



IX. Správní věda, její předmět a metody

a) Pojem správní vědy a předmět správní vědy

Při vymezení pojmu správní vědy panuje v literatuře všeobecná shoda potud, že se o ní hovoří jako o samostatné společenskovědní disciplíně, která se zabývá zkoumáním veřejné správy. Jednoty však již není např. v tom, nakolik je třeba každé bádání, jehož předmětem je veřejná správa zahrnovat do správní vědy, či zda existuje více věd o správě.

V některých starších pojetích je předmět správní vědy chápán velmi široce. Podle těchto představ by do ní mělo náležet jakékoli zkoumání veřejné správy.

V průběhu dalšího vývoje bylo však toto chápání překonáno. V současné době se má za to, že veřejnou správou se mohou zabývat svými věcnými i metodologickými přístupy a nástroji různé vědní disciplíny (např. právní, sociologické, o řízení), aniž by se tím staly součástí správní vědy.

Opačný přístup, tedy začlenění každého zájmu o správu do správní vědy má totiž za následek, že se vytrácejí její specifika a naopak může převážit pohled některé ze zvláštních oborů. Správní věda by se pak fakticky stala spíše politologií, vědou o správním právu, teorii řízení apod. Navíc by přestala být interdisciplinární a přeměnila by se v eklektický obor a to nejen pokud jde o používané metody, ale také vzhledem k jeho samotnému předmětu a tím ztratila svůj vlastní smysl a poslání.

Jakožto samostatný obor s vlastním předmětem bádání, je současně správní věda, jak bylo právě naznačeno, charakteristická tím, že je interdisciplinární vědou. Tento rys je jí dán jak vzhledem k tomu, že veřejná správa, již se správní věda zabývá, má sama povahu nejen výkonné a nařizovací, ale současně i složky, která zajišťuje služby pro společnost a dotýká se velmi širokého okruhu subjektů a vztahů ve společnosti.

Správní věda využívá poznatků celé řady společenskovědních i dalších oborů a to jak pokud jde o obecné metodologické přístupy, tak i při výzkumu dílčích, resp. konkrétních aspektů veřejné správy. Úzký vztah má správní věda k právní vědám, především pak správnímu právu, vzhledem k tomu, že obě disciplíny se zabývají veřejnou správou. Dále jsou to ekonomické vědy, z nichž jsou využitelné některé poznatky např. z teorie řízení a měření účinnosti (efektivnosti).

V této souvislosti je třeba vzpomenout rovněž význam sociologie, která poskytuje poznatky např. pokud jde o výzkumy sociálních otázek tvorby a fungování organizačních struktur, vztahů uvnitř veřejné správy i navenek k jejím adresátům a postavení zaměstnanců veřejné správy

Podobně bývají využívány výsledky bádání sociální psychologie např. tam, kde jsou sledovány zákonitosti chování lidí jako řídicích subjektů a řízených objektů a otázky správní kultury.

Cenné poznatky získává správní věda také z věd historických, zejména pak právní historie, které umožňují sledovat vývoj jednotlivých institucí, norem a jiných skutečností, zjišťovat zda určité prvky jsou trvalé, přechodné či pouze nahodilé, konstatovat příčinné souvislosti mezi různými jevy a odhalovat jejich důvody apod.

Pominout nelze samozřejmě ani vědy poskytující exaktní přístupy k otázkám řízení ve veřejné správě, jakými jsou matematika, statistické vědy a samozřejmě také kybernetika a obecná teorie řízení.

Z uvedeného interdisciplinárního, resp. syntetického charakteru správní vědy ovšem nijak neplyne, že by byla oborem, který pouze uplatňuje poznatky jiných věd. Správní věda má svůj vlastní předmět a také ona poskytuje svoje badatelské výsledky k využití v disciplínách, s jejichž poznatky pracuje.

Správní věda využívá výsledky těch disciplín, které se zabývají různými a z pohledu správní vědy dílčími, aspekty veřejné správy. Tyto poznatky pak integruje, zobecňuje a pracuje s nimi v zájmu komplexního studia svého předmětu.

Správní vědu můžeme vymezit jako společenskovední disciplínu, která zkoumá, popisuje a objasňuje obecné i dílčí otázky organizace a činnosti veřejné správy a jejich složek, jednotlivých činností a vztahů mezi nimi. Usiluje přitom o zjištění vztahů a souvislostí mezi nimi, jakož i vnějšími jevy, na které veřejná správa působí a současně těch, které naopak ovlivňují ji. Zabývá se veřejnou správou v její reálné podobě. Kromě toho, jakožto užitý obor správní věda svými poznatky poskytuje praxi konkrétní návody k jednání za účelem zvýšení racionalizace jejího fungování, hospodárnosti, účelnosti a účinnosti a to jak pokud jde o uspořádání, tak i fungování veřejné správy.

