

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH**

**Fakulta verejnej správy**

**Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy**



## **TEÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY**

**Stanislav Konečný**

**Košice 2024**

# **Teória verejnej správy**

*Vysokoškolská učebnica*

## **Autor:**

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

*Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach*

## **Recenzenti:**

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

*Katedra politológie, Filozofická fakulta, UK v Bratislave*

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

*Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach*

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - Attribution CC BY NC ND  
(„Uveďte pôvod - Nepoužívajte komerčne - Nespracováajte“)



Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedá autor.

Umiestnenie: [www.unibook.upjs.sk](http://www.unibook.upjs.sk)

Dostupné od: 02.12.2024

ISBN 978-80-574-0369-2 (e-publikácia)

## OBSAH

ÚVOD .....	1
1 ZÁKLADNÉ POJMY .....	3
1.1 Verejná moc a verejný záujem .....	4
1.1.1 Verejný záujem.....	4
1.1.2 Verejná moc.....	7
1.2 Verejná správa a verejná politika .....	8
1.2.1 Verejná správa .....	8
1.2.2. Verejná politika .....	11
1.3 Verejná ekonómia.....	12
1.3.1 Verejný sektor .....	13
1.3.2 Verejné statky .....	14
1.3.3 Verejné financie, verejné rozpočty .....	15
1.4 Verejné právo .....	16
1.4.1 Štátne (ústavné) právo .....	16
1.4.2 Správne právo.....	16
1.5 Riadenie (manažment) správy .....	18
2 VÝVOJ TEÓRIÍ VEREJNEJ SPRÁVY .....	22
2.1 Vládnutie a spravovanie v staroveku.....	23
2.1.1 Antické Grécko.....	24
2.1.2 Antický Rím .....	26
2.2 Vládnutie a spravovanie v stredoveku.....	28
2.2.1 Karolínsky model vládnutia .....	29
2.2.2 Panovnícka ústava .....	32
2.2.3 Patrimoniálna teória .....	32
2.3 Vládnutie a spravovanie v novoveku.....	34
2.3.1 Mestské štáty a správa miest .....	34
2.3.2 Feudálna rozdrobenosť .....	37
2.3.3 Teória svätej koruny.....	38
2.3.4 Teória stavovského štátu .....	39
2.3.5 Absolutizmus .....	40
2.3.6 Merkantilizmus.....	41
2.3.7 Teória spoločenskej zmluvy .....	42
2.3.8 Teória deľby moci .....	44
2.3.9 Kameralistika.....	45
2.3.10 Reformy začiatku 19. storočia vo Francúzsku a Prusku.....	49
2.3.11 Konštitucionalizmus .....	53
2.3.12 Teória právneho štátu .....	54
2.3.13 Správna veda .....	55
2.3.14 Rule of Law .....	58
2.4. Teórie verejnej správy v prvej polovici 20. storočia .....	60
2.4.1 Manažerizmus .....	60
2.4.2 Racionálna byrokracia .....	62
2.4.3 Právny pozitivizmus .....	63
2.4.4 Nový konštitucionalizmus verus legalizmus .....	64
2.4.5 Teória verejnej správy v Československu v prvej polovici 20. storočia.....	65
2.4.6 Teória verejnej správy v USA v prvej polovici 20. storočia .....	67
2.4.7 Inštitucionalizmus .....	70
2.5 Teórie verejnej správy v druhej polovici 20. storočia .....	72
2.5.1 Sovietsky model verejnej správy.....	72
2.5.2 Administratívne správanie.....	74
2.5.3 Sociologické vplyvy .....	75
2.5.4 Teória verejnej politiky .....	79
2.5.5 Nová verejná administratíva - New Public Administration (NPA) .....	79
2.5.6 Nové riadenie verejných vecí - New Public Management (NPM) .....	81

2.5.7 Teória verejnej voľby .....	84
2.5.8 Koncepcia post-NPM .....	85
2.5.9 Nové spravovanie vecí verejných - New Public Governance (NPG).....	86
2.5.10 Nová verejná služba - New Public Service (NPS).....	89
2.5.11 Dobré spravovanie - Good Governance .....	90
2.5.12 Behaviorálna verejná správa (BPA) .....	92
2.5.13 Neoweberiánsky štát.....	93
2.5.14 Tendencie vo vývoji teórií verejnej správy .....	93
3 TEÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY AKO INTERDISCIPLINÁRNA VEDA.....	95
3.1 Vplyvy na podoby vládnutia a spravovania.....	99
3.1.1 Kontexty teologické a filozofické .....	99
3.1.2 Kontexty právne .....	101
3.1.3 Kontexty ekonomické.....	105
3.2 Vplyvy na podoby verejnej správy .....	107
3.2.1 Kontext organizačných vied .....	108
3.2.2 Kontext psychologických vied .....	109
3.2.3 Kontext sociologických vied .....	110
3.2.4 Kontext politických vied .....	112
3.3 Interdisciplinárny charakter teórie verejnej správy .....	113
4 NOSITELIA VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY.....	115
4.1 Štátna správa.....	119
4.1.1 Ústredná štátna správa .....	120
4.1.2 Miestna štátna správa .....	129
4.2 Samospráva .....	131
4.2.1 Územná samospráva .....	131
4.2.2 Záujmová samospráva .....	133
4.2.3 Špeciálna samospráva.....	137
4.3 Ostatné verejnoprávne korporácie: verejnoprávne inštitúcie .....	141
4.4 Ostatní nositelia výkonu verejnej správy .....	145
4.5 Poskytovatelia služieb vo verejnom záujme.....	146
5 MODEL Y VEREJNEJ SPRÁVY .....	148
5.1 Verejná správa podľa foriem vlády .....	150
5.2 Verejná správa podľa vertikálnej del'by moci .....	151
5.2.1 Stupne (úrovne) verejnej správy.....	153
5.2.2 Duálny a spoločný model verejnej správy.....	154
5.3 Verejná správa podľa charakteru organizácie.....	156
5.4 Základné modely verejnej správy.....	157
5.4.1 Decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch.....	158
5.4.2 Centralizovaný model verejnej správy v silne regionalizovaných štátoch.....	159
5.4.3 Decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch.....	160
5.4.4 Centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch.....	163
6 PREMENY A REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY .....	166
6.1 Typológia reforiem verejnej správy .....	168
6.1.1 Jednokriteriálne typológie reforiem verejnej správy .....	168
6.1.2 Komplexné typológie reforiem verejnej správy .....	169
6.2 Vybrané aspekty reforiem verejnej správy .....	172
6.2.1 Rozsah verejnej správy.....	172
6.2.2 Centralizácia a decentralizácia, koncentrácia a dekoncentrácia verejnej správy.....	176
6.2.3 Debyrokratizácia verejnej správy .....	181
6.2.4 Konsolidácia a fragmentácia verejnej správy .....	185
ZÁVER.....	189
Literatúra .....	190
Abstrakt .....	208

*Verejná správa je ako rozprávkový strom. Rastú na ňom najrôznejšie plody: jablká, hrušky, čerešne, marhule ba aj figy a banány súčasne. A občan si ich len oberá: tu si odtrhne zelené jablčko (rodný list), tu voňavú hrušku (stavebné povolenie), tu naňho spadne prezretá marhula (pokuta za znečistenie životného prostredia) atď. Veľmi sa netrápi tým, prečo rastú rôzne plody na rôznych konároch a vlastne málo ho zaujíma čím sa tie konáre líšia... Preto - ak chceme tomuto stromu rozumieť a dobre ho pestovať, správne hnojiť a ošetrovať, prípadne aj štepiť či orezávať, aby nám prinášal krásne, skvelé a chutné ovocie, musíme ho poznať, musíme mu rozumieť. Musíme vedieť, čo sú jeho korene, kmeň, konáre, listy, kvety aj plody (základné pojmy teórie verejnej správy), k čomu slúžia (orgány a nositelia verejnej správy), ako bol tento zázračný strom rôznymi záhradníkmi pestovaný až do dnešnej podoby (vývoj verejnej správy), aké všelijaké odrody tohto stromu existujú (modely verejnej správy) ale aj to, ako ho ďalej pestovať, nepoškodiť, neskriviť, nezlomiť, ale rozvíjať... (reformy verejnej správy).*

*A o tom je táto učebnica, ktorá však - žiaľ - nie je knihou rozprávok.*

## ÚVOD

„Verejná správa je zložitým až neprehľadným spoločenským fenoménom. Pri jeho štúdiu vznikali a vznikajú stále nové pokusy definovať verejnú správu alebo aspoň popísať jej charakteristické znaky“ (Machajová a kol., 2014, s. 13). A E. Forsthoff dokonca tvrdil, že verejnú správu vôbec nemožno definovať, ale možno ju len opísať (Forsthoff, 1973, s. 1).

Pravdou je, že verejná správa je u nás aj vo svete veľmi dynamickým systémom, prechádzajúcim početnými reformami. Rovnako dynamicky sa rozvíja aj jej teória v procese, ktorý vyústil v súčasnosti už do štádia samostatnej vedeckej disciplíny. D. Klimovský pritom už pred viac ako 15 rokmi napísal vo svojej rozsiahlej učebnici verejnej správy, že „len samotné štúdium literatúry zaoberajúcej sa verejnou správou by dokázalo zabráť čitateľovi podstatnú časť jeho života. Vzhľadom na uvedené skutočnosti, nemožno tento učebný text chápať ako úplný obraz o verejnej správe“ (Klimovský 2008, s. 7) - a to platí aj o našej učebnici.

K štúdiu verejnej správy možno pristupovať viacerými spôsobmi: verejnú správu môžeme skúmať formou inštitucionálnych opisov, všímať si štruktúru a funkcie administratívneho aparátu; verejnú správu môžeme študovať formou analytických štúdií, predovšetkým kvantitatívne orientovaných analýz administratívnych procesov; verejnú správu môžeme skúmať prostredníctvom prípadových štúdií, zameraných na jej rôzne orgány (Rathod 2007, s. 1 - 2). R. B. Denhardt a D. L. Baker (2007) zase napríklad hovoria o piatich veľkých problémoch, ktorými sa zaoberá teória verejnej správy: 1. o vzťahu politiky a správy, 2. o vzťahu byrokracie a demokracie, 3. o vzťahu organizácie a riadenia, 4. o vzťahu teórie a praxe, 5. o teórii organizácie verejnej správy.

A potom ešte jedno konštatovanie z predslavu aktuálne najrozsiahlejšej a najkomplexnejšej medzinárodnej učebnice verejnej správy v Európe: „Verejná správa je príliš ovládaná jednou disciplínou; mala by však oveľa viac zohľadňovať viaceré disciplíny a vyústiť do vyváženého prístupu“ (Bouckaert 2018, s. ix). Tieto východiská sa môžu pritom nielen vzájomne dopĺňať, ale aj sklbiť, o čo sme sa pokúsili aj v tejto učebnici.

**V prvej kapitole** sa celkom vedome venujeme základným pojmom takým trochu „light“ štýlom, bez ambície ozrejmovvať tieto pojmy analyticky a vedecky detailne. Vychádzame z toho, že detailne a exaktne si ich poslucháči (ktorým je táto učebnica primárne určená) osvoja v priebehu ďalšieho štúdia - a ponúkať im náročné komplexné definície, prípadne aj s uvedením rozličných definičných prístupov rôznych autorov hneď pri vstupe by mohlo byť kontraproduktívne, však ne-

znamená, že predstavované pojmy by boli prezentované v rozpore s exaktnou vedeckosťou a presnosťou. Zároveň predovšetkým v tejto kapitole poukazujeme len rámcovo a všeobecne na previazanosť výuky verejnej správy a jej teórie s ďalšími otázkami, ktoré sú predmetom záujmu a výuky iných predmetov v rámci štúdia na našej fakulte.

