

SPRÁVNÍ VĚDA

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Správní věda nebo správní vědy?

Problém, zda je jedna nebo více správních věd není nový, objevuje se už v 19. stol. ve spojení s členěním původní kameralistiky (policejní vědy).

Např. Peters používá členění správní vědy na následující odvětví:

- správní nauka,
- správní právo
 - obecná část
 - zvláštní část,
- správní politika.

Správní nauka = věda, která pojednává o skutečném stavu správy, popisuje ji v jejích jevových formách, systematicky ji pořádá, objasňuje pojmy, ukazuje na příčinné souvislosti a základy správy a zkoumá cíle správy.

Věda o správním právu = normativní věda, která pojednává o tom, co býti má; předmětem jejího zájmu jsou normy, podle nichž má být správa vedena.

Správní věda nebo správní vědy?

Správní politika = obdobně jako etika nebo estetika je vědou hodnotící, která buď hodnotí správu podle předem stanovených měřítek, nebo objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy.

V dnešní době již neobstojí předpoklad, že každá vědecká disciplína, jejímž předmětem je (také) správa, musí být součástí správní vědy ve smyslu Petersova dělení. Proces diferenciací vědních oborů a zájem o fenomén správy z různých zorných úhlů vede k závěru, že **není jedna správní věda, ale skupina správních věd**, z nichž mnohé toto označení ani nemohou akceptovat, protože dominující předmět jejich studia není správa, ale jiný, širší nebo užší jev.

A. Merkl v této souvislosti zdůrazňoval, že *„správní vědy mohou mít za svůj předmět buď správní politiku, nebo správní právo, nebo správní praxi.“*

Začíná převažovat názor, že současná **věda o veřejné správě** není obsahově shodná se starší **správní naukou**. Tento rozdíl se mnozí autoři snaží postihnout právě používáním nových označení – **správní věda, public management**.

Správní věda nebo správní vědy?

Veřejná správa je tak v současnosti v rovině v úvahu přicházejících vědeckých přístupů k ní, souhrnně označitelných jako „správních věd“, předmětem zkoumání (a to vždy pod jiným zorným úhlem pohledu):

- správní nauky, či správní vědy v užším pojetí,
- správního práva, resp. vědy správního práva,
- správní politiky.

Vedle **administrativní komparatistiky** (ať už vertikální či horizontální) je současné standardní pojetí „**správních věd**“ ještě doplňováno či modifikováno vlivem moderních univerzalistických **manažerských přístupů**, a to v důsledku jistého prolínání veřejné správy a soukromé sféry.

Pode **P. Průchy** *„Současné vědecké přístupy ke správnímu právu a veřejné správě a poznatky jimi učiněné svědčí tomu, že pro moderní společnost bude charakteristická stále menší potřeba administrativní regulace, přičemž 21. století má být stoletím moderních reforem veřejné správy.“*

Věda správního práva a správní věda

Věda správního práva

- navazuje na poznatky obecné právní vědy s bohatým předchozím historickým vývojem řady filozofických přístupů;
- její vznik a následující rozvoj byl poměrně rychlý;
- byla konstituována prakticky souběžně se vznikem správního práva jako samostatného právního odvětví;
- je typickou společenskou vědou, neboť správní právo upravuje postavení a chování daných subjektů ve společenských vztazích;
- předmětem vědy správního práva je normativní regulace veřejné správy – tzn. správní právo;
- zabývá se právními normami, instituty a právními předpisy, jejich vnitřní strukturou, vzájemnými souvislostmi a také správním právem jako uceleným právně normativním systémem;
- je vědou systémovou, systémově se zabývající jak obsahem, tak formou správního práva jako právního odvětví;
- Její poznatky slouží ke zdokonalení správního práva, ke zvýšení jeho efektivnosti (proto jsou její poznatky využitelné nejen v procesu aplikace platného práva, ale i v procesu tvorby nového práva).

