

Správní věda, nauka o správních reformách a teorie reforem

Rudolf Rys*

1.1 Úvodem

Pojmy veřejná správa a reforma veřejné správy slýcháme v poslední době velmi často. Proto bych velmi rád věnoval v tomto článku prostor příslušnému teoretickému pozadí dané aktuální problematiky.

Reformy veřejné správy jsou ve své podstatě unikátním procesem zasahování do fungování veřejné správy. Méně významné reformní zásahy pocházející zevnitř veřejné správy lze odůvodnit i teorií o učící se organizaci, která se neustále přizpůsobuje měnícím se podmínkám okolního prostředí. Skutečné reformy veřejné správy jsou ovšem převážně shora vedené zásahy technokratického rázu reformující charakter fungování veřejné správy výraznějším a na první pohled viditelnějším způsobem. Důležitým teoretickým problémem je samotné vymezení, co ještě lze pokládat za běžné fungování veřejné správy a co už lze pokládat za reformu fungování veřejné správy. V sousedním Rakousku proto rozeznává správní věda dokonce prakticky zaměřenou samostatnou **nauku o správních reformách** (Verwaltungsreformkunde), přičemž podobný, v českých podmínkách čistě teoreticky zaměřený samostatný vědní obor stojící na pomezí správní vědy, správní politiky a teorie řízení (managementu) se nazývá **teorie reforem**.

1.2 Vládnutí a správa (Governance and Administration)

Ve společenských vědách a v politologii je právníky rozlišováno mezi vládou a správou, nicméně díky úzkým souvislostem bývá obě zpravidla často uváděno společně, přičemž jen zřídka je uváděna a v popředí stojí právě nauka o vládnutí.¹

Nauka o vládnutí se zabývá tvorbou vůle státu a organizací státu. V dřívějších časech bylo uvedené členění mnohem více oprávněné. Od okamžiku, kdy se správa, rozuměno „správní aparát“, vymezila oproti čistě

politickému vedení státu a kdy správní aparát státu narostl do velikosti a do významu, vznikla potřeba existence samostatné správní nauky (správní vědy) s vyloučením nauky o vládnutí a to z čistě praktických důvodů. Správní věda se věnuje řešení typických problémů správy.² V německém právním prostoru se vyskytuje podrobné členění správní vědy např. na nauku o vnitřní správě, nauku o finanční správě atd.³

Význam správní vědy je dán potřebou 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 souladu s objektivizovanými požadavky příslušného právního vyjádření veřejné správy (ve smyslu její souvislosti se správním právem a jeho vědou).⁴

Veřejná správa znamená správu věcí veřejných. Ve státech, ve kterých je ústava uskutečňována jako postulát dělby moci, musí existovat orgány, jejichž úkolem je zákonodárství, soudnictví a správa věcí veřejných – veřejná moc, moc výkonná. V prvorepublikových judikátech Nejvyššího správního soudu je rozlišována jako součást výkonné moci ještě moc vládní, vykonávaná výlučně na politickém základě, bez možnosti soudní kontroly. K podobnému členění dospívá i prof. F. Koja⁵, kdy „vládnutí“ je definováno jako „vůdčí, politická činnost státu, správa vlastních výkonných činností státu, konaných na základě zákona“. ⁶ Zda je „vládnutí“ jako takové samostatnou státní funkcí je těžké určit, závisí to na přesném vymezení pojmu – při zvážení zahrnutých činností a právních omezení daných platným právem.

Správu lze definovat obecně jako takovou součást činnosti státu, která je zajišťována správními orgány.⁷ Z této definice vyplývá ihned další otázka, v čem spočí-

* Mgr. Rudolf Rys, externí doktorand Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

¹ Srov. např.: Maier, H.: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltunglehre, Neuwied und Berlin 1966.

² Viz blíže Püttner, G.: Verwaltungslehre, 4. vydání, C. H. Beck, München 2007, str. 2.

³ Viz blíže Püttner, G.: Verwaltungslehre, 4. vydání, C. H. Beck, München 2007, str. 3.

⁴ Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, Masarykova univerzita, Brno 2001, str. 7.

⁵ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 10.

⁶ Srov. Ermacora in: Engelmayer (ed.): Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, str. 62.

⁷ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 6.

vá zvláštnost jednotlivých orgánů a podle čeho poznáme kam spadají? Soudnictví je definováno nezávislostí, neexistencí vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Zákonodárství bylo definováno či spíše označeno jako vydávání nařízení pro obecně určenou skupinu osob. Tato materiální definice se liší od definice formální, která rozlišuje zákonodárné akty jako akty určité formy (například ve formě zákona), které vzniknou ústavně určenou cestou (zákonodárnou cestou) díky určenému orgánu, který je povolán k plnění zákonodárné funkce (většinou se samozřejmě jedná o parlament).⁸

1.3 Správní věda a její členění

Správní věda je ve své podstatě společenskovědní disciplínou, která je zaměřena na komplexně pojaté zkoumání organizace i činnosti veřejné správy v jejich faktické, reálné podobě.⁹