Pôvodne sme pri zaraďovaní **druhej kapitoly** o vývoji teórií verejnej správy mali v úmysle písať o dvoch paralelných líniiach: o línii dejín verejnej správy a o línii dejín teórie verejnej správy, nakoľko vývoj v oboch týchto líniiach sa stále vzájomne prelína. Rozsah kapitoly i celej učebnice by však takto enormne narástol, preto sme sa rozhodli venovať pozornosť len vývoju teórií verejnej správy od antiky až po súčasnosť, pochopiteľne v primeranej proporcii tým väčšej pozornosti, čím je niektorá teória bližšia dnešku a teda aj aktuálnejšia. Čoskoro sa záujemcom dostane do rúk aj učebnica dejín verejnej správy: v tejto učebnici sme ale museli poukázať aspoň (najčastejšie) v poznámkach pod čiarou na niektoré reálie, sprevádzajúce v dejinách verejnej správy rozvoj jej teórií.

Vo vývoji teórií verejnej správy sa prelínajú vplyvy právnych, ekonomických a manažérskych, sociologických, psychologických i politických vied. V **tretej kapitole**, venovanej teórii verejnej správy ako interdisciplinárnej vede, identifikujeme dosah týchto vplyvov na podstatu interdisciplinarity teórie verejnej správy z hľadiska kritérií, ktoré sú dôležité pre profilovanie modernej verejnej správy, ktorá by mala byť právne legítimná, ekonomicky hospodárna, manažérsky funkčná, sociologicky otvorená, psychologicky ústretová, politicky participatívna atď.

Vo **štvrtnej kapitole** sa následne už detailnejšie venujeme štruktúre verejnej správy u nás, ale znovu s relevantnými presahmi aj do európskeho zahraničia. V hĺbke tejto prezentácie nechceme suplovať ani prednášky z ústavného či štátneho práva, ani zo správneho práva hmotného, ktoré sa niektorým otázkam venujú detailnejšie najmä z hľadiska právnych vied. Na druhej strane náš pohľad je v niektorých aspektoch širší a zameriava sa aj na otázky, ktoré sa v štandardných právnických prístupoch dostávajú niekedy na okraj pozornosti (napríklad niektoré otázky záujmovej či špeciálnej samosprávy, ale aj otázky verejnoprávných inštitúcií, ostatných nositeľov výkonu verejnej správy či poskytovateľov služieb vo verejnom záujme a pod.). Našou ambíciou tu je skutočne predstaviť celú škálu nositeľov výkonu verejnej správy a jednoznačne určiť, kto medzi nich ešte patrí (a prečo), čo - ako sa ukazuje - nie je v našej odbornej literatúre doposiaľ vždy celkom jasne identifikované.

**Piata kapitola** je venovaná rôznym modelom verejnej správy. Jej začiatok sa venuje rôznym klasifikáciám verejnej správy ako ich uvádzajú učebnice a rôzne iné pramene. Druhá polovica kapitoly uvádza praktické rozčlenenie európskych štátov na základe zvolených kritérií do dvoch skupín štátov unitárnych respektíve zložených a do dvoch skupín štátov, v ktorých je verejná správa organizovaná prevažne centralizovane a prevažne decentralizovane. Kombináciou týchto kritérií vznikli štyri modely verejnej správy, do ktorých možno začleniť všetky európske štáty.

Napokon **šiesta kapitola** je venovaná zmenám a reformám verejnej správy. Uvádzajú sa v nej rôzne teoretické klasifikácie a typológie reforiem, usporiadané buď podľa jedného kritéria alebo podľa viacerých kritérií. V druhej časti potom je venovaná pozornosť práve kritériám, ktoré hrajú kľúčovú rolu v reformách verejnej správy.

Učebnica je koncipovaná pre potreby štúdia rovnomenného predmetu všetkých študijných programov na Fakulte verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, aj keď s určitým stupňom diferencovaného využívania: primárne je určená pre poslucháčov bakalárskeho stupňa, kde by mala tvoriť základ a východisko pre ich vstup do štúdia verejnej správy, ale selektívne je využiteľná aj v magisterskom a doktorandskom stupni štúdia. Určite však môže byť zaujímavým čítaním aj pre iných odborných, ale i laických záujemcov. Učebnica pritom nadväzuje na autorove tematicky blízke publikácie z posledných viac ako dvoch desaťročí: na jej výslednej podobe však majú veľkú zásluhu aj kolegovia z našej fakulty, ktorí sa svojimi pripomienkami a návrhmi podieľali na jej kvalitatívnom vylepšení, menovite doc. Ing. Eva Výrostová, PhD., doc. Mgr. Iveta Jeleňová, PhD., PhDr. Jana Džuňová, PhD. a Mgr. Jozef Andrejčák, PhD. Všetkým patrí za ich ochotu a záujem autora srdečná vďaka.

## 1 ZÁKLADNÉ POJMY

**Slovo „verejný“** patrí k veľmi frekventovaným v našej slovnej zásobe. Stretávame sa s ním v tých najrozmanitejších spojeniach, ktoré môžeme vygoogliť a usporiadať do niekoľkých okruhov:

- ☐ verejná diskusia, verejná prezentácia, verejná komunikácia, verejná nahrávka, verejný dialóg, verejný prejav, verejný protest a pod. - tu akoby išlo o to, že ide o javy, prebiehajúce na verejnosti, súčasne pred očami alebo dokonca za účasti viacerých či mnohých ľudí;
- ☐ verejná bezpečnosť, verejný poriadok, verejný dozor, verejná kontrola a pod. - tu ani tak nejde o okamžitú prítomnosť viacerých či mnohých ľudí, ale skôr o to, že sa takto uspokojujú potreby viacerých či mnohých ľudí;
- ☐ verejná knižnica, verejná zeleň, verejná doprava, verejné osvetlenie, verejné klzisko, verejný telefón, verejný vodovod, verejný park, verejný záchod a pod. - ide o statky, ktoré akoby existovali samé osebe, slúžia však viacerým či mnohým ľuďom aj keď nie naraz, nie súčasne;
- ☐ verejný život, verejná sféra, verejný činiteľ, verejný funkcionár, verejný úrad, verejná správa, verejné orgány a pod. - tu ide už nie o statky, ale o inštitúcie, ktoré však nemajú slúžiť len viacerým či mnohým, ale majú slúžiť všetkým a rovnako;
- ☐ verejný majetok, verejné služby, verejné výdavky, verejné financie a pod. - tam zase ide o to, že sú výsledkom činnosti nie všetkých ale mnohých (aj keď nie rovnako, napríklad dane) a môžu slúžiť všetkým alebo niekedy aj mnohým (a takisto nie rovnako, ako napríklad meritné statky).

Aký je teda skutočný obsah slova „verejný“ vo vzťahu k pojmu „verejná správa“? Hoci stále ide o to isté slovo, cítime celkom zreteľné významové odtienky. Synonymický slovník slovenského jazyka uvádza nasledovné významy tohto prídavného mena:

1. ktorý sa týka celej spoločnosti (opak: súkromný): *verejný poriadok, verejný činiteľ, dbať na verejné blaho*,  
čiže aj spoločný, všeobecný (opak: individuálny): *spoločný, všeobecný záujem...*
2. ktorý sa koná, ktorý prebieha bez zatajenia (opak: tajný): *verejné hlasovanie*,  
čiže aj otvorený, neskrývaný, netajený, zjavný, zřejmý (opak: skrytý): *otvorený boj, neskrývaný obdiv; zjavné, skryté nepriateľstvo*,  
čiže aj očividný, viditeľný, badateľný (ktorý sa dá obvyčajne hneď vidieť): *je to očividné, viditeľné, badateľné klamstvo*;
3. týkajúci sa väčšiny, vlastný väčšine: *verejná mienka, vzbudiť verejné pohoršenie*, čiže aj všeobecný: *získal pre svoju vec všeobecný súhlas*,  
čiže aj rozšírený: *rozšírený názor o niečom*.

Ukazuje sa, že všetky tieto možnosti sú pre našu tému zaujímavé, aj keď v rôznych súvislostiach. Ale ani „Dr. Google“ ani akademický slovník nám veľa jednoznačnosti do poznania tu nepriniesli...

Podobná je situácia so **slovom „správa“**: často sa konštatuje jeho viacvýznamovosť (Seman - Jakab - Tekeli 2020, s. 36). V bežnej reči (alebo na Googli) sa stretávame s rôznymi spojeniami, ktoré môžeme takisto roztriediť do niekoľkých skupín:

- ☐ koloniálna správa, okupačná správa...
- ☐ autonómna správa, federálna správa, miestna správa...
- ☐ súdna správa, pamiatková správa, domová správa, správa ciest...
- ☐ byrokratická správa, politická správa...

Synonymický slovník slovenčiny zase uvádza, že „správou“ sa v slovenčine rozumie (počítať) nemáme na mysli správu ako zvesť, novinu, informáciu):

1. sústava zásad nástrojov, prostriedkov, ľudí, usmerňujúcich určitú činnosť: *správa závodu, teda aj vedenie: vedenie ústavu*;

2. osoba alebo inštitúcia, ktorá niečo spravuje: *lesná správa, domová správa*, teda aj riaditeľstvo: *riaditeľstvo školy*,  
teda aj administratíva: *pracovať v administratíve*,  
teda aj hovorovo zastarane: *direkcia: direkcia divadla*,  
teda aj úradníctvo (osoby vykonávajúce úrad),  
teda aj aparát (pracovníci výkonného orgánu): *štátny aparát...*

Ani tu nám ani „Dr. Google“ ani akademický slovník znovu veľmi nepomohli... Ale napríklad Sociologický slovník (1996) definuje správu ako administratívu, administráciu, resp. aj ako inštitucionalizovanú kontrolnú a regulatívnu činnosť, čo už znie lepšie. Aj v literatúre zo správneho práva či teórie riadenia nachádzame takúto formuláciu: „Pod pojmom správa rozumieme výkon, spravovanie, realizáciu určitých záležitostí“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 11, podobne Bolfíková 2017, s. 50 - 51).

Ešte sa tu však stretávame aj s pojmom *manažment*, ktorý sa populárne takisto spája so správou, ale v skutočnosti je skôr príbuzný s užším pojmom riadenie, ako to napríklad chápe aj manažment ľudských zdrojov<sup>1</sup>. Stretávame sa tu aj s chápaním manažérskej verejnej správy ako vednej disciplíny, spadajúcej do kontextu teórie riadenia (Szumowski 2014, s. 87).

Aký je teda obsah slovíčka „správa“ vo vzťahu k pojmu „verejná správa“?

Znamená v našom kontexte spojenie verejná správa to, že spravujeme verejnosť alebo že spravujeme verejne? Takáto otázka, aj keď sa zdá byť dosť netradičná, je plne legitímna: spravovať veci verejné by totiž bolo potrebné verejne – ale je tomu vždy tak?

Celý rad spojení poukazuje pritom na skutočnosť, že verejná správa, ktorej obrysy sa nám začínajú z týchto terminologických súvislostí vynárať, súvisí s výkonom celého radu „verejných“ činností, činností, na ktorých má záujem štát, spoločnosť, verejnosť...

