: *Správa národního hospodářství*, vydal Ústav státní správy, Praha 1975, str. 93 a násl.; J. Starosciak: *Správa – otázky teorie a praxe*, vydal Ústav státní správy, Praha 1976, str. 41 a násl.; kolektiv: *Vědecké základy státní správy SSSR*, vydalo nakl. Akademia, Praha 1974, str. 337 a násl.

Mezi nejdůležitější společné vlastnosti charakterizující význam a obsah všech metod správní činnosti patří zejména následující rysy: Za prvé, všechny jsou metodami *státní* činnosti, neboť spravujícím subjektem je vždy správní orgán, jednájící jménem státu nebo z pověření státu. Proto též metody, kterých používá správní orgán (ministerstvo, výkonný orgán národního výboru aj.) při řízení spravované hospodářské organizace jsou metodami státní činnosti, v nichž se projevuje jednota státní moci a státního vlastnictví.

Za druhé, všechny metody správní činnosti *vycházejí ze základních politickoorganizačních principů*: vedoucí úlohy komunistické strany, demokratického centralismu, účasti lidu na správě, socialistické zákonnosti apod. V socialistické správě nelze realizovat její úkoly metodami, jež jsou v rozporu se základními principy, na nichž je socialistický stát založen.

Za třetí, metody správní činnosti projevují se navenek vždy v *určité formě*. Metoda, která se nerealizuje v určité konkrétní formě se navenek vůbec neprojeví. Metoda správní činnosti je jen možnost působení správního orgánu na spravovaný objekt a tato možnost se musí realizovat v určité konkrétní formě.³⁾ Metoda administrativního působení se realizuje např. formou správního aktu, metoda společenskovoýchovného působení se projevuje navenek např. organizováním školení, informací uveřejněnou v tisku, rozhlasu a televizi.

Metoda a forma správní činnosti jsou tedy dvě související a vzájemně se doplňující stránky správní činnosti. Metoda určuje konkrétní formy správního působení.

Metody správní činnosti patří mezi subjektivní a dynamické faktory systému správy. Výběr metody patří mezi faktory, které správní orgán může ovlivnit, avšak musí brát v úvahu nejen úkoly, které se mají splnit, podmínky, v nichž se správní činnost realizuje, ale též nepřetržitě dynamicky probíhající změny ve společnosti, v oblasti vědy a techniky i změny ve vědomí lidí. Výběr správné metody a z ní odvozené formy správní činnosti, patří mezi nejdůležitější, ale i nejobtížnější úkoly pracovníků správních orgánů.

Správní orgán může totiž buď určité plnění „nařídít“ a případné nesplnění hned vymáhat státním donucením, anebo může cílevědomou, ale náročnou a citlivou organizátorskou a výchovnou činností vytvářet předem podmínky pro dobrovolné a uvědomělé plnění povinností, aniž je nutné použít donucení. První metoda je jednoduchá, rychlá i „lákavá“; druhá vyžaduje delší působení, vytvoření vzájemné důvěry mezi subjekty správních vztahů i uvědomění příslušných pracovníků správních orgánů i občanů, kteří mají splnit správní povinnosti. Přitom obě metody jsou v souladu s právními předpisy, avšak v konkrétních podmínkách místa a času je jen jedna metoda skutečně efektivní a proto správná.

Ve shodě s tím, co bylo uvedeno a v souladu s převažujícími názory

³⁾ K pojmu forma správní činnosti srov. stať B. Voženíla: K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti, která je publikovaná v tomto čísle.

teorie správního práva,⁴⁾ lze pojem metoda správní činnosti vymezit následovně: *Metoda správní činnosti je způsob optimálního působení správního orgánu na spravovaný objekt, vyjádřený v určité formě správní činnosti.*

II

ZÁKLADNÍ DRUHY METOD SPRÁVNÍ ČINNOSTI A JEJICH CHARAKTERISTIKA

Základní a nejdůležitější metody správní činnosti lze třídit (klasifikovat) podle různých kritérií, zejména z hlediska jejich právního obsahu a z hlediska širě jejich užití.

