

K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti

BOHUMIL VOZENÍLEK

Vznik každé teorie je spojen s určitými potřebami společnosti na daném stupni jejího vývoje, s uvědoměním si těchto potřeb a s určitým stupněm vědeckého poznání. Tak je tomu i s teorií forem správní činnosti.

Teorie forem správní činnosti vznikla a mohla vzniknout až v socialistických podmínkách. Předpokladem jejího vzniku a rozvoje byla skutečnost, že socialistická státní správa se svými zcela novými cíli, bohatým obsahem a širokým rozsahem působení nemůže vystačit s jedinou vnější formou svého projevu, popřípadě s nevelkým počtem takových forem, ale nutně vyžaduje bohatý rejstřík forem, úkonů různého účelu, významu, právních účinků a provedení.

J. Starościak správně uvádí vznik teorie forem správní činnosti do souvislosti s hlubším poznáním právních základů správní činnosti a s hlubším zájmem o právní rámec této činnosti a vůbec o zákonnost ve státní správě.¹⁾ Není možné nevidět, že skutečnosti, které Starościak konstatuje, mají svůj objektivní základ. Především bylo třeba dosažení určitého stupně vývoje socialistického státu včetně určité historické zkušenosti o významu zákonnosti ve státní správě a právní regulace forem správní činnosti. Kromě toho byl nezbytný jistý stupeň vědeckého poznání socialistické státní správy, aby bylo možno přistoupit ke zkoumání nejen obsahu, ale také forem její činnosti, a to na základě studia praktických zkušeností ze správní činnosti v jejích rozličných formách, včetně studia účinnosti těchto forem a podmínek jejich zákonnosti.

Teorie forem socialistické státní správy překonává teorii správního aktu jako v podstatě jediné hlavní formy činnosti buržoazní státní správy a znamená nový stupeň ve zkoumání jevů státní správy.

Jak známo, počátky teorie forem správní činnosti shledáváme již koncem čtyřicátých a počátkem padesátých let v Sovětském svazu, její rozvoj však nastává až koncem padesátých let a později, a trvá dosud.²⁾ Dodnes se však

¹⁾ J. Starościak: *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Ossolineum 1973, str. 312.

²⁾ Rozsah této studie neumožňuje zatěžovat její text příliš citacemi a odkazy na literaturu. Na tomto místě se proto musíme omezit jen na jména nejvýznamnějších autorů: Starościak, Luněv, Jevtichijev, Kozlov, Agejeva, Novoselov aj., kteří se for-

neustálily ani některé základní prvky, popř. pojmy této teorie, například sám pojem formy správní činnosti (tu hraje do značné míry roli konvence), ani náhled na vztah metod a forem správní činnosti, a konečně zejména ne klasifikace forem. To platí i o naší československé teorii správního práva, z jejíhož hlediska je tato studie pojata.

Je v samém obsahu socialistické státní správy, že na určitém stupni svého vývoje vyvolala sama nutnost vzniku teorie svých forem. Státní správa je jedna z forem uskutečňování socialistické státní moci. Zatímco však ostatní formy uskutečňování této státní moci jsou co do svých forem (vnějších projevů) poměrně homogenní, správní činnost se projevuje velmi různorodými úkony. Zákonodárství (legislativa ve vlastním smyslu) spočívá v tvorbě a vydávání normativních aktů, a to aktů nejvyšších zastupitelských sborů, popř. aktů jejich předsednictev nebo jiných nejvyšších státních orgánů (např. státní rada), ať již se tyto zákonodárné akty nazývají v jednotlivých socialistických státech jakkoli. Rovněž výkon soudnictví se projevuje v relativně stejnorodých formách — jsou to soudní rozhodnutí: rozsudky, usnesení nebo jinak nazvané akty soudní aplikace práva. I procesní postupy jsou tu značně unifikovány. Relativní jednotnost forem zákonodárství a soudnictví se projevuje i v právní úpravě, která je poměrně jednotná a kompaktní, často kodifikovaná.

Naproti tomu státní správa probíhá v rozmanitých postupech, jejichž vnější projevy či výsledky (akty nebo jiné úkony) jsou velice různorodé z celé řady hledisek. Právě proto je teorie forem činnosti vlastní právě činnosti správní; mohla vzniknout právě ve vědě správního práva, popřípadě ve správní vědě. Zde má své opodstatnění a smysl.

Ovšem jakákoli teorie a vůbec teoretická práce, má-li mít nějaký účel, musí být prospěšná praxi, ať bezprostředně nebo zprostředkovaně, popř. perspektivně. Pokud jde o právní teorii, musí buď právní normy či jiné právní jevy vykládat, nebo navrhopvat jejich zdokonalení, anebo obojí.³⁾ V čem spočívá význam vědeckého zkoumání a klasifikace, jakož i námětů na aplikaci a zdokonalování forem správní činnosti a jejich právní úpravy?

Předně je smyslem vědeckého poznání forem správní činnosti vytvořit co nejúplnější katalog těchto forem a předložit jej praxi, aby ta měla k dispozici přehled a výběr forem. Samozřejmě, že v socialistických podmínkách má tento výběr zásadně legislativa a jen v poměrně malé míře realizační správní praxe.

Za druhé má vědecké poznání a klasifikace forem správní činnosti význam pro stanovení požadavků obsahového i formálně právního charakteru

mami správní činnosti zabývají nebo zabývali. Za nejzávažnější práce v této oblasti je možno označit Starošciakovy „Prawne formy działania administracji“ z r. 1957 a další jeho práce, a dále práce Luněvovy a Kozlovovy.

Z posledních let nutno jmenovat System prava administracyjnego III z r. 1978 (oddíl II z pera Starošciakova) a Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977 (autorem příslušné části je Kozlov).

³⁾ Zde poněkud zjednodušíme v zájmu stručnosti.

na jednotlivé formy; jde tu zejména o to, jaké náležitosti má ta která forma mít a jakou právní formou má být upravena, aby co nejlépe vyhovovala svému účelu.⁴⁾

Za třetí je možno stanovit kritéria pro hodnocení a výběr, jakož i pro používání jednotlivých forem, a to z hledisek jejich účinnosti (efektivnosti) a hospodárnosti, jakož i — a to zde máme zvláště na mysli — z hlediska zabezpečování socialistické zákonnosti ve státní správě. Zejména vědecká klasifikace forem správní činnosti přispívá ke správné volbě těchto forem.

A konečně za čtvrté, hlubší poznání forem správní činnosti umožňuje proces zdokonalování a upřesňování těchto forem, jakož i vytváření nových, a dále také zdokonalování a upřesňování způsobu jejich právní regulace.

Potřeby praxe vyžadují, aby klasifikace forem správní činnosti nezůstávala jen u „globálního“ členění forem do velkých základních skupin (kategorií), ale aby byla podrobnější, totiž aby se týkala také členění forem v rámci jednotlivých základních skupin (stupňovitost klasifikace). Klasifikace musí vycházet z pozitivní právní úpravy jednotlivých forem, v přiměřené míře zobecňovat, a musí být přehledná.

K POJMU FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Pojem formy v nejobyčejnější rovině vymezuje marxistická filozofie. Podle Spirkina je forma „pořádek rozložení skladebných prvků obsahu, vnitřní organizace umožňující jeho existenci jako něčeho kvalitativně určitého“.⁵⁾ Pokud jde o tzv. vnější formu, je to tvářnost objektu, vyjadřuje jeho souvislost s jinými objekty.⁶⁾

Pojem formy je v korelaci s pojmem obsahu. Přitom obsah je vůči formě určující, primární, forma je obsahem do značné míry určena, je sekundární, i když také zpětně působí na obsah.

Proti dřívějšímu značně obecnému vymezení forem správní činnosti v naší literatuře jen jako různých typů správní aktivity čili správních aktů v nejširším smyslu⁷⁾ charakterizuje nověji Červený formy správní činnosti jako „úkony vnitřní podstatou shodné nebo příbuzné, úkony, které se vyznačují stejnými společnými znaky a které tak tvoří relativně samostatné skupiny stejnorodých správních úkonů“.⁸⁾ „Formou správní činnosti rozumíme určitý právní typ státně správní činnosti, vnější výraz stejnorodých činností orgánů státní správy.“⁹⁾ Lukeš uvádí, že „formy správní činnosti

⁴⁾ Např. se důvodně postuluje, že obecně závazné normativní správní akty mají mít základ ve zvláštním zákonném zmocnění; formu zákonné normy má mít zmocnění k bezprostřednímu zákroku.

⁵⁾ A. G. S p i r k i n: Učebnice marxistické filosofie, Svoboda 1971, str. 177.

⁶⁾ Tamtéž, str. 178.

⁷⁾ Československé socialistické správní právo II, Ústav státní správy 1970, str. 6.

⁸⁾ Československé socialistické správní právo II, Ústav státní správy 1977, str. 7.

⁹⁾ Tamtéž, str. 8.

lze stručně charakterizovat jako vnější projevy realizace různých metod správní činnosti¹⁰⁾ Hutta vychází při klasifikaci forem správní činnosti z toho, že „činnost socialistickéj štátnej správy vo svojom súhrne pozostáva z množstva rôznorodých, vzájomne viac-menej diferencovaných postupov alebo jednotlivých úkolov (aktov), pomocou ktorých orgány štátnej správy realizujú vytýčené úkoly a ciele“¹¹⁾ Pojetí forem správní činnosti není tedy v naší literatuře zcela jednotné, i když jednotliví autoři je chápou podobně. Zatímco jedni zdůrazňují vnější povahu těchto forem jako stejnorodých úkonů či postupů vymezenou právem, druzí zase vztah forem k metodám státní správy, jiné opět spíše povahu forem jako postupů či úkonů státní správy.

