

Přehled tematických modulů („klíčová slova“, povinná literatura, kontrolní otázky)

MODUL 1: Stát, veřejná správa a správní věda

Stát jako formalizovaná instituce (teritorium, suverenita, obyvatelstvo), státní moc, její legalita a legitimita, veřejná moc, materiální a formální funkce státu, veřejné úkoly, veřejný zájem. Řízení a správa, soukromá a veřejná správa, státní správa, zájmová a územní samospráva, výkonný, podzákonný a nařizovací charakter státní správy. Pojem a předmět správní vědy, obecné a zvláštní metody správní vědy, věda správního práva, interdisciplinární charakter současné teorie veřejné správy.

Povinná literatura:

- FILIP, J. - SVATOŇ, J. - ZIMEK, J. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 9-21. **13 s.**
 HENDRYCH, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 11-23, 39-50. **25 s.**

Kontrolní otázky

1. Co to je materiální a formální funkce státu?
2. Jaký je rozdíl mezi státní mocí, veřejnou mocí a správou?
3. Jaké jsou rozdíly mezi státní správou a samosprávou?
4. Charakterizujte rozdíl mezi klasickou a současnou správní vědou.

1. Stát jako instituce
2. Správa a její klasifikace
3. Vymezení správní vědy

faktický nedostatek některého ze tří konstitutivních prvků státu (sám uvádí příklad státu anektovaného agresorem).⁸

Na odlišnou stránku povahy státu, a vztahu společnosti k němu, má polyvalentní pojem státnosti. Z více významů tohoto pojmu má pro pedagogické účely nejvýraznější vypovídací hodnotu pojetí státnosti jako:

- psychického vztahu (tíhnutí) určité (zpravidla národní) společnosti ke státu jakožto k formě její existence (Třešník)
- souboru idejí, názorů a teorií o postavení a smyslu fungování státu v dějinném vývoji společnosti⁹
- právní státnosti neboli právní státnosti, která je založena na ústavě a v ní zakotvené formě dělby moci (ústavní stát), na svrchovanosti práva, vázanosti zákony a konečné na soudní ochraně práv a svobod občanů (právní stát).

Podle Vincenta „Státnost nereprezentuje jen soubor institucí, ale také *souhru postojů, postupů a koderů chování, ve zkratce závořilosti, která je spojena s civilizací*.“¹⁰ V tomto smyslu státnost vystupuje jako komplex institucí, myšlenek a hodnot, přičemž některé z nich mají (nalézají) právní vyjádření. Jiné myšlenky a hodnoty pak vypovídají o vztahu společnosti ke státu; v širším smyslu lze dokonce hovořit o státní kultuře společnosti a o úrovni této kultury.

1:2 Stát jako instituce

1:2.1 Obecná charakteristika instituce

V uvodovacím výkladu často užívané slovo instituce sloužilo především pro označení subjektů organizovaného vyjadřování a zprostředkování společenských vztahů.

Z vývojového hlediska tyto subjekty vznikají nejprve jako produkty určitých stabilizujících se (opakujících se) společenských vztahů. Větším projevem této stabilizace je relativně trvalé spojení vztahů a reprodukce typických činností

⁸ Podrobněji Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část 2. vyd., Brno 1997, s. 79n.

⁹ Podrobněji In: Adamová, K.: K dalšímu výzkumu české státnosti. Právník, 1991, č. 2, s. 163. Stov. také Třešník, D.: České dějiny a česká historikové po 17. listopadu. Český časopis historický, 1990, č. 1-2, s. 114.

¹⁰ Vincent, A.: Theories of the State. Basil Blackwell Ltd. 1987, s. 2.

neboli jejich institucionalizace.¹¹ Vzniká tak jejich organizační základ - instituce, se kterou jsou spojovány určité činnosti. Instituce pak v dalších zajišťuje existenci a rozvoj zejména těch společenských vztahů v návaznosti na které vznikla.¹²

Mezi základní znaky instituce náleží zejména:

- formalizace** (určitá míra zobecnění) jako důsledek institucionalizace a současně také předpoklad další existence a činnosti instituce. Formalizace se týká:
 - struktury, tj. podstatných vnitřních vztahů mezi částmi (prvky) instituce; instituce představuje určitý celek (systém) s vnitřním uspořádáním neboli organizací¹³
 - vnějších projevů činnosti instituce neboli jejich funkcí;
- určitelnost a relativní samostatnost** instituce, která se v dalším projevuje mimo jiné i tím, že:
 - podoba její organizace a rozsah funkcí mohou být v rámci další formalizace rozšiřovány nebo zužovány, a to nezávisle na původních okolnostech vzniku a působení instituce. Nežádoucím a patologickým doprovodným projevem takového postupu může být byrokratické a další jevy známé jako Parkinsonovy zákony
 - instituce jako formalizované subjekty nejsou v moderních společnostech vždy vytvářeny, jen jako důsledek opakujících se společenských vztahů (tedy vlastně *ex post*). Formalizace jako vědomý proces, může spočívat i v programově vytváření institucí pro řešení budoucích situací, resp. společenských vztahů. A to dokonce i tehdy, když ještě nedosáhly práhové úrovně pro jejich vznik (tedy *ante*). Běžněji se může jednat zejména o přípravu či řešení některých budoucích otázek v oblasti státoprávní, správní, vojenské a integrační;
- jisté napětí mezi abstraktní rolí, kterou každá instituce z povahy věci sehrává, a konkrétními společenskými vztahy, v nichž nebo větší míř**

¹¹ Ostatně původní latinské *instituire* znamená zříditi, ustanovit.

¹² Podrobněji viz Svatoň, J. - Jabelková, K.: Člověk, řízení a instituce. Brno 1991, zejména s. 53n. a Kol.: Politologie, Brno 1993, zejména 2.1 a 3.1. Obdobně uvádí Parsons, že instituce jsou nejen výsledkem jednání lidí při vzniku systémů a struktur, ale že jsou i faktorem usměřování tohoto jednání. K formální organizaci stov. také Keller, J.: Sociologie byrokracie a organizace. Praha 1996, s. 11-12.

¹³ Stejně tak uvádí Parsons, že všechny sociální a tedy i politické, státní a právní systémy musí k zabezpečení své existence udržovat určitou strukturu.

taková instituce působí. Tento **dramatický rozměr a dopad** insitucionalizace vzniká z toho, že instituce představuje „jen“ formalizované, a tedy obecně vyjádření společenských vztahů, v podobě v jaké by měly existovat. **V oblasti státu a práva se tento vztah projevuje** v o něco známějším poměru mezi „*sollen*“ a „*sein*“.

1.2.2 Specifika moderního státu jako instituce

Je celkem pochopitelné, že stát jako instituce se vyznačuje zejména takovými projevy její obecné charakteristiky, které její odlišují od ostatních institucí působících ve společnosti. **Specifické znaky státu spočívají především v politickoprávní rovině.**

A. **Stát totiž vystupuje jako instituce (celek), jejíž formalizace je primárně založena na právu. Za výhodiska politické a normativní podoby moderního demokratického státu se považují jeho politická legitimita a legalita (viz 1.3.2), které jej kvalifikují jako univerzální instituci společnosti, tj. jako:**

- státní suverenity** - principu suverenity lidu v podmínkách vlády lidu, pro lid a lidem (viz kap. 5);
- subjekt nejvyšší veřejné moci** - ve vztahu k danému území, tedy moci nezávislé na jiných institucích a jednotlivcích;
- subjekt, jehož všeobecně závazná pravidla chování (právní normy), která jsou součástí jednotného právního řádu, upravují nejen strukturu a systém organizace státu (tedy jeho interno), ale především vypořádají o tom, jak stát působí navenek;**
- subjekt zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve společenských vztazích** a také ve vlastní činnosti. V tomto smyslu je stát institucí, která zajišťuje určitý stav a řád v dané společnosti. K tomu mu slouží prostředky státní mocenského působení, které však může použít jen v souladu a na základě práva a způsobem, který právo předpokládá;

c) **subjekt zajišťování základních podmínek existence společnosti; jedná se o více nebo méně obsáhlé cíle, které vypořádají o již zmíněné péči státu o obecné dobro a výrazněji se projevují v některých jeho funkcích (srov. také 1.7).**

B. **Organizační podoba státu se odvíjí od podmínek a pravidel jeho politickoprávní formalizace. Typickou je proto relativně stabilizovaná podoba jeho organizační struktury a vztahů mezi jejími částmi: K institucionální**

stabilizaci státu totiž přispívá - vedle její normativní (ústavní a zákonné) formalizace - také uplatňování konceptních (státovědou popisovaných) východisek vztahů mezi státními orgány, které lze stručně uvést jako zásady dělbý moci, parlamentarismu a státního zřízení. Právní a konceptní odlišky organizace státu jsou podrobněji uvedeny dále (srov. zejména kap. 2, 4 a 11).

C. **U státu jako instituce bude zřejmě více než výjimkou skutečnost, že institucionalizace nenásleduje vždy až za některými vztahy ve státě a ve společnosti, ale mnohdy je jejich programovým předchůdcem. Ať se již jedná o vznik nebo znovunobvení některých států, jejichž státní instituce vznikaly mimo dané území, formování takových institucí v rámci rozdělitelého se státu nebo vytváření orgánů konfederativního typu. Jinou rovinu představují programové změny a vytváření nových orgánů uvnitř daného státu, a to především tehdy, je-li očekáváno jejich budoucí působení například v integračních, státoprávních, správních nebo vojenských oblastech. Typickým může být vznik orgánu připravujícího a přijímajícího ústavu nebo orgánu majícího nejprve připravit určitou koncepci a v dalším aktivovat činnost podle předpokládaných podmínek (např. v době ohrožení státu, živelných událostí nebo budoucí možné spolupráce uvnitř i vně státu).**

D. **Možné napětí mezi státem jako institucí s jejími abstraktními rolami na straně jedné a konkrétními společenskými vztahy na straně druhé může mít více příčin a také rovin průběhu.**

Z juristického pohledu zpravidla v tomto směru vystupuje do popředí nedodržování práva, a to ať již ze strany státu nebo naopak jednotlivců či jiných institucí. Smyslem je zajistit dodržování podmínek ústavnosti a zákonnosti, které mimo jiné také předpokládá a vyžaduje odborný a kvalifikovaný postup při tvorbě a aplikaci práva.