Podle jejich právního obsahu rozlišujeme metody právní a mimoprávní. *Právní metody* správní činnosti jsou realizovány právními formami správní činnosti vynutitelnými státním donucením, např. vydáním normativního nebo individuálního správního aktu. *Mimoprávní metody* správní činnosti mají rovněž právní základ, avšak formy jejich realizace jsou „nikoliv mocenské“. Jejich plnění nelze vymáhat státním donucením; bylo by to v rozporu s jejich povahou.

Mimoprávní metody se realizují různými formami společenskoorganizačního a výchovného působení, např. vysvětlováním určitých aktuálních problémů, které musí stát a jeho správní orgány řešit.

Připomeňme např. informace a výzvy k úspoře elektrické energie, pohonných hmot, plynu a vody, uveřejňované v masově komunikačních prostředcích.

Právní a mimoprávní metody, a z nich vyplývající právní a mimoprávní formy, nestojí izolovaně vedle sebe ani nepůsobí proti sobě. Zpravidla se při plnění závažných úkolů využívá obou metod.

Vyskytne-li se např. zvýšený počet onemocnění, které v určité oblasti nabývá epidemického charakteru, informují orgány státní zdravotnické správy veřejnost o tom, jak se nemoc projevuje, koho hlavně postihuje, jaký má průběh a co je třeba dělat, aby se předešlo šíření nemoci. Zároveň

⁴⁾ Diskuse o vymezení pojmu metod správní činnosti dosud v teorii správního práva probíhají a v literatuře se můžeme setkat s různými přístupy a názory. Srov. např. pojetí uvedené ve stati Ju. M. Kozlova: v práci cit. v poznámce 2, J. Starosciaka, který v práci cit. tamtéž na str. 41 napsal: „...Každá činnost správního orgánu se musí opírat o výslovný předpis práva. V důsledku toho každá činnost orgánu správy musí mít předem stanovenou právní formu. K rozhodnutí o jednotlivých věcech dochází v určité formě správní činnosti. Opakující se používání určitých forem správními orgány, či též proměnnost vznikání a používání celých souborů těchto forem činnosti, doprovázené nezbytnou kulturností a atmosférou, v nichž jsou tyto formy používány, tvoří metody správní činnosti.“ Citovaná práce Vědecké základy státní správy SSSR uvádí toto vymezení pojmu: „Metodou správy je způsob organizujícího (administrativního, hospodářského nebo společenského) působení správního orgánu na spravovanou soustavu (nebo konkrétní objekt správy), který určuje podmínky systému, formu nejúčinnějšího využívání pracovních, materiálních, finančních a jiných zdrojů pro řešení daných úkolů.“ Srov. práce citované v poznámce 2, str. 338.

se učiní potřebná opatření, mající charakter závazných a vynutitelných nařízení, např. omezí se provoz některých rekreačních zařízení, nařídí se povinné lékařské prohlídky apod. Obdobně k úspoře pohonných hmot, se-
znamuje se veřejnost se zkušeností jaká jízdní rychlost je nejvíce úsporná; kromě toho se formou obecně závazného nařízení stanoví nejvyšší přípustná rychlost motorových vozidel na silnicích.

Z hlediska šíře užití metod správní činnosti rozlišujeme *obecné* metody správní činnosti, jichž se používá ve všech nebo v převážné většině odvětví správy a *specifické* metody správní činnosti, kterých se používá vedle obecných metod, jen v některých odvětvích správy.

