

METODY SPRÁVNÍ VĚDY

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Metodologický základ

Obdobně jako v jiných vědních oborech náleží i ve správní vědě mezi základní východiska předmětu jejího zkoumání (tedy toho, co chce poznat) také její **metodologický základ** (tedy ucelený návod, jak to poznat).

Vědeckou metodou rozumíme systematický (nenáhodný) způsob získávání poznatků a odhalování zákonitostí. **Metodologický základ** je představován relativně uceleným souhrnem těchto metod, které slouží k poznání daného předmětu zkoumání.

Poznávání předmětu správní vědy předpokládá a vyžaduje určitou metodologickou ucelenost. Ve správní vědě jsou aplikovány **metodologické přístupy (metody)**, které jsou používány nejen ve společenských vědách, ale některé z nich např. také v přírodních vědách.

Zkoumání činností, institucí, vztahů a systémů ve veřejné správě vyžaduje z metodologického hlediska respektovat a používat určité způsoby a postupy jejich objasňování a hodnocení. V obecné rovině se jedná především o **přístup systémový a normativní**.

Metodologický základ

Nezanedbatelné je hledisko sledování nutné efektivity, akceschopnosti a racionality v organizaci, činnosti a v působení veřejné správy.

Při konkrétních zkoumáních jsou vedle **obecných empirických** (fakta získávajících – pozorování, experiment) a **racionálních** (logických interpretačních – analogie, indukce, dedukce, analýza, syntéza, abstrakce) **metod** využívány i **metody další**.

Některé z těchto dalších metod jsou typické i pro mnohé jiné vědní obory, jako např. **metoda systémová, metoda srovnávací a metoda historická**. Jiné z těchto dalších metod pak představují relativně ucelenou metodologickou výbavu dalších vědních oborů – např. **metody sociologických výzkumů, metoda normativně dogmatická a metody exaktní** (kvantitativní), které mají velmi blízko k **racionálním metodám** (některé **metody matematické, metody modelování** resp. **kybernetického modelování**) nebo k **metodám sociologickým** (zejména **metody statistické**).

Uvedené metody umožňují zkoumání, popis, poznání a vysvětlení existující praxe veřejné správy a navíc napomáhají formulaci případných závěrů a doporučení pro budoucí praxi.

Správní věda jako teoreticko – praktická disciplína

Správní věda náleží mezi **teoreticko – praktické disciplíny**.

Teoretická stránka správní vědy (zobecněné praktické poznatky, teoretické názory a hypotézy) má svoje zdroje v minulé a v existující praxi veřejné správy a v celé řadě dalších oborů.

Praktická stránka správní vědy se projevuje především v určení a v zaměření poznatků, formulování pravidel a předpokladů pro potřeby aplikace v budoucí praxi.

V tomto smyslu je **správní věda** vědou, která na základě studia právní úpravy a reálií veřejné správy a s využitím předcházejících poznatků a koncepcí, formuluje zobecněné poznatky a teoretická doporučení, hypotézy a normy (včetně námětů de lege ferenda), a to především pro potřeby jejich pokud možno racionální a účinné aplikace.

Z uvedených metod bude dále věnována pozornost metodě systémové, komparatistické, historické, normativně dogmatické, behaviorální, sociologické a také některým metodám exaktním.

Metoda systémová – systémový přístup

Tato metoda je zejména využívána při studiu a popisu funkčního a organizačního pojetí veřejné správy.

Pomocí této metody se **zkoumá fenomén správy jako ucelený soubor** jednotlivých prvků postihující všechny podstatné souvislosti mezi těmito prvky navzájem a mezi jednotlivými prvky a celkem (systémem).

Za **system** je považován celek, např. systém veřejné správy, složený z jednotlivých částí a prvků a vztahů mezi nimi, přičemž jeho kvalita je dána nejen kvalitou částí a prvků, ale i způsobem jejich propojení (vzájemných vztahů).