V rovině představ jednotlivce o své seberealizaci nebo skupin o podobě obecného dobra zajišťovaného státem se pak může jednat o konflikt zájmů. K jeho omezení v občanské společnosti typicky vede uplatňování demokratických mechanismů tvorby, výkonu a kontroly státní moci.

Vztahy mezi státem jako institucí a jeho okolím se mohou vyznačovat oním napětím také v důsledku příčin, které mají svůj původ uvnitř organizace státu. Takovými mohou být například:

- nedostatky ve vymezení právního postavení jednotlivých částí organizace státu (tj. především v případě působnosti a pravomoci státních orgánů),

- nedostatečné posouzení problému nebo nedostatek vůle či dokonce schopnosti jej řešit,
- problémy ve vztazích politických (koaličních) partnerů nebo některých nejvyšších státních orgánů vyplývajících z rozložení politických sil,
- byrokratické postupy, necitlivé projevy státu navenek nebo dokonce nediplomaické postupy státu ve vnějších vztazích.

1.3 Státní moc

Hovoří-li se o myšlenkových dvojicích, které jsou spolu obvykle spojovány, pak jedním z typických příkladů je bezpochyby vztah státu a moci. Koneckonců činnost státu jako univerzální instituce společnosti předpokládá mimo jiné dispoziční schopnost ovlivňovat a měnit chování jiných institucí a jednotlivců. Problematika státu je tradičně spojena s problematikou moci.

1.3.1 K obecné charakteristice moci

Obecná problematika moci je jedním z nejrozšířenějších a také zřejmě nejoblíbenějších témat v oblasti společenských věd, což dokazuje i velký počet jejích teoretických, aplikovaných a populárně naučných zpracování. V dalším proto bude poukázáno jen na některá - z pohledu státovědy podstatná - východiska.¹⁴ Není dnes v zásadě sporu o tom, že moc je společenský jev, jehož základem jsou vztahy mezi jednotlivci, společenskými skupinami a institucemi. V rámci těchto vztahů se lze setkat nejen s projevy vzájemného respektování, ale také ovlivňování, které vystupují jako organizující faktor společné činnosti lidí.

Je-li jednou z forem společenské koexistence dobrovolné uznávání a respektování určitého subjektu ze strany jiných subjektů, hovoří se o **přirozené autoritě** takového subjektu. Tato autorita s sebou současně přináší určitý vliv či schopnost působit jako organizující faktor ve společenských vztazích. Slovo autorita ostatně pochází z latinského *auctoritas* označujícího úctu, vážnost, vliv, prestiž. Uvedené rysy přirozené autority, a z nich zejména dobrovolné uznání a respektování, jsou projevem důvěry a jejího přijímání neboli **legitimity** ve společenských vztazích.

¹⁴ K přehledu a k typologií některých koncepcí moci a rysů politické moci vizlaš' srov. Kol.: Politologie. Brno 1993, s. 67n.

Společenské vztahy však nebývají založeny jen na dobrovolném uznávání a respektování. V průběhu společenského vývoje do nich vstupovaly i takové prvky ovlivňování, které byly spojeny buď s postupnou ztrátou důvěry a akceptace ze strany ovlivňovaných nebo naopak s důvěrou a akceptací ovlivňovaných již ani nepočítaly a prosazovaly se i proti jejich vůli. Řečeno autorita byla v těchto vztazích nahrazována takovým vlivem, který zajišťoval i dobrovolné podřízení si vůle ovlivňovaných. Tento vliv však není ve společenských vztazích dán jednou provždy - jedná se o jev dynamický, který může být získáván, ztrácen nebo posilován či oslabován. Vliv ostatně nemusí záviset jen na schopnostech jeho nositele, ale také může být odvislý od vnějších okolností. Proto je nutno vliv chápat v podobě určité možnosti (schopnosti nebo dokonce šance - Weber) takto působit. Možnost zajištění takového vlivu ve společenském vztahu, a to i nezávisle na vůli ovlivňovaného, představuje **moc**.

Z hlediska pojmových vymezení moci je vzhledem k dalšímu výkladu vhodné poukázat alespoň na některá pojetí; z nichž zřejmě nejznámější je Weberova charakteristika moci jako šance prosadit uvnitř společenského vztahu vlastní vůli, a to i proti vůli - odporu. V tomto rámci je dále jdoucím sociologický přístup Geigerův, který pod mocí rozumí „šanci k ovládnutí jistých vývojových událostí“.¹⁵ Nelze také nepřipomenout některé další přístupy k problematice moci, které:

- upozorňují na synergičný efekt organizace, jenž představuje jeden z možných zdrojů moci (Galbraith)¹⁶
- zdůrazňují mocenské aspekty informace (případně znalostí a výsledků vědy; ostatně již Platon nastoloval požadavek vlády filosofů)
- moc chápou jako něco labilního, pro niž je typická mnohost vztahů založených na síle, zřetězování (včetně systémů vědění) a ohraničování. Tyto meze a institucionální krystalizace se vtěňují nejen do státních aparátů, zákonodárství, ale i do tzv. sociálních hegemonií (mj. i institucí - aut.). To podle Foucaulta postmoderního pojetí moci znamená, že se tato vzdává bezprostředního násilí a usiluje o větší kontrolu nad sociálními normami a zvyky jednotlivce.¹⁷

¹⁵ In: Hungr, P. - Urbanová, M.: Theodor Geiger: Právo a moc. Prameny ke studiu sociologie práva. Díl I. Brno 1992, s. 47.

¹⁶ Podrobněji srov. Barány, E.: O moci. Právní obzor, 1993, č. 1, s. 29-30.

¹⁷ Podrobněji srov. Příbáň, J.: Foucaultovo pojetí moci, státu a práva. Právník, 1993, č. 1, s. 21n., 24-25.

Jednou z nejtypičtějších forem projevu dynamiky společenských vztahů však dále získává poměr mezi přirozenou autoritou (legitimitou) a mocí. Vzájemné ovlivňování legitimacy a moci je svědectvím o míře demokratičnosti a otevřenosti dané společnosti a o uplatňování občanského prvku v ní. Občanské společnosti je nutné vlastní takové konstituování (veřejné) moci, které se současně odvíjí od jejího svobodného a dobrovolného uznání a respektování. Moc tedy získává autoritu na základě společenského pověření, jehož podmínky a okolnosti vyplývají z uplatňování forem přímé a zastupitelské demokracie v jednotlivých institucích a ve společnosti (viz dále). Legitimita této moci se projevuje i v uznání a respektování odvoditelnosti a schopnosti používat prostředky donucení. Jedná se o projev důvěry od těch, vůči nimž je tato moc (případně i) používána. Pokud však subjekt moci tuto důvěru zneužije (zneužívá), moc ztrácí přirozenou autoritu. Ztráta přirozené autority se však nemusí vždy projevit okamžitou ztrátou moci, neboť ve vztazích spojených s moci se ještě po určitou dobu mohou projevat setrvačné vlivy formální (např. institucionální a synergetické) autority. Následně se však prakticky jedná již jen o "holou" moc, kdy ti, vůči nimž působí, ztrácejí postupně i onu víru, o níž psal Lipset, tj. víru v to, že instituce odpovídají zájmům.

1.3.2 Státní moc; její legitimita a legalita

Dalším znakem, který charakterizuje stát jako instituci sui generis, je institut státní moci. Také v jeho případě se jedná o politicko-právní specifikaci autority a moci. Tento postup má svůj původ nejen v tom, že formalizace státu jako instituce je primárně založena juristicky, ale především v tom, že moderní stát zakládá svou autoritu a moc na politické legitimitě a legalitě.

A. Politická legitimita představuje uznání a respektování autority toho kterého subjektu politiky ze strany společnosti nebo jejích jednotlivých částí. Vypovídá o důvěře, kterou je naplněn vztah mezi společností (její určitou částí) a tímto subjektem. Získaná důvěra subjektu následně zpětně umožňuje působit ve společenských vztazích. Předmětný vztah uplatňování politické moci je tradičně vyjadřován latinským *potentia* (neboli schopnost, možnost k něčemu).

Je-li na tomto vztahu důvěry založen i poměr mezi společností a státem (jehož ústavní podoba obvykle hovoří o tom, že státní moc vychází z lidu), naplňuje se tím jeden z předpokladů legitimacy státní moci. Současně je však nutno zdůraznit, že podstatným v moderních státech je zjištění, resp. ověření rozsahu a případně míry takové důvěry ze strany společnosti. Tedy zjištění toho, zda státní moc má přirozenou autoritu. Jako nejběžnější prostředek jsou v těchto

15

státech používány formy přímé a zastupitelské demokracie, které v daných podmínkách současně představují nejrelevantnější způsob, jehož prostřednictvím občanská společnost vyjadřuje svůj vztah ke státní moci. Klíčovým činitelem při zjišťování (měření) tohoto vztahu je zajištění podmínek pro svobodné volby, resp. hlasování (podrobněji srov. kap. 5). V demokratických státech je pro získání takové důvěry potřebné získat větší nebo alespoň dostatečnou část společnosti. Ztráta legitimacy se projevuje vyslovením nedůvěry v následujících volbách. Třetí zásadou (tj. vedle zmíněného principu většiny a vlády na čas) je poctopitelně respektování a ochrana takto se vytvářejících menšin.

Podmínky, průběh a okolnosti legitimního procesu získávání státní moci, jakož i jejího uplatňování a působení, jsou realizovány na základě a v rozsahu stanoveném právem, tj. na základě *legality* (lat. *potestas* neboli *vyjadřování vůle státu, která je závazná nejen pro ostatní, ale i pro stát samotný*). Základní principy a postupy získání legitimacy a uplatňování moci jsou v právních státech upravovány v ústavách a v dalších zákonných předpisech, což bývá někdy označováno jako „legální“ legitimita.

