

RECENZE

Boć, J. (ed) a kol.: *Nauka administracji*. Wrocław: Kolonia Limited, 2013, 380s.¹⁾

Rád bych upozornil na poměrně zajímavou zahraniční publikaci „z pera“ autorů působících převážně na fakultě práva, administrativy a ekonomie vřatislavské/wrocławské univerzity (*Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*). Publikace byla vydána v tamním nakladatelství Kolonia Limited v loňském roce.

Z vlastní osobní zkušenosti bych rád dodal, že zmíněná fakulta, jak již z jejího názvu vyplývá, není „jen“ fakultou právnickou, nýbrž se zaměřuje i na obor veřejné správy (administrativy). Ostatně při bližším pohledu na organizační strukturu této fakulty²⁾ lze, i s jistou mírou závisti, konstatovat, že obsahuje řadu pracovišť, která umožňují vysokou míru specializace v oblasti správního práva a veřejné správy.

Hovoříme-li o polském vědeckém prostředí v oblasti správního práva a veřejné správy, čtenářům tohoto časopisu jistě netřeba připomínat významná jména tamních odborníků, jakož ani skutečnost, že polská administrativistika se v dobách minulých, jakož i v současnosti, těšila a i nadále těší vysoké odborné úrovni. Již toho vyplývá očekávání kvalitního díla, čemuž publikace dostojí.

Knihu s názvem „*Nauka administracji*“ bychom mohli přeložit jako „Správní věda“. Přitom takových i česky psaných publikací je v našem prostředí pomálu. Z toho důvodu lze zmiňovanou publikaci přivítat, neboť může být pro naše prostředí vítanou inspirací.

Autorskému kolektivu dominuje prof. dr. hab. Jan Boć a prof. dr. hab. Adam Błaś. K nim přistupují další spoluautoři. Ostatně veřejná správa je složitý fenomén, pročež je zcela pochopitelné, že se mu věnuje širší autorský kolektiv. Jak autoři uvádějí (s. 15) „*správní věda se v Polsku rozvinula jako vědecká disciplína odlišná od*

¹⁾ Příspěvek vznikl v rámci projektu „Postdoc I“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009). Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

²⁾ Pro oblast správního práva a veřejné správy je klíčový Institut správních věd (Instytut Nauk Administracyjnych), v jehož čele je prof. dr. hab. A. Błaś. Tento institut či ústav se dále vnitřně člení na několik samostatných oddělení. Jím je kupř. oddělení správní vědy (Zakład Nauki Administracji), oddělení správního práva procesního a správního soudnictví (Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego) nebo oddělení správního práva (Zakład Prawa Administracyjnego). Tato dílčí oddělení jsou přitom v zásadě srovnatelná s našimi katedrami. Blíže srov. <http://prawo.uni.wroc.pl/jednostki/0704>.

práva, s vlastním předmětem zkoumání a vlastními vědeckými metodami, jež se věnuje veřejné správě, a to v jejím právním, ale i neprávním prostředí a podmínkách.“

Publikace, ač se to může jevit na první pohled zdánlivě paradoxní, snese označení kvalitního vědeckého díla, ale i učebnice. Obsahuje totiž řadu užitečných závěrečných shrnutí či zajímavých citátů, které jsou graficky a vizuálně odděleny od ostatního textu. Tím je kniha přehlednější. V publikaci nalezneme řadu doplňujících tabulek. Všechny tyto skutečnosti oživují i tak zajímavý text, který je pro čtenáře snáze pochopitelný a umožňuje pohodlnou orientaci v něm.

Po stránce obsahové se publikace vnitřně člení do 14 kapitol. Každá z nich se přitom zaměřuje na určitou specifickou oblast veřejné správy a správní vědy. Připojen je i souhrnný seznam literatury, přičemž v textu se odkazuje na poznámky pod čarou.

Kniha v rámci výkladu postupuje osvědčenou metodou od obecného ke zvláštnímu. Respektuje tradiční náplň správní vědy, kterou představuje „trojice“ v podobě organizace, činnosti a lidského faktoru.³⁾ Její obsah odpovídá zvolenému názvu; nejde o reprodukováný odraz správně právní regulace, nýbrž skutečně obsahuje správně vědní pohledy a metody této disciplíny. Mohla by být i ukázkou toho, jak by měla vypadat moderní publikace z této oblasti.