Za používaným pojmem „správní věda“ či mnohem méně používaným pojmem „správní vědy“ se skrývá čistě teoretická otázka, zda se správní věd podařilo doposud vytvořit vlastní, autonomní a dostatečně vyprofilovanou teorii, nebo zda z nedostatku takovéto teorie potřebuje přístup k výsledkům výzkumů se vztahem k veřejné správě příbuzných vědních oborů.¹⁰

Pro účely tohoto článku shledávám mnohem zajímavějším členění rakouské, které je podrobnější nežli členění zavedené a používané německými autory. Členění rakouské¹¹ v rámci správní vědy (správních věd) rozlišuje četné hlavní a vedlejší vědní disciplíny spadající pod předmět zkoumání správní vědy. Mezi hlavní vědní disciplíny, které navazují na jiné oblasti správní vědy, patří:

1) *právní věda (věda správního práva)*, 2) *ekonomie (nauka o národním hospodářství, podniková ekonomie)*, 3) *politická věda (správní politologie)*¹², 4) *sociologie (správní sociologie)*¹³.

⁸ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 6.

⁹ Průcha, P.: K pojetí správního práva a správní vědy, Časopis pro právní teorii a praxi č. 2/1993, str. 31.

¹⁰ Tolik k tomu Wenger: Správní věda in: Wenger/Brünnner/Oberndorfer (eds.): Grundriß der Verwaltungslehre, (vyd. 1983).

¹¹ Členění použité kupříkladu v knize Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 33 a násl.

¹² V této souvislosti lze odkázat například na knihu Valeš, L. a kol.: Politologické aspekty veřejné správy, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2006.

¹³ V této souvislosti lze odkázat například na knihu Keller, J.: Sociologie organizace a byrokracie, druhé přepracované vydání, SLON Praha 2007.

K vedlejším vědním disciplínám, které zkoumají speciální aspekty veřejné správy a kde vznikají přesahy směrem k jiným vědním oborům (např. dějepis, zeměpis), náleží:

1) *správní nauka (Je jakási „mladší sestra“ správní vědy, která si neklade žádné teoretické ambice, je prezentována snahou poskytovat praktické rady a nikoliv obsáhlé reformní návrhy. Sem spadají praktické popisné příručky autorů z praxe píšících výhradně pro praxi)* 2) *správní politika (Jde o řízení obsahů, postupů a stylů správních činností jakož i organizační a personální struktury veřejné správy vykonávané legitimním politickým vedením skrze vývoj, prosazování a kontrolu principů administrativního jednání.)*¹⁴ 3) *správní dějiny (popis, analýza a hodnocení vzniku a změn veřejné správy – především funkcí a institucí, což by mělo napomoci lepšímu pochopení současných správních institucí)*, 4) *správní psychologie (Je ještě ve vývojovém stádiu, týká se některých otázek spadajících pod personální management a zabývá se především vztahem občanů k veřejné správě.)*¹⁵ Znaměřší je *sociální psychologie, která sem také spadá, stejně jako organizační patologie*), 5) *nauka o správních reformách (Této vědní disciplíně bude v tomto článku věnována patřičná pozornost zejména s ohledem na současné probíhající reformy veřejné správy).*

U všech výše uvedených vědních disciplín se samozřejmě předpokládá připravenost ke spolupráci, avšak jak uvádí N. Wimmer, takovéto rozčlenění schopnost spolupracovat zrovna neposiluje.¹⁶

1.4 Nauka o správních reformách a její členění

Nauka o správních reformách poukazuje na permanentní potřebu změn a ve veřejné správě tkvící potenciál změn a vyvíjí strategicko – systematické reformní koncepty. Ve svém koncepčním naléhání představuje nauka o správních reformách další vývoj a specializaci správní politiky. Její systematické zpracovávání předmětu zkoumání ovšem sotva našlo jakoukoliv vědeckou pozornost.¹⁷

¹⁴ Tolik Böhret in: Böhret, C.: Správní politika, citováno z Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 43.

¹⁵ Pro bližší představu je možné doporučit některou z často používaných učebnic jako např.: Althof, K., Thielepape, M.: Psychologie in der Verwaltung, Maxmilian Verlag, 6. přepracované vydání, Hamburg 2000.

¹⁶ Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 33.

¹⁷ Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 46.

V případě nauky o správních reformách jde o provádění reformem – tedy o samotnou „**metodiku správních reformy**“¹⁸. Jde přitom o následující: Správní reforma je definována v co nejširším smyslu jako „souhrn všech rozhodnutí, která se vztahují ke změnám veřejné správy (k jejím cílům, organizaci, průběhu rozhodování)“. Praktická implementace reformem se zde rozumí ve smyslu pojmu **Administration Process Reengineering**¹⁹. Tento pojem lze definovat následovně: „Jde o podstatné přehodnocení a radikální rekonstrukci administrativních procesů za účelem dosažení dramatických zlepšení v kritických současných výkonnostních opatřeních jako je cena, kvalita, servis (služby zákazníkům – adresátům veřejné správy) a rychlost.“

Neboť jak s ohledem na rakouskou právní praxi uvádí N. Wimmer²⁰, „**reformy mívají vlastní osud, přesto však podléhají obecné zásadě zákonnosti veřejné správy, která musí v konečném důsledku zaručit smysluplný průběh reformy**“.