**Verejnú správu charakterizuje všeobecne to, že sa vykonáva vo verejnom záujme.**

## **1.1 Verejný záujem a verejná moc**

### **1.1.1 Verejný záujem<sup>2</sup>**

Východiskovým a kľúčovým pojmom, s ktorým sa pri výkone verejnej správy budeme neustále stretávať, je pojem „verejný záujem“.

Stretávame sa s ním už v rímskom práve, ktoré sa delilo na

- právo súkromné (*ius privatum*), venujúce sa obhajobe záujmov jednotlivcov, teda obhajobe záujmov súkromných, pričom v súkromnoprávných vzťahoch majú vždy obe strany rovnaké (rovnocenné) postavenie,
- právo verejné (*ius publicum*), ktoré má na zreteli verejné záujmy, prospech verejnosti, štátu, spoločnosti: verejné právo vyjadruje právnu nadradenosť verejnej moci voči ostatným subjektom práva.

Vyvstáva však otázka: A čo rôzne skupinové záujmy? Možno ich automaticky považovať za záujmy *sui generis* verejné, ako sa to často v praxi stáva?

Tu sa dostáva do popredia **otázka legitimacy záujmov**, čiže otázka o pôvode opodstatnených záujmov, čo je téma z pohraničia politických a právnych vied (Konečný 2020). Klasifikácia záujmov na záujmy súkromné (individuálne) a verejné je napokon východiskom aj pre právne vedy (Ivančík 2020, s. 32), aj pre vedy ekonomické (Smith 2001, s. 16) a pod.

Východiskom pre teóriu verejnej správy sú už **skupinové (nadindividuálne) záujmy**, ktoré môžu byť legitimizované viacerými spôsobmi:

<sup>1</sup> Bližšie pozri KRAVČÁKOVÁ, Gabriela: Manažment ľudských zdrojov. Vysokoškolské skriptá. Košice: FVS UPJŠ, 2014.

<sup>2</sup> Bližšie pozri KONEČNÝ, Stanislav: Verejný záujem. Bratislava: Mayor, 2016.



□ ak ich základ tvoria podstatné, životne substancionálne, **osobné** záujmy jednotlivcov (k akým patrí ich vlastný život a jeho biopsychosociálny základ, charakterizovaný vekom, pohlavím, zdravím, ale aj etnicitou a pod., na ktorých sa zakladajú tzv. osobnostné práva: napríklad záujmy žien, záujmy detí, záujmy seniorov, záujmy etník a národov, záujmy skupín zdravotne postihnutých osôb a pod.), teda záujmy trvalé, sociologicky chápané ako vrozený status, od ktorého nemožno abstrahovať a ktorý tvorí prirodzenoprávny základ ľudských práv, potom hovoríme o **legitímnych rovnakých záujmoch** detí, žien, etník a pod. Znamená to potom napríklad, že **každý** má **rovnaké** právo na život, na zdravie a pod.;

□ ak ich základ tvoria kľúčové existenčné, **súkromné** záujmy jednotlivcov (napríklad záujmy ekonomické, vlastnícke, majetkové, profesijné a pod.), ktorí sa spájajú hľadajúc svoj **spoločný** prospech (ktorý však nemusí byť pre všetkých takto sa spájajúcich jednotlivcoch nevyhnutne rovnaký<sup>3</sup>), teda ide o záujmy stále, sociologicky chápané ako získaný (nadobudnutý) status, od ktorého možno len ťažko abstrahovať a tvorí podstatu najvýznamnejších občianskych práv (právo na majetok, na vzdelanie a pod.), potom hovoríme o **legitímnych spoločných záujmoch** vlastníkov, poistencov, lekárov, sudcov a pod.. Znamená to, že súkromné záujmy sa týkajú mnohých (nie bezpodmienečne všetkých) a **nemusia sa týkať všetkých ich individuálnych nositeľov rovnako** (nemožno predpokladať, že všetci budú mať rovnaký majetok či rovnaké vzdelanie, ale každý majetok si zaslúži rešpekt a ochranu podobne ako každá profesia a pod.);

□ ak ich záujmy tvoria **rôzne ďalšie záujmy jednotlivcov** (k akým patria rôzne záľuby, koníčky, názorové a kultúrne platformy a pod.), ktorí sa spájajú kvôli plneniu rôznych svojich ďalších rol a aktivít do rôznych neformálnych i formálnych skupín, umožňujúcim im uspokojovanie týchto svojich záujmov aj v interpersonálnych vzťahoch. Ide o záujmy väčšinou prechodné, oproti predchádzajúcim niekedy menej stabilné, ale aj tak dôležité, lebo vyplňajú svojou bohatou štruktúrou celý život. Ako legitímne vystupujú najmä vtedy, ak sú reprezentované, teda **legitimizované transparentnými štruktúrami** rôznych záujmových združení, spolkov a pod.

Pre **všetky** tieto typy nadindividuálnych záujmov platí, že **sa ich nositeľov týkajú priamo a bezprostredne**.

V modernej spoločnosti vstupujú do manifestovania a presadzovania rôznych skupinových záujmov politické strany, ktoré sa snažia spájať rôzne skupinové záujmy do podoby **politických záujmov**, ale ešte ani tie nemožno priamo a bezprostredne považovať za záujmy verejné.

K rozlišovaniu rôznych typov záujmov významne prispel americký pragmatický sociológ John Dewey, ktorý ešte v roku 1923 napísal:

*„Niekedy sa dôsledky obmedzujú na tých, čo sa priamo zúčastňujú na transakciách, ktoré ich prinášajú. V iných prípadoch majú oveľa širší dosah. Tak vznikajú dva druhy záujmov a nástrojov regulácie činnosti z hľadiska dôsledkov. V prvom sa záujem a kontrola obmedzujú na tých, ktorí sa na činnosti priamo zúčastňujú; v druhom sa rozširujú aj na tých, ktorí sa na danej činnosti priamo nepodieľajú. ... Tí čo sú nepriamo a vážne dotknutí – či už v dobrom alebo zlom – tvoria skupinu, ktorá stačí na to, aby si získala rešpekt a meno. Nazýva sa **verejnosť**“* (Dewey 2001, s. 67, 70 – 71).

Zatiaľ čo (legitímne) nadindividuálne záujmy sa týkajú ľudí „priamo a bezprostredne“ (lebo v jadre ide o ich osobné, súkromné či iné ich individuálne záujmy), verejnými záujmami sa stávajú až vtedy, keď sú legitimizované inými osobami, ktorých sa dotýkajú „nepriamo a vážne“, či „nesebecky“ (Rousseau 2002), „nezaujato“ (Lippmann 1955, s. 42).

**Rozlišovanie legitímnych skupinových a skutočných verejných záujmov je pre súčasnú verejnú správu kľúčové.**

Platí, že verejná politika rešpektuje legitímne nadindividuálne záujmy ako aj legitímne politické záujmy. Aj verejná správa ich rešpektuje, pokiaľ sú skutočne legitimizované

---

<sup>3</sup> Platí tu tzv. Paretovo optimum, že takýto skupinový záujem nemožno uplatňovať na úkor iného súkromného záujmu rovnakého druhu.

verejnosťou, čo znamená vôľovými aktami nielen tých osôb, ktorých sa týkajú priamo a bezprostredne, ale aj dostatočne reprezentatívnym súborom tých osôb, ktorých sa tieto záujmy týkajú len nepriamo, ale zato vážne.

Bežne sa stretávame s kvantitatívnym vymedzovaním verejného záujmu (všetci, mnohí, väčšina, stanovené percento, podiel). Petičná diarrhea, ktorá je niekedy vydávaná za prejav demokracie, je často len prejavom nezriadenej ambicióznosti nositeľov skupinových alebo niekedy dokonca individuálnych záujmov, pre podporu ktorých si získajú ďalšie osoby, ktorých sa však daný záujem týka rovnako priamo a bezprostredne. Čiže často ide len o (hoci aj masový) nesúhlas kaprov s vypúšťaním rybníka....<sup>4</sup>

**Legitimizácia verejnosťou** je teda nevyhnutná na to, aby legitímny skupinový záujem mohol byť považovaný za verejný záujem. Verejnosť, legitimizujúca verejné záujmy tým že potvrdí to, že aj keď sa je týkajú len nepriamo ale vážne, môže takto konať bezprostredne a priamo - napríklad, že ich akceptuje ako obsiahnuté v programe politickej strany, ktorej odovzdá **vo voľbách** svoje hlasy, ale **nielen vo voľbách**, i v referende, keď vysloví väčšinou svoj súhlas s referendovou otázkou, podobne aj v plebiscite, ale aj formou rôznych manifestácií, štrajkov (najmä generálneho štrajku), preukázateľne identifikovanou verejnou mienkou a pod. Formu petície môžeme považovať za potvrdenie verejného záujmu ale len vtedy, keď ju podporujú nielen tí, ktorých sa týka priamo a bezprostredne (lebo vtedy petícia potvrdzuje len legitímny skupinový záujem), ale aj významnou mierou ďalší petienti, ktorých sa týka nepriamo ale vážne, čo je niekedy ťažšie preukázateľné.

V histórii bol verejný záujem formulovaný rôznymi mechanizmami. V monarchiách bol pôvodne za verejný záujem (alebo jeho obdobu) považovaný záujem panovníka, neskôr sa na formulácii toho, čo má byť považované za verejný záujem podieľala i šľachta, cirkvi, neskôr aj mestá atď. V demokratických podmienkach sa verejné záujmy formujú ako spoločenský konsenzus a formulujú sa najmä prostredníctvom demokraticky konštituovaných orgánov verejnej moci.

Verejné záujmy legitimizuje napríklad aj **parlament**, ako reprezentant verejnosti (Judge - Leston-Bandeira 2018). „Vo voľbách sformovaná väčšina totiž práve prostredníctvom volieb získava na určitý vopred ustanovený čas legitimitu na prijímanie väčšinových štátnomocenských rozhodnutí“ (Orosz a kol. 2015, s. 29)<sup>5</sup>, predovšetkým zákonov, pričom podľa nálezu Ústavného ústavného súdu SR (sp. zn. PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011) práve **v zákone vyjadrený účel je možné považovať za verejný záujem**.

Zákon sám však vytvára len predpoklad legitimacy: aby mohol byť záujem považovaný za legitímny, nesmie porušovať zákon, musí byť legálny, ale niekedy to nestačí. Preto aj o úkonoch, vykonaných presne podľa litery zákona, musia niekedy rozhodovať súdy, pretože napríklad úkon bol vykonaný za podmienok, s ktorými zákonodarca nepočítal (a ani najdokonalejšie pozitívne právo nemôže predpokladať množstvo individuálnych odchýlok, vyskytujúcich sa pri aplikácii práva). A navyše, nie všetky verejné záujmy majú vyjadrenie vo forme zákonov. Práve preto legitimizácia verejnosťou, čiže súhlas tých, ktorých sa daná vec týka síce nepriamo, ale vážne, je predpokladom legitimacy rozhodnutí ale i legitimacy orgánov verejnej moci, ktoré tieto rozhodnutia v mene nás všetkých čiže vo verejnom záujme prijímajú.