V sovětské literatuře charakterizuje Luněv formy správní činnosti jako „vnější organizačněprávní projevy konkrétních stejnorodých činností aparátu státní správy, vykonávaných k praktickému uskutečňování cílů tohoto aparátu“¹²⁾ popřípadě jako „vnější vyjádření státní správy (správní činnosti). Formy správy ukazují, jakým způsobem orgán působí na objekt správy, aby řešil úkoly, které jsou mu uloženy“¹³⁾ Novoselov vymezuje formy správní činnosti jako „skupiny činností charakterem příbuzné, totožné nebo podobné svým vnějším projevem, které představují samostatné formy práce správního aparátu“¹⁴⁾ Podle Manochina jsou formy správní činnosti „prostředkem realizace správních funkcí“¹⁵⁾ Agejeva uvádí, že formy správní činnosti jsou „úkony, v nichž se projevuje správní činnost orgánů a úředních osob“¹⁶⁾ A konečně podle Kozlova se označení forem správní činnosti dostalo „vnějšimu praktickému významu správní činnosti (tj. funkcí) v konkrétních úkonech subjektů správy“¹⁷⁾ Týž autor nověji píše, že „koneckonců se formou správní činnosti rozumí její praktické vyjádření v konkrétních úkonech orgánů a jiných subjektů správy a že ve formách správy se prakticky realizují funkce a metody správy, jsou vnějším projevem správní činnosti, způsobem vyjádření obsahu správní činnosti v konkrétních podmínkách. Forma je ten či onen správní úkon, který se projevuje navenek (imejuščeje vněšně projavlenije)“¹⁸⁾

¹⁰⁾ Z. Lukeš: Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 340, česky str. 361.

¹¹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickéj štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 895.

¹²⁾ Administrativnoje pravo, Moskva 1970, str. 168.

¹³⁾ A. J. Luněv: Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1974, str. 164.

¹⁴⁾ Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, Moskva 1968, str. 350.

¹⁵⁾ V. M. Manochin a kol.: Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1977, str. 181.

¹⁶⁾ J. A. Agejeva: Formy upravlenčeskoj dějatelnosti ispolkomov mestnych sovetov, Moskva 1973, str. 6; Formy upravlenčeskoj dějatelnosti i jich soveršenstvovaniye, Sovetskoje gosudarstvo i pravo č. 10/1972.

¹⁷⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1973, str. 200.

¹⁸⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977, str. 26.

Starościak hovoří o právních formách správní činnosti. Za takové považuje „právně vymezený typ konkrétní činnosti správního orgánu“.¹⁹⁾

Ve všech uvedených pojetích, resp. charakteristikách forem správní činnosti, je nesporný ten charakteristický znak těchto forem, jímž je jejich vnějškovost; jsou vnějším výrazem správní činnosti. Dále však není jednoty v tom, zda formy správní činnosti jsou v podstatě jednotlivé konkrétní správní úkony nebo celé souhrnné činnosti ve smyslu postupů, procesů (což není totéž a lze soudit, že citovaní autoři to také rozeznávají), a jaký je jejich vztah k uplatňování metod nebo funkcí státní správy, popř. obojích, považovaných za obsah správní činnosti.

Nejpřesvědčivější se zdá být vyjádření, že forma správní činnosti je určitý konkrétní správní úkon projevující se navenek, jímž správní orgán realizuje své úkoly, určitou svou funkci nebo určitou metodu své správní činnosti, tedy v podstatě obsah této své činnosti. (Pokud jde o československou literaturu, jsme zde patrně nejbližše výše uvedenému pojetí Z. Červeného.) Přesto máme za to, že pojem formy správní činnosti je nezbytně blíže vyjasnit a upřesnit. Za nesporné přitom považujeme zvýraznění vnějškového prvku těchto forem proti obsahu správní činnosti. Tato relace formy k obsahu je podstatná. Ostatní relace formy k některým kategoriím správní činnosti, jako jsou zejména její metody a funkce, jsou odvozené. Je ovšem třeba vyjasnit i tyto relace, což má význam nejen pro samo upřesnění pojmů a jejich osvětlení z různých stránek, nýbrž také z hlediska fungování systému metod a forem správní činnosti.

Z hlediska práva se dá patrně říci, že obsahem správní činnosti je výkon konkrétních hmotných (hmotněprávních) oprávnění a povinností správních orgánů. Procesní postupy jsou z tohoto hlediska formální stránkou výkonu státní správy. Přitom nejde jen o procesy typu správního řízení v úzkém smyslu upravené relativně podrobně právními normami; jedná se také o procesy méně formalizované nebo jen faktické anebo upravené jen dílčím způsobem, popřípadě založené jen na kompetenčních normách.

Jestliže bychom považovali takto za obsah správní činnosti její hmotnou (ve smyslu hmotněprávní) stránku a za formu této činnosti její procesní stránku, mělo by malý význam konstruovat pojem formy správní činnosti. Za takové situace by bylo dobře možné vystačit s pojmem procesu, postupu státní správy nebo ve státní správě.

Proces (postup) je ovšem pojem značně široký. Proces (postup) správní činnosti je souhrn určitých po sobě následujících konkrétních úkonů, které mají svůj vnější výraz. Tyto jednotlivé úkony se svému adresátu jeví jako vnější produkt správní činnosti, jako určitý — byť třeba i jen dílčí — výsledek této činnosti. Dochází tedy vlastně k určitému posunu od činnosti (přesněji řečeno od jednotlivého úkonu, z nichž se činnost skládá) k výsledku, který se projeví navenek, tedy k vnějškému produktu správní činnosti, jak se jeví adresátovi. Jde v podstatě o správní úkony pojaté jako vnější

¹⁹⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, str. 231. Srov. též dřívější celkové pojetí in: Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957.

projevy správní činnosti. Například správní akt, osvědčení, výzva, informace, předvolání, protokol apod.

Mohli bychom tedy formy správní činnosti vymezit jako vnější výsledky určitých správních činností či vnější projevy správních úkonů, jimiž se správní činnost prakticky realizuje. Tak se také v naší literatuře i správní praxi formy správní činnosti v podstatě chápou.

Kozlov, když hodnotí Jevtichijevovu klasifikaci forem správní činnosti, vytýká jí, že se v ní zaměřuje pozornost nikoli na správní úkony jako takové, ale na jejich výsledek. Např. ne na vydání aktu, ale na samotný akt. „Jestliže forma je způsob vyjádření obsahu správní činnosti, pak se zřejmě má mluvit ne o aktech, ale o jejich vydávání, neboť právě v procesu jejich vydávání dostává svůj konkrétní vnější výraz činnost toho či onoho správního orgánu. Akt není činnost, ale výsledek.“²⁰⁾ Toto pojetí sice přesně obráží vztah obsahu a formy správní činnosti (obsah — forma jakožto postup), není však prosto určité — a zdá se, že nikoli nepodstatné — nevýhody, pokud jde o možnosti poznání a klasifikace forem správní činnosti a jejího praktického využití.

Budeme-li např. považovat za formu správní činnosti vydání správního aktu, pak budeme jako formu klasifikovat patrně celý proces vydání tohoto aktu včetně jeho výsledku vcelku. Tak nám může uniknout, že tento proces se skládá z několika stádií a úkonů různého typu. Těmito úkony jsou např. předvolání účastníka, výslech svědka, zjištění stavu na místě samém, sepsání protokolu atd. Proces je pak završen vydáním aktu. Budeme-li však za formu správní činnosti považovat každý jednotlivý uvedený úkon jako vnější projev správní činnosti, pak se nám bude sám výsledný akt jevit jako jeden z těchto úkonů, i když nejvýznamnější. Všechny úkony, které byly v procesu přípravy aktu provedeny, můžeme prozkoumat a klasifikovat. Jen závěrečný z nich bude mít povahu aktu, ostatní budou zpravidla materiálně technické úkony.

Proto se domníváme, že spíše vyhovuje pojetí forem správní činnosti jako správních úkonů projevujících se navenek ve svém výsledku, jak se to běžně chápe, i když to nemusí být výsledek cílový, konečný, nýbrž jen postupný, dílčí. Můžeme také dodat, že forma správní činnosti se tak jeví jako jednotlivý úkon, zatímco postup, činnost, má blízko k metodě, tj. způsobu činnosti.

V literatuře není shody v tom, zda za formu správní činnosti považovat jen úkony vnějšího (externího) významu, nebo také úkony vnitřního (interního) významu, které se činí ve vztazích buď uvnitř správního orgánu nebo vůči podřízeným orgánům či organizacím. Většinou se počítá jen s externími formami, což se projevuje v klasifikacích forem správní činnosti. K úkolům vnitřní povahy se přihlíží jen jako k vedlejším, souvisícím úkonům (srov. např. vnitřní normativní instrukce, které se uvádějí u normativních aktů státní správy, nebo některé materiálně technické úkony).

²⁰⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1977, str. 28.