Zvláštní místo mezi obecnými metodami zaujímají *metody přesvědčování a donucování*, které jsou metodami nejobecnějšími, neboť se uplatňují nejen ve správní činnosti, nýbrž v činnosti celého státního i politického mechanismu. Obě tyto metody jsou ve vztahu k ostatním obecným a speciálním metodám zároveň metodami *funkčními*, protože ve všech způsobech působení na spravované objekty (metodách), jsou vždy obsaženy prvky přesvědčování nebo donucování; podle toho co převažuje, dává každé konkrétní metodě a z ní odvozené formě, určitý charakteristický obsah a ráz.⁵⁾

2. *Metoda přesvědčování* je nejdůležitější obecnou a charakteristickou metodou správní činnosti v socialistickém státě. Tato metoda se realizuje pomocí forem správní činnosti, jejichž plnění není spojeno s možností použít státního donucení. Patří sem vydávání upozornění, informací, vysvětlení, zobecnění dobrých zkušeností, projednání důležitých opatření ve volebních obvodech a na závodech, i jiné různorodé formy správního výchovného působení na kolektivy i na jedince, které nelze v právních předpisech vyčerpávajícím způsobem ani vyjádřit.

Tato metoda se uplatňuje jak ve vztahu k nepodřízeným subjektům, tak i ve vnitřních vztazích vůči podřízeným osobám a organizacím.

Ve vnitřních vztazích, to je vůči podřízeným orgánům, pracovníkům a organizacím, se uplatňují různé formy přesvědčování, např. projednávání a posuzování návrhů chystaných právních předpisů nebo jiných závazných opatření uvnitř resortu, zejména s těmi pracovníky, kteří budou návrhy realizovat v praxi a mohou dříve než byly vydány, ovlivnit jejich obsah, aby připravovaný předpis byl jasný, přesný a odpovídal konkrétním podmínkám místa a času.

Častou formou metody přesvědčování ve vnitřních vztazích jsou porady, instruktáže a školení pořádané před realizací důležitého opatření a v průběhu a kontrole jeho plnění.

Metoda přesvědčování se dále uskutečňuje různými projevy uznání a ocenění zásluh kolektivů a jedinců, kteří zvlášť vynikli při plnění svých úkolů, projevíli mimořádnou odvahu a statečnost nebo se zvlášť zasloužili o vyřešení obtížných úkolů.

Udělení pochvaly, přiznání čestných uznání nebo titulů i propůjčení významné nebo odměn, patří mezi účinné formy přesvědčování.

⁵⁾ Srov. Vědecké základy státní správy v SSSR citované v poznámce 2 na str. 339.

Důležitou formou přesvědčování je dobrá práce aparátu, osobní příklad vedoucího a ostatních pracovníků, jejich odborné i osobní kvality a spravedlivé rozhodování na všech stupních řízení. Ve vnitřních vztazích má důležité místo při uskutečňování metody přesvědčování správná mzdová politika, bez rovnostářství a osobních vlivů.

Druhou nejobyčejnější funkční metodou správní činnosti je *metoda donucování*. Žádný stát, ani socialistický stát, nemohou se vzdát možnosti použít v případě nutnosti prostředků donucení. Je to nezbytné v zájmu ochrany celé společnosti i jednotlivých občanů.

Na rozdíl od metody přesvědčování, u níž není možné v právním předpisu vyjádřit přesně a výslovně všechny možné formy realizace této metody, je tomu u metody donucování jinak. Při donucování jde vždy o zásahy do sféry osobních práv, proto lze tuto činnost uskutečnit jen na základě výslovného zákonného zmocnění a v jeho mezích. Obecně platí následující zásady:

a) Správního donucení lze použít jen tehdy, když byla porušena povinnost stanovená v normě správního práva (právní povinnost);

b) mohou je uplatnit jen orgány, které jsou k tomu zmocněny právními předpisy. Právní předpisy stanoví rovněž i formy správního donucení;

c) správní donucení lze uplatnit jen když ostatní prostředky působení (přesvědčování aj.) nevedly k cíli nebo je zřejmé, že nemohou vést k cíli;

d) při donucování se musí dbát zásady přiměřenosti.

