



MP313K Úvod do studia veřejné správy

Zkoumání veřejné správy. Evropské aspekty a souvislosti veřejné správy

2. přednáška 12.10. 2017

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** (pojmy *europaizace; evropský správní prostor*; role Rady Evropy a Evropské unie; principy 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 (předmět zkoumání) = **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).
Souvisí s plněním *cílů, funkcí a úkolů* veřejné správy ve společnosti.

I.2 Vývoj zkoumání veřejné správy

Významný pro chápání veřejné správy **v potřebných souvislostech.**

Veřejná správa /na rozdíl od právy soukromé/ - znak **trvalosti, kontinuity.**

Současnost veřejné správy do značné míry **ovlivněna předchozím vývojem.**

+ zkušenosti („*Historia magistra vitae*“).

Tradice a základy současné naší veřejné správy

/hlavních historické etapy/:

- ✘ **kameralistika, policejní věda** (Francie, Prusko – 17. – 18.století) - vytváření silného centralizovaného absolutistického státu = *practicistní přístupy.*
- ✘ **správní nauka** (18. stol.- počátek 19. /*Bonnin, L. von Stein*/ = *působení správy ve společnosti.*
- ✘ **Evropa - období juristické** (od poloviny 19. stol.- vytvářen právní stát, úloha práva, zkoumání práva, rozpracována teorie správního práva
- ✘ /klasici – F.Weyr, J.Pražák, A.Merkl, J.Hoetzel, E.Hácha, J.Pošvář,../ (až k právnímu normativismu).

Převládalo až do 2. světové války.

Mimo tento rámec - *M.Weber (sociologie), H.Fayol (modely řízení).*

Vývoj zkoumání veřejné správy

-pokr. 1

- ✘ **USA** – převládající **manažerské přístupy** – akcent na kvalitní řízení, efektivnost (F.W.Taylor) - převzaté ze soukromé sféry,
- ✘ a také **personální** a **etické aspekty** – nestrannost, apolitičnost, odbornost, (W.Wilson).
- ✘ Období **po 2.světové válce** – rozvoj správní vědy („*Public Administration*“), inspirace z USA **do Evropy**.
- ✘ *Mnohost metod zkoumání a přístupů* – různé směry zkoumající odlišné aspekty veřejné správy:
(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 – legalita, veřejný zájem/ .

-
- ✘ **specifický vývoj v „sovětském bloku“** = v centralizovaném systému státní správy. – Obor „*teorie socialistické státní výstavby*“.

Odraz, resp. projev moderních přístupů – *zprostředkovaně*, s odlišnou terminologií: „teorie řízení“, „teorie organizace“.

Vznik oboru „Správní věda“.

- ✘ U nás **po roce 1989** – otevřen prostor zkoumání.

I.3 Obory (předměty): - Správní věda („SV“) - Věda 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, mezinárodní vědecké *sítě*)

úloha :

- ❖ - **národních vzdělávacích a výzkumných institucí** (Francie – ENA, Německo – Institut správních věd ve Speyeru, atd...),
(V ČR – Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra)
- ❖ - **mezinárodních a nadnárodních organizací** (podporujících demokracii, ochranu lidských práv, ekonomický rozvoj, efektivní řízení):
-, Rada Evropy, OECD, EU, OSN.
- ❖ + **vědeckých institucí:** - IIAS / EGPA Brusel,
- EIPA - Maastricht, - EUI ve Florencii.
- NISPACee – Bratislava – *síť institutů a škol VS* v rámci Stř. a Vých.Evropy.
(+ *síť institucí* pro veřejnou správu „UNPAN“ /OSN/).
- ❖ **Odborné konference** (např. každoroční – EGPA – „European Group for Public Administration“). - *inspirace, prezentace výsledků, výměna zkušeností, rozvoj věd o VS.*
- ❖ **Publikace** (knihy, časopisy, sborníky, webové stránky).

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

- Konference srpen 2017 v Miláně.
- *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* (pojmy, principy, záruky, postupy, přezkum), viz např. aktuálně – GDPR.
 - 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).

Vliv soudní judikatury – SD EU, ESLP.

Evropský správní prostor :

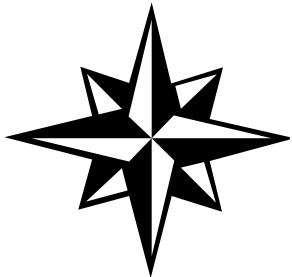
- **Pilíře „Evropského správního prostoru“:**
 - *právní stát,*
 - *předvídatelnost a spolehlivost,*
 - *otevřenost a transparentnost,*
 - *odpovědnost,*
 - *efektivnost.*

- 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, úprava)

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

Obsahem: některé zásady povahy neprávní (etické), ale některé právní povahy.

Pokusy o *katalogy principů*.

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

Určitým koncentrovaným vyjádřením – „*Základní zásady činnosti správních orgánů*“ v platném správním řádu (z.č.500/2004 Sb., § 2 – 8).

Rovněž – v úpravě povinností úředníků státních a územních samosprávných celků v příslušných zákonech.

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, otevřenost - transparentnost, 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 (§ 2), 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. 9. vydání. C. H. Beck, 2016, s. 549-559.
- Sládeček, V. Obecné správní právo, 3. vydání, Wolters Kluwer, 2012, s. 462 – 469.
- Kolektiv autorů, Evropská veřejná správa, UJAK, 2015, s. 128 – 135.