**Verejný záujem oprávňuje a zaväzuje nositeľov verejnej moci. Najčastejšie má formu zákona alebo iného všeobecne záväzného legitímne prijatého a aj vynútiteľného právneho predpisu.**

---

<sup>4</sup> Kapry budú vždy proti vypusteniu rybníka (aj keď ho treba vypustiť napríklad pre potrebu rekonštrukcie jeho hrádze, aj keby jej pretrhnutie mohlo ohroziť široké okolie): vypustenie rybníka sa ich totiž týka priamo a bezprostredne. Ale o osude rybníka by mali rozhodovať aj iní jeho užívatelia, ktorých sa jeho existencia týka síce nepriamo, ale vážne (potenciálne ohrozenie iných tvorov). Práve záujem týchto užívateľov spoluvytvára verejný záujem, zatiaľ čo záujem kaprov „len“ legitímny skupinový záujem.

<sup>5</sup> Bližšie pozri: OROSZ, Ladislav a kol.: Volebné právo, Košice UPJŠ, 2015. Tiež: OROSZ, Ladislav: Teória Ústavy a ústavné systémy demokratických štátov. Košice: Šafárik Press, 2020

### 1.1.2 Verejná moc<sup>6</sup>

„Verejná správa, jej funkcie, ciele a úlohy vždy závisia od charakteristiky štátu a v praxi prijatého modelu del'by moci“ (Ochrana - Půček - Špaček 2015, s. 22). **Verejná moc** je sila, pomocou ktorej je možné regulovať konanie ľudí. Autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach iných subjektov – subjekt, o ktorého právach a povinnostiach rozhoduje verejná moc, orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohoto orgánu nezávisí od vôle subjektu. Verejná moc zahŕňa právo a schopnosť štátu používať donucovacie prostriedky na zabezpečenie dodržiavania verejného záujmu.

„Verejná správa je jedným z nástrojov verejnej moci“ (tamtiež, s. 27).

V literatúre sa chápanie moci spája s teoretickým prínosom nemeckého sociológa Maxa Webera (1864 - 1920), ktorý však rozlišoval moc (*Macht*) a panstvo, resp. vládnutie, či ešte skôr opanovanie, ovládanie (*Herrschaft*):

*„Moc reprezentuje každú šancu, presadiť v sociálnych vzťahoch vlastnú vôľu aj voči odporu, bez ohľadu na to, na čom je táto šanca založená. Vládnutie má znamenať šancu dosiahnuť pre daný príkaz s určitým obsahom poslušnosť identifikovateľných osôb; disciplína má znamenať šancu silou vopred premysleného postoja nájsť voči príkazu rýchlu, automatickú a šablónovitú poslušnosť identifikovateľnej množiny ľudí“ (Weber 1980, s. 27 - 28).*

Odkiaľ však berie verejná moc toto oprávnenie? Odpoveď nám dá čiastočne členenie verejnej moci na moc zákonodarnú, moc výkonnú a moc súdnu, ako ho identifikuje tzv. trojdeľenie moci ešte od čias Ch. L. Montesquieuu:

**Moc zákonodarná** vyjadruje predovšetkým legitimitu celej verejnej moci. Prostredníctvom demokratických mechanizmov (napr. volieb) odovzdáva občan časť svojej zvrchovanosti, správu tých svojich individuálnych záujmov, ktoré je ochotný podriaďovať záujmom verejným, zákonodarným orgánom, ktoré sú nositeľmi takto vznikajúcej moci zákonodarnej – parlamentu, ale aj iným zastupiteľským zborom. Zákony a iné všeobecne záväzné predpisy, prijímané zákonodarnými zbormi, vyjadrujú normatívnym spôsobom verejné záujmy na príslušnej úrovni pôsobnosti daného **orgánu zákonodarnej moci**.

**Moc výkonná** je činnosťou výkonných orgánov verejnej moci, vykonávaná vo verejnej záujme v rozsahu existujúceho právneho poriadku, t. j. v súlade so zákonmi. Orgánmi moci výkonnej sú **orgány verejnej správy**. Vrcholným orgánom výkonnej moci v štáte je spravidla vláda. Verejnú moc v štáte realizujú okrem orgánov štátu aj niektoré ďalšie samosprávne a verejnoprávne korporácie. Verejná správa môže byť však považovaná aj za užšiu oblasť výkonnej moci, najmä ak ju skúmame s ohľadom na jej výsledky (Patyi - Rixer 2014, s. 21).

**Moc súdna**, ktorú vykonávajú orgány súdnej moci a súdnej správy, má za úlohu posudzovať súlad konania rôznych fyzických a právnických osôb so zákonom, chrániť pred porušovaním zákonov a pod.

„V nedemokratických systémoch výkonná moc dominuje nad zákonodarnou a súdnou mocou, alebo dochádza k zlúčeniu týchto mocí do jedného orgánu (napr. Politické byro Ústredného výboru Komunistickej strany Sovietskeho zväzu), alebo v extrémnych prípadoch do jednej osoby (napr. Josif Stalin, Mao Ce-tung)“ (Marzęcki 2018, s. 103). V súčasných demokratických systémoch sa rešpektuje vzájomné oddelenie týchto troch mocí, hoci sa (najmä ak porovnávame európske kontinentálne systémy a systémy vo Veľkej Británii, krajinách Britského spoločenstva národov, v Spojených štátoch amerických a pod.), hranice medzi „mocami“ (napríklad medzi mocou zákonodarnou a mocou súdnou) sú koncipované s rozdielnou intenzitou, čo spôsobuje aj niektoré rozdiely z hľadiska teórie, ale i praxe verejnej správy, ako sa o tom zmienime v ďalších kapitolách.

---

<sup>6</sup> Bližšie pozri: OROSZ, Ladislav: Základy štátovedy. Košice: FVS UPJŠ, 2021.

V niektorých novších prístupoch sa ako relatívne samostatná moc vyčleňuje **moc kontrolná** (reprezentovaná špecializovanými orgánmi kontroly, auditu a pod.), ktorá má niektoré odlišnosti aj od moci výkonnej (nejde v nej o výkon verejnej správy, ale o kontrolu všetkých druhov verejnej moci) aj od moci súdnej<sup>7</sup>.

Orgány moci zákonodarnej, moci výkonnej, moci súdnej (a kontrolnej) tvoria spoločne **sústavu orgánov verejnej moci**.

Orgány verejnej správy tvoria teda jednu z častí orgánov verejnej moci – verejná správa je subsystémom verejnej moci.

*„Verejná moc je inštitucionalizovaná (formalizovaná) moc, ktorá je založená na formálnych pravidlách, t. j. na určitom normatívnom systéme, ktorého normy sú vynútitelne použitím verejnoprávnych prostriedkov donútenia. Kľúčovou zložkou verejnej moci je štátna moc, ide o formu výkonu verejnej moci vykonávanú priamo orgánmi štátu, resp. inými štátom zriadenými inštitúciami. Verejná moc je však širší pojem ako štátna moc, keďže popri štátnej moci zahŕňa aj moc iných verejnoprávnych korporácií“ (Orosz 2021, s. 18).*

Štátne orgány tvoria pritom spolu s mocenskými zložkami (polícia, armáda...) a rôznymi štátnymi organizáciami a zariadeniami tzv. **štátny mechanizmus**.

**Legitimita orgánov verejnej moci sa odvodzuje od legitimacy záujmov, ktoré realizuje. Verejná moc sa realizáciou verejných záujmov nielen získava, ale aj udržiava: ak verejná moc prestane konať v duchu naplňovania verejných záujmov, stáva sa nelegitímnu (aj keď sa naďalej môže javiť legálnou) a takúto verejnú moc má verejnosť právo odstrániť.**

## 1.2 Verejná správa a verejná politika

Verejná politika tým, že identifikuje verejné záujmy a identifikuje spôsoby ich realizácie, vymedzuje aj štruktúru verejnej správy - pričom zase verejná správa je hlavným realizátorom verejnej politiky.

### 1.2.1 Verejná správa

Po tom, čo sme vymedzili rámec nášho prístupu k pojmu „verejný“ a aj kontext, v ktorom verejná správa pôsobí, potrebujeme si teraz už bližšie, detailnejšie a presnejšie ozrejmiť aj význam pojmu „správa“.

**Správa** je sústavné a cieľavedomé zabezpečovanie funkčnosti určitého systému., je to „koordinácia ľudských činností k určitému cieľu“ (Vítek 2004, s. 188). V zmysle, ktorý sa vzťahuje k predmetu nášho záujmu, správa predstavuje činnosť, vykonávanú na základe vôľových aktov a smerujúcu k obhajobe či ochrane vlastných záujmov konajúceho subjektu. Môže pritom ísť o záujmy individuálne, skupinové i verejné.

Správa je pritom vždy činnosť vykonávaná subjektami, ktoré sú pri tejto svojej činnosti viazané zákonmi, príkazmi, nariadeniami alebo inými vôľovými aktmi. Preto je dôležité rozlišovať, kto takéto vôľové akty smerom k správe vydáva – a z nášho pohľadu aj to, o aké mechanizmy legitímneho vyjadrovania verejných záujmov na rôznych úrovniach sa vydávanie týchto vôľových aktov opiera. „Zvyčajne tento cieľ definuje parlament, ktorý má právomoc tvoriť, zrušiť správne orgány a uložiť im konkrétne úlohy“ (Gierszewski 2012, s. 21), ale s prechodom politického mys-

lenia smerom k otvorenej verejnej politike sa na formulovaní cieľov aj pre verejnú správu významnou mierou podieľa celý rad ďalších aktérov a v konečnom dôsledku celá verejnosť.

---

<sup>7</sup> V našich podmienkach sa to týka napríklad postavenia prokuratúry, ktorá je v zmysle ústavy univerzálnym orgánom ochrany práva, nemôže však meniť súdne rozhodnutia, nie je teda striktnou súčasťou moci súdnej. Je zaraďovaná medzi špecifické štátne orgány spolu s nezávislou kontrolou (Najvyšší kontrolný úrad) a ombudsmanom (Hencovská - Jesenko 2010, s. 38 - 41), prípadne tiež Najvyšším kontrolným úradom (Orosz 2021, s. 148 - 152)

V právnickej literatúre sa pojmom správa označuje činnosť, realizovaná na základe určitých vôľových aktov – príkazov, nariadení, zákonov a pod. „Vo všeobecnosti sa slovom správa rozumie každá zámerná a uvedomelá činnosť, ktorej účelom je dosiahnuť a udržiavať určité usporiadanie predmetu správy“ (Hutta In: Machajová a kol. 2007, s. 12).

**Súkromná správa** je činnosťou, ktorú vykonávame často pri zariaďovaní bežných záležitostí nášho každodenného života. V banke podpisujeme príkaz na úhradu z nášho účtu, podpisujeme poisťnú zmluvu na naše auto, dohovráame sa so susedom, aby vyberal našu poštovú schránku počas dovolenky – to všetko sú akty súkromnej správy, akty, ktorými spravujeme náš majetok, naše práva. „Súkromná správa sa najčastejšie spája s hospodárskou aktivitou fyzických osôb alebo právnických osôb“ (Machajová a kol. 2014, s. 16). Pri výkone súkromnej správy sme právnym poriadkom viazaní len negatívne, to znamená, že môžeme konať tak, ako nám to zákon nezakazuje. Ústava Slovenskej republiky v čl. 3 ods. 3 uvádza, že „každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“. Vôľové akty, ktorými túto správu vykonávame, majú podobu formálnych i neformálnych dohôd, príkazov a pod. „Súkromná správa spravuje len súkromné záležitosti, vykonávajú ju súkromné osoby, ktoré sledujú vlastné ciele“ (Škultéty 2008, s. 20).