Vnímání veřejné správy jako celku nám umožňuje chápat tento systém jako souhrn určitých částí (v základním dělení např. státní správy a samosprávy) a vztahů mezi nimi, přičemž tyto části mohou být označovány jako **subsystémy** - tzn. relativně samostatně a účelově orientované části systému, které jsou popsatelné např. z hlediska funkcionálního, institucionálního a normativního.

Metoda systémová – systémový přístup

Důležité je vždy chápat **celostní charakter předmětu popisu** (např. systému veřejné správy ve státě, systému státní správy, systému ústřední a místní státní správy, systému místní samosprávy) a z něj zpravidla plynoucí **víceúrovňové pojetí problematiky**. Podstatnou je skutečnost, že části (prvky) se nezkoumají izolovaně, ale ve vzájemné součinnosti, v procesu fungování celého jejich systému, tedy komplexně a s návazností na vnější souvislosti.

Při studiu veřejné správy se projevuje **systémový přístup** zejména ve **formě strukturálně funkcionální** nebo různým **formálními postupy**.

Strukturálně funkcionální přístup v oblasti veřejné správy znamená, že se zkoumají vazby mezi **úkony veřejné správy** potřebnými k naplňování stanovených úkonů (**dynamický prvek**) a **organizací veřejné správy (statický prvek)**, ale také vztahy obou těchto prvků, nebo každého z nich zvlášť k jiným sociálním systémům nebo přímo k občanům (např. v otázce dostupnosti úřadů občanům). V tomto smyslu je tento přístup podnětný pro demokratizaci správy a racionalizaci, reformu či modernizaci jejích institutů.

Metoda systémová – systémový přístup

Formální postupy představují všechny techniky, které usilují o řešení problémů pomocí formálních modelů. Daný problém, např. optimální uspořádání určité organizační struktury se nejprve převede do „formálního jazyka“ a v tomto jazyce se problém řeší. Význam těchto postupů je efektivní jen tehdy, když výsledky řešení mohou být převedeny zpět do pojmosloví příslušného vědního oboru. Možnost uplatnění formálních postupů je tedy vázána na splnění dvou základních podmínek:

- musí existovat možnost „překladu“ problému do „formálního jazyka“;
- Interpretace řešení musí přinést pro správní vědu významné poznatky.

Systémový přístup při studiu veřejné správy nelze absolutizovat, kriticky se upozorňuje zejména na dva **nežádoucí extrémy**:

- tendence vybírat a řešit pouze takové problémy, na které lze uplatnit systémové postupy;
- tendence k povrchnímu spekulativnímu užívání systémové terminologie bez vazeb na fakta a bez možnosti verifikace.

Metoda komparatistická

Je metodou poměrně často aplikovanou, má dlouhou a bohatou tradici, což je dáno **přirozenou lidskou snahou po srovnávání** vybraných základních, vedlejších, někdy i nepodstatných, podobných a případně odlišných znaků.

Podstatou této metody je **srovnání minimálně dvou činitelů** – toho, který se srovnává a toho, který je s ním srovnáván (např. systémů veřejné správy ve dvou a více státech), a to vždy z určitého hlediska. Takovými zkoumanými hledisky mohou být např. struktura a fungování veřejné správy, koordinace ve státní správě, charakter a úroveň státní služby, právní úprava určitého institutu.

Záleží také na **rozsahu a záběru předmětu srovnání**. Lze tak hovořit např. o srovnání v mezinárodním nebo vnitrostátním měřítku.

Komparace musí být **tvůrčí a koncepční**, neboť se nejedná jen o popis, registraci nebo časový postup, ale především o celkový výsledek vypovídající o podobnostech a odlišnostech s předpoklady pro tvorbu závěrů.

Metoda historická

Souvisí úzce s metodou komparatistickou, někdy proto bývá označována i jako **metoda historickosrovnávací**.