Strnulé schéma průběhu reformy by bylo neslučitelné jak s požadavky politickými, tak s požadavky na praktičnost a flexibilitu. S touto výhradou může být rozlišováno mezi formální a materiální naukou o správních reformách.

a) formální (procesní) nauka o správních reformách

Formální nauka o správních reformách se dále člení na procesuální nauku o správních reformách a organizační nauku o správních reformách.

Procesuální nauka o správních reformách se zabývá průběhem reformy, tj. jednotlivými reformními kroky, reformními fázemi a reformními cykly, které jsou nezbytné pro úspěšnou koncepci a realizaci reformem.

Organizační nauka o správních reformách se zabývá prosazováním organizačních zásad v praxi. V tom podstatném jde především o to poskytnout a určit kritéria

pro použití jednotlivých stavebních dílů veřejné správy, které dají příslušný „organizační mix“.

Při poněkud modernějším náhledu se tato oblast převážnou částí kryje s teorémem zvaným „**Institution Building**“²¹. Náleží sem rovněž tematické bloky „vyčlenění (delimitace)“²² a „privatizace“.

Mimo jiné se organizační nauka o správních reformách vztahuje i na otázky optimální velikosti veřejné správy ve vztahu k výsledkům reformem územního (či přesněji územněsprávního) členění veřejné správy (státu). Ostatně právě územní reformy veřejné správy představují podle OECD stěžejní úkol všech správních reformem. Souvislosti horizontálního a vertikálního působení těchto reformem jsou dosud nedostatečně prozkoumány.²³

b) hmotná (funkční) nauka o správních reformách

Nauka o správních reformách se zřetelem na hmotné aspekty je v tom podstatném vlastně naukou o úkolech veřejné správy, která se zabývá nutností, rozsahem a možnostmi snížení množství úkolů (pracovní náplně) veřejné správy. Příslušnými oblastmi zde jsou kritika úkolů veřejné správy, evaluace úkolů veřejné správy a též „**Functional Analysis**“²⁴. V rovině speciality sem spadají rovněž hmotné aspekty privatizace a vyčleňování (delimitace).

Správní věda se zabývá úkoly, organizací, personálním obsazením a rozhodovacími procesy veřejné správy a jejich reformami. Předmětem zkoumání jsou reálie veřejné správy, k nimž náležejí také jejich právní důvody k rozhodování.²⁵

Správní věda je do velké míry součástí společenských věd, což však nevylučuje, že vyvíjí i návody pro ekonomické postupy vycházející z praktických zkušeností a odpovídající všem požadavkům na hospodárnost a zároveň na „**dobrou správu**“ (sem spadá především správní politika, správní nauka a nauka o správních reformách). Z nesporné multidisciplinárnosti správněvědních výzkumných přístupů proto vyplývá neodvratný integračně vědecký charakter správní vědy. Dokud se správní věda podstatným způsobem nepřenese přes

¹⁸ Synonymem rakouského pojmu „správní reforma“ je český pojem „reforma veřejné správy“. K tomuto rakouskému pojmu viz blíže Holzinger: Leitlinien der Verwaltungsreform. Analyse und Ausblick, Zeitschrift für Verwaltung, ročník 1982, str. 131 a násl.

¹⁹ Příbuzný pojem Business Process Reengineering byl prosazován již v roce 1993 Henrym Johanssonem. Michael Hammer a James Champy tento pojem definovali jako: "fundamental rethinking and radical redesign of business processes to achieve dramatic improvements in critical, contemporary measures of performance, such as cost, quality, service, and speed." V protikladu k optimalizaci obchodních procesů při které jsou jen jednotlivé obchodní procesy zefektivňovány, koná se zde podstatné přehodnocení fungování celého podniku a jeho obchodních procesů (viz blíže na www.wikipedia.de).

²⁰ Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 391.

²¹ Pojem lze definovat jako „výstavbu profesionálních struktur a efektivní řízení těchto struktur a zdrojů“.

²² V kontextu rakouské praxe je zde míněno především vyčlenění některého správního orgánu mimo obvyklou a zavedenou strukturu veřejné správy, můžeme sem řadit např. některé tzv. regulační úřady.

²³ Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 391.

²⁴ Funkcionální analýza je matematická disciplína spadající do matematické analýzy. Viz více na <http://de.wikipedia.org/wiki/Funktionalanalyse>.

²⁵ Wimmer, N.: Dynamische Verwaltungslehre, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 64.

shromažďování poznatků stávajících výzkumných přístupů, uspořádává toliko již známou poznatkovou mate-rii, avšak i to je důležité.²⁶

1.5 Správní věda a správní právo

Správní věda v dnešních podmínkách není vědou statickou, dnešní správní věda je vědou zkoumající veřejnou správu, kde reformní procesy probíhají kontinuálně a kde reformní snahy neustále pokračují.