Správní věda coby teoretický obor zkoumá veřejnou správu, především její organizaci, funkce, úkoly, formy činnosti, metody řízení, ale také vztahy k okolí, postavení jejich pracovníků a další aspekty. Na základě obecných metodologických postupů (formálně logických, induktivních, komparativních apod.), popisuje a klasifikuje poznané jevy a snaží se o postihu obecných zákonitostí a souvislostí mezi nimi a konstruuje zobecňující závěry. Správní věda rovněž formuluje problémy, jimiž by se měly legislativa i aplikační praxe zabývat, organizuje výzkumy a integruje poznatky jiných oborů pro účely poznávání veřejné správy.

Na základě těchto obecných poznatků dává správní věda konkrétní doporučení, která mají pomoci ke zlepšení fungování správních orgánů, větší efektivnosti jejich činnosti normotvorné i rozhodovací. Správní věda přitom samozřejmě nemůže nahrazovat vlastní činnost správních orgánů. Její poslání, jakožto užitého oboru je poskytovat pokud možno konkrétní návody např. k tomu, jaký by měl být obsah organizační normy, způsoby předávání informací mezi jednotlivými složkami správy, k odstraňování bariér mezi správními orgány a veřejností a podobně. Svoji roli sehrává také při přípravě předpisů z oblasti správního práva.

Lze tedy stručně shrnout, že poznatky správní vědy nemají pouze deskriptivní, tedy popisný charakter, ale také povahu preskriptivní, dávají tedy návody k jednání.

V obou svých pozicích, ale zejména jako užitý obor, reaguje správní věda na reálné potřeby veřejné správy. Musí zjišťovat předpokládané směry jejího budoucího vývoje a úkoly které bude mít, potřeby legislativní úpravy, jakož i materiálního, personálního a dalšího zajištění. Má-li plnit svoje poslání, je třeba, aby poznatky předkládala příslušným orgánům moci zákonodárné, vládní a výkonné vždy s takovým předstihem, aby nesloužily pouze k odstraňování již vzniklých problémů či nedostatků, ale umožňovaly jim předcházet.

Správní věda bývá označována dále jako věda systémová. Je tomu tak proto, že jednotlivými problémy se zabývá v jejich vzájemných souvislostech a vztazích a nikoli odděleně.

K jejím charakteristickým znakům náleží, že je vědou komplexní. V porovnání s jinými obory, které se rovněž zabývají správou, avšak pouze jejím dílčím aspektům, se totiž správní věda zaměřuje na veřejnou správu jako celek, komplex.

b) Metody správní vědy

Termín metoda pochází z řečtiny, kde znamenal cestu, způsob či návod. V současnosti je používán pro označení souboru pravidel, kterými se řídí vědecká práce, je to způsob vědeckého objevování. Jinak řečeno, metoda nám dává odpověď na to, jak získávat poznatky, jakým způsobem je uspořádat, abychom získali relevantní závěry a z nich mohli případně odvozovat další poznatky.

V průběhu konstituování správní vědy byla kladena otázka, zda má svoje vlastní metody, které by byly vlastní pouze jí a tak přispívaly k její povaze, jakožto samostatné disciplíny. Někteří autoři vyslovili v této souvislosti přesvědčení, že správní věda takovou metodu, či metody nemá a využívá nástroje jiných vědních oborů. Další mají za to, že typickým pro správní vědu je její interdisciplinární charakter, který se projevuje, pokud jde o metodologii, právě tím, že je schopna integrovat různé metody a způsoby, které jsou charakteristické pouze pro ní, je používat.

Převažující se však postupně stává nazírání, podle něhož je sice otázka metodologické samostatnosti vědních oborů, včetně správní vědy, závažná ze systematického hlediska, ale současně rozvoj daného vědního oboru nepodmiňuje (M. Illner).

Skutečnost, že správní věda využívá metodologických nástrojů, pojmů a postupů různých sociálních i exaktních věd, sama ještě nijak neurčuje zda je či není vědou samostatnou. To je dáno především předmětem, jímž se zabývá, jejími funkcemi a poznatky, které je schopna poskytnout teorii, včetně jiných oborů a samozřejmě také praxi.