4. V oblasti správy projevují se metody přesvědčování a donucování v jednotlivých *konkrétních metodách správní činnosti*, z nichž nejdůležitější jsou metody:

a) administrativní působení (administrativní metoda);

b) ekonomického působení;

c) správní prevence a

d) společenskoorganizátorského působení.⁶⁾

⁶⁾ V odborné literatuře najdeme různé názory na klasifikaci metod správní činnosti. V učebnici „Sovětskoje administrativnoje právo“, pod redakcí V. M. Manochina, Juridičeskaja literatura, Moskva 1977, str. 185, autoři mezi obecné metody správy zahrnují metody přesvědčování a donucování, kolegiálnosti i rozhodování jedinou osobou (jedinonáčalije), kontroly a prověrky; mezi speciální metody zahrnují metodu ekonomického působení a metodu profylaktickou. Ju. M. Kozlov v práci cit. v poznámce 2 rozlišuje metody na: a) organizační, které jsou vyjádřeny ve výkonu určitých správních činností vůči spravovaným objektům, nesouvisejících s řešením určitého problému; b) administrativní, které jsou vyjádřeny v rozhodnutí závazném pro spravované objekty, a c) ekonomické, jež působí na ekonomický (materiální) stav spravovaných objektů. V dalším výkladu tento autor píše, že metoda správy je buď organizační nebo právní, u ekonomické jde, podle něho, spíše o ekonomické kategorie nebo nástroje vyjádřené v právní formě. J. Staroščiak ve své práci cit. v poznámce 2 rozlišuje na str. 41 a násl., kromě metod přesvědčování a donucování, tyto další metody správní činnosti: administrativního řízení — ekonomického řízení — správní prevence — nepřímého působení. Práce „Vědecké základy státní správy SSSR“, citované v poznámce 2, mezi základní metody na str. 337 a násl. počítá: přesvědčování a donucování, metody administrativní, ekonomickou a společenského působení.

Tím ovšem výčet typů metod správní činnosti nekončí. Metodou správní činnosti (i jiné činnosti v socialistickém státě) je např. metoda socialistické zákonnosti, metoda plánování a metoda kontroly, jež jsou zároveň i základem zásadami, na niž správa spočívá a další metody správní činnosti.

5. Pro *metodu administrativního působení* (označovanou zpravidla termínem „administrativní metoda“,⁷⁾ jsou charakteristické zejména tyto rysy:

a) vyjadřuje *právní* působení správního orgánu na spravovaný objekt; realizuje se *právní* formou, např. vydáním správního aktu s vnějšími účinky, anebo vydáním interní instrukce právně závazné po podřízené subjektu;

b) jde o *jednostranné* rozhodnutí; správní orgán sám rozhodne o způsobu působení (metodě) na spravovaný objekt tím, že stanoví co se má udělat a lhůtu i podmínky realizace; nejde o „smlouvu“ mezi subjekty administrativněprávních vztahů;

c) rozhodnutí je *právně závazné*; správní orgán je může vymáhat i prostředky státního donucení.

Způsoby (formy působení) administrativní metody jsou různé, např. vydávání normativních správních aktů, obsahujících obecně závazná pravidla chování, vydávání vnitřních směrnic regulujících činnost podřízených orgánů, organizací a pracovníků, vydávání individuálních správních aktů, jimiž se rozhoduje v konkrétních věcech apod. Tato metoda je jedním z nezbytných nástrojů působení správních orgánů na spravované objekty. Činnost správních orgánů bez možnosti použít této metody není myslitelná.