Legitimita státní moci je tedy založena jak na politické legitimitě, tak na legalitě. Perenthaler v této souvislosti hovoří o „dvojitě“ *politicko-státoprávním ospravedlnění státní moci*.¹⁸

To však na druhé straně neznamená, že se v dané situaci politická legitimita a legalita nemohou dostávat do rozporu a zpochybnit tak legitimitu státní moci. Příčiny mohou být různé, například v případě ztráty přirozené autority (politicky původně legitimovaného) subjektu, který svými následnými kroky v oblasti *legality* mění okolnosti a podmínky svobodné politické soutěže politických subjektů. Tedy přestává respektovat to, co lze pro stručnost označit za zásady většiny, ochrany menšin a vlády na čas (typickou je například situace, kdy daný subjekt usiluje získat autoritu v nesvobodných volbách). Státní moc pak „problém“ nebo „nedostatek“ tohoto typu zpravidla kompenzuje totalitarismem a jeho legalizací v podmínkách života státu a celé společnosti. Jiná příčina se může projevat ve zvyšující se autoritativnosti působení státní moci, kdy je společnost postupně vyřazována ze spolupráce na politických rozhodnutích v souvislosti s ověřováním politické legitimacy prostřednictvím forem přímé nebo zastupitelské demokracie (v podobě prodlužování volebních období, nevypsání referenda), pokračováním ústavních sebeomezení státu v oblasti

¹⁸ Uvozovky a kurziva Perenthaler. Viz Perenthaler, P.: Allgemeine Staatslehre und Verfassungsgeschichte. Wien-New York 1986, s. 137.

16

zasahování do lidských práv a svobod, nebo naopak pasivitou státu v případě jejich porušování.¹⁹

B. K zabezpečení legitimacy státní moci před výše zmíněnými nebezpečími a konečnou i před možnými negativními důsledky koncentrace státní moci jsou určena řešení, která spočívají v různém dělení státní moci, v její kontrole, zajištění ochrany jednotlivce (orgány a jiné prostředky ochrany práva) a projeví se i v podobě ústavní konstrukce práva na odpor (viz především kap. 4 a 10). Poměrně rozsáhlé spektrum těchto prostředků má svůj původ v neblahých zkušenostech s koncentrací státní moci v rukou jednoho orgánu nebo s pouze pozitivisticky (tj. formálně právně) chápanou ochranou politické legitimacy. Samalík v této souvislosti připomíná, že "... země, jež nemá zakotvenou lidská práva a dělbu moci, nemá ústavu. Takový stát není legitimní a nemá legitimní právo na postušenost občanů, zatímco občanům přísluší právo na odpor..."²⁰

1.3.3 Pojem státní moci a veřejné moci

Z hlediska pojmového vymezení lze v moderních demokratických státech považovat za státní moc legitimní právem sankcionovanou schopnost státu ovlivňovat subjekty společenských vztahů a jejich chování (a to i proti jejich vůli).

Státní moc se tedy liší od moci jiných institucí především juristickým akcentem - tedy tím, že je regulovaná právem - má právně normativní charakter. Právní řád zmocňuje stát uplatňovat státní mocenský monopol včetně realizace sankcí.^{21,22}

¹⁹ Za předpoklad politické legitimacy i legitimacy státní moci je bezesporu považováno nadpřítvorné ústavní zakončení, ochrana a realizace základních, nezadatelných a nezadatelných práv a svobod, a to především s ohledem na jejich občanský a všelidský rozměr (strov. také dále).

²⁰ Samalík, F.: Právně filozofické a morálně politické zdroje demokratické ústavnosti. Právnická, 1993, č. 6.

²¹ Od tohoto akcentu je však nutno odlišovat přístup normativní nauky, která podle Weyra chápe moc jako funkci normotvorného činitele. Vzhledem k tomu, že pro státní pozitivaci hledisko normativní spadá normotvornice a norma v jedno ... možno říci, že v oblasti normativní má onu moc jen norma: ona zavazuje a rozkazuje a jí jsou povinnostní subjekty podřizované (podřadány)". In: Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 9.

²² Za kontroverzní, avšak značně neofortelou, lze považovat Tofflerovu charakteristiku síly státu a práva v tzv. "civilizační továrních komínách", kdy násilí ustoupilo peněžnímu jako hlavnímu nástroji moci a stát zmonopolizoval násilí, které sublimovalo do práva: právo je, podle

Z hlediska mocenské charakteristiky státu jako univerzální instituce společnosti stát vystupuje jako subjekt nejvyšší (výsostné) veřejné moci ve vztahu k danému území. Stát je v tomto smyslu originárním nositelem.²³ imperia neboli svrchované (suverénní) moci.²⁴ Becker v této souvislosti uvádí: „Veřejná moc je primárně a principiálně státní moc. Jako vlastník *suprema potestas* je stát suverén. Uvnitř hranic svého státního území má stát mocenský monopol.“²⁵ Vzniká pochopitelně otázka, co je (resp. znamená) veřejná moc sekundárně a kdo je jejím subjektem, je-li stát originárním subjektem disponujícím státně mocenským monopolem.

Veřejnou mocí je v tomto druhém případě moc, kterou stát na základě veřejného práva světuje těm nestátním institucím, jejichž veřejně zájmový charakter působení aproboval. Jedná se obvykle o veřejnoprávní korporace, které disponují právem veřejně mocensky působit na společenské vztahy.²⁶

Veřejnou moc lze proto rozlišovat především z hlediska jejích subjektů na:

- a) státní moc, jejímž subjektem je stát. Konkrétními nositeli této originární veřejné moci jsou státní orgány, v některých případech orgány jeho zařízení a zcela výjimečně jeho zvláštních složek (podrobněji viz 2.1);
- b) veřejnou moc, v užším smyslu nebo také „zbyvajcí“ (odvozenou) veřejnou moc, jejímž subjekty jsou nestátní veřejnoprávní instituce. Konkrétně se nejčastěji jedná o subjekty územní a místní samosprávy a mnohdy i sociálně profesní a kulturně duchovní samosprávy. Průcha tuto moc charakterizuje jako „decentralizovanou státní moc“.²⁷

něho sublimované násilí. In: Bárány, E.: Nad knihou Alvina Tofflera: Powershift. Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century. Právny obzor, 1992, č. 4, s. 356.

²³ O státu jako o originárním nositeli veřejné moci hovoří Hendrych. Strov. Hendrych, D.: Právníké osoby veřejného práva. Správní právo, 1996, č. 1, zejména s. 8. Strov. také Boguszak, J. In: Veverka, V. - Boguszak, J. - Čapek, J.: Základy teorie práva a právní filozofie. Praha 1996, s. 111.

²⁴ To se projevuje především v tom, že na rozdíl od ostatních institucí:

- je jeho schopnost prosazovat legální vůli schopností obecnou a nezávislou
- k prosazení takové vůle může, resp. musí v podmínkách legality (zákonost) použít i prostředky donucení.

²⁵ Becker, J.: Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Baden-Baden 1986, s. 103.

²⁶ Striktně vzato charakter veřejnoprávní korporace sui generis má také stát. Podrobněji Boguszak, J. In: Veverka, V. - Boguszak, J. - Čapek, J.: cit. dílo, s. 110-111. K diskusi o existenci a charakteru právnických osob veřejného práva strov. vedle uvedeného Hendrychova článku také Knapp, V.: Právníké osoby veřejného práva. Právnik, 1995, č. 10-11; Týž: Teorie práva. Praha 1995, s. 73-74.

²⁷ Průcha, P.: Správní právo (obecná část). Brno 2001, s. 30.

1.4 Suverenita státu

Výsostnou povahou státní moci se ve vztahu k danému území rozumí její:

- nezávislost na jiné státní moci, resp. veřejné moci jiných institucí
- výlučnost neboli fakt existence jedné (jednoe) státní moci
- neomezenost z hlediska uplatňování.

Tyto znaky státní moci vypovídají o její suverenitě neboli svrchovanosti, která se projevuje jak dovnitř tak vně státu. Vzhledem k tomu, že státní moc je jedním z konstitutivních prvků státu jedná se pochopitelně i o suverenitu státu.

Suverenitou (svrchovaností) státu se rozumí nezávislost a neomezenost státní moci na jakékoliv jiné vnitřní nebo vnější moci.

V případě nedemokratických států může být z hlediska interna státu výsostná povaha státní moci meritorně spjata s určitou politickou stranou (jednou, jednou; státostranou), armádou (v případě vojenských režimů), církví (v případě teokratických států). Zvláštním případem je moc v absolutistických státech - personifikovaná v osobě monarchy a charakterizovaná jako nejvyšší moc nad občany a poddanými, která není vázána žádným právem (Bodin).

Subjekt státní moci, kterým je v dosud uváděné charakteristice moderní stát sám, vystupuje pochopitelně také jako subjekt státní suverenity. Z hlediska vnitřního však lze rozlišit dva úhly pohledu. Ten první vypovídá o politickém charakteru toho, od něhož stát odvozuje legitimitu svojí moci; tím je v moderních státech lid (a contrario monarchy, Boha). Druhý pak vypovídá o konkrétní státní instituci, která jeho suverenitu reprezentuje. Tou je obvykle parlament, příp. je vyjadřována vztahy mezi nejvyššími státními orgány (to zejména v podmínkách dělby moci). Navenek reprezentuje suverenitu státu zpravidla hlava státu, případně již zmíněné orgány státu pro mezinárodní styky. Vnitřní stránka suverenity zahrnuje i nezávislost státu při vytváření a ochraně právního řádu, kterým je také sám vázán.

Vnější stránka suverenity (neboli vnější autorita státu) se v současném mezinárodním systému projevuje především v podobě zásady svrchované rovnosti, která se uplatňuje ve vztazích mezi suverénními státy. Současně je však nutno říci, že dynamika těchto vztahů je značná, neboť do nich také prolínají konkurující moci států, které usilují o možné projevení své autority. Státní moc se tak může dostávat do závislosti na jiných státech, příp. uskupeních států, a to v důsledků řady činitelů (počínaje vojenskými, přes politické, ideologické, ekonomické až po taktické). Tyto vztahy závislosti jsou však

19

současné konigovány objektivní nutností koexistence a zachování reciprocity ve vzájemných vztazích. Významnou úlohu při zachování vnější suverenity státu má mezinárodní právo, které je budováno na obyčejovém a smluvním principu a prosazující se zásady svrchované rovnosti, dobrovolnosti a reciprocity ve vztazích v mezinárodním prostředí. Od příčin a podob závislosti je však třeba zásadně odlišovat situace, kdy suverénní státní moc svobodně rozhoduje o tom, že se stát stává součástí určitého vyššího (nadstátního) celku nebo uskupení států. Ještě další povahu pak má proces recepce mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu, který je také prováděn na základě rozhodnutí suverénní státní moci a konečně také respektování hodnotového katalogu základních práv a svobod.