Jestliže funkce správní vědy byla vymezena, zhruba řečeno, jako poznávání veřejné správy (jejích institucí, struktur, fungování atd.) a formulování doporučení pro zlepšení její činnosti, pak je zcela odůvodněný požadavek, aby používala všech metod, které mohou toto její poslání naplnit.

Přitom, jako obecný poznatek platí, že jednotlivé metody se navzájem doplňují, protože každá z nich je optimální k poznání určité oblasti, některého aspektu, získání jistého pohledu. K úplnosti bývá proto zpravidla třeba, aby bylo využito více metod současně nebo postupně. Např. formálními postupy můžeme vytvořit model a zjišťovat optimalizaci organizační struktury. K tomu, aby bylo možno zjistit skutečné vazby a jejich reální fungování, bude třeba dále použít zejména metod sociologických, psychologických a teorie řízení.

K typickým metodám (přístupům), používaným ve správní vědě bývají řazeny systémový přístup, historický přístup, juristický přístup, sociologický přístup, formální postupy a empirické metody.

Při uplatnění systémového přístupu je veřejná správa pojímána a zkoumána jako celek složený z určitých částí a sledovány jsou vztahy mezi těmito subsystemy, takže lze zjišťovat vnitřní i vnější souvislosti správy.

Obecně spočívá výhoda tohoto přístupu v tom, že umožňuje překonávat úzký pohled jednotlivých specializovaných disciplín, aniž by je současně zbavoval jejich specifík, exaktnosti a funkce, kterou mají. Systémový přístup je dále přínosný v tom, že poměrně snadno umožňuje převádění teoretických poznatků do praxe. Konkrétně v oblasti veřejné správy poskytuje možnost sledovat vazby uvnitř jednotlivých orgánů i mezi nimi a

zjišťovat, zda se jejich působnosti nepřekrývají nebo naopak nevznikají mezery. Uspodňuje zjišťování komunikačních vazeb a napomáhá jejich optimalizaci. Je vhodné ji použít také při přípravě reformem ve veřejné správě.

Za doprovodný přístup systémového přístupu bývá označována strukturálně funkcionální analýza. Vztahy uvnitř systému jsou zde zkoumány jako funkcionální, tj. z hlediska toho, jak jeho jednotlivé prvky (tj. např. lidé, instituce, způsoby uspořádání sociálních vztahů) působí na systém jako celek a současně, jak jsou jím zpětně ovlivňovány. Co se týče veřejné správy, zkoumány jsou jak její činnosti, tak i organizační rámec, v němž jsou vykonávány a to každý z těchto prvků samostatně, v jejich vzájemných vztazích i vůči jiným systémům a jejich prvkům.

Historický přístup bývá někdy vymezován jako protipól systémového, resp. strukturálně funkcionálního. Jím je sledováno jak se vyvíjí určitý systém nebo jeho prvky v konkrétních poměrech, jaké skutečnosti na něj působily, co ovlivňovalo jeho změny a další skutečnosti. Tímto způsobem lze zkoumat genezi jednoho systému případně jeho prvků nebo je porovnávat s jinými a to i z různých zemí. Na tomto základě lze získávat zkušenosti s uplatněním určitých řešení a zvažovat možnosti a důsledky jejich použití v současnosti.

Jak bylo zmíněno ve druhé kapitole, patřila juristická metoda pokud se týče správní vědy po dlouhá desetiletí v Evropě k dominujícím. Vzhledem k předmětu správní vědy, tj. veřejné správě, její organizaci a fungování, kde normativní stránka má zásadní význam, bude mít juristický přístup vždy důležité místo. Samotný vývoj správní vědy dal ovšem za pravdu konstatování, že toto nazírání nemůže být výlučné. Právní věda může např. dát odpověď na otázku, zda určitou záležitost bude třeba řešit vydáním právního aktu, nikoli však již jak by měla být zajištěna jeho realizace v konkrétních podmínkách. Navíc, nikoli všechny problémy veřejné správy mohou být řešeny tím, že bude přijat právní předpis. Přínejmenším stejně důležitá jsou totiž např. opatření organizační či personální nebo faktické změny v řídicí praxi.