Věda správního práva a správní věda

Věda správního práva

- předmětem svého zkoumání se zabývá v celé jeho šíři, přičemž, aby náležitě plnila svoji funkci, musí s ohledem na aktuálnost společenských potřeb věnovat vždy zvýšenou pozornost těm okruhům a problémům svého zájmu, které naléhavěji vyžadují vědecké posouzení a řešení;
- disponuje pro zkoumání předmětu svého zájmu příslušnými metodami, ať už jde o metody obecné (systémové a srovnávací, včetně metody historicko-srovnávací), anebo metody specifické (deduktivní, formálně logické a interpretační);
- s použitím uvedených metod dospívá při zkoumání svého předmětu k určitému relativně stabilnímu vědeckému pojetí a chápání správního práva jako specifického právně normativního systému – definuje jeho obecné pojmy, dává odpověď na jeho obecné otázky, vymezuje jeho vnitřní systém a charakterizuje zákonitosti jeho fungování;
- V současnosti je v ČR rozvíjena především vědeckým pracovištěm Akademie věd ČR, a dále na jednotlivých právnických fakultách – její pozornost je zaměřována na nejaktuálnější úkoly spojené s aktuálně probíhající reformou správního práva a veřejné správy (D. Hendrych, V. Mikule, V. Sládeček, V. Vopálka).

Věda správního práva a správní věda

Správní věda

- navazuje zejména na poznatky tzv. katedralistiky, později pak na poznatky obecné teorie organizace;
- její význam jako relativně samostatné vědní disciplíny spočívá především v tom, že je projevem nezbytnosti zkoumat veřejnou správu z pohledu jejího faktického resp. reálného fungování;

Podle **F. Vavřína** *„Správní věda je nauka o tom, jak při správní činnosti lze účelů státu dosáhnouti co nejlépe, nejvýhodněji a nejvhodněji. Správní věda je tudíž nauka praktická, politická.“*

- je svou podstatou vědou společenskou, současně však v sobě obsahuje a vykazuje také některé prvky věd přírodních a technických;
- zkoumá realitu správněprávní praxe jako ucelený komplex jevů ovlivňujících její efektivnost v podmínkách jejího reálného fungování při respektování rámce platného správního práva (je disciplínou komplexní).

Věda správního práva a správní věda

Veřejná správa je v souladu se svým právním vymezením pojmem, který zahrnuje jak **organizaci** veřejné správy, tak **činnost** s povahou veřejné správy. Pro tuto organizaci a činnost přitom, a to v podstatě bez ohledu na jejich právní vymezení, platí určité obecné zákonitosti a pravidla jako pro každou jinou organizaci s příslušnou organizační strukturou, stejně jako pro každou jinou společenskou řídicí činnost, jíž v nejobecnějším smyslu veřejná správa je.

Správní věda jako svůj předmět zkoumá organizaci veřejné správy, její vnitřní strukturu, faktickou efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy.

Správní věda se zaměřuje na reálnou, právem podmíněnou organizaci a činnost veřejné správy. Analyzuje organizační formy, zkoumá způsoby nejúčelnější kombinace funkce veřejné správy, jejich rozdělení mezi jednotlivé složky, i zákonitosti konkrétních způsobů činnosti.

Hlavním posláním správní vědy je zkoumat způsoby zdokonalování veřejné správy.

Věda správního práva a správní věda

Správní věda

- je vědou systémovou, zabývající se jak organizací tak činností veřejné správy;
- její poznatky slouží především k bezprostřednímu zdokonalování organizační struktury i příslušných procesů, jakož i dílčích postupů a činností při realizaci veřejné správy, a to aniž by bylo třeba provádět změny v platné právní úpravě;
- smyslem poznatků správní vědy je však i jejich uplatnění a případné zohlednění při změnách platného správního práva;
- jako věda zkoumající správní praxi musí (stejně jako věda správního práva) reagovat na společenskou objednávku a vycházet ze společenských potřeb – smyslem poznatků získaných ze současnosti či minulosti správněprávní praxe je jejich využití v budoucnosti;
- za použití specifických metod exaktně poznává, posuzuje a vyhodnocuje organizaci a činnost správněprávní praxe, a vytváří relativně stabilní systém modelů, návodů a doporučení pro správněprávní praxi;
- navrhuje a doporučuje racionální a funkční uspořádání organizační struktury veřejné správy, specifikuje zákonitosti vzájemných organizačních vztahů, vymezuje obecná pravidla rozhodovacích procesů ve veřejné správě a poskytuje návody pro komplexní racionalizaci činnosti orgánů i samotných pracovníků odborného aparátu veřejné správy.