Závěrem nezbyvá než připomenout, že vůči danému státnímu území se suverénita státu projevuje jako jedna (jednotná) moc neboli jeho územní výsost.²⁸ Konečně také, že od suverenity státu je třeba odlišovat suverenitu národa, která se projevuje jako právo národa na sebeurčení a v zásadě rovnoprávnosti národů.

1.5 Státní území a obyvatelstvo

Státní území a obyvatelstvo představují podle Jelineka dva z konstitutivních prvků státu. Tyto prvky jsou v úzkém vzájemném vztahu. Lze říci, že pro činnost a fungování státu má organizace obyvatelstva podle území svůj význam, a to především z hledisek územního a osobního rozsahu působnosti a příslušnosti státního orgánu (viz 2.2.1).

Státní území je pojem, který vypovídá o vztahu státu k určitému území neboli o teritorialitě. Vlastně se jedná o vztah státu k takovému území, vůči němuž a na němž realizuje státní moc. Již byla zmíněna koncepce, podle které území představovalo tělo státu, jindy byla zdůrazňována teorie vlastnická akcentující území jako vlastnický absolutního monarchy. Normativní nauka pod teritorialitou rozumí územní působnost právní normy. Zmíněný pojem územní výsosti naopak vypovídá o území (prostoru) jako části vnějšího světa, vůči němuž se projevuje suverénní státní moc (princip teritoriality).

I z tohoto postleze zmíněného pohledu lze suverenitu státu chápat jako výlučnou a nezávislou, kdy se vůči danému území neprojevuje žádná jiná konkurující státní moc. Z juristického hlediska žádná jiná státní moc nevydává

²⁸ Její absolutní uplatnění je však do určité míry modifikováno principem personality (srov. dále).

20

a neuplatňuje ve vztahu k tomuto území právní akty. V opačném případě, kdy se na daném území projevuje působení jiné státní moci nebo moci více států (případně mezinárodních institucí), se jedná o různé formy závislosti v podobě závislých území – kolonií, protektorátů, kondominii, kapitulačních režimů, světeckých území apod.

Režim státního území lze chápat v podobě statické, která vypovídá o tom jakou část vnějšího světa zahrnuje. V tomto směru významnou úlohu má institut státních hranic a režim mezinárodních smluv a obyčejů, který vymezuje jeho trojrozměrnou podobu. Dynamická podoba naopak vypovídá o změnách státního území.

Problematika obyvательства byla již dotčena výše [viz 1.1 písm. b)] v souvislosti s charakteristikou vztahu státu a jeho personálního substrátu. V tam uvedené kategorizaci představuje pojem *lída*, jak již bylo konstatováno, hledisko konstitutivního činitele ve vztahu k legitimované státní moci. Občané pak jsou fyzické osoby, jejichž vztah ke státu má charakter trvalosti a je formalizován do podoby právního vztahu, který vypovídá o *členství* jednotlivce ve státu. Tento poměr obvykle zakládá tzv. *personální výsost* neboli určité kvalifikované vztahy mezi státní mocí a občanem, ať se již občan nachází kdekoliv (*princíp personalitý*). Do vztahu se státní mocí vstupují i *cizinci* (občané jiných států, bezdomovci - *apatridé*). Tento kontakt se formalizuje zejména udělením povolení ke vstupu, tranzitu, pobytu, udělením azylu apod.

Výše již byl dotčen ten projev principu personalitý, jenž se týká právního režimu postavení občanů jednoho státu na území jiného státu. Přináší s sebou problém respektování jejich státoobčanských práv a povinností ze strany toho státu, na jehož území občan jiného státu pobývá nebo k němuž mu vznikly určité vztahy. Fakticky se může jednat o zúžení nebo případně o rozšíření jurisdikce suverénního státu a problémy z toho vznikající obvykle řeší kolizní právní normy. Výrazem uplatnění principu personalitý je například vzájemná *exemptione* neboli vzájemné vyloučení některých kategorií cizích státních občanů z jurisdikce suverénního státu.²⁹

²⁹ Typicky se jedná o osoby požívající diplomatické výsady a imunity.

KAPITOLA I.

Správa
a její klasifikace

1 Správa a veřejná správa

V historii studia fenoménu správy možno zaznamenat velké množství pokusů správu nejen popsat, ale i definovat. Platí to zejména o celých generacích právníků, jejichž výsledky dokumentují, že šlo převážně o jednostranné pokusy vycházející z potřeby definovat základní institut správního práva – veřejnou správu. Veřejná správa však není totožná se správou v *obecném významu*, která zahrnuje činnosti směřující nikoli jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých. Avšak i v rámci tohoto základního pojmového vymezení nutno v rovně obecné správy rozlišovat např. správní činnosti ve smyslu činnosti administrativní, činnosti organizační, plánovací, kontrolní, řídicí apod.

Diferenciace sociálních a ekonomických věd a vytváření vědních oborů na pomezí oborů již konstituovaných vnáší do zkoumání správy hlavně nové dílčí pohledy, méně již pohledy obecně přijaté – ně z hlediska deskripce a pochopení tohoto jevu. Nacházíme řadu různých definic a popisů správy, které zejména vzhledem k úkolům moderní veřejné správy nepřinášejí mnohdy uspokojivý výsledek. V poslední době pozorujeme tendenci pohlížet na správu jako na řízení a pojem správa nahradit pojmem *management* a ten uplatnit, podobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonných veřejných úkolů pod egidou *new management* nebo *public management*. Zdá se, že jde o jakési pokračování tendencí uplatňova- ných už dříve v rámci různých teorií organizace a řízení majících

11

Kapitola I.

Členění
správy

svůj základ v ekonomických vědách. Tendence těchto disciplín vedly v socialistickém období často k degradaci správy na činnost ob- služnou, především informační povahy, která podporuje výkon řídi- cích činností. Blízké takovému vymezení správy je pojetí správy jako činnosti, pomocí které se nějaký předmět udržuje v původním, resp. provozním stavu nebo chodu (např. správa budov). Taková pojetí správy neodpovídá realitě a v současné době je stále méně akceptováno, zejména v souvislosti s přehodnocením pojmu společ- čenského řízení. To umožňuje znovu uvažovat o obecném pojmu správy jako o souhrnném pojmu pro „činnost sledující záměrně ně- jaký cíl nebo pro činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které- činnosti“.¹ Tak je správa v obecném významu pojímána tradičně ta- ké ve vědách právních a státních včetně juristicky orientované správní vědy. Její obsah může být blíže objasněn buď podle subjek- tů (kdo spravuje) nebo podle objektů (co se spravuje). V této sou- vislosti je třeba připomenout názor, že v jistém smyslu lze takto chá- panou správu ztotožnit s hospodářstvím a považovat ji jako činnost účelovou za kategorii ekonomickou (*H. Kelsen*). Tento názor zůstal minoritní a problematický, zejména pro ztotožnění správy a hospo- dářství. Správně poukázal *J. Pošvář* na rozdíly mezi oběma činnost- mi, které spočívají především v nestejných postulátech. To nebrání tomu, aby se správa a hospodářství nedoplňovaly.

2 Klasifikace správy

2.1 OBECNĚ KE KLASIFIKACI

Základním kritériem členění správy v obecném pojetí je, to, zda jde o správu *veřejných záležitostí* nebo *záležitostí soukromých*. Zatím- co v dřívější nauce bylo možno rozdíly mezi správou veřejnou a sprá- vou soukromou vyjádřit aspoň uspokojivě, v současné době se to zdá téměř nemožné. Přispívá k tomu rozšíření i neurčitost *veřejné- ho zájmu* a v důsledku toho též rozmnožování služeb veřejnosti, a to nejen subjekty veřejného práva (stát, obce apod.), ale i subjek-

¹ *Pražák, J.* Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha: 1905, s. 1.

ty práva soukromého (obecně prospěšnými společnostmi, nadacemi apod). Nicméně je třeba uvést alespoň základní aspekty rozlišení veřejné a soukromé správy.

Z věcného hlediska spočívá rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou jednak v míře právní vázanosti, jednak v cíli, který soukromá nebo veřejná správa sleduje. U soukromé správy se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je volný ve svém jednání, neboť právní řád jej váže pouze negativně – vymezuje mu jen rámec jednání. Naproti tomu veřejná správa je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli zvlášť, popř. druhově stejné skupině vykonavatelů (např. všem krajským úřadům). Rozdíly spočívají dále v tom, že soukromá organizace si určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů. Proto má také veřejná správa relativně malý prostor pro změnu základních úkolů. Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou se spatřují i v tom, že správní úřady, orgány, jakož i veřejnoprávní organizace mají při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.²

Uvedené rozdíly nejsou a ani nemožou být absolutizovány. Uplatňování postupů vlastního managementu, prosazovaných i ve veřejné správě, je mimo jiné spojováno s relativní volností jednat. Do jaké míry je to možné ve výkonu veřejné správy, zůstává velkým problémem, jehož řešení je stále otevřené.

I když si musíme být vědomi toho, že uvedené dělení správy v obecném významu má svá úskalí,³ zdá se, že je jediným, které dává možnost separovat jev označovaný jako veřejná správa:

² Stov. např. Gordon, J. G. Public Administration in America, 3. Ed., New York: St. Martin's Press, Inc., 1986, s. 20 an.

³ Např. Weyr uvádí: „relativnost pojmu veřejné správy vynikne jasně, když si uvědomíme, že podle názoru tradiční nauky nevykonává jen státní veřejnou správu, nýbrž i jiní činitelé. Za takové činitele považují se skupiny lidí, jež jsou méně početné než skupina (obyvatelstvo) ivořící stát. Je tedy správa těchto skupinami, pokud se týče jejich orgány vykonávané sice veřejněji než správa, kterou vykonávají její jednotliví členové, spravující své vlastní záležitosti, ale soukroměji než správa státní, poněvadž veřejný zájem takových skupin bývá vyabstrahován pouze ze soukromých zájmů jejich příslušníků a nikoli veškerého obyvatelstva státu“ (Teorie práva. Brno–Praha: ORBIS, 1936, s. 310).