Starościak klasifikuje formy správní činnosti jednak jako formy vnější, jednak jako formy vnitřní. Mezi vnější formy počítá stanovení obecně závazných předpisů, vydávání administrativních aktů, uzavírání správních dohod a smluv, provádění společenskoorganizačních úkonů a úkonů materiálně technických. Pokud jde o formy používané ve vnitřních vztazích, modifikuje tuto klasifikaci tak, že v těchto vztazích nastupují místo obecně závazných předpisů a administrativních aktů služební pokyny (pole-cenia służbowe) a odpadají správní dohody a smlouvy.²¹⁾

Zdá se, že při konstrukci pojmu forem správní činnosti se nelze omezit jen na formy aplikované ve vnějších vztazích státní správy a že není správné vytvořit samostatné pojmy forem vnějších a vnitřních a v každé z těchto kategorií pak formy zvlášť klasifikovat. K této otázce je nutno uvážit následující:

a) Rozdělení vztahů státní správy na vztahy vnější a vztahy vnitřní je v socialistických podmínkách jen relativní. Mezi vnitřní vztahy se běžně řadí nejen vztahy uvnitř jednoho orgánu, ale také vztahy tohoto orgánu k orgánům a organizacím, které jsou mu podřízeny, jakož i vztahy v celých odvětvích státní správy a někdy dokonce i vztahy nadresortní povahy (srov. například rozsah závaznosti usnesení vlády). Jde o vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi samostatnými právními subjekty. V žádném případě nejde o nějaké internum státní správy v klasickém smyslu. Jistěže se uvedené vztahy liší od vztahů správních orgánů např. k občanům; obsah i rozsah řízení jsou však kvalitativně odlišné také ve srovnání se vztahy uvnitř jednoho správního orgánu.

b) Ve vnějších i vnitřních vztazích se aplikuje řada forem shodných. V obou případech přicházejí v úvahu obecně závazné normativní akty, individuální správní akty, vyjádření a stanoviska, materiálně technické úkony. Specifikem vnitřních vztahů jsou ovšem normativní instrukce a individuální akty řízení.

c) Důsledkem omezení pojmu forem správní činnosti a jejich klasifikace jen na externí úkony by bylo vyloučení některých důležitých forem a ochuzení jejich rejstříku o takové mimořádně významné formy, jako jsou právě zmíněné instrukce a vůbec všechny formy, jimiž se státní správa realizuje ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Pojem forem správní činnosti by tedy v socialistické státní správě měl zahrnovat jak formy používané ve vnějších vztazích, tak formy vlastní jen vnitřním vztahům státní správy. Také klasifikace všech těchto forem by měla proto být jednotná. Podstatné rysy forem používaných v obou uvedených sférách jsou totiž shodné. Např. obecně závazné správní normativní akty a normativní instrukce se sice od sebe navzájem odlišují okruhy svých adresátů, většinou též právním základem a vnější formou, v obou případech jde však o akty, jimiž se stanoví normy.

Formy správní činnosti chápeme jako formy pro činnost státní správy typické, charakteristické a specifické.^{21a)} Pojem forem této činnosti by pa-

²¹⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, str. 232.

trně měl zahrnovat jen formy vlastní správní činnosti, nikoli všechny formy, jichž správní orgány ve své činnosti používají. Ty totiž používají i některé formy, které nejsou ryze nebo typicky správní, nýbrž které mají jinou povahu, popř. které jsou vlastní i jiným činnostem, než je státní správa. Jde např. o uzavírání občanskoprávních smluv. Jde však také o takové pomocné a technologické úkony, jako jsou práce písařské, výpočetní, přijímání a výprava pošty, práce řidičů, vrátných apod., některé úkony tzv. vnitřní správy, účetní a pokladní služby. Takové úkony se uskutečňují i jinde a nejsou typické pro státní správu. Mohli bychom je snad označit za všeobecné formy určitých lidských činností nevýrobní povahy. Pokud jde o uzavírání občanskoprávních a jiných podobných smluv, jde o formy typické pro jiné než správní činnosti. Všemi těmito úkony správní orgány nevykonávají přímo své správní funkce, ale v podstatě zabezpečují (technicky nebo hospodářsky) výkon těchto svých funkcí stejně jako jiné státní i nestátní organizace.

Při vymezení pojmu forem správní činnosti vycházíme tedy ze státní správy jako činnosti (pojmu správní činnosti, event. funkčního pojmu státní správy), nikoli ze státní správy jako systému orgánů (organizačního pojmu státní správy).²²⁾

FORMY A METODY SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Otázky metod a forem státní správy (správní činnosti) bývají často spojovány, a to nejen v praxi, která ne vždy dostatečně rozlišuje mezi metodami a formami činnosti (což vcelku není na závadu), ale také v teorii. Jak v případě metod, tak v případě forem správní činnosti jde v jistém smyslu o způsoby činnosti správních orgánů. Je však mezi nimi rozdíl, který ale někdy nebývá dost zřejmý.

Proto je třeba nejprve ujasnit pojem metody správní činnosti (státní správy), aby pak bylo možno upřesnit vztah metod a forem správní činnosti. Podobně jako pojem forem správní činnosti není ani pojem metod v teorii zcela jednoznačně vymezen. Jednotný pohled není ani na druhy metod správní činnosti a na jejich klasifikaci. Protože účelem této studie není zabývat se metodami, nýbrž formami státní správy, nemůže zde jít o zevrubný rozbor pojmu metody, nýbrž jen o odkaz na pojetí metod u některých významnějších autorů.

Metodou se obecně rozumí způsob nějaké činnosti, „způsob dosažení cíle, určitým způsobem uspořádaná činnost“.²³⁾ Ve filozofickém smyslu je me-

^{21a)} Srov. Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 9.

²²⁾ Naproti tomu srov. Starošciakovo pojetí právních forem správní činnosti jako všech právních prostředků používaných státní správou a vytvářených pro ni celým systémem práva; vedle nich existují administrativněprávní formy činnosti státního aparátu vytvořené jen správním právem. System prawa administracyjnego III, 1978, str. 39.

toda definována jako „systém regulativních principů přetvářecí, praktické nebo poznávací teoretické činnosti“.²⁴⁾ V případě praktické činnosti státní správy jde tedy o systém regulativních principů přetváření praktické správní činnosti.

Metoda státní správy je v naší literatuře charakterizována jako „způsob působení správních orgánů na spravované subjekty (systémy)“.²⁵⁾ nebo jako „způsob realizace činnosti, který je používán systematicky a s přesvědčením, že za podobných okolností může být opakován s podobným výsledkem“.²⁶⁾

Luněv píše, že metody správy jsou „způsoby působení na spravované s cílem nejsprávnějšího a nejoperativnějšího řešení úkolů, které stojí před správním aparátem“.²⁷⁾ Podle Kozlova „metoda správy odpovídá na otázku, jak, jakým způsobem se realizují úkoly správní činnosti. Jinak řečeno, metodami správy rozumíme konkrétní způsoby, postupy praktického uskutečňování úkolů správních orgánů, tj. skutečný obsah správní činnosti“.²⁸⁾

Piskotin uvádí, že „metodami činnosti se obvykle rozumí způsoby nebo prostředky dosahování vytyčených cílů, což se vztahuje i na státní správu“.²⁹⁾

Dva přístupy, dvě pojetí se projevují v konstrukci vzájemného vztahu metod a forem správní činnosti.

Kozlov např. soudí, že „metoda správy není nic jiného než možnost příslušného působení spravujícího subjektu na spravovaný objekt. Avšak k uskutečnění této možnosti je třeba vyjádřit ji určitou formou“.³⁰⁾ „V odpovídající formě plní reálně metoda správy roli způsobu (prostředku) správního působení. Forma dává život metodám správy.“³¹⁾ U nás zastává toto pojetí Hendrych.³²⁾

Starošciak vychází z toho, že ve správě se opakují určité používané způsoby řešení. Metoda je právě „tento způsob, styl řešení věcí určitého typu. Metoda činnosti vzniká mnohokrát opakovaným užitím určité formy činnosti nebo prolínáním různých forem. Mnohokrát opakované použití formy

²³⁾ Filosofický slovník, Svoboda 1976, str. 293.

²⁴⁾ A. G. Spirkin: Učebnice marxistické filosofie, Svoboda 1971, str. 211.

²⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 109.

²⁶⁾ D. Hendrych a kol.: Základy československé socialistické státní správy, Ústav státní správy 1977, str. 34.

²⁷⁾ A. J. Luněv: Теоретические проблемы государственного управления, str. 138; podobně N. G. Sališčeva in: Научные основы государственного управления в СССР, str. 323.

²⁸⁾ J. M. Kozlov: Správa národního hospodářství v SSSR, Ústav státní správy 1975, str. 93; Sovetskoje administrativnoje pravo, Moskva 1973, str. 17.

²⁹⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 5.

³⁰⁾ J. M. Kozlov: Správa národního hospodářství v SSSR, str. 94–95.

³¹⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 26.

³²⁾ D. Hendrych: Principy státní správy, metody a formy její činnosti, Právník č. 10/1976, str. 953; Základy československé socialistické státní správy, 1977, str. 37.

nebo forem tvoří tedy metodu činnosti“.³³⁾ Jinde Starościak píše, že „opakující se aplikace určitých forem státní správy nebo také proměnnost výskytu a používání celých souborů těchto forem činnosti obklopená nezbytnou kulturou, atmosférou jejich aplikace, tvoří metodu činnosti správy“.³⁴⁾ Toto pojetí zastává v naší literatuře Červený (metoda vzniká tím, že se určité formy opakují a některé z nich preferují,³⁵⁾ a také Lukeš.³⁶⁾

Obě uvedená pojetí mají nesporně racionální opodstatnění, každé z nich však vyjadřuje jen jinou stránku téže věci. K pochopení věci je třeba alespoň uvést některé konkrétní metody správní činnosti a jejich vztah k formám.

Tradičně se uvádějí metoda přesvědčování a metoda donucování. O jejich existenci a významu jako nejzákladnějších metod není pochyb ani v současné teorii, která kromě nich uznává celou řadu jiných metod. Můžeme tu hovořit o metodách základních, dělených podle různých klasifikačních kritérií. Z tohoto hlediska znamenají dvě výše uvedené metody ty nejobecnější způsoby působení správních orgánů na spravované objekty. Kritériem divisionis mezi nimi je přítomnost (nepřítomnost) efektivního nebo aspoň potenciálního prvku státního donucení.

Z jiného hlediska se — hlavně pokud jde o správu národního hospodářství — uvádějí metody administrativní a ekonomické, popřípadě metody mimoekonomického a ekonomického působení. K nim se někdy druží metoda společenského působení,³⁷⁾ někdy metody organizační.³⁸⁾ Některí autoři dělí metody státní správy na metody organizační a právní.³⁹⁾ Uvádí se někdy též metoda administrativní prevence.⁴⁰⁾

Tzv. všeobecných metod se uvádí celá řada, takže se klasifikují nejen jednotlivě, ale po celých skupinách. Tak např. Luněv je rozděluje na „1. morálně politické (přesvědčování, výchova, morální povzbuzování), 2. ekonomické (metoda povzbuzování konkrétních osob a kolektivů, stimulování výrobní a jiné činnosti), 3. organizační (prognózování, organizace, koordinace, kontrola atd.), 4. administrativně direktivní“.⁴¹⁾

Lukeš dělí tzv. obecné metody správní činnosti na metody administrativního řízení, ekonomického řízení, donucování, výchovného působení, přesvědčování a profylaxe.⁴²⁾

³³⁾ J. Starościak: *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Ossolineum 1973, str. 311. Podobně v *Systemu prawa administracyjnego* III.