Správní věda obecně 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.²⁷

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. Poznatky správní vědy přitom slouží především k bezprostřednímu zdokonalování organizační struktury i příslušných procesů, 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 případně zohlednění při změnách platného správního práva.²⁸

Pokud je objektem poznání správní vědy pozitivní správní právo, tak je obvykle použita právní nebo normativní metoda zkoumání. To znamená, že do zkoumání je zahrnuto všechno to – ale jen to – co, je upraveno platnými právními normami. Norma a normativní souvislost stanovená v jednotě právního řádu jsou výlučným kritériem pro určení předmětu zkoumání. Použití právní nebo normativní metody zkoumání znamená poté přesné zjištění normativního obsahu dané normy ve specificky právním smyslu s co největší jednoznačností.²⁹

Tento metodický příkaz lze použít při správněvědním zkoumání především a jen pro právní kategorie. To ovšem neznamená, že nelze pro zkoumání použít historických, sociologických, politologických či jiných hledek. Své místo zde má i systematická interpretace,

kteřá zkoumá postavení normy a její souvislost s dalšími právními předpisy, stejně tak i teleologická interpretace, pokud lze ve zkoumaných normách rozpoznat imanentní účel dané právní regulace.³⁰

Systém správního práva bývá obvykle v odborné literatuře³¹ členěn na tři části: obecnou část, zvláštní část a správní právo procesní. Odlišné použitelné členění zní následovně: materiální (hmotné) správní právo (obsahuje obecnou a zvláštní část) a formální (procesní) správní právo (obsahuje správní právo organizační a správní právo procesní). Tato dvě možná členění je potřeba od sebe odlišovat zejména při podrobném teoretickém zkoumání materie správního práva. Ostatně podle A. Merkla je obecná část správního práva „systémem teoretických abstrakcí z reality pozitivního správního práva“.³²

Předmětem zkoumání správní vědy je samozřejmě též pozitivní právo, neboť pojem „správa“ lze obsáhnout pouze, pokud je známo, co býti mělo. Metoda zkoumání není normativní, nýbrž explikativní, nezkoumá se „sollen“ co by býti mělo, nýbrž „sein“, to co je, což znamená metody zkoumání historické, sociologické, statistické, ekonomické, politologické atd. Právě tento pluralismus metod – na rozdíl od metodického monismu vědy správního práva – je pro správní vědu typický, neboť správní věda zkoumá veřejnou správu takovou, jaká skutečně je.³³

Nejen v Rakousku je dnes správní věda chápána jako věda, která používá výzkumné metody empirických sociálních věd. V tomto smyslu označil K. Wenger³⁴ jako správní vědu „každou samostatnou vědní disciplínu v rámci empirických společenských věd, která zkoumá veřejnou správu jako součást sociální skutečnosti a pokouší se vysvětlit bytí veřejné správy v jeho souvislostech, podmínkách, příčinách a účincích (a to kauzálně-deskriptivně)“.

Je třeba souhlasit s myšlenkou, že by správní věda měla být provozována interdisciplinárně, nicméně tohoto stavu bude dosaženo jen při intenzivním zpracovávání konkrétního problému (specializované věcné otázky), jinak zbývá vystačit (při celkovém nastavení správní vědy) s multidisciplinárním způsobem práce.³⁵

²⁶ Wimmer, N.: *Dynamische Verwaltungslehre*, Springer Wien New York, Wien 2004, str. 64.

²⁷ Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, Aleko Praha 1992, str. 34 a násl.

²⁸ Skulová, S. a kol.: *Základy správní vědy*, MU Brno 2001, str. 9.

²⁹ Antonioli, W., Koja, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 129, in: Schäffer: *Verfassungsinterpretation in Österreich*, (vyd. 1971), str. 64.

³⁰ Antonioli, W., Koja, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 130.

³¹ Antonioli, W., Koja, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 99.

³² Merkl, A.: *Allgemeines Verwaltungsrecht* (vyd. 1927), str. 97.

³³ K tomuto přístupu především srov.: Wimmer, N.: *Die Verwaltung* 1975, str. 141.

³⁴ Wenger/Brünner/Oberndorfer (eds.): *Grundriß der Verwaltungslehre*, (vyd. 1983), str. 38.

³⁵ Antonioli, W., Koja, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 136.