Obtížnost třídění veřejné správy spočívá v tom, že ve věci obsahu pojmu veřejné správy (a správy vůbec) a kritérií klasifikace tohoto jevu existují mezi různými vědními obory rozdíly. Právní věda klade důraz na formální stránku a vymezuje správu jako činnost vykonávanou státními orgány (úřady) nebo orgány jiných veřejnoprávních nebo soukromoprávních subjektů, které jsou v této činnosti svázány určitými formálními příkazy majícími podobu abstraktních nebo konkrétních aktů, zpravidla vyjádřených právní formou nebo vnitřním předpisem. Právní pojetí zvyrazňuje legalitu, autoritu a legitimitu. Od tohoto pojetí se odlišuje snaha dopátrat se skutečného průběhu správních činností, adekvátnosti jejich forem a efektivnosti správních struktur. Tato hlediska reprezentuje správní věda, ale významně k nim přispívají i další vědní obory, jejichž předmětem zájmu jsou také aspekty veřejné správy (např. sociologie, veřejná politika, regionalistika, státověda, politologie).

2.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA VE SMYSLU MATERIÁLNÍM A FORMÁLNÍM

Pojmu veřejná správa přikládáme v zásadě dvojí význam: buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování) – nebo organizační jednotku – instituci (úřad, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním.

V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Můžeme ji vymezit pozitivně nebo negativně.

Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. V této souvislosti není podstatné, zda veřejné úkoly (bližší viz s. 57 an.) budou plnit státní úřady a jiná stát-

osti, ale soukromější než správa státní, poněvadž veřejný zájem takových skupin bývá vyabstrahován pouze ze soukromých zájmů jejich příslušníků a nikoli veškerého obyvatelstva státu (Teorie práva. Brno–Praha: ORBIS, 1936, s. 310).

ní zařízení nebo orgány samosprávné, či dokonce subjekty soukromoprávní, ale stanovení poměru působnosti mezi nimi jako jedné z důležitých výpovědí o míře centralizace a decentralizace veřejné moci ve státě. Základní problém pozitivního vymezení veřejné správy spočívá v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu. Nedostatkem všech pozitivních definic je možno shrnout do těchto slov: jsou příliš obecné, abstraktní anebo naopak příliš popisné, a proto jen málo použitelné v teorii i praxi. Přesto pokusy o pozitivní vymezení veřejné správy nelze zatracovat. Ukazují totiž na některé typické znaky správní činnosti společné pro celou veřejnou správu nebo alespoň pro některé její oblasti. Mezi typické znaky patří např. to, že při výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány více vázány právními předpisy než organizace, které takovou činnost nevykonávají, nebo že z výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány odpovědné (přímo nebo nepřímou) zastupitelským sborům.

Negativní vymezení veřejné správy má svůj původ v nepřesvědčivých pokusech definovat veřejnou správu pozitivně. V podstatě je založeno na subtrakci a vyjadřuje se takto: veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní. Ovšem i toto vymezení není dokonalé a dává jen hrubou představu o jevu správy. Je jakýmsi řešením z nouze, byť většinou přijímaným, zejména ve vědě správního práva⁴ při vymezování základního institutu tohoto právního oboru, kterým je právě veřejná správa.

Ve formálním pojetí správy se klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů samosprávy jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.

Materiální a formální vymezení správy se zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. sprá-

⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 3 an.

vování a jeho různé formy), kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.

Pro ilustraci uvedených rozdílů mezi materiálním a formálním vymezením veřejné správy lze uvést několik příkladů: *Parlamenty* při schvalování státního rozpočtu, při kontrole jeho provádění a při schvalování státního závěrečného účtu nevykonávají zákonodárcí činnost ve smyslu tvorby zákonů, ale činí opatření, která může me kvalifikovat jako správní činnost nebo jako „opatření obsahující zákony“.⁵ V oblasti *justice* provádění služebního dozoru nebo správy soudů mají rovněž povahu správní činnosti. Naproti tomu *ministrstva a jiné správní úřady* jsou oprávněny za podmínek stanovených v ústavě a zákonech vydávat právní předpisy k provedení zákonů, ačkoli v materiálním smyslu jde o činnost zákonodárců.

Chceme-li proto hledat rozdíly mezi veřejnou správou, zákonodárcím nebo soudnictvím, nemůžeme vycházet z materiálního vymezení veřejné správy, ale z jejího formálního vymezení. Základním hlediskem proto bude povaha orgánu, jeho působnost, pravomoc a metody jeho práce. To konečně již registroval J. Hoetzl, když napsal, že „z formálního hlediska je správou činnost orgánů označených jako správní úřady“.⁶

Podnětný je výklad W. Thiermeho. Správou v materiálním smyslu je podle něho každá organizační oblast státu, jakož i na státě závislé organizace. Thiermeho pojetí vychází z dělby moci ve státě, přičemž vylučuje ze správy první a třetí moc (zákonodárství a soudnictví), ale i vládu jako reprezentanta státního řízení a zvláštní orgán státu. Pro to se veřejná správa plně nekryje s institucemi druhé moci, tj. moci výkonné. Správa ve smyslu formálním (organizačním) je podle Thiermeho vysvětlitelná jako organizace, pro kterou je charakteristické sociologické spojení lidí činných v této oblasti. Pro oblast správy totiž platí pro zaměstnance jiný status než pro soudce nebo člena zákono-

⁵ Hollander, P. Základy všeobecné státovědy, Praha: Všehrad, 1995.

⁶ Hoetzl, J. Československé správní právo, 2. vyd., Praha: Melantrich, 1937, s. 13 an.

né s řízením. Platí to zejména o efektivním řízení činnosti i organizací veřejné správy a o metodách s tím souvisejících.⁷

Management obecně lze čtenit podle těchto hledisek: Předně podle objektu působení na *funkční*, vyjadřující výkon určité činnosti (řízení, kontrola), *institucionální* (organizační), označující úřady a orgány, jež manažerské funkce vykonávají a konečně *personální* vymezující péči a řízení agendy související s okruhem osob, které participují na rozhodování a chodu institucí. Za druhé podle úrovně, na kterých je vykonáván a z toho dovozujeme charakter a významnost toho kterého druhu a jeho vazby na okolí. Jde o hierarchickou strukturu vyjádřenou těmito třemi úrovněmi:

- top management,
- middle management,
- junior management.

Management má svůj původ v podnikové soukromé sféře. Proto také tento způsob řízení nutně přináší do veřejné správy jiné metody a techniky, které se však nemusí vždy slučovat s tradičními představami o veřejné správě a její právní reglementací. Zavádění manažerských praktik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a odburokratizování veřejné správy. Management jako cílově orientované řízení by měl významnou měrou přispět zejména k zabezpečování a dosahování žádoucího stavu v poskytování veřejných služeb (např. ve školství, zdravotnictví, dopravě).

Nejde o to nahradit pojem veřejné správy pojmem management, ale dosáhnout toho, aby správní úřady i orgány samosprávy měly lepší nástroje a volnější ruce k efektivnímu plnění úkolů při plněním zachování odpovědnosti za jejich plnění:

Některé autoři v souvislosti s požadovanými změnami ve veřejné správě poukazují na to, že je třeba rozlišovat státy, kde systém veřejné správy plní své úkoly v rámci modelu právního státu a státy, v nichž se realizuje anglosaský model, pro který je charakteristickou prioritou veřejný zájem.⁹

⁹ Srov. Pierre, J. Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration. Aldershot, Edward Elgar, 1995, s. 8.

dánného sboru. Tento status se vyznačuje zvláštním vzorem kariéry pracovníků správních jednotek. Správní věda se zabývá lidským jednáním. Předmětem jednání mohou být různé aktivity, např. produkce zboží, materiální služby, rozhodování. Správní vědu podle Thiemeho nezajímají materiální produkty správy (např. vlastní proces vzdělávání, sociální péče, ochrana spotřebitele, policejní ochrana), neboť tyto jsou předmětem zájmu jiných vědních oborů. Správní vědu zajímá rozhodování, a to je onen materiální aspekt správy.⁷

V odborné literatuře se můžeme setkat i s jiným vyjádřením shora uvedených klasifikačních znaků. Správa ve formálním smyslu se označuje jako správa v *organizačním pojetí* a správa v materiálním smyslu jako správa *funkční*. Smysl těchto rozdílů není jen terminologický, ale i obsahový. Rozdíly mezi organizačním a funkčním vymezením správy se spatřují v tom, že organizační pojetí spíše zdůrazňuje zvláštnosti veřejné správy oproti jiným správám a rozdíly mezi nimi, zatímco funkční vymezení vede naopak ke zmírnění diferencí a k pojímání správy, byť v různých pojetích a formách, jako určitého sociálního jevu s převahou společných znaků.

2.3 VEŘEJNÁ SPRÁVA A MANAGEMENT

Snaha zvýraznit pojem management oproti pojmu veřejná správa nebo pojem veřejná správa dokonce nahradit pojmem *management* (*new management*, *public management*) sleduje postupující změnu dosavadního administrativního pojetí veřejné správy na cílově orientované řízení veřejných úkolů, které se uvolňuje od rigidního právního rámce, podobně jako je tomu v soukromém sektoru.⁸ Ve skutečnosti však nejde o náhradu jednoho pojmu druhým. Veřejná správa je fenomén, který se nevyznačuje toliko řídicími činnostmi, zatímco management ano, neboť jej lze označit jako aktivitu spoje-

⁷ Thiemé, W. Verwaltungsgleiche. 4. vyd., Köln, Berlin, Bonn, München: C. Heymans Verlag, 1984, s. 3 an.

⁸ Pokud jde o management ve veřejné sféře, používá se mimo termín „New Management“ nebo „Public Management“ v kontinentální Evropě také termín „Verwaltungsmanagement“, „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, „Neues Steuerungsmodell“ nebo „le management public“.

Z hlediska právního státu, jak jej známe zejména z Francie a Německa, je integrující silou uvnitř společnosti a ohniskem jejich zájmů právo a s tím spojené byrokratické postoje, vyplývající též z toho, že mnozí vyšší úředníci mají právníké vzdělání a jsou odborníky ve zvláštním právním oboru, jakým je správní právo. Dozor nad takovým systémem vyžaduje soudní kontrolu správnosti i legality správních rozhodnutí.

