

a částečně také o jejich zdrojích a souvislostech. Další informace může nacerpat z přednášek v oboru právní vědy a vlastním studiem dalších pramenů.

Publikace je určena především studentům právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, jako potřebné doplnění a rozšíření poznatků, které získávají studiem správního práva. Vhodným pramenem je rovněž pro všechny, kteří mají hlubší (zejména profesní) zájem o širší problematiku veřejné správy.

Brno, leden 1998

Autoři se podíleli na zpracování publikace takto:

Mgr. Monika Horáková: kap. 7  
JUDr. Petr Mrkývka, Dr.: kap. 6, kap. 8, kap. 10, kap. 11  
doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.: kap. 1 odd. 1, 2, 3, 4, kap. 2 odd. 4, 5,  
kap. 3 odd. 1, 2, kap. 4 odd. 1, 2, 3, 4  
doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.: kap. 1 odd. 3, kap. 3 odd. 2, kap. 4 odd. 5  
JUDr. Soňa Skulová, Dr.: kap. 2 odd. 1, 2, 3, kap. 5, kap. 9

## Kapitola 1

### POJEM A CHARAKTERISTIKA SPRÁVNÍ VĚDY

**Literatura:** Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha, Aleko 1992, Hendrych, D.: *Správní právo, obecná část*, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státní vědy*, Brno, MU 1994, Hoelzel, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Praha, Melantrich 1934, kol.: *Slovník veřejného práva československého*, Brno, Polygrafia 1938, Kojá, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1986, Madar, Z. a kol.: *Slovník českého práva*, Praha, Linde 1995, Máša, M.: *Správní věda a její vztah ke správnímu právu*, Správní právo č. 7/1971, Mertl, A.: *Obecné právo správní*, Idl, Praha-Brno, Orbis 1931, Mertl, A.: *Obecné právo správní*, Idl, Praha-Brno, Orbis 1932, Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno ČSAS Právník 1946, Průcha, P.: *Základy správního práva*, Brno, MU 1992, Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, Průcha, P., Skalová, S., Mrkývka, P.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, Brno, MU 1993, Večeřa M., Urbanová M.: *Základy sociologie práva*, Brno, MU PrL; Doplněk 1996.

#### 1.1 Úvodní poznámka 1.2 Předmět správní vědy 1.3 Metody správní vědy

#### 1.4 Správní věda a věda správního práva

##### 1.1 Úvodní poznámka

Pojmové vymezení a charakteristika správní vědy se neobejdou bez bližšího vymezení a zproštědkování pojmu správa, resp. veřejná správa. Správní věda, jak ostatně signalizuje již jazykový význam předmněného pojmu, je ve své podstatě vědou o správě, a my dodáváme, že o správě veřejné. Vzhledem k tomu, že veřejná správa je složitý společenský jev, přirozené platí, že veřejná správa nemůže být a také není, předmětem zájmu jediné vědní disciplíny, stejně jako platí, že správní věda se nevyčerpává svým exaktním rozměrem, nýbrž

(vzdor svému jednoznačnému názvu) disponuje i rozměrem pedagogické disciplíny.

Správní věda je vědní disciplínou, která zkoumá veřejnou správu v jejím faktickém, tj. reálném, rozměru, normativně však ohraničeném správním právem, a to ve vždy reálně existujících podmínkách uskutečňování příslušné správní politiky. Tím je vymezen nejen rámcem jejího zájmu, a současně i její vztah ke správnímu právu a jeho vědě, nýbrž stejně tak je tím vymezena i nezbytnost objektivní správné vědní reflexe předemné správní politiky. Správní politika, která je stručně vyjádřeno vždy konkrétním výrazem exaktně pojatého ideového zaměření obecné politiky, ekonomiky a kultury,<sup>1</sup> je přitom determinantem jak správní vědy, tak správního práva a jeho vědy. V tomto smyslu je potom vždy příslušná správní politika také určující pro utváření veřejné správy jak v jejím faktickém, tak i v jejím právním projevu.

Veřejná správa je tak tedy v rovině „správních věd“ současně, a to vždy pod jiným zorným úhlem pohledu, předmětem :

- správní vědy,
- správního práva, resp. vědy správního práva,
- správní politiky<sup>2</sup>.

