

2 Veřejná správa jako předmět vědeckého zkoumání

Literatura: BLAŠ, A., BOČ, J., JEZEWSKI, J. *Administracja publiczna*. Kolonia Limited, 2004; ČERNÍN, K. *Princípy dobré správy definované Veřejným ochráncem práv*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci KVOP Brno, 22. března 2006; GOODNOW, F.J. *Comparative Administrative Law*. New York: Burt Franklin, 1903; HAVELKA, M. *Management – vademecum*. Praha: ALEKO, 1991; HENDRYCH, D. *Základy správní vědy*. Praha: Aleko, 1992; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016; HOETZEL, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937; KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: SLON, 1996; KLESTIL, J., PIŠTĚLÁKOVÁ, Z., VÁGNER, I. *Základy managementu*. Brno: MU, 1997. LEONSKI, Z. *Nauka administracji*. Warszawa – Poznan: PWN, 1977; LUKEŠ, Z. a kol. *Základy teorie státní správy*. Praha: ÚSS, 1986; MADAR, Z. a kol. *Slovník českého práva*. Praha: Linde, 1995; MÁŠA, M. *Správní věda a její vztah ke správnímu právu*. *Správní právo*. 1971, č. 7; MÁŠA, M. *Socialistická správní věda*. Brno: UJEP, 1985; MERKL, A. *Obecné právo správní, I. díl*. Praha: Orbis, 1932; PAVLÍK, M., ŠIMKA, K., POSTRÁNECKÝ, J., POMAHAČ, R. *Moderní veřejná správa – Zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020; PETERS, G. B., PIERRE, J. *The Next Public Administration – Debates and Dilemas*. London: SAGE, 2018; PFIFNER, J. M., PRESTHUS, R. *Public Administration*. New York, 1967; PRŮCHA, P., MRKÝVKA, P., SKULOVÁ, S. *Vybrané kapitoly ze správní vědy*. Brno, 1993; POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011; PRESTHUS, R. *Public Administration*. New York: Ronald Press Company, 1967; POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: 1946; PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk – Plzeň: A. Čeněk, 2012; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2019; SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. Brno: MU, 1996; ROSENBLOOM, D.H. *Public Administration, Understanding, Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random House, 1986; SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W., THOMPSON, V. A. *Public Administration*. New York: A. A. Knopf, 1970; STAROSCIAK, J. *Zarys nauki administracji*. Warszawa: PWN, 1971; SVATONĚ, J., JAHELKOVÁ, K. *Člověk, řízení, instituce*. Brno: MU, 1991; VÁGNER, I., KLESTIL, J., KRAVÁČEK, I. *Vybrané kapitoly z teorie řízení*. Brno: MU, 1990; VÁGNER, I. *Základy managementu*. Brno: MU, 1997; THIEME, W. *Verwaltungslehre*. Koln: Carl Heymanns Verlag, 1967; VEČEŘA, M., URBANOVÁ, M. *Základy sociologie práva*. Brno: MU, PrF, v nakl. Doplněk, 1997; WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936.

2.1 Historie a vývoj zkoumání veřejné správy

Základy současného chápání, jakož i počátky soustavného vědeckého zájmu o veřejnou správu byly položeny v průběhu 17. a 18. století, tedy pro kontinentální Evropu v období tzv. policejního státu. Pro potřeby absolutistického státu, a zabezpečení jeho funkcí a úkolů, se postupně utvářel státní aparát, tedy hierarchický systém státní byrokracie.

Zkoumání těchto jevů a procesů probíhalo zejména v tehdejší Prusku a ve Francii, a to pod názvy **kameralistika**¹⁹, resp. **policejní věda**, kteréžto označení postupně převážilo.