Naproti tomu anglosaský model veřejného zájmu poskytuje státu dominantní roli ve společnosti v menším rozsahu. Na stát (government) se pohlíží jako na nutné zlo, jehož moci mají být jen takové, které jsou absolutně potřebné a jehož vládní činitelé i státní aparát jsou soustavně drženi „na uzdě“ prostředky státního rozpočtu, který schvaluje volený parlament. Právo je samozřejmě i v tomto systému esenciální komponentou vládnutí, ale není tak dominantní jako v právním státě. Proces vládnutí v tomto systému lze charakterizovat jako trvalé úsilí o získání veřejného souhlasu pro opatření navrhovaná ve veřejném zájmu. S tím souvisí i způsob řešení zájmů různých sociálních skupin, které jsou mnohdy protichůdné a vzájemně nepřátelské. Veřejná správa v takových situacích hraje roli čestného a důvěryhodného rozhodčího vzniklých sporů. Poctivost a nezávislost hry o sektorové zájmy jsou považovány spolu s pragmatismem a flexibilitou za klíčové hodnoty tohoto systému.¹⁰

Zmíněné rozdíly naznačují, že anglosaský systém veřejné správy je snáze přístupnější změnám a modernizaci než systém právního státu. Toto konstatování je však zjednodušené a omezené toliko na systémy veřejné správy, jako by byly jeven izolovaným a odděleným od státu. Povaha státního zřízení vždy bude určovat i systém veřejné správy podle vlastních pravidel daných i složitým kulturním vývojem v dané oblasti. To samozřejmě nevylučuje pohyb směřující k decentralizaci veřejné správy, k její deetatizaci, ale i dejurizaci jejího výkonu v právním státě, jak to pozorujeme např. u evropských severských států. Nelze přehlédnout i opačný trend, totiž snahu pů-

¹⁰ Pollitt, Ch., Bouckart, G. Public management reform: a comparative analysis. Oxford University Press, 2000, s. 53 an.

sobit v rámci nadnárodních celků na sjednocování postupů ve veřejné správě a vytvářet za tím účelem též potřebná pravidla.

Demokratický právní stát byl realitou a výraznou hodnotou kontinentální Evropy druhé poloviny dvacátého století. Moderní ústavní se s tímto pojmem vyrovnávají z hlediska ochrany lidských práv, dělby moci ve státě, ale též jako s formou sociálního uspořádání. Demokratický právní stát v sobě zahrnuje jako důležitou sociální službu v rámci moci výkonné veřejnou správu, kterou neztožňuje toliko se státem, ale garantuje ústavou její výkon též v rámci práva na samosprávu. Přesto nutno přiznat některým námitkám o obtížnějším reformování právního státu oprávněnost. Musíme se ptát, zda takové námitky směřují proti právnímu státu vůbec, nebo jen proti některým aspektům jeho činnosti, resp. způsobům jejich provádění. Zastánci manažerského přístupu k výkonu veřejné správy spatřují většinu obtíží reformních kroků v právním státě v tom, že management vyžaduje vždy změny v právním řádu a kultuře a na podporu svého tvrzení uvádějí malou motivaci úředníků, vzdělávacích především v právu hledat manažerskou, tj. výkonnostně orientovanou perspektivu a dovolávají se německého teoretika Klause Königa, který uvedl, že „...v zemích jako Francie nebo Německo se otázka nového managementu ve veřejné správě setkává s kulturními premisami odlišnými od anglosaských zemí.“¹¹

Přesto můžeme pozorovat, že i v rámci právního státu jsou snahy o změny ve výkonu veřejné správy žádoucí a že o ně usilují jak jednotlivé státy, tak i mezinárodní a nadnárodní organizace.

Manažerský přístup k jevu veřejné správy se dotýká spíše její vnitřní organizační struktury a efektivního řízení takové struktury po stránce věcné a personální než externího působení veřejné správy jako služby, tj. ve vztazích k občanům a institucím v rámci objektivně

¹¹ König, Klaus Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical administration in Kickert, W. (ed.) Public policy and administration sciences in western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 1995, s. 220; tyž Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, 2. Auflage, Speyerer Forschungsberichte 155, 1997, též v anglické mutaci z roku 1996; k rozdílu mezi managementem a právem srov. Fuller, L. L. Morálka práva. Praha: Oikoymenth, 1998, s. 189 an.

daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem. V tomto smyslu pozorujeme snahu o nápravu spočívající v tom, že v oblasti veřejné správy se v poslední době věnuje větší pozornost „dobré správě“ (Good Governance) jako procesu vládnutí a jeho kontrole a participaci občanů na tomto procesu než vládě či správě samotné. Spojitost s managementem je zřejmá. Vykonávat dobrou správu je vlastně rozšíření klasického managementu o nový rozměr, který se projevuje v externím působení veřejné správy,¹² jenž se stává pravým smyslem působení veřejné správy ve společnosti. Aby mohla veřejná správa dostát svému posláním a úkolům z toho vyplývajícím, musí být dobře a odpovědně řízena, což bývá spojováno s její efektivností. K tomu prostředky managementu mohou výrazně napomoci. Nelze však v tomto kontextu přehlížet otázku demokratické veřejné správy jako stejně významného cíle moderní veřejné správy.

2.4 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Výmezení veřejné správy ve smyslu materiálním a formálním je spojeno s dělbou moci, která je v moderním státě charakterizována oddělením moci výkonné od moci zákonodárné a moci soudní. Toto dělení moci je základní, není však jediné. Jiné dělení moci ve státě spočívá v jejím rozdělení podle úrovně daných územním členěním unitárního státu (země, kraje, okresy, obce) nebo jeho federativním uspořádáním. Organizace veřejné správy je závislá na obou „dělích“ moci, které výrazně ovlivňují rozhodnutí o tom, co bude z veřejné správy ponecháno přímo státu a vykonáváno prostřednictvím jeho orgánů i úřadů a na jakém stupni, a co bude svěřeno jiným subjektům. To má také vliv na členění veřejné správy.

Veřejnou správu členíme různě. Zpravidla z hlediska

- organizačního uspořádání,
- právní formy,
- úkolů.

¹² Jako základní informaci o mezinárodním vývoji institutu „Good Governance“ odkazují na publikaci *Hermann Hill, Helmut Klages: Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungslagen*, Speyerer Arbeitsheft Nr. 132, DHV Speyer, 2000 a literaturu tam uvedenou.

Organizační uspořádání veřejné správy se sice řídí zpravidla určitými principy organizační výstavby, jako jsou centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace, územní nebo věcné uspořádání, event. další (bližze kapitola V), ve své konkrétní podobě však je provedením ústavy toho kterého státu. Proto neexistuje – mimo modelová řešení – nějaké univerzální organizační uspořádání veřejné správy, neboť každý stát má specifika, která se promítají i do organizace veřejné správy. Na tom nic nemění ani postupné sblížování struktur veřejné správy a jejich úkolů v rámci nadstátních společenství, zejména Evropské unie.

Pro každé organizační uspořádání veřejné správy, stejně jako pro změny takového uspořádání, je důležitá

- územní a věcná působnost, to znamená, co a na jaké úrovni bude z veřejné správy vykonáváno, a
- příslušnost v konkrétní záležitosti rozhodovat.

Dělení veřejné správy podle právní formy dává především odpověď na to, kdy se ve veřejné správě používá forem veřejného práva jako výrazu v zásadě nerovného postavení účastníků právních vztahů a kdy formy soukromého práva jako výrazu rovného postavení účastníků právních vztahů. Z tohoto hlediska se veřejná správa rozděluje do dvou velkých skupin: na správu vrchnostenskou (výsostnou) a na správu fiskální:

Správa vrchnostenská je vykonávána formami veřejného práva (zejména správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí) a je představována v evropském kontinentálním právu tímto klasickým schématem: právní předpis, správní akt, donucovací opatření.

Správa fiskální se týká věcí finančních a státního majetku, nikoli však agendy danové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným. Správa fiskální se uplatňuje ve formách soukromého práva a stát vstupuje do právních vztahů s jinými právními subjekty z pozice rovného partnera, i když zde mohou být určité odchylky dané veřejným zájmem ve prospěch nebo k tíži státu¹³ nebo jiného subjektu veřejného práva (např. obce, kraje).

¹³ Srov. např. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a o jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Správa a její klasifikace

Další členění

Existuje však třetí velká skupina veřejné správy, kterou nelze určit podle shora uvedených kritérií, protože se ve své činnosti může podle povahy věci řídit jak právem veřejným, tak právem soukromým. Označujeme ji jako *správu pečovatelskou* nebo *veřejnou službu* (službu veřejnosti) související zejména s plněním sociální funkce státu.

Podle *úkolů* rozlišujeme věcné oblasti (obory, resorty) veřejné správy (např. školství, průmysl, doprava, finance), které tvoří základ pro dělbu práce uvnitř veřejné správy a pro transformaci úkolů do jednotlivých správních úřadů a orgánů, jako vykonavatelů veřejné správy.

Podrobněji o těchto otázkách bude pojednáno v dalších kapitolách.

KAPITOLA III.

Vymezení
správní vědy

1 Správní věda nebo správní vědy

Problém, zda jedna nebo více správních věd, není nový a v dnešní době vyvstává s velkou naléhavostí. Objevuje se však už v 19. století ve spojení s členěním původní kameralistiky – policejní vědy, resp. s oddělováním jejich částí (srov. kapitulu II.). Tato situace vedla některé autory k pokusům překlenout rozdíly v pohledu na stejný předmět, především účelným vnitřním členěním nebo zřízením jakéhosi „nadodvětví“.

Dnes již klasickým je *Petersovo* členění správní vědy na tato odvětví:

- správní nauka
- správní právo³⁵
 - obecná část
 - zvláštní část
- správní politika.³⁵

Peters zjevně navazuje na starší *Stier-Somilovo* dělení správní vědy (nauky), avšak rozpracovává dále základní členění a vymezuje jednotlivá odvětví. Správní věda tak tvoří ve svém souhrnu část státních věd a zabývá se správou jako činností veřejných úřadů. Jednotlivá odvětví správní vědy charakterizuje Peters takto:

³⁵ Peters, H. Lehrbuch der Verwaltung. Berlin, 1949.