V souvislosti s tzv. „správními vědami“ se v současné době spíše hovoří, či dá hovořit o tzv. správní nauce, resp. vědecké administrativistice, v jejímž rámci se navíc, a to zejména v posledním období, či období tzv. moderní vědecké administrativistiky, zviditelňuje a nalezá své pevné místo ještě tzv. administrativní komparatistika (ta přichází v úvahu jednak jako „vertikální“, tj. využíající

<sup>1</sup> Slov. Kojia, F.: *Algemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1986, str. 127

<sup>2</sup> Slov. Hendrych, D, a kol. : *Správní právo, obecná část*, 2. vydání, C.H.Beck 1996, str. 18 a násl.; tento přístup byl v podstatě zastáván již v předválečné vědě - Merkl konkrétně v těchto souvislostech zdůrazňoval, že „Správní vědy mohou mít za svůj předmět buď správní politiku,

časově vývojové srovnávání, a dále jako horizontální, tj. zaměřená na srovnávání souběžně existujících veřejno-správních systémů).

Význam správní vědy je dán počtem exaktního vyhodnocování efektivnosti veřejné správy a jejího zdokonalování v souladu s měnícími se reálnými společenskými podmínkami a potřebami (ve smyslu její souvislosti se správní politikou), jakož i v souladu s objektivizovanými požadavky příslušného právního vyjádření veřejné správy (ve smyslu její souvislosti se správním právem a jeho vědou). S tím souvisí i místo správní vědy v systému studia otázek spojených s veřejnou správou a správním právem.

Pedagogické zprostředkování poznatků správní vědy má potom svůj nesporný význam všude tam, kde jsou předmětem studia praktické i teoretické otázky postavení a úkolu veřejné správy.

Správní věda je ve své podstatě společenskovědní disciplínou, která je v systému „správních věd“ specificky zaměřena na komplexně pojaté zkoumání organizace i činnosti veřejné správy v jejich faktické, reálné podobě. Při respektování právního rámce, kterým je veřejná správa ve svém organizačním i funkčním pojetí determinována, věnuje správní věda pozornost veřejnosprávní realitě, jakožto cílevědomě uspořádaného organizačního systému a cíleně orientované činnosti subjektů veřejné správy.

V tomto smyslu je správní věda „reálnou“ vědou, výrazem a výsledkem **vědeckého nazírání** na veřejnosprávní realitu a jejího vědeckého poznání, výrazem a výsledkem vědeckosti pojetí samotné veřejné správy.

## 1.2 Předmět správní vědy

Na každou vědu bez rozdílu je třeba nahlížet jako na systematicky upořádaný soubor poznatků o určitém předmětu zkoumání, získaných při použití

někoho správní právo, nebo správní praxi - slov. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, I.díl, Praha-

určitých metod, tedy z určitých metodologických hledisek. Věda tak představuje vždy určitý nenáhodně vytvořený systém postulátů.

Význam správní vědy jako relativně samostatné vědní disciplíny a opodstatněnosti její takto chápané existence spočívá především v tom, že vedle zkoumání veřejné správy z pohledu jejího právně normativního vyjádření je nezbytné nutně zkoumat veřejnou správu také z hlediska jejího faktického, resp. reálného fungování. Tento předmět vědeckého zájmu se zákonitě dostává mimo hranice zájmu a také možností vědy správního práva, a proto je vyčleněn samostatné vědní disciplíně s názvem **správní věda**<sup>3</sup>.

**Správní věda** je svou podstatou vědou společenskou, současně však v sobě obsahuje a vykazuje také některé prvky věd přírodních a technických. To souvisí s tím, že veřejná správa v podmínkách svého reálného působení není a nemůže být předmětem úzce vyhraněného vědního oboru, nýbrž naopak, že vědní disciplína, která má takto veřejnou správu zkoumat, musí vedle společensko-vědních poznatků využívat i poznatky dalších vědních oborů. Správní věda tak zkoumá realitu právně právní praxe jako ucelený komplex jevů ovlivňujících její efektivnost v podmínkách jejího reálného fungování při respektování rámce platného správního práva. V tomto smyslu je správní věda disciplínou komplexní.

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

Brno, Orbis 1931, str. 90

<sup>3</sup> Slov. Máša, M.: Správní věda a její vztah ke správnímu právu, Správní právo č. 7/1971, str. 396, dále též Průcha, P.: Základy správního práva, Brno, MU 1992, str. 26 a násl., dále Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 53 a násl.

Vzhledem k tomu, že tato organizační struktura a tato činnost je účelově orientována na realizaci výkonné moci ve státě, nutně vykazuje určité odlišnosti od obecného chápání otázek organizace a společenské řídicí činnosti.

Správní věda tak jako svůj **předmět** zkoumá organizaci veřejné správy, její vnitřní strukturu, faktickou efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy<sup>4</sup>.

Správní věda se tak jako relativně samostatná vědní disciplína zaměřuje na reálnou, právnem podmíněnou organizaci a činnost veřejné správy. Analyzuje organizační formy, zkoumá způsoby nejtúčelnější kombinace funkcí veřejné správy, jejich rozdělení mezi jednotlivé složky, jakož i zákonitosti konkrétních způsobů činnosti. Centrem pozornosti správní vědy je tedy systém, struktura a dále pak metody a formy působení správních orgánů. Hlavním posláním správní vědy přitom je zkoumat způsoby zdokonalování veřejné správy.