Významné místo mezi metodami, které jsou používány správní vědou zaujímá metoda srovnávací (komparativní). Obecně její podstata spočívá ve srovnání dvou nebo více nějakých prvků či jevů. Srovnávání ovšem nemůže mít povahu mechanického porovnávání, ale musí být uskutečňováno vzhledem k určitému hledisku či hodnotě. Rovněž získané výsledky nejsou pouhým řazením srovnávaného, cestou komparace se zjišťuje, zda jsou uvedená hlediska nebo hodnoty jsou dány, přičemž pozornost se zaměřuje na společné a obecné.

Srovnávat lze jednotlivé instituty i celé instituce, případně systémy, resp. jejich části a to jak z pohledu vnitrostátního, tak mezinárodního. Význam přirozeně má pouze srovnávání obdobných institucí, institutů atd. (např. orgánů územní samosprávy) a nikoli těch, které mají jiné postavení jak z hlediska organizačního tak funkčního, vzhledem k tomu, že taková komparace by prakticky neměla žádný význam.

Ve správní vědě nacházejí svoje uplatnění také metody sociologické a sociálně psychologické. Pro veřejnou správu a její činnosti je charakteristické, že působí především navenek, vůči těm, jímž jsou adresována její rozhodnutí nebo jiné akty. Jestliže má být dostatečně efektivní a zajistit soulad činnosti veřejné správy s postoji veřejnosti, musí být poznávány principy chování a postoje jednotlivců i sociálních skupin.

Nahlížíme-li na veřejnou správu ve formálním smyslu, je pro ni charakteristické, že je vykonávána ve formalizovaných organizačních vztazích, kde postupy jsou stanoveny závaznými pravidly. Současně však i v orgánech veřejné správy nutně vznikají neformální vztahy a vazby, vytváří se soustava pravidel chování, jejichž dodržování sice není oficiálně vynutitelné, ale která jsou dodržována. Tyto skutečnosti jsou dalším důvodem pro využívání uvedených metod správní vědou.

K definičním znakům formálních postupů náleží vytváření modelů. Model bývá obecně vymezován jako soustava prvků imitující na základě analogie a tím reprodukující podstatné znaky objektu, který je předmětem vědeckého výzkumu.

Při použití této metody v oblasti správní vědy, je třeba uskutečnit několik návazných kroků. V první řadě je samozřejmě třeba formulovat problém, který by se měl řešit (např. zlepšení rozhodovacího procesu). Tento problém musí být dále přeložen, či vyjádřen jazykem té disciplíny, která bude k vytvoření modelu použita (nejčastěji matematiky, logiky či kybernetiky). Dalším krokem je řešení problému prostřednictvím takto sestaveného modelu a získání výsledků buď v číselné nebo grafické formě. Na závěr musí být tento výsledek zpětně přeložen, tedy zpětně převeden, do pojmového aparátu správní vědy.

Možnost využití modelů, resp. modelování, má svoje předpoklady a také limity. V literatuře bývají zmiňovány především dva: 1) model je využitelný pouze za předpokladu, že existuje reálná možnost převedení řešeného problému do jazyku správní vědy; 2) je třeba, aby byly „modelovány“ jen opravdové problémy a nikoli takové, jejichž řešení může přinést než notorická zjištění.

Formální přístupy jsou ve správní vědě, jako ostatně ve společenských vědách vůbec, používány většinou jen podpůrně a ve spojení s jinými metodami.

Využití empirických metod ve správní vědě plyne z její povahy, jakožto sociální vědy, která potřebuje získat informace o veřejné správě a jejím reálném místě a fungování ve společnosti. Tyto metody slouží nejen ke zjišťování určitých skutečností, ale také ověřování hypotéz.

Do této skupiny metod patří dotazování (rozhovor), který představuje zřejmě nejčastější způsob sběru informací. Jeho princip spočívá v tom, že určité osobě, případně skupině osob (tzv. respondentům), jsou cíleně kladeny otázky za účelem získání informací o nějakém problému či předmětu. Otázky mohou být předem připravené nebo-li standardizované, jejich formulaci lze také ponechat na vůli tazatele; často je používána kombinace obou. Rozlišují se také otázky otevřené, uzavřené a polootevřené. Někdy se ještě správnost formulovaných dotazů ověřuje prostřednictvím např. předvýzkumů.

Součástí rozhovoru by měl být filtr, který umožňuje vyloučit osoby nedostatečně informované, takové, které nechtějí podat pravdivá sdělení apod. Výhodou dotazování je, že lze relativně rychle a s malými náklady získat informace. Nevýhodou je, poměrně vysoká míra subjektivních vlivů a nižší míra spolehlivosti zjištěných údajů.

