

HISTORICKÉ A SOUČASNÉ ŠKOLY SPRÁVNÍ VĚDY

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Historie studia veřejné správy

Pro **studium moderní veřejné správy** má zvláštní význam vytváření novodobé veřejné správy, jejíž počátky se kladou do první poloviny 17. století a dávají se do souvislosti se skončením 30 leté války (Westfálský mír), kdy suverenita (nejvyšší moc) nad určitým územím se stává v Evropě politickou realitou.

Novodobý stát, převážně absolutistický, potřeboval správu vykonávanou profesionálním aparátem, který by účinně a jako své povolání zabezpečoval potřeby státu (panovníka), zejména ve věcech finančních, daňových a vojenských a vykonával vrchnostenskou správu v těchto a popř. i v dalších oblastech. Tyto funkce odpovídaly v podstatě funkcím státu v **období merkantilismu**.

Nově vytvořený státní aparát byl zárodkem pozdější státní byrokracie; je uspořádán tak, že nižší úřad je vždy odpovědný úřadu vyššímu.

Studium správy v 17. a 18. století bylo ještě spíše účelové než teoretické. Řídilo se tezí Johanna Althusia, že *„Správa je poutem, které udržuje stát pohromadě duchem řídicím, pořádacím a na základě obecné vůle usměrňujícím rozmanité funkce lidského společenství.“*

Historie studia veřejné správy

Předmětem zájmu nebyly jen osoby tvořící státní aparát, ale i prostředky, jimiž bylo možno odborně, ale též úsporně zabezpečovat výkon státní správy. Proto se studovaly procedury probíhající ve správě a hledaly se cesty k jejich zlepšení i k zavádění postupů nových.

Byl započat proces utváření novodobé veřejné správy, jejích postupných reforem a modernizace.

Výrazem těchto snah se stala nejprve **kameralistika** (označení používané v německých zemích) a **věda o policii** (označení používané ve Francii). Později se oba pojmy používaly shodně, až převážil pojem **policejní věda**. Šlo o zkoumání vzájemných vztahů mezi ekonomii ve smyslu technologie, policií zahrnující národohospodářskou politiku, správním učením a finanční vědou.

Správní věda (kameralistika, policejní vědy) byla původním označením pro studium veřejné správy, zprvu účelové, později však i teoretické. Předmětem zájmu byly osoby tvořící státní aparát tehdejšího policejního státu, jakož i ostatní prostředky, jimiž bylo možno odborně, ale též úsporně zabezpečovat výkon veřejné správy.

Historie studia veřejné správy

Tradiční označení **kamerální vědy** bylo souhrnným názvem pro soubor odborných disciplín, jejichž znalost byla vyžadována (vedle znalosti práva) od úředníků zemských komor. Základní strukturu tvořily:

- finanční a daňová politika,
- nauka o živnostech, o zemědělství a o lesním hospodářství,
- nauka o důlnictví,
- nauka o obchodu,
- technologie výrobních oborů.

Osamostatnění věd tvořících společně kamerální vědy bylo výsledkem dalšího procesu, kdy došlo k pokusu o diferenciaci mezi kameralistikou a vědou o policii. Od té doby se fenomén správy stává předmětem několika vědních disciplín, které se označují jako **správní vědy**.

Historie studia veřejné správy

Z prvních významných představitelů správní vědy lze uvést **Lorenza von Steina**, který se ve 2. polovině 19. stol. zabýval problematikou právního státu, chtěl vytvořit vědu, která by byla schopná vysvětlit sociální vztahy ve společnosti. Steinovo dílo podávalo systematický přehled o různých odvětvích správy a pojednávalo i o hranicích, které jsou stanoveny státní správě vzhledem k právům jednotlivců. Věnoval se i vymezení prostředků a metod veřejné správy. Stein bývá považován za nevýznamnějšího představitele a završitele druhého období vědeckého zkoumání správy v německých zemích, jehož výrazem byla **správní nauka**.

Také ve Francii usilovali někteří autoři o vytvoření samostatné **správní vědy**. Např. **Charles Jean – Baptiste Bonnin** uvádí, že studium správy je nutno považovat za vědu o vztazích mezi společností a správou, a dále, že cílem správy je usilovat o efektivnost jejích činností.

Pozdější francouzští autoři 19. století (**Macarel, Vivien**) zdůrazňují **rozdíly mezi správním právem a správní vědou**. Předmětem správního práva je znalost pozitivních zákonů, předmětem správní vědy jsou sociální jevy, které správní činnost podmiňují.