Správní věda se otázkami, které tvoří předmět jejího zájmu, zabývá nikoliv izolovaně, nýbrž v jejich vzájemných souvislostech. Proto o ni platí, že je **vědou systémovou**, zabývající se jak organizací, tak činností veřejné správy. Správní věda přitom v podstatě představuje aplikovanou teorii organizace a teorii řízení na podmínky a problémy veřejné správy.

Poznatky správní vědy slouží především k bezprostřednímu zdokonalování organizační struktury i příslušných procesů, jakož i dlíčích postupů a činností při realizaci veřejné správy, a to aniž by bylo třeba provádět změny v platné právní úpravě. Mimo to je smyslem poznatků správní vědy jejich uplatnění a případné zohlednění při změnách platného správního práva.

<sup>4</sup> Slov. Hendrych, D.: Základy správní vědy, Praha, Aleko 1992, str. 34 a násl.

Správní věda jako věda zkoumající správní praxi musí nutně reagovat na společenskou objednávku a vycházet ze společenských potřeb. Platí, že získané poznatky musí být pro nabíhající správní praxi a zaměřenou novou právní úpravu poskytovány s potřebným předstihem. Smyslem poznatků získaných ze současnosti či minulosti správné právní praxe je jejich využití v budoucnosti.

### 1.3 Metody správní vědy

Obdobně jako v jiných vědních oborech náleží i ve správní vědě mezi základní východiska předmětu jejího zkoumání (tedy toho co chce poznat) také její **metodologický základ** (tedy ucelený návod jak to poznat)<sup>5</sup>.

Poznávání předmětu správní vědy (viz výše), proto předpokládá a vyžaduje určitou metodologickou ucelenost. Ve správní vědě jsou proto aplikovány metodologické přístupy (metody), které jsou používány nejen ve společenských vědách, ale některé z nich také v přírodních vědách. Jejich použití není vždy jednoduchou záležitostí, avšak vzhledem k aspiraci správní vědy představitel ve vztahu k veřejné správě komplexní disciplínu, je podmínkou nutnou, která přispívá k poznávání právních a neprávních stránek veřejné správy a často také vede k nastolování a formulaci otázek dalších. Zkoumání činností, institucí, vztahů a systémů ve veřejné správě vyžaduje z metodologického hlediska respektovat a používat určité způsoby a postupy jejich objasňování a hodnocení. V obecné rovině se jedná především o přístup systémový a normativní. Nezameditelným je však také hledisko sledování nutné efektivnosti, akceschopnosti a racionality v organizaci, činnosti a v působení veřejné správy.

Také proto má uvedený požadavek metodologické ucelenosti správné vědního přístupu nepopiratelný význam.

To znamená, že při konkrétních zkoumáních jsou vedle obecných empirických a racionálních metod<sup>6</sup> využívány metody další. Ty jsou jednak typické i pro mnohé jiné vědní obory (mezi ně náleží především metoda systémová, metoda srovnávací a metoda historická) a jednak představují relativně ucelenou metodologickou výstavbu dalších vědních oborů. V tomto druhém případě se jedná především o metody sociologických výzkumů, metodu normativně dogmatickou a o metody exaktní (kvantitativní), které mají velmi blízko k racionálním metodám (některé metody matematické, metody modelování, resp. kybernetického modelování) nebo k metodám sociologickým (zejména metody statistické).

Uvedené metody umožňují zkoumání, popis, poznání a vysvětlení existující praxe veřejné správy a navíc napomáhají formulaci případných závěrů a doporučení pro budoucí praxi. Z tohoto hlediska náleží správní věda mezi **teoretickopraktické** disciplíny. Stránka teoretická (zobecněné praktické poznatky, teoretické názory a hypotézy) má svoje zdroje v minulé a v existující praxi veřejné správy a v celé řadě dalších oborů. Stránka praktická se projevuje především v určení a v zaměření poznatků, formulování pravidel a předpokladů pro potřeby aplikace v budoucí praxi. Jedná se tedy o vědu, která na základě studia právní úpravy a reálií veřejné správy a s využitím předcházejících poznatků a koncepcí, formuluje zobecněné poznatky a teoretická doporučení, hypotézy a normy (většně námětů de lege ferenda), a to především pro potřeby jejich pokud možno racionální a účinné aplikace.

<sup>5</sup> Jestliže se pod vědeckou metodou rozumí systematický (nenáhodný) způsob získávání poznatků a odhalování zákonitostí, tak metodologický základ je představován relativně uceleným souborem těchto metod, které slouží k poznání daného předmětu zkoumání.