**Verejná správa** sa týka – všeobecne povedané – správy vecí verejných, vykonávaná vo verejnom záujme (Machajová a kol. 2014, s. 14). Pri výkone verejnej správy je subjekt, ktorý ju vykonáva, viazaný právnym poriadkom pozitívne, t. j. môže konať len v rámci zákona (ktorý normatívne vyjadruje verejný záujem, formulovaný legitímne zvoleným zákonodarným zborom). Ústava Slovenskej republiky v tomto kontexte v čl. 3 ods. 2 uvádza: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“.

V literatúre sa stretávame s veľmi rôznorodými pokusmi vymedziť verejnú správu či už negatívne alebo pozitívne (Seman - Jakab - Tekeli 2020, s. 37 - 38). Tzv. negatívne vymedzenie verejnej správy (koncept tzv. veľkého zvyšku) uvádzal už O. Mayer, ktorý vo svojom diele *Deutsches Verwaltungsrecht*, pôvodne vydanom v rokoch 1895/1896, uviedol, že verejná správa je činnosť štátu zameraná na realizáciu životných cieľov podľa vlastného právneho poriadku, ktorá nie je ani zákonodarstvom, ani súdnictvom (Mayer 2004, s. 7). Opačný extrém predstavuje napríklad široké pozitívne vymedzenie, ktoré uvádza J. M. Pfiffner: „Verejná správa pozostáva z vykonávania činností štátnej správy, či už sa týka prevádzky röntgenového zariadenia alebo razenia peňazí ... Verejná správa ďalej koordinuje úsilie ľudí tak, aby prostredníctvom spolupráce boli schopní plniť pridelené úlohy ... a zahŕňa riadenie, usmerňovanie a dohľad nad činnosťou tisícov alebo dokonca miliónov zamestnancov tak, aby ich úsilie prinášalo požadované výsledky“ (Pfiffner 1946, s. 6).

Poľský politologický lexikón uvádza: „Verejná správa (latinsky *ministrare* - slúžiť, slúžiť; *administro* - riadiť, spravovať, predpona *ad-* má dávať deju charakteristiku potenciálnej účelnosti). Je to komplex činností, aktivít, organizačných i výkonných, vykonávaných v prospech verejného záujmu rôznymi subjektmi, orgánmi a inštitúciami na základe zákona a v zákonom stanovených formách; systém zložený z ľudí, organizovaný za účelom nepretržitej a systematickej realizácie spoločného dobra ako verejného poslanca, pozostávajúci najmä z každodenného vykonávania zákonov“ (Ciszewska 2018, s. 12).

Súčasný chápanie verejnej správy sa už charakterizuje ako „vládnutie alebo správa verejných vecí za aktívnej účasti občanov a v ich prospech“ (Hendrych a kol. 2014, s. 11). Ak je správa činnosťou, smerujúcou k dosiahnutiu určitého cieľa, potom je týmto cieľom v prípade verejnej správy práve tento prospech občanov, čiže verejný záujem. Vzhľadom k pluralite verejných záujmov (Konečný 2021, s. 77), môžeme upresniť, že ide vždy o verejný záujem „príslušného celku“. Ciele, ktorých plnenie je úlohou verejnej správy, si spravidla verejná správa nestanovuje sama, ale vyplývajú jej spravidla zo zákonov, ktoré prijíma moc zákonodarná (Skulová 2014, s. 72).

Oproti minulosti, keď boli verejné záujmy a záujmy súkromné, a tým aj verejná správa a správa súkromná vnímané často ako protikladné, v súčasnosti sa ich vzťah vníma skôr ako komplementárny, vzájomne sa dopĺňujúci. Vyjadrením tejto skutočnosti je aj proces, v ktorom dochá-

dza aj k prenosu funkcií štátu vo verejnej správe na iné verejnoprávne korporácie. Činnosť subjektov verejnej správy vo vzťahu k fyzickým alebo právnickým osobám sa pritom chápe ako určitý **druh služby**<sup>8</sup>.

Aj keď sa niekedy uvádza, že „doposiaľ neexistuje univerzálna definícia verejnej správy“ (Machyniak 2020, s. 10), pri vymedzovaní obsahu pojmu verejná správa môžeme vnímať jej

□ funkčný aspekt – vtedy vnímame verejnú správu ako výkon činností správneho charakteru, ako obstarávanie verejných úloh alebo činností, sledujúcich verejný záujem (vtedy tu ide skôr o „spravovanie“)<sup>9</sup>,

□ organizačný aspekt – vtedy vnímame verejnú správu ako sústavu orgánov, ako súbor inštitúcií (zabezpečujúcich toto „spravovanie“).

V doterajšej odbornej literatúre sa teda objavuje dvojaké chápanie verejnej správy: buď ako procesu, ako činností (keď hovoríme o formálnom chápaní verejnej správy) alebo ako systému inštitúcií, orgánov verejnej správy (keď hovoríme o materiálnom chápaní verejnej správy), čiže ešte inak ako tzv. funkčné (funkcionálne) a inštitucionálne vymedzenie verejnej správy<sup>10</sup>. Materiálne chápaná verejná správa môže byť pritom vymedzená pozitívne (ako štátne úrady a inštitúcie, samosprávne orgány a ďalšie) alebo negatívne (ako inštitúcie, vykonávajúce činnosť, ktorú nemožno kvalifikovať ako moc zákonodarnú alebo súdnu) (Hendrych a kol. 2014, s. 14 - 15).

Niekedy sa organizačné chápanie verejnej správy chápe aj ako jej statický aspekt, zatiaľ čo funkčné chápanie ako jej dynamický aspekt (Hašanová - Dudor 2021, s. 11).

V moderných teóriách sa zároveň presadzuje chápanie správy, ako činnosti správnych úradov (Pomahač 2011, s. 21), ako činnosti inštitúcií, ako sústavy formálnych organizácií. „Predmetom verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny je inštitucionálne usporiadanie poskytovania verejných služieb vo verejnom záujme“ (Adamcová 2018, s. 39). Táto línia je pritom súbežná s líniou skúmania byrokracie ako profesijnej skupiny vykonávajúcej verejnú správu, ale aj od skúmania administratívy<sup>11</sup>, chápanej ako proces, ktorý sa prostredníctvom plánovania, organizácie, vykonávania a kontroly zdrojov snaží dosiahnuť efektívnejšie využitie na dosiahnutie cieľov inštitúcie. „Obzvlášť závažným problémom formálnych organizácií však je, že často práve opatrenia, ktoré boli zavedené na zvýšenie efektívnosti organizácie, vytvárajú situáciu, ktorá potláča alebo priamo narúša stanovené ciele. Tieto nefunkčné vplyvy sa označujú termínom byrokratizácia“ (Keller 1996, s. 13). Niekedy sa dokonca stotožňuje pojem administratíva s pojmom verejná správa (Sičáková-Beblová - Ondrušová - Klimovský - Jacko 2010, s. 3). Týmto aspektom sa budeme venovať podrobnejšie v ďalších kapitolách tejto učebnice.

Podľa toho, ktorý aspekt dominuje, môžeme konštatovať, že **verejná správa je činnosť alebo sústava výkonných orgánov verejnej moci, vykonávaná vo verejnom záujme v rozsahu existujúceho právneho poriadku**.

<sup>8</sup> Verejná správa z hľadiska odvetvovej klasifikácie ekonomických činností (OKEČ) je zaradená do terciárneho sektora, teda medzi odvetvia služieb spolu s obranou a povinným sociálnym poistením, niektoré segmenty verejnej správy sú však zaradené pod iné časti odvetví služieb (napríklad archívy pod kultúrou a pod.).

<sup>9</sup> Funkčné usporiadanie vymedzuje napr. M. Gašpar ako „prvotné usporiadanie prostriedkov tak, aby sa dali využívať v záujme danej politickej komunity (štátu, regiónu, okresu, mesta či obce)“ (Gašpar 1993, s. 16).

<sup>10</sup> „Zatiaľ čo verejnou správou v **materiálnom zmysle** je označovaný súhrn všetkých správnych činností, predmetne súvisiacich s vládutím na ústrednej aj miestnej úrovni a s poskytovaním verejných služieb, verejná správa **vo formálnom zmysle** je činnosťou organizačných jednotiek a osôb, ktorými sú buď správne úrady ako priami nositelia verejnej správy, alebo úradné osoby, vykonávajúce úkony správneho charakteru, alebo zariadenia v postavení nepriamych subjektov verejnej správy“ (Pomahač a kol. 2013, s. 55). „Pojem verejná správa pomáhajú vymedziť tieto dva základné princípy: • materiálny (označuje sa tiež ako funkčný alebo i dynamický), • formálny (označuje sa tiež ako inštitucionálny, organizačný či statický) (Machajová a kol. 2014, s. 17).

<sup>11</sup> V tomto kontexte sa objavuje aj pojem „verejná administratíva“ (Sičáková-Beblová - Ondrušová - Klimovský - Jacko 2010, s. 1).

## 1.2.2 Verejná politika

Verejná správa bola pôvodne výlučne alebo takmer výlučne vecou štátu, pretože štát bol považovaný za jediného legitímneho reprezentanta verejných záujmov. Rovnako politika minimálne od čias, keď Aristoteles (384 - 322 pred n. l.) napísal svoju Politiku a človeka nazval *zoon politikon*, bola záležitosťou politických elít, pre ktoré bola verejnosť len objektom politického rozhodovania. Až v druhej polovici minulého storočia začala do politického diskurzu vstupovať aj verejnosť a občianska spoločnosť. Politika sa stáva verejnou politikou a okrem politických elít ju spoluvytvárajú aj početní ďalší „nepolitickí“ aktéri, jej predmetom už nie je len moc, ale oveľa viac záujem (a najmä verejný záujem) - a okrem štátu a jeho politického systému sa stále viac venuje aj ostatným dimenziám štátnosti, ale aj trhu a občianskej spoločnosti (Konečný 2021).

To všetko - pochopiteľne - nemohlo ostať bez dopadu na fungovanie verejnej správy.

Z hľadiska vzťahu verejných záujmov (ich legality) a štátu sú (aj z hľadiska organizácie verejnej správy) dôležité **formy vlády**, ktoré v princípe delíme na demokratické a nedemokratické<sup>12</sup>.

**Nedemokratické formy vlády** sú také, pri ktorých vládne jednotlivec alebo úzka skupina. Pri vláde jednotlivca hovoríme o **autoritatívnych** formách vlády (absolutistická monarchia, aristokracia, plutokracia, oligarchia), pri vláдах úzkych skupín (napr. jednej politickej strany) o **totalitných** vláдах (napr. fašistická vláda, komunistická vláda). Autoritatívne vlády sa spravidla obmedzujú len na politickú kontrolu štátu bez toho, aby sa usilovali o celkové ovládnutie života v spoločnosti. Totalitné vlády sa snažia podriadiť celý život spoločnosti svojej ideológii, selektujú napríklad verejné záujmy podľa ideologického hľadiska a vytvárajú priestor len pre presadzovanie tých verejných záujmov, ktoré vyhovujú ich ideológiám.

**Demokratické formy vlády** predpokladajú účasť občanov na riadení štátu, ktorá môže byť priama alebo nepriama. **Priama demokracia** umožňuje občanom priamo rozhodovať o veciach spoločného záujmu, o veciach verejných – využíva na to rôzne formy všeľudového hlasovania, referenda, plebiscit a pod. ale aj zapojením neštátnych aktérov do spravovania. **Nepriama, zastupiteľská demokracia** umožňuje účasť občanov na rozhodovaní o veciach verejných prostredníctvom volených zástupcov. Zdrojom moci ostávajú občania, nositeľmi moci sú zvolení zástupcovia. Na úrovni štátu vytvárajú reprezentatívny orgán – parlament, ktorý je takto zároveň legitímnym orgánom zákonodarnej moci v štáte.