Obsah této metody a formy jejího působení se mění a přizpůsobuje novým úkolům a cílům i růstu společenského uvědomění občanů. V socialistické správě se proto také administrativní metoda projevuje převážně pozitivními organizátorskými formami. Správní orgány akty realizujícími administrativní metodu, zřizují hospodářské a jiné organizace, jmenují jejich vedoucí, stanoví organizační strukturu, určují vztahy k jiným orgánům aj. Pouhé vydávání příkazů a zákazů, jakkoliv se bez možnosti jejich použití neobejde žádná správa, není hlavním ani nepčastějším projevem působení administrativní metody v socialistickém státě.

Proces přeměny obsahu a významu administrativní metody bude pokračovat. V souladu s přeměnami ve společnosti, s rozvojem vědy a techniky, růstem vzdělanosti a změnami ve vědomí lidí, bude se tato metoda dále zbavovat přežitých forem, založených (zejména při řízení ekonomiky) na přehlížení ekonomických stimulů, nedbání konkrétních podmínek i reálných možností.⁸⁾

⁷⁾ Administrativní metodu nelze ztotožňovat s „administrativním“, což se pejorativně chápe jako negativní činnost správních orgánů, vyčerpávající se zpravidla ve formálním „úřadování“ a „komandování“ shora, omezující správní působení na vydávání příkazů bez ohledu na stav spravovaných objektů, jejich potřeb a možností.

⁸⁾ Srov. Ju. M. Kozlov: práce citovaná v poznámce 2, str. 123; Vědecké základy státní správy v SSSR, citované v pozn. 2, str. 347, odhalují slabiny této metody.

6. *Metoda ekonomického působení* je charakteristická výrazným používáním ekonomických nástrojů a vytvářením vhodných podmínek pro zabezpečení materiální zainteresovanosti spravovaných objektů. Tato metoda má umožnit, aby spravované organizace, zejména hospodářské, k dosažení stanoveného cíle samy volily cesty a formy postupu.

Metody administrativního a ekonomického působení nestojí proti sobě. Sledují stejné cíle (zabezpečení kvalitní a efektivní výroby). Obě spolu souvisí a vzájemně se doplňují. Ekonomické nástroje se realizují pomocí právních norem, tedy pomocí administrativní metody, a tato metoda musí být založena při řízení ekonomiky, na ekonomických základech.⁹⁾

7. Správní orgány zabezpečují v celé své činnosti ochranu celospolečenských zájmů i zájmů jedinců. Tuto ochrannou činnost zajišťují různými metodami; mezi nimi má důležité místo *metoda správní prevence*. Způsoby (formy), jimiž se tato metoda projevuje a které charakterizují její význam a obsah, lze rozdělit do tří základních skupin:

a) První skupinu tvoří formy správní činnosti, které jsou výslovně a přesně stanoveny v právních předpisech a sledují preventivní cíle, např. povinné lékařské prohlídky řidičů motorových vozidel, pracovníků služeb veřejného stravování a osob, které se dostaly do styku s nakažlivou nemocí. Dále sem patří povinné technické prohlídky vozidel, strojů a protipožárních zařízení. Preventivní charakter má závazný pokyn hygienika v investiční výstavbě, před odevzdáním stavby do trvalého provozu, před umístěním pionýrského tábora nebo školy v přírodě. Prevenci a zároveň represi představuje příkaz hygienika ke zničení zkažených potravin.

Právní předpisy stanoví stále více nových pravidel, jejichž význam spočívá v preventivní ochraně společnosti i jednotlivých občanů. Souvisí to s tím, že rozvoj národního hospodářství, který je nevyhnutelným předpokladem rozvoje společnosti, budování velkých sídlišť i zrychlování dopravy aj., nesou i některé negativní rysy, zejména na úseku ochrany životního prostředí. Ochrana životního prostředí jako celospolečenský i světový problém je jednou z příčin, že okruh uplatnění metody správní prevence stanovené v právních předpisech se stále rozšiřuje.