³⁴⁾ J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, str. 73.

³⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 109.

³⁶⁾ Z. Lukeš: *Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR*, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 339, česky str. 357.

³⁷⁾ *Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR*, str. 346 a násl. U nás D. Hendrych: *Základy československé socialistické státní správy*, str. 35.

³⁸⁾ J. M. Kozlov: *Správa národního hospodářství v SSSR*, ÚSS 1975, str. 103.

³⁹⁾ Tamtéž, str. 102.

⁴⁰⁾ J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, str. 93.

⁴¹⁾ A. J. Luněv: *Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija*, str. 139 až 140.

⁴²⁾ Z. Lukeš: *Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR*, Bulletin československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 340–347, česky 362–366.

Mluvíme-li o určité metodě činnosti státní správy jako o způsobu cílevědomého správního působení, nevypovídáme tím ovšem ještě nic o tom, jakými konkrétními způsoby a prostředky se toto působení realizuje a projevuje navenek, čili jaké formy na sebe realizace určité metody bere.

Vezměme například metodu přesvědčování. Víme, že smyslem její aplikace je dosáhnout stavu, kdy objekt správy bude sám, bez donucení, buď činný určitým společensky žádoucím způsobem, nebo aspoň nebude klást překážky plnění úkolů vytýčených pro státní správu. Nevíme však ještě, jakých konkrétních prostředků, čili jakých forem k tomu cíli správní orgán užije, jak konkrétně bude na objekt správy působit. Krátce: je zde dána metoda, nejsou však určeny formy, jimiž bude realizována. Těmito formami mohou být podle okolností zejména individuální osobní přesvědčování, vystoupení představitele správního orgánu na veřejné schůzi, veřejná výzva v tisku, obsah (odůvodnění) správního aktu v konkrétní věci, ale budou tu také působit jiné skutečnosti, např. zda daný správní orgán i jiné orgány vydávají zákonné i věcně správné akty, stav právní úpravy na daném úseku atd. Nebo vezměme administrativně direktivní metodu správy národního hospodářství. Bude se realizovat zejména správními akty povahy plánovací, nařizovací, arbitrážní, kontrolní atd. Budou mezi nimi akty normativní i individuální povahy. Naproti tomu ekonomické metody se budou realizovat převážně normativními akty, které stanoví podmínky pro činnost objektů správy. Jen v některých případech se užije také individuálního aktu; užije se možná i správních dohod.

Normativní a individuální správní akty, správní dohody, výzvy atd. jsou jednotlivé druhy forem správní činnosti. Jak je patrné, těmito formami se realizují metody správní činnosti, jimi se projevuje aplikace metod vůči objektům správy, přičemž jedna metoda se popřípadě může realizovat více formami.

Současně je patrné, že jednou a touž formou je možno realizovat více metod správní činnosti. Tak např. normativní akty se vydávají k realizaci metod administrativně direktivních i ekonomických. Individuální správní akty působí nejen při aplikaci metody donucování, ale i metody přesvědčování, metod organizačních atd. Přitom je zřejmé, že při realizaci určité metody jsou některé formy správní činnosti hlavní a typické, jiné méně typické či jen okrajové, pomocné.

Zdá se, že metoda správní činnosti není jen pouhá možnost určitého působení na objekty správy, zatímco forma by byla skutečností takového působení. Metoda se realizuje určitými formami, jsouc však přitom sama zcela reálným způsobem činnosti. Metoda také není pouhým souhrnem opakované aplikace určitých, popřípadě týchž forem; není jen součtem těchto aplikovaných forem, určitou jejich kvantitou.

Vztah metod a forem činnosti státní správy bychom mohli charakterizovat nejspíše tak, že formy správní činnosti jsou relativně samostatné vnější projevy realizace různých metod státní správy. V tomto vztahu je metoda určující (primární), forma pak odvozená (sekundární).⁴³⁾ Tento

⁴³⁾ Srov. Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, str. 323.

závěr odpovídá i tomu, že metoda představuje vlastní obsah správní činnosti.

V praxi státní správy je nezbytný správný výběr jak metod, tak forem činnosti. Jestliže by některá metoda byla aplikována jen jednou opakující se formou, nebo naopak, jestliže by jedna určitá forma byla příslušná jen pro jedinou metodu, znamenalo by to opomíjení některých metod i některých forem, a tím nevyužívání všech existujících možností, které různé metody a formy poskytují k zabezpečování výkonu státní správy. Teoreticky by takové zjednodušení vedlo ke ztotožnění forem metod správní činnosti. Důsledkem by mohla být hypertrofie formy; je zřejmé, že to by mohlo být v rozporu s podstatou a charakterem socialistické státní správy. Navíc, bylo by to na překážku rozvoji vědecké práce o metodách i formách socialistické státní správy.

KE KLASIFIKACÍM FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI V TEORII SPRÁVNÍHO PRÁVA

Socialistická teorie správního práva se dosud nedopracovala k jednotné a nesporné klasifikaci forem činnosti socialistické státní správy. Obtížnost vypracování takové klasifikace spočívá jednak v samostatné mnohosti a pestrosti forem správní činnosti, které se neustále vyvíjejí, jednak v obtížích při výběru klasifikačního kritéria, popř. kritérií. Přitom záleží přirozeně mnoho na tom, jaké formy a v jakém rozsahu upravuje platné právo.⁴⁴⁾

V sovětské vědě správního práva převažuje čtyřčlenná klasifikace forem správní činnosti. Většina sovětských autorů dělí formy činnosti sovětské státní správy do těchto velkých skupin:

- a) vydávání normativních správních aktů, popřípadě stanovení právních norem;
- b) vydávání individuálních (nenormativních) správních aktů; tato skupina forem bývá někdy označována jako aplikace právních norem;
- c) provádění organizačních, popřípadě bezprostředních organizačních opatření, označované někdy jako organizační práce;
- d) provádění materiálně technických operací (úkonů).

Tuto klasifikaci zastávají zejména Kozlov,⁴⁵⁾ Agejeva,⁴⁶⁾ Novoselov⁴⁷⁾ a další.

⁴⁴⁾ Přehled některých teoretických klasifikací uvádí např. V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975; pokud jde o sovětskou teorii, srov. Sovetskoje administrativnoje pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija.

⁴⁵⁾ J. M. Kozlov: Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, str. 204; Sovetskoje administrativnoje pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija, str. 32 a násl.

⁴⁶⁾ J. A. Agejeva: Formy činnosti státní správy, Právnik č. 4/1972, str. 301; Formy upravlenčeskoj dějatělnosti i jich soveršenstvovanije, Sovetskoje gosudarstvo i pravo č. 10/1972; Formy upravlenčeskoj dějatělnosti ispolkomov mestnych sovetov, 1973, str. 8–9.

⁴⁷⁾ Naučnyje osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR, str. 351–365.

Luněv klasifikuje formy správní činnosti rovněž do čtyř základních skupin, avšak do jedné (první) skupiny řadí společně vydávání normativních a individuálních správních aktů, do druhé skupiny pak zařazuje tzv. jiné právně významné činnosti. Tyto činnosti (úkony) neustí sice v právní akt, mají však určitý stupeň právní relevance. Jde např. o zadržení, odnětí věci, registraci určitých skutečností, vydávání dokumentů (např. řidičských průkazů), osvědčení apod. Do dalších skupin uvedený autor řadí provádění organizačních opatření a materiálně technické úkony.⁴⁸⁾

Existenci tzv. jiných právně významných úkonů státní správy aprobejuje ve svém návrhu klasifikace forem správní činnosti Hutta, který do této skupiny navrhuje zařadit opatření, bezprostřední zákroky, posudky, vyjádření apod., jakož i ty z materiálně technických úkonů, které mají přímé právní důsledky pro právní pozice občanů.⁴⁹⁾

Někteří teoretikové uvádějí ve zvláštní skupině forem správní činnosti správní dohody, popř. správní smlouvy. Tato zvláštní skupina forem správní činnosti je ve svém teoretickém zobecnění podmíněna právními úpravami v jednotlivých socialistických zemích. Ponecháváme tu stranou, že nejsou definitivně uzavřeny spory okolo existence a účelnosti správních dohod v socialistických zemích, jakož i okolo právní povahy těch správních úkonů, které zastánci této skupiny forem správní činnosti za správní dohody považují. Správní dohody (porozumienia administracyjne) uvádí především Starościak, a to vedle občanskoprávních smluv (úmowa),⁵⁰⁾ takže klasifikuje formy správní činnosti na a) obecně závazné právní předpisy, b) administrativní akty, c) občanskoprávní smlouvy, d) správní dohody, e) společenskoorganizační úkony a f) materiálně technické úkony.

Vyloučíme-li občanskoprávní smlouvy, které nejsou správní formou činnosti státních orgánů, jde v podstatě o pětičlennou klasifikaci. V té podobě se k ní přiklání většinou i československá teorie. Červený klasifikuje formy správní činnosti na

- a) normativní správní akty;
- b) individuální správní akty;
- c) správní dohody (smlouvy);
- d) organizační opatření;
- e) materiálně technické úkony.⁵¹⁾

Lukeš uvádí jako většinové „třídění základních forem správní činnosti a) správní akty — normativní a individuální, b) správní dohody — správní smlouvy, c) materiálně technické úkony, a c) společenskoorganizační opatření“.⁵²⁾

V rámci některých z těchto hlavních forem činnosti československé státní

⁴⁸⁾ A. J. Luněv: Administrativnoje pravo, 1970, str. 168—169; Teoretičeskije problemy gosudarstvennogo upravlenija, str. 165—166.