Nejčastějšími nástroji dotazování jsou dotazníky a záznamové archy. Jejich formuláře vycházejí ze způsobu, jakým je dotazování provedeno: v případě písemného odpovídání dotazů jsou přizpůsobeny potřebám respondentů, je-li dotazování prováděno jako interview mají vycházet z potřeb tazatele.

U písemného odpovídání může být dotazník zasílán i poštou, případně distribuován jiným způsobem. Dotazy mohou být kladeny též přímo respondentům. Výhodou dotazníku, oproti jiným formám rozhovoru je, že omezuje subjektivní vlivy. Současně ovšem klade jeho použití příslušné nároky na to, aby byly položeny vhodné otázky. Získání informací vyžaduje delší čas než u rozhovoru.

Dále je to pozorování, tedy záměrné sledování určitého jevu. V oblasti správní vědy půjde zejména o chování jednotlivce nebo většího počtu osob. Jako metodu výzkumu se používá v terénu. Pozorování se člení na vnitřní a vnější podle toho zda výzkumník je uvnitř skupiny nebo mimo ni. Dále může jít o pozorování skryté nebo otevřené, v přirozených či experimentálních podmínkách apod.

Hlavní výhodou pozorování je možnost získávat přímé informace o sociálních procesech, chování lidí lze pozorovat v přirozené podobě a to i v případě, kde lidé

odmítají komunikovat. Ten, kdo pozorování provádí musí být vysoce specializovaný odborník, který je schopen se vyvarovat subjektivních pohledů a ovlivňování pozorovaných. Vhodné je pozorování kombinovat s jinými empirickými metodami.

Analýza písemností je ve veřejné správě důležitá již vzhledem k tomu, že podstatná část jejich činností a výsledků se uskutečňuje, resp. projevuje právě v písemné formě. Zkoumány mohou být jak materiály týkající se veřejné správy (např. politická hodnocení, návrhy legislativních aktů), tak i ty, které veřejná správa vyprodukuje (rozhodnutí, nařízení).

Konečně je třeba zmínit experiment, který ačkoli bývá využíván spíše zřídkavě, má svoje místo při zkoumání problémů veřejné správy. Za experimentální se označují postupy, při nichž se zjišťuje, jaké změny na zkoumaném jevu vyvolávají záměrné a řízené změny na jednom z ovlivňujících faktorů, přičemž ostatní ovlivňující faktory jsou pod kontrolou a zůstávají stabilní, takže lze měřit účinek.

Experimentem je možno v podmínkách veřejné správy ověřovat teoretické hypotézy např. ohledně zavedení nových organizačních opatření nebo změn v personálním obsazení, ještě dříve, než budou definitivně realizovány v plném rozsahu a tím předem korigovat případné nedostatky, vyloučit zbytečné náklady, racionalizovat postupy apod. Nevýhodou této metody je skutečnost, že osoby, na nichž jsou zamýšlené opatření ověřována, se mohou chovat jinak než by se chovaly v obvyklých podmínkách. Další riziko plyne z toho, že experiment bývá uskutečňován pouze v menší části systému, což může skutečné důsledky ověřovaných opatření zkreslit.

Vedle uvedených, přichází v úvahu použití řady jiných obecných i dílčích metod a postupů např. z oblasti ekonomie, psychologie, srovnávacích věd a dalších.

c) Právní vědy a správní věda

Při vymezování správní vědy bylo konstatováno, že jde o samostatný vědní obor, který ovšem má množství styčných míst a logických spojitostí s řadou právních disciplín. Jedná se zejména o právo ústavní, pracovní, finanční, především ovšem právo správní, vzhledem k tomu, že předmětem vědy o správním právu jsou právní aspekty veřejné správy.

Věda o správním právu zkoumá tedy veřejnou správu jakožto jev upravený normami správního práva, kdežto správní věda sleduje správu komplexně, z nejrůznějších hledisek, mezi jinými též právních. Na rozdíl od vědy správního práva se věnuje tomu, jak jsou právní normy skutečně realizovány a snaží se zjistit, proč tomu tak je. Přitom se věnuje správě i z pohledů ekonomických, sociologických, psychologických a dalších. Veřejnou správu chápe ve smyslu její organizace a činností takto ji zkoumá a věnuje úsilí jejímu zkvalitnění.

Na druhou stranu je všeobecně zdůrazňována zvláště úzká souvislost obou disciplín, kterou francouzský vědec B. Gournay vyjádřil tak, že správní věda znamená pro správní právo totéž, co politologie pro právo ústavní.