1.6 Správní politika

K oběma zde již popsaným vědním oborům zkoumajícím veřejnou správu, kterými jsou věda správního práva a správní věda, je třeba doplnit třetí, neméně důležitý vědní obor – u nás, na rozdíl od rakouského přístupu trochu opomíjenou, správní politiku. Tento vědní obor dává odpověď na otázku, jakým způsobem by měla být utvářena veřejná správa a její správní právo ve skutečnosti, tak, aby následně odpovídala určeným cílům. Veřejná správa je posuzovaná podle předem daných hodnot (např. podle politických, hospodářských a kulturních ideálů). Přitom se správní politika pokouší stanovit, jaká by veřejná správa měla být, aby těmto ideálům odpovídala, případně jaké důsledky je třeba vyvodit, pokud je potřeba provést právní nebo faktické změny v uspořádání veřejné správy.³⁶

Samozřejmě, že na první pohled jsou vidět spíše velmi rozdílné představy a žebříčky hodnot, nicméně správní politika musí poskytnout ze všech stran viditelnou a všezahrnující ideální představu o veřejné správě ze všech možných perspektiv – právních, sociologických, psychologických, ekonomických, technických atd. Je to především představa fungující a úspěšné veřejné správy, která není samoúčelná, nýbrž slouží k plnění úkolů státu tak, jak je dáno ústavou a zákony. Tato veřejná správa by měla dále být (pokud je to slučitelné se zásadou vázanosti správy zákony) více demokratická – v tom smyslu, že je vykonávána se souhlasem těch, kterým je určena.³⁷

S tímto bezprostředně souvisejí pojmy „**reforma veřejné správy**“, „**zjednodušování veřejné správy**“, „**veřejná správa jako služba občanům**“, „**demokratické veřejné správy**“ apod. V našich poměrech je znám rovněž pojem „**přiblížení veřejné správy občanům**“, což v praxi znamená přesun kompetencí co nejnižší ve stupňovité hierarchii územní veřejné správy – nejčastěji z úrovně centrální a z krajských úřadů na úřady obcí, kde je pak v některých případech neumožní, či nemohou řádně a kvalitně vykonávat.

Právě na příkladu reformy územní veřejné správy můžeme vidět onen velký význam, který správní vědě a správní politice přísluší. Při řešení rozličných otázek a složitých problémů se může dostavit úspěch jedině, pokud je k dispozici solidní znalost veřejné správy, takové veřejné správy, jaká skutečně je. Zlepšovací návrhy se činí mnohem snadněji, pokud jsou k dispozici možnosti srovnat navrhované s jinými fungujícími systémy veřejné správy. Ideálním stavem je pokud možno vědecky fundovaně prokázat, jaké prostředky musejí být použity k dosažení stanovených cílů a jaké následky

z toho mohou vyplynout. Správní věda a správní politika jsou tedy pro reformu veřejné správy jako takovou neméně důležité jako věda správního práva.³⁸

Správní politika se obrací především na zákonodárce (přesněji řečeno na normotvůrce). Výchozím bodem jsou organizační a funkční nedostatky veřejné správy, které mají svůj původ v určité právní úpravě správního práva. Cílem je zlepšit fungování veřejné správy pomocí vhodných opatření k nápravě právní úpravy. To zaprvé předpokládá výbornou znalost platného práva a zadruhé jasné zacílení směrem k „lepší veřejné správě díky lepšímu správnímu právu“, přičemž se musí jednat o konkrétní a věcná témata bezprostředně související s řešenou problematikou. Použitá metoda správní politiky je poté – samozřejmě zcela specifickým způsobem – hodnotící, částečně explikativní tím, že posuzuje správní právo z pohledu předem daných (nikoliv však správní politikou) cílových představ a dá návod k použití vhodných právních prostředků podle svého stavu poznání.³⁹

Obdobně to platí i pro správní politiku v užším smyslu, která se musí vypořádat s realitou veřejné správy tím, že rovněž pod různými úhly pohledu zkoumá především efektivitu veřejné správy, kterou posuzuje na základě velmi dobré znalosti praxe a následně nabízí možnosti zlepšení za pomoci poznatků teorie organizace, ekonomiky podniku, sociální psychologie, systémové teorie, teorie rozhodování atd. Uskutečnění těchto zlepšovacích návrhů však nepředpokládá vždy změnu platného práva.⁴⁰

1.7 Správní právo, správní věda. reforma veřejné správy a modernizace veřejné správy v českých podmínkách

Právo je normativní státní mocenskou formou regulace a zprostředkování společenských vztahů, která se takto podílí na určování vývoje společnosti. Právo však není jediným normativním systémem ovlivňujícím chování ve společenských vztazích.⁴¹ K regulaci společenského chování ovšem slouží i jiné normativní systémy,⁴² **nicméně mocensko-regulační charakter je ty-**

³⁶ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 137.

³⁷ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 137.

³⁸ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 137.

³⁹ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 138.

⁴⁰ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. vydání, Manz Wien 1996, str. 138.

⁴¹ Průcha, P.: Správní právo obecná část, 7. vydání, Doplněk Brno 2007, str. 15.