⁴⁹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 908.

⁵⁰⁾ J. Starościak: Prawo administracyjne, 1969, str. 230—255; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, str. 312 a 320.

⁵¹⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 8 a násl.

správy se pak provádí podrobnější klasifikace, nebo spíše se uvádějí některé specifické podskupiny těchto forem. Tak např. vnitřní normativní instrukce jako zvláštní druh normativních aktů, nebo bezprostřední zá-
kroky jako samostatný typ individuálních aktů.⁵³⁾ Mezi materiálně tech-
nickými úkony se rozlišuje osvědčení, posudky a vyjádření.⁵⁴⁾

Naše dřívější učební pomůcky (Levit) uváděly některé typické druhy
správních úkonů, později jako forem správní činnosti. Učební pomůcka
z r. 1970 uváděla následující klasifikaci forem činnosti československé so-
cialistické státní správy: a) správní akty — normativní a individuální, b)
osvědčení, c) posudky a vyjádření, d) materiálně technické úkony, e) správ-
ní dohody a smlouvy, f) úkony a postupy společenskoorganizační činnosti,
g) opatření přímého zákroku (zásahu). Tato klasifikace nebyla vyčerpáva-
jící, šlo spíše o výčet základních, typických a nejčastěji frekventovaných
druhů správních úkonů.⁵⁵⁾

Otázku klasifikačního kritéria, popřípadě kritérií, řeší jednotliví autoři
různým způsobem. Touto otázkou se podrobněji zabýval ve své výše cito-
vané stati Hutta. Zde se zmíníme jen o následujícím základním způsobu
klasifikace.

Mnozí teoretikové považují za základní klasifikační kritérium to, zda
jde o formy právní nebo mimoprávní (neprávní, někdy „organizační“).
Tohoto kritéria používají zejména sovětští autoři, zvláště pokud se přidr-
žují čtyřčlenné klasifikace forem správní činnosti. Za právní formy se
považuje vydávání normativních a individuálních aktů, za neprávní formy
pak provádění organizačních opatření a materiálně technických úkonů,
i když se uznává, že i tyto formy mají určité právní rysy. „Právní formy
vždy vyvolávají určité právní následky, neprávní formy, které jsou často
nazývány organizačními, nevyvolávají bezprostřední právní následky...
nejdou právními skutečnostmi, nezakládají bezprostřední právní vztahy.“⁵⁶⁾
Také v Luněvově klasifikaci jsou správní akty spolu s jinými právně vý-
znamnými formami považovány za formy právní, kdežto ostatní formy
správní činnosti za neprávní.⁵⁷⁾

Naproti tomu Starošiak vychází z toho, že všechny formy činnosti so-
cialistické státní správy mají právní základ a v tom smyslu jsou tedy
právní. Dělení forem na právní a mimoprávní nezná. Orgány státní správy
mohou totiž vykonávat jen takovou činnost, kterou právo přikazuje nebo
aspoň připouští.⁵⁸⁾

⁵²⁾ Z. Lukeš: Metody a formy činnosti orgánů státní správy v ČSSR, Bulletin
československého práva č. 4/1977, ruská mutace str. 348, česky str. 367.

⁵³⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 23–24, 42–44.

⁵⁴⁾ Tamtéž, str. 51–54.

⁵⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 9–17.

⁵⁶⁾ J. M. Kozlov: Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, str. 202.

⁵⁷⁾ A. J. Luněv: Administrativnoje pravo, 1970, str. 168–169; Teoretičeskije pro-
blemy gosudarstvennogo upravlenija, str. 165–166.

⁵⁸⁾ J. Starošiak: Prawne formy działania administracji; Prawo administra-
cyjne, 1969, oddíl XV; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socja-
listycznych, oddíl XIII.

Českoslovenští autoři nepoužívají kritéria právní a mimoprávní povahy jednotlivých forem správní činnosti, nýbrž za základní kritérium považují povahu právních důsledků správních úkonů (forem).⁵⁹⁾ Na tomto základě rozeznává Červený správní úkony (formy) s právotvornými účinky a správní úkony faktické.⁶⁰⁾

Povahu účinků (tj. účinků právotvorných a neprávotvorných) má za relativně nejspíše vyhovující základní kritérium klasifikace forem správní činnosti také Hutta, který však považuje za potřebné doplnit toto základní kritérium dalším, pomocným kritériem v tom smyslu, jaké důsledky má úkon správního orgánu vůči adresátu: zda přímé právní důsledky, nebo jen právní důsledky nepřímé, anebo zda nevyvolává žádné právní důsledky a má jen povahu faktického úkonu. Doporučuje také uplatňovat základní klasifikační kritérium důsledněji, pokud jde o právní povahu některých správních úkonů.⁶¹⁾

Právní či jiná povaha důsledků jednotlivých forem správní činnosti je nesporně jen základním klasifikačním kritériem, které je nutno doplnit dalšími pomocnými kritérii, aby bylo možno od sebe jednotlivé formy dostatečně distancovat.

Máme-li rekapitulovat dosavadní výsledky, ke kterým se dopracovala teorie forem správní činnosti, musíme konstatovat, že při klasifikaci těchto forem jsou mimo pochybnost vlastně jen skupiny normativních a individuálních aktů státní správy, které se ještě někdy spojují do jediné velké skupiny. Pokud jde o materiálně technické úkony, uvádějí se sice ve všech známých klasifikacích, obsah této skupiny bývá však chápán různě, zejména s ohledem na zařazení takových úkonů, které sice nejsou právotvorné, které však mají jisté právní důsledky méně intenzivní povahy. Obsah i označení další skupiny, a to forem (úkonů) povahy organizační nebo společenskoorganizační, jsou nestejně. Kromě uvedených skupin někteří autoři uvádějí ještě další skupiny forem správní činnosti.

Rozdíly v klasifikacích jsou do značné míry dány různými přístupy ke klasifikaci a výběrem klasifikačního kritéria, popř. kritérií. Tyto otázky musí teorie správního práva dále řešit. Pokud jde o klasifikaci forem činnosti československé socialistické státní správy, je možno vycházet z principů, na kterých spočívají dosavadní klasifikace v československé nauce. Výsledky, ke kterým naše nauka zatím dospěla, vyžadují však určitého upřesnění a prohloubení. Další teoretická práce na tomto úseku se může ubírat nejspíše směrem, který naznačil Hutta, při tom by však bylo prospěšné čerpat také z některých jiných zdrojů, a to zvláště pokud jde o doplňková kritéria klasifikace a podrobnější klasifikaci jednotlivých skupin forem správní činnosti.

⁵⁹⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 8; II, 1977, str. 9. Obdobně i Lukeš v cit. stati v Bulletinu čs. práva č. 4/1977.

⁶⁰⁾ Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 9 a 11.

⁶¹⁾ V. Hutta: O klasifikácii foriem činnosti socialistickej štátnej správy, Právny obzor č. 10/1975, str. 911.

OTÁZKA KLASIFIKAČNÍHO KRITÉRIA FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Ústřední otázkou klasifikace forem správní činnosti je otázka průměrného klasifikačního kritéria, kterého použijeme, popřípadě několika takových kritérií. Tuto otázku je třeba řešit nejprve.

Je zřejmé, že formy správní činnosti nelze třídit podle předem pouze v teoretické rovině zkonstruovaného kritéria divisionis. Již při volbě kritéria je nutné vycházet z poznatků o reálné existenci těchto forem v legislativní a správní praxi a neustále těmito poznatky zpětně zvolené kritérium prověřovat.

Každá vědecká klasifikace nějakého jevu vyjadřuje vnitřní strukturu tohoto jevu, je obrazem jevu jako systému. Obráží uspořádání jeho prvků, určitý řád mezi těmito prvky. Takový řád a souvislosti mezi prvky systému vyjadřuje především klasifikační kritérium, které musí postihnout podstatné rozdíly mezi jednotlivými prvky. Jde o to, jaké rozdíly v jakých souvislostech to budou, uvážíme-li, že každý společenský jev je složitý a mnohostranný; lze jej proto nazírat z různých hledisek a zkoumat jeho různé stránky.

Z různých hledisek je možno zkoumat a tedy i klasifikovat také formy činnosti státní správy. Tyto formy je možno zkoumat z hlediska několika vědeckých disciplín. Například z hlediska právní vědy, tedy vědy o správním právu, z hlediska vědy o organizaci, popř. teorie řízení, a dále patrně i z hledisek některých jiných vědních oborů zabývajících se státní správou. Specifický interdisciplinární a do značné míry komplexní je přístup správní vědy, která se uvedenými formami také zabývá.

Při výběru kritéria pro klasifikaci forem správní činnosti narážíme zcela samozřejmě na to, že každé možné kritérium může postihnout jen některé stránky tohoto jevu. Každé kritérium vychází totiž z poznatků určité vědní disciplíny a nevyhovuje obsahu a systému jiných disciplín. Univerzální kritérium, které by postihlo všechny stránky forem správní činnosti, neexistuje a patrně ani nemůže existovat.

Neexistuje-li univerzální kritérium, neexistuje ani univerzální klasifikace forem správní činnosti, nýbrž mohou existovat jen klasifikace z hledisek jednotlivých vědních oborů, jejichž předmětem je státní správa.

V této studii jde o hledisko právní a tedy o klasifikaci forem správní činnosti z hlediska a pro účely teorie správního práva. Proto i zvolené základní klasifikační kritérium musí odrážet právní stránku jevu a umožnit diferenciaci mezi jednotlivými formami a jejich skupinami z hlediska právních norem.