Historický přístup ke zkoumání předmětu správní vědy spočívá především ve schopnosti a způsobilosti poznat a srovnat konkrétní nebo případně již i zobecněné poznatky z hlediska jejich trvalosti nebo dočasnosti, změn v čase a případně i v prostoru. Takto lze poznávat a srovnávat v čase jednu a více činností, procesů, jevů a institucí ve veřejné správě.

Studiem jednotlivých historických období se mohou získávat poznatky o podobě a vývoji zkoumaného problému, co jej ovlivnilo a formovalo dříve a co z toho je podstatné nyní. To má zejména význam pro stávající přístup ke zkoumaným otázkám, neboť znalosti vývoje a zkušenosti spoluvytvářejí kvalifikované možnosti pro posouzení trvalosti nebo přechodnosti shodných a obdobných podmínek a prostředí, klíčových činitelů a právních institutů, efektivnosti právní úpravy a hlavních vývojových tendencí.

Používání této metody by nemělo představovat jen „výlety“ do minulosti, ale mělo by vést k aktivní reflexi pro současné potřeby veřejné správy.

Metoda normativně dogmatická

Pro správní vědu je důležité vycházet při studiu konkrétního problému z jeho existující pozitivněprávní úpravy a normované podoby.

V této souvislosti se dostáváme do polohy uvažování v rovině „*co býti má*“.

Metoda normativně dogmatická nám umožňuje poznat správně procesní a materiálně regulativní znaky veřejné správy, její právně významné formy činnosti a instituce. Podobu těchto institucí, činností, vztahů a procesů lze do určité míry a do určitého stupně (tj. do úrovně jejich pozitivně právní úpravy a nutnosti zajištění zákonem předpokládaného stavu) poznávat na základě interpretačních formálně logických (především deduktivních) postupů.

D. Hendrych hovoří o **juristickém přístupu**, který soustřeďuje pozornost především na normativní stránku správy, tedy na formální aspekty. Jde o orientaci nezbytnou, neboť výstavba i fungování veřejné správy mají výrazné právní aspekty. Právní jednání je důležitou formou realizace správních úkolů.

Metoda behaviorální

Zabývá se především odrazem veřejné správy v jednáních, postojích, psychických stavech a v jejím hodnocení ze strany jednotlivce. Behaviorismus se tedy věnuje tomu „**co je**“.

Snahou je získat maximum informací, k čemuž slouží především metody a techniky kvantitativního, empiricko-sociologického a sociálně psychologického přístupu, které předpokládají další kvantitativní (např. statistické) zpracování.

V první řadě se jedná o shromažďování hodnověrných poznatků, které umožňují empiricky ověřitelné závěry.

Metody používané v sociologickém výzkumu

Protože správní věda je sociální vědou, je přirozené, že používá také metody, s nimiž se pracuje v **empirickém sociálním výzkumu**.

Informace, které výzkum veřejné správy potřebuje, jsou buď **otevřené** (tzn. obecně dostupné – např. pravidelně zveřejňované statistické údaje) nebo **uzavřené** (vyžadují zvláštní šetření nebo interpretaci informací otevřených).

Metody používané v sociologickém výzkumu

Význam a průkazná vypovídací hodnota údajů získávaných aplikací sociologických metod se často odvíjí především od možnosti a schopnosti zajištění a zjištění mínění určitého statisticky významného vzorku respondentů.

Pozorováním získáváme požadované údaje tak, že zaznamenáváme chování určitých osob. Pozorování může být přímé nebo nepřímé, strukturované nebo nestrukturované (volné), otevřené nebo skryté.

Dotazování (interview) přináší (na rozdíl od pozorování) subjektivní výsledky, protože je založeno na výpovědích osob (respondentů) o skutečnostech, nikoliv na bezprostředním pozorování těchto skutečností. Správnou volbou otázek a respondentů lze získat reprezentativní vzorek informací o skutečnostech nebo o názorech lidí. Dotazování se může uskutečňovat buď pomocí standardizovaného dotazníku nebo volně. Větší věrohodnosti výsledků dotazování může napomoci jeho opakování po určité době, avšak u stejné skupiny osob (průzkumy veřejného mínění).