Kapitola III.

Správní nauka je vědou, která pojednává o skutečném stavu správy, tj. 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 je normativní vědou, která pojednává o tom, co má být: Předmětem jejího zájmu jsou normy, podle nichž má být správa vedena:

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

Předpoklad, že každá vědecká disciplína, jejímž předmětem je (také) správa, musí být součástí správní vědy ve smyslu Petersova dělení, již nemůže obstát. Proces diferenciacie vědních oborů a zájem o fenomén správy z různých zorných úhlů posiluje přesvědčení, 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, zpravidla širší jev.

Problémem *sui generis* je *vymezení předmětu správní nauky jako jednoho z odvětví správní vědy*. Správní nauka tvoří základ nepravního studia správy a vlastně kolem tohoto odvětví se převážně koncentruje diskuse o tom, zda je jedna správní věda nebo více správních věd. Kritika studia správy toliko z pozic správního práva se považuje dnes za oprávněnou. Současně se však klade otázka, zda je možné studovat a poznávat správu z různých úhlů pohledu a rozdílnými metodami v rámci jednoho vědního odvětví. Má-li totiž být správní věda relevantním vědním odvětvím, nemůže být jen encyklopedickou a státovědně koncipovanou univerzální naukou, jako tomu bylo v době L. v. Sreina.

Proto začíná převažovat názor, že současná věda o veřejné správě není obsahově shodná se starší správní naukou. Tento rozdíl se mnozí autoři snaží postihnout i jiným označením (např. nikoli správní nauka, ale správní věda). Označení správní věda je také běžné v americké, francouzské, polské i naší literatuře. Posun oproti starší nauce se neprojevuje jen ve vymezení předmětu, ale i v metodách, které nová správní věda používá. V současné době je zcela evident-

Správní
vědy

Metody studia

ní, že metody různých vědních oborů se navzájem prolínají a využívají se rovněž v jiných vědních odvětvích a v jiném výzkumném prostředí, než kde vznikly. To je v podstatě též případ správní vědy.

Metody jednotlivých vědních oborů se považují za společné bohatství, z něhož možno čerpat za účelem dosažení poznatků bez omezení. I když v zásadě jde o pozitivní přístup, nelze jej zobecnovat. V některých případech totiž nevede k interdisciplinaritě, ale k eklekticismu. Není-li uznána nebo spíše autoritativně ve vědě uplatňována nějaká společná metoda, nelze bez náležitého uvážení zaměňovat ani metody oborů tak blízkých, jako správní věda a správní právo.

Petersův model správní vědy není však obecně přijímán. V západním světě se často setkáváme s odlišnou představou, která spočívá v tom, že studium správy se odděluje od správního práva a dává se do spojení s jinými vědními obory, zejména politického charakteru. G. Larigod připomíná myšlenku L. Moulinse o politické vědě: „Z tohoto vědeckého pojmu... je nutno dovodit, že nejsou žádné politické vědy (stejně jako žádné politické ekonomie), nýbrž jen jedna věda o Res publica, která jako vlastní předmět a metody patří má jen globální, shrnující a konkrétní způsoby pozorování. Jde o disciplínu průřezovou, která přiměřeně, shodně se zvláštní optikou celku, vyvinula úhrn disciplín využívajících rozmanitých a četných faktů týkajících se lidských poznatků v jejich neohranicenos-ti...“³⁶

Správní věda se tak vymezuje jako samostatná vědní disciplína s vlastním pohledem na správu jako sociální jev. Současně lze říci, že žádnému specialistovi z jiného vědního odvětví nelze bránit, aby neprojevoval zájem o fenomén správy z odlišného pohledu. Zůstává však kompetentním jen jako specialista v rámci celkového studia správy jako sociálního jevu.

Kritika původního Petersova členění správní vědy se objevuje i v německy mluvících zemích. Převažuje zde názor, že v důsledku rozsáhlé diferenciacie společenských věd a v důsledku jejich zájmu

³⁶ Larigod, G. Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften? in: Verwaltungswissenschaft, Hrsg. H. Siedentopf, Darmstadt, 1976, s. 440.

o správu a její struktury není nadále možné hovořit o správní vědě, ale o správních vědách. Poukazuje se na stále větší samostatnost správní nauky, jak ji formuloval Peters v rámci správní vědy. To však nemusí znamenat, že se správní nauka (správní věda v užším smyslu) stane jednou z mnoha správních věd. V tomto bodu existuje shoda, že správní nauka se odlišuje od ostatních správních věd koordinací multidisciplinárních přístupů k fenoménu správy, jejich integrací, jakož i působením ve sféře terminologické a propedeutické, kde je její místo v poznávání veřejné správy a výuce v pregraduálním i postgraduálním studiu nezastupitelné.

Jestliže se přikloníme ke koncepci jedné správní vědy, pak klíčovým bodem pro její vymezení je vztah správní vědy k jiným vědním oborům. Předpokladem řešení této úlohy je posouzení, do jaké míry, nebo zda vůbec můžeme pokládat správní vědu za *interdisciplinární vědní obor* v tom smyslu, že využívá poznatků a metod jiných vědních oborů, které aplikuje na předmět svého zájmu. Na interdisciplinárnost správní vědy podle našeho názoru je možné se dívat především jako na výraz vztahu nového vědního oboru k oborům již existujícím a rozvinutým po všech stránkách. V tomto případě nejde o specifický problém správní vědy, ale všech nově vznikajících vědních oborů k oborům, od nichž se od- dělují, nebo kdy vznikají na pomezí stávajících oborů. To však ne- může vést k závěru, že interdisciplinárnost byla pro správní vědu důležitá jen v jejích počátcích, kdy se formulovala představa o předmětu a metodách tohoto nového oboru. Z postavení správní vědy mezi jinými „správními vědami“ se dá usuzovat na to, že *interdisciplinárnost je správní vědě imanentní*. Tento úsudek se opírá především o její funkci koordináční, pojmoslovné a propedeutické. Interdisciplinárnost správní vědy vyplývá i z pojetí a předmětu studia veřejné správy jako činnosti nikoli jen vrchnostenské (nařizovací), ale i výkonné ve smyslu vykonávání obecně prospěš- ných služeb.

Ve vztazích správní vědy k jiným vědním oborům jsou možné tro- jí různé relace:

- k nejobecnějšímu oboru, tj. k formální logice (tento vztah nevy- značuje správní vědu jako interdisciplinární obor),

- k oborům, jejichž poznatky jsou využitelné pro studium některých dílčích aspektů veřejné správy (např. informatika, empirická sociologie);
- k oborům, které se přímo zabývají určitými dílčími aspekty veřejné správy. Sem patří např. některé disciplíny právní, ekonomické, sociologické, politologie, státověda, regionalistika, pedagogika.

2 Předmět správní vědy a její vymezení

2.1 PŘEDMĚT SPRÁVNÍ VĚDY

Předmětem správní vědy jsou správní skutečnosti, kterými se rozamějí 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. Z praktických důvodů je nelze od sebe oddělovat či některý z nich preferovat. V kontextu s jinými institutů lze však každý z uvedených aspektů zkoumat odděleně (např. rozhodovací procesy ve veřejné správě jako zvláštní druh rozhodování vůbec nebo problém státní byrokracie ve spojení se sociologickým zkoumáním byrokratických struktur obecně).

Mezi všemi vědními obory, jejichž předmětem tak či onak je veřejná správa (nebo některý její aspekt), zaujímá zvláštní postavení správní věda jako obor, jehož jediným předmětem zájmu je veřejná správa ve svém celku jako něco, co „vnitřně i navenek je organickým celkem“ (L. v. Stein). To by samo o sobě nepostačovalo. Správní věda musí mít také nějaký *praktický smysl a cíl*. Tím by mělo být

* Tento názor autora nemusí být obecně přijímán.

podle našeho názoru zkoumání skutečného stavu veřejné správy, tento stav analyzovat, popř. navrhnout opatření ke zlepšení stavu správy. Správní věda by měla plnit úlohu integrujícího vědního oboru. Taková úloha spočívá konkrétně v těchto funkcích:

- disponovat informacemi o veřejné správě, které mohou působit na zaměření programů studia veřejné správy (i v jejich dílčích aspektech), formulovat okruh základních problémů, podněcovat řešení a dávat doporučení ke konkrétním opatřením (*funkce programová*),
- koordinovat studium veřejné správy (*funkce koordináční*),
- 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*).

2.2 VYMEZENÍ SPRÁVNÍ VĚDY

Z předchozího výkladu o předmětu správní vědy vyplývá, že tento vědní obor zařazujeme do *sociálních věd*. Chceme-li definovat správní vědu jako teoretický obor, je dostačující definice, že *správní věda je sociální vědní obor o veřejné správě*. Správní věda však není a ani nemůže být jen teoretickým vědním oborem. Převládá názor, že správní věda je konečnou užítým vědním oborem, který sleduje určitý účel, který podporuje úsilí o zlepšování správy věcí veřejných. Z tohoto pohledu lze vymezit správní vědu jako *sociální vědu o racionálním uspořádání veřejné správy za účelem dosahování její efektivity, demokratičnosti a otevřenosti při obstarávání veřejných záležitostí*.

Proto k základním problémovým okruhům užití správní vědy by vždy měly patřit:

- 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 činnosti a organizace veřejné správy.

3 Metody správní vědy

Klíčovým bodem pro vymezení každého vědního oboru je určení jeho *předmětu* a vlastních *metod*. Ohledně metod jako podmiňujícího znaku pro existenci určitého vědního oboru však v poslední době, též v důsledku vzniku interdisciplinárních oborů, se názory různí. Někteří autoři si otázkou vlastních metod vědního oboru nepřipouštějí (např. *Poul Meyer*)³⁷, jiní jsou toho názoru, že metoda má přispívat k pravdivému poznání, a tudíž není tak podstatná její provenience. Diskuse kolem metod ukazuje, že originalita a výlučnost metod jako jeden ze dvou základních diferencčních znaků každého vědního oboru je sice závažná ze systematického hlediska, ale nepodmiňuje rozvoj vědního oboru. Koneckoněch názor na metody používané ve správní vědě jsme již vyslovili výše v souvislosti s úvahou o tom, zda je jedna správní věda nebo více správních věd.

