

K PROBLEMATICE ORGANIZAČNĚ TECHNICKÝCH PRINCIPŮ VÝSTAVBY SOCIALISTICKÉ STÁTNÍ SPRÁVY

JUDr. JAN SVATOŇ, právnická fakulta UJEP v Brně

Do procesu výstavby orgánů socialistické státní správy a rovněž i v procesu její činnosti se promítají určité zásady, které bývají označovány jako principy státní správy. Věda správního práva společně se správní vědou klasifikují tyto principy do dvou základních skupin, a to na organizačně politické a organizačně technické. V jejich vzájemném vztahu mají určující charakter principy organizačně politické, které také důsledně ovlivňují jednotlivé organizačně technické principy výstavby socialistické státní správy.

Základy procesu organizační výstavby správních orgánů jsou upraveny právními akty orgánů státní moci a státní správy.¹⁾ Orgán státní správy je vytvořen na základě projevu vůle zákonodárce a příslušná organizačně právní vymezení jej charakterizují jako subjekt vykonávající činnost jménem státu.

Systém orgánů státní správy plní vzhledem ke společnosti základní organizátorské funkce, které jsou právem postižitelné. Pro tento systém je charakteristický ten aspekt, který maximalizací aktivity v rámci společenské determinovanosti usiluje o svoji funkčnost vzhledem k celku i k jednotlivým částem. Základní vztahy spočívají v horizontálním sladění funkcí částí (koordinace) a vertikálním sladění funkcí (subordinace), tedy v podřízení funkcí určité části funkcím jiných částí a podřízení všech částí samotnému systému jako celku.²⁾ Strukturalizace státně správního systému představuje rozdělení činností mezi jednotlivé orgány státní správy, které odpovídají funkci organizace státní správy jako takové i orgánu státní správy zvlášť. Organizační struktura se vytváří a rozvíjí pod vlivem vnějších i vnitřních faktorů, resp. zákonitostí. G. V. Atamančuk

¹⁾ Blíže V. Delong, In: Lukeš Z. a kol.: Čs. socialistické správní právo — obecná část, I. díl, Praha 1977, s. 164. Podobně M. Gašpar hovoří o návaznosti administrativně právních norem na ústavně právní normy, resp. základ soustavy státní správy. Federální a republikové orgány štátnej správy v podmienkach čs. soc. federácie. Právnik, 1979, č. 1, s. 2.

²⁾ Blíže Afanasjev V. G.: Otázky systémového přístupu v sociálním poznání. In: Javůrek Z., Zeman O. (red.): Dialektika a systémový přístup. Praha 1979, s. 69—70.

vytyčuje jako cíle, charakteristické pro fungování státní správy, následující skutečnosti. Z vnějšího hlediska předpokládá využití posilování řídicích metod zabezpečujících stále větší adekvátnost vůči požadavkům objektivního rozvoje řízených objektů, vnitřní momenty spočívají pak v trvalém zvyšování dynamičnosti, ekonomičnosti a optimalizaci vlastní struktury.³⁾ Dochází k relativní strukturalizaci systému na řídicí a řízené pod-systémy, přičemž se jedná spíše o sestavení určitých článků (či určité sestavy) se vztahy mezi sebou s tím, že provádějí výkon státní správy, resp. tento je jejich funkcí. Jedná se prakticky o stanovení kompetence a pravomoci, které charakterizují jejich postavení jako „hlavního článku“ pro určitou činnost se zásadním vymezením řídicích a odpovědnostních vztahů. Základního cíle státní správy (jako systému) je dosahováno diverzifikovanou funkční specializací jednotlivých orgánů (či jejich soustavy) v rámci přísné strukturálně metodické jednoty.

Při bližších úvahách nad problematikou organizačně technických principů výstavby státní správy tedy musíme zohlednit vzájemnou závislost mezi organizační strukturou (jako statickou dispozicí) a funkcemi v ní probíhajícími; současně však bereme v úvahu i (a to zvláště) tzv. funkce vnější, které napomáhají realizaci úkolů, resp. je realizují v rámci působnosti toho kterého orgánu státní správy či správního aparátu jako celku. Činnost státní správy napomáhá realizaci globálního úkolu vědeckého řízení socialistické společnosti. Můžeme říci, že státní správa zde sehrává nezastupitelnou objektivní úlohu, což znamená, že při její výstavbě musíme respektovat obecné principy vědeckého řízení. Jsou to pravidla, která se obecně dotýkají jak principů výstavby, tak i činnosti orgánů za socialismu a je třeba je proto vzhledem k jejich závažnosti uvést vcelku. Náleží k nim demokratický centralismus, objektivnost, konkrétnost, optimálnost a efektivnost, hlavní článek, stimulování, územně odvětvový princip.