Metody používané v sociologickém výzkumu

Analýza písemností představuje pro výzkum v oblasti veřejné správy významnou pomoc, neboť veřejná správa je svým způsobem na písemném projevu založena. Dokumenty o veřejné správě (např. zákony a jiné právní předpisy, politické dokumenty, rozpočty, kontrolní zprávy, stížnosti a podněty občanů a způsob jejich vyřízení), ale i písemnosti správních úřadů a jiných vykonavatelů veřejné správy (např. vydané správní akty a jiná opatření, smlouvy, zápisy ze schůzí kolegiálních orgánů, vnitřní předpisy) mají značnou vypovídací schopnost a jsou poměrně snadno dosažitelné. Z hlediska výzkumu jde zejména o to, aby dokument co nejvíce a věrohodně vypovídal o zkoumaném jevu, důležitá je i aktuálnost nebo naopak stáří dokumentu nebo listiny.

Experiment se odlišuje tím, že není určen ke zjišťování údajů. V oblasti veřejné správy se experimentu jako metody studia používá poměrně zřídka. Experimentovat je tu možné jen u určitých dílčích souborů, a to za účelem ověření teoretických konstrukcí sledujících vhodnost nových postupů ve správních činnostech, změn v organizačních strukturách či nových informačních systémů před jejich definitivním zavedením do správní praxe.

Exaktní metody

Jedná se o skupinu metod a technik zkoumání, mezi něž patří např. **statistické metody**, které tvoří přechod k vlastním **kvantitativním (matematickým) metodám** a dále **metody formalizace, obecného a kybernetického modelování** a případně i různé **experimentální postupy**.

Použití **statistických metod** spočívá v kvantifikujících zjišťováních týkajících se však pouze těch činností, vztahů, názorů, hodnot, postojů a jevů, které lze v souvislosti s veřejnou správou a s jejím působením matematicky vyjádřit. Získané statistické závěry přispívají k možným úvahám o budoucím vývoji, o základních tendencích a vlivech.

Předpokladem použití **metod formalizace** a **matematických metod** je možnost formalizace, popisu a zpracování výchozích údajů, tj. určitých činností, vztahů, procesů, jevů a institucí, které tak získávají určitou modelovou podobu (např. pomocí symbolické logiky). Konkrétně se zejména u matematických metod jedná o problematiku aplikace metod optimalizace rozhodovacích procesů, teorie her, simulačních her apod. Podmínkou je obezřetné nakládání s výchozími údaji, které vyžadují především objektivizaci. Důležitá je také přiléhavá formulace zadání a následně pak objektivní, odborná a včasná interpretace výsledků a jejich užitečné využití.

Exaktní metody

Obdobné požadavky lze vznášet i na aplikaci **metody kybernetického modelování**, s tím, že se ještě zvětšuje riziko vyplývající z popisného a modelově zjednodušujícího přístupu ke složitému a složenému předmětu výzkumu.

Význam experimentálních metod a postupů spočívá ve správní vědě především v koncepční „laboratorní“ simulaci a posuzování modelových imitací určitých situací a budoucích postupů ve veřejné správě.

Pokud jde o metody správní věd, přichází zde tedy v úvahu využití jak **obecných metod**, jimiž jsou **metody systémové a srovnávací**, tak rovněž **metod specifických**, k nimž patří zejména **metody induktivní**.

Za použití těchto metod pak správní věda exaktně poznává, posuzuje a vyhodnocuje organizaci i činnost správně právní praxe a vytváří určitý relativně stabilní systém modelů, návodů a doporučení pro správně právní praxi. Navrhuje a doporučuje racionální a funkční organizační 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.



Děkuji za pozornost 😊