<sup>6</sup> K empirickým (fakta získávajícím) metodám jsou obvykle zářazovány pozorování a experiment. K racionálním (logickým, interpretacním) metodám pak analógie, indukce, dedukce, jakož i postupy v podobě analýzy, syntézy, abstrakce a determinace.

Z dotčených metod zkoumání je vhodné, a to zejména z pedagogického hlediska, zdůraznit metodu systémovou, komparativní, historickou, normativně dogmatickou, behaviorální, sociologickou a také některé metody exaktní.

Při studiu a popisu funkčního a organizačního pojetí veřejné správy jsou zejména využívány základní principy **systémového přístupu**.

Základ aplikace systémového přístupu spočívá v použití pojmu systém na soubor prvků (částí) a na vztahy mezi nimi. K definičnímu vymezení tohoto pojmu existuje řada přístupů. Od nejobecnějších, které uvádějí, že se jedná o ohraničené prvky ve vzájemné součinnosti až po souhrny prvků (částí), jejichž součinnost vyvolává vznik nových integračních kvalit, které nejsou vlastní jednotlivým - systém tvořícím prvkům (částem).<sup>7</sup>

Za systém je v dalším považován celek, např. systém veřejné správy, složený z jednotlivých částí a prvků a vztahů mezi nimi, přičemž jeho kvalita je dána nejen kvalitou částí a prvků, ale i způsobem jejich propojení (vzájemných vztahů). Celostní pojetí systému tak vypovídá nejen o jeho integračních vlastnostech, ale také o propojenosti změn v jedné části (prvku) se změnami v ostatních částech (prvcích) a v systému jako celku.<sup>8</sup>

Tato základní vymezení jsou vhodná pro chápání systému veřejné správy jako určitého souboru částí (v základním např. státní správy a samosprávy) a vztahů mezi nimi, které mohou být v souladu s popisovanou úrovní dále označovány za subsystémy. Subsystémy jsou tedy relativně samostatně a účelově

<sup>7</sup> Správně koncipovaný a chápáný systémový přístup se proto vyznačuje důsledným pojmovým aparátem a jeho konstruktivním použitím.

<sup>8</sup> Tím jsou současně akcentovány poznatky o strukturně systém, jež je představitelna souhrnem podstatných vnitřních vztahů mezi částmi, respektive prvky systému a vypovídá tedy o uspořádání vzájemných vztahů mezi nimi.

orientované části systému, které jsou popsatečně např. z hlediska funkcionálního, institucionálního a normativního.

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

Z metodologického hlediska je důležitá i další stránka metody, totiž kvalitativní projev systému (např. státní správy) navenek a jeho reakce na okolí (vnější) systému. Jedná se o analýzu toho, jak systém působí. Tuto aktivitu systému lze pozorovat v jeho funkcích (např. řídicí a regulační funkce státní správy - stov. dále), neboť se projevuje mimo jiné i tím, že jednotlivé části (prvky) systému jsou se systémem jako celkem spjaty právě prostřednictvím funkčního (olovéhoho) spojení, tedy jak působí a reagují na okolí (např. při potřebě zajištění určitého právního stavu) a v podléjí se na dosahování cílů státní správy. Hovoří se pak o systémově funkčním aspektu, kdy např. funkce státní správy jsou celostními ve vztahu k funkcím jednotlivých oblastí státní správy působení.

Poměrně často aplikovanou metodou je **metoda komparativistická**, která má dlouhou a bohatou tradici.<sup>9</sup> Je to dáno nejen přirozenou lidskou snahou po prosvětlení výbraných základních, vedlejších, někdy i nepodstatných, podobných a přírodně odlišných znaků. Její význam je navíc zvýrazněn tím, že z objektivně prohledávaných (společenskopolitických a normativně regulačních) důvodů je při studiu veřejné správy snížena a někdy přímo vyloučená možnost používání experimentu jako jedné z empirických metod (viz. dále).

<sup>9</sup> Hlavní problematiku vývoje správní vědy a studia veřejné správy.

Podstatou metody je srovnání minimálně dvou činitelů. Toho, který se srovnává a toho, který je s ním srovnáván (např. systémů veřejné správy ve dvou a více státech), a to vždy z určitého hlediska (*tertium comparationis*; např. struktura a fungování veřejné správy, koordinace ve státní správě, charakter a úroveň státní služby, právní úprava určitého institutu). Mnohdy záleží také na rozsahu a záběru předmětu srovnání. Lze pak hovořit o srovnání v mezinárodním nebo vnitrostátním měřítku, o srovnání aspirujícím na univerzalizm nebo partikularizm, a to případně v kombinaci se snahou po zohlednění makropohledu (např. na systémů veřejné správy kontinentální), mezipohledu (na veřejnou správu určitých skupin států, na regionální správu apod.) a mikrosvrovnání (jednotlivých částí - oblastí správné právní regulace, jejich institutů nebo fungování částí systému veřejné správy, pravidel rozhodovacích procesů ve veřejné správě apod.).