⁴² K tomu blíže srov.: Večeřa, M.: Spravedlnost v právu, MU Brno 1997, str. 69 a násl.

pický pro právní úpravu správního práva.⁴³ Správní právo pak je, ve smyslu jeho normativního vyjádření, právním řádem veřejné správy.⁴⁴

Jako právní stát můžeme označit každý stát, jehož správa je vázána zákony.⁴⁵ Poněvadž pojem právní stát může mít více významů, můžeme hovořit v této souvislosti spíše o státě zákonů, přičemž musí být samozřejmě vždy dodrženy principy dělby moci. Jedině stát, který tímto způsobem váže svou veřejnou správu zákony a jehož právní řád veřejné správy stejně a rovnocenně rozvinutý jako jeho soudní právo, lze označit jako právní stát.⁴⁶

Správní právo 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.⁴⁷ Byl to především H. Kelsen, který se zasadil ve smyslu ryzí nauky právní za výlučné používání právní (resp. normativní) metody zkoumání v právní vědě. Výsledky jeho ryzí nauky právní poté zužitkoval A. Merkl konsekventním způsobem pro využití vědou správního práva.

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.⁴⁸

Jak uvádí D. Hendrych⁴⁹, tradičnímu pojetí správní vědy odpovídá existence správní politiky a její zařazení do soustavy správní vědy vedle správní nauky a vědy správního práva. Správní politice se přisuzuje funkce hodnotit a verifikovat výsledky jiných vědních oborů z oblasti veřejné správy a na základě provedeného zhodnocení podávat návrhy místům, které jsou subjekty nebo vykonavateli veřejné správy. Správní politika se ptá, zda a nakolik je veřejná správa uspořádána účelně vzhledem ke stanoveným cílům a z nich plynoucím

úkolům. Správní politika je vědním oborem podněcujícím správní reformy a modernizaci veřejné správy na základě přijatých hodnot politických, ekonomických, sociálních a kulturních.⁵⁰

Cíle metody a prostředky modernizace veřejné správy jsou bezprostředně ovlivňovány správní politikou, v důsledku čehož nemůže být překvapením, že názor na přístupy a metody používané v procesu modernizace veřejné správy se v každé zemi (jak v teorii, tak v praxi) liší.⁵¹

Je však velmi dobré si uvědomit, že modernizace veřejné správy nikdy nesměřuje proti klasickým principům veřejné správy, jakými jsou občanská participace, decentralizace a její kritérium spočívající v principu subsidiarity, princip právního státu apod. Jejím posláním je usnadňovat, zefektivňovat jejich realizaci.⁵²

Díky reformnímu úsilí zacílenému na znatelné zlepšení fungování veřejné správy došlo ke snaze vytvořit pro reformní činnost **vhodné teoretické zázemí**, jehož cílem je vytvořit na pomezí správní vědy, správní politiky a teorie řízení (managementu) **samostatný vědní obor** v českých podmínkách označovaný jako **teorie reformu**.⁵³

V praxi však často teorie přichází až po technokraticky provedených reformách „k hotovému“, a tak tedy lze odpovědně konstatovat, že praxe pak není vždy zcela v souladu s teoretickými předpoklady pro implementaci reformu do každodenního fungování veřejné správy.

Jak však uvádí J. Grospič,⁵⁴ není ohledně reformu veřejné správy mezi představiteli správní vědy jednotné

⁴³ Průcha, P.: Správní právo obecná část, 7. vydání, Doplněk Brno 2007, str. 27.

⁴⁴ Průcha, P.: Správní právo obecná část, 7. vydání, Doplněk Brno 2007, str. 28.

⁴⁵ blíže viz Merkl, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht, (vyd. 1927), str. 68.

⁴⁶ blíže viz Merkl, A.: Allgemeines Verwaltungsrecht, (vyd. 1927), str. 77.

⁴⁷ Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, MU Brno 2001, str. 20.

⁴⁸ Máša, M.: Správní věda a její vztah ke správnímu právu, Správní právo č. 7/1971, str. 396.

⁴⁹ Hendrych, D.: Správní věda (Teorie veřejné správy), Aspi Publishing, Praha 2003, str. 49.

⁵⁰ Hendrych, D.: Správní věda (Teorie veřejné správy), Aspi Publishing, Praha 2003, str. 49.

⁵¹ K tomu dále srov. Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 13 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁵² Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 19 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁵³ Hendrych, D.: Správní věda (Teorie veřejné správy), Aspi Publishing, Praha 2003, str. 50, k tomu podrobněji rovněž Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 187 a násl.

⁵⁴ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 12 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí, Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

mínění. Nejčastěji citovaná kniha⁵⁵ Ch. Politta a G. Bouckaerta vychází z názoru o totožnosti správní reformy a správní modernizace. V našich podmínkách však reforma veřejné správy a modernizace veřejné správy jsou dva samostatné pojmy, které je na základě správní praxe zcela důvodné rozlišovat.