Mechanizmy priamej i nepriamej demokracie sa okrem celoštátnej úrovne uplatňujú aj na úrovni regionálnej a miestnej – legitimita moci na týchto úrovniach však musí byť okrem demokratického charakteru ich kreovania odvodená alebo inak zviazaná aj s legitimitou štátnou – t. j. existencia týchto orgánov moci musí byť zakotvená v zákonodarstve štátu, najčastejšie v jeho ústave.

Nepriama demokracia predpokladá pluralitný **politický systém**, t. j. taký systém volieb, v ktorom sa o hlasy občanov – voličov uchádzajú najmenej dve politické strany, medzi ktorými majú občania možnosť výberu, možnosť voľby. V takto chápanom mechanizme zohrávali teda rolu najmä politické strany, ktoré v parlamentných voľbách prostredníctvom svojich programov získavali legitimitu pre presadzovanie určitých verejných záujmov, prezentovaných vo svojich politických programoch.

Popri modeli politicky organizovanej spoločnosti sa však dostáva v posledných rokoch do popredia stále viac aj **model občianskej spoločnosti**, v ktorej sa za legitímnych reprezentantov špecifických, napríklad aj menšinových, spoločenských záujmov považujú stále viac aj iné, neštátne subjekty. Niektoré z nich (odborné združenia a pod.) sa postupne zapájajú do plnenia funkcií vo verejnej správe, ktoré pôvodne patrili výlučne štátu.

Práve zapájanie sa týchto subjektov do prezentácie verejných záujmov je základným znakom **verejnej politiky**<sup>13</sup>. Tu sa uplatňuje druhý význam pojmu „súkromný“: na rozdiel od

<sup>12</sup> Bližšie pozri: DŽATKOVÁ, Veronika: Vybrané kapitoly z politológie. Košice: UPJŠ, 2017

<sup>13</sup> Pozri bližšie: KONEČNÝ, Stanislav: Teória verejnej politiky. Košice: ŠafárikPress, 2022.

politiky, realizovanej prostredníctvom politických subjektov (a v tomto zmysle „neverejnej“, kvázi „utajenej“) prináša verejná politika aj mechanizmy takého identifikovania, prezentovania a presadzovania legitímnych (aj skupinových) záujmov, ktoré nenašli svoje legitímne vyjadrenie v systéme politického sprostredkovania verejných záujmov. Inak povedané: nejaký záujem určitej (a možno aj veľkej) skupiny ľudí, dokonca možno aj celej spoločnosti, ktorý cez mechanizmus volieb, cez systém zastupiteľských zborov, vlád atď. nedokáže presadiť a teda ostáva svojim spôsobom „neverejný“, navonok „utajený“, sa môže zviditeľniť cez iné mechanizmy, systémy a štruktúry. Sú to často práve mechanizmy a štruktúry občianskej spoločnosti – participatívne aktivity občianskych štruktúr a pod.

### 1.3 Verejná ekonómia<sup>14</sup>

Celý rad ekonomických pojmov a kategórií takisto obsahuje prívlastok „verejný“ a viaceré z nich majú priamu alebo nepriamu väzbu na oblasť verejnej správy.

Prvým z takýchto pojmov je zrejme „verejná ekonómia“, ktorá sa zaoberá tou časťou národného hospodárstva, v rámci ktorej sa uplatňuje verejná moc, o ktorej sme sa už zmienili vyššie. Keďže verejná moc zahŕňa právo a schopnosť štátu používať donucovacie prostriedky na zabezpečenie verejných záujmov, vo verejnej ekonómii sa to prejavuje pri alokačných a redistribučných rozhodnutiach (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 22). Verejná ekonómia ako vedná disciplína aplikuje a špecifikuje základné časti makro a mikroekonomickej teórie na problematiku verejných financií a organizácie verejnej sféry.

Verejná ekonómia sa prelína s „verejnou ekonomikou“, ktorej predmetom skúmania je fungovanie verejného sektora, jeho špecifika a vzťahy k ostatným častiam národného hospodárstva (Varadzin 2020, s. 15). Je to teda „aplikovaná vedná disciplína, ktorá využíva poznatky verejnej ekonómie pri skúmaní štruktúry a zákonitostí verejného sektora, do ktorých sú na základe daných alokačných pravidiel a alokačných procesov v danej spoločnosti alokované vzácne zdroje“ (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 23).

Na verejnú ekonómiu teda nadväzuje teória verejného sektora a teória verejnej voľby, na ekonomiku verejného sektora ekonomiky jednotlivých oblastí verejného sektora a na verejné financie napríklad aj financovanie územnej samosprávy (Strecková 1998, s. 6 - 9) a celej verejnej správy<sup>15</sup>.

**Verejná ekonómia sa teda týka fungovania verejného sektora a jeho jednotlivých súčastí.**

Základným východiskom ekonomických javov je pritom súkromný záujem. Už Adam Smith vo svojom Bohatstve národov napísal tie slávne riadky:

*„To, že na nás každý deň čaká večera, nezáleží od láskavosti či dobroty mäsiara, pivovárnika alebo pekára, ale od toho, že každý z nich sleduje svoj vlastný záujem. Nespoliehajme sa na ich ľudskosť, ale na ich sebeckosť a neho vyme im o svojich potrebách, ale o výhodách, ktoré z tejto výmeny vyplynú im. Tým, že sledujú len svoj vlastný záujem, slúžia často záujmom spoločnosti účinnejšie, než keby sa o to vedome usilovali“ (Smith 2001, s. 16).*

Súkromné záujmy sa takto realizujú prostredníctvom súkromného (trhového) sektora ekonomiky, zatiaľ čo verejné záujmy predovšetkým prostredníctvom verejného sektora ekonomiky.

„Verejná ekonómia sa úzko prelína (a niekedy aj stotožňuje) s verejnou ekonomikou, kde predmetom skúmania je fungovanie verejného sektora ako celku, jeho špecifiká a vzťahov k os-

<sup>14</sup> Pozri bližšie: BOBÁKOVÁ, Viktória: Makroekonómia. Košice: UPJŠ, 2017.

<sup>15</sup> „Význam verejnej správy nespočíva v jej kvantitatívnej váhe v profile hospodárstva, ale v jej kvalitatívnom význame. Je však vždy potrebné rozlišovať, kedy ide o hospodárenie (najmä financie) orgánu verejnej správy ako takej (štat so svojimi funkciami, napr. v školstve, zdravotníctve a pod.) a kedy ide o vlastné hospodárenie verejnej správy (hospodárenie inštitúcií verejnej správy)“ (Halásková 2007, s. 6).



tatným častiam národného hospodárstva“ (Varadzin 2020, s. 15).

Z pohľadu verejnej správy je dôležité rozlišovať javy makroekonomické a mikroekonomické. V súčasnosti vnímame ako bližší kontext makroekonomický, ktorý ma bližšie k skúmaniu ekonomických javov, procesov a zákonov z hľadiska celku, ktorým môže byť napríklad štát. Tento pohľad sa však v ekonomickej teórii presadil výraznejšie až v poslednom storočí. Mikroekonomický pohľad, skúmajúci správanie jednotlivých ekonomických subjektov - jednotlivcov, domácností, firmy (medzi ktoré však môže patriť aj štát, keď vystupuje ako podnikateľ), orientuje ich činnosť na dosiahnutie čo najväčšej užitočnosti (Bobáková 2017, s. 23; Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 10 - 11). Štát vystupuje ako jeden z ekonomických subjektov, ktorý má však „moc donútiť ostatné ekonomické subjekty, aby nerobili to, čo vo vzťahu k vlastnej úžitkovej funkcii považujú za prospešné ... A tiež má moc donútiť ostatné ekonomické subjekty, aby robili to, čo vo vzťahu k vlastnej úžitkovej funkcii nepovažujú za prospešné“ (Bobáková - Výrostová 2013, s. 9) - čím štát môže uplatniť svoj vplyv na vývoj makroekonomických agregátnych veličín. Správne fungovanie týchto mechanizmov však predpokladá znalosť aj mikroekonomických procesov, vrátane fungovania podniku ako „základnej bunky národného hospodárstva“ (Čepelová - Výrostová - Guzyová 2009, s. 7)<sup>16</sup>.

### 1.3.1 Verejný sektor<sup>17</sup>

„Verejným sektorom rozumieme tú oblasť spoločenskej reality, ktorá sa nachádza vo verejnom vlastníctve, v ktorej sa z politického hľadiska rozhoduje verejnou voľbou a uplatňuje sa v nej verejná kontrola, pričom účelom fungovania verejného sektora je naplňovanie verejného záujmu a správa vecí verejných“ (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 68). Podľa metodiky Medzinárodného menového fondu sa verejný sektor skladá zo sektora vládnych inštitúcií (čiže centrálnych orgánov) a miestnej správy (teda tak miestnej štátnej správy ako aj územnej samosprávy), ovládaných subjektov známych ako verejné spoločnosti, ktoré sa podieľajú na činnosti vládnych organizácií. Verejný sektor má za úlohu zabezpečovať verejné statky v dostatočnej kvalite a v dostatočnom množstve (Mihalčová a kol. 2012, s. 220).

**Nositelia verejnej správy zabezpečujú verejné služby**, ktoré produkuje prevažne **verejný sektor** národného hospodárstva.

Treba si predovšetkým ozrejmiť, v čom je tento sektor „verejný“? Pojmom „verejný sektor“ sa označuje

- ☐ jednak podsystém spoločenského života, ktorý vychádza z existencie verejných záujmov, správy vecí verejných a verejnej kontroly;
- ☐ jednak podsystém národného hospodárstva, zameraný na tvorbu a poskytovanie verejných statkov občanom, financovaný v plnom rozsahu alebo čiastočne z verejných prostriedkov, zameraný na netrhové poskytovanie služieb, rozsah poskytovania ktorých je vymedzovaný prostredníctvom demokratických rozhodovacích procesov.

V oboch týchto prístupoch teda vidíme, že pojem „verejný“ je tu používaný jednoznačne ústrojne a zväčša sa skutočne opiera o to, že daný záujem, vec, kontrola, statok, prostriedok majú oporu v zákonnej úprave, vyjadrujúcej ich verejný charakter.

K špecifikám verejného sektora (oproti sektoru súkromnému) patria skutočnosti ako napríklad:

- ☐ neexistuje tu hospodárska súťaž, takže neexistujú mechanizmy, ktoré by si vynútili zníženie nákladov a opatrenia na dosiahnutie efektívnosti,
- ☐ ciele jednotlivých inštitúcií často nie sú merateľné, takže je ťažké určiť, či fungujú efektívne,
- ☐ finančné možnosti jednotlivých inštitúcií závisia od stavu verejných financií, a nie od kvality poskytovaných služieb,

<sup>16</sup> Pozri bližšie: ČEPELOVÁ, Anna - VÝROSTOVÁ, Eva - GUZYOVÁ, Kristína: Vybrané kapitoly z manažérskej ekonomiky. Košice: UPJŠ, 2009.

<sup>17</sup> Pozri bližšie: ČEPELOVÁ, Anna: Ekonomia verejného sektora. Košice: UPJŠ, 2013; ČEPELOVÁ, Anna - LACHYTOVÁ, Lenka - PČOLINSKÁ, Lenka: Ekonomia verejného sektora. Košice: TYPOPRESS, 2019.