Kapitola první (str. 17 – 83) pojednává o rozličných kontextech veřejné správy. Svým rozsahem představuje stěžejní část publikace. Věnuje se kontextu sociologickému,⁴⁾ politickému, jazykovému i právnímu. I etymologický rozbor slova „administrativa“ dává rozpoznat, že jde o složitý fenomén (str. 23). V této kapitole je pojednáno o vývoji veřejné správy. Zmíněny jsou právní regulativy veřejné správy, jako je vázanost právem, výkonný charakter správní činnosti, její kontrola a odpovědnost (str. 41 a násl.). Tyto aspekty jsou přitom předmětem důkladného rozboru v navazujících kapitolách. V první kapitole dále nalezneme aktuální podobu organizace veřejné správy v Polsku (str. 53 a násl.), a to jak v rovině státní správy, tak i (územní a zájmové) samosprávy. Díky tomu je možné si učinit úsudek o tom, jak po organizační stránce vypadá veřejná správa u našich severních sousedů. Rozbor je přitom velmi důkladný a poměrně snadno přehledný. Pro našeho čtenáře může být do jisté míry překvapivé, že je v publikaci věnována, byť okrajová, pozornost roli katolické církve (str. 72 a násl.) ve veřejné správě a její organizaci.

Druhá kapitola (str. 84 – 130) se zabývá podmínkami rozvoje veřejné správy

³⁾ K tomu shodně srov. HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 12.

⁴⁾ Podle autorů je určitá forma správy ve společnosti přítomna vždy, teprve posléze dochází k jejímu konstatování a pojmenování (s. 17).

a jejího studia, a to jak v Polsku, tak i v Evropě a ve světě. Zajímavý je zevrubný historický exkurz, který umožní chápat (veřejnou) správu jako dlouhodobý jev. Zmíněny jsou však i vlivy moderní techniky, jak ilustruje kupř. rozvoj automobilismu na předmět veřejné správy (str. 90). Pochopitelně, že zde nalezneme i klasickou doktrínu (troj)dělbý moci, přičemž rozebrán je vliv revolucí či válečných konfliktů.

Třetí kapitola (str. 131 – 150) se věnuje úkolům veřejné správy a jejich proměnám, k nimž od minulosti do současnosti došlo. Tím publikace poukazuje na široký záběr veřejné správy v současnosti.

Kapitola čtvrtá (str. 151 – 205) pojednává o organizačních strukturách, s nimiž se lze ve veřejné správě setkat. Zde si myslím, že i pro naše prostředí může být inspirativní pojetí „orgánu veřejné správy“ (*organ administracji publicznej*; str. 152). V pojetí této publikace se jedná o člověka, případně skupinu osob, nacházející se v organizační struktuře státu nebo samosprávy (1.), který je povolán k realizaci norem správního práva (2.) a jemuž za tím účelem dává právo takovou kompetenci (3.). Autoři se v této kapitole dostávají i k pojetí „orgánu a úřadu“ (str. 166 a násl.) a věnují se organizačním a souvisejícím personálním otázkám, resp. způsobu ustanovení orgánů veřejné správy. Zmíněny jsou v této kapitole i správní reformy, k nimž v Polsku došlo a jejich výstupy. Autoři poukazují na zcela nové jevy, které s sebou přináší členství v Evropské unii a tzv. víceúrovňový systém vládnutí, kde se lze setkat s pojmem „správních sítí“ (str. 204).

Kapitola pátá (str. 206 – 237) se zaměřuje na veřejnou správu jako činnost. Po jejím organizačním pojetí je přiblíženo i pojetí obsahové, pro něž je typický výkonný charakter veřejné správy. V něm je zdůrazňována svázanost správní činnosti s právem. Poslední část této kapitoly je věnována mj. jazyku správy.

O tom, že je třeba reagovat na nové jevy, svědčí šestá kapitola (str. 238 – 250), nazvaná „elektronická veřejná správa“. Jde o velmi zajímavý text pojednávající o tzv. e-governmentu v Polsku, a to i v podmínkách Evropské unie a jejích požadavků. Publikace správně poukazuje na skutečnost, že se nacházíme v éře tzv. informační společnosti.

Sedmá kapitola (str. 251 – 260) vedle sebe, ale nikoliv do vzájemného protikladu, staví veřejnou správu a občana. V něm jde o zachycení principu dobré správy, zakotveného v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie v podobě (subjektivního) práva na dobrou správu, ale i Evropského kodexu řádné správní praxe, vypracovaného Evropským veřejným ochráncem práv, jež byl přijat v roce 2001 Evropských parlamentem.