b) Druhý okruh forem správní činnosti, jimiž se realizuje metoda správní prevence, zahrnuje různá opatření, jež nemají (a ani nemohou mít) přesný a výslovný právní základ; ten se odvozuje z kompetenční normy např., že úkolem národního výboru je péče o uspokojování potřeb občanů, ochrany jejich zájmů a (spolu s SNB) zabezpečování veřejného pořádku. Národní výbory mají v oblasti sociální péče činit preventivní opatření, aby např. o občana, který nemůže sám zabezpečovat své základní potřeby, se posta-

I v mezích zákona je možno přijmout neopodstatněné a neúčelné akty a dopustit se zneužití administrativní metody. Je to metoda příliš lákavá pro svévolné „administrativní“, zejména pro pracovníka bez dostatečných zkušeností.

⁹⁾ Mezi ekonomické nástroje patří opatření, která využívají úvěrové politiky (poskytování diferencovaných systémů odvodu), finanční a cenové politiky (aby se cena výrobků stala přitažlivou), mzdové politiky (preferencí určitých důležitých odvětví), dotacemi apod.

rala pečovatelská služba nebo byl umístěn v příslušném sociálním nebo zdravotnickém zařízení.

c) Do třetí skupiny lze zařadit různá technická zařízení, budovaná na příkaz nebo z iniciativy správních orgánů, které mají preventivní význam, např. signální zařízení ohlašující vznik požáru nebo neoprávněný vstup do místnosti anebo postavení zábradlí před školou nebo na frekventované ulici nebo zřízení osvětlení komunikací a veřejných místností apod.

Od metody správní prevence se odvozuje *metoda profylaxe*, kterou někteří teoretici pokládají za specifickou metodu pro činnost bezpečnostních orgánů. V praxi se však této metody využívá i v jiných odvětvích správy.¹⁰⁾

Metoda profylaxe směřuje k ochraně konkrétní osoby nebo konkrétních společenských zájmů. Působí se např. na určitou osobu, aby neporušovala právní předpisy, nebo aby nepokračovala v už započaté protispoločenské činnosti. Anebo se zabráňuje recidivistovi, aby naváděl jiné osoby ke spáchání trestného činu. Profylaktický charakter má též bezprostřední zákrok proti cyklistovi, který jede v noci na neosvětleném jízdním kole nebo proti řidiči, který jede s motorovým vozidlem, které je ve špatném technickém stavu.

Metoda prevence i profylaxe spočívají na zásadě, že stát, jeho kompetentní orgány, ale též organizace a jednotliví občané, nemají nečinně přihlížet k případům, kdy je ohrožen život nebo zdraví osoby, majetek nebo závažný zájem celé společnosti. Tuto zásadu stanoví právní předpisy různých právních odvětví.¹¹⁾

V oblasti administrativněprávních vztahů tvoří správní prevence i profylaxe imanentní princip. Ve správní činnosti nepřevažuje postih, represe, nýbrž organizátorská činnost zabezpečující vytváření skutečných hodnot v hospodářské, kulturní a sociální oblasti. Součástí této pozitivní činnosti je preventivní působení, jež má čelit vzniku nebezpečí, popřípadě, jestliže došlo k poruše, má její následky rychle odstranit.

Správní orgány, které působí nepřetržitě a všude, zejména Sbor národní bezpečnosti a místní národní výbory, plní ochrannou funkci převážně metodou prevence.¹²⁾

8. Správní orgány vykonávají své úkoly, jak už bylo uvedeno, také mimoprávními metodami, jež jsou zabezpečovány nikoliv státněmocenskými prostředky. Charakteristickou mimoprávní metodou je *metoda společensko-organizátorského působení*, jež je jinak typickou pro činnost společenských organizací.

Společenskoorganizátorské metodě odpovídají formy *nepravotvorné*

¹⁰⁾ Např. V. M. Manochin v učebnici „Sovětské administrativní právo“, Juri-
dičeskaja literatura, Moskva 1977, str. 185, zařazuje metody profylaktické činnosti
mezi speciální metody bezpečnostních orgánů.