- veľká časť služieb nie je zisková, ale sú spoločensky dôležité a majú spoločenský význam a verejná správa ich musí poskytovať,
- niektoré služby musí poskytovať štát a nemôžu byť predmetom trhu,
- strategické plánovanie podlieha zásahom politikov, záujmových skupín (Sobolewska-Noel 2013, s. 31).

Za organizácie verejného sektora sú potom považované rozpočtové a príspevkové organizácie, verejnoprávne korporácie, štátne podniky, akciové spoločnosti s účasťou štátu a sociálne podniky (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2018, s. 190 - 218): verejný sektor je teda vymedzený širšie ako je rozsah verejnej správy. Okrem iného je to spôsobené tým, že trhová ekonomika otvára verejný sektor smerom k súkromnému, čo možno vnímať ako paralelu pokračujúceho procesu prenosu funkcií štátu na verejnoprávne korporácie. Medzi súkromným a verejným sektorom sa takto stále ťažšie dá nájsť zreteľná hranica. Niektoré statky sa menia z verejne produkovaných a verejne financovaných na statky zmiešané so stále rastúcim podielom súkromných foriem zabezpečovania.

### 1.3.2 Verejné statky

Pojmom **verejné statky** sa označujú tovary a služby, ktoré je vhodnejšie zabezpečovať prostredníctvom verejného sektora. Verejné statky sú statky hmotnej alebo nehmotnej povahy, ktoré spĺňajú dve základné podmienky: nerivalita v spotrebe (nezmenšiteľnosť) - spotreba statku konkrétnym jednotlivcom nezníži množstvo statku dostupného pre ostatných; a nevylúčiteľnosť zo spotreby - nikoho nemožno zo spotreby statku vylúčiť“ (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 17). Tovary a služby, za ktoré nikto priamo neplatí a nie sú sprostredkované trhom, teda čisté verejné statky sú potom tie, ktorých spotrebu možno označiť za verejnú. Pri zmiešaných statkoch môže byť požadovaný užívateľský poplatok. Trh a trhový mechanizmus nie je schopný zabezpečovať, poskytovať, rozdeľovať a realizovať verejné statky, ktoré slúžia všetkým, napr. verejné osvetlenie, verejné parky a športové ihriská, cesty a diaľnice a pod.

Pojmom **verejné služby** sa spravidla označujú služby, z ktorých majú prospech všetci bez rozdielu, ich spotrebu nemožno rozdeliť ani nemožno nikoho z ich spotreby vylúčiť<sup>18</sup>, takže spoplatnenie týchto služieb nie je možné.

Pri vymedzení verejných statkov sa stretávame aj s kategóriou tzv. **čistých verejných statkov**. Vyznačujú sa tým, že ich individuálna spotreba nespôsobuje obmedzenie spotreby iných subjektov. Ich charakteristickou črtou je nevylúčiteľnosť, t. j. že nevylučujú nikoho z užívania (pretože rozšírenie o ďalšieho spotrebiteľa nevyvolá pokles spotreby ďalších členov spoločnosti) a nekonkurenčnosť v spotrebe (pretože rozšírenie o ďalšieho spotrebiteľa nevyvolá pokles spotreby ďalších členov spoločnosti). Spolu s ďalšími charakteristikami, ako napríklad možná povinná verejná dostupnosť, v prípade verejných služieb aj ich nehmotnosť, nemožnosť ich skladovania, neoddeliteľnosť poskytovania a spotreby, rozmanitosť poskytovania zakaždým iným spôsobom atď. z nich priamo vnášajú do pôsobnosti verejnej správy. J. E. Stiglitz dokonca považuje kvalitu riadenia štátu („efektívny štát“) za jeden z najdôležitejších verejných statkov (Stiglitz, 1997, s. 176 -177).

Názvom čisté verejné statky alebo kolektívne statky sa môžu označovať aj **služby**, ktoré sú poskytované jednotlivcom, avšak s širším prínosom pre spoločnosť. Príkladom je vzdelávanie, lekárska starostlivosť (prevencia chorôb), kanalizácia, odvoz odpadu a za určitých okolností napríklad aj verejná doprava. Sú nimi tiež služby, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitu života a ktoré vyžadujú tak veľké investície, že ich monopolné poskytovanie možno zneužiť, pretože ľudia sú na službe závislí a nemajú možnosť iného dodávateľa. Dobrým príkladom je zásobovanie vodou z vodovodného systému. A napokon sú to tiež služby, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitu života, avšak ktoré by boli príliš nákladné pre skupiny obyvateľov s nízkymi príjmami, pokiaľ by sa ponechali na čisto trhovom prin-

<sup>18</sup> Zo spotreby niektorých verejných služieb je však možné aj vylúčenie, ak sú nimi poskytované napr. zmiešané statky (verejná doprava, odvoz odpadu, kultúrne služby a pod.)

cípe. Ako príklad možno opäť uviesť verejnú dopravu do zamestnania alebo vzdelávanie. „Verejný statok je statok, ktorého prínos je nedeliteľne rozptýlený po celej spoločnosti bez ohľadu na to, či si jednotlivci chcú tento statok kúpiť alebo nie“ (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 95).

Najdôležitejšou charakteristikou verejných statkov – osobitne z hľadiska našej témy – je, že ich možno poskytovať len na základe verejného záujmu a spoločenského konsenzu.

Preto sa aj v našich podmienkach presadil mechanizmus **verejného obstarávania**, ktoré sa stáva dominantným mechanizmom pri nakupovaní tovarov a služieb z verejných zdrojov, z verejných financií. Medzi dôvody, ktoré viedli k vzniku tohoto mechanizmu, patrí napríklad už to, že nie všetky verejné statky sú produkované subjektami verejného sektora. Niektoré vecné statky sú produkované subjektami súkromného sektora, t. j. ziskovo orientovanými. Výber týchto verejných statkov musí rešpektovať kritériá čo najefektívnejšieho využívania prostriedkov z verejných rozpočtov, zároveň však musí ísť aj o výber, ktorý je transparentný, verejný, v súlade s verejným záujmom. Znamená to teda, že nielen samotný predmet verejného obstarávania – určitý verejný statok – musí zodpovedať uspokojovaniu určitých verejných potrieb, verejných záujmov, ale že aj proces tohoto obstarávania musí byť verejný, t. j. transparentný, neutajený (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 107 - 110).

Opäť sa nám teda potvrdzuje, že pre správne chápanie verejnej správy ale aj nadväzujúcich pojmov je žiaduce vždy brať do úvahy oba hlavné významy slova „verejný“. t. j. v súlade s odpoveďami na otázky: Pre koho obstarávame? Ako obstarávame?

### 1.3.3 Verejné financie<sup>19</sup>, verejné rozpočty

**Verejné financie** sú považované za najdôležitejší nástroj pri správe vecí verejných. „Verejné financie sa týkajú činnosti verejných inštitúcií a záujmov, vždy v nich teda ako jeden zo subjektov vystupujú orgány a inštitúcie verejnej správy“ (Bobáková - Výrostová, 2013, s. 16). „Verejné financie môžeme definovať ako peňažné vzťahy rozdeľovania a použitia rôznych peňažných fondov, spojených s činnosťou verejných inštitúcií. Jedným zo subjektov týchto vzťahov je štát a tieto vzťahy sú založené na princípe neekvivalentnosti (za peňažné prostriedky odvedené do verejných financií nemôže pôvodný vlastník očakávať od nového vlastníka protihodnotu), nenávratnosti (nový vlastník nie je povinný vrátiť peňažné prostriedky pôvodnému vlastníkovi) a nedobrovoľnosti (peňažné vzťahy sú tvorené na základe prijatých zákonov, pri neplnení povinností má štát k dispozícii donucovacie prostriedky, t. j. je tu hrozba sankcií)“ (Mihalčová a kol. 2012, s. 219).

V definíciách verejných financií sa často stretávame s formuláciami o financovaní verejných výdavkov, vzťahmi medzi verejnými a súkromnými statkami a pod., v tradičnej podobe najmä vo vzťahu k aktivitám štátu. Verejné financie sa vo všeobecnosti odvíjajú od inštitúcií. O strategických otázkach, ako sú daňové a rozpočtové priority (a tie by mali kopírovať pôdorys verejných záujmov), ovplyvňujúcich rozdeľovanie blahobytu a ekonomický rast, rozhodujú štátne orgány. Najdôležitejšou inštitúciou na národnej úrovni je parlament. Schvaľuje štátne rozpočty, ktoré sú vyjadrením rozpočtovej politiky vlády a týkajú sa ako jednotlivcov, tak aj zložiek na regionálnej či miestnej úrovni. V poslednom desaťročí sa aj v kontexte problematiky verejných financií dostáva do popredia problematika privatizácie, verejno-súkromných partnerstiev, či dokonca mimovládnych organizácií.

Základ finančného systému štátu predstavuje sústava verejných rozpočtov. „Verejný rozpočet je dôležitým nástrojom zabezpečovania úloh na každej vládnej úrovni. Volené orgány na každej vládnej úrovni rozhodujú o objeme a štruktúre svojho rozpočtu. V širších súvislostiach môžeme hovoriť o sústave verejných rozpočtov“ (Bobáková - Výrostová 2013, s. 30).

---

<sup>19</sup> Pozri bližšie: BOBÁKOVÁ, Viktória - VÝROSTOVÁ, Eva: Verejné financie I. Košice: UPJŠ, 2013.

**Verejné rozpočty** sú hlavným zdrojom financovania **verejných služieb**. „Výdavky štátneho rozpočtu z makroekonomického hľadiska tvoria transferové platby a vládne výdavky na nákup statkov a služieb“ (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 91).

**Hlavnými poskytovateľmi verejných služieb sú nositelia výkonu verejnej správy.**

Preto dnes už do sústavy verejných rozpočtov patrí nielen štátny rozpočet, ale aj rozpočty územných samospráv, rozpočty verejnoprávnych inštitúcií a pod.

## 1.4 Verejné právo

Už sme sa zmienili o rímskej tradícii rozlišovania práva verejného a súkromného. Známy rímsky právnik Ulpianus to v Digestách charakterizoval nasledovne: „Verejné právo (*ius publicum*) sa vzťahuje na úžitok rímskeho štátu, právo súkromné (*ius civile*) na záujem jednotlivcov: lebo niečo sa týka verejného úžitku, niečo súkromného“ (Ulp. D.1.1.1.2). Všeobecne možno konštatovať, že verejné právo upravuje vzťahy občana a štátu, zatiaľ čo právo súkromné upravuje vzťahy medzi občanmi: medzi oboma týmito kategóriami však neexistuje nejaká ostrá hranica.

Medzi základné odvetvia verejného práva patrí: štátne (ústavné) právo, správne právo, finančné právo, trestné právo, právo životného prostredia, právo sociálneho zabezpečenia a tiež všetky odvetvia procesného práva (Ottová 2010, s. 233), z hľadiska teórie verejnej správy však majú zásadný význam najmä právo štátne (ústavné) a právo správne. „Predmetom správneho práva nie sú vzťahy, v ktorých subjekty a vykonávatelia verejnej správy neplnia úlohy verejnej správy, ale vystupujú v nich ako subjekty iných právnych vzťahov, napríklad finančno-právnych, pracovnoprávnych, a občianskoprávnych vzťahov. Tieto právne vzťahy sú predmetom regulácie iných samostatných právnych odvetví, ktorými sú napríklad finančné právo, pracovné právo a občianske právo“ (Machajová a kol. 2014, s. 36).