Věda správního práva a správní věda

Společným cílem vědy správního práva a správní vědy a posláním obou těchto disciplín je trvale zajišťovat zdokonalování veřejné správy, a to jak v rovině její právní úpravy, tak i v oblasti jejího reálného uskutečňování.

V tomto smyslu **správní věda** vzhledem ke svému zaměření (předmětu zkoumání) významným způsobem **doplňuje vědu správního práva**.

Zatímco **věda správního práva** zkoumá veřejnou správu jako jev upravený normami správního práva, tedy prakticky normy správního práva a jimi upravené společenské vztahy, **správní věda zkoumá** veřejnou správu jako komplex jevů a procesů, jež jsou výrazem fakticity správněprávní praxe v mezích platného správního práva.

Věda správního práva je vědou o správním právu ...

X

Správní věda je vědou o veřejné správě ...

Předmět správní vědy

Předmětem správní vědy jsou správní skutečnosti, kterými se rozumí zejména úkoly veřejné správy, její organizace, pracovníci a funkcionáři, správní jednání, rozhodovací procesy, reformy modernizace, vztahy k okolí.

Pro **vymezení předmětu správní vědy** je nutné zdůraznit, že:

- pojem správy je indiferentní vzhledem k různým vědním oborům; proto žádný z nich si nemůže osobovat právo tento jev výlučně a závazně v celé šíři definovat a vykládat;
- předmětem správní vědy nemůže být veškerá správa, ale jen správa veřejná;
- veřejná správa má tři základní aspekty – funkční, organizační (institucionální) a personální

Správní věda zaujímá speciální postavení mezi jinými vědními obory jako **obor, jehož jediným předmětem zkoumání je veřejná správa ve svém celku**. Správní věda musí mít také svůj praktický smysl a cíl – tím je zkoumání skutečného stavu veřejné správy a jeho analýza, popř. návrhy na opatření ke zlepšení stavu správy.

Integroující úloha správní vědy

Správní věda by měla plnit úlohu integrujícího vědního oboru, což spočívá v následujících funkcích:

- disponovat informacemi o veřejné správě, které mohou působit na zaměření programů studia veřejné správy (i v jejích dílčích aspektech), formulovat okruh základních problémů, podněcovat řešení a dávat doporučení ke konkrétním opatřením (**funkce programová**);
- koordinovat studium veřejné správy (**funkce koordinační**);
- integrovat poznatky jiných vědních oborů a organicky je aplikovat na veřejnou správu, zejména ve věci její modernizace a zvyšování výkonnosti a kvalifikace (**funkce aplikační**);
- vytvářet vlastní vědecké poznatky, metody a vlastní pojmový aparát (**funkce poznávací**).

Správní věda jako sociální vědní obor

Správní vědu zařazujeme do sociálních věd, v tomto smyslu ji můžeme vymežit jako ***sociální vědní obor o veřejné správě***.

Správní vědu v tomto smyslu lze též širěji vymežit jako ***sociální vědu o racionálním uspořádání veřejné správy za účelem dosahování její efektivity, demokratičnosti a otevřenosti při obstarávání veřejných záležitostí***.

K základním problémovým okruhům správní vědy by vždy měly patřit tyto:

- postavení veřejné správy ve státě a její vztah k občanům a organizacím při plnění veřejných úkolů,
- rozhodování a rozhodovací procesy ve veřejné správě,
- organizační výstavba veřejné správy,
- pracovníci ve veřejné správě, jejich kvalifikace a postavení,
- finanční a materiální zabezpečení veřejné správy,
- modernizace činností a organizace veřejné správy.