Organizačně technické principy výstavby státní správy představují základní pravidla výstavby organizační struktury správního aparátu, odrážejí sociálně ekonomickou podstatu státu a jsou vytvářeny pod vlivem zvláštností a zákonitostí rozvoje socialistické společnosti. Pro vyjádření celkového postavení a úlohy určitého článku či soustavy článků správního aparátu v té či oné variantě je rozhodující zvolené kritérium, které realizuje tyto principy, resp. možnosti v rámci určitého souboru dnes k dispozici jsooucích strukturálně organizačních a technických nástrojů. Lze z nich vytvářet jednak vnitřně strukturované orgány a jednak soustavy systémově organizovaných součástí jednotného správního aparátu, přičemž východím je jejich státněprávní zakotvení a vymezení funkcí, které pokračuje v jejich správněprávní poloze. Lze v této souvislosti poznamenat, že

³⁾ Atamančuk G. V.: Gosudarstvennoje upravlenije: Problemy metodologii pravovo issledovanija. Moskva 1975, s. 144—145.

mnohé praktické poznatky poskytují po preskriptivním zpracování obecně teoretický návod, jak lze organizovat správní struktury. Jak se potom daří tato zobecnění realizovat, záleží na výše zmíněných faktorech i na skutečnosti, že do těchto principů se promítají teritoriální a demografické momenty, snaha o odvětvovou vyváženost a soulad i funkční aspekty činnosti.

V neposlední řadě jsou to také některá obecná pravidla plynoucí z obecné teorie organizace, která platí a mají svůj význam i při výstavbě složité organizační státně správní soustavy. Tato dnes již klasická (a z tohoto hlediska) normativní pravidla s možností využití ve státní správě jsou shrnována do těchto základních principů: dělby práce, abstraktních pravidel, hierarchie, delegování, komunikačních kanálů, odměn, jednoty příkazování a rozpětí řízení.⁴⁾ Vzhledem k praktické aprobaci těchto vedoucích zásad je vhodné využívat všech možností, které poskytují, což však neznamená jejich automatické přejímání a aplikaci, ale tvůrčí přizpůsobování situaci v podmínkách celé správní soustavy se zaměřením na racionalitu a efektivnost. Současně je třeba hledat další cesty a možnosti zdokonalování organizace a výstavby orgánů státní správy, a to s využitím dalších výsledků obecné teorie organizace, která představuje významný zdroj poznatků pro tuto oblast; hovoří se nyní o tzv. organicko-adaptivních strukturách, dynamické organizaci, programové cílových strukturách apod.

Vycházejíce z těchto základních obecně teoretických postulátů, socialistická správní věda se zabývá některými dalšími principy, které jsou typické především pro státní správu (a často jen pro ni). Také tyto principy představují teoretický základ pro výstavbu systému státní správy. Nejde však jen o principy výstavby systému správního aparátu jako celku, ale současně je třeba se zabývat také principy výstavby systémů orgánů státní správy a vnitřní strukturou jednotlivé složky, resp. orgánů státní správy jako takového. Principy mají tu zvláštnost, že jsou používány ve sféře výkonu státní moci, kde usilují o zásadní jednotu podzákonné, nařizovací a výkoné moci v organizačních formách, které jsou právem regulované i regulovatelné. Současně je třeba zdůraznit, že jsou státoprávně i *via facti* nadány politickým obsahem v nejvlastnějším smyslu slova.

M. Máša⁵⁾ provádí obecnou analýzu členění systému socialistického

⁴⁾ Máša M.: Teorie řízení a správy. Praha, UK 1970, s. 90—91; Některé koncepte a principy teorie organizace a jejich význam pro efektivní správní činnost. Správní právo, 1975, č. 8, s. 458—471; Potencionální rozpětí řízení a velikost organizačních jednotek ve státní správě. Správní právo, 1974, č. 7, s. 392—403. Podobně vymezuje rysy soudobých velkých institucí i Míček M.: Unifikace nebo diferenciacie formálních organizačních struktur institucí různého typu? Sociologický časopis, 1972, č. 4, s. 404 až 405.

⁵⁾ Máša M.: Technicko-organizační principy výstavby soc. státní správy. Správní právo, 1978, č. 3, s. 160.

správního aparátu z hlediska způsobu stanovení kompetence kombinovaného se způsobem provedení dělby práce na dvě základní varianty — organizační systém územní a odvětvový, které jsou doplněny paralelním organizačním systémem funkčním. Tyto systémy představují základní organizačně technické možnosti výstavby správního aparátu, jejichž využití nám umožňuje provádět nutnou organizační výstavbu, která představuje bázi dalšího organizačního členění.