### 1.4.1 Štátne (ústavné) právo

Aj keď sa tieto dva pojmy často spájajú, štátne právo je širší pojem ako ústavné právo. Prameňmi štátneho práva je ústava a ústavné zákony, ale medzi jeho pramene zaradíme aj rozhodnutia ústavného súdu. Predmetom štátneho práva je úprava základných mechanizmov fungovania štátu. Ústavný systém zahŕňa potom formy vlády, štátny režim a štátne zriadenie (Blahož - Balaš - Klíma 2003, s. 93 - 94). Štátne právo upravuje základy štátneho zriadenia, základy organizácie štátu, jeho formu, štruktúru a fungovanie štátu a teda základné právne rámce fungovania celého systému štátnej správy ale aj verejnej správy ako celku.

**Štátoveda** je považovaná za samostatnú spoločenskú vedu ako vedu o štáte (ako teória štátu), ktorej predmetom a ústredným pojmom je štát (Orosz 2021, s. 8 - 9). Keďže štátna správa je prirodzeným predmetom záujmu tejto vedy, ale aj súčasťou (širšie koncipovanej) teórie verejnej správy, je zrejmé, že sa teória verejnej správy opiera v celom rade prípadov o poznatky štátovedy. Na druhej strane rámec, daný vnímaním štátu ako predmetu záujmu (len) právnej vedy znamená, že štátoveda sa venuje podrobnejšie a detailnejšie najmä právnym aspektom verejnej správy a to aj teoreticky: dejiny právnych teórií a v ich rámci dejiny štátu a práva predstavujú pre dejiny teórie verejnej správy významný zdroj poznania, nemožno ich však stotožňovať.

### 1.4.2 Správne právo

Správnym právom sa rozumie odvetvie právneho poriadku, ktoré upravuje vzťahy v oblasti verejnej správy, ktoré vznikajú medzi správnymi orgánmi a fyzickými osobami, správnymi orgánmi a právnickými osobami a medzi správnymi orgánmi navzájom (Ottová 2010, s. 234). V histórii pritom uplatňovanie práva pre rozhodovanie vo vzťahoch medzi občanmi bolo od počiatkov prirodzené, ale uplatňovanie práva vo vzťahu k verejnej moci sa rodilo len postupne. Ide o

právne odvetvie, tvorené súhrnom verejnoprávných noriem, upravujúcich organizáciu a činnosť verejnej správy (Kopecký 2021, s. 9). V nemeckej literatúre sa však stretávame s formuláciou, že správne právo je súčasťou správnych vied (Wallerath 2009).

Správne právo sa člení na správne právo hmotné a správne právo procesné (formálne).

**Správne právo** už považuje až do súčasnosti verejnú správu za svoj „základný inštitút“ (Hendrych a kol. 2014, s. 11), za svoj „základný pojem“ (Pomahač 2018, s. 127). Autori z Právnickej fakulty UPJŠ však upozorňujú: „Poslaním správneho práva je upravovať postavenie a správanie subjektov práva vo vzťahoch, ktoré vznikajú a uskutočňujú sa v súvislosti s realizáciou výkonnej moci v štáte vo sfére verejnej správy. Teda, *pri určitej miere zjednodušenia* [podč. SK] je možné konštatovať, že predmetom právnej regulácie správneho práva je verejná správa“ (Seman - Jakab - Tekeli 2020, s. 8 - 9).

Verejná správa je z hľadiska správneho práva skúmaná a členená

- a) podľa nositeľa ako štátna správa, samospráva a ostatná verejná správu (ktoré môžu byť ďalej ešte viac vnútorne členené);
- b) podľa právnej formy ako správa vykonávaná prostriedkami verejného práva (tzv. vrchnostenská, s uplatnením mocenských právomoci) alebo súkromného práva (vykonávaná napr. podnikateľskými subjektami)<sup>20</sup>;
- c) podľa úloh ako správa zasahujúca (vydávajúca príkazy, zákazy, povolenia a pod.), obstarávajúca (zabezpečujúca najmä rôzne služby) a programovo-plánovacia;
- d) podľa stupňa právnej regulácie ako správa viazaná zákonom určito (presne stanoveným spôsobom), viazaná zákonom neurčito (vykonávaná podľa miestnych, časových a iných podmienok), s priestorom pre vlastnú úvahu;
- e) podľa smeru pôsobenia buď voči adresátom verejnej správy alebo dovnútra verejnej správy (Kopecký 2021, s. 6 - 9)<sup>21</sup>.

Správne právo sa pritom venuje celému radu problémov, ktorým sa teória verejnej správy nevenuje alebo venuje len čiastočne, okrajovo, ako sú napríklad správne činnosti, správne konanie, správne súdnictvo, kontrola verejnej správy a pod. „Správne právo je osobitným právom verejnej správy“ (Machajová a kol. 2014, s. 35), čiže sa venuje predovšetkým právnej stránke verejnej správy.

Prejavom verejnej správy sú **správne akty**<sup>22</sup>, ktoré môžu byť normatívne, individuálne, ale aj zmiešané (hybridné). Za správny akt považujeme taký akt vôle vykonávateľa, ktorým sa zasahuje do práv a povinností inak nepodriadeného subjektu (Sovová 2013, s. 26). Správny akt je jednostranný správny úkon s povahou rozhodnutia, ktorým správny orgán v konkrétnom prípade rieši právne pomery určených subjektov (Géciová 2002, s. 75). V užšom slova zmysle teda použijeme aj pojem správne rozhodnutie - rozhodnutie v správnom konaní. Správny akt je rozhodnutím správneho orgánu v konkrétnej veci. Je teda charakteristický pre tzv. vrchnostenskú verejnú správu.

V európskych právnych štandardoch pojem „správny akt“ znamená akékoľvek individuálne opatrenie (alebo rozhodnutie):

- ktoré sa prijíma pri výkone verejnej moci;

---

<sup>20</sup> Niekedy sa tu vyčleňuje aj samostatná správa fiškálna, týkajúca sa spravovania financií a majetku (Hendrych a kol. 2014, s. 22).

<sup>21</sup> Naproti tomu teória verejnej správy skúma verejnú správu len podľa kritéria a) čiastočne, e) zatiaľ čo ostatné kritériá vníma len doplnkovo. Zato si však všíma verejnú správu napríklad

A) podľa vertikálnej (hierarchickej) úrovne organizácie: verejná správa ústredná, regionálna, miestna;

B) podľa horizontálnej štruktúry organizácie: všeobecná a špecializovaná (odvetvová);

C) podľa spôsobu financovania výkonu: zo štátneho rozpočtu, z iných verejných rozpočtov, z iných zdrojov;

D) podľa participácie občanov na výkone verejnej správy: zastupiteľská demokracia, priama demokracia atď.

Aj správne právo (najmä správne právo hmotné) si všíma toto členenie (osobitne kritériá A) a B), ostatné znovu len doplnkovo), ale najmä v kontexte klasifikácií, uvedených vyššie pod písmenami a) až e).

<sup>22</sup> Netreba si ich zamieňať s právnym aktom, ktorým je predovšetkým zákon, zatiaľ čo správny akt má vždy podzákonný charakter.

- ktoré je takej povahy, že sa priamo dotýka - priaznivo alebo nepriaznivo - práv, slobôd alebo záujmov súkromných osôb;
- ktoré nie je aktom prijatým pri výkone súdnej moci (Jasudowicz 2019, s. 16).

Právo a schopnosť vydávania správnych aktov považujeme z hľadiska teórie verejnej správy za konštitutívny znak, odlišujúci nositeľov verejnej správy od iných subjektov, poskytujúcich verejné služby či inak sa podieľajúcich na činnostiach vo verejnom záujme.

Na to nadväzuje v európskych právnych štandardoch aj pojem „správny orgán“, ktorým je mienený akýkoľvek subjekt alebo osoba, pokiaľ má právo prijímať rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré predstavujú správny akt (tamtiež, s. 17)<sup>23</sup>. Z pohľadu teórie verejnej správy je dôležitý pojem **správny orgán**, ktorým je podľa § 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní „štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmov alebo o povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy“.

### 1.5 Riadenie (manažment) správy

V tom nekonečnom množstve literatúry, ktorú by sme potrebovali pre poznanie predmetu a doterajšieho skúmania v tejto tematickej oblasti preštudovať, sa pojmy riadenie, manažment ale aj administratíva či byrokracia vyskytujú často s nevyjasneným obsahom a v rôznych kombináciách ako synonymá a pod. Ešte viac túto situáciu komplikujú cudzojazyčné ekvivalenty a tradície, ktoré sú s používaním jednotlivých týchto pojmov v danej krajine spojené. Preto sa ešte raz vráťme k niektorým základným pojmom aby sme si ich usporiadali hierarchicky (hoci sme sa o niektorých z nich zmienili už vyššie) a zároveň naznačili ako sa premietajú do rôznych prístupov v teórii verejnej správy ale i do iných príbuzných disciplín:

Základným východiskovým pojmom pre teóriu verejnej správy je **moc** a jej legitimita. Moc je chápaná ako schopnosť jednotlivca alebo skupiny reálne ovplyvňovať relevantné okolnosti života iných: ak prevláda zhoda záujmov a vôle vzájomne závislých jednotlivcov, sú mocenské vzťahy zbytočné. V oblasti nášho záujmu je však zladžovanie záujmov zložitá, preto sa stal potrebným vznik verejnej moci - a preto patrí aj problematika záujmov do teórie verejnej správy. Otázky skúmania pôvodu, vzniku a pôsobenia verejnej moci je predmetom záujmu celého radu vied: od filozofie, historiografie, etnografie atď. až po psychológiu a sociológiu - a samozrejme môže byť aj predmetom záujmu teórie verejnej správy, ak sa zaoberá otázkou moci (a najmä jej legitimacy) ako zdroja formovania legitímnej verejnej správy. Takýto charakter má napríklad skúmanie odkazu Maxa Webera, jeho pohľadu na vzťah moci a vládnutia (Weber 1980, s. 27-28) a rozvíjania týchto pohľadov pre teóriu verejnej správy.

Už v nasledujúcej kapitole narazíme na problém realizácie (výkonu) moci z hľadiska vývoja, keď pre najstaršie obdobia budeme používať len pojmy **vládnutie** a spravovanie. Už rozlíšenie týchto dvoch pojmov (moc a vláda) je niekedy náročné, ale pri určitej miere zjednodušenia (v tejto etape zoznamovania sa s našou problematikou) môžeme povedať, že vládou rozumieme všeobecne výkon moci (a je úplne jedno, o akú moc - súkromnú či verejnú - ešte v tejto chvíli ide): vládca ovláda, vládne, panuje. Môže pritom ísť o moc fyzickú, ekonomickú, nadprirodzenú, štátnu, politickú ... „Vládnutie je špecifická činnosť štátnej moci“ (Jellinek 1914, s. 394). Vláda znamená panstvo, panovanie (ako to chápal neskôr Max Weber), pravidla zároveň bezpodmienečnú podriadenosť ovládaných (osôb, majetkov, území atď.). Znakom vládnutia je

<sup>23</sup> „Verejné úlohy môžu byť uložené zákonom, vyhláškou alebo v niektorých prípadoch správnymi aktmi súkromných osôb alebo subjektov, ktoré sú pri plnení takýchto úloh oprávnené »vykonávať verejnú moc«. Preto sa v navrhovanej definícii používa funkčné kritérium, t. j. výkon právomoci alebo výsad nad rámec práv alebo kompetencií bežných osôb. Verejný alebo súkromný charakter jednotlivca alebo osoby