¹¹⁾ Např. §§ 13 a 14 trestního zákona o nutné obraně a krajní nouzi.

¹²⁾ Srov. např. §§ 4, 16, 23 a 33 zák. č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti.
Podle § 5 obč. zák. může se každý domáhat ochrany u MNV, je-li socialistické sou-
žití porušeno zřejmým zásahem do práva. MNV může předběžně zásah do práva
zakázat nebo uložit, aby závadný stav byl odstraněn. Právo domáhat se ochrany
u soudu není tím dotčeno.

správní činnosti. Jimi se nezakládají práva a právní povinnosti a nevznikají právní vztahy.¹³⁾

Způsoby (formy), kterými se metoda společenskoorganizátorského působení projevuje v praxi, jsou velmi různé. Jen výjimečně podrobnější návod stanoví právní předpis.¹⁴⁾

Společenskoorganizátorská metoda využívá v široké míře charakteristické rysy přesvědčování a projevuje se mimoprávními formami působení, např. vydáváním veřejných *prohlášení a výzev*: k organizování soutěžení, účasti na dobrovolných pracovních směnách, brigádách a k úspoře energetických zdrojů, anebo vysvětlováním různých chystaných nebo prováděných opatření, např. v dopravě, zásobování aj.

Jinou formou je *projednání věci* s občanem nebo orgánem organizace, aby byly odstraněny nedostatky, např. na úseku ochrany veřejného pořádku, zásobování, dopravy apod.

Společenskoorganizátorská metoda se realizuje též formou *dohod* uzavíraných mezi správními orgány navzájem nebo se společenskými organizacemi. Jejich předmětem jsou nepravotvorné dohody o vzájemné pomoci a spolupráci, např. při plnění úkolů volebního programu, úkolů v akci Z apod.¹⁵⁾

Metoda společenskoorganizátorského působení rozšiřuje prostředky působení právních orgánů na spravované objekty. Umožňuje, nad rámec právního působení, používat — při realizaci funkcí správy — mimoprávních společenskoorganizátorských forem správní činnosti: ke koordinaci činnosti správních orgánů s ostatními články státního a politického mechanismu, jakož i s občany a jejich kolektivy. Pro socialistickou správu je metoda společenskoorganizátorské činnosti charakteristická a též perspektivní.

ЗДЯНЕК ЛУКЕШ

Методы административной деятельности

РЕЗЮМЕ

Проблематика методов административной деятельности до сих пор не получила в правовой теории должного освещения. Сказанное касается не только ЧССР. В представленной работе сделана попытка определить некоторые понятия и охарактеризовать методы административной деятельности в социалистическом государстве.

Понятие метода административной деятельности рассматривается автором как способ оптимального воздействия административного органа на объект, находящийся

¹³⁾ B. Voženílek: Společenskoorganizátorské formy činnosti státní správy, čas. Správní právo č. 1/1979.

¹⁴⁾ Podle § 4 zák. č. 64/1962 Sb., kterým se rozšiřuje působnost Státní energetické inspekce, tyto státní orgány používají organizátorskovýchovnou činnost jako základní metodu, kterou realizují tím, že: „...především *pomáhají odbornou radou* vedení kontrolovaných organizací a *jejich pracovníků* ke zvyšování jejich odborné kvalifikace. V závažných případech *poskytují technickou pomoc* k odstranění zjištěných nedostatků...“

¹⁵⁾ B. Voženílek ve stati uvedené v pozn. 13.

в его управлении. Здесь же подчеркивается, что речь идет о методах государственной деятельности, так как органом, оказывающим воздействие на управляемые объекты, всегда является орган государственного управления, выступающий от имени государства.

Вовне проявляется метод всегда в определенной форме административной деятельности. Метод и взаимосвязанная в нем форма — это две взаимосвязанные и взаимообусловленные стороны административной деятельности, причем методом определяются конкретные формы административного воздействия.