Historie studia veřejné správy

Adolf Merkl hovoří o 2 etapách správní vědy:

- **správněpolitické**, která spadá do období absolutistického policejního státu,
- **správněprávní**, ve které převládají juristické aspekty a jež se stala vládnoucí v právním státě.

Ludwig Adamovich rozděluje etapy vývoje správní vědy do 3 etap dle používaných metod zkoumání jevu správy:

- metody **policejní vědy** (18. stol.),
- metody **správní nauky** (19. stol.),
- **juristické metody** vědy o správním právu (20. stol.)

V kontinentální Evropě nastává delší období, v němž zkoumání správy se stává integrální součástí vědy o správním právu, a to jak v její podobě státní, tak samosprávné.

Historie studia veřejné správy

Někteří autoři však nahlíží na veřejnou správu v širších (než právních) souvislostech, např. **Max Weber** se svou analýzou byrokracie. V jeho pojetí je byrokracie synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy. Výkon úřadu v jeho pojetí je chápán jako profesionalismus, jemuž nejlépe vyhovuje, jestliže úředník může vystupovat jako služebník práva. Racionálně se chovající byrokracie je vynikajícím prostředkem udržení rozumné rovnováhy mezi ekonomikou a politikou.

V české vědecké literatuře můžeme pozorovat soustavný zájem o správu až ve třetím období, totiž v rámci vědy správního práva a jejích metod. V tomto ohledu se veřejnou správou zabývali všichni přední čeští administrativisté (**Pražák, Hoetzel, Weyr, Pošvář, Matějka**) v rámci vědního oboru správní právo.

Studium veřejné správy v USA

V USA se nejvíce projevila potřeba zkoumat řízení a správu a jejich metody v průmyslové oblasti za účelem efektivního zvládnutí prudkého rozvoje velkovýroby. Kromě toho byl vývoj v USA odlišný i v tom, že zde ještě počátkem 20. století byla značně decentralizovaná exekutiva převážně samosprávného charakteru.

Pro vývoj zkoumání veřejné správy v USA jsou charakteristické tyto **znaky**:

- sledování pragmatického, technického a experimentálního aspektu více než teoretického,
- odmítání právních metod zkoumání správy jako převažujících,
- sledování paralely mezi správou soukromou a veřejnou.

Počátky **bádání o správě** mají v USA dvě východiska:

- první směřovalo k tomu, aby studium veřejné správy bylo zvláštním pododvětvím politické vědy; smyslem tohoto úsilí bylo vytvořit správu politicky neutrální, profesionální, morálně bezúhonnou a výkonnou (čelným představitelem byl pozdější prezident W. Wilson).

Studium veřejné správy v USA

- druhé východisko podněcovalo vybudování teorie veřejné správy na základě Taylorových principů managementu, včetně požadavku efektivnosti veřejné správy po vzoru správy podnikové.

Z těchto základních proudů se vyvinuly **doktrinální proudy studia veřejné správy v USA:**

- **Veřejná správa (Public Administration) jako složka teorie organizace** – rozpracovává politickovědní i podnikový management na podmínky veřejné správy, zejména pokud jde o principy její organizační výstavby a racionalizaci správních agend.
- **Nová teorie organizace** – překračuje hranice veřejné správy a inspiruje se výsledky školy o lidských vztazích (sociální psychologie) – vychází z premisy, že psychologické faktory mají přinejmenším stejně velký vliv na produktivitu jako faktory materiální. Veřejná správa absorbovala nové nástroje převzaté z psychologie, ekonomie a teorie řízení, což umožnilo studovat organizaci a řízení objektivně a do hloubky za účelem zdokonalení praxe.

Studium veřejné správy v USA

- Mezi novější směry v USA patří **systemová teorie (Systems Approach)** – zabývá se takovými otázkami jako vztah organizace k jejímu okolí, vztahy podsystémů (složek organizace) navzájem jako problém komplexnosti, zachování organizace přizpůsobováním se změněným podmínkám jako problém efektivnosti, adaptability a flexibility, jakož i vzájemná zaměnitelnost organizačních opatření (princip funkční ekvivalence).

V USA se také někdy hovoří o „**džungli manažerských teorií**“, které se často opírají o výsledky výzkumu konkrétních správních systémů, které přinášejí poznatky o skutečném stavu veřejné správy a o potřebných reformních krocích, jež lze úspěšně aplikovat v různých správních systémech.

Poválečný vývoj studia veřejné správy v Evropě

Po 2. světové válce došlo v Evropě k renesanci studia správy, neboť nové funkce západoevropských států v hospodářské a sociální sféře vyžadovaly reformu a modernizaci veřejné správy, včetně nových forem jejího řízení.