Komparace musí být pochopitelně tvůrčí (využívající dialektických i formálně logických postupů) a koncepční, neboť se nejedná jen o popis, registraci nebo časový postup, ale především o celkový výsledek vypovídající o podobnostech a odlišnostech s předpoklady pro tvorbu závěrů. Nehledě na to, že také ve správní vědě je často kombinována s metodou systémovou a sociologickou. Její podobu a projev lze nalézt také v následující metodě.

Tou je **metoda historická**, která proto bývá někdy nazývána i historickosrovnávací. Historický přístup ke zkoumání předmětu správní vědy spočívá především ve schopnosti poznat a srovnat konkrétní nebo případně již i zobecněné poznatky z hlediska jejich trvalosti nebo dočasnosti, změn v čase a případně i v prostoru. Takto lze poznávat (a srovnávat v čase = genetický aspekt srovnávací metody) jednu a více činností, procesů, jevů a institucí ve veřejné správě. Studium jednotlivých historických období se mohou získávat poznatky o podobě a vývoji zkoumaného problému, co její ovlivňovalo

a formovalo dříve a co z toho je podstatné nyní. To má zejména význam pro stávající přístup ke zkoumaným otázkám, neboť znalosti vývoje a zkušenosťi spoluvytvářejí příhodné (kvalifikované) možnosti pro posouzení trvalosti nebo přechodnosti shodných a obdobných podmínek a prostředí, klíčových činitelů a právních institutů, efektivnosti právní úpravy a hlavních vývojových tendencí. Používání této metody by tedy nemělo představovat „pouhé“ pohledy nebo výlety do minulosti, ale mělo by vést k aktivní reflexi, která umožní postihnout existující v kontextu vývojových tendencí a perspektiv veřejné správy, její podoby a charakteru konkrétních institutů.

Při studiu určitého problému je pro správní vědu důležité vycházet z jeho existující pozitivně právní úpravy a normované podoby. V těchto souvislostech je pochopitelné nutně uvažovat v poloze „co být má“. Jedná se tedy o uplatňování **metody normativně dogmatické**, která je při studiu právních aspektů veřejné správy bezpodmínečná. Dovoluje poznat správné procesní a materiálně regulační znaky veřejné správy, její právně významné formy činnosti a instituce. Podobu těchto institucí, činností, vztahů a procesů lze do určité míry a do určitého stupně (tj. do úrovně jejich pozitivně právní úpravy a nutnosti zajištění zákonem předpokládaného stavu) poznávat na základě interpretačních formálně logických (především deduktivních) postupů.

Na rozdíl od předeházející metody je to právě **metoda behaviorální**, která se zabývá především odrazem veřejné správy v jednáních, postojích, psychologických aktech a v jejím hodnocení ze strany jednoho či více. Behaviorismus se v těchto souvislostech věnuje tomu „co je“. Snahou je získat maximum informací, kterými slouží především metody a techniky kvantitativního, empirickosociologického a sociálně psychologického přístupu, které v dalším předpokládají kvantitativní (např. statistické) zpracování. Znamená to, že v první řadě se jedná o shromažďování hodnověrných poznatků, které umožňují

empiricky ověřitelné závěry. Charakter behavioralistické metodologie je výrazně instrumentální a pozitivistický a je tak konečnou inspirován postupy přírodních věd.

Význam a průkazná vypovídací hodnota údajů získávaných aplikací sociologických metod se odvíjí především od možnosti a schopnosti zajištění a zjištění mínění určitého statisticky významného vzorku respondentů. S tím pochopitelně souvisí objektivně a seriózně zamýšlené a připravované postupy zjišťování, fixování a zpracování získaných informací a údajů. V dalším se pak jedná o jejich verifikaci, rozlišení faktů, tvrzení a postulátů a konečně o přijímání a formulaci nezkreslených a neidealizovaných závěrů. U mnohých metod nelze také opomenout ohebnost respondentů ke spolupráci a odlišení reálných činností, vztahů a faktů od subjektivismu v jejich odpovědích. Významné místo má při zjišťování a zpracování výsledků a případně i při formulaci postupných závěrů použití statistických metod, jejichž vhodná aplikace umožňuje zjistit a formulovat statisticky relevantní pohledy, postoje a jejich poměr. Proto bývají někdy sociologické techniky a měření zařazovány ke kvantitativním metodám.