Kdybychom například zvolili kritérium pouhé vnější formy (podoby) správního úkonu bez ohledu na právní význam tohoto úkonu, nemohli bychom postihnout rozdíl mezi takovými dohodami ve státní správě, z nichž vznikají jejich účastníkům práva a povinnosti, a takovými dohodami, z nichž práva a povinnosti nevznikají, nýbrž které mají jen společensko-politický význam a morální závaznost. Kromě toho bychom nemohli odlišit

smlouvy, které správní orgány uzavírají podle předpisů práva občanského, pracovního nebo hospodářského. Dále bychom nemohli odlišit např. závazný posudek hygienika jako správní akt od posudku téhož hygienika o zdravotní nevhodnosti bytu, který má povahu expertního vyjádření.

Státní správa jako specifický druh činnosti socialistického státu je činnost mocenská. Formy správní činnosti jsou v té či oné míře a intenzitě upraveny právními normami nebo aspoň jimi dovoleny. Mají různé právní důsledky vůči adresátům. Mají různý právní základ a někdy i vnější formu předepsanou právem. Proto právní kritérium zde má zvláštní význam.

Jaké však má být takové právní kritérium?

Základním kritériem způsobilým postihnout rozdíly více typů správní činnosti, je povaha právních důsledků jednotlivých forem této činnosti, jinými slovy řečeno intenzita těchto právních důsledků, intenzita právní relevance jednotlivých forem.

Podle tohoto kritéria rozlišíme nejen právotvorné formy od neprávo-
tvorných, ale dále také např. posudky, osvědčení apod. Podle právních důsledků můžeme dále odlišit obecně závazné správní normativní akty od vnitřních normativních instrukcí (jde o důsledky pro subjekty mimo systém podřízenosti a důsledky jen pro subjekty podřízené). Do určité míry je toto kritérium použitelné i pro odlišení bezprostředních zákroků od individuálních správních aktů, když bezprostřední zákrok se provádí současně s jeho prohlášením, osoba nemá možnost obrany a musí se zákroku podrobit, zákrok má často důsledky jen dočasné nebo provizorní.

Uvedené základní klasifikační kritérium má výhodu v tom, že jej můžeme využít nejen k rozřazení všech forem správní činnosti do 4–5 velkých skupin tradičně uváděných, ale k podrobnějšímu rozřazení, a to nikoli pouze do většího počtu velkých základních skupin, nýbrž i k jejich rozčlenění do podskupin v rámci jednotlivých základních skupin.

Avšak kterékoli kritérium, byť zvolené z hlediska jediného vědního oboru, zde konkrétně z hlediska práva, může vést k odlišení jen některých a nikoli všech druhů forem správní činnosti. Jen s jediným základním klasifikačním kritériem tedy nelze vystačit. Je třeba použít i dalších, doplňkových kritérií, která ovšem v našem případě musí být založena rovněž na právním hledisku. Může to být např. kritérium normativního nebo individuálního obsahu úkonu. Nebo kritérium právní formy, podle kterého je možno odlišit rozhodnutí vydaná ve správním řízení od jiných individuálních právních aktů. Toto kritérium pomůže také odlišit bezprostřední zákroky od individuálních správních aktů.

NÁSTIN KLASIFIKACE FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Nejzákladnější a nejčastěji aplikovaná podoba kritéria právních důsledků forem správní činnosti spočívá v tom, zda ty nebo ony formy vedou bezprostředně ke vzniku, změně nebo zániku právních vztahů s oprávněními a povinnostmi jejich účastníků (dělení na formy tzv. právotvorné a neprá-

votvorné). Jestliže ke klasifikaci formy správní činnosti použijeme tohoto zjednodušeného kritéria, dostaneme toto rozdělení:

1. na jedné straně individuální akty, popřípadě též správní dohody; k individuálním aktům se druží bezprostřední zákroky;
2. na druhé straně všechny ostatní formy včetně těch, z nichž sice přímo neplnou oprávnění a povinnosti, které však přece jen mají nějaké právní důsledky.

Z tohoto členění vycházejí tedy jen dvě velké skupiny forem správní činnosti, a to — poněkud nepřesně řečeno — právotvorné a neprávotvorné. Stranou zůstanou — přísně vzato — normativní akty. Jimi totiž zpravidla nevznikají přímo oprávnění a povinnosti konkrétních subjektů právních vztahů, nýbrž stanoví se právní, popřípadě „interní“ normy.

Taková klasifikace je příliš jednoduchá a zjevně nemůže postačovat. Je třeba také dodat, že tato klasifikace není totožná s dělením forem správní činnosti na formy právní a mimoprávní (neprávní). Všechny, i tzv. neprávotvorné správní úkony jsou ve své podstatě právní povahy, jestliže považujeme za jejich právní vlastnost to, že mají právní základ, že se provádějí na základě a v mezích právních norem. Tento jejich základ je ovšem různě intenzivní a konkrétní, a to od výslovného a podrobného základu u většiny individuálních aktů a forem jim blízkých, přes méně podrobný základ např. u materiálně technických úkonů až po právní základ, který tkví jen v ustanoveních o působnosti správních orgánů (formy společensko-organizační povahy). Právní povaha všech forem správní činnosti v tomto smyslu je dána především podzákonností státní správy včetně uplatňování zásady socialistické zákonnosti při výkonu státní správy.⁶²⁾

Protože mezi formy správní činnosti patří nesporně i správní normotvorba, která se odlišuje od vydávání individuálních správních aktů, přičemž z normativních aktů nevznikají zpravidla přímo právní vztahy mezi jednotlivými subjekty, je nezbytné odlišit normativní akty od aktů individuálních i od jiných právotvorných forem. Právní důsledky normativního aktu jsou totiž jiné než u aktu individuálního. Normativním aktem se stanoví normy, které se zpravidla realizují dalšími úkony. I v případě, že z norem vznikají přímo právní vztahy s právy a povinnostmi jejich účastníků, je povaha jeho právních důsledků jiná rozsahem těchto důsledků, který je širší. Rozdíl mezi normativním aktem a aktem individuálním je tedy v podstatě rozdílem rozsahu právních důsledků obou. Kritériem je normativní (obecná) a individuální povaha těchto důsledků.

Kritéria právních důsledků správního úkonu (formy) je nutné použít především pokud jde o intenzitu (obsah) těchto důsledků. Tak např. z tohoto hlediska nejsou totožné právní důsledky individuálního aktu a pouhého osvědčení nebo vyjádření. Z individuálního aktu vznikají práva a povinnosti jeho adresátů, popřípadě se právně závazným způsobem deklaruje jejich existence, kdežto osvědčením se pouze dokládá existence

⁶²⁾ Podobně Československé socialistické správní právo II, 1977, str. 11–12.

nějaké skutečnosti, přičemž správnost (pravdivost) osvědčení je možno vyvrátit důkazem opaku. Vyjádření obsahuje pouze stanovisko jednoho správního orgánu jinému orgánu v nějaké (zpravidla odborné) otázce, a adresát je musí vzít v úvahu a vypořádat se s jeho obsahem při tvorbě svého rozhodnutí. Takové vyjádření se odlišuje od pouhého sdělení, tj. od prosté nezávazné informace, nebo od sepsání protokolu o správním úkonu. Z toho je patrné, že od právotvorných úkonů je třeba odlišovat úkony, které nejsou sice právotvorné, ale mají určité jiné přímé právní důsledky, a dále takové úkony, které nemají právní důsledky jen nepřímé, popřípadě které nemají v podstatě žádné právní důsledky a mají jen faktický význam, i když se provádějí také na základě právních předpisů.

Aplikace kritéria povahy (intenzity) právních důsledků jednotlivých forem správní činnosti vede tedy k odlišení právotvorných správních úkonů, tzv. jiných právně významných správních úkonů a úkonů, které nemají přímé nebo žádné právní důsledky.

Mezi právotvornými formami je však nutno rozlišovat dále. Především to, zda jde o úkony jednostranné (a ty jsou pro činnost státní správy typické) nebo dvoustranné či vícestranné, k jejichž perfekci je třeba konsensu účastníků. Jednostranné právně zavazující formy jsou správní akty, vícestranné pak správní dohody (správní smlouvy). Konsensu zúčastněných orgánů je ovšem třeba i při vydání tzv. společného aktu nebo aktu vydaného v dohodě s jiným orgánem, z takového aktu však nevznikají vzájemná oprávnění a povinnosti orgánům, které se na aktu dohodly, nýbrž třetím subjektům, jimž je akt adresován. Naproti tomu ze správní dohody vznikají vzájemná oprávnění a povinnosti jejím účastníkům.

Kritérium povahy právních důsledků se uplatní i při odlišení materiálně technických úkonů a úkonů společenskoorganizátorské povahy. Materiálně technickému úkonu se jeho adresát musí buď podřídit nebo jej aspoň respektovat, strpět jeho provedení; materiálně technický úkon je možno zabezpečit (podepřít) prostředky státního donucení.⁶³⁾ Naproti tomu úkonu společenskoorganizátorské povahy se jeho adresát nemusí podrobit; takový úkon není možno sankcionovat prostředky státního donucení. Úkony společenskoorganizátorské povahy jsou typické pro činnost nestátních dobrovolných společenských organizací. Státní orgány je činí stejně jako uvedené nestátní organizace. Ovšem státní orgány vykonávají i těmito společenskoorganizátorskými formami státní moc. I jejich akceptace nebo neakceptace adresáty může mít pro ně důsledky při formování vztahu státních orgánů k adresátům, nemohou to však být důsledky právní.