Z metod používaných ve správní vědě je možno uvést tyto:

Systémová metoda, pomocí které se zkoumá fenomén správy jako ucelený soubor jednotlivých jeho prvků postihující všechny podstatné souvislosti mezi těmito prvky navzájem a mezi jednotlivými prvky a celkem (systémem). Tato metoda umožňuje chápat jevy komplexně v jejich vnitřních i vnějších souvislostech. Při studiu veřejné správy se projevuje systémový přístup zejména ve formě strukturálně funkcionální nebo různými formálními postupy.³⁸ *Strukturálně funkcionální přístup* zaměřuje svou pozornost na vztahy mezi prvky sociálních systémů. Konkrétně v oblasti veřejné sprá-

³⁷ Meyer, P. *Verwaltungsorganisation*. Göttingen: O. Schwartz, 1962.

³⁸ Otázka metody souvisí s pojetím systémové teorie, jejím zařazením do širšího kontextu a s jejími možnými formami. Co do formy systémové teorie možno rozlišovat: a) obecnou systémovou teorii, která přispívá k interakci rozdílných vědních oborů, odkrývá základní struktury jednotlivých disciplín a usnadňuje svou terminologii interdisciplinární přenos vědeckých poznatků, b) strukturálně funkcionální systémovou teorii, která především staví na vztazích mezi prvky samoregulačních a samoudržitelných se sociálních systémů, konečně c) kybernetickou systémovou teorii, která pojednává o strukturách, vztazích a chování dynamických systémů (*Verwaltungslexikon*. 2. vyd., Baden-Baden: 1991, s. 809); jinak *Krippel, V., Gerloch, A.* *Vědecké metody poznání práva*. Praha: ÚSS, 1983.

vy to znamená zkoumat vazby mezi úkony veřejné správy potřebné k naplňování stanovených úkolů (dynamickým prvkem) a organizací veřejné správy (statickým prvkem), ale také vztahy obou těchto prvků, nebo každého z nich zvlášť, k jiným sociálním systémům nebo přímo k občanům (např. v otázce dostupnosti úřadu občanům). V tomto smyslu je strukturálně funkcionální orientace studia podnětná pro demokratizaci správy a racionalizaci, reformu či modernizaci jejích institutů. *Formální postupy* představují všechny techniky, které usilují o řešení problémů pomocí formálních modelů. Daný problém, např. optimální uspořádání určité organizační struktury nebo pracovního procesu, se nejprve převede do formálního jazyka a v tomto jazyce se problém řeší. Význam takových postupů je efektivní a smysluplný jen tehdy, když výsledky řešení mohou být převedeny zpět do pojmosloví příslušného vědního oboru. Možnost uplatnění formálních postupů ve správní vědě je proto vázána na splnění určitých podmínek. Uvedme dvě nejdůležitější:

a) musí existovat možnost „překladu“ problému do formálního aparátu;

b) interpretace řešení přinést pro správní vědu významné poznatky.

Systémový přístup při studiu veřejné správy nelze absolutizovat, což konečně platí i o jiných metodách. Kritizovány jsou zejména dva nežádoucí extrémní:

– 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.

Historická metoda bývá považována za jakýsi protipól strukturálně funkcionálního přístupu, protože sleduje především vývoj určitého souboru a z tohoto zorného úhlu (*genese*) srovnává instituty v rozdílných historických obdobích a sleduje možnost nebo důsledky jejich použití pro současnost, popř. i pro budoucnost.

Juristický přístup byl donedávna převažujícím v řešení otázek spojených s fungováním a organizací veřejné správy. Soustřeďuje pozornost především na normativní stránku správy, tedy na formální aspekty. Jde o orientaci nezbytnou, protože výstavba i fungování

veřejné správy má výrazné právní aspekty. Právní jednání je důležitou formou realizace správních úkolů. Právní přístup k veřejné správě však nemůže být výlučný. Právní hledisko je jen jedním z možných hledisek, jež je třeba při studiu veřejné správy uplatňovat. Problémy veřejné správy nelze vyřešit toliko vydáním právních předpisů nebo jejich změnou. Dobrá správa je podmíněna řadou dalších činitelů, které nelze při studiu veřejné správy opomíjet, např. účast občanů na rozhodování a výkonu správy.

Metody používané v sociologickém výzkumu. Protože správní věda je sociální vědou, je nasnadě, že používá také *metod*, s nimiž se pracuje v empirickém sociálním výzkumu. Informace, které výzkum veřejné správy potřebuje, jsou buď otevřené (tj. obecně dostupné, jako např. statistické údaje pravidelně zveřejňované statistickými úřady) nebo uzavřené (tj. informace, které vyžadují zvláštní šetření, popř. interpretaci informací otevřených). Metody, o nichž dále pojedáme základní informace, jsou právě metody empirického výzkumu sociálních jevů, které umožňují získat informace v případech, kdy je třeba zvláštního šetření nebo ověření určitých hypotéz. Jde zejména o pozorování, dotazování, analýzu písemností a o experiment.

a) *Pozorováním* získáváme požadované údaje tím, že zaznameneváme chování určených osob. Pozorování může být přímé nebo nepřímé, strukturované nebo nestrukturované (volné), otevřené nebo skryté. Za hlavní problémy tohoto postupu se zpravidla uvádějí: smysluplný význam pozorovaného chování, zkrácené a selektivní vnímání pozorovatele, ovlivňování pozorovaných osob. Za hlavní přednosti pozorování oproti dotazování (viz bod b) se považují: přímé informace o sociálních jevech, informace o neznámých projevech chování osob, možnost získat údaje při jazykových bariérách (např. od dětí, cizinců).

b) *Dotazování (interview)* přináší na rozdíl od pozorování nutné subjektivní výsledky, protože je založeno na výpovědi osob (respondentů) o skutečnostech, nikoli na bezprostředním pozorování těchto skutečností. Je to však častá metoda získávání informací, neboť relativně rychle a s omezenými náklady dává uspokojivé množství aktuálních informací. Správnou volbou otázek a respondentů lze získat reprezentativní vzorek informací o skutečnostech

nebo o názorech lidí. Dotazování se uskutečňuje buď pomocí standardizovaného dotazníku nebo volně. Oba způsoby je možno vhodně kombinovat a tak zaznamenat vyšší účinnost této metody dotazování. Lze toho dosáhnout např. tím, že respondenti dodatečně nebo navíc mohou vyjádřit své názory, stanoviska atd. nepředpokládaná ve standardizovaném dotazníku. Významným prostředkem k vyšší věrohodnosti výsledků dotazování může být opakované dotazování na určitý jev, situaci nebo vývoj po určité době, avšak u stejné skupiny osob. Jsou to známé průzkumy veřejného mínění označované též jako panelové dotazování.

c) *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), ale i písemnosti správních úřadů a jiných vykonavatelů veřejné správy (např. vydané správní akty a jiná opatření, smlouvy, zápisy ze schůzí kolegiálních orgánů nebo grémií, 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. V některých případech je pro výzkum důležitá i aktuálnost nebo naopak stáří dokumentu nebo listiny.

d) *Experiment* se liší od metod u sub a) až c) tím, že není určen ke zjišťování údajů. Přesto je to postup, který může být pro některá řešení vhodnější než jiné metody. Platí to zejména při objasňování spojitosti mezi jevy. 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 definitivním zavedením do správní praxe. Vždy je však třeba mít na paměti, že experiment nemusí být objektivní, neboť často hrozí nebezpečí zkreslení, a to ze dvou důvodů:

- experimentující osoby se mohou chovat jinak, než by se chovaly v běžném režimu (takové chování vzhledem k jejich zájmu na změně může být horší nebo lepší),

– experiment se vztahuje na dílčí soubor, zatímco ostatní dílčí soubory, s nimiž je experimentující soubor v interakci, nejsou nebo nemohou být do experimentu zapojeny. Obdobně to může platit i o reakci veřejnosti na nové pracovní postupy správy nebo změny v organizačních strukturách.

Správní věda se neuzavírá žádným metodám, které by mohly přispět k lepšímu poznání skutečného stavu veřejné správy. Použití jednotlivých metod i různých jejich kombinací bude vždy záviset zejména na předmětu a cíli výzkumu.

4 Správní politika

Tradičnímu pojetí správní vědy odpovídá existence správní politiky a její zařazení do soustavy správní vědy vedle správní nauky a vědy správního práva. Z tohoto pojetí by se mohlo dozvědět, že existence správní politiky závisí na tom, zda bude toto tradiční uspořádání správní vědy akceptováno či nikoli. V tomto se názory liší. Spíše převažují důvody pro zachování vědního oboru správní politiky, jako užitečné disciplíny, a to i za cenu jeho osamostatnění. Proto se setkáváme často více s vyznačováním specifických znaků správní politiky než s jejím popíráním jako vědního oboru.

Užitečnost správní politiky se spatřuje hlavně v tom, co tento vědní obor odlišuje od správní nauky a od vědy správního práva. Správní politice se přisuzuje *funkce hodnotit a verifikovat výsledky jiných vědních oborů z oblasti veřejné správy a na základě provedeního zhodnocení podávat návrhy místům, které jsou subjekty nebo vykonavateli veřejné správy*. Správní politika se ptá, zda a nakolik je veřejná správa uspořádána účelně vzhledem k stanoveným cílům a z nich plynoucím úkolům.

Správní politika je *vědním oborem podnětující správní reformy a modernizaci veřejné správy na základě přijatých hodnot politických, ekonomických, sociálních a kulturních*. Vzhledem k možnosti rozdílných hodnot a rozdílného preferenčního systému mohou být reformní podněty odlišné. 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 řešení, které vychází ze solidních znalostí veřejné správy.

Úsilí většiny států zpružnit, zjednodušit, zlevnit, ale i demokratičovat veřejnou správu vedlo v posledních letech ke snaze vytvořit pro reformní činnost vhodné teoretické zázemí, které představuje poměrně široké hnutí, jehož cílem je vytvořit na pomezí správní vědy, správní politiky a teorie řízení (managementu) samostatný vědní obor označovaný jako *teorie reform*.³⁹

Význam
správní
politiky

³⁹ K tomu např. Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 187 an.; Pollitt, Ch., Bouckaert, G. Public Management Reform, Oxford University Press, 2000.