Mezi jejich konkrétní formy náleží z empirických metod, kromě již zmíněných limitovaných možností sociálního experimentu ve veřejné správě, také vnější a vnitřní pozorování lišící se externím či interním pohledem vyzkumníka na situaci a vztahy v orgánech veřejné správy a na dopad společenského a právního působení veřejné správy. Druhý pohled je pochopitelně náročnější nejen na objektivitu a zajištění nahlédnutí, ale také z hlediska zvládnutí odborné problematiky, získání zkušeností a dovedností. Výše uvedené postuláty a požadavky platí i pro dnes již klasické sociologické techniky dotazníků, anket a interview. Podrobnější pozornost je těmto technikám věnována v sociologii<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Stov. např. Vecčera, M. - Urbanová, M. Základy sociologie práva, MU - PrF v nakl. Doplněk, Brno 1996, s. 175.

V metodologické výbavě správní vědy se objevují také některé další metody a techniky zkoumání, které jsou podřazovány pod společný název **exaktní metody**. Mezi ně náleží statistické metody, které tvoří přechod k vlastním kvantitativním (matematickým) metodám a dále metody formalizace, obecného a kybernetického modelování a případně i různé experimentální postupy.

Použití statistických metod spočívá v kvantifikujících zjišťováních vykájech se však pouze těch činností, vztahů, názorů, hodnot, postojů a jevů, které lze v souvislosti s veřejnou správou a s jejím působením matematicky vyjádřit (stov. dále). Nakládání s těmito zjištěními má obvykle charakter generalizace s důsledky, které platí pro působení zákona velkých čísel. Nehledě na okolnosti, které z toho plynou, neboť takový závěr nemusí platit pro každý jednotlivý případ, přispívají získané statistické závěry k možným úvahám o budoucím vývoji, o základemých tendencích a vlivech.

Předpokladem použití **metod formalizace a matematických metod** je možnost formalizace, popisu a zpracování východních údajů, tj. určitých činností, vztahů, procesů, jevů a institucí, které tak získávají určitou modelovou podobu (např. pomocí symbolické logiky).

Konkrétně se zejména u matematických metod jedná o problematiku aplikace metod optimalizace rozhodovacích procesů, teorie her, simulačních her apod. Podmínkou jejich použití je však obezřetné nakládání s východními údaji, které vyžadují především objektivizaci. To však není zejména u složitějších problémů, kterých se dotýká řada nezávisle proměnných, majících často svůj původ v nekvantifikovatelných (lidských a společenských) faktorech, záležitost zcela zanedbatelná. Další podmínkou je věcná a příslušná analýza a formulace analýzy, nemluví již o odborné (matematické) stránce operace. Konečně také objektivní, odborná a včasná interpretace výsledků a jejich užitečné využití.

Právě posléze uvedené obrací pozornost na opomíjenou stránku aplikace těchto

metod. Totiž na to, že jejich použití by mělo sloužit poznání, napomáhat k získávání nových poznatků a k jejich předávání jak v teorii, tak při výchově a vzdělávání pro účely praxe veřejné správy. Neúčelné a zbytečné jsou proto formalizování nebo kvantifikace, které nevedou k objasnění problému, přispívají k jeho zesložiti a přílišnou mírou abstrakce mohou narušit a snížit citlivost působení veřejné správy, která je i tak výrazně (právně) a organizačně formalizovaným činitelem. Obdobné požadavky lze vnést i na aplikaci metody kybernetického modelování s tím, že se ještě zveřejňuje nebezpečí vyplývající z popisného a modelové zjednodušujícího přístupu ke složitému a složenému předmetu výzkumu.

Význam experimentálních metod a postupů spočívá ve správní vědě převážně v koncepci „laboratorní“ simulaci a posuzování modelových imitací určitých situací a budoucích postupů ve veřejné správě. Ověřování a zkoušení zanzpřelého postupu v praxi veřejné správy je pochopitelné možné, ale je vhodné přitom vycházet přinejmenším z toho, že společnost sama, resp. její experimentu podléhající části představují dynamické subjekty, což zcela nepochybně klade velmi vysoké nároky na možnosti ověřování a vyhodnocování efektivnosti takových postupů. O nutnosti respektování zásady legality pochopitelně nemluvě.

Za použití těchto metod, jak obecných, tak i specifických, pak správní věda exaktně poznává, posuzuje a vyhodnocuje organizaci i činnost správně právní praxe, a vytváří určitý **relativně stabilní systém** modelů, navrhuje a doporučení pro správně právní praxi<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Slov. Průcha, P.: Základy správního práva, Brno, MU 1992, str. 31, dále Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU 1996, str. 55

Navrhne a doporučuje racionální a funkční organizační uspořádání organizační struktury veřejné správy, specifikuje zákonnosti vzájemných organizačních vztahů, vymezuje obecná pravidla rozhodovacích procesů ve veřejné správě a poskytuje návrhy pro komplexní racionalizaci činnosti orgánů i samotných pracovníků odborného aparátu veřejné správy<sup>12</sup>.