Správní politika

Tradičnímu pojetí správní vědy odpovídá existence **správní politiky** a její zařazení do soustavy **správní vědy** vedle **správní nauky** a **vědy správního práva**.

Správní politice se přisuzuje funkce hodnotit a verifikovat výsledky jiných vědních oborů z oblasti veřejné správy a na základě provedeného zhodnocení podávat návrhy místům, která jsou subjekty nebo vykonavateli veřejné správy. **Správní politika** se ptá, zda a nakolik je veřejná správa uspořádána účelně vzhledem ke stanoveným cílům a z nich plynoucím úkolům.

Správní politika je vědním oborem podněcujícím správní reformy a modernizaci veřejné správy na základě přijatých hodnot politických, ekonomických, sociálních a kulturních.

Právem se poukazuje v souvislosti se správními reformami na to, jaký význam pro jejich zdárný průběh mohou mít správní věda (nauka) na jedné straně a správní politika na straně druhé – úspěch totiž může mít jen takové reformní řešení, které vychází ze solidních znalostí veřejné správy.

Reformy a modernizace veřejné správy

Správní reformy, modernizace, popř. jiné kroky k větší výkonnosti veřejné správy představují oblast, kde se konkrétně mohou uplatnit poznatky správní vědy. Žádná změna ve veřejné správě však není jen problémem technickým – právním, ale především problémem politickým, neboť na politické vůli kompetentních činitelů, zda a jaká opatření budou provedena.

Reforma veřejné správy představuje proces, který má svou stránku **obsahovou** (co se má změnit) a **časovou** (časový horizont jednotlivých kroků a jejich posloupnost).

Reformou veřejné správy rozumíme změny v jejích základních aspektech, tj. ve funkcích (úkolech) organizací a jejich zaměstnanců. O rozsahu a zaměření reformy rozhoduje **strategie**, která jasně vymezí cíle reformy a její časový horizont.

Za **reformní kroky ve veřejné správě** bychom neměli považovat dílčí změny v organizaci veřejné správy nebo zavádění progresivnějších technik, pokud to nejsou kroky v rámci širšího procesu změn.

Reformy a modernizace veřejné správy

Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že **správní reformy se týkají** zejména:

- snižování nákladů na veřejnou správu nebo některou její část;
- zdokonalování struktury rozhodování cestou centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace rozhodovacích pravomocí;
- posilování služebnosti správy a jejího sbližování s občany (demokratizace);
- zavádění nových metod, technik a pracovních postupů za účelem lepšího chodu veřejné správy a dokonalejší interakce jejích složek;
- přípravy a odborné úrovně zaměstnanců veřejné správy.

V právních státech se tradičně reforma veřejné správy pohybuje v rámci platného ústavního pořádku. Změna ústavy za účelem provedení reformy veřejné správy se považuje za zcela nový aspekt vyvolaný rozsáhlejšími změnami, ne jen reformou veřejné správy.

Reformy a modernizace veřejné správy

V souvislosti s reformními procesy ve veřejné správě bývalých komunistických zemí v 90. letech 20. století se rozlišují **čtyři fáze reformního procesu**:

- **transformace** starého právního, politického a ekonomického řádu, který se zhroutil, ve formování nových institucí a struktur (např. pluralitní politický systém, svobodné volby, revize obsahu veřejného sektoru);
- **konsolidace**, která následuje po transformaci, v tomto období vzrůstá politická stabilita dovolující systematický přístup deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství;
- **modernizace** jako výraz potřeby odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci na všech úrovních a ve všech odvětvích;
- **adaptace** jako přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v Evropské unii.

Správní reforma není běžnou organizační změnou, je to podstatný zásah do struktury veřejné moci, do vztahu mezi veřejnou správou a občanem, zásahem do života společnosti vůbec.



Děkuji za pozornost 😊