Osmá kapitola (str. 261 – 298) se věnuje „kádrům“, resp. zaměstnancům veřejné správy a veřejné a státní službě. Pozornost je kladena i na oblast vzdělávání jako

takového a vzdělávání ve veřejné správě. Zmíněna je Polská národní škola veřejné správy/*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*, což může být zajímavé z hlediska aktuálně připravovaného služebního zákona v našich podmínkách. Publikace poukazuje i na roli žen ve veřejné správě (str. 269 a násl.), jakož i na oblast odměňování. V této souvislosti se publikace věnuje etickým kodexům a patologickým jevům, jako je kupř. korupce. Svě místo má v publikaci lobbying a nejrůznější tzv. *think-tanky*. Stránka personální je proto rozebrána velmi důkladně a se všemi souvisejícími aspekty.

Základním otázkám správní politiky je věnována devátá kapitola (str. 298 – 322).

Na skutečnost, že veřejná správa jednak kontroluje, ale sama je také objektem kontroly, správně poukazuje desátá kapitola (str. 323 – 337). Zmíněn je v ní celý systém kontroly a její členění na tzv. vnitřní a vnější kontrolu. Dále se zaměřuje na jednotlivé formy kontroly, včetně správního dozoru (str. 329). O tom, že kontrola je důležitou složkou veřejné správy, svědčí i pasáž pojednávající o „kontrolě kontroly“ (str. 336). Kontrola přitom často představuje pomyslné předmostí pro nastoupení odpovědnosti.

O odpovědnosti v návaznosti na výše uvedené, pojednává jedenáctá kapitola (str. 338 – 343). Rozlišuje přitom odpovědnost za jednání, jež je v souladu s právem, a za jednání nelegální. Zmiňuje rozličné druhy odpovědnosti, s nimiž se lze ve veřejné správě setkat.

Praktický prvek, který navazuje na předchozí pasáže, je obsažen v kapitole dvanácté (str. 344 – 353). Zde je přiblížena veřejná správa pohledem činnosti starosty (*burmistrza*) obce (*gmina Nowogrodiec*). Připojeny jsou tabulky ohledně realizace rozličných projektů, které v této obci byly uskutečněny nebo jsou právě realizovány. Čtenář díky tomu získá pohled na veřejnou správu i z této poměrně odlišné perspektivy.

Třináctá kapitola (str. 354 – 368) se věnuje veřejné správě jako předmětu zkoumání ze strany správních nauk. Poukazuje na skutečnost, že jde o složitý jev, kterému se věnuje řada dalších oblastí. Osobně bych tuto kapitolu spíše zařadil do úvodních částí publikace. Nicméně její umístění v závěru má rovněž své opodstatnění, neboť pečlivý čtenář postupně získává jednotlivé znalosti o veřejné správě. A až poté dospívá k závěru, ve shodě s autory, že jde o složitou problematiku, která se skládá z řady dílčích oblastí, jež si samy zaslouží důkladné zpracování a pozornost.

Poslední, čtrnáctá kapitola (str. 369 – 376) popisuje veřejnou správu jako „inteligentní organizaci“ (str. 369 a násl.). I zde je připomenut lidský prvek veřejné správy.

Jakkoliv je polské správní právo odlišné od správního práva českého, ukazuje se, že z pohledu správní vědy je přítomna řada společných otázek či okruhů, kterým je vhodné věnovat pozornost. I přes rozdílnost obou právních úprav nás může spojovat onen „praktický prvek“, který je správní vědě vlastní.

Celkově hodnotím publikaci jako velmi zajímavou a podnětnou. Nejenom, že umožňuje seznámit se s polskou veřejnou správou a jejím vědeckým pojetím, ale obsahuje řadu obecných a přínosných myšlenek, které lze využít i v tuzemské správní vědě. Ačkoliv jde o publikaci cizojazyčnou, jazyková odlišnost naštěstí nepředstavuje tak výraznou bariéru, která by snad mohla bránit jejímu využití v domácích podmínkách a tuzemském prostředí. Proto je možné z této publikace inspiračně vycházet.

Závěrem děkuji dr. hab. prof. nadzw. Jerzemu Supernatovi za laskavé věnování této publikace a přeji jí, aby si našla svůj okruh čtenářů i v České republice.

Lukáš Potěšil