

MP313K Úvod do studia veřejné správy

Zkoumání veřejné správy. Evropské aspekty a souvislosti

2. přednáška 6.10. 2016

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Osnova přednášky a její cíl:

- **Vědecké přístupy k veřejné správě, základy správní vědy** (historie studia veřejné správy; pojem, charakteristika a metody správní vědy).
- **Zkoumání veřejné správy v evropském kontextu** (mezinárodní vědecké sítě).
- **Evropské aspekty a souvislosti veřejné správy** (pojem europeizace; evropský správní prostor, role Rady Evropy a Evropské unie; princip dobré správy)
- **Cíl:** *cílem této přednášky je, aby studenti nazírali na veřejnou správu jako předmět zkoumání, orientovali v historii vědeckého zkoumání veřejné správy a byli seznámeni se zkoumáním veřejné správy v širším evropském kontextu. Kromě toho by dále studenti měli být seznámeni s evropskými aspekty a požadavky na veřejnou správu.*



I.1 *Administrativistika* – Správní studia

Zahrnuje obory:

- **věda(teorie) správního práva („VSP“)**
- **správní věda („SV“)**
- **správní politika**

Správní věda:

- ✘ Centrální pojem = **Veřejná správa**
jako komplexní, multikriteriální společenský jev
- ✘ Přístupy ke zkoumání veřejné správy
 - + **Rozmanitost, členitost** – možnost více přístupů
(sociologický, politologický, ekonomický, manažerský, právní,...).
 - + **Vývoj v čase, pružnost** – více či méně dle potřeb společnosti (státu).

I.2 Vývoj zkoumání veřejné správy

Významný pro chápání veřejné správy **v potřebných souvislostech**.
Zvláště u veřejné správy – znak **trvalosti, kontinuity**.

+ zkušenosti („*Historia magistra vitae*“)

Tradice a základy současné naší veřejné správy dle hlavních etap:

- ✘ **kameralistika, policejní věda** (Francie, Prusko – 17. – 18.století) =
praticistní přístupy.
- ✘ **správní nauka** (18. stol.- počátek 19. /*Bonnin, L. von Stein*/ = působení
správy ve společnosti.
- ✘ Evropa - **období juristické** (od poloviny 19. stol.- k právnímu
normativismu),
Mimo tento rámec později - *M.Weber* (sociologie), *H.Fayol* (modely
řízení).

Vývoj zkoumání veřejné správy

-pokr. 1

- ✘ USA – **manažerské přístupy** (F.W.Taylor, W.Wilson), a další směry.
- ✘ Období **po 2.světové válce** – rozvoj SV, inspirace z USA do Evropy.
- ✘ Mnohost metod zkoumání a přístupů:
(behaviorismus, Human Relations, Decision Making, systémový přístup, kontingenční přístup)

Vývoj zkoumání veřejné správy

-pokr. 2

- ✘ metody hodnocení („*evaluace*“): TQM, EFQM, CAF, benchmarking, a další.

Tyto metody – původ v soukromém sektoru.

Avšak: Limity využití manažerských metod!

- ✘ **specifický vývoj v „sovětském bloku“** („teorie socialistické státní výstavby“).

Odraz, resp. projev moderních přístupů - zprostředkovaně: „teorie řízení“, „teorie organizace“, „správní věda“.

I.3 Vztah správní vědy („SV“) a vědy správního práva („VSP“)

Předmět zkoumání:

SV = *Veřejná správa* jako komplexní společenský systém

VSP = *Správní právo* jako systém právních norem, zásad, principů (u VSP)

Pozn.1 : pojem „systémová metoda“ (u obou odvětví)

Pozn.2 : „správněprávní“ a „správněvědní“ přístup.

Vztah správní vědy („SV“) a vědy správního práva („VSP“)-pokr.

Společný cíl obou disciplin:

= zvýšení **efektivnosti** veřejné správy.

Ovšem **odlišnými**, „svými“ způsoby:

VSP = náměty, návrhy pro legislativu (*de lege ferenda*)
(+ inspirace pro judikaturu),

SV = doporučení **pro správní praxi, včetně ústřední** (pro koncepce, reformy, racionalizaci, i vlastní činnost).