Затем автором рассматриваются вопросы классификации разновидностей методов административной деятельности. Разграничиваются им правовые и внеправовые методы, общие и специфические методы. В центре внимания находятся общие методы административной деятельности, среди которых методы убеждения и принуждения суть наиболее общими методами, находящимися применением во всей деятельности государственных органов, являясь при этом функциональными методами, так как элементы убеждения или принуждения находят отражение во всех остальных методах.

Особое внимание уделено методам административного воздействия и экономического воздействия. Видно, что оба метода не противостоят друг другу, а взаимно дополняются. При этом содержание того и другого непрестанно видоизменяется, в силу чего административный метод выступает главным образом в позитивных и организаторских формах. Для всей административной деятельности в целом имеет важное значение превенция и метод административной превенции. В дальнейшем автором дается определение понятия метода профилактики.

В социалистическом управлении четко прослеживается тенденция воздействия посредством внеправовых методов, особенно посредством метода общественно-организаторского воздействия, которым соответствуют и внеправовые формы административной деятельности.

ZDENĚK LUKES

Methoden der Verwaltungstätigkeit

RESUME

Die Problematik der Methoden der Verwaltungstätigkeit wurde bisher in der Rechtstheorie, und zwar nicht nur in der CSSR, nicht genügend bearbeitet. Der vorstehende Artikel versucht, einige Begriffe zu umschreiben und die Methoden der Verwaltungstätigkeit im sozialistischen Staat zu charakterisieren.

Der Begriff *Methode der Verwaltungstätigkeit* wird vom Autor als die Art der optimalen Einwirkung des Verwaltungsorgans auf das verwaltete Objekt erfasst. Unterstrichen wird, dass es sich um Methoden der staatlichen Tätigkeit handelt, denn das Organ, das auf das verwaltete Objekt einwirkt, ist immer ein Organ der Staatsverwaltung, das auch im Namen des Staates auftritt.

Die Methode kommt nach aussen hin immer in einer bestimmten *Form der Verwaltungstätigkeit* zum Ausdruck. Die Methode und die damit zusammenhängende Form stellen zwei zusammenhängende und sich gegenseitig bedingende Seiten der Verwaltungstätigkeit dar, wobei die Methode die konkreten Formen des Verwaltungswirkens bestimmt.

Im weiteren beschäftigt sich der Verfasser mit der Klassifikation der Arten der Verwaltungstätigkeit. Er unterscheidet juristische und ausserjuristische Methoden, allgemeine und spezifische Methoden. Er konzentriert sich auf die *allgemeinen Methoden* der Verwaltungstätigkeit, unter denen die *Methoden des Überzeugens und des Erzwingens* die geläufigsten Methoden sind, die in der gesamten Tätigkeit der Organe des Staatsmechanismus zur Geltung kommen und gleichzeitig funktionelle Methoden sind, da die Elemente des Überzeugens und des Erzwingens in allen übrigen Methoden aufscheinen.

Besondere Aufmerksamkeit wird den Methoden des *administrativen* und des *ökonomischen Einwirkens* gewidmet. Es wird aufgezeigt, dass beide Methoden einander keineswegs ausschliessen, sondern sich im Gegenteil gegenseitig ergänzen. Beide Methoden ändern auch ständig ihren Inhalt, so dass die administrative Methode sich überwiegend in positiven und organisatorischen Formen durchsetzt. Für die gesamte Verwaltungstätigkeit hat die Prävention und die *Methode der Verwaltungsprävention* ausserordentliche Bedeutung. Der Autor definiert weiter den Begriff der prophylaktischen Methode.

In der sozialistischen Verwaltung setzt sich nachdrücklich das Einwirken mittels ausserjuristischer Methoden durch, besonders die *Methode des gesellschaftlich-organisatorischen* Einwirkens, der auch die ausserjuristischen Formen der Verwaltungstätigkeit entsprechen.