Dalším pojmem, kterému se zde budu velmi krátce věnovat, je pojem **transformace veřejné správy**, přičemž pod tímto pojmem rozumíme komplexní systémové změny veřejné správy ve všech základních ekonomických, politických a sociálních souvislostech. V poválečném vývoji zemí střední a východní Evropy jde v podstatě o celkovou negaci totalitního systému veřejné správy podřízené politické organizaci ovládané komunistickou stranou, která rozhodovala též o personálu veřejné správy na základě pravidel tzv. **kádrové nomenklatury**.⁵⁶

Problémem postkomunistických zemí je téměř současně probíhající proces transformace, správních reform i modernizace veřejné správy, kdy zpoždění transformačních přeměn oslabuje účinnost přijatých modernizačních opatření a postupů.⁵⁷ Transformace veřejné správy probíhá v postkomunistických státech v úzké vzájemné vazbě vytváření liberální demokracie, tržní ekonomiky a právního státu.⁵⁸

K tomuto lze jediné dodat, že skutečné kvalitativní změny demokraticky transformované veřejné správy nejsou závislé pouze na demokratickém konstitucionalismu a na něj navazující sféře právní regulace, ale jsou podmíněny též fungováním demokratického politického systému a tomu odpovídající kulturou správní činnosti.⁵⁹

Na rozdíl od modernizace veřejné správy, reforma veřejné správy vždy znamená podstatnou organizační, funkční a kompetenční změnu určitého významného segmentu veřejné správy. Typickými příklady jsou reforma územní veřejné správy a funkcionální reforma veřejné správy, reforma ústřední státní správy apod.⁶⁰

Za reformní kroky ve veřejné správě bychom neměli považovat dílčí změny v organizaci veřejné správy nebo zavádění progresivnějších technik, pokud to nejsou kroky v rámci širšího procesu změn.⁶¹

Modernizace veřejné správy probíhá kontinuálně nezávisle na strukturálních změnách veřejné správy, což však nevylučuje koncipování a implementaci komplexně pojatých modernizačních projektů veřejné správy a jejich spojování s reformními cíli ve veřejné správě.⁶²

Příkladem takovéto modernizace může být v současné době probíhající elektronizace veřejné správy (implementace e-governmentu), neboť výlučně modernizačním tématem správní vědy a příslušných sociálních disciplín je zavádění informační a komunikační technologie do veřejné správy.⁶³ Dalším příkladem jsou některé aktivity spjaté s posilováním regulačních funkcí moderního státu související s projektem tzv. **regulačních reformy**.⁶⁴

Vzhledem k tomuto novému přístupu k regulaci, kde je regulací (chápáno v širším smyslu) myšlena nejen samotná právní regulace, ale i další regulační systémy a metody vedoucí ve svém důsledku k ovlivňování chování adresátů působení veřejné správy, se některé starší definice stávají zastaralými vzhledem ke svému příliš úzkému chápání pojmu regulace.

⁵⁵ Jde o knihu Politt, Ch., Bouckaert, G.: *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.

⁵⁶ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 10 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Praha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁵⁷ tamtéž na str. 20, J. Grospič zejména upozorňuje na nedorozumění status státních úředníků, který je překážkou modernizačních změn ve veřejné správě (viz nešťastný platný - avšak až na několik málo ustanovení stále ještě neúčinný - zákon o státní službě a připravovaný zákon o úřednících veřejné správy, který by jej měl nahradit).

⁵⁸ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 12 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Praha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁵⁹ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 10 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Pra-

ha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁶⁰ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 12 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Praha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁶¹ Hendrych, D.: *Správní věda (Teorie veřejné správy)*, Aspi Publishing, Praha 2003, str. 50.

⁶² Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 12 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Praha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁶³ Grospič, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, str. 13 (in: Louda, T., Grospič, J., Ostrá, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice /sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*, Praha Praha 22. –23. 11. 2005/, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006).

⁶⁴ K tomu mnohem podrobněji viz Rys, R.: *Evropský rozměr lepší regulace*; http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf

Jde například o definici uvádějící, že „Posláním regulace obecně je udržení žádoucího stavu v určitých mezích, resp. obnovení předchozího stavu, který byl nežádoucím způsobem narušen. Regulace se v obsahu státní správy uplatňuje tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako ochránce a garant určitého zákonného stavu a jako subjekt zajišťující nápravu při jeho nežádoucím narušení.“⁶⁵ nebo o definici uvádějící, že „Výsledkem regulace mohou být logicky jen kvalitativní změny, neboť jejím cílem nemůže být než předchozí kvantitativně vyjádřitelný stav udržet, zachovat.“⁶⁶

Tyto výše uvedené definice se spíše blíží definici tzv. **státního dohledu**, nežli současné definici **regulace** (či chápání současné úlohy regulace jako specifického působení veřejné moci).⁶⁷ Nicméně stále aktuální je tvrzení, že veřejná správa „v sobě spojuje řídicí a regulační působení veřejně správních orgánů výkonné moci.“⁶⁸

1.8 Závěrem

Známy americký administrativista G. E. Caiden zdůrazňuje, že správní reforma se týká toho, jak vykonávat věci, o nichž bylo rozhodnuto politiky. To znamená, že správní reforma sice může zlepšit politické rozhodování, nemůže je však zvrátit; a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu, když často je vina připisována správním úředníkům. Ti však nemohou činit zázraky a vytvořit úspěch z nevyhnutelných neúspěchů. Správní reformy však bezesporu potřebují podporu politického vedení, protože bez ní nemohou být zdárně prováděny.⁶⁹