Pokud jde o materiálně technické úkony, je možno jejich okruh vymezit vůči ostatním formám správní činnosti i tak, že materiálně technické úkony mají vůči ostatním formám výrazně pomocnou povahu. Jsou to úkony, které vesměs slouží buď přípravě jiných správních úkonů, zejména právotvorných, nebo se jimi tyto úkony realizují, anebo slouží dokumen-

⁶³⁾ Srov. J. Starošíak: Prawne formy działania administracji, str. 24, 301.

taci o takových úkonech (protokol, evidence). Jsou jakousi technologií výkonu státní správy.⁶⁴⁾

Bezprostřední zákroky, které se někdy považují jen za zvláštní druh individuálních správních aktů, se liší od klasické formy individuálního aktu a od procedury jeho vydání i realizace zejména svou zvláštní formou: činí se na místě samém, jejich výkon splývá s rozhodnutím, forma je ústní nebo faktická, neexistuje možnost obrany adresáta zákroku, který se musí zákroku podrobit atd. Tyto formální odlišnosti jsou tak výrazné, že z bezprostředních zákroků činí specifickou skupinu forem správní činnosti. Podle našeho názoru to opravňuje k jejich konstituování ve zvláštní, samostatnou skupinu forem správní činnosti vedle individuálních aktů, zvláště uvážíme-li početnost druhů bezprostředních zákroků ve státní správě a jejich frekvenci. Bezprostřední zákroky se svou zvláštní formou i povahou svých právních důsledků výrazně odlišují od klasických individuálních aktů. To z nich činí relativně samostatnou skupinu forem správní činnosti.

Je tedy možno uzavřít, že podle hlavního kritéria divisionis, jímž je povaha právních důsledků jednotlivých právních úkonů (forem), a s použitím doplňkových kritérií, jimiž jsou zejména normativní a individuální povaha právotvorných forem, jednostrannost nebo vícestrannost takových forem, a určité významné specifikum vnější formy, popřípadě ještě další výše zmíněné charakteristické rysy některých typů forem správní činnosti, můžeme tyto formy činnosti československé socialistické státní správy rozdělit v podstatě do sedmi hlavních skupin, a to na

1. normativní akty;
2. individuální akty;
3. správní dohody (smlouvy);
4. bezprostřední zákroky;
5. jiné právně významné formy;
6. materiálně technické úkony;
7. formy společenskoorganizační.

Pokud jde o skupinu tzv. jiných právně významných forem, je ještě třeba dodat následující.

Jak je patrné z předchozího, přikláníme se tu ke stanovisku Luněva a Hutty. Bez vytvoření této samostatné skupiny forem správní činnosti bychom patrně nemohli správně zařadit osvědčení, posudky, vyjádření, jakož i celou řadu dalších právně významných úkonů; všechny tyto různorodé formy správní činnosti by musely být buď klasifikovány nejspíše jako materiálně technické úkony, ačkoli zdaleka nemají jen materiálně technický význam, nebo by každá z nich musela tvořit samostatnou skupinu forem. V prvním případě by pak skupina materiálně technických úkonů zahrnovala formy velmi různé a byla by vnitřně nesourodá, takže by se vlastně stala jakousi zbytkovou skupinou, v níž by zanikla jak zvláštní

⁶⁴⁾ J. A. Agejeva: *Formy upravenčeskoj dějatělnosti ispolkomov mestnyh sovetov*, 1973, str. 97.

povaha úkonů, které mají významné právní důsledky, tak vlastních úkonů jen materiálně technické (faktické) povahy.

Klasifikovat některé z uvedených úkonů zvlášť jako samostatné skupiny forem správní činnosti by však nebylo o mnoho přesnější. Taková klasifikace by v naší literatuře nebyla ničím novým.⁶⁵⁾ Z hlediska užitého hlavního klasifikačního kritéria — povahy (intenzity) právních důsledků — jednotlivých úkonů je výhodnější zahrnout všechny tyto uvažované formy (osvědčení, vyjádření atd.) do jednotné souhrnné skupiny. Všem těmto formám je společné to, že na jedné straně nezakládají oprávnění a povinnosti svých adresátů, na druhé straně však nejsou ani pouhými faktickými úkony bez jakýchkoli právních důsledků. Právní důsledky těchto forem se pohybují mezi těmito dvěma krajnostmi. Je však těžko určit, zda a jak se liší stupeň (intenzita) jejich právních důsledků a zda tu je možno v tomto smyslu shledat nějakou gradaci. Je osvědčení právně významnější než např. zápis do matriky, který je právním podkladem užívání jména a základem pro výpis z matriky, tedy pro osvědčení? Má návrh, který jeden správní orgán podává jinému orgánu, a k němuž je ten orgán povinen zahájit řízení, aniž by mu však musel vyhovět, právní důsledky vyššího stupně právní intenzity, než vyjádření podané jinému orgánu v řízení již zahájeném, když orgán, který toto řízení vede, musí se s obsahem vyjádření vypořádat nejen procesně, ale i věcně (obsahově)? Přitom právně významných forem správní činnosti, které nezakládají práva ani povinnosti svých adresátů, je tolik, že je sotva můžeme všechny vypočítat. Mají různé názvy, které mnohdy nevystihují jejich skutečný právní význam. Také proto by posuzování všech těchto úkonů jako samostatných skupin v klasifikaci všech forem správní činnosti bylo sotva schůdné.

Otázka, zda volit jedinou souhrnnou skupinu jiných právně významných forem správní činnosti nebo více zvláštních skupin je ovšem do značné míry druhořadá. Jde přece především o to, abychom všechny formy správní činnosti poznali a charakterizovali a vytvořili tak teoretickou základnu pro jejich aplikaci. To je možné jak v případě, že je budeme traktovat jako samostatné skupiny, tak v případě, že tak budeme činit v rámci podobnější vnitřní klasifikace souhrnné velké skupiny jiných právně významných forem, ke kteréžto variantě se zde přikláníme.

K MOŽNOSTEM PODROBNĚJŠÍ KLASIFIKACE FOREM SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Jak již bylo uvedeno, je zejména pro praxi velmi žádoucí pokusit se o bližší klasifikaci forem správní činnosti v rámci jednotlivých uvedených základních skupin, zvláště když je to možné, protože existují určité soubory nebo alespoň nástin toho, co zařadit do jednotlivých základních skupin. Teprve v souvislosti s takovou podrobnější klasifikací by bylo možno mluvit o skutečném katalogu forem správní činnosti.

⁶⁵⁾ Československé socialistické správní právo II, 1970, str. 9–12.

S podrobnější klasifikací jsou však spojeny nemalé obtíže. Například není patrně možné, aby taková klasifikace byla vyčerpávající, takže může obsahovat jen nejdůležitější a typické formy. Dále je třeba uvážit, že některé druhy forem správní činnosti jsou málo prozkoumány. A konečně, jestliže při podrobnější klasifikaci v rámci základních skupin všech forem se snižuje míra obecnosti a nastupují konkrétnější hlediska, nese to s sebou nebezpečí kasuistiky a srovnávání těžko srovnatelného.

V zásadě i zde můžeme vycházet z kvality právních důsledků jednotlivých forem, a to alespoň u forem, které takové důsledky mají, a kromě toho ovšem i z dalších, doplňkových kritérií, jakými mohou být zejména zvláštní vnější forma úkonu, komu je úkon adresován apod. Klasifikace je velmi obtížná a někdy jde spíše o pouhý výčet; v některých skupinách může být klasifikace jen příkladná. Kromě toho existuje řada forem hraniční, popřípadě hybridní povahy.

Individuální akty se klasifikují dosud jen tradičním způsobem na akty externí a interní, konstitutivní a deklaratorní, akty in personam a in rem apod., naprosto však chybí klasifikace individuálních aktů vydávaných mimo právní řízení jen naznačená v úvodních ustanoveních správního řádu. Je to specifická a teoreticky nečistá klasifikace, která však má nesmírný praktický význam. Má však také velká úskalí; například nevíme, co je to akt hospodářského řízení.

Se zařazením některých forem jsou zvláštní obtíže. Jde např. o tzv. generální akty nebo o plánovací akty. Teorie si s nimi namnoze neví rady. Plánovací akty traktuje jinak věda hospodářského práva a jinak věda správního práva (pokud se jimi vůbec zabývá).

Znamé formy činnosti československé socialistické státní správy by bylo možno podrobněji klasifikovat asi takto:

1. Normativní akty
 - 1.1. obecně závazné normativní akty,
 - 1.2. normativní instrukce (vnitřní).
2. Individuální akty
 - 2.1. rozhodnutí ve správním řízení,
 - 2.2. jiné externí akty, zejména také akty hospodářského řízení, pracovníků.⁶⁶⁾
 - 2.3. akty ve věcech souvisejících s podřízeností orgánů, organizací nebo pracovníků⁶⁶⁾
3. Bezprostřední zákroky
 - 3.1. týkající se osob,
 - 3.2. týkající se věcí.
4. Správní dohody⁶⁷⁾
 - 4.1. obecné
 - 4.2. individuální.

Zvláštní skupinou by byly správní dohody, které mají právní důsledky i pro třetí subjekty.

⁶⁶⁾ Ad 2.2 a 2.3 srov. § 2 písm. a) zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

⁶⁷⁾ Správní právo č. 4/1979.

5. Jiné právně významné formy⁶⁸⁾
 - 5.1. osvědčení
 - 5.2. posudky a vyjádření,
 - 5.3. právně relativní výzvy,
 - 5.4. návrhy a podněty,
 - 5.5. právně významné evidence.
6. Materiálně technické úkony⁶⁹⁾
 - 6.1. získávání informací,
 - 6.2. poskytování informací,
 - 6.3. faktické (realizační) úkony,
 - 6.4. úkony dokumentační a evidenční povahy.
7. Úkony společenskoorganizační povahy⁷⁰⁾
 - 7.1. prohlášení a výzvy,
 - 7.2. vysvětlení a rady,
 - 7.3. projednání,
 - 7.4. dohody,
 - 7.5. konzultativní formy.

Předložený nástin podrobnější klasifikace vyžaduje samozřejmě další teoretické propracování na podkladě empirických poznatků. Jde tu proto spíše jen o podnět k vypracování katalogu forem správní činnosti, který ovšem může být sotva kdy vyčerpávající, nýbrž jen typovou pomůckou pro teoretickou, legislativní a praktickou správní činnost.