Za základní a rozhodující organizačně technický princip výstavby správního aparátu je považován princip územně výrobní, který v rámci demokratického centralismu k zajištění jednoty centra a místa v sobě vzájemně a nerozlučně spojuje územní a výrobní principy, jež vytvářejí tento jeden — základní. Územní princip reprezentuje organizační kompetenci, kterou obvykle nazýváme obecnou (typická pro víceodvětvové orgány), kdežto výrobní princip zahrnuje princip odvětvový a funkční, který se promítá do působnosti zvláštní.⁶⁾ Orgány budované na výrobním principu (které jsou striktně vzato územním principem podmíněny také) mohou být a také často jsou podřízeny, resp. řízeny územními orgány — tedy po dvou liniích. Lze říci, že se vlastně (podmíněně chápáno) jedná o principy územně odvětvový i územně funkční a naplňuje se i v této podobě již tradovaná vnitřní jednotka principu územně výrobního. Toto pojetí koresponduje jednak s charakteristikou funkčního systému jako paralelního činitele v obecné charakteristice M. Máši a jednak s charakteristikou územního principu jako typického pro víceodvětvové orgány a výrobního (odvětvového) pro kompetenci zvláštní.⁷⁾

Realizace odvětvového a funkčního principu se promítá i do vnitřní strukturalizace toho kterého správního orgánu a do vzájemných vztahů mezi systémy orgánů státní správy.

Vzájemné vztahy mezi složkami jednoho orgánu státní správy (v rámci jednoho stupně) mohou nabývat podoby lineární, funkční a lineárně štábní. Doplněním o tzv. pravidlo změn struktury je výhodné využívat tyto možnosti strukturalizace v kvalifikovaných situacích při výstavbě orgánů a stanovení jejich článků. V tomto případě je spíše vyzvedáno jako kritérium charakter a rozsah pravomocí a teprve sekundárně se hovoří o principu dělby práce promítajícím se do vnitřní struktury.⁸⁾

Systémy orgánů státní správy jsou budovány na základě kombinace principu funkčního a odvětvového, resp. kombinace funkčních a odvětvových

⁶⁾ Máša M.: cit. práce, s. 160. Kol.: Vědecké základní státní správy v SSSR, Praha 1974, s. 104. Podobně Delong V.: cit. práce, kde vymezuje ještě systém kombinovaný, s. 166.

⁷⁾ Viz Delong V., když hovoří o systému územně výrobním (odvětvovém). Cit. práce, s. 170.

⁸⁾ Kol.: Vědecké základy státní správy v SSSR, s. 108—113. Podobně Delong V., cit. práce, s. 164—170.

vých složek na té které úrovni, jež individualizují charakter orgánů v návaznosti na charakter jejich postavení v rámci státních orgánů, kompetenci a pravomoc i vzájemné vazby vzhledem k celku. Z hlediska vzájemných vztahů mezi orgány státní správy je známé Starościakovo vymezení těchto způsobů: přímé řízení, systém funkčního řízení, systém koncentrovaného řízení a systém omezeného funkcionalismu. Také pro tyto systémy je důležité vnitřní uspořádání částí, ale vzhledem ke způsobu a formám řízení rozhodující často zůstává otázka kompetence.

K organizačně technickým principům výstavby (v širším slova smyslu) jsou dále řazeny některé systémy, které jsou pro státní správu typické, avšak vyjadřují v některých případech spíše „technickou stránku“ vlastní výstavby organizace a mnohdy i fungování správních orgánů. Řadíme k nim principy: kolegiální a monokratický, volební a jmenovací, koncentrace a dekoncentrace, centralizace a decentralizace. Současně bývají prováděny i klasifikace orgánů státní správy podle jejich právních základů, podle subjektů, které je vytvářejí, podle územní kompetence, podle vzájemných vztahů, podle řešení záležitostí v rámci právní činnosti orgánů apod.⁹⁾ Zde obvykle záleží na zvoleném kritériu, které by však vždy mělo odpovídat dané rovině zkoumání.

Otázka adekvátní organizační struktury a její výstavby je faktorem, který do značné míry rozhoduje o naplnění úlohy státní správy ve společnosti. Úspěšné vyřešení vztahu struktury a funkce ve správním aparátu je jedním z předpokladů, umožňujících regulovat společenské vztahy na základě norem správního práva. Zkoumání musí vycházet z poznání reálného postavení socialistické státní správy a výstavby jejích orgánů — poznání systému i jeho jednotlivých prvků (deskriptivní stránka) a současně musí usilovat o formulaci takových doporučení, která obohacují úroveň znalostí využívaných při výstavbě správního aparátu (preskriptivní stránka).

⁹⁾ Srov. např. Starościak J.: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 1966, s. 58—59, 117 n. Máša M.: *Technicko-organizační principy výstavby soc. státní správy*. Správní právo, 1978, č. 3, s. 163—167. Delong V.: cit. práce, s. 159, 161—162, pozn. na s. 163. Bohatě zpracovaný přehled principů organizační výstavby soustavy státní správy podává Gašpar M. a kol.: *Čs. správní právo*. Bratislava 1973, s. 158—162.