Politický rozměr správních reforem je podle mého názoru mnohem důležitější, nežli je běžně uváděno v příslušné odborné literatuře. Světlou výjimkou v tomto ohledu je názor O. Vidlákové, která velmi správně zmiňuje, že „Studium problematiky (správních reforem) je ztíženo i tím, že nejde výhradně o odborný, technický jev, ale o problém, který ve svém vývoji byl a je ovlivňován různými politickými zájmy a ideologiemi, neboť

veřejná správa je **res politicum** a tento charakter mají i její reformy.“⁷⁰

Jako příklad lze uvést onu část programového prohlášení vlády M. Topolánka, kde se tato vláda zavázala podniknout kroky ke zlepšení fungování veřejné správy a kvality jí poskytovaných služeb. Praktickým výsledkem tohoto jasného politického závazku vlády bylo zpracování strategie **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby**. Tato strategie byla přijata vládou ČR usnesením vlády ze dne 11. července 2007 č. 757. Přibližuje současný stav veřejné správy a veřejných služeb na centrální i územní úrovni a zvýrazňuje klíčové problémy. Dále obsahuje hodnocení výkonu veřejné správy ČR v mezinárodním srovnání a dosavadní iniciativy směřující ke zlepšení výkonu veřejné správy a zvýšení kvality veřejných služeb.⁷¹

Jak zdůrazňuje D. Hendrych, není smyslem správní vědy, aby nahrazovala příslušné a odpovědné orgány, které mají stav veřejné správy soustavně sledovat, analyzovat, vyhodnocovat, jakož i připravovat a posléze uskutečňovat potřebná opatření. Žádná změna ve veřejné správě není jen problémem technickým, ale především problémem politickým, neboť na politické vůli kompetentních činitelů závisí, zda a jaká opatření budou provedena.⁷²

Podle S. Skulové⁷³ je třeba ve veřejné správě spatřovat velmi složitý, rozsáhlý, a vnitřně značně strukturovaný a také do značné míry hierarchizovaný systém s množstvím vzájemných vazeb a propojení, s četnými vztahy namířenými vně a zvnějšku také směřujícími dovnitř tohoto systému. Složitý a strukturovaný systém veřejné správy je v relativně neustálé činnosti a pohybu, přičemž uplatňuje velmi rozmanité metody a formy činnosti, směřující k realizaci svých funkcí, úkolů a cílů.⁷⁴

Nekončící snahy vyspělých států o flexibilní, jednoduchou, nízkonákladovou, ale i mnohem více demokratickou veřejnou správu dospěly 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) zabývající se veřejnou správou samostatný vědní obor označovaný v českých podmínkách jako **teorie reforem**.⁷⁵

⁶⁵ Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno 1993, str. 19.

⁶⁶ Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno 1993, str. 17.

⁶⁷ K tomu mnohem podrobněji viz Rys, R.: Regulační úřady síťových odvětví v Rakousku, Veřejná správa č. 18/2009, příloha.

⁶⁸ Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno 1993, str. 18.

⁶⁹ Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 188.

⁷⁰ Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 187.

⁷¹ více viz na www.mvcr.cz.

⁷² Hendrych, D.: Správní věda (Teorie veřejné správy), Aspi Publishing, Praha 2003, str. 50.

⁷³ Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, MU Brno 1996, str. 27.

⁷⁴ Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, MU Brno 1996, str. 27.

⁷⁵ K tomu např. Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck Praha 2002, str. 187 a násl.

Důležitým poznatkem v kontextu reforem a modernizace veřejné správy pak je, že očekávání veřejnosti a jednotlivých občanů se rychle mění, rostou jejich nároky i nespokojenost s již provedenými změnami. Žádá reforma totiž nepřinášejí trvalé uspokojení, a proto jsou reformy nikdy nekončícím procesem.⁷⁶

Anotace

Článek pojednává o aktuální problematice vědeckého zkoumání realizovaných reformních změn ve veřejné správě, která vyplývá z prakticky zaměřeného vědeckého přístupu tzv. **nauky o správních reformách** v Rakousku a z čistě teoreticky zaměřeného vědeckého přístupu tzv. **teorie reforem** v České republice.

Nynější situace je zde zastoupena především širokým komparativním náhledem na problematiku správní vědy a příbuzných vědních oborů (např. správní politiky, nauky o správních reformách) v Rakousku.

⁷⁶ Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 189.

Situace v České republice je omezena na stručný popis takových odborných pojmů jako je reforma veřejné správy, modernizace veřejné správy či transformace veřejné správy.

Summary

This article deals with the problems of scientific examination of realized reform changes of public administration, which are resulting from practically oriented scientific approach of so called **Teaching of administrative reforms** in Austria and from purely theoretically oriented scientific approach of so called **Theory of reforms** in the Czech Republic.

The current situation is here represented especially by a wide comparative insight into problems of administrative science and related branches of science (e.g. administrative policy, teaching of administrative reforms) in Austria.

The situation in the Czech Republic is reduced on a brief description of such scientific concepts like reform of public administration, modernisation of public administration or transformation of public administration.