БОГУМИЛ ВОЖЕНИЛЕК

К пониманию и классификации форм административной деятельности

РЕЗЮМЕ

Теория форм административной деятельности, являющаяся высшей ступенью традиционной теории административного акта, сформировалась вследствие развития социалистического государственного управления с его многоплановым содержанием (методами деятельности) и масштабом воздействия. В отличие от законодательства и правосудия социалистическое государственное управление осуществляется путем многообразных действий, внешние проявления и результаты, которых суть весьма разнообразными. Научное изучение форм административной деятельности имеет своей целью вооружить практику каталогом этих форм, предусмотреть критерии оценки, выбора и использования отдельных форм и вместе с тем способствовать совершенствованию форм административной деятельности, включая определение предъявляемых к ним требований.

Под формой административной деятельности подразумевается внешний результат того или иного административного действия, каковым он представляет перед своим адресатом, то есть внешнее проявление административной деятельности, которым эта деятельность реализуется (материализуется). При этом происходят определенного рода сдвиги в направлении от деятельности (действия) к ее внешнему результату.

⁶⁸⁾ Správní právo č. 2, 3, 4 a 5/1978.

⁶⁹⁾ Správní právo č. 8/1978.

⁷⁰⁾ Správní právo č. 1/1979.

Формы административной деятельности — это действия (их внешние проявления) типичные, характеристические и специфические для административной деятельности. Следовательно, не относятся к ним, скажем, гражданско-правовые договоры, ни вспомогательные действия, как-то: переписывание и вычислительные работы, свойственные не только государственному управлению. В качестве форм административной деятельности считаются не только формы применяемые в сфере внешних отношений государственного управления, но и находящие применение только в сфере внутренних отношений.

Трактовка форм административной деятельности дается в связи с методами этой деятельности. Метод административной деятельности — это способ целенаправленного воздействия субъекта государственного управления на объект, находящийся в его ведении. Метод находит выражение в различных формах и, наоборот, посредством той или иной формы представляется возможным реализация нескольких методов. Чем скорее метод государственного управления представляет собой самое содержание административной деятельности, тем форма этой деятельности является внешним выражением метода, значит содержания административной деятельности. Правильный подбор как методов, так и форм административной деятельности имеет важное значение для практики государственного управления.

В процессе дальнейшей разработки теории форм административной деятельности и, в частности, классификации форм административной деятельности в чехословацком социалистическом государственном управлении можно базироваться на итогах, достигнутых чехословацкой теорией административного права. Это прежде всего работы З. Червеного (Чехословацкое социалистическое административное право II, 1977) и В. Гутты (О классификации форм деятельности социалистического государственного управления, „Правны обзор“ № 10/1975). Однако достигнутые результаты нуждаются в некоторого рода уточнении и углублении.

Классификацию форм административной деятельности можно производить по различным критериям. Универсальной классификации быть не может. В данном случае речь идет о классификации с точки зрения административного права.

В качестве основополагающего критерия выступает природа (интенсивность) правовых последствий, отдельных форм. Этот критерий позволяет разграничивать не только 4—5 обычно трактуемых групп форм, но и большее количество таких групп, и кроме того позволяет произвести более детальную классификацию отдельных форм в рамках групп. Однако же необходимо воспользоваться и дополнительными критериями классификации.

Таким образом, формы административной деятельности можно разбить на следующие основные группы:

1. нормативные акты государственного управления
2. индивидуальные акты государственного управления
3. административные соглашения
4. прямые вмешательства
5. другие формы, имеющие юридическое значение
6. материально-технические действия
7. формы, носящие общественно-организаторский характер.

В рамках отдельно взятых основополагающих групп можно произвести более детальную классификацию форм. Так, нормативные акты подразделяются на общеобязательные нормативные акты и на так наз. внутренние нормативные инструкции. К другим с юридической точки зрения значимым формам административной деятельности относятся, в частности, свидетельства, заключения и отзывы, заявления, обращения и т. п. К числу материально-технических действий относятся, кроме прочего, заполнение и предоставление информации, фактические (реализационные) действия и действия, носящие документальный характер.

Более подробное изложение некоторых форм административной деятельности и более детальная их классификация содержатся в статьях автора, помещенных в журнале „Административное право“ №№ 2, 3, 4, 5, и 8/1978 и в №№ 1 и 4/1979.

Zum Begriff und zur Klassifikation der Formen der Verwaltungstätigkeit

RESUMÉ

Die Theorie der Formen der Verwaltungstätigkeit, die über die traditionelle Theorie des Verwaltungsaktes hinausgeht, ist eine Folge der Entwicklung der sozialistischen Staatsverwaltung mit ihrem reichhaltigen Inhalt (Methoden der Tätigkeit) und Wirkungskreis. Zum Unterschied von der Gesetzgebung und dem Gerichtswesen verläuft die sozialistische Staatsverwaltung in verschiedenartigen Verfahren, deren äussere Kundgebungen und Ergebnisse sehr unterschiedlich sind. Sinn der wissenschaftlichen Erkenntnis über die Formen der Verwaltungstätigkeit ist es, der Praxis einen Katalog dieser Formen zur Verfügung zu stellen, die Kriterien für die Bewertung, die Auswahl und die Benützung der einzelnen Formen festzulegen und so zur Vervollkommenheit der Formen der Verwaltungstätigkeit beizutragen einschliesslich der Ermittlung der an sie gestellten Anforderungen.

Unter der Form der Verwaltungstätigkeit verstehen wir das äussere Ergebnis einer bestimmten Verwaltungshandlung, so wie sie ihrem Adressaten erscheint, oder den äusseren Ausdruck der Verwaltungstätigkeit, mit dem sich diese Tätigkeit realisiert (materialisiert). Dabei erfolgt eine gewisse Verschiebung von der Tätigkeit (Handlung) zu ihrem äusseren Resultat.

Formen der Verwaltungstätigkeit sind Handlungen (ihre äusseren Kundgebungen), die für die Verwaltungstätigkeit typisch, charakteristisch und spezifisch sind. Hierher gehören daher nicht z. B. bürgerlichrechtliche Verträge noch Hilfshandlungen, wie Schreib- und Rechenarbeiten, die nicht bloss der Staatsverwaltung eigentümlich sind. Als Formen der Verwaltungstätigkeit betrachten wir nicht nur die gebräuchlichen Formen der äusseren Beziehungen der Staatsverwaltung, sondern auch solche, die nur in den internen Beziehungen zur Geltung kommen.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit werden im Zusammenhang mit den Methoden dieser Tätigkeit behandelt. Methode der Verwaltungstätigkeit ist die Art und Weise des zielbewussten Einwirkens des Subjekts der Staatsverwaltung auf das verwaltete Objekt. Die Methode kommt in verschiedenen Formen zum Ausdruck und umgekehrt, unter mancher Form können mehrere Methoden realisiert werden. Wenn nun die Methode der Staatsverwaltung den eigentlichen Inhalt der Verwaltungstätigkeit darstellt, ist die Form dieser Tätigkeit der äussere Ausdruck der Methode als des Inhalts der Verwaltungstätigkeit. Die richtige Auswahl und Benützung sowohl der Methoden als auch der Formen der Verwaltungstätigkeit in ihrer vollen Breite sind in der Praxis der Staatsverwaltung von Wichtigkeit.

Bei der weiteren Bearbeitung der Theorie der Formen der Verwaltungstätigkeit und besonders der Klassifikation der Formen der Verwaltungstätigkeit in der tschechoslowakischen sozialistischen Staatsverwaltung kann man von den Ergebnissen ausgehen, die die tschechoslowakische Theorie des Verwaltungsrechts erarbeitet hat. Es handelt sich vor allem um die Arbeiten von Z. Červený (Tschechoslowakisches sozialistisches Verwaltungsrecht II, 1977) und von V. Hutta (Über die Klassifikation der Tätigkeitsformen der sozialistischen Staatsverwaltung, Právny obzor Nr. 10/1965). Die bisherigen Ergebnisse erfordern jedoch eine gewisse Präzisierung und Vertiefung.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit lassen sich von verschiedenen Gesichtspunkten aus klassifizieren. Eine universelle Klassifikation existiert nicht. Hier handelt es sich um die Klassifikation vom Gesichtspunkt des Verwaltungsrechts.

Grundlegendes Klassifikationskriterium ist die Natur (Intensität) der Rechtsfolgen der einzelnen Formen. Dieses Kriterium gestattet es nicht nur, die 4–5 geläufig behandelten Formgruppen, sondern eine grössere Anzahl solcher Gruppen zu unterscheiden, und darüber hinaus ermöglicht es eine detailliertere Klassifikation der

einzelnen Formen im Rahmen der Gruppe. Unerlässlich ist es jedoch, auch ergänzende Klassifikationskriterien anzuwenden.

Die Formen der Verwaltungstätigkeit kann man derart in folgende grundlegende Gruppen einteilen:

1. normative Akte der Staatsverwaltung,
2. individuelle Akte der Staatsverwaltung,
3. administrative Übereinkommen,
4. unmittelbares Einschreiten,
5. andere rechtlich erhebliche Formen,
6. materiell-technische Handlungen,
7. Formen gesellschaftlich-organisatorischen Charakters.

Im Rahmen der einzelnen grundlegenden Gruppen können die Formen detaillierter klassifiziert werden. Normative Akte z. B. sind einerseits allgemein verbindlich, andererseits sogen. interne normative Instruktionen. Zu anderen rechtlich bedeutsamen Formen der Verwaltungstätigkeit gehören Bescheinigungen, Beurteilungen und Äusserungen, Anträge, Aufforderungen u. ähnl. Zu den materiell-technischen Handlungen gehören u. a. die Beschaffung und die Erteilung von Informationen, faktische (Realisierungs-) Handlungen und Handlungen dokumentarischen Charakters.

Bezüglich einer näheren Darlegung einiger Formen der Verwaltungstätigkeit und ihrer detaillierteren Klassifikation vgl. die Artikel des Autors in der Zeitschrift Správní právo Nr. 2, 3, 4, 5 und 8/1978 und Nr. 1 und 4/1979.