

**POMAHAČ, R.** *Základy teorie veřejné správy.* Praha: Aleš Čeněk, 2011. 267 str. ISBN 978-80-7380-330-8

Na trhu se nedávno objevila publikace *Základy teorie veřejné správy*, jejímž autorem je renomovaný pedagog pražské Univerzity Karlovy prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc. Prof. Pomahač se ve své publikační činnosti zabývá problémy v oblasti správního práva jak obecného, tak evropského a do svých knih promítá taktéž nové trendy ve vývoji veřejného práva a správy v rámci evropského prostoru. Jak patrně, vycházel převážně ze zahraničních zdrojů, které se zabývají tématem „public administration“, které pak propojil s dosavadní českou literaturou pojednávající o teorii veřejné správy z různých úhlů pohledů. Záměrem autora bylo podat jasný a výstižný přehled vývoje trendů ve veřejné správě a ve správním právu, a to od dávné historie, kdy můžeme vystopovat náznaky systematického přístupu k organizaci a fungování veřejné správy. Není opomenut ani aktuální stav veřejné správy a správního práva v evropském prostoru s předpokládanou predikcí vývoje nových směrů a hnutí, které na veřejnou správu pohlížejí různými způsoby. Čtenář má při čtení knihy získat dobrý přehled o stavu veřejné správy a správního práva v různých časových úsecích a má si uvědomit návaznost s jinými díly.

První kapitola je nazvána, jak jinak, *Veřejná správa ve vývoji*. V samotném úvodu nechybí vymezení pojmu veřejné správy od autorů 19. a 20. století a komparace jejich nazírání na správu věcí veřejných a rozlišování mezi veřejným a soukromým právem. Navazující subkapitoly pojednávají o veřejné správě na evropském kontinentu od dob starověku. Milovníky této historie nepochybně zaujme správní kultura v mínojské Krétě přes římské správní právo až po významné reformy provedené především ve východní a západní Evropě. Zajímavá je pasáž o Theodosiově reformě, která byla spojena s převratnými změnami v římské říši, a o vlivu církve na spravování věcí veřejných. Historické souvislosti pokračují mj. zmínkou děl významného římského vojevůdce a politika Gaia Julia Caesara, která reflektují tehdejší správní uspořádání a řízení obecné správy, popisem přes raný středověk, např. zmínkou o francké Fredegarově kronice, která hovoří i o existenci Sámovy říše.

Z další subkapitoly se zájemce o právní a správní dějiny dozví o feudální a stavovské veřejné správě. V této souvislosti by měl mít čtenář povědomí např. o feudálním systému nebo o karolinské renesanci, kdy správa jako taková nabývá na svém významu. Budování křesťanského impéria umožňovalo církvi zapojit se do politického života ve správě některých záležitostí. Ve vrcholném středověku autor akcentuje proces postupného formování národních států spolu s utvářením správcovské či administrátorské vrstvy. Pasáž, která popisuje další utváření správy, vychází z absolutistické a etatistické veřejné správy v začátcích novověkého období a vyzdvihuje význam konstitucionalismu. V poslední části je nastíněn vývoj k tzv. reflexivní veřejné správě, kdy úkoly veřejné správy se mění v přímé souvislosti s rozsahem reprezentovaných zájmů a i intenzitou působení jednotlivých sociálních skupin. Příslušný vývoj zasahuje až do 20. století. Čtenář má možnost

dozvědět se, že v této době vznikaly tzv. paralelní vládní organizace a tzv. nevládní organizace. Zároveň poměrně snadno dokáže vydedukovat základní principy výkonu správy ve veřejném sektoru.

Následující kapitola je již úžeji zaměřená na samotnou správní vědu, opět v historickém kontextu. Autor připomíná slavného Levianthana Thomase Hobbesa, který dal základ většině západní politické filozofii z hlediska teorie společenské smlouvy. Je uvedena i historie vzniku kameralistiky jako dalšího směru předurčujícího správu a řízení jistých záležitostí. Důležité reformy však probíhají v období osvícenství. Určitou představu o reformních krocích měla i Marie Terezie, již autor v textu příkladmo zmiňuje, a to v návaznosti na to, jak se prosazovaly jednotlivé tendence. V dalších částech jsou vzpomenuy přínosy dalších proudů tzv. klasických škol, zejména Lorenze von Steina, státovědce, který se zviditelnil svými díly, ve kterých prezentoval svůj pohled na funkce veřejné správy. Jako velice častý problém ve správě věcí veřejných je často zmiňován problém racionální byrokracie a zaujetí stanoviska k uvedenému problému Maxem Weberem. Čtenář si tak může učinit názor na jeho teorii, které lze v podání prof. Pomahače dobře porozumět. Weber totiž kromě jiného předjímá vývoj na konci 20. století, když řeší dilema mezi soukromým managementem a státní administrativou. Z textu lze dobře dovodit, že soukromý management na sebe nabaluje stále více úkolů veřejné správy a vztahuje na sebe tak i problémy byrokracie. V rámci univerzální správní vědy tvůrce „vypíchnul“ principy veřejné správy a některé významné autory, kteří principy ve svých dílech důkladně rozebírali, jak je již patrné z názvu některých jejich děl. Zmíněny jsou samozřejmě i postmoderní a nemoderní školy, které vznikly v minulém století jako určité inovativní proudy se silným nádechem provokace. Jedním takovým je tzv. Nová veřejná správa. Čtenář se při studiu textu setká se zastávanými principy v kontextu byrokratického řízení. Na své si přijdou i ekonomové, kteří zde zaznamenají plejádu autorů, kteří vystoupili s kritikou teorie racionálního rozhodování. Povšimnuta je rovněž teorie Williama Niskanena, propagátora ekonomické myšlenky, totiž že snahou byrokracie je maximalizovat rozpočet, proti níž stojí teorie veřejné volby. V práci prof. Pomahače je rovněž možné dozvědět se něco o pojmech jako garbage can model a byrometrie, řešící chaos v byrokratickém rozhodování. Toto propojení mimo jiné prokazuje multidisciplinární povahu správní vědy. Zcela novým směrem v koncepci řízení veřejné správy je tzv. New Public Management. Autor zde argumentuje, proč tento směr má tendenci nabývat na své důležitosti a proč vůči němu směřuje od některých subjektů skepse.

