

MODUL 2: Proměny správní vědy od renesance do současnosti

Machiavelliho úvahy o řízení státu, správní politika absolutistického státu ve Francii, kameralistika. Administrativní stát a jeho kritika, vývoj správní vědy ve Francii (Ch. A. de Tocqueville, E. Laferrière), Německu (L. von Stein, R. von Gneist) i v Anglii (A. V. Dicey), Weberův koncept byrokracie, americká Public Administration a principy administrativního státu.

Alternativní zdroje správní vědy - scientific management, behaviorismus, business administration, průnik teorie veřejné volby (public choice theory) do správní sféry (60. - 70. léta 20. stol.), byrometrie jako operacionálně koncipovaná část správní vědy, administrativní růst ve 2. pol. 20. stol. - důsledek rozvoje manažerských profesí i byrokratických struktur, Parkinsonovy zákony, stagnace počtu pracovníků ve veřejné správě od 80. let, administrativní chaos (garbage can model).

Kritika administrativního státu v postmoderní situaci, idea minimálního státu, konec decision-making (H. A. Simon) a policy-making (F. Morstein - Marx, R. A. Dahl) ve správní vědě, překročení hranic systémové racionality (N. Luhman), teorie autopoietických systémů (způsob komunikace a sebeřízení), analýza globálního vládnutí a spravování (global governance and administration), New Public Management a univerzalita práva, nástup manažerismu (80. - 90. léta 20. stol.), komplexní rating veřejné správy a virtuální realita.

Srovnávací veřejná správa - anglosaský, francouzský a středoevropský systém veřejné správy a správního práva v 17. - 18. stol., pluralita vládnutí, tvorby a implementace správních politik, intergovernmentální teorie, správní a právní problematika Evropské unie.

Povinná literatura:

HENDRYCH, D. *Správní věda*. c.d., s. 25-38.

14 s.

POMAHAČ, R. - VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 9-45.

37 s.

Kontrolní otázky

1. Vysvětlete pojmy: kameralistika, autopoietický systém, administrativní stát, public choice theory, byrometrie, Public Administration.
2. Charakterizujte Weberův koncept racionální byrokracie.
3. Které velké systémy veřejné správy v Evropě vznikaly a jak se liší?
4. Co to byly tzv. alternativní zdroje správní vědy a kdy se prosadily?
5. V čem spočívala podstata kritiky administrativního státu?

KAPITOLA II.

Historie studia
veřejné správy

1 Kamerateistika a policejní věda

Spravování společných záležitostí je činností nesmírně starou a můžeme ji sledovat hluboko do minulosti. Poznatky o správě z různých historických období, ale i z rozdílných etnických společenství jsou proto velice cenné.¹⁴

Pro studium moderní veřejné správy má však zvláštní význam vytváření novodobé veřejné správy, jejíž počátky se kladou do první poloviny sedmnáctého století a dávají se do souvislosti se skončením třicetileté války (Westfálský mír), kdy suverenita (nejvyšší moc) nad určitým územím se stává v Evropě politickou realitou. Tato skutečnost se považuje za vítězství územního principu nad univerzální středověkou autoritou na jedné straně a partikulárními aspiracemi feudálů na straně druhé.¹⁵ Novodobý stát (převážně ab-

solutistický) potřeboval správu vykonávanou profesionálními 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, 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 hierarchicky tak, že nižší úřad je vždy odpovědný úřadu vyššímu. Povahou takto vznikající správy na evropském kontinentu vedla k tomu, že veřejná správa byla ztotožňována se státní správou. Pravdou ovšem je, že teoretický zájem o správu se v té době především týkal práv státní správy jako správy byrokratické a ve své podstatě centralistické, sloužící především zájmům panovníka jako suveréna.

Studium správy v 17. a 18. století bylo spíše účelové než teoretické. Řídilo se převážně tezí, že „Správa je poutem, které udržuje stát pohromadě duchem řídicím, pořádkem a na základě obecné vůle usměrňujícím rozmanité funkce lidského společenství“.¹⁶ Předmětem zájmu nebyly jen osoby tvořící státní aparát, ale i prostředky, jimiž bylo možné odborně, ale též úspěšně zabezpečovat výkon státní správy. Proto se studovaly procedury probíhající ve správě a hledaly se cesty k jejich zlepšení i k zavádění postupů nových. Tento proces můžeme sledovat takřka souběžně ve všech velkých evropských státech, zejména však v tehdejší Prusku a ve Francii. Byl tak započat proces utváření novodobé veřejné správy, jejich postupných reforem a modernizace.

Výrazem těchto snah byla zpočátku *kamerateistika* a *věda o policii*.¹⁷ Prvé označení původně převažovalo v německých zemích, druhé ve

ným páneem (*rex in regno suo*) a nezávislým na papeži a na císaři. I když úvahy o svrchované a nezávislé moci panovníka nacházíme už u některých středověkých myslitelů (např. Marsilius z Padovy), hlavní impuls k úvahám o státu a o povaze jeho moci dává renesance a reformace.

¹⁶ *Althus* (*Althusius*), *Johannes*, *Politica methodice digesta*. Herborn, 1603. Text převzat z monografie *Fr. Mayera*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. vyd., 1977, s. 12.

¹⁷ Podrobněji např. *Maier*, *H.* *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. München, DTV, 2. Auflage, 1980; *Pittner*, *G.* *Verwaltungslehre*. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2000, s. 10 an.; *Burdeau*, *F.* *Histoire de l'Administration française du XVIII au XX siècle*. Montchretien, 1995.

¹⁴ Např. *Pomahač*, *R.* *Proměny správní vědy in: Veřejná správa a právo*. Pocta Dušan Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 1 an.; *Pomahač*, *R.*, *Vidláková*, *O.* *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 1 an.; *Skřepek*, *M.* *Studie z dějin římské ústřední správy za principátu*. Císařské kanceláře, jejich činnost a organizace (AUC-IURIDICA, 2-3, 1991); též *Vedoucí a personál císařských kanceláří za principátu*. Právněhistorické studie, 1993, roč. 33, s. 5 až 30.

¹⁵ Dualismus, resp. trialismus mocí různě strukturovaných a vzájemně se ovlivňujících vedl k politickému, hospodářskému, sociálnímu a náboženskému neklidu. Jedna z možných náprav byla spatřována v posílení moci panovníka v silném státě. Převážně šlo o to, aby panovník byl na svém území svrchova-

Francii. Později se však oba pojmy používaly promiskue, až převážil pojem policejní věda. Přesto pojem kameralistika se nadále používal. *Kamerálními vědami se označovaly věci komory, záležitosti policejní a ekonomie. Šlo o vzájemné vztahy mezi ekonomikou a smyslu technologie, policií zahrnující národohospodářskou politiku, správní učení a finanční vědu. Není bez zajímavosti královské odůvodnění zřízení první katedry pro kamerální vědy na univerzitě v Halle v roce 1727. Znělo asi takto: „... aby studující mládež zavčas a dříve než se zaměstná ve službě, mohla obdržet dobrý základ ve shora uvedených vědách (Cameralia, oeconomia a policejní věci)“. Osamostatnění věd tvořících společně kamerální vědy bylo výsledkem až dalšího procesu, když nejdříve došlo k pokusu o diferenciaci mezi kameralistikou a vědou o policii (Justi, 1755). Od té doby se fenomén správy stává předmětem několika vědních disciplín, které se označují jako *správní vědy*. Ty se dále rozvíjejí a svého zenitu dosahují v polovině 19. století, kdy začíná éra politické ekonomie a státních a právních věd. Vliv posléze uvedených vědních oborů na práce z oboru správní vědy té doby spočíval zejména v působení školy přirozenoprávní a doktríny o právním státě.*

Z německé literatury to byl např. *Rudolf von Mohl*, zejména však *Lorenz von Stein*. Ten navazoval na tradice policejní vědy 18. století, ale zabýval se touto problematikou v souvislosti se zásadami právního státu, jak byly v té době koncipovány. Této otázce věnoval své rozsáhlé dílo „Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“ (1882–1883). Známější a patrně i významnější je Steinova „Verwaltungslehre“ (1865–1868), která sledovala záměr vytvořit nový vědní obor, jehož smyslem by byl „princip sociální správy ve vyšším významu“, vědu, která by byla schopna vysvětlit sociální vztahy ve společnosti. Právě znalost těchto vztahů by sloužila za základ správní činnosti státu. Steinovo dílo je završením určité etapy zkoumání jevu správy, zejména z hlediska používaných metod. Bylo to dílo vysoké hodnoty už tím, že podávalo systematický přehled o různých odvětvích správy a pojednání o hranicích, které jsou stanoveny státní správě vzhledem k právům jednotlivců ve smyslu tehdejší liberální doktríny. Cenné jsou i partie o prostředcích a metodách veřejné správy. Stein bývá považován za nejvýznamnějšího představitele a završitele druhého období vědeckého zkoumání správy v německ-

kých zemích, jehož výrazem byla *správní nauka*. Jak na to poukazuje *R. Pomahač*, můžeme s odstupem doby patrně interpretovat mnohé Steinovy úvahy jako reprezentaci nadčasové duality koncepce administrativního státu na jedné straně a právního státu na straně druhé.¹⁸

Nejen v německých zemích, ale i ve Francii vymáhali někteří autoři statut samostatné správní vědy. Např. *Bonnin* ve svých „Principes d'Administration publique“ (1808) uvádí, že studium správy je nutno považovat za „vědu o vztazích mezi společností a správou“. Současně poukazuje tento autor na to, že cílem správy je usilovat o efektivnost jejích činností. Z pozdějších francouzských autorů z období 19. století stojí za zmínku *Macarel* a *Vivien*. Zdůrazňují rozdíly mezi rodícím se správním právem a správní vědou. Podle jejich názoru je předmětem správního práva znalost pozitivních zákonů, předmětem správní vědy sociální jevy, které správní činnost podmiňují.

Oba posledně jmenovaní autoři zdůrazňováním rozdílů mezi správním právem a správní vědou naznačují nový vývojový trend 19. století. Vznik nově se konstituujícího právního odvětví – *správního práva*.

2 Správní právo a správní věda

19.

Právní studium správy Počínaje druhou polovinou tohoto století směřuje nauka o správním právu důsledně k ovládnutí veškerého studia veřejné správy. Doba byla pro tento proces příznivá, zejména z těchto důvodů:

– celková tendence veřejného práva v souladu s filozofií právního státu směřovala k tomu, že státní správa se posuzovala jako výkonná a podzákonná činnost státu (vázanost administrativy právem), která se může projevovat jen právními formami, jako jsou právní regulace a právní aplikace,¹⁹

¹⁸ *Pomahač*, R. cit. dílo, s. 20.

¹⁹ *A. Merkl* hovoří o dvou etapách správní vědy: *správněpolitické*, která zapadá časově do období absolutního policejního státu a *správněprávní*, ve kterém převládají juristické aspekty a jež se stala vládnoucí v právním státě (*Algemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1927, s. 88 an). Jiné dělení na etapy při důrazu na metody zkoumání jevu správy podává L. Adamovich. Rozlišuje metody *policejní vědy* (18. století), *metody správní nauky* (19. století) a juristické me-

– vnitřní chod a uspořádání státní správy vzhledem k úkolům, jež měla správa v liberálním státě 19. století, nevyžadovaly žádných zvláštních opatření pro značnou stabilitu a administrativní omezenost úkolů státního aparátu. Rozhodujícím kritériem byrokratické správy většiny evropských zemí byla hospodárnost a úspornost a jejím hlavním znakem princip subordinace jako výraz centralistického pojetí organizace státní správy.

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. Výjimku tvoří jen několik málo autorů, kteří však z hlediska dalšího vývoje správních věd mají mimořádný význam. Je to zejména *Max Weber* se svou dnes již klasickou analýzou byrokracie a *H. Fyrol* dílem o zásadách správy všeobecné a správy podniku. Z hlediska budoucího oživení správních studií mimo rámec vědy správním práva mají význam také studie *Jastrowa* v rámci tzv. komunálních věd a *Sier-Somlovo* členění správní nauky na správní právo, správní vědu a správní politiku (1911), členění, které hlavně v německé administrativistické literatuře se zmiňuje dodnes.

V souvislosti s vývojem v Německu a ve Francii je vhodné upozornit na situaci v tehdejší rakouské monarchii, zejména v kontextu s osvíceneckou absolutistickou reformou v druhé polovině 18. století, která čerpala také z různých kameralistických proudů. Přetváří se nebo nově vzniká vysokoškolské studium politických, policejních a kamerálních věd (např. ve Vídni 1752, v Praze 1763). Výraznou osobností tohoto studijního oboru byl *J. von Sonnenfels*, který kameralistiku pojímal jako pro praxi potřebnou nauku o umění spravovat. Jeho „Grundsätze der Polizey und Handlung und Finanzwissenschaftenhaft“ byla povinnou literaturou pro větší adepty na místa státních úředníků v rakouské monarchii v letech 1769 až 1848.²⁰ Z českých Sonnenfelsových žáků připomínáme *Josefa Ignáce Bučka* a jeho práci „Abhandlungen von der Polizey“ z roku 1778. Tato díla nepřežila první období teoretického zájmu o správu.

²⁰ *tody vědy o správním právu* (Handbuch des osterreichischen Verwaltungsrecht, 5. vyd., Wien, 1954, s. 40 an.).

²⁰ *Pomahač, R.* cit. práce, s. 15.

V české vědecké literatuře můžeme pozorovat soustavný zájem o správu vlastně až ve třetím období, totiž v rámci vědy správním práva a s použitím jejích metod. V tomto ohledu se správu (veřejnou správu) zabývali všichni přední čeští administrativisté (*J. Pražák, J. Hoetzel, Fr. Weyer, J. Pošvář, J. Matějka* a další) v rámci vědního oboru správní právo. Tento rámec však nepřekročili a patrně to ani nepovažovali za vhodné a účelné na rozdíl od oboru ústavního práva, kde se vytvářel relativně samostatný prostor pro stáťovědu, komplexně vyožzenou *Zd. Neubaerem*.²¹ Jistou výjimku v oboru zkoumání veřejné správy činí *J. Hrdina*,²² který se v roce 1922 podrobněji zabýval pojmy a obsahem správy, správním práva a správní nauky, a to zejména na základě pramenů německých a francouzských. Připomínám Hrdinovu práci nikoli pro její teoretický dosah, ale pro úvahy o potřebě výuky samostatné disciplíny – správní nauky na vysokých školách a zvláště v rámci právnického univerzitního vzdělávání.

3 Studium veřejné správy v USA

Odlíšnost vývoje v USA

Začínco v Evropě (s výjimkou Velké Británie) ovládala několik desetiletí (prakticky až do konce druhé světové války) studium správy věda správního práva, probíhal vývoj ve *Spojených státech* odlišně. Tato odlíšnost byla způsobena několika faktory. Podle mého názoru jsou nejdůležitější dva. Předně ve *Spojených státech* se prakticky nejvíce projevila potřeba zkoumat řízení a správu a jejich metody v průmyslové oblasti za účelem efektivního zvládnání prudkého rozvoje velkovýroby. Za druhé je to skutečnost, že *Spojené státy* měly ještě počátkem 20. století exekutivu značně decentralizovanou, převážně samosprávného charakteru a poplatnou anglickému pojetí práva, v němž se správní právo dlouho nepovažovalo za zvláštní právní odvětví.

Zájem o správu v USA lze vyjádřit těmito základními znaky: – sledování pragmatického, technického a experimentálního aspektu více než teoretického,

²¹ *Neubaer, Zd.* Stáťověda a theorie politiky. 2. vyd., Praha: J. Laichter, 1948.

²² *Hrdina, J.* Správa, správní právo, nauka správní, Časopis pro právní a státní vědu č. 5. roč. 1922.

- odmítnání právních metod zkoumání správy jako primárních nebo převažujících,
- sledování jisté paralely mezi správou soukromou a veřejnou.
V tomto obecném rámci, ačkoli doznal během vývoje korektur (např. v poměru technického a teoretického aspektu), je nicméně možno sledovat více doktrinárních proudů, které měly své kořeny v oblasti politických nebo ekonomických věd, včetně podnikové hospodářské (obchodní) praxe. Počátky bádání o správě mají ve Spojených státech dvě východiska:

- první směřovalo k tomu, aby studium veřejné správy bylo zvláštním pododvětvím politické vědy, protože správa kromě svého spojení s politikou má vlastní sociální úlohu. Smyslem tohoto úsilí bylo vytvořit správu politicky neutrální, profesionální, morálně bezúhonnou a výkonnou. Čelným představitelem tohoto směru v USA byl pozdější prezident USA *W. Wilson*,
 - druhé východisko podněcovalo vybudování teorie veřejné správy na základě *Taylorových* principů managementu, včetně požadavku efektivnosti veřejné správy po vzoru správy podnikové.
- Na základě výše uvedených základních směrů je možno sledovat jednotlivé doktrinární proudy studia veřejné správy v USA. Z nich je třeba zmínit zejména tyto:

A. Veřejná správa (Public Administration) jako složka teorie organizace. Rozpracovává směr politickovědní i podnikový management na podmičky veřejné správy, především pokud jde o principy její organizační výstavby a racionalizaci správních agend. Jako hlavní představitelé se uvádějí *L. H. Gulick* a *L. Urwick*. Jejich souborné dílo „Papers on the Science of Administration“ vyšlo v roce 1937.²³

²³ Tento proud je spojen s existencí tzv. administrativního státu v americkém pojetí, jak byl formulován počínaje 30. lety tohoto století, i když jeho existence sahá dále do minulosti. S tímto typem státu jsou spjaty i *principy veřejné správy*, které parafrázuje na základě amerických pramenů *R. Formanac* takto:

1. Úkoly pro veřejnou správu vytýčí politici podle nejlepších představ a realizují je administrátoři v rámci svých možností.
2. Veřejná správa stojí a padá s písemnými dokumenty a úřad je jejím rozumem i srdcem.
3. Kontinuitu veřejné správy zabezpečují předpisy.