Pozn.: Pojem „efektivnost veřejné správy“ = společenská efektivnost (= míra, způsob a náklady naplňování cílů a úkolů VS)

II.1 Aktuální VÝVOJ zkoumání veřejné správy (trendy ve správní vědě)

úloha :

- ❖ - národních *vzdělávacích a výzkumných institucí* (Francie – ENA, Německo – Institut správních věd ve Speyeru),
- ❖ - mezinárodních a nadnárodních *organizací* (podporujících demokracii, ochranu lidských práv, ekonomický rozvoj):
 - OECD, Rada Evropy, EU,
- ❖ + *vědeckých institucí* (IIAS / EGPA Brusel, EIPA - Maastricht, EUI ve Florencii, NISPACee – Bratislava – síť institutů a škol VS v rámci Stř. a Vých.Evropy).
- ❖ **Odborné konference** (např. každoroční – EGPA – „European Group for Public Administration“). - *inspirace, prezentace výsledků, výměna zkušeností, rozvoj věd o VS.*

II.2 EGPA – „European Group for Public Administration“.

- Konference srpen 2016 v Utrechtu.
- *Permanent Study Groups (ilustrace oblastí, hledisek zkoumání VS)*
 - PSG I: E-Government
 - PSG II: Performance in the Public Sector
 - PSG III: Public Personnel Policies
 - PSG IV: Local Governance and Democracy
 - PSG V: Regional and Local Government
 - PSG VI: Governance of Public Sector Organizations
 - PSG VII: Quality and Integrity of Governance
 - PSG VIII: Civil Society, Citizens and Government

Další Permanent Study Groups:

- ❑ ***PSG IX: Teaching Public Administration***
- ❑ ***PSG X: Law and Public Administration***
 - PSG XI: Strategic Management in Government
 - PSG XII: Public Sector Financial Management
 - PSG XIII: Public Policy
 - PSG XIV: EU Administration and Multi Level Governance
 - PSG XV: Public Administration, Technology and Innovation
 - PSG XVI: Public and Nonprofit Marketing
 - PSG XVII: Sociology of the State: Reforms and Resilience
- ❑ ***PSG XVIII: Justice and Court Administration***
 - PSG XIX: Public Network Policy and Management
 - PSG XX: Welfare State Governance & Professionalism
 - PSG XXI: Policy Design and Evaluation
 - PSG XXII: XXII Behavioral Public Administration.

III.1 Evropský správní prostor

- *vývoj správních systémů a právních úprav* v evropských zemích,
 - určité společné *znaky* (tradice, hodnoty, principy, a také organizační systémy), i když lze identifikovat 3 hlavní modely: francouzský, německý /a rakouský/, a anglický.
 - *vývoj institucionalizace* (Rada Evropy, ES/EU),
 - *proces evropeizace* správního práva,
 - vytváření „Evropského správního prostoru“.

Evropský správní prostor

Trojí pojetí:

- **a)** *prostor EU* (členských států EU), vymezený *komunitárním, resp. unijním právem*,
- **b)** společný správní prostor vytvářený *na bázi mezivládní spolupráce* (smlouvy, dohody) tj. administrativní spolupráce států (nejen EU), veřejnoprávních korporací i nevládních organizací.
- **c)** prostor *veřejné správy evropských demokratických států*, založený na společném, sdíleném hodnotovém základě (včetně respektu k základním právům jednotlivce), a projevený ve společných *obecných principech*, na bázi tzv. *ius commune* (zejména na bázi Rady Evropy).

Evropský správní prostor :

- **Pilíře „Evropského správního prostoru“:**
 - *právní stát,*
 - *předvídatelnost a spolehlivost,*
 - *otevřenost a transparentnost,*
 - *odpovědnost,*
 - *efektivnost.*

- Veřejná správa jako **služba** občanům a veřejnosti.