Předmětem zájmu kamerálních věd, resp. vědy o policii byl tedy státní aparát, včetně procesů v něm probíhajících, a cílem pak hledání a formulování prostředků, kterými lze zabezpečovat odborný výkon veřejné správy a zlepšit její činnost. Tyto závěry byly však zpočátku pouhými radami či doporučeními, doplněnými úvahami o výkonu direktiv centrálních institucí vrchnostenské správy. Jejich povaha byla spíše účelová než uceleně vědecká.

Pro naše území, v rámci rakouské monarchie, měly v období policejní vědy a upevňujícího se absolutistického státu předurčující charakter správní reformy tereziánská a josefínská, včetně zavedení, resp. posílení studia příslušných oborů na univerzitách (studium politických, policejních a kameralistických věd).²⁰

Následující zkoumání jevu veřejné správy se realizovalo v rámci různých tzv. správních věd, kdy byl postupně specifikován předmět zkoumání i metody zkoumání.

Tyto postupy vedly k nástupu tzv. **politického období** zkoumání správy, jež bylo reflexí hlavních zájmů a přístupů k veřejné správě, reagujících na působení přirozenoprávní školy, vznik tzv. liberálního právního státu a konstituování věd o státu a právu, a politické ekonomie.

Představiteli tohoto období tzv. **správní nauky** byli ve Francii Ch.-J. P. Bonnin (1772–1846), a zejména v tehdejší Prusku Lorenz von Stein (1815–1890),

¹⁹ Označení odvozeno od původního komorního úřadu panovníka, později pak správy hospodářských záležitostí státu, resp. zajišťování příjmů státu. Podrobněji in POMAHÁČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 89–94.

²⁰ Ibid., s. 95.

jehož osmidílné dílo *Die Verwaltungslehre* (1865–1868) bylo významným vědeckým příspěvkem k rozvoji správních věd. Von Stein považoval správní vědy za integraci rozdílných přístupů, jako byla kamentalistika, správní právo a věda o státu. Jednoznačně odmítl názor, který se tehdy v Evropě začal obecně uplatňovat, že správní věda by se měla omezit pouze na správní právo. Von Stein spatřoval ve vývoji veřejné správy vliv sociálních hnutí, význam přikládal sociálním vztahům, od jejichž znalosti by se měly odvíjet správní činnosti státu.

Ve druhé polovině 19. století pak v Evropě (zejména kontinentální) převládl již naznačený právní přístup ke zkoumání veřejné správy a toto období nazýváme **juristickým**. Došlo v něm ke konstituování nového, relativně samostatného vědního oboru – **vědy správního práva**, které se v daném období postupně profilovalo jako relativně samostatné a ucelené právní odvětví. Juristický přístup, reprezentovaný např. u nás školou právního normativismu, souvisel s tehdejšími chápáním funkcí liberálně demokratického státu s tržním hospodářstvím, v němž státní správa se vyznačovala značnou stabilitou, a také principy subordinace a byrokratického centralismu. Předmětem zájmu byla právní regulace a právní formy činnosti (aplikace práva).

Jiné přístupy než právní ke zkoumání veřejné správy se v Evropě v podstatě neuplatňovaly, což platilo také pro první desetiletí 20. století, přibližně do konce 2. světové války.

V uvedeném období (prvních desetiletích) nacházíme pouze několik výjimek, z nichž nejvýznamnějšími jsou Max Weber, který se zaměřil na zkoumání formální organizace a byrokracie (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1925), a Henri Fayol, zabývající se správní činností, jejími prvky a principy (*Administration industrielle et générale*, 1916).

Podstatně odlišný byl *vývoj ve Spojených státech amerických*, kde se správní věda rozvíjela nepřetržitě, ovšem s některými příznačnými specifiky. Ta můžeme spatřovat jednak ve skutečnosti, že zkoumání správy se neomezovalo pouze na správu veřejnou, ale zaměřovalo se na sféru správy soukromé, přesněji podnikové, a dále v odlišné linii obsahové, kdy nedocházelo ke zúžení či výlučnému zaměření úhlu pohledu na ryze právní aspekty správy.