Nová teorie organizace

B. Nová teorie organizace. V rámci klasické teorie organizace můžeme od čtyřicátých let zaznamenávat kritický pohled na jednostrannost dosavadních přístupů a snahu uplatnit nové metody (podle kritérií logického pozitivismu) a nové poznatky z oboru sociologie a sociální psychologie. Tento nový proud překračuje fenomén veřejné správy a inspiruje se výsledky školy o lidských vztazích, jejíž přínos byl spojován s rozvojem sociální psychologie a jejími metodami. V reakci na krajnosti a omezenost taylorismu se snažila tato škola (*Folletová, Mayo* a další) ukázat na základě studia chování a postojů zaměstnanců *velkých průmyslových podniků*, že *psychologické faktory mají přinejmenším stejně velký vliv na produktivitu jako faktory materiální*.

Nová teorie organizace (nebo také učení o správním chování) doplňuje a mění klasickou teorii organizace. *H. Simon* tento posun vyjádřil takto: „...klasická teorie organizace v mnohých směrech nedává věrný obraz skutečného fungování organizace ... a bylo velmi potřebné uskutečnit empirický výzkum, který by vytvořil přesnější popis organizace a řízení.“ Pokračuje tím, že 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“.²⁴ Nejdůležitějším dílem *H. Simona* je „Administrative Behavior“ (1947). Protože nebyla přeložena do češtiny, bude patrně užitečné v několika větech uvést aspoň některé základní myšlenky směru, který *Simon* prosazuje. Na

²³ 4. Pravidla ve veřejné správě mají nejčastěji právní nebo technickou povahu, a rovněž administrátoři se dělí podle toho, zda mají sklon a předpoklady spíše k právnímu, anebo spíše k technickému řešení problémů.

5. Úřady a úředníci jsou organizováni podle funkcí a hierarchie.

6. Veřejné a soukromé zdroje jsou striktně odděleny, je nepřipustné privatizovat veřejnou správu v zájmu jejich funkcionářů nebo zaměstnanců.

7. Funkcionáři a zaměstnanci plní své úkoly ve veřejné správě dobře tehdy, plní-li je jako své poslání a s vědomím vysoké odpovědnosti.

8. Veřejný zájem je jediným dominantním zájmem ve veřejné správě. (Cit. práce, s. 23 a 24.)

²⁴ *Blíže Čebáková, T. Správovědná studia a reforma veřejné správy in: Veřejná správa a právo. Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 42 a 43.*

rozdíl od klasické teorie organizace odmítá institut maximální efektivity a obecně platné principy organizace a řízení. Od školy o lidských vztazích se liší tím, že překračuje rámec neracionálních potřeb člověka. Zdůrazňuje metodu logické analýzy. Správní organizace je podle Simona struktura, ve které se uskutečňují rozhodovací procesy. Jejich úspěšnost záleží na přiměřeném správním chování, které nemůže být absolutně racionální, ale musí být dostatečně racionální (tzv. ohraničená racionalita správního chování).

C. Mezi novější směry ve Spojených státech patří také *Systems Approach* (systémová teorie), která se snaží překonat omezenou poznávací hodnotu přechodých nebo recentních škol interdisciplinárním přístupem ke správě jako sociální organizaci představující komplexní systém složený z podsystémů, jimiž jsou jedinci, formální a neformální struktury, role apod. Pro systémovou teorii jsou příznačné tyto okruhy problémů: vztah organizace k jejímu okolí, vztahy podsystémů (složek organizace) navzájem jako problém komplexnosti, zachování organizace přizpůsobováním se změněným podmínkám jako problém efektivity, adaptability a flexibility, jakož i vzájemná zaměnitelnost organizačních opatření (princip funkční ekvivalence).

D. Z ostatních studií a směrů v USA je třeba spíše připomenout určité tendence než samotné školy. Zdá se totiž, a to platí pro současnou obecně, že velké teorie a ucelené systémy v oblasti správních studií ztrácejí na významu, zejména vzhledem k možnostem jejich praktického využití. To ovšem na druhé straně vede v USA k „džungli manažerských teorií“, které se často opírají o výsledky výzkumu konkrétních správních systémů, které přináší poznatky o skutečném stavu veřejné správy a o potřebných reformních krocích, jež lze úspěšně aplikovat v různých správních systémech. Velké pozornosti se těší komparativní studie.²³

Americké výsledky zkoumání veřejné správy mají v Evropě poměrně značný ohlas. Podněty z amerických studií správy (Governmental Management i Business management) distancujících se od právních přístupů oživily i v Evropě myšlenku zkoumat ve-

²³ Blíže k americkým teoriím a studiím např. Gordon, G. J. cit. dříve, s. 23 an.

řejnou správu znovu též z jiných než právních aspektů, popř. ve studiu správy využít i jiných metod než právních. Příkladem může být ve Francii *Duguitova práce* „L'Etat, les gouvernants et les agents“.

4 Poválečný vývoj v Evropě

K vlastní renesanci studia správy v Evropě došlo v zásadě po druhé světové válce, kdy nové funkce západoevropských států v hospodářské a sociální sféře vyžadovaly reformu a modernizaci veřejné správy, včetně nových forem jejího řízení. Konkrétního výrazu se dostalo této nové tendenci též *konstituováním správní vědy (nauky) jako vědní disciplíny v rámci sociálních věd*. Tím se v podstatě zahajuje *čtvrté období studia správy v evropské historii*. Nový vědní obor je ovlivněn americkými pracemi o správě, navazuje však úspěšně i na evropskou tradici 18. a 19. století. V evropském kontextu si zvláštní pozornost zaslouží sepětí správní vědy s vědou správního práva a vůbec veřejného práva, jako procesu oddělování i hledání společných postupů při zkoumání předmětu blízkého oběma oborům. Správní věda nezůstala jediným vědním oborem, který se v Evropě zajímá o studium správy. Správa se stává předmětem studia renomovaných vědních oborů, jako je např. sociologie, právo, ekonomie nebo politologie, ale i nově vznikajících oborů, často na pomezí oborů již ustavených, jako např. veřejná politika, regionalistika.

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

– studium, které z pragmatických důvodů se zaměřuje na zlepšování chodu veřejné správy globálně nebo jen z určitých dílčích aspektů (např. racionalizace administrativních prací, zlepšení styku úřadů s občany). Takový přístup byl zpravidla vyvoláván probíhajícími správními reformami, a proto si nekladi být studiem vědecky vyhraněným. Omezuje se často na účelnou aplikaci poznatků a metod různých vědních oborů, ale i praktických zkušeností z oblasti spravování; kritériem bývá hlavně efektivnost sledovaného cíle,

Renesance
správní
vědy

Systémová
teorie

Směry
studia

– provádění soustavného studia veřejné správy v rámci k tomu účelu vytvořené vědní disciplíny, popř. zařazení studia veřejné správy do některé již existující vědní disciplíny.

Předmětem našeho zájmu v tomto historickém kontextu bude především druhý směr, tj. soustavné studium veřejné správy. Vedle tohoto pojetí správní vědy, jejímž předmětem jsou úkoly, organizační struktury, formy a metody správní činnosti, vznikala i jiná pojetí studia správy. Např. pojetí správní vědy jako vědního oboru, který integruje poznatky a metody různých vědních oborů a aplikuje je na správu nebo pojetí správní vědy jako teorie rozhodování, zaměřující pozornost také na správní jednání a jeho konsekvence pro správní rozhodování. V poslední době se setkáváme s dalšími směry studia správy,²⁶ z nich největšímu zájmu se patrně těší různé aplikace manažerských teorií, které pro oblast veřejné správy často nejsou označeny *New Management* nebo *Public Management*.²⁷

Rozdílně od západní Evropy se konstitovala správní věda a vůbec studium správy ve střední a východní Evropě. Studium správy v bývalých evropských socialistických státech nelze zjednodušovat ani je odkazovat pouze na jeden zdroj inspirace. Při pozorném zkoumání zjistíme rozdíly ve východiscích, metodologických přístupech, míře sepětí s marxismem-leninismem i rozdíly v zájmu o správní vědu v odborných a politických kruzích. V této části Evropy se vytvořila v zásadě dvě základní centra studia veřejné správy, a to polské a sovětské (ruské).

Polská správní věda rozvíjející se v kontextu se světovým vývojem studia správy a navazující na polskou praxeologickou školu T. Kotarbinského představuje vysoce ceněný příspěvek do celkového rozvoje správní vědy. Přední představitelé polské správní vědy byli zpravidla též výraznými osobnostmi v oboru správního práva (J. Starościek, Zb. Leoński a další). Polská správní věda má také své významné reprezentanty neprávnický, ovlivněné zejména teorií řízení a organizace a z nich odvozených racionalizačních směrů (např.

²⁶ Pomahač, R. cit. práce, s. 26 an. a literatura tam uvedená.

²⁷ Tamtéž, s. 29 an., Vodáček, L., Vodáčková, O. Management – teorie a praxe pro 90. léta. Praha, 1996, s. 182 až 197.

St. Kowalewski, J. Kieżun, J. Zieleniewski a další).²⁸ Některé z prací polských autorů byly také přeloženy do češtiny a staly se cenným podkladem pro rozvíjení studia správy v tehdejší Československu.

V posledních letech můžeme pozorovat v Polsku jistý odklon od teoretických studií. Zdá se, že obdobně jako v západních zemích, se i v Polsku preferuje výzkum jednotlivých složek veřejné správy, bezprostřední podíl na tvorbě správní politiky a provádění správních reforem. Takové zaměření je účelové a vyžaduje ve větší míře interdisciplinární přístup. To vede k tomu, že studium správy v Polsku kromě vědecko-pedagogických aspektů se soustřeďuje na techniky a postupy výzkumu správy, na analýzu stavu správy a na vypracování příslušných doporučení. Současně je možno zaznamenat zvýšený zájem o komparatistiku, o otázky strategie a politiku správních reforem a o správní politiku vůbec.

Zájem o vědecké studium správy v tehdejší *Sovětském svazu* je spojován s obecným požadavkem vybudování moderní organizace správy země a hospodářství. Proto vzorem pro první sovětské pokusy byla hlavně americká klasická pojednání o podnikové organizaci, vědeckém řízení, o efektivitě, jak byla podána zejména *Taylorem*. V období stalinismu byla tato teorie postupně likvidována jako buržoazní a její představitelé v Sovětském svazu se stali obětmi politických represí. Tuto v podstatě univerzalistickou a pragmatickou nauku o správě později nahrazovala disciplína označovaná jako *sovětská výstavba*. Původním účelem tohoto oboru byla výstavba Sovětského svazu jako státu odlišného svou strukturou a charakterem od „buržoazního státu“. Tento obor se zabýval funkčními a strukturálními aspekty všech druhů státních orgánů (nejen správních). Taková představa sice odpovídala Marxovu pojetí správy jako organizující činnosti státu, ale rozsah předmětu znevažoval hlubší poznatky o všech oblastech státního ústrojí. Proto časem dochází k oddělování některých problémových okruhů

²⁸ Např. Kowalewski, S. Zagadnienia struktury organów administracji państwowej. Warszawa: PWN, 1964; Leoński, Zb. Nauka administracji, Warszawa: PWN, 1977; Starościek, J. Zarys nauky administracji. Warszawa: PWN, 1971; tyž: Správa, otázky teorie a praxe. Praha: Ústav státní správy, 1976; Zieleniewski, J. Teorie organizace a řízení. Praha: Svoboda, 1983.

a k vytváření nových vědních oborů. Sovětská výstavba v šedesátých letech se omezuje pouze na problematiku sovětů.

Jedním z nových oborů se stává v šedesátých letech *teorie státní správy*, která byla silně ideologicky determinována. To však nebránilo některým jejím představitelům dát se inspirovat americkými, západoevropskými a polskými studii, neboť si byli vědomi škod, které by opomnění takto pojatého způsobu studia správy přineslo.²⁹ Byla uveřejněna řada monografií, kritických statí a článků, které měly ohlas i v zahraničí, zejména v době „perestrojky“.³⁰ Z ekonomických věd vztahujících se obecně k řízení a správě lze uvést jako zajímavou disciplínu *vědeckou organizaci práce (NOT)*, která se přestvovala i v bývalé Německé demokratické republice.

V bývalém Československu můžeme soustavný vědecký zájem o správu spojovat až s bádáním v oboru státního a správního práva. Deskripce a zhodnocení přínosu našich vědců přesahuje rámec této studie, proto odkazují na příslušnou literaturu.³¹ Na tomto místě je třeba poukázat na některé aspekty poválečného vývoje, zejména na období 60. let, kdy se v Československu začíná studium veřejné správy vymezovat jako samostatná vědecká disciplína. Tento postup však nebyl přímočarý. Nejprve vzniká obor označovaný jako *společenská a státní výstavba*. Účelem tohoto nového vědního oboru bylo zkoumat celou politickou organizaci tehdejší společnosti jako celistvý komplex, nikoli však jen jako teorii postulatů, které byly na tuto organizaci a její složky kladeny, ale zkoumat ve všech oblastech státu skutečné jevy a skutečné procesy, být opravdovou státovědou, vědou o politických institucích a jejich organizační

²⁹ Piskotín, M. S. in *Vědecké základy státní správy v SSSR*. Praha: Academia, 1974, s. 13.

³⁰ Z monografií to jsou např.: *Naučnjte osnovy gosudarstvennogo upravlenija (1968)*; *Pětrov, G. I. Osnovy sovětského sociálního upravenija (1974)*; *Bačilo, I. L. Funkcii organov upravenija (1976)*; *Piskotín, M. S. (ed.) Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija (1981)*; *Kurašvilii, B. F. Očerki teorii gosudarstvennogo upravlenija (1988)*.

³¹ *Hendrych, D. a kol. Správní právo*, obecná část. 4. vyd., Praha: C. H. Beck, 2001, s. 18 an.; *Mikul, V. Správní právo v českých zemích (curriculum vitae)* in *Právnícká fakulta Univerzity Karlovy 1348–1998*. Praha: Právnícká fakulta UK, 1998, s. 84 an.

Česká správní věda

strukturu a fungování.³² Rozvoj tohoto oboru, mezi jehož zakladatele patřili *P. Levit* a *V. Pavlíček*, byl zastaven po roce 1968 jako nebezpečný pro normalizaci. Obor společenská a státní výstavba svým rozsahem zájmu a předmětem studia přesahoval studium veřejné správy tak, jak je obvykle chápáno. To vedlo k vytváření oboru, který se speciálně zaměřoval na studium veřejné správy. Byla to *správní věda*, někdy označovaná též jako *teorie státní správy*, aby název aspoň formálně korespondoval s tehdejší sovětskou koncepcí, a tak byla správní věda pro tehdejší dobu srozumitelnější a přijatelnější. Mezi zakladatele a inspirátory tohoto studia v Československu patří především *P. Levit* a *I. Tomisová*.³³

Po roce 1989 se studium veřejné správy v Československu a později v České republice otevřely široké možnosti. Zájem o toto studium překročil i hranice správní vědy. Veřejná správa se stala předmětem studia i takových oborů jako sociologie, politologie, ekonomie, regionalistika, veřejná politika a další. Správní věda se stala také nedílnou součástí výuky na vysokých školách, zejména na fakultách se zaměřením na správní problematiku a na právnických fakultách. Rozvinula se také rozmanitá publikační činnost v oblasti studia veřejné správy vycházející často z rozdílných teoretických základů. Studium veřejné správy přispívá k analýze stavu české veřejné správy i k potřebným reformním krokům.³⁴

³² *Pavlíček, V. Ke genezi (a aktuálnosti) jednoho pokusu o obnovu státovédy a správní vědy na Právnícké fakultě UK* in: *Veřejná správa a právo*, Pocta Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 336 a 337.

³³ Z dalších autorů, kteří stáli u vzniku správní vědy nebo kteří se podíleli na jejím rozvoji, lze uvést mimo autora této monografie *J. Bárta*, *T. Čebišovou*, *M. Gašpara*, *J. Grospiče*, *M. Ilhnera*, *Zd. Lukeše*, *M. Mášiu*, *J. Mauřila*, *R. Pomahače*, *A. Šrámka*, *O. Vidlákovou*, *P. Zářeckého*. Z reprezentantů dalších oborů lze uvést zejména *M. Potůčka*.

³⁴ Např. *Hendrych, D. Základy správní vědy*. Praha: ALEKO, 1992; *Pomahač, R. Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999; *Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002; *Průcha, P., Mrkývka, P., Skulová, S. Vybrané kapitoly ze správní vědy*. Brno: MU, 1993; *Skulová, S. a kol. Základy správní vědy*. Brno: MU, 1998; *Vidčil, J. Veřejná správa*. Praha: Linde, 2002 a literatura uvedená v Přehledu vybrané literatury.

Vědecká organizace práce

Společenská a státní výstavba

slovy dnešních teoretiků veřejné správy nazvali modernizaci veřejné správy, byl v takovémto propletení veřejných a zároveň soukromých vztahů jen velmi pomalý. V enklávách, o nichž se okřídlené říkalo, že městský vzduch v nich osvobozuje, udřovaly městské obce svůj svobodnější status ve značné míře proti běhu dějin, a tam kde bylo významných městských států nejvíce, byla zároveň velmi oslabována ústřední správa, jejíž prosazování urychlovalo vznik moderních národních států.

Ve státovědném ohledu se často zdůrazňuje v období vrcholného středověku obnovení učení o formálních funkcích státu spojené s příklonem k aristotelskému rozlišování složek veřejné moci a k jeho učení o mravním základu, čili étosu úřadu, zastávaného cinnostnými občany. Nejčastěji citovaným středověkým autorem se jistě oprávněně stává v učebnicích veřejné správy Marsilius z Padovy, jehož radikálismus je někdy považován za zárodečný projev novověké teorie dělby moci (Becker 1989). Zákonodárcem je v Marsiliově koncepci lid, tedy v zásadě občanstvo svobodných městských států, a tato základní složka státu je z hlediska vládnutí složkou prvořadou. Exekutiva je podle 15. kapitoly spisu *Defensor pacis* tou složkou státu, která je od moci zákonodárné oddělena, zrovna tak jako judikativa.