Následně se autor věnuje současnosti veřejné správy. Klasicky je nejprve vymezena definice veřejné správy ve dvou pojetích, které se prakticky neliší od definic uváděných v jiných zdrojích. Text obsahuje i rozbor organizačních principů veřejné správy, bez jejichž stanovení by veřejná správa nemohla fungovat. Čtenář si tak při studiu textu může činit představy o jednotlivých fungujících vztazích v rámci systému veřejné správy. S ohledem na profesní zájem autora nepřekvapuje, že se z detailního pohledu zabývá evropským správním právem a právním prostorem včetně institucionální struktury Evropské unie, která zahrnuje postavení jednot-

livých evropských institucí s ustanovením jejich pravomocí a popis různých metod rozhodování v Evropské unii, a to komplementárně s celou Evropskou unií, včetně České republiky. Nedílnou součástí každého státu Evropské unie je právo na municipální a regionální samosprávu, založené na principu subsidiarity. Zdůrazněny jsou zde souvislosti mezi rámcem pro regionální politiku a dokumenty týkající se regionální správy ve vztahu ke konkrétnímu členskému státu Evropské unie. Do této kapitoly náleží i komparace správního práva v rámci Evropské unie a České republiky a připomenutí je význam a uspořádání práva v Evropské unii i na národní úrovni. S tím souvisí i vymezení standardů dobré správy a vhodného chování „klientů“ veřejné správy a úředníků spravujících veřejné záležitosti ve prospěch lidu a rozhodujících v daných věcech v souladu s požadavky na dobrou správu; lze si tak učinit jakýsi obrázek ideálního stavu funkční veřejné správy. Poukázáno je i na nezbytnost vzdělávání úředníků, kteří by měli mít takové znalosti a dovednosti, aby mohli vykonávat veřejnou správu dobře a kvalitně. Při rozhodování úředníků v konkrétních případech se uplatní i principy správního práva, které standardizují nejen jádro správního práva, ale i okolnosti při využití správního práva. Práce připomíná i některé stále diskutované instituty jakými jsou diskrece, nařizovací pravomoc či správní akt nebo delikty a zmíněny jsou i obecné principy správního řízení dle obecného právního rámce. S praktickým uplatňováním výkonu veřejné správy souvisí i její kontroly ze strany soudů. I v tomto hledisku existuje rámcové vymezení kontroly v evropském správním prostoru, mimo jiné v návaznosti na Lisabonskou smlouvu.

Závěrečná část je věnována dynamice veřejné správy. Jejím primárním cílem je poukázat na efektivní fungování veřejné správy ve vztahu k veřejné politice. Autor tu poukazuje na to, jak složitý proces je proces rozhodování a aplikace samotného rozhodnutí ve specifických případech. Paralelně s tím postupuje i modernizace veřejné správy a utváření správních reforem podle aktuálních poznatků a praxe při výkonu veřejné správy. Správní reformy, ať již menší nebo velké, mají mít stanovenou vhodnou taktiku a strategii k jejich prosazení, na což kniha ukazuje a provazuje to s možnými negativy při jejich špatné implementaci. Zdůrazněno je, že výkon veřejné správy by měl být brán jako výkon státní služby a jakýkoliv reformní krok je nutně spjat s řízením kvality veřejné správy. To je ostatně patrné z managementu kvality a jejich přínosů pro veřejnou správu při uplatnění vybraných směrů.

Celkově se kniha jeví jako přínosná a použitelná a je určena nejen studentům vysokých škol zaměřených na veřejnou správu, ale také zájemcům z praxe. Na publikaci zejména oceňuji, že i „neznalý“ čtenář získá ucelené poznatky o teorii veřejné správy a má slušný základ pro případné další studium nebo pro výkon praxe.

*Jitka Pěkná*