V tomto období dochází k definitivnímu **konstituování správní vědy (nauky)** jako vědní disciplíny v rámci sociálních věd. Tím se v podstatě zahajuje **čtvrté období studia správy** v evropské historii.

Správní věda nezůstala jediným vědním oborem, který se v Evropě zajímá o studium správy. Správa se stává předmětem studia renomovaných vědních oborů jako např. sociologie, právo, ekonomie nebo politologie, ale i nově vznikajících oborů jako veřejná politika nebo regionalistika.

Poválečný vývoj studia veřejné správy v Evropě

Poválečné tendence evropského studia správy je možno rozdělit do dvou hlavních spolu souvisejících a doplňujících se směrů:

- **studium, které se** z pragmatických důvodů **zaměřuje na zlepšování chodu veřejné správy** globálně nebo jen z určitých dílčích aspektů (racionalizace administrativních prací, zlepšení styků úřadů s občany apod.); tento přístup byl zpravidla vyvoláván probíhajícími správními reformami.
- **provádění soustavného studia veřejné správy** v rámci k tomu účelu vytvořené vědní disciplíny, popř. zařazení studia veřejné správy do některé již existující vědní disciplíny.

V poslední době se setkáváme s dalšími směry studia správy, z nich největšímu zájmu se patrně těší různé aplikace manažerských teorií, které pro oblast veřejné správy nesou označení ***New Management*** nebo ***Public Management***.

Rozdílně od západní Evropy se konstitovala **správní věda a studium správy ve střední a východní Evropě**. V této části Evropy se vytvořila v zásadě dvě základní centra studia veřejné správy, a to v Polsku a v Sovětském svazu.

Poválečný vývoj studia veřejné správy v Evropě

Studium správy v Polsku kromě vědecko-pedagogických aspektů se soustřeďuje na techniky a postupy výzkumu správy, na analýzu stavu správy a na vypracovávání příslušných doporučení.

Zájem o **vědecké studium správy v tehdejším SSSR** je spojován s obecným požadavkem vybudování moderní organizace správy země a hospodářství. Vzorem pro první sovětské pokusy byla hlavně americká klasická pojednání o podnikové organizaci, vědeckém řízení, efektivitě apod. V období stalinismu byla tato teorie postupně likvidována jako buržoazní a byla nahrazována teorií označovanou jako **sovětská výstavba**. Tento obor se zabýval funkčními a strukturálními aspekty všech druhů státních orgánů (nejen správních). Jedním z nových oborů se stává v 60. letech **teorie státní správy**, která byla silně ideologicky determinována. Z ekonomických věd vztahujících se obecně k řízení a správě se uvádí jako zajímavá disciplína **vědecká organizace práce**.

Poválečný vývoj veřejné správy v Evropě

V Československu se v 60. letech začíná studium veřejné správy vymezovat jako samostatná vědecká disciplína.

Nejprve vzniká obor označovaný jako **společenská a státní výstavba**. Jeho účelem bylo zkoumat celou politickou organizaci tehdejší společnosti jako celistvý komplex, zkoumat ve všech oblastech státu skutečné jevy a skutečné procesy, být opravdovou státovědou, vědou o politických institucích a jejich organizační struktuře a fungování. Rozvoj tohoto oboru byl zastaven po roce 1968 jako nebezpečný pro normalizaci. Obor společenská a státní výstavba svým rozsahem zájmu a předmětem studia přesahoval studium veřejné správy, jak je obvykle chápáno. To vedlo k vytváření oboru, který se speciálně zaměřoval na studium veřejné správy. Byla to **správní věda**, někdy také označována jako **teorie státní správy**.

Po roce 1989 se studiu veřejné správy v Československu a později v České republice otevřely široké možnosti. Veřejná správa se stala předmětem studia i takových oborů jako sociologie, politologie, ekonomie, regionalistika, veřejná politika, management ad.

Poválečný vývoj veřejné správy v Evropě

Správní věda – pojednává o skutečném stavu veřejné správy, tj. popisuje ji v jejích jevových formách, systematicky ji pořádá, objasňuje pojmy, ukazuje na souvislosti a základy správy a zkoumá cíle správy.

Věda správního práva (teorie správního práva) – je normativní vědou, která pojednává o tom, co býti má. Předmětem jejího zájmu jsou normy, podle nichž má být správa vedena vykonávána.

Správní politika – hodnotí veřejnou správu podle předem stanovených kritérií, nebo objasňuje u jednotlivých správních institutů dosahování cílů správy.



Děkuji za pozornost 😊

Historické a současné školy správní vědy,
JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.