Jestliže je Marsilius z Padovy považován za přelomového myslitele mezi středověkem a novověkem ve státovědném oboru, je třeba připomenout, že některé jeho závěry byly již dříve předjímány autory, kteří se zabývali jednotlivými aspekty výkonu státní správy. Nejznámějším středověkým dílem, které vycházelo z dobové správní praxe, napsaným v rze světském duchu je patrně Traktát o finanční správě, jehož autorem byl v sedmdesátých letech dvanáctého století Richard z Ely, který prošel jako jeden z posledních příslušníků svého stavu rze církevní přípravou, ale stal se klerikem-úředníkem ve službách anglického krále Jindřicha II. v dobách, kdy se proměňoval charakter ústřední správy a kdy byly položeny základy anglického obecného práva. Richardův Traktát přesvědčivě definuje etiku státní služby a její hierarchické uspořádání ve známém příměru k úloze figur na šachovnici, které se směji pohybovat jen podle pořádku hry, stejně tak jako nikomu, kdo jedná z moci úřední, nepřislíší pokračovat pevně stanovená pravidla (Hattenhauer 1998).

Rozcestí, na kterém se vývoj evropské veřejné správy v prvním novověkém století ocitl, nabízelo dvě hlavní cesty. První z nich navazuje na demokracickou nebo spíše oligarchickou vládní a správní tradici, jejíž obraz nám však v totalitním středověkém univerzalizmu zpravidla ustupuje do pozadí. Druhá cesta je přímější a směřuje k absolutistické vládě. Tuto skutečnost si dobře uvědomoval již klasičtý autor srovnávací politické a historické esejistiky Niccolò Machiavelli. Zkušenost s poměrně rychlým střídáním vládních forem vedla Machiavelliho k určitému relativismu, v jehož mezích neviděl žádné zcela zásadní rozdíly mezi monarchickou a republikánskou formou vlády, přechod od demokracické vlády k absolutismu považuje za koneckonců přirozený politický proces, varuje však před neuváženým pokusem o přechod od vlády demokracické k absolutistické, a to zvláště tehdy, jestliže se přitom vládat spo-

lěhá především na podporu svých úředníků, kteří jej však v kritické situaci lehkou mohou zbavit moci. Jiná slavná Machiavelliho paralela mezi tureckou a francouzskou monarchií říká, že čím je stát centralizovanější, tím obtížnější může být podmaněn, ale pokud se to podaří, je snadnější vládnout v tomto státě, využije-li nová elita starou správní strukturu.

Příklon k centralismu a k významu profesionalizujícího se správního aparátu byl jedním z nejklavějších plodů tajemství odhaleného renesanční státovědou. V rovině teoretické se ovšem tento proud neprezentoval jen esejistikou. Slavné Sansovinovo dílo *Dei governo et amministrazione di diversi regni, et republiche, cosi antiche, come moderne ve 22 knihách* vydané v roce 1562 v Benátkách je na dobu svého vzniku takřka nepřekonatelným dílem administrativistické komparatistiky: co kniha, to modelový příklad organizace veřejné správy, počínaje Athénským a Spartským měsíčním státem, přes Řím, Francii až ke Švýcarskému spříseženstvu, Polskému království či k Anglii za vlády Tudorovců, jejíž zřízení však bylo konfrontováno i s modelem Morovy Utopie, která ostatně byla již půlstoletí publikována v různých evropských zemích, ale až dlouho po Morové smrti mohla být připravena její anglická verze.

Z pohledu podobného druhu vycházelo univerzitní dobové studium státovědy v řadě zemí. Práce vznikající v rámci renesanční státovědy představují důležitý mezistupeň ve vývoji administrativistického studia. Jsou v duchu humanistického studia otevřené antiické tradici a stojí ve vědomé opozici oproti posledním výhonkům scholastiky, která stále ještě ovlivňuje mnohé z učených právníků. Jde o směr realistický a pragmatický, nikoli čistě interpretativní a – obrazně řečeno – vleává novou krev do organismu rodící se publicistiky, která je již podivuhodně jednoduší a reflexi aspektů mezinárodněprávních, ústavněprávních i správněprávních.

Mezi padesátými lety 16. století, kdy je – pokud lokalizujeme náš zájem primárně do středoevropského regionu – například připomínáno zahájení studia tohoto typu v Tübingenu, a šedesátými lety 17. století, kdy obnovuje podobné přednášky z popisné státovědy v Lipsku H. Conring, se ovšem udála řada důležitých politických změn, které spoluurčovaly podobu moderní evropské veřejné správy. Charakteristickým vývojem směřujícím k vytváření absolutistických knížectví procházely mnohé státy na německém a italském území. Malé státy byly často náchylnější k předjímání racionálních, osvícenských reforem, které bylo možné jen velice obtížně prosazovat ve stále těžkopádnějších francouzských poměrech. Obraz těchto reforem naznačuje v zvláště saskými poměry inspirované dílo Veita Ludwiga von Seckendorffa *Teutscher Fürsten- Staat* z roku 1656, patrně poslední z plodů, který ještě po třicetileté válce vydala renesanční duchem inspirovaná státověda. Zmíněná střední Evropa však už dále nebyla imunní vůči absolutistické ideologii.

Francouzská zkušenost s veřejnou správou a správním právem v éře formující se absolutistické monarchie ilustruje kromě přehodnocení funkce práva i zřejmě nejcharakterističtější důsledek propojení ekonomického utilitarismu s moci představovanou kon-

solidaci státního aparátu. Tento jev unikál poznosti v městských státech, ale stal se symptomem prvního francouzského pokusu o ovládnutí evropského hospodářského prostoru. Francouzská monarchie se stala již v průběhu 16. století historickým prototypem administrativního státu, na jehož posílení měly paradoxně větší zájem vznikající a nežli přetrvávající společenské třídy. Slavné diskuse o magistrátním impériu vracely v této době slavné právníky spojené s francouzským kulturním okruhem ke zcela základním otázkám evropské právní teorie, uzavírá se zde jedna etapa recepce římského práva a zdá se, že chceme-li pochopit kořeny novověkého evropského dualismu práva veřejného a soukromého, nemůžeme toto období obejít.

Spíše než právnícké vění se dnes ovšem připomíná otázka národohospodářská. Jestliže Anglie se mohla chlubit prvními merkantilisty, jejichž názory se uplatnily zejména v zahraničním obchodě, pak Francie má zřejmě primát v implementaci merkantilistických nástrojů do správní politiky centralistického státu. J. B. Colbert nepochybně povýšil fiskální politiku státu na jistý druh umění, i když sám shazoval své počinání výrokem o tom, že umění vybírat daně se v podstatě nelíší od dovednosti škubat husy. Autoritářská regulace hospodářské politiky prováděná v zájmu státu pokladny byla ztělesňována byrokratickým aparátem. Absolutní monarchie vytvořila typ správy opírající se o síť intendantů spravedlnosti, policie a financí, jejichž úřady kontrolovaly soudy, vykonávaly dohled nad městy a venkovskými obcemi, dohlížely na školství i provádění veřejných prací, a zejména kontrolovaly finanční a daňovou správu.

Francouzská zkušenost s vytvářením administrativního státu zasahovala i ostatní evropské země, v nichž se šířil princip aristokratické či oligarchické vlády, která je spojována spíše s tradičními decentralizovanými formami správy, a princip relativně moderního státu splňujícího požadavky centralizovaného výkonu veřejné správy v zájmu státního intervencionismu, ochrany státu a spolehlivosti funkce ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti.

Tak se například v druhé polovině 17. století rozdělil vývoj v západní a východní části skandinávského regionu, když v Dánsku města prosadila absolutistické zřízení oproti slechtické oligarchii, zatímco Švédsko zůstalo aristokratickým státem, který čekal až na osvěteckou reformu veřejné správy ve století osmnáctém. V Nizozemí, které se již v 16. století vydalo na vlastní nezávislou cestu státního vývoje, se po zhruba dvou stoletích vývoje téměř vyčerpaly výhody konfederovaného spojení provincií s rozdílnými formami veřejné správy stmelované jen velmi volně holandskou odnoží obecněho práva.

Administrativisté v modelovém státě absolutistické monarchie, ve Francii Ludvík Čtrnáctého a Paňáčtoho, se pochopitelně nespokojili jen s přetvářením místní odnože merkantilismu. V očích anglických ekonomů až nepochopitelně filozofující osvícení Francouzi vytvářejí vedle alternativních ekonomických teorií (fyziokracie) i rané a ve Francii té doby neuskutečnitelné modely politického liberalismu, což je patrné na příkladu snad nejznámějšího autora tohoto zaměření Ch. L. Montesquieua, anebo pozoro-

ruhodné reflexe jevu, jež již sami nazývají byrokracií. Vincent de Gourmay v polovině 18. století píše svou kritiku byrokratického státu v kontrapozici ke klasické aristokratické vládě způsobem, ke kterému snad není celé další století co dodávat. Připomeneme-li si naopak jména N. Delamarre či J. Necker, setkáváme se spíše s pokusy o vyzdvížení pozitivních stránek fungování policejního a centralistického státu.

Teorie a praxe absolutistické správy našla od svých počátků zvláště v německých zemích živou odezvu u kameralistů, zabývajících se obnovou jednotlivých německých států a státeků vzpamatovávajících se z úpadku po třicetileté válce (J. J. Becher, W. von Schröder, W. von Hornigk a další).

Mimořádně úrodnou půdu nachází kameralistika od počátku 18. století v ambiciózním pruském státě, který již v té době začíná experimentovat s konceptem obšťastňujícího policejního státu – Wohlfahrtsstaatu. Druhý z pruských králů, Fridrich Vilém I., byl přímo fanaticky zaujat pro ideu přesné a rychle fungující byrokratické masinérie. Mimo jiné i pro tyto účely byla provedena reforma povinného školního vzdělávání a zreorganizováno školení úřednictva. V roce 1727 byla ustavena profesorská stolice kameralistiky v Halle, obdobnou profesuru nacházíme krátce na to ve Frankfurtu nad Odrou, a kamerální a policejní věda se ujímá i na řadě německých universit, které nemají pruské základy. Velmi dobrou úroveň má studium tohoto druhu v 18. století například v Lipsku a v Heidelbergu a vytvářeny jsou i speciální učiliště pro vyšší státní úředníky, jakými jsou například Vysoká kamerální škola v Lautern anebo Hohe Karlsschule ve Stuttgartu.

V německé administrativistice v protikladu k ekonomickým, právnickým a obecněji politicky orientovanému myšlení Západu dlouho přežívá myšlení toho proudu, který vyúsťuje do výdobytků policejní vědy, jejímž nejznámějším syntenikem je nepochybně J. H. G. von Justi, autor děl Grundsätze der Policey-Wissenschaft a Staatswirtschaft. Odborně jako v rakouské monarchii Sonnenfelsova policejně-vědní díla získávaly tyto práce prestiž až po několika desetiletích užívání, což však charakterizuje spíše než výjimečnost děl samotných stagnaci v této oblasti poznání.

Skutečným startem přeměny politické a ekonomické organizace a v jejím rámci i veřejné správy směřující k absolutistickému modelu v rakouské monarchii jsou události posledních válek, tedy tereziánská a poté josefínská reforma. I v kontextu rakouských správních dějin je klíčovým bodem pro vývoj směrem k absolutistické centralizaci veřejné správy státní reforma z roku 1749. Tato reforma přetvářela habsburskou středoevropskou monarchii z přechodného stavu unie inkorporovaných zemí do podoby absolutistického unitárního státu. Klíčovou státoprávní otázkou pro dalších sto dvacet let se stala otázka, nakolik může být tato monarchie centralizována, aniž by se přitom zbavila své konzervativní tradice, která pomáhala zachovávat křehkou rovnováhu různorodých politických sil zájmů ve státě, který se nemohl radikálně transformovat do moderní podoby ani na národním, ani na ekonomickém základě.

Osvícenecká absolutistická reforma čerpala v druhé polovině 18. století v rakouské habsburské monarchii z nejbližších kameralistických teoretických zdrojů. Příslušné vysokoškolské studium politických, policejních a kameralistických věd bylo nově ustaveno či podstatně přetvořeno například ve Vídni v roce 1752, v Praze v roce 1763, v Innsbrucku a Klagenfurtu v roce 1768. Z profesorů se sluší připomenout *J. von Sonnenfels*, jehož *Grundsätze der Polizey- und Handlungs- und Finanzwissenschaft* si musela osvojit mezi lety 1765–1848 většina kandidátů na místa státních úředníků, pro něž začalo být vyžadováno právníké či příbuzné vzdělání a v rámci josefínských reformů byla zavedena konduita.

Z českých Sonnenfelsových žáků sluší připomenout *Josefa Ignáce Bučka* a jeho nejznámější, částečně též přirozenoprávní názorem ovlivněnou práci *Abhandlungen von der Polizey* z roku 1778. Osvícení, loajální a práva znali státní úředníci měli postupně přebírat řadu úkolů ze sféry dřívější patrimoniální, městské a církevní správy, zabývat se v širší míře organizováním veřejných prací, dozorem školským, náboženskými, výkonem pořádkové a bezpečnostní policie, jakož i police zdravotní, stavební či živnostenské. Státu přibývaly úkoly v oblasti obchodu, zemědělství, dopravy, poštovníctví a v podobných, dříve neznámých oblastech pozitivní činnosti státu.

V koncepčním sporu o institucionální zakotvení reformy státní správy spojovaném s *Haugwitzovým* a *Komicovým* jménem se ještě za vlády *Marie Terezie* prosadila tendence vyvrátit čtyři úrovně úřadů: nejvyšším úředníkem měl být samotný panovník, na nižší úrovni měly stát úřady jemu bezprostředně podřízené (tzv. vysoká správa), střední správu měly tvořit panovníkem jmenovaní úředníci na úrovni jednotlivých zemí (připomene se zde samozřejmě francouzská intendantura) a konečně nižší úroveň vyvrátějí více anebo méně profesionalizované úřady starší správy krajské a městské úrovně. Panovník a vysoká správa byli v této koncepci zároven moci zákonodárnou a částečně též soudní, jak se na řádný absolutismus slušelo. Tento koncept představoval jisté maximum, o jehož dosažení habsburská monarchie v několika vlnách absolutistického vzepětí v různých zemích svého impéria usilovala prakticky až do svého zániku v druhém desetiletí dvacátého století. Je pozoruhodné, jak dlouho v devatenáctém století dokázalo Rakouské císařství, resp. pozdější dualistický císařský a královský celek zemí zastoupený na Říšské radě, v češtině nazývaný nejčastěji Rakousko-Uhersko, odolávat náporu vládních a správních reforem, které jsou tak charakteristické pro většinu ostatních evropských států vyrovňavajících se s napoleonskou výzvou a s pokusem vytvořit silný moderní národní stát.

Literatura

- ALMOND, G. A., VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton : Princeton University Press, 1963
 ASHFORD, D. E. *The Emergence of the Welfare States*. Oxford : Blackwell, 1986
 BECKER, B. *Öffentliche Verwaltung*. Pechá : Schulz, 1989
 BORRE, O., SCARBOROUGH, E. (eds) *The Scope of Government*. Oxford : Oxford University Press, 1995
 BURDEAU, F. *Histoire de l'Administration Française du XVIII^e au XX^e siècle*. Paris : Monichrestien, 1995

- DAMKOWSKI, W. *Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes*. Köln : Heymanns, 1969
 EICHORN, P., FRIEDRICH, P. *Verwaltungsökonomie – Methodologie und Management öffentlicher Verwaltung*. Baden-Baden : Nomos, 1976
 ELLWEIN, T. *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungsglehre*. Stuttgart : Kohlhammer, 1966
 ELLWEIN, T., HESSE, J. J. (eds) *Staatswissenschaften – Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?* Baden-Baden : Nomos, 1990
 FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. (eds) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, 1981
 FORTSAKIS, T. *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*. Paris : LODI, 1987
 HABERMAS, J. *Struktural přeměna veřejnosti*. Praha : Filosofia, 2001
 HATTENHAUER, H. *Evropské dějiny práva*. Praha : C. H. Beck, 1998
 IZDEBSKI, K. *Historia administracji*. Warszawa : Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 1980
 JUSTI, VON J. H. G. *Vergleichungen der europäischen mit den asiatischen und anderen vermeintlichen barbarischen Regierungen*. Berlin, 1978 (reprint)
 LUHMANN, N. *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Köln : Grote, 1966
 MARCH, J., OLSEN, J. P. *Democratic Governance*. New York : Free Press, 1995
 PERNTHALER, P. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien : Springer, 1986
 SCHNUR, R. *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*. Berlin : Duncker und Humblot, 1986
 THIEME, W. *Verwaltungslehre*. Köln : Heymanns, 1984

Kapitola 2

Rozkvět a kritika administrativního státu

Devatenáctý století, v němž se v Evropě dovršil proces vzniku velkých národních států, bývá s jistým odstupem a nadhledem považováno za **běhý zlatý věk administrativního státu**. V rovněž teoretické reflexe je stále často citován jistě nadnesený výrok **L. von Steina**, že devatenáctý století vstupuje do povědomí příštích generací jako **stole-tí správní vědy**. Steinovo vlastní učení o státní správě je dnes už téměř zapomenuto, ale jeho výrok lze považovat za oprávněný díky nepochybnému vlivu dalšího v německém prostředí plusobčích vědce, který Steina přežil o pouhých tři desetiletí. Mezi racionalistickými obhajobami byrokracie téměř kraluje systematická koncepce **Maxe Webera**, založená na analýze industriální společnosti. **XIX. století**, která odhalila nebezpečí vznikající z toho, že se rozchází racionalita řízení výroby a obchodu s racionalitou úřednické mašinérie. **Weber** – proslulý svým historizujícími přístupem k problematice veřejné správy – vsuktu geniálně zobecnil vývoj, který díky realitě devatenáctého století mohl považovat ještě za skutečnost typicky evropskou.