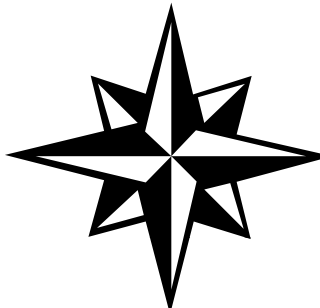
III.2 Principy dobré správy

„Dobrá správa“ (Good Administration, Good Governance)

-

vs.

„Špatná správa“ - „maladministration“.



+ „*Právo na dobrou správu*“



Principy dobré správy

Působí k tomu, aby veřejná správa (správní orgány) fungovaly *správně a dobře,*

plnily své cíle a úkoly, požívaly *správných metod, a správných forem činnosti (a správným způsobem).*

a to z pohledu *veřejného zájmu i práv a zájmů občanů.*



Principy dobré správy (povaha)

= *požadavky, vodítka (standards úrovně, kvality)* pro správný výkon veřejné správy, pro správnou praxi.

Obsahem některé povahy neprávni (etické), ale některé právní povahy.

Pokusy o *katalogy principů*.

(viz např. Doporučení VM RE (2007)7, nebo materiál VOP z roku 2006 – „desatero“).

Principy dobré správy

Rozvinuly a uplatňují se:

v Evropském správním prostoru,

(= systémy veřejné správy členských zemí Rady Evropy, EU, a samotné EU) .

Včleňovány do různých dokumentů, doporučení, smluv, právních úprav,

- *uplatňovány* v judikatuře (ESLP, SD EU, ÚS, ale i NSS).

Principy dobré správy

- členění dle zaměření:

Některé z nich jsou povahy **hodnotové /materiální, “obsahové“** - míří ke spravedlnosti, ochraně práv, apod. Mnohdy usměrňují obsah rozhodnutí.

/proporcionalita, předvídatelnost, ochrana veřejného zájmu, transparentnost, nestrannost, objektivita/.

Některé - povahy spíše **procedurální /“technické“, resp. etické** - jak postupovat, řešit procesní otázky, jak se chovat k adresátům – klientům.

/včasnost, rychlost, procesní rovnost, procesní ekonomie, ale také slušnost a zdvořilost.../

= blízké procesním zásadám.

Slouží naplnění zásad hodnotových, materiálních.

Principy dobré správy základem pro

- naplnění „*práva na dobrou správu*“
 - (čl. 41 Charty základních práv EU /Nice 2000/),
 - ale používán již v judikatuře Soudu první instance a ESD = nabývání právní závaznosti).

- naplňování *ústavních principů právního státu* v podmínkách veřejné správy (Ústava ČR, Listina ZPS) = *základ vztahů občan vs. veřejná správa*.

Principy dobré správy

slouží

- *jako jedno z hlavních hledisek pro činnost Veřejného ochránce práv (§ 1 z.č. 346/1999 Sb.) – „porušení principů dobré správy“,*
- *řádnému výkonu veřejné správy, mj. dle „základních zásad činnosti správních orgánů“ (§§ 2 – 8 správního řádu - z.č. 500/2004 Sb.).*

Navozuje je zejména § 4 a § 8 - zásada „dobré správy“ a spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy. Další zásady: šetření práv a oprávněných zájmů, ochrana dobré víry, pomoc a poučení dotčeným osobám, uvědomění o úkonech (+ úprava stížnosti mj. na chování úřední osoby),

- *správnému výkladu a aplikaci právních předpisů správními orgány.*

PDS slouží a napomáhají

- naplňování požadavků (idejí) **spravedlnosti, racionálnosti** (rozumnosti) a **efektivnosti** /dobré/ veřejné správy
- ***eliminaci nebo snižování rizik spojených s nesprávným výkonem veřejné správy („špatné správy“).***

Neboli jsou vodítkem pro správní orgány v otázkách:

JAK ROZHODOVAT i JAK POSTUPOVAT.

Prameny ke studiu:

- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, 2007, s. 71 – 83,
- Skulová, S., a kol.: Základy správní vědy, MU, 2014, str. 28-35, 90-97.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. C. H. Beck, 2012, s. 765 – 769.
- Kolektiv autorů, Evropská veřejná správa, UJAK, 2015, s. 128 – 135.