Správní věda tak vytváří rozhodující vědecké základy pro zefektivňování podmínek i vlastního faktického uskutečňování správně právní praxe, a současně představuje velice cenný zdroj informací pro potřeby legislativních procesů v oblasti správního práva.

#### 1.4 Správní věda a věda správního práva

Již z výše uvedené pojmové charakteristiky správní vědy a stejně tak i z avizování pojmu veřejné správy jako ústředního pojmu správní vědy je zřejmé, že správní věda má úzkou a logickou spojitost s vědou správního práva, která se svým základním posláním, zjednodušeně vyjádřeno, zaměřuje na právní aspekty veřejné správy.

Společným cílem správní vědy a vědy správního práva a posláním obou těchto disciplín přitom je trvale zajišťovat zdokonalování veřejné správy, a to jak v oblasti jejího reálného uskutečňování, tak potom i v rovině její právní úpravy<sup>13</sup>.

Pro ucelenost předemitého pohledu je na tomto místě třeba uvést i podstatnější charakteristiku vědy správního práva. **Věda správního práva**, jako věda právní věda, je typickou společenskou vědou, což souvisí s tím, že správní právo upravuje postavení a chování příslušných subjektů ve vztazích, jež jsou společenskými vztahy. Posláním správního práva přitom je právně normovat

<sup>12</sup> Slov. Machar, Z. a kol.: Slovník českého práva, Praha, Linde 1995, heslo „správní věda“

<sup>13</sup> Slov. Machar, Z. a kol.: Slovník českého práva, Praha, Linde 1995, heslo „správní věda“



postavení a chování daných subjektů v těchto společenských vztazích. Tyto vztahy se potom realizují v souvislosti s výkonem veřejné správy a jejich právní úprava je proto odrazem právní úpravy pravomoci a působnosti orgánů veřejné správy v jejich předpokládaném reálném postavení.

Správní právo tak představuje určitou obsahově determinovanou právně normativní regulaci, přičemž **předmětem** vědy správního práva je sama tato normativní regulace. V tomto smyslu je potom věda správního práva normativní vědou<sup>14</sup>.

Věda správního práva tedy v podstatě zkoumá správně právní regulaci veřejné správy, nebo jinak vyjádřeno právní regulaci postavení a chování subjektů ve vztazích realizovaných v souvislosti s výkonem veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že právní regulace veřejné správy představuje ucelený systém nejrůznějších právních norem, institutů a právních předpisů, nutně se věda správní práva zabývá jak těmito jednotlivými kategoriemi, a to včetně jejich vnitřní struktury, tak také jejich vzájemnými souvislostmi, jakož i správním právem coby uceleným právně normativním systémem. Věda správního práva je obdobně jako správní věda také **vědou systémovou**, systémově se zabývající jak obsahem tak formou správního práva jako právního odvětví, a to pochopitelně s přihlédnutím k potřebám jeho praktické realizace.

Poznatky vědy správního práva slouží ke zdokonalení správního práva, ke zvýšení jeho efektivnosti jako nástroje normativní regulace veřejnosprávní reality. V tomto smyslu jsou tyto poznatky využitelné jak v procesu tvorby správního práva, v procesu jeho změn, tak i v procesu jeho uskutečňování.

Věda správního práva se přitom zpravidla zabývá svým předmětem v celé jeho šíři, přičemž aby náležitě plnila svoji funkci, musí reagovat na aktuálnosti

společenských potřeb a věnovat zvýšenou pozornost i těm okruhům a problémům, které bezprostředně podmiňují efektivnost veřejné správy.

Pro veškeré poznatky vědy správního práva bez rozdílu pak platí, že musí být získávány vždy s určitým předstihem před bezprostřední potřebou jejich využití.

Věda správního práva disponuje pro zkoumání svého předmětu také příslušnými, předmětu zkoumání adekvátními, **metodami**. Jde opět jednak o **metody obecné**, k nimž patří zejména metody systémové a srovnávací včetně metody historicko - srovnávací, a dále o **metody specifické**, jimiž jsou metody ve své podstatě deduktivní, formálně logické a interpretací.

Za pomoci těchto metod potom věda správního práva dospívá při zkoumání svého předmětu k určitému **relativně stabilnímu vědeckému pojetí** a chápání správního práva jako specifického právně normativního systému. Definiuje jeho obecné pojmy, dává odpověď na jeho obecné otázky, vymezuje jeho vnitřní systém a charakterizuje zákonitosti jeho fungování.

Věda správního práva při tvorbě veškerých svých poznatků zákonitě vychází z poznatků obecně chápané právní vědy, současně nutně zohledňuje související poznatky dílčích právně vědních disciplín, a navíc ve značném rozsahu využívá právě poznatky správní vědy.

V tomto smyslu také **správní věda** vzhledem ke svému zaměření, tj. vzhledem k předmětu zkoumání a nakonec i vzhledem k užívaným metodám zkoumání, významným způsobem doplňuje vědu správního práva. Zatímco věda správního práva zkoumá veřejnou správu jako jev upravený normami správního práva, tedy prakticky norny správního práva a jimi upravené společenské vztahy, právní věda zkoumá veřejnou správu jako komplex jevů a procesů jež jsou systémem fakticky správně právní praxe v mezích platného správního práva. Věda správního práva tedy zkoumá správní právo jako právně normativní systém,

<sup>14</sup> Slov. Hendrych, D, a kol. : Správní právo, obecná část, 2. vydání, C,H.Beck 1996, str. 18 a násl., obdobně Kojas, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986, str. 124 a násl.

upravující veřejnou správu, správní věda potom zkoumá tuto veřejnou správu jako výraz její organizace a činnosti, tedy veřejnou správu samu o sobě, a v tomto smyslu je potom správní věda vědou o fakticitě veřejné správy, a jesticíže jsme vědu správního práva výše označili jako vědu „normativní“, pak v návaznosti na výše uvedené lze správní vědu označit jako vědu „reálnou“.

Porovnáním správní vědy na jedné straně a vědy správního práva na straně druhé, tak skutečně lze nepochybně dospět k jejich chápání jako dvou relativně samostatných nicméně vzájemně velmi úzce souvisejících vědních disciplín, a to zejména s ohledem na odlišnosti v předmětu i metodách zkoumání těchto disciplín. To, že se každá z těchto věd ze svého pohledu a za použití rozdílných metod výzkumu zabývá zkoumáním veřejné správy, není jen jejich odlišovacími znaky, nýbrž svědčí to i o jejich vzájemném vztahu, jenž se koncentrované projevuje zejména v oboustranném zohledňování relativně samostatně získávaných vědních poznatků.

Poznátky obou těchto vědních disciplín ve svém souhrnu totiž umožňují pod zorným úhlem potřeb optimalizace veřejnosprávní reality optimalizovat nejen tuto realitu, ale i právní úpravu veřejné správy, která vymezuje její právní rámec a na veřejnosprávní realitu zpětně rozvojově, nebo také retardičně, působí<sup>15</sup>.

## Kapitola 2 VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO PŘEDMĚT VĚDECKÉHO ZKOUMÁNÍ

- Literatura:** Goodnow F.J.: *Comparative Administrative Law*, New York, Burt Franklin 1903, Havelka M.: *Management - valdemecum*, Praha, ALEKO 1991, Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha, Aleko 1992, Hendrych, D.: *Správní právo, obecná část*, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Hoetzel J.: *Československé správní právo, Práha, Melantrich 1937*, Keller, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha, SLOH 1996, Klesť, Píštělková, Vágner: *Základy managementu*, Brno, MU 1997, Leonski, Z.: *Nauka administrace*, Warszawa - Poznań, PWN 1977, Lukeš Z a kol.: *Základy teorie státní správy*, ÚSS Praha 1986, Madar, Z a kol.: *Slovník českého práva*, Praha, Linde 1995, Máša, M.: *Správní věda a její vztah ke správnímu právu*, *Správní právo č. 7/1971*, Máša M.: *Socialistická správní věda*, Brno, UJEP 1985, Merkl, A.: *Obecné právo správní*, Lát, Praha, Orbis 1932, Pířifer J.M., Preshus R.: *Public Administration*, New York, Ronald Press Company 1967, Pořivář J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, Pířicha, P.: *Základy správního práva*, Brno, MU 1992, Pířicha, P., Mrkývka, P., Skalová S.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, Brno, MU 1993, Pířicha, P.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, Skalová, S.: *Koordinování ve veřejné správě*, Brno, MU 1996, Rosenbloom D.H.: *Public Administration*, Random House, New York 1986 Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: *Public Administration*, New York, A.A.Knopf 1970, Starosciak J.: *Zarys nauki administracji*, Warszawa, PWN 1971, Svatoh J., Jahelková K.: *Člověk, řízení, instituce*, Brno, MU 1991, Thieme W.: *Verwaltungslehre*, Köln, Carl Heymanns Verlag 1967, Večeřka, M. - Uhanová, M.: *Základy sociologie práva*, Brno, MU - PrF vnacl. Doplňk 1997, Weyr F.: *Teorie práva*, Brno - Praha, Orbis 1936.

<sup>15</sup> Slov. Pířicha, P.: *Správní právo, obecná část*, Brno, MU 1996, str. 55, 56