Připomněme Weberovu argumentaci, která je v tomto kontextu klíčová.² Jen úředníci ekonomicky nezavázali si mohou dovolit vlastní nezávislost. Nad věcnými znalostmi byrokracie převládají jediné věcné znalosti soukromých zájemců v hospodářské oblasti, neboť jen pro takovéto soukromníky je přímo existenční otázkou, aby se vyznali ve svém oboru. Chyby ve veřejné statistice nemají pro byrokrata, který je zavázán, zpravidla žádné bezprostřední důsledky. **Kapitalistický podnik** však za chyby v účetnictví platí ztrátami nebo krachem. Vsaak také jeho mocenský prostředek – hlavní účetní kniha – je jako tajemství chráněna mnohem více než úřední akta. Už proto je úřední vliv na hospodářský život kapitalismu stlačen do tak úzkých mezí a všechna státní nařízení v této sféře tak často sklouzávají na nepřetvářené a nezamýšlené útráty, anebo se stávají iluzorními, neboť soukromí zájemci se ve svém podnikání vyznají lépe. Státovédné aspekty teorie veřejné správy ustoupily v předminulém století do pozadí a rodící se teoretická konstitucionalistika nemohla ještě nastoupit na uvolněné místo. Teorie veřejné správy se však nepochybně dostává pod silný juristický vliv. Právní teorie veřejné správy vytváří v tomto století své velké pojmy, které dodnes vstřebáváme především jako pojmy obecného správního práva.

² Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie, ed. J. Winkelman, citováno podle překladu J. Skody. In: WEBER, M. Autorita, etika a společnost. Praha: Mladá fronta, 1997, s. 87.

Devatenácté století je rovněž epochou klasičtější ekonomii vygenerovaného modelu minimálního státu. I když – jak víme z předchozího výkladu – několik generací úřed-nictva v českých zemích studovalo oficiálně nejméně do roku 1848 národní hospodář-ství jako kameralistickou či policejní disciplinu Sonnenfelsova stíhu, která adorovala absolutistický stát, posun akcentů ve veřejné správě byl pozvolně ovlivňován i moder-nějšími názorovými proudy. Mnozí klasičtí političtí ekonomové – zejména od **A. darna Smitha** k **Johnu Stuartu Milllovi** – psali programové příručky pro politiku a administrá-tory, v nichž se věnovali formálním i materiálním funkcím státu v post-absolutistické epoše. Pohřbchu mnohých jejich doprovodných úvahy k národohospodářským tématům nejsou dějinami ekonomického myšlení ani dějinami správních teorií plně akcentová-ny, takže tím, co se dnes nejspíše nabízí jako hodné k zapamatování, je právě jen koncept minimálního státu (stát jako pořádková a ochranná síla, noční hlídač apod.), který nepochybně zaplňoval určité vakuum v dobové státovědě.

Když se v druhé polovině devatenáctého století národohospodářská teorie plně eman-cipovala jako nepolitická věda, vynikl naprosto rozpor mezi juristickým a ekonomie-kým přístupem k teorii státu a veřejné správě. Juristický přístup byl ovšem silně ovliv-ňován poněkud vylučným formalismem pozitivisticko-právní orientace. Odborníci jiných specializací proto mohli často kritizovat, že stát, právo a veřejná správa splynou-ly juristicky orientovaným administrativismem v jediný fenomén. Rozkvět správní vědy a kritika administrativního státu jsou s touto situací úzce spojeny a těží z ní. Zkoumání veřejné správy se muselo stát interdisciplinárním studiem, aby mohly být popsány a snaž i zhodnoceny jevy nové a důležité.

14

Ve Francii se v devatenáctém století nadvakrát ustavila věda správního práva i správní věda: v generaci současníků velké revoluce z přelomu 18. a 19. století i ve slavné **La Belle Epoque**, kterou začala francouzská publicistika prožívat v epoše III. republiky ještě před rokem 1900.

Pokud jde o francouzskou revoluci poznamenané správní právo, pak připomeňme pře-devším projekty správního kodexu, jejichž autory byly ještě za vlády velkého Napole-ona **M. Fleurigeon** (Code administratif) a **J. C. Bonnin** (Principes d'administration). Pokud jde o doktrinární výklad, je pravdou, že Francouze neopatrně předstihl Romagnosi svými **Principii fondamentali di diritto amministrativo**, vydanými v Parmě roku 1814, které těží z exportu napoleonského režimu do severní Itálie. Nicméně práva patřičná produkce těžící z praxe Conseil d'Etat následuje vzápětí (**E. V. Foucart**: Précis du droit public et administratif). Klasičtější punc mají dnes nejspíše obě základní **Cormen-novy práce**: pro jistotu ještě anonymně vydaná studie **Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle** z roku 1818 a **Quesi-tions de droit public et administratif** z roku 1822. Reflexi změn, ke kterým dochází ve francouzské veřejné správě po pádu starého režimu v poměrně rychlém tempu, se vě-nují z hlediska organizačních principů, změněných úkolů, stylu práce, i personálních otázek, vždy ovšem v poměrně úzké souvislosti s problémy právní úpravy, například

16

15

L. A. Macarel (Éléments de jurisprudence administrative) či J. V. de Gérando (Institutes de droit administratif).

15

Někteří němečtí autoři připomínají již učebnici G. H. von Berga Handbuch des teutschen Polizeyrechts, vydanou v Hannoveru již v roce 1802, za první produkt nové orientace policejně-vědního bádání a za učebnici hlásající zrod moderního správního práva ještě před pracemi Romagnosioho či Cornuina. Přesto v této souvislosti se častěji cituje až práce W. J. Behra Die Verfassung und Verwaltung des Staates z roku 1812, či rané Mohlovo dílo Das Verfassung- und Verwaltungsrecht des Königreiches Württemberg z let 1829–1831, a zejména pak následující kniha Die Policey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, vydaná ve dvou svazcích v Tübingen v letech 1832–1833.

Robert von Mohl přijímal podněty nově vznikajícího francouzského správního práva a snažil se je sladit s německou právně-filozofickou tradicí i s naukami staršího policejně-vědního proudu německé administrativistiky. Tento záměr koresponduje s potřebou vytvořit nauku adekvátní konstitučnímu zřízení vznikajícímu v této době právě v jihu německé oblasti, kde Mohl působil. Autor sám je však ve svých pozdějších dílech (uvádíme zejména Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften in Monographien dargestellt, či Enzyklopädie der Staatswissenschaften) poněkud skeptický ke své dřívější vizi. Německá občanská společnost, vzhledem k níž bylo nové administrativistické pojetí především projektováno, se vyvíjela přece jen odlišnějším způsobem nežli společně francouzská a spekulativní pojetí právního státu s kořeny v německé právní filozofii bylo postupně úspěšně zpochybováno zejména příslušníky historických škol.

Ve zmíněných dílech se operovalo s pojmem veřejná správa (öffentliche Verwaltung) stále ještě jako se souhrnným pojmem pro všechny funkce státu ztotožněné s pojmem Policey-Gewalt. V určení protikladu k této administrativní vědě sířla především právní teorie, která naplňovala pojem státu a státní správy poněkud jiným obsahem. Tento protiklad byl charakteristickým zdrojem nemilosrdné kritiky zvláště nastupující generace adeptů právních a státních věd, kteří si v Německu dvacátých a třicátých let minulého století zvolili stav zabývající se abstraktními pravdami. Charakteristickým teoretickým produktem té doby na poli administrativistiky věd je přetvoření Neue Policey-Wissenschaft do podoby dobově nazývané Policey-Rechtswissenschaft.

V přímé souvislosti s napoleonskou expanzí se v Německu uskutečnilo několik pokusů o liberální reformu vládní a správní soustavy, které naznačovaly potřebu vyrovnat se s absolutistickou tradicí ztělesňovanou například ještě v administrativních parličích Pruského zemského práva, rekonstruovaného právě v letech francouzské revoluce. Zpravidla jsou v této souvislosti připomínány: rekonstrukce ústřední vlády v Bavorsku a v Prusku z období 1799–1810, vytvoření nové všeobecné správní instance na středním stupni spolu s vytvořením kantónálních úřadů v Bavorsku i v Prusku v roce

1808 a reforma pruské městské správy z téhož roku. Zejména Stein – Hardenbergovy reformy v Pruském království jsou i dnes často hodnoceny jako radikální inovace, které poněkud předběhly svou dobu, ale zanechaly nicméně trvalou stopu v německé správní i správněvědní tradici.

16 Zhodnocení francouzských zkušeností s rozvinutým systémem centralistické veřejné správy, která úspěšně prosperovala i po svržení starého režimu a po exportu napoleonského modelu do sousedních států, svého času výstižně shrnul Charles Alexis Henri Clérel de Tocqueville v úvaze o tom, jak v evropských státech prvé poloviny XIX. století svrchovaná moc roste, ačkoli postavení vládců je stále méně pevné. Podle de Tocquevilla Evropa vyzkoušela mnoho revolucí a kontrarevolucí, které ji stihávaly z jednoho extrému do druhého. Ale všechny tyto procesy dokázaly ořádit zejména nižšími úrovněmi veřejné moci. Proto také ta místní privilegia, která francouzský stát nezrušil v zemích, které protektoroval, zanikla nakonec úsilím těch sil, které Francouz ze porazily. Noví vládcí zrušili všechny novoty, které k nim přinesla francouzská revoluce, avšak s výjimkou centralizace. Všechny evropské vlády nesmírně zdokonalily metody řízení státní správy, dělají více věcí a dělají každou věc s větším pořádkem a rychlostí a s menšími náklady. Evropské vládcové každodenně zvyšují závislost svých zástupců a vynalézají nové metody, jak je detailněji řídit a jak je s menší námahou kontrolovat. Nesaťci jim, že řídí prostřednictvím svých činitelů všechny záležitosti, ale snaží se řídit i chování těchto činitelů ve všech oblastech. Takže veřejná správa nezávisí pouze na těžké moci, dovozuje de Tocqueville v roce 1839, ale stahuje se stále více na jedno místo a soustřeďuje se do menšího počtu rukou. Evropské vlády centralizují výkon správy současně s tím, jak roste pravomoc a rozšiřuje se kompetence veřejné moci: to je hned dvojitá příčina síly administrativních států.

17 Podobně jako de Tocqueville ze zkušenosti s francouzskou či německou vládou, tak se i angličtí autoři v průběhu XIX. století ze zkušenosti se změnami v tradičně liberální zemi hrozí rostoucího objemu pozičních úkolů veřejné správy a s tím rostoucí centralizace. A. V. Dicey (Law and opinion in England in the nineteenth century) hovoří o nezvyklém kolektivismu v periodě 1865–1900, kdy se v Británii rozmohla dosud nezvyklá administrativní pteregulovanost spolu s tendencí více a více spoléhat na moc státu. Maitland (Constitutional history of England) píše v roce 1888, že Angličané se stali národem ovládaným nejrůznějšími druhy úřadů a výborů, centrálních i místních, vyšších i nižších, rozprostranujících svou moc všude díky statutárnímu právu. Na rozšíření praktik administrativního státu, který se stal poté, co se mu podařilo usadit se částečně i v Británii, v Evropě všudy přítomným, reagovala v západoevropské oblasti spíše právní než správní věda. Poslední dvě desetiletí minulého století jsou of ve významné diskuse vyvolané slavným Diceyovým dílem (Introduction to the study of the law of the constitution), v němž se popírá opodstatněnost myšlenky, že spolu s administrativním státem vzniklo v Anglii též administrativní právo.



19

Vliv myšlení odpoutaného od absolutistické tradice, projevující se jak v přístupu k naplnění ideje právního státu, tak v pohledu na funkce veřejné správy, našel svého patrně nejnadanějšího mluvčího v Lorenzi von Steinovi, státopěvčíci dánského původu, který však působil poněkud více v jihoněmeckém a rakouském prostředí. L. von Stein je autorem velmi plodným a ani po století, které uplynulo od jeho smrti, ne zcela jednoznačně zařaditelným k určité škole či vyhraněnému myšlenkovému proudu v oblasti politického a právního myšlení. Současní autoři hledí na jeho dílo většinou jako na uzavření určité etapy spekulativního rozvoje správní vědy, jako na určitý kompromis mezi dědictvím státoprávní filozofie, konkrétních historických výzkumů a již zmíněné liberalizované policejní vědy. Nemá bez zajímavosti, že von Stein začínal s tématy, která nebyla zcela typická pro státopěvce a administrativisty. Ve svém díle z mládí, nazvaném *Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs*, se například již na začátku čtyřicátých let minulého století pokoušel v určité opozici k francouzským utopistům definovat rozdíly mezi oběma ideologiemi.

18

Francouzský pragmatismus se opíjel o tvrzení, že nemá dobrý důvod stavět parlament nad vládu. Písané právo, lhostejno zda ústavní, civilní či správní, musí podléhat interpretaci, k níž by měli být způsobilí především profesionální soudci. Je třeba smířit se s faktem, že parlament přijímá i řadu špatných zákonů, a bylo by spíše aktem nespravedlnosti, kdyby výkonná moc mohla v rámci těchto špatných zákonů dále tetážít legislativní omly. A dále: jestliže je zákonem upraven specifický způsob řešení sporů vznikajících v souvislosti s výkonem veřejné správy a kritéria rozhodování těchto sporů se liší od principů obvyklých v soukromoprávní sféře, je spíše iluzorní domnívat se, že obecné soudy řídící se obecným právem budou schopny rozhodovat lépe. Konečně pragmatické hledisko sleduje i problém vnitřní efektivnosti rozhodování podle práva a chce rovněž podpořit to, co lze nazvat uživatelským komfortem těch, kteří spoléhají na dosažení spravedlnosti právní cestou. Takto se zejména přistupovalo k řešení otázek, zda případné odpovědnosti důsledky při škodě způsobené při výkonu veřejné správy má vyřešit tentýž orgán, který rozhodl o porušení právních povinností subjekty veřejné správy, anebo zda se má odkazovat na další řízení před civilními soudy. Přeforováno bylo takové řešení, podle něhož by mohl být co nejširší okruh sporných případů kompletně uzavřen ve správním soudnictví.

Na počátku existence III. republiky byla zreformována soudní činnost Státní rady jako nejvyššího francouzského správního soudu a rozhodnuty důležité kompetenční spory o příslušnost mezi správním a civilním soudem. V letech 1887–1888 vyšlo klasické Laferrièreovo dílo, které systematizovalo správní právo vyvraštěné rozhodnutím Státní rady a které tak vlastně založilo řadu učebnic soudcovského droit administratif pokračující až do současnosti: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux I–II*, Paris 1887–1888, druhé vydání 1896. Z těchto podnětů bohatě čerpal a teoretická francouzská administrativistika přelomů 19. a 20. století, která spojovala právní a správní přístupy analýzy problematiky veřejné správy a která díky své vysoké úrovni veelku zaslouženě zastínila ryze správněvědní francouzskou produkci. Připomeňme zejména Duguitovu práci *L'Etat, les gouvernements et les agents* z roku 1903 anebo Hauriouovo dílo *Principes de droit public* z roku 1910.

19

20

Mezi šedesátými a osmdesátými lety minulého století, kdy vycházely jednotlivé díly Steinovy *Verwaltungslehre*, začalo udávat tón německému vývoji Prusko. I tento státní velkého administrativistu – Rudolfa von Gneista. Gneist proslul svým teoretickým sporem s O. Bährem o koncepci správního soudnictví, ale jeho záběh byl širší, zabýval se otázkami decentralizace a občanské participace ve veřejné správě, i dosti citlivými otázkami komparativistiky, zejména podobnosti právních a správních systémů evropského Severu (Británie, skandinávské státy, Prusko) a jejich protikladu k Jihu, kde vítězily napoleonské reformy.

20

Gneist si na anglickém systému dobře všiml, že není radno přespříliš zatěžovat soudce rozhodovaním věcí, v nichž se nemůže příliš prosadit právní hledisko. Druhým me-

20

od něhož si slibuje, že bude vyřizovat správní stížnosti výhradně podle práva. Začíná německé spolkové ústavy z roku 1849 stojí již plně na stanovisku justičního státu, v němž je veřejná správa podřízená právní kontrole uskutečňované z moci soudů, resp. z moci tribunálů, které budou organizačně a personálně nezávislé vůči orgánům přímého výkonu veřejné správy. Vzhledem ke konfederalizované a později federální povaze německé říše však rozhodující význam měl nadále především vývoj uvnitř jednotlivých zemí. Prusko rozšířilo přezkoumné pravomoci obecných soudů nad správními rozhodnutími v roce 1861, zatímco o dva roky později je v Bádensku zřízen první nezavislý vyšší správní soud. V teoretické rovině je známým zastáncem koncepce justičního státu a důsledného mechanismu soudní ochrany veřejných subjektivních práv zvláště hessenský právník Otto Bähr.

Je třeba zdůraznit, že to byla především reforma právní a zvláště soudní kontroly veřejné správy, která vychýlila orientaci administrativní ve středoevropské oblasti až k téměř výlučnému zájmu pouze o právní otázky. Jde o řadu autorů publikujících – počínaje C. F. von Gerberem v roce 1852 přes F. F. Mayera v roce 1857 a celou plejádu veřejnoprávních pandektistů šedesátých, sedmdesátých a osmdesátých let až k Ottovi Mayerovi v roce 1895 – práce o obecných právních principech veřejné správy. Verrechtlichung des Staatslebens je charakteristickým sloganem německé a rakouské administrativistiky orientované stále víc a víc pozitivisticky.

22

K problému, zda má právní stát a byrokratická vláda další vývojovou perspektivu, bylo těžké cokoliv dodávat z pozitivistického hlediska. Veřejná správa si zvykla žít s právem a to byl také v podstatě důvod existence správního práva. Pozitivisticky založení autoři, kteří setrvali v přesvědčení, že to, co je lidským tvůrcem, je též věci interpretace, důvod existence správního práva hledali na různých místech. Jedni se domnívali, že správní právo je tu proto, aby omezovalo administrativní stát, jiní tvrdili, že toto právo umožní administrativnímu státu ještě lepší fungování.

V této situaci asi nebylo rozumnějšího řešení než to, které navrhl Max Weber. Byrokracie se v jeho pojetí stala tím neutrálním činitelem, který však není ani stoprocentně a za všech okolností nad věcí, ale ani platónsky zaujatý pro tu či jinou ideu. Byrokracie je faktorem realistického racionalismu, fenoménem umění možného, a v tomto smyslu též služebním veřejného zájmu.

Weberovy úvahy o smyslu vyloučení hodnot ve společenských vědách jsou proslulé. Politický i hospodářský vývoj z konce 19. a začátku 20. století vystupoval podle Webera prestiž výkonnosti státu a tím také pozdvíhl jeho hodnotu v mysli těch lidí, kteří oceňovali sílu státu. Přesto, míní Weber, uvnitř sféry čisté skutečnosti práve v rozporu s onou prestiží zjišťujeme, kolik věcí stát nemůže učinit. Hodnota státu tedy nemůže být jeho vlastní hodnotou a myslitelům z povolání lze jen doporučit, aby si v smyslu osobních schopností zachovali chladnou hlavu i vůči těm nejmajestátnějším vládnoucím ideálům.

22

mentem, které by podle Gneista dítamovalo nejen justiční, ale prakticky každý pořádný stát, bylo nebezpečí hrozcí z byrokraticke soudního aparátu. Toto selhání bylo pochopitelné v prvé řadě vytýkáno značné centralistickému francouzskému řešení. Gneist hledal lék v určité laicizaci správního soudnictví, což byla myšlenka nikoli nepodobná té, která v modelu místní správy prosazovala širší účast státoformých občanů v rozhodovacích a výkonových rutinách veřejné správy oproti alternativě panování profesionálních úředníků.

Tyto názory byly nakonec i prakticky úspěšnější, v letech 1872–1875 totiž Prusko vytvářelo soustavu specializovaného správního soudnictví, kde však přinejmenším dva nižší články (Kreisauausschüsse a Bezirksausschüsse) nebyly soudy v technickém smyslu. Podobaly se tak v určitém směru anglickým nezávislým administrativním tribunálům, v nichž zasedali kromě profesionálních právníků i zástupci občanské veřejnosti a také odborníci v otázkách relevantních pro věcné zaměření činnosti těchto tribunálů, nicméně průský model nevytvořoval u těchto laických činností jejich podílů i ve veřejné správě. Preußisches Oberverwaltungsgericht se pak stal už z prestižních důvodů institucí nepodobnou francouzské Conseil d'État. Francouzská Státní rada se vyvíjela evoluční cestou a v sedmdesátých letech dosáhla již stavu úplného odloučení od aktivní správy, byla na ni přenesena veškerá jurisdikční pravomoc a zároveň se v její činnosti plně projevil, že je pro spory, jejichž řešení vycházelo ze správního práva, soudem způsobným rozhodnout o všech relevantních právních následcích. Rekurs ke Státní radě nebyl již ani v případech, kdy žaloba směřovala jen ke zrušení správního aktu, obecně vázanou podmínkou vyčerpání všech insanzních přípusných opravných prostředků, což tím spíše nebylo ani podmínkou při podávání návrhů směřujících k vydání rozhodnutí kondemnační povahy. Naproti tomu průský model koncipoval i Nejvyšší správní soud v podstatě jen jako poslední revizní instanci v řadě orgánů podléhajících se na tvorbu a realizaci správního rozhodnutí. Navíc logice reformy zavedené štoru vcelku vyhovovalo, že mohlo být apritorně posouzeno, které správní věci je vhodné podrobit režimu soudní kontroly, a které záležitosti jsou naopak ze své povahy pro takovýto režim nevhodné, což v podmínkách průského právního stylu znamenalo užiti podrobné enumerace rozhodnutí, pro jejichž přezkoumání se stával soud příslušným.

21

Jihoněmeckou oblast zasáhli napoleonský vliv dosti intenzivně i v oblasti obecného správního práva, a to zejména potud, pokud reformy korespondovaly s požadavky upevnění konstitučního režimu. Ve vzdálenější – z určitého pohledu určitě periferní – rakouské části dozníval ještě vliv ambivalentně hodnocených a stále častěji přehodnocovaných reformem osvícenského absolutismu. Nicméně však se i zde můžeme postupně setkávat s pozitivním vlivem pluralního německého prostředí spojeného jen volným institucionálním rámcem Německého spolku. Hlavní oblastí modernizace nebyla v jihoněmeckých zemích organizační struktura, ani změna funkcí administrativního státu, ale sféra práva. Bavorsko – inspirováno vzorem francouzské Conseil d'État či anglické Privy Council – vytváří Geheimer Rat,

21

ných státůch amerických. Zdárnování rozdílů amerického a evropského stylu se může zdát nadsazené. Pnutí a jiskření však dlouhodobě existuje a je nepochybné ku prospěchu oběma proudům. Připomeneme-li si práce klasiků americké Public Administration z přelomu století Goodnowa a Wilsona, vidíme, jak se při své programové komparativní orientaci snaží zpřesnit názor na to, nakolik se již veřejná správa ve Spojených státech vzdálila svému evropskému vzoru, ale zároveň i vysvětlit, proč by se americké myšlení nemělo příliš vzdalovat evropské tradici. Příchod několika špičkových evropských administrativistů do Spojených států v meziválečném období byl výrazným impulsem rozvoje teoreticky zaměřené Public Administration, který do značné míry spoluurčil předpoklady pro rozvoj tohoto oboru v období po druhé světové válce.

Administrativní stát je v americkém smyslu korporací obchodně a finančně zainteresovanou. Společná hospodářská zainteresovanost státu a jeho občanů obnovuje stav velice křehké rovnováhy. K analýze pojmu administrativního státu rozhodující měrou přispěla škola Public Administration a s ní spřízněné směry, orientované juristicky a komparativisticky. Lze přisvědčit i názoru nabídnutému Allenem Schickem, který klasickou periodu amerického administrativního státu omezuje zhruba lety 1887–1927 a spojuje tuto dobu s vyvrážením předpokladů pro vznik smíšené ekonomiky. Shodou okolností na počátku této peridy definitivně padl spoíl systém, v němž podle výsledků voleb obsazovali příslušníci vítězné strany úřady jako svou kofist, a začala se uplatňovat regulace státní služby odvozovaná od britského vzoru (Pendleton Act).

25 K typu industriálního, ne však vždy též sociálního státu se vztahují principy, které americká škola Public Administration dlouho nabízela jako povinnou školní básničku. Jeden ze základních textů tohoto oboru, jehož autorem je W. F. Willoughby, nese ostatně název Principles of Public Administration. Přitelem přemýšlení o klasických principech byl nejméně jeden slavný autor – John Stuart Mill, Woodrow Wilson, a konečně i nejslavnější americký autor, jenž způsobil převrat v přemýšlení o veřejné správě v polovině minulého století – Herbert A. Simon.

Principy veřejné správy v administrativním státě – zformulované americkými administrativisty nikoli bez pochopení pro odkaz Maxe Webera – můžeme parafrázovat zhruba takto:

- Úkoly pro veřejnou správu vyřídí politici podle svých nejlepších představ a realizují je administrátoři v rámci svých možností.
- Veřejná správa stojí a padá s písemnými dokumenty a úřad je jejím rozumem i srdcem.
- Kontinuitu veřejné správy zabezpečují předpisy.
- Pravidla ve veřejné správě mají zpravidla buďto právní, nebo technickou povahu a rovněž tak administrátoři se dělí podle toho, zda mají sklon a předpoklady ke spíše právnímu, anebo spíše k technickému řešení problémů.

24

Pojem byrokracie, tak jak je prezentován ve Wirtschaft und Gesellschaft, je pojmem vyrůstajícím z komparace různých typů vlády a autoritativní organizace. V tomto smyslu je také pojem byrokracie synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy. Byrokrat je loajální vůči úřadu, nikoli však proto, že musí být loajální vůči nadřízeným, či vůči těm, kdo mu umožnili zastávat úřední funkci. Na rozdíl od patrimonálního organizace je výkon úřadu chápán jako profesionální činnost, jemuž nejvíce přispívá, jestliže úředník může vystupovat jako služebník práva. Úřední činnost je práce vynucená objektivním vývojem společnosti a tímto vývojem je také podmiňována prestiž byrokracie a sociální jistota úředníka. Weber nevytlačuje diskreditaci tohoto typu racionální byrokratické organizace, protože nevytlačuje ne-rovnoměrný, případně též retardující vývoj společnosti a hospodářství.

Obrazení pozornosti od státu a práva k byrokracii bylo jedním z klíčových Weberových témat, v němž demonstuje vládu jako formu racionality. Racionálně se chovající byrokracie je vynikajícím prostředkem udržení rozumné rovnováhy mezi ekonomikou a politikou. To, že jde o křehkou rovnováhu, vyplývá z Weberových úvah na mnoha místech: konečnou ekonomický vývoj je bojem o moc a konečným měřítkem hodnot a rozhodujícím faktorem pro ekonomiku je to, co lze nazývat důvodem existence státu. Weber zde v jiném kontextu předjímá to, co je později označováno jako dilema soukromý management versus státní administrativa: soukromý management plní stále více úloh veřejné správy a přebírá spolu s tím i mnoho z klasických nechtostí veřejné byrokracie, zatímco veřejná správa se privatizuje v institucionálním, personálním i funkčním smyslu.

Weber vybudoval teorii byrokracie jako otevřenou teorii. I proto se stala inspirujícím úvodem pro řadu prací, v nichž se pojem byrokracie stal ohliskem pro komparativisticky orientovaný výzkum. Je docela dobře možné, že neoweberianství v politických a správních vědách časem dokonce potlačí kontext, v němž původní koncept vznikl.

Pozornosti se těší šest weberovských dimenzí konceptu racionální byrokracie:

- dobře definovaná hierarchie autority,
 - široká využitelnost možnosti funkční specializace,
 - systém pravidel upravujících chování dle pozice v byrokratickém systému,
 - procedurální rutiny odlišující byrokratický systém od jiných organizačních systémů,
 - neosobní styl komunikace a
 - způsob výběru pro práci v byrokratických organizacích.
- Je zásluhou Weberovou, že poukázal i na nebezpečí racionálního řešení, které se tak lehce nabízí. Spojení silly managementu a veřejné správy hrozí tím, že se této síle budou muset čtít nechtě všichni bezmocně podrobit: racionální správa se stane jediným řešením, které nakonec nebude vyhovovat nikomu.

Důležitým ohliskem, kde se v závěrečné třetině XIX. století rozvíjelo studium veřejné správy se značnou intenzitou, jsou rovněž vysoké školy a výzkumná centra ve Spojených

23

- Úřady a úředníci jsou organizováni podle funkcí a hierarchie.
- Veřejné a soukromé zdroje jsou striktně odděleny, je nepřipustné zprivatizovat veřejnou správu v zájmu jejich funkcionářů či zaměstnanců.
- Funkcionáři a zaměstnanci plní své úkoly ve veřejné správě dobře tehdy, plní-li je jako své poslání a s vědomím vysoké odpovědnosti.
- Veřejný zájem je jediným dominantním zájmem ve veřejné správě.

26

Předpoklad, že veřejná správa jako ostrý protiklad soukromé správy (zejména ve smyslu business administration) je evropským a že americký styl myšlení je zcela jiný, nadto povzbudil ty, kdož poukazovali na to, že Principles of Public Administration jsou vlastně pro Ameriku nefunkčním implanátem. A protože náhoda přeje připraveným, podařilo se kritikům klasických principů upozornit na alternativní zdroje správní vědy, jimiž byl původně, převážně americký scientiřic management, dále počátky behaviorismu v aplikacích na psychologii hromadné výroby, na personalistiku a na marketing a konečně i business administration, tedy velice rychle se rozvíjející škola operačního managementu a manažerských funkcí. Naposledy zmíněná škola měla ovšem kromě britsko-americké věve (Gulick, Urwick) i kontinentální kořeny (Fayol).

Nepochybně v důsledku naznačeného vývoje, který na jedné straně přinesl velmi mnoho nových poznatků o organizačních strukturách, rozhodovacím procesu, kontrolních mechanismech i o lidském faktoru v byrokratických systémech, na druhé straně však zpochybnil specifičnost předmětu veřejné správy a administrativního státu, prožila Public Administration v USA a stejně tak kontinentální science administrative, resp. Verwaltungslehre velmi zajímavý přerod. Teorie veřejné správy přestala být prezentována jako myšlenkově konsistentní disciplína určená převážně elitistickým kádrům ve státní službě a vzdala se své státovědně, juristické či ekonomicky fundované racionality. Příznačné a přízračné etastické traktování veřejné správy se stalo nadále neudržitelným.

27

Ekonomická analýza byrokracie nalezla výraznou oporu v public choice theory a lze říci, že aplikace této teorie nalezly ve světě byrokracie velice vřelý pole působnosti. Vlivná Niskanenova práce Bureaucracy and Representative Government nasadila laťku velmi vysoko, byť bylo nejednou konstatováno, že matematický aparát analýzy nákladů není tím nejpříjemnějším, co lze nabídnout ke studiu byrokratického chování, a že se vypracované hypotézy naprosto vzpírají empirickému testování.³ V každém případě pojmenovalo toto studium velmi ostře problém neefektivního využití prostředků ve veřejných byrokraciích, trvalou tendenci zvěšovat rozměr vlastní činnosti a dokázalo také výstižně popsat stereotypy lobbování a vysvětlit zákonitost neustálého zdražování veřejných služeb.

³ Stov. kritiku i alternativní explanaci. in: BENDOR, J. Review Article: Formal Models of Bureaucracy. British Journal of Political Sciences, 1988, č. 18.

25

Souputníkem ekonomické či jen ekonomizující analýzy byrokracie se stalo studium motivace chování členů byrokratických organizací, a to zejména z hlediska, zda rozhodování byrokratick maximalizuje i něco jiného nežli jen preference individuálního prospěchu. Tento výzkumný proud je v parafrázi na aplikace teorii public choice nazýván analýzou private choice. Autoři tohoto proudu zpochybňují, že by existoval kromě soukromého zájmu ještě zvláštní veřejný zájem, jímž by se byrokrati řídili, anebo dokonce mohli řídit. Zde je již opozice vůči výchozím weberovským postulátům více než zřejmá.

Otázku, zda má v kontextu těchto úvah smysl hovořit o byrokratické racionalitě, kládou mnozí autoři velmi naléhavě. H. Kaufman (1976) v této souvislosti dovozuje, že nejrationálnější na byrokracii je právě jen to, jak výhodné je být byrokratem. Ostatně ani neoweberianské školy nepopírají zřejmé factum, že úředníci i politikové jsou plánci převážně v penězích. Pro povahu úředníka – znovu řečeno slovy Maxe Webera – je to okolnost velmi významná, sama o sobě ovšem není rozhodující. Rozhodující je kvantitativní i kvalitativní vývoj nákladů na veřejnou správu.

Šedesátá a sedmdesátá léta zaznamenala rozhodný průnik public choice theory do aplikací v politické a správní sféře. Díla, pod nimiž jsou podepsáni J. M. Buchanan, G. Tullock, A. Downs a další, se přímo i nepřímou podílela na vzdělání nové generace politiků jako volených úředníků, kteří jsou hluboce lidští už tím, že většinou stejně tak jako každý jiný sobecký člověk usilují o maximalizaci svého užitku. Mnozí z těchto politikých profesionálů se vehementně vžili do své nové role podnikatelů v politické sféře, pro něž platí, že chtějí-li maximalizovat svůj politický zisk, musí voličům nabízet co nejatraktivnější zboží. Zkušenost devadesátých let sice nadále potvrzuje, že voličstvo má velmi omezenou racionalitu, ale sluší se poznamenat, že bylo už několikrát prohlédnuto, jak kvalitním zbožím atraktivní předvolební sliby skutečně jsou. Public choice theory zůstává však i v této sféře rukavici hozenou zasláncům osvícených vládoň, kteří jsou schopni zlidštit politiku tvářív v tvář sobecky racionální ekonomické reality. Jedná se o inspirující teorii, která hlásá nutnost omezení ekonomické moci byrokracie a má pro to řadu závažných důvodů.

28

Z jiného úhlu pohledu se těmito problémy zabývá byrometrie jako operacionálně ken-cipovaná část správní vědy (Hood, Dunsire, 1981). Byrometrická zjištění kvantifikují jak proslulý druhý Parkinsonův zákon (Výdaje narůstají úměrně s příjmem), tak zákon kon třetí (Narůstání přímáší složitost a složitost přímáší rozklad).⁴ Tyto zákony si dobře pamatuje čtenář Parkinsonovy sáze Plány a investice, kde je uveden výmluvný příklad. Francouzský král Ludvík Čtrnáctý slavil svá největší vojenská i hospodářská vítězství v sedmdesátých letech 17. století, tedy v desetiletí, kdy se s velkými náklady rozběhla stavba Versailles. Od osmdesátých let již jeho moc slábla. V roce 1701 se

⁴ PARKINSON, C. N. Nové zákony profesora Parkinsona. Praha : Mladá fronta, 1984, s. 15 an., 25 an., 61 an.

26

To však neznamená, že se personální náročnost veřejné administrativy ustálila na spo-
lečném průměru. V celosvětovém srovnání ukazatele počtu správního personálu ve
veřejných službách připadajícího na jednotku počtu obyvatelstva je patrná stagnace,
která započala okolo roku 1980. Při vyčíslení je ovšem třeba počítat i s ne zcela sro-
natelným evropským a mimoevropským přístupem k zařazování pracovníků ve veřej-
ných službách do výše zmíněných kategorií A a B. Proto například státní vyhledání vyso-
ká personální náročnost v Americe či například v Japonsku (v USA 72 tisíc pracovníků
na milion obyvatel, v Argentině 65 tisíc, v Japonsku 47 tisíc). V Evropě představuje
jeden pól Německo po sjednocení (52 tisíc), k němuž s blízkostí například Itálie (50 tisíc),
ale i Holandsko (49 tisíc), druhý pól pak Velká Británie (30 tisíc) nebo Španělsko
(32 tisíc). Podíváme-li se na domácí pole, patrně nás neudiví, že Česko si svůj pří-
značný administrativní růst ve veřejném i soukromém sektoru stále ještě prožívá. Platí
pro nás tedy stále to, co napsal Parkinson: Jestliže někdo věří, že tento růst dokáže
přispět k plné zaměstnanosti, těžko mu jeho názor brát. A jestliže jiní na druhé straně
pochybují o stabilitě ekonomiky založené na tom, že si úředníci posílají navzájem
nesčítelná sdělení, mají zrovna tak právo na svůj názor.

29

Veřejné byrokracie poslední třetiny dvacátého století jsou možná i pro potenciální
přebytek informací a dezinformací jak uvnitř, tak i vně vlastní organizace příliš často
vytváraný nutností chovat se nejednoznačně a přiměřeně podmínkám nejistoty, ba
chaosu. Administrativní chaos je výraz pro maximální neuspořádanost a je tedy protí-
kladem pojetí pravidelné veřejné správy. Správní věda v souladu s vývojem v jiných
sociálních vědách dlouho pomijela možnost analyzovat chaos. Sebereflexe v tomto
směru na sebe nechal určitou dobu čekat, ale nikoli nadarmo.

Nejnámějším z popisů chaosu v byrokratickém rozhodování se stal garbage can mo-
del, řešící vztah problému, rozhodnutí, účastníků rozhodovacího procesu a situace,
v níž lze zvolit optimální variantu, a to v podmínkách informační inflace. Tomuto mo-
delu předchází hypotéza, podle níž nelze rozhodování optimalizovat, protože všechny
možné varianty rozhodnutí jsou předem známy a nelze je měnit ani přizpůsobovat
povaze řešeného problému. Nadto jsou tyto varianty uspořádány tak nepřehledně, že
existuje jen malá pravděpodobnost, že bude nalezena cesta k té nejlepší.

Racionalitu je možné představit si názorně nejspíše jako dvůr plný plyných popelnic
napřehovaných roztrhanými papíry, na nichž jsou sice napsána všechna možná řešení
pro každou situaci, ale stěží si lze představit, že by se úředníci vždy znovu a znovu
s celým tímto smetištěm špimili. Úspěch závisí nejspíše na tom, bylo-li vhodné řešení
zahojené do nejbližší popelnice jen zcela nedávno, nebo na tom, dodrží-li se pro-
vozní kázeň a třídí-li se poctivě každý odpad do popelnic opatřených příslušnými
nálepkami. V neposlední míře záleží i na tom, jak často jsou popelnice vyváženy a jak
často úředníci mění profesi a stávají se například popeláři.

28

mohl nastěhovat do své prosululé versaillské ložnice a v roce 1710 zde byla dostavěna
kaple. Vláda začala ve Versailles ťfádovat v roce 1756.

Pojem administrativní růst je ve správní vědě zhruba od poloviny minulého století
spojován s dvěma jevy. Ten první souvisí s velkým rozmachem manažerských profesí
ve státní a profesní produktivitě a obslužnosti. Druhý jev je ona příslovečná
neprůstřelnost veřejných i soukromých byrokratických struktur, nejrůznější reorgani-
zace vedou společlivě jen k tomu, že lidský potenciál administrativy kvantitativně
roste. Představujeme-li si pod pojmem administrativní růst především zvyšování po-
čtu úředníků ve veřejné správě, vychází nám analyticky úsilí moderní správní vědy
vstříc, protože čísla za poslední století jsou poměrně dobře očištěna a sledují opravdu
jen růst úřednické kategorie A (úředníci, kteří řídí jiné úředníky) a úřednické katego-
rie B (administrativní pracovníci ve veřejném sektoru, kteří skutečně ťradují), nikoli
však všech zaměstnanců (zejména pomocných a obslužných pracovníků, resp. těch,
kteří mají ťřadování v popisu práce jen v zanedbatelné míře). V mimořádně dobře
prozkoumaném německém případě (cca 420 tisíc úředníků v roce 1880 a téměř deseti-
tínásobek tohoto počtu o sto let později) lze vypořozovat, jak se během pťilstoletí 1880–
1930 v Druhé řši a později ve Výmarské republice počet úředníků více než ztrojnásó-
bil. V následujícím pťilstoletí 1930–1980 se tento počet v Německu a později v NSR a
NDR opětovně více než ztrojnásobil, tentokrát též v ťřsledku samopťybu v organi-
zační struktuře.

Administrativní růst je rovněž analyzován s pomocí instrumentaria ťspor a výnosů
z rozsahu výkonů. Na počátku administrativního růstu bývá totiž snaha ťšetřit. Je to
představa, že úředníci si vlastně pťidělávají práci navzájem a že existuje řada zbyteč-
ných ťkolů, které nemusí vlastně nikdo dĥlat. ťšetřít se tedy zaměstnanci a navíc při
nezmenšeném ťi dokonce ještě lepším věcném efektu administrativní činnosti může
vznikat i efekt ekonomický. Skutečnost je zpravidla jiná: reorganizaci se jen zvýší
rozpťtí systému řizení, v němž je administrativní činnost zĥásti nebo zcela paralyzo-
vána, a oĥekávaný výnos z ťspor se pťemění v jistou ztrátu. Opravy chyb, ozdravné a
jiné krizové programy pak nastartují další vlnu administrativního růstu. Takovťto po-
stup může mít snad smysl v dosiatečně malých organizacích, pro velké korporace, ať
již soukromé nebo veřejné, je nesmyslný.

Uvedený pohled nechce polemizovat s prvním Parkinsonovým zákonem, který tvrdí,
že práce v administrativě pťibývá ťměrně s tím, kolik řasu se na ni může vynaložit.
Platí ovšem rovněž, že perfektní byrokracii si může dovolit provozovat jen velmi bo-
hatý stát anebo velmi bohatá privátní korporace. Co se pak vyspĥlých států tťče, i ty
nejbohatší zhruba od osmdesátých let závod se soukromým sektorem vzdaly, a tak
o charakteristickém zvyšování podílu administrativně-manažerských profesí ve struk-
tuře pracovních míst a o reorganizacích vedoucích bezpečně ke zvýšení řtěchto podílů
nyní již pťřkazně hovořit nelze.

27

Literatura

- CHEVALLIER, J., LOSCHAK, D. Science administrative. Paris : Pichon-Durand, 1978
- GOLEMBIEWSKI, R. T. Public Administration as a developing discipline. New York : Dekker, 1977
- GOODNOW, F. J. Comparative Administrative Law. New York : Franklin, 1970 (reprint)
- GOURNAY, B. Introduction à la science administrative. Paris : FNSP, 1978
- HOOD, CH., DUNSIRE, A. Bureaucratic – the quantitative comparison of British central government agencies. Westmead : Gower, 1981
- KAUFMAN, H. Are Governmental Organizations Immortal? Washington : Brookings, 1976
- MORSTEIN-MARX, F. (ed) Elements of Public Administration in the New Democracy. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1959
- NISKANEN, W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine, 1971
- PETERS, H. Der Kampf um den Verwaltungsstaat. In: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Feuchtschrift für W. Laforet, 1952
- POMAHAČ, R. Veřejná správa a právo in: Správní právo. Praha : Karolinum, 1991
- FÜTNER, G. Verwaltungslehre. München : C. H. Beck, 2000
- RITTER, G. A. Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München : Oldenbourg, 1989
- SCHUPPERT, G. F. Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden : Nomos, 2000
- SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W., THOMPSON, V. A. Public Administration. New York : Knopf, 1974
- STEIN, L. Die Verwaltungslehre. Aalen : Scientia, 1975 (reprint)
- SVATONĚ, J. Vládní orgány moderního státu. Brno : Doplněk, 1997
- WILLOUGHBY, W. F. Principles of Public Administration. Washington : Brookings, 1927
- WHITE, L. D. Introduction to the Study of Public Administration. New York : Macmillan, 1955

Kapitola 3

Postmoderní situace

30

Ekonomickou teorií podložená kritika administrativního státu objasnila mnohé dříve opomíjené stránky veřejné správy. Slabínou tohoto přístupu bývá však přílišné zaujetí pro ideu minimálního státu. Někdy dokonce vzniká dojem, že velký stát má být zapomenut ve jménu velké ekonomiky (Kelsey 1995). Avšak velká ekonomika zůstává velkou institucí a klade v tomto smyslu mnoho obtížně zodpověditelných otázek (Williamson 1996).

Rovněž u autorů, kteří ke studiu veřejné správy přistupují spíše ze státovědné, juristické a manažerské perspektivy přetrvává kritika administrativního státu do jisté míry v té situaci, kdy většina antibykratických reforem dosáhla pinoletosti a ztratila svou nevinnost (Caiden 1991).

Na přelomu šedesátých a sedmdesátých let překročila správní věda práh, před nímž se věnovala rozhodovacím, politickým a reformním procesům ve veřejné správě s nadějí, že s omezenou racionální touto procesů se lze spokojit, lze ji lépe poznat a lze se jí přizpůsobit a využít ji. Skončilo tak všeobšíhlé působení dvou vlivných proudů správní vědy, které se v současnosti obvykle označují zkratkami decision-making a policy-making. První z těchto proudů zakládal především H. A. Simon, druhý z nich je ve svých počátcích spojován zejména s pracemi F. Morsteina-Marxe a R. A. Dahla. V nové situaci přestává správní věda radit vládcům a správcům a obrací se – někdy ovšem s očividnou bezradností – na všechny, kdož jsou dotčeni správním systémem. Německý sociolog Niklas Luhmann se věnoval intenzívně správněvědní problematice ve svých pracích z 60. a 70. let (Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Legitimation durch Verfahren, Personal im öffentlichen Dienst, Organisation und Entscheidung). Právě tyto práce jsou v kontextu vývoje teorie veřejné správy považovány za překročení rámce systémové racionality veřejné správy a správního práva, které bylo možné porozumět a kterou bylo možné vysvětlit na základě znalostí, opírajících se o odhalené principy rozhodování, resp. fungování veřejné moci a politiky.

Využijeme-li státovědné terminologie, lze konstatovat, že právě v tomto období se začíná prosazovat přesvědčení, že materiální a formální funkce státu jsou z hlediska teorie veřejné správy druhotné, zatímco prvotní je způsob komunikace a procedury sebezřízení. Nelze si nepovšimnout souvislosti s teorií autopoietických systémů. Autopoiesis rozšiřuje představu materiální i formální funkce státu. Řídící centrum se vytráčí, protože každá procedura je sama řídicím centrem, která se snaží umožnit kormun-kaci a fungování jednotlivých prvků systému (Příbáh 2001).

Větejná správa se oddělením od sítě ocitá v postmoderní situaci. Správní věda si od sedmdesátých let klade stále častěji otázky týkající se paralelních zdrojů autority a operačních možností rozhodovacích procedur v pluralistickém hodnotovém prostředí. S odvoláním se na Habermasovu teorii komunikativního jednání jsou činěny pokusy redefinovat policy-making tam, kde suveréna nahrazují síť suverénní, anebo tam, kde se suverénita ovládání zcela vytratila. Administrativní stát je zatracen a zapomenut, ale strukturálně indukovaná byrokratická či manažerská hloupost v zasíťovaných ostrovech s relativně slušným sociálním zabezpečením a blahobytem žije dál. I proto lze zaznamenat výboje nespoutaného novátorství v manažerských školeních. Namísto o ideologii se mluví o penězích, kádrování a rodinkářství bylo vystřídáno rozvojem lidských zdrojů, obligátní staré struktury nahradily nové struktury (nebo i naopak), perestrojku zaměnili reinženýring. Někteří depresivněji naladěni autoři poznamenávají, že být postmoderním neznamená nic víc a nic méně nežli být à jour.

Hovoří-li se v zasíťovaném světě o globálním vládnutí a spravování (global governance and administration), nemožno tyto diskuse zůstat bez vlivu na koncept větejně správy a správního práva. Globální vládnutí a spravování bývá spojováno s představou funkčnosti globální ekonomiky (globální vláda opraví to, co nedokáže ekonomika) a univerzálnosti globální komunikace (vše je všudypřítomné). Když zhruba před čtrnácti lety začala v Evropě triumfovát vlna reprivatizace, která měla reformovat nejenom veřejný sektor, ale celou veřejnou správu, vyslovili někteří administrativisté a právníci naději, že zastaralější administrativní právo nahradí New Public Management. Privatizuje-li se stát a větejná správa, mění se i právo a řízení. Výsledkem může být světový systém regulace bez státu, eventuálně doplněný o systém ovládnutí, jenž je ve své normativní části výpůjčkou toho, co se osvědčilo v soukromém světě. Rozdílnost v ustrojení systému správního práva jako práva silných národních států tak zkrátí postupně svůj význam. Proklamace univerzality práva označovala naléhavost potřeby uznat ve větším rozsahu existenci společných právních pravidel a principů. Když však tento vývoj pokročil do své postmoderní fáze, objevil se syndrom globální Bukoviny,³ tedy souběh příznaků toho, že svět jako globální vesnice uznává především jednotný soubor soukromoprávních pravidel a principů.

Sílnou stránkou postmoderního správněvědního bádání je jeho citlivost pro hledání souvislosti tam, kde bychom je jinak nehledali. Je to cesta začínající od poznání, že všechno je jinak, a končící v momentu, kdy subjekt zvíťazí nad člověkem. Přiznejme, že mnozí znalci větejně správy subjektivně podlehli myšlence modernizace. Modernizovat veřejnou správu znamená konformovat jí. Postmoderní přístup se snaží pochopit obsah konformity, a tedy případně i to, proč se výsledek nemusí shodovat s našimi představami.

³ GLOBAL BUKOVINA Legal Pluralism in the World Society. In: TEUBNER, 1996.

- 32
- Rozdíl mezi spravováním prováděným administrátory veřejných služeb a řízením ovládaným manažery byl na přelomu 80. a 90. let vymezen zhruba takto:
 - administrátoři se snaží vyhybat se chybám, zatímco manažeri hledají cesty k úspěchu;
 - cíle administrátorů se téměř nemění, zatímco manažeri vědí, že strategické cíle mohou být dosaženy jen s pomocí flexibilně definovaných podcílů;
 - administrátor si hraje na arbitra, zatímco manažer je protagonistou hry zvané větejná správa;
 - zdroje jsou pro administrátora věcí druhotadou, pro manažera věcí prvotní;
 - administrátor se zajímá o to, jakou má odpovědnost, manažer o to, jaké jsou jeho úkoly;
 - administrátor je zajatcem hierarchické struktury, zatímco manažer více doplácí na nadměrnou delegaci kompetencí;
 - administrátor nezná cenu času, zatímco pro manažera čas jsou peníze;
 - administrátoři se využívají v krizovém řízení, manažeri rádi riskují, avšak risk se snaží minimalizovat;
 - administrátor se rád uchyluje k rozkošatějším procedurám rozhodování, manažer mluví spíše rozhodnutí než rozhodování;
 - administrátor až příliš často podléhá prostředí, v němž působí, zatímco manažer se snaží své prostředí aktivně ovlivňovat;
 - nejlepší administrátoři se stahují do týmu řešících složité problémy z minulosti, nejlepší manažeri se uplatňují v týmech, které zjišťují, jaké problémy bude možná ještě nutné vyřešit;
 - administrátoři vidí pokrok ve všeobecně uznaném a rozšířeném standardu, zatímco manažeri jsou v tomto ohledu věcnými experimentátory;
 - administrátor je zpravidla vzděláván spíše humanitně a právnicky, zatímco manažer se musí vyrovnávat se vzděláním sociálního inženýra či ekonomického počtáře.

33

Kritici úspěchu manažerismu, jenž byl vyvolán postmoderní situací, v níž se větejná správa k překvapení mnoha byrokratů ocitla, mají patrně pravdu, když sarkasticky říkají, že manažerský přístup vedl v mnoha případech ne k zlepšení, ale k likvidaci veřejných služeb, což však lze hodnotit jako úspěch jen v několika specifických případech, a i nadto platí, že administrátoři by zvládli takovou operaci lépe.

V masových mediích P. Drucker opakovaně připomíná, že manažeri rádi mluví o svém specifickém postavení ve veřejném sektoru, to však je často to jediné, co pro veřejný sektor dělají, a H. Mintzberg hovoří o ztrátě soudnosti spojené s posedlostí poměrování všeho kritérií soukromého byznysu a navrhuje, aby na některé publikace a konference o veřejném managementu byl zájemci upozorňováni varováním: Nepoužitelné ve veřejném sektoru!

Rating je výrazným prvkem v řadě manažerských výrazů, který se usadil v administrativistickém slovníku. Ve správní terminologii jde o výraz spojený s evaluační mání,

3 Postmoderní situace

tedy se stavem, kdy se přehnaně obáváme rozhodovat o věcech, kterým nerozumíme. Tohoto strachu se lze nejlépe zbavit, získáme-li důvěru v cizí ohodnocení skutečnosti, které lze z hlediska našeho rozhodování považovat za důležitá.

Ve světě velkých investic a obchodů se patrně vyplatí plánit konzultantským agenturám nemalé částky za reference o lidech, firmách, ale i o městech či státech. Rating je ve vlastním smyslu toho slova známkování, zařazování do skupiny jistých šarží, ale i měření ohlasů a oněch příslušných šumů, které vydává tráva, když roste: V obchodním světě vychází rating ze schopnosti ocenit tržní pozici hodnoceného subjektu; což je pochopitelně snazší tehdy, jde-li o zavedený či rekonstruovaný podnik, a za předpokladu, že je o tomto podniku možné získat dostatečné množství informací zvenku i zevnitř. Ohniskem hodnocení je koneckonců existující a očekávaná ziskovost.

Vedle závěrných vycházejících z odhadu zhodnocení reálné tržní pozice pracuje komplexní rating i s virtuální realitou, tedy s tím, co se může díti, uvěříme-li, že se věci mají skutečně tak, jak se jeví. Do hry vstupují takové faktory jako důvěra, image, přesvědčivost, transparentnost, ale i institucionální vztahy typu vlastnických struktur a mocenské participace. Přistoupíme-li na představi, že vládní a korporáční management má mnoho společných rysů a že i státy, regiony a obce se v jistém smyslu mohou chovat jako firmy, nabízí se otázka, jak by měl vypadat rating jednotlivých veřejných správ.

Co se prosté reality týká, pak personální evaluace by patrně měla mít ve veřejné správě o něco větší váhu než ocenění finanční situace. Veřejná správa je nezáiskovým fenoménem, je však zastíněna státní regulací a také spolu se státem selhává: Je však pravdou, že hodnocení, které sledává v systému veřejné správy prvky korupce, právního vakua a institucionálního boje byt' i jen o zcela marginální změnu, musí mít v logice ratingu vždy spíše záporné znaménko? Skeptičtí pozorovatelé dlouhodobých poměrů ve veřejné správě se klomí k tomu, že pokoušení vznikající na hraně styku veřejné správy s tržním světem je natolik velké a veřejnosti koneckonců tolerované, že za úspěch lze považovat už jen to, že se růst negativních jevů daří alespoň částečně udržet na uzdě.

Literatura

- ARNIM, H. H. *Der Staat als Beute*. München : Knarr, 1993
- BOJE, D. M. et al. (eds) *Postmodern Management and Organization Theory*. London : Sage, 1996
- CAIDEN, G. E. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin : De Gruyter, 1991
- CAMERON, K. S., SUTTON, R. I., WHETTEN, D. A. (eds) *Readings in Organizational Decline*. Cambridge : Ballinger, 1988
- DUPUY, F., THOENIG, J. C. *L'administration en miettes*. Paris : Fayard, 1985
- DURAN, P. *Penser l'union publique*. Paris : LGDJ, 1999
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, J., SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985

Teoretici veřejné správy (obory – školy – osobnosti) |

- GIBBINS, J. (ed) *Contemporary Political Culture: Politics in a Post-modern Age*. London : Sage, 1989
- KELSEY, J. *Economic Fundamentalism*. London : Pluto Press, 1995
- MARCH, J. G., OLSEN, J. R. (eds) *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York : Free Press, 1989
- MLČOCH, L. *Institucionální ekonomie*. Praha : Karolinum, 1996
- MORGAN, G. *Images of Organization*. Beverly Hills : Sage, 1986
- POMAHAČ, R. *Proněny správní vědy in: Veřejná správa a právo*. Praha : C. H. Beck, 1997
- OSTROM, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama : University of Alabama Press, 1973
- FRĚBÁN, J. *Disidenti práva*. Praha : SLON, 2001
- STOKER, G. (ed) *Hierarchy, Markets and Networks*. London : Macmillan, 1998
- TEUBNER, G. (ed.) *Global Law Without a State*. Aldershot : Dartmouth, 1996
- WALDO, D. (ed) *Public Administration in a Time of Turbulence*. San Francisco : Chandler, 1971
- WILLIAMSON, O. *Governance*. Oxford : Oxford University Press, 1996

II Komparativní modely veřejné správy

Kapitola 4

Srovnávací veřejná správa

34 Moderní srovnávací výzkum veřejné správy nahradil před více než stoletím mnohé dřívější výdobytky pojmové státovědy a administrativistiky. Rovněž na poli veřejnoprávní komparativistiky vznikala díla, která v poměrně širokém historickém záběru mapovala velké správní systémy. Je paradoxem – alespoň z evropocentrického hlediska – že právě představitelé americké školy Public Administration byli na přelomu století autory klasičtých děl komparativistické orientace, téžící z různorodosti evropské správní tradice (Heady, 1984). Američtí profesori Comparative Public Administration zafixovali v administrativistickém slovníku například pojmy pruský centralismus (adopťovaný i v rakouské monarchii, ve skandinávských zemích či v Nizozemí), francouzský pragmatismus (rehabilitující byrokracii jako racionální formu vlády), či anglická samospráva (ve smyslu Bagehotovy doktríny).

Pojmy centralismus, pragmatismus nebo samospráva jsou významné správněvědní pojmy a v abstraktní rovině srovnávacích úvah jsou použity jako tertium comparationis, čili sjednocující prvek a obor úvahy komparativního zkoumání. Tyto pojmy jsou prezentovány jako typy. Centralismus nalezl u klasičtých autorů Comparative Public Administration někdy před sto lety svůj typický výraz především v pruském modelu uspořádání veřejné správy, a to právě na základě srovnávání, kdy pruské comparatum (to, co se srovnává) předčilo všechna comparanda (to, co může být s pruskou organizační veřejné správy srovnáváno).

35 Zdá se, že tento přístup, který tak úspěšně využila americká škola Public Administration, se ve správní vědě dobře zabydlel i v dalších dekáдах, a že jsme jím mnohdy ovlivněni více, než bychom si rádi přiznali.

Srovnávací správní věda má své dvě obvyklé větve; z nichž jedna je chronologická, opírající se o historicko-srovnávací metody, a druhá prostorová, využívající geograficko-srovnávací metody. Komparativní modely veřejné správy lze zrovna tak jako srovnávací správní právo považovat za produkt komparativní administrativistiky, který klade vyvážený důraz jak na zkoumané jevy, tak na konkrétní prostředí, s nímž jsou tyto jevy spojeny. Srovnávání těchto jevů provádíme proto, abychom si ujasnili jejich

35

hodnocení v konkrétním prostoru a čase. Použití historicko-srovnávacích a geograficko-srovnávacích metod představuje laboratoř, v níž lze o empiricky zjištěných datech uvažovat, aniž by hrozilo nebezpečí, že sklouzneme do normativního světa bez jakýchkoli hodnot, nebo že určitý jev apriorně zhodnotíme dříve, než jej poznamáme.

Zkoumání vývojových souvislostí vede k úvahám o velkých systémech veřejné správy a správního práva, což je tradiční úloha srovnávací správní vědy. Snaží-li se komparativistika vnést do vývojových souvislostí organizace a funkcí veřejné správy systematický pořádek, zjišťuje mnohdy téměř banální věc, že vše je relativní a že srovnatelné je všichni se vším. Relativizace poznatků je osudem těch, kdož se spoléhají na srovnávací metodologii. Zjišťování toho, že veřejná správa má i v jiném prostředí a odlišné situaci obdobné, ne-li stejné problémy, může však mít i uklidňující, ne-li léčivě důsledky.

36 Evropská historikové, pokud jsou postaveni před úkol koncipovat souhrnný přehled národních dějin veřejné správy, volí zpravidla některou ze tří možností, jak určit časové rozpětí svého pohledu. První možností je sledovat vývoj veřejné správy v paralele s dějinnými státy, což často představuje tisíciletou periodu, v níž jsou často za zlomové považovány dva momenty, které se samozřejmě mohou v konkrétním historickém procesu několikrát opakovat, prolínat a vrstvit, přičemž jsou živeny z domácích i cizích zdrojů. Ide zvláště o moment centralizace a decentralizace státu a o akulturaci právního řádu správy. Druhá možnost nabízí vyčkat na vstup novověkého vládatel na politickou scénu a od tohoto momentu sledovat proces vývoje veřejné správy. Tato možnost má svou výhodu i v tom, že lze již bez obtíží paralelně sledovat stav dobové administrativistické reflexe, celkový časový záběr se však zkracuje zpravidla na necelé půlstoletí. Konečně třetí možnost spojuje vznik veřejné správy hodné svého jména ve většině evropských států až s obdobím osvícenského absolutismu. Při takovémto přístupu se obvykle vychází z teze, že státy, v nichž z různých důvodů absentovala původní či přetvořená racionální kvalita osvícenských reforem, trpěly určitým zpožděním vývoje a dříve či později se samy staly předmětem rozvojové pomoci ze strany jiných států. Výchozí diskontinuitě v tomto případě je však poněkud nebezpečné potud, že problematika vývoje veřejné správy může být snadno zastíněna problematikou vývojových forem státní byrokracie.

37 Chronologicky nejstarší komparativní modely veřejné správy jsou založeny na respektování starého práva (zpravidla platícího od nepaměti) a silné vůdcovské autority, spojené s tradicí a kultem, anebo s charismatem. Organizační struktury se jeví spíše jako druhořadá záležitost. Potvrzují to například recentní antropologické výzkumy, které ukazují, že i v tak zlomovém okamžiku, jakým je prosazení změny onoho zdánlivě neměnitelného starého práva, se vůdcové primitivní společnosti obehdou bez institucionálních prostředkovatelů. Tak například T. Parsons výmluvně upozorňuje na odlišnou zkušenost formování správních struktur v extrémně zmilitarizovaných podmínkách, jimiž prošla například zulušská říše v období mfecane.⁶ Kontakt s drsnými

⁶ PARSONS, T. Společnosti – vývojové a srovnávací hodnocení. Praha: Svoboda, 1971, s. 84 an.

36

evropskými kolonisty vedl k rychlé změně v uspořádání domorodé společnosti, v níž vynikly silné osobnosti nadané talentem uplatněným ve vojenské organizaci. V oddílech Dingisvayovy konfederace nenajdeme sice muže gramotné, jsou to však oddíly složené ze specialistů, kteří si své postavení v tomto aparátu museli vydobýt jak svým umem, tak promyšleným postupem kariéry. Tyto oddíly (butho) měly i svou hospodářsko-správní mirovou funkci a v krátkých přestávkách mezi boji se podílely na pokroku ve způsobu lovu zvěře či pasení dobytka. Obvyklou integrační roli, kterou jinde plnilo staré právo, v zuluském státě, založeném na násilí v čisté podobě, nenacházíme.

Již v primitivních společnostech nalezneme jak příklady vývoje práva bez správních struktur, tak i správy bez práva. Parsonsovo funkcionalistické pojetí konstruuje typ společných primitivních společností, v nichž se setkáváme s tím, že legislativa, daňová správa či výkon spravedlnosti nejsou řízeny a organizovány ve formálních strukturách. Příznačné je, že právo ani správa nemusejí být podmíněny existencí psaného jazyka a skupiny gramotných služebníků moci. Rozhodně však tento stav nevylučuje vývoj k političtějšímu typu práva a správy, tedy k typu přetračujícímu hranici, která dělí klanový primitivismus od společností tradičních (resp. společností patriarchálních a patrimoniálních ve Weberově terminologii, či společností archaiských a přechodných v Parsonsově terminologii). Na tomto vývojovém stupni se již můžeme setkat s poměrně rozvinutou byrokracií, státním intervencionismem, peněžním systémem.

Vrátme se však k vývoji, který určuje tradiční představu o utváření veřejné správy v novodobé Evropě. Pro západoevropskou správní historii představuje téměř magický letopočet 1500 nepřehlédnutelný vývojový mezník. Připomeňme, že na Západě, kde skončila stoletá válka a začala éra nímoevropských výbojů, se v průběhu 16. století zkonsolidovala tři velká království a vznikl zde nový typ střední vlády s konkrétní podobou osamostatnění se exekutivy, ale také jejího provázání s ostatními druhy veřejné moci ve smyslu slavné Bodinovy teze o oddělení veřejné moci a soukromého vlastnictví.

Rozcestí, na kterém se vývoj evropské veřejné správy v prvním novověkém století ocitl, nabízel dvě hlavní cesty: První z nich navazuje na demokratickou či oligarchickou vládní a správní tradici; jejíž obraz nám však v totalitním středověkém univerzalizmu zpravidla ustupuje do pozadí. Druhá cesta je přímější a směřuje k absolutistické vládě. Slavná Machiavelliho paralela mezi italskou a francouzskou monarchií říká, že čím je stát centralizovanější, tím obtížněji může být podmaněn, ale pokud se to podaří, je snadnější vládnout v tomto státě, využije-li nová elita starou správní strukturu.

Na anglickém příkladu vidíme dobrý příklad vypořádání se s disfunkčností absolutistického režimu. Po století vývoje, který probíhal v hlavních rysech lineárně vlnící vývoji francouzskému a španělskému a kdy anglický stát vlastně soupeřil se svými nejmějším rivaly jejich vlastními zbraněmi, vyhranuje občanská válka spor mezi monarchickou a republikánskou stranou. Je to republikánská strana, která ztůžrazní myšlenku pozitivní-

ho, pečovatelského státu. Restaurační převrat roku 1660 a pak zejména šťastná a slavná revoluce roku 1688, bývá standardně interpretována jako vítězství parlamentarismu. Stejně důležitá pro pochopení významu této události jsou však i další klíčové momenty: ustavení mechanismu spolupráce vládnoucí a opoziční politické strany, redefinování principů rule of law, ale i zachování na svou dobu překvapivě jednotného, ale zároveň decentralizovaného systému správy věcí veřejných.

Pro naznačený vývoj na britských ostrovech je příznačné, že v době, kdy král Jakub VI. Skotský (Jakub I. Anglický) píše své dílo True Law of Free Monarchies, v němž připouští, že panovník by měl jít příkladem a podřizovat se právu, ač to není jeho povinností, neváhájí soudy napravovat nepořádky v místní správě i bez přímého poukazu na královskou autoritu aplikací nepochoybnitelných právních principů. I z toho důvodu lze souhlasit s názorem, podle něhož stejně jako vítězství Parlamentu nad Korunou způsobilo dobrodružství Stuartovců také vítězství obecného práva nad právem správním. V Anglii se královské soudy postupně staly nezávislémi na královské moci a začaly rozhodovat dle vlastního uvážení i ve věcech magistrátského impéria, tedy například poskytovaly ochranu úředníkům, kteří přišli o úřad způsobem odporujícím požadavkům natural justice. Zároveň se tyto nezávislé soudy staly i místem, kde bylo možné domáhat se ochrany v případech zneužití úřední pravomoci.

Později, kdy na kontinentě znovu vítězilo oddělování práva soukromého od práva veřejného, se v anglickém právu naopak plně prosadil princip obecné právní odpovědnosti i ve vztahu ke dříve privilegovaným osobám. Je třeba připomenout i to, že anglické právo se dlouho obešlo bez pojmu vrchnostenského správního aktu a že až s vysokou intenzitou činnosti moderní veřejné správy v tomto století byla celá složitost problému obnažena. Anglie se tak díky reformnímu vývoji počátku v 17. století definitivně rozloučila s možností transformovat obecné právo do absolutistické formy správního práva tak, jak se to vlastně stalo se středověkým le droit commun ve Francii.

Francouzský příklad ilustruje charakteristický důsledek propojení ekonomického utilitarismu s mocí představovanou konsolidací státního aparátu. Tento jev unikál pozorlosti v městských státech, ale stal se symtomenm prvého francouzského pokusu o ovládnutí evropského hospodářského prostoru.

Francouzská monarchie se stala již v průběhu 16. století historickým prototypem administrativního státu, na jehož posílení měly paradoxně větší zájem vznikající nežli přezíravíci společenské třídy. Ve Francii začala být úřední činnost považována výhradně za výsostný projev státní moci a sféra úředních vztahů byla právní doktrínou i soudní praxí přísně oddělena od sféry vztahů vlastnických a majetkových. Královská moc si postupně vytvořila specializované jurisdikční orgány rozhodující ve věcech týkajících se úřadů a úředníků. Činnosti Královské a pozdější Státní rady byl vyvrážen soubor pravidel, jenž se stal jakousi nadstavbou nad obecným právem. Tato pravidla byla obsažena v dobrozdáních, která hlavy státu a šéfovi exekutivy pomáhala nastolit spravedlnost ve vztazích, které se vymykalý pravidlům civilního práva. Jakobínské

unitární centralizované státní zřízení, jež vyhovovalo jak republikánské, tak monarchické formě vlády, na delší dobu petrifikovalo výjimečnost postavení státní byrokracie. Právní postup vůči úřední sféře i postih úředníků nemohl dlouho překročit meze subordinační, projevíla se typicky schizogenní právní reakce, kdy jedna a též osoba odpovídala jinak, byli-li za protiprávní uznán její čin jen jako soukromé jednání, a jinak za skutek úřední povahy.

Jinými historickými vývojem prošly veřejná správa a správní právo ve středoevropské oblasti. Ve státech této oblasti dlouho scházely vlastní silný impuls k rozvinutí nového právního odvětví, navíc zde ještě hluboko do 19. století doznívaly vlivy historizující doktríny veřejného práva, prodlužující životnost státoprávních předstev spojovaných se starou římskoštěmskou říší a s exkluzivitou a nedotknutelností vládní moci. Klasik německé administrativistiky Otto Mayer svého času příznačně poznamenal, že ústavní právo se neustále mění, zatímco správní právo zůstává stejné. Jestliže se v západoevropské oblasti správní právo stalo z velké části právem soudcovským (a právě vzhledem k této charakteristice platí výše citované Mayerovo tvrzení o stabilitě správního práva), pak ve středoevropské oblasti zůstávalo toto právo dlouhou dobu především právem policejních předpisů.

Recentní německé i rakouské obecné správní právo – allgemeines Verwaltungsrecht – si stále zachovává rysy odlišující ho od francouzského droit administratif či anglického administrativní law. Veššina z těchto charakteristických rysů prozrazuje svůj historický původ. Allgemeines Verwaltungsrecht je spíše než s obecnými právními principy a s pravidly vyvinutými v systému soudcovského práva svázané s abstraktními ústavními principy. Přispívá tomu v některých situacích překryvná a v jiných complementární možnost uplatnění správní žaloby a ústavní stížnosti, chce-li se ohrožená či poškozená strana sporu se správním orgánem domoci soudní ochrany svých práv. Větší prostor soudnímu uvážení se naskytá spíše v zjišťování narušení ústavního nežli správního práva. Recentní vývoj jak německého, tak rakouského správního práva nadále spoléhá na význam rozvoje pramenů psaného práva a kodifikace se zvláštním důrazem na procesní předpisy.

V evropském právním prostoru se obvykle uvažuje o třech až čtyřech velkých systémech veřejné správy, úzce spjatých s tradicí vývoje v mateřských státech, které lze s úspěchem studovat jak vzhledem k institucionálním a organizačním strukturám vládnutí a spravování, tak s ohledem na rozdílnou politickou a organizační kulturu a administrativní styl, tak i ve vztazích na uvážení systému právní kontroly veřejné správy, zvláště pak správního soudnictví (Ridley 1979, Dyson 1980, Pítrová, Pomahač 1998). Z historických souvislostí, které jsme se již snažili předestřít, je patrné, že při pomysl-ném rozdělení Evropy na Západ a Východ má jednoznačnou převahu západní orientace. Zaujetí pro modernitu a modernizaci ve vývoji veřejné správy je tedy z hlediska toho, co je velkým systémem a paradigmatickým akulturace, zaujetím prozápadním.

39

Nejčastěji se setkáváme s rozlišením ostrovní a kontinentální tradice (Aron 1972, Ashford 1982, Rowat 1984, Blonde 1990). Velká napoleonská reforma veřejné správy z počátku předminulého století, která se odehrála ve Francii a stala se úspěšným exportním artiklem, vede k rozlišení francouzské a německé (někdy označované neutrálně jako středoevropské) větve kontinentální tradice. Pokud se autoři nespokojí s trojicí velkých systémů, připojuje se tradice nordická nebo skandinávská, která sice s výjimkou svého sousedství nebyla příliš expanzivní, a v mnohém více přijímalá, než rozdávala, avšak stále obsahuje řadu zajímavých prvků. Terminologicky se pro toto dělení ustálily dnes již spíše konvenční než výstižné a přesné termíny, označující uvá-děné systémy jako:

- anglo-saský, těžící z kdysi skvělé britské ostrovní izolace a vzbuzující někdy až nekritické nadšení u stoupenců minimálního státu, kteří zejména severoamerický export tohoto systému nazývají stateless society;
- francouzský, resp. napoleonský, těžící z kontinentální tradice unitarismu a centralismu;
- německý (středoevropský), těžící z kontinentální tradice federalismu a decentralizace;
- skandinávský, v němž se zajímavým způsobem propojují prvky anglo-saské a německé větve.

43

Politická, právní a správní integrace, která probíhala na Západě od poloviny minulého století, a jež je ve své recentní podobě už silně zasažena globálními faktory, vede mnohé autory k tomu, že kladou menší důraz na práci s historickými modely, z nichž snad nejnámějším byly westminsterský a jakobínský unitarismus, označující dva protipólné přístupy k vytváření mezivládních vazeb v rámci sítě jednoho státu, a to jak z hlediska vertikální a horizontální dělbý pravomocí a kompetencí, tak z hlediska kontrolních vazeb v rámci ústavního systému.

V 70. a 80. letech se musela srovnávací správní věda začít vyrovnávat s problémy plurality vládnutí a s mnohovrstevnatým propleťáním se organizačních a procedurálních aspektů tvorby a implementace správních politik, neboli s intergovernmentalismem, se soužitím exekutivy na různých prostorových úrovních vládnutí, včetně nově se ustá-vující evropské a globální úrovně vládnutí. Tehdy se dostaly do administrativistického slovníku zprvu málo pochopitelné, jakoby z cizího světa přicházející – a mimochodem dosud do češtiny nepřeložené, pouze počesťované – termíny intergovernmentální konstituce, intergovernmentální politika a intergovernmentální management. Napo-sledy zmíněný termín navíc odrážel stav masivního pronikání manažerských přístupů a hodnot do veřejné správy.

Na tento trend reagovalo mnoho autorů, někteří z nich i se snahou vyhnout se příliš splyvavému pojetí. Namísto všeobjímajícímu intergovernmentalismu byla například někdy dávána přednost běžnějšímu rozlišení vládnutí na mezinárodní úrovni (inter-nationalní způsoby), na úrovni evropské (supranacionální čili nadnárodní způsoby) a na úrovni vnitrostátní, infranacionální (Weiler 1999).

40

Ch. Hood⁷ navrhl hodnotový referenční rámec, který se stal jedním z nejcitovanějších ve správněvědní literatuře 90. let, protože se zdál být mimořádně užitečný jak pro využití z hlediska rozvoje intergovernmentální teorie, tak pro kritickou analýzu přímou su manažerismu.⁸

Hodnoty typu λ (keep it robust and resilient) jsou nezbytné k tomu, aby obtížné, dražé, vždy neefektivní apod. činnosti spadající pod materiální funkce státu mohly být vůbec uskutečňovány – příkladem může být ochrana života a zdraví nebo účinný výkon spravedlnosti, což jsou stálky v mnoha státech téměř nedosažitelné. Problémem je, že si to často nedáváme do souvislosti s ústavním systémem toho kterého státu. Hodnoty typu θ (keep it honest and fair) v poněkud postmoderním duchu upozorňují na to, že politika se v civilizovaných státech bohužel už tolikrát diskreditovala, že ji nezbyvá – nezmůže-li nic jiného – než být procedurálně slušná. Otevírá se tak složitý problém legitimacy veřejné politiky a správy, ale i praktická zkušenost, že v politice se donekonečna střetávají λ a θ , což je praktická zkušenost, že v politice se lean and purposeful, match resources to defined tasks) jsou operačními hodnotami, měřítelem výkonnosti veřejné správy v takových jednotkách, jakými jsou například čas, nebo peníze, anebo obojí, což je vlastně totéž.

Mnoho komparativistických pokusů usiluje o spojení hodnot typu lambda, theta a sigma s jádrem intergovernmentální konstituce (ústavních záležitostí vládnutí na mnohovrstevné úrovni), intergovernmentální politiky (procedur veřejné volby, politické strategie i taktiky v mezivládních vztazích) a intergovernmentálního managementu (pod nímž si stále ještě představujeme epikraci globálního stylu řízení, nazývaného New Public Management, na oblast internacionální, supranacionální i infranacionální veřejné správy).

Uvedme, jakých hlavních problémových okruhů se tato zkoumání dotýkají:

	A (ústavní hodnoty)	θ (politické hodnoty)	Σ (manažerské hodnoty)
Intergovernmentální konstituce	1.1 (suverenita)	1.2 (kooperativní federalismus, konsensuální unitarismus)	1.3 (hierarchie)
Intergovernmentální politika	2.1. (autonomie)	2.2 (peer pressure)	2.3. (split, fúze)
Intergovernmentální management	3.1. (integration through law)	3.2. (negociace, kontraktualizace)	3.3. (kontrola)

⁷ A Public Management for All Seasons? In: MAOR, M., LANE, J. E. (eds) Comparative Public Administration. Vol. 1. Aldershot : Ashgate-Dartmouth, 1999, s. 323-339.

⁸ S ohledem na práce některých svých inspirovaných označuje Hood trio navržených hodnot písmeny řecké abecedy lambda, theta a sigma.

– typ λ : redundancy, diversity, robustness, security, resilience;

– typ θ : honesty, fairness, mutuality;

– typ σ : frugality, parsimony, economy, effectiveness, efficiency.

Suverenita: Lambda hodnoty může podle tradiční představy nejlépe chránit silný, svrchovaný, národní stát – jak se však tato situace změnila v integračních či devolučních procesech, kdy se s pokračujícími změnami v mezivládních strukturách tradiční suverenita postupně rozpouští?

Peer pressure: Intergovernmentální politika se střetává s ji genericky nejbližšími theta hodnotami v rámci vzájemného nátlaku rovných partnerů – kde však lze skutečně najít rovnost mezi malým a velkým národním státem, mezi centrální a místní vládou, mezi Evropskou unií a Evropskou regiony?

Kontrola: Kontrola (nikoli jen ve smyslu pouhého srovnávání žádoucího cíle a dosaženého výsledku, ale i ve smyslu regulace podle žádoucího cíle a dosaženého výsledku) je zřejmým průnikem intergovernmentálního managementu a sigma hodnot – v jakém institucionálním prostředí může však být sama účinná natolik, aby se nezměnila v pouhou administrativní rutinu?

Autonomie: Co platí? Slušnosti politiky je tolerance? Anebo: je třeba přes všechnu slušnost politiky tolerovat autonomní chování i za cenu nestability?

Právní integrace: Jak robustní je v intergovernmentálním prostředí síla regulace zprostedkovanou právní formou?

Kooperativní federalismus nebo konsensuální unitarismus: Lze federalizaci nebo silnou podporou procedur užívaných k dosažení co nejširšího souhlasu vytvořit dobrý ústavní systém?

Negociace, kontraktualizace: Kde začínají a kde slušně končí procesy jednání a zesmlouvování výsledků jednání v intergovernmentálním prostředí?

Hierarchie: Je tradiční westminsterský a jakobínský unitarismus již nadobro mrtvý? Jaké hierarchické struktury jej nahradily?

Split, fúze: Jaké výhody a nevýhody mají z hlediska hladkého průběhu správy věci veřejných alternativních struktur (decentralizace – subsidiarita, komplementarita – dekoncentrace apod.)?

V posledním období získávají srovnávací úvahy i rozměr, který je přizpůsobuje k řešení správních a právních problémů Evropské unie. Většina znalců se shodne na tom, že evropská regionální politika předbíhá evropské regionální právo. Ústavní smlouvy Evropské unie prozatím neumožňují harmonizovat společně regionální právo Unie, národních států a regionů a existují dokonce pochybnosti o tom, zda je rozumné o společném regionálním právu vážně uvažovat. Regionální politika je ve smyslu uplatnění principu subsidiarity nejenom politikou států, ale i politikou regionů samotných. Přitom právo EU přebírá definici regionu ze soft-law, konkrétně pak z doporučujících aktů Rady Evropy a z Charty regionalizace, přijaté ve formě rezoluce Evropského parlamentu. Region je územní společenství na úrovni teritoriální jednotky, které má blíže k centru než k místním územním celkům. Toto společenství je nadáno řadou politických, hospodářských a sociálních práv. Stanovisko mnoha členských států k praktickému uplatnění této definice ve smyslu zaručení práva na regionální samo-

správu lze však nejlépe charakterizovat jako rozpacité, ne-li přímo odmítavé. Na mapu síce umíme zakreslit regiony prvního až pátého stupně a ve smyslu nomenklatury Eurósty, interpretace významu těchto jednotek pro Evropskou unii je však často mlhavá. I v případě vyšších jednotek, s nimiž se především pracuje v regionální politice, se vyznačuje politický statut těchto regionů velkou variabilitou. Škála politicko-právního statusu se rozprostírá od suverénního národního státu, přes členský stát federace či zemi, autonomní politickou jednotku, samosprávný kraj, dekoncentrovaný kraj či okres, až k pouhopouhé statisticko-plánovací jednotce bez jakéhokoliv ústavního zakotvení. Otázkou regionální vlády a regionálního vládnutí však nadále ovládá mnohé z úvah o celoevropské ústavě. Ve hře je nikoli jen kontext efektivnější kohezni politiky, ale i stále vyzývavější podněty vycházející z přesvědčení, že jiný než mnohovrstevný systém mezivládní interakce by byl snadno odsouzen k neúspěchu.

47

Decentralizovaný systém vládnutí je v současné době v mnoha evropských státech chráněn zákony a soudy. Proto také jeho definice využívají až překvapivě mnoho juristických pojmů. Pojem decentralizace v sobě zahrnuje přinejmenším čtyři neoddělitelné aspekty:

- vymezení územních jednotek, s nimiž se nakládá nejenom jako s částmi státního území, ale též jako se samosprávným územním celkem,
- určení toho, jaké zájmy reprezentované samosprávou budou respektovány státním centrem,
- vytvoření předpokladů pro to, aby samosprávné orgány mohly být vytvářeny a obsazovány tou z demokratických procedur, která příslušnému společenství nejlépe vyhovuje,
- zaručení právní integrity místních a regionálních vlád, zvláště modernizace komunálního a regionálního práva a provázání záruk práv jednotlivců a práv územních společenství s účinnou soudní ochranou.

48

Zásadní význam pro dotvoření ústavy ve smyslu zakotvení práva na regionální samosprávu mají v poslední době zvláště aktivity Rady Evropy, v prvé řadě návrhy odvozené v mnoha směrech od úspěšné Evropské charty místní samosprávy. Příprava Evropské charty regionální samosprávy nemůže ignorovat ani poměrně dynamický vývoj regionalizace vládnutí v mnoha evropských státech. Lze shrnout, že společné zásady se opírají o několik jasných bodů. Regionální vlády mají v ústavních a zákonných mezích možnost vykonávat svou kompetenci, tj. spravovat část veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost, v zájmu obyvательства regionu a v souladu s principem subsidiarity. Tato kompetence se může týkat každé záležitosti, která není z výkonu regionálními orgány právně vyloučena nebo svěřena jinému orgánu. Rozhodovací pravomoci mohou zahrnovat i pravomoci legislativní, zejména však mají umožnit přijetí a vykonávání specifických regionálních politik. Jestliže jsou regionálním samosprávám delegovány kompetence, musí jim být umožněno diskrečně přizpůsobit výkon těchto kompetencí regionálním podmínkám. Existence již ustanovených regionů je

43

zaručena ústavou nebo zákonem a může být zrušena pouze stejným řádným ústavním postupem.

Regionální shromáždění jsou volena přímo svobodným, tajným a všeobecným hlasováním, nebo volena nepřímou a složenou ze zástupců volených obyvatelstvem do místních zastupitelstev. Výkonné funkce, jestliže nejsou přímo vykonávány reprezentativním orgánem, jsou svěřeny osobě nebo orgánu odpovědnému reprezentativnímu shromáždění. Jestliže je výkonný orgán přímo volen obyvatelstvem, nemusí být přímo odpovědný reprezentativnímu shromáždění, ale odpovídá mu za přijatá rozhodnutí. Podmínky úřadu volených regionálních zástupců zaručují svobodný výkon jejich funkcí. Orgány regionálních a místních společenství mohou v mezích zákona spolupracovat a vymežit vzájemné vztahy. Regionální orgány jsou oprávněny participovat na rozhodování státu, které se dotýká jejich kompetencí a jejich zásadních zájmů. Regionální samosprávy jsou oprávněny v mezích zákona vytvářet sdružení a uskutečňovat aktivity v rámci meziregionální spolupráce v záležitostech, které spadají do jejich kompetence. Regionální společenství mají právo se účastnit nebo být zastoupeny prostřednictvím subjektů vytvořených za tímto účelem při přípravě a provádění společných evropských politik.

Regionální společenství má svůj vlastní majetek, svou vlastní administrativu a předem určený objem prostředků úměrný jejich kompetencím, který jim dovoluje vykonávat tyto kompetence účinným způsobem. Při výkonu svých vlastních kompetencí mohou regionální orgány volně disponovat vlastními finančními zdroji. Finanční systémy, o něž jsou opřeny zdroje dostupné regionálním samosprávám, mají být dostatečně různorodé a přizpůsobivé, přičemž podpora finančně slabších regionálních samospráv je zajištěna prostřednictvím postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření. Správní dozor na regionálními společenstvími může být vykonáván pouze takovými postupy a v takových případech, které jsou upraveny ústavou a zákony. Dozor je vykonáván ex post a přijatá opatření musí být přiměřená důležitosti zájmů, které jsou chráněny. Regionální společenství mají právo na soudní ochranu svobodného výkonu svých kompetencí a uznání zásad regionální samosprávy stanovených vnitrostátním zákonodárstvím.

Literatura

- ALMOND, G. A., POWELL, G. B., MUNDT, R. J. *Comparative Politics*. New York: Harper, 1993
 ARORA, R. K. *Comparative Public Administration*. New Delhi: Associated Publishing House, 1972
 ASHFORD, D. E. *British Dogmatism and French Pragmatism*. London: Allen & Unwin, 1982
 ASHFORD, D. E. (ed) *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992
 BLONDEL, J. *Comparative Government – An Introduction*. Hempstead: Allen, 1990
 CASTELS, F. G. (ed) *The Comparative History of Public Policy*. Oxford: Blackwell, 1989
 CHANDLER, J. A. (ed) *Comparative Public Administration*. London: Routledge, 2000

44

4 Srovnávací veřejná správa

- DUCHACEK, J. *Power Maps – Comparative Politics of Constitutions*. Santa Barbara : ABC Clio Press, 1973
- DYSON, K. *The State Tradition in Western Europe*. Oxford : Robertson, 1980
- FARAZMAND, A. (ed) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York : Dekker, 1991
- HEADY, F. *Public Administration – a comparative perspective*. New York : Dekker, 1984
- HEIDENHEIMER, A. J., HECLLO, H., ADAMS, C. T. *Comparative Public Policy*. New York : St. Martin's Press, 1975
- PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha : C. H. Beck, 1998
- PIERRE, J. (ed) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot : Elgar, 1995
- PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1976
- RIDLEY, F. F. (ed) *Government and Administrations in Western Europe*. Oxford : Robertson, 1979
- ROWAT, D. C. (ed) *Global Comparisons in Public Administration*. Ottawa : Carleton, 1984
- SCHNUR, R. *Vergleichende Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv* 1961
- WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999