

# K pojetí vědy správního práva a správní vědy

Petr PRŮCHA

Správní právo jako součást právního řádu vykazuje vždy určitou míru své vnitřní organizace, kvalitu jednotlivých norem i jejich souhrnu jako celku, stejně jako své určité cílené koncepční pojetí.

Správní věda je ve své podstatě společenskovední disciplinou, která je 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 uspořádanému organizačnímu systému a cíleně orientované činnosti subjektů veřejné správy.

Ve vědeckém smyslu je správní právo výrazem a výsledkem **vědeckého poznání a nazírání** na zákonitosti právně normativní regulace veřejné správy, jakož i výrazem a výsledkem vědeckosti této regulace samotné, a správní věda je potom výrazem a výsledkem **vědeckého nazírání** na veřejnosprávní realitu a jejího vědeckého poznání, výrazem a výsledkem vědeckosti pojetí vlastní veřejné správy.

## Konstituování vědeckých přístupů ke správnímu právu a k veřejné správě

Správní právo a veřejná správa byly více či méně ustálenými doktrínami právního myšlení formovány prakticky ještě před vznikem správního práva jako samostatného právního odvětví.

Správní právo a veřejná správa se staly předmětem vědeckého zkoumání na sklonku existence tzv. policejního státu, který byl v kontinentální Evropě po staletí převládajícím typem státu a který byl během 19. století nahrazen státem liberálně právním.

V tomto období šlo o tzv. policejní vědu neboli kameralistiku, která se zabývala tím, jak má být správa uspořádána, aby zabezpečovala svůj účel. Svými poznatky a vývody poskytovala právně nezávazné směrnice a doporučení pro dobrou a účelnou správu. Souhrnně se v období vzniku a rozvoje vědeckého nazírání na problematiku veřejné správy hovořilo o tzv. **správní nauce**, jejíž předmět se postupně formoval.

V počátcích byla správní nauka v podstatě pojímána jako vědecká **správní politika**, která představovala návod správní praxi, jímž se měla tato praxe řídit. Šlo o tzv. politickou epochu správní nauky, spjatou především se jménem L. von Steina, která byla postupně vystřídána epochou právní, v níž se správní nauka koncipovala v zásadě jako **juristická disciplína**. Předmětem správní nauky se stalo především **správní právo**, přičemž se správní nauka, jak v období "politickém", tak v období "juristickém", současně zabývala správou, jakožto **správní praxí**.

Vědecké přístupy ke správní praxi se přitom neomezovaly vždy jen na veřejnou správu v dnešním slova smyslu, nýbrž často zkoumaly správu jakožto řízení, a to nejen v rámci státního mechanismu, ale i v oblasti rozvíjejícího se průmyslu. Tyto přístupy k vědecké správě a řízení jsou spjaty zejména se jmény F.W. Taylora a H.Fayola.

**Správní právo** a správní praxe, resp. **správa**, se pak již natrvalo staly předmětem vědeckého zájmu, i když přístup ke zkoumání těchto dvou souvisejících kategorií se v různých obdobích a rozdílných místech lišil a dodnes liší. V zásadě se jedná o **dva základní možné přístupy**, kdy je buď problematika správy zkoumána integrovaně v rámci **vědy správního práva**, nebo kdy je zkoumána relativně samostatně v rámci vědy, pro niž se vžil označení **správní věda**.

Rozdílnost těchto přístupů souvisí s chápáním vztahu správního práva a správy, a také s intenzitou zájmu vědy o správní realitu. Tak např. tzv. vídeňská i brněnská škola právního normativismu důsledně vycházely z toho, že předmětem **juristické disciplíny**, která se zabývá správou, může být pouze **správní právo**, a **správa** může být pouze problémem této disciplíny jakožto funkce správního práva. Podobně i v Německu, kam nepronikl nijak výrazně vliv tzv. **normativní školy** se v první polovině 20. století, kdy věda o správním právu do jisté míry ztratila z dohledu správní realitu, tato věda pěstovala **eklekticky**.

Pro prvá desetiletí 20. století tedy v Evropě platilo, že zkoumání veřejné správy bylo realizováno především z pozic vědy správního práva, i když např. ve Francii a v pozdějším období i v Německu převládá přístup, představovaný dvěma cestami vědeckého zkoumání, kdy se vedle vědy správního práva konstituovala **správní věda**.

Naproti tomu v USA se problematice veřejné správy prakticky nepřetržitě věnovala **správní věda**, která navíc jako předmět svého zkoumání výrazněji zahrnovala i **problematiku organizace a řízení průmyslu**. To souviselo jednak s pozorností, která byla v USA věnována otázkám decentralizované veřejné správy, a dále s potřebou nejprve postavit na vědecké základy a dále potom postupně zdokonalovat podnikové řízení.

Po druhé světové válce potom dochází i v Evropě k **revitalizaci, resp. renesanci správní vědy**, která navazuje na evropskou správní nauku 19. století, na aktuální americkou správní vědu, zejména v oblasti řízení podniků, jakož i na ostatní reprezentativní směry rozvíjející se teorie řízení. V tomto směru se poválečná evropská správní věda, nejdříve se rozvíjející ve Francii a bezprostředně poté v Německu, opírá o a navazuje na výsledky tzv. **klasické školy** (F.W.Taylor, H.Fayol, H.Ford, T.Bała, M.Weber), **školy mezilidských vztahů** (H.Folletová, E.Mayo), **neoklasické**

**školy** (P.Drucker) a **systémové teorie** (T.Parsens).

Pro tuto epochu správní vědy je charakteristický **příklon k prioritnímu zkoumání předmětných stránek veřejné správy a úzká návaznost na vědu správního práva**, avšak při plném respektování relativní samostatnosti těchto sobě velmi blízkých a vzájemně se doplňujících vědních disciplín. Rozvoj správní vědy v tomto období je spjat především se jmény G.Langroda, B.Gornaye, F.Morsteina-Marxe, N.Luhmanna a P.Mayera.

V našich podmínkách bylo možné zaznamenat věnování **soustavnější pozornosti studiu správy ze správně vědních pozic zejména v období 60. let**, kdy se u nás nejprve zformovala vědní disciplína s názvem "společenská a státní výstavba", která takové studium správy zahrnovala do komplexnějšího studia celé **politické organizace tehdejší společnosti**. Tyto vědní přístupy ke studiu správy byly spojeny zejména se jmény P. Levita a V. Pavlíčka. Na sklonku 60. let se potom začal konstituovat obor zaměřený speciálně na studium správně vědních aspektů správy, který se alternativně označoval jednak jako "teorie státní správy" a jednak jako "správní věda". Tyto vědní přístupy ke studiu správy pak byl spjaty zejména se jmény P. Levita, M. Máši, I. Tomsové, Z. Lukeše, D. Hendrycha, M. Ilnera, A. Šrámka a dalších.

Výše prezentované přístupy ke zkoumání veřejné správy a jejich poválečný vývoj v Evropě tedy zřetelně tendovaly, vedle vědy správního práva, k **relativně samostatnému postavení správní vědy jako specifické a relativně svébytné vědní disciplíny**.

**Relativně samostatné postavení vědy správního práva a správní vědy** se ukazuje jako opodstatněné i v současné době, a to zejména s ohledem na **odlišnosti v předmětu i metodách zkoumání těchto disciplín**.

Na každou vědu bez rozdílu je třeba nahlížet jako na **systematicky uspořádaný soubor poznatků o určitém předmětu zkoumání, získaných při použití určitých metod, tedy z určitých metodologických hledisek**. Věda tak představuje vždy určitý **nenáhodně vytvořený systém postulátů**. Věda správního práva a správní věda jsou pak takovými systémy, přičemž jejich obsah spolu velmi úzce souvisí, neboť pro obě tyto vědní disciplíny platí, že se **jistým způsobem týkají správy**.

#### Věda správního práva

**Věda správního práva**, jako celá 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 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 tedy odrazem právní úpravy pravomoci a působnosti orgánů veřejné správy. **Správní právo tak představuje určitou obsahově determinovanou právně normativní regulaci, přičemž předmětem vědy správního práva je sama tato normativní regulace**.

Věda správního práva tak 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 správního 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 nutně tedy vědou **systémovou**, systémově se zabývající jak obsahem tak formou správního práva jako právního odvětví.

Poznatky vědy správního práva slouží ke zdokonalení správního práva, ke zvýšení jeho efektivnosti. V tomto smyslu jsou tyto poznatky využitelné jak v procesu realizace platného správního práva, tak v procesu jeho tvorby, resp. změn.

Věda správního práva se přitom zpravidla zabývá svým předmětem v celé jeho šíři, přičemž aby náležitě plnila svoji funkci, musí s ohledem na aktuálnost společenských potřeb věnovat vždy zvýšenou pozornost těm okruhům a problémům svého zájmu, které nálehavěji vyžadují vědecké posouzení a řešení. Pro veškeré poznatky vědy správního práva bez rozdílu pak platí, že je tato věda musí získávat vždy s určitým předstihem před bezprostřední potřebou jejich využití.

Věda správního práva disponuje pro zkoumání svého předmětu také příslušnými, předmětu zkoumání adekvátními, **metodami**. Jde 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 interpretační.

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. Definuje 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 právní vědy obecně, zohledňuje související poznatky dílčích právně vědních disciplin, a dále zejména klade důraz na postižení a vyjádření specifík normativní regulace veřejné správy.

Navíc pak věda správního práva úzce souvisí se správní vědou v jejím relativně samostatném postavení.

### Správní věda

Význam správní vědy jako relativně samostatné vědní disciplíny a opodstatněnost její takto chápané existence spočívá především v tom, že vedle zkoumání veřejné správy z pohledu jejího právně normativního vyjádření je nezbytně nutné 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**. 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 poznatků dalších vědních oborů. Správní věda tak zkoumá realitu správně 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. 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.

Správní věda se tak jako relativně samostatná vědní disciplína zaměřuje na reálnou, právem podmíněnou organizaci a činnost veřejné správy. Analyzuje organizační formy, zkoumá způsoby nejučelnější 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 ní 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 ve veřejné správě jako celku, jakož i dílčích 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.

Správní věda jako věda zkoumající správní praxi musí rovněž, obdobně jako věda správního práva, nutně reagovat na společenskou objednávku a vycházet ze

společenských potřeb. I tady platí, že získané správně vědní poznatky musí být pro nabíhající správně právní praxi a zamýšlenou novou právní úpravu poskytovány s potřebným předstihem. Smyslem poznatků získaných ze současnosti či minulosti správně právní praxe je jejich využití v budoucnosti.

Pokud jde o **metody správní vědy**, přichází zde v úvahu rovněž využití jak **obecných metod**, jimiž i zde jsou metody systémové a metody srovnávací, a dále **metod specifických**, k nimž patří zejména metody induktivní, navazující na metody analytické, představované především strukturálně funkční analýzou, nejrůznější metody experimentální a metody sociologické.

Za použití těchto metod pak správní věda exaktně poznává, posuzuje a vyvodňuje organizaci i činnost praxe veřejné správy, a vytváří určitý **relativně stabilní systém modelů**, návodů a doporučení pro realizaci správního práva v praxi. Navrhuje a doporučuje racionální a funkční organizační uspořádání organizační struktury veřejné správy, specifikuje zákonitosti vzájemných organizačních vztahů, vymezuje obecná pravidla rozhodovacích procesů ve veřejné správě a poskytuje návody pro komplexní racionalizaci činnosti orgánů i samotných pracovníků odborného aparátu veřejné správy.

Správní věda tak vytváří rozhodující vědecké zázemí 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.

#### Ke vztahu vědy správního práva a správní vědy

Již z výše uvedených charakteristiky předmětu a metod 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 vědy správního práva a správní vědy a posláním obou těchto disciplin přitom je trvale zajišťovat zdokonalování veřejné správy, a to jak v rovině její právní úpravy, tak potom i v oblasti jejího reálného uskutečňování.

V uvedeném smyslu také správní věda vzhledem ke svému zaměření, tj. vzhledem k předmětu zkoumání a nakonec i vzhledem k užívaným metodám výzkumu, významným způsobem doplňuje vědu správního práva. Zatímco věda správního práva zkoumá veřejnou správu jako jev upravený normami správního práva, tedy prakticky normy správního práva a jimi upravené společenské vztahy, správní věda zkoumá veřejnou správu jako komplex jevů a procesů jež jsou výrazem fakticity správně právní praxe v mezích platného správního práva. Věda správního práva tedy zkoumá správní právo jako právně normativní systém, 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 veřejné správě, vědou zajišťující vědeckost veřejné správy.

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

To souvisí s tím, že teprve poznatky obou těchto vědních disciplin ve svém souhrnu umožňují, pod zorným úhlem potřeb optimalizace veřejné správy, optimalizovat nejen veřejnosprávní realitu, ale i právní úpravu veřejné správy, která vymezuje její právní rámec a u veřejnosprávní realitu zpětně rozvojově, nebo také retardačně, působí.

\* \* \*

#### S U M M A R Y

### *On the Conception of Administrative Law and the Administrative Science*

*The need of scientific examination of the gradually realized change of public administration finally resulted in two relatively independent scientific approaches, namely the so called science of administrative law and the so called administrative science, the former studying the legal regulation of public administration as such, the latter the organization and activities of public administration in practice, taking into account the limits of the valid administrative law regulation.*

*Even though the mutual relationship of these scientific branches underwent certain development, it is still substantiated to keep such different approaches to the regulation of public administration. At the same time, the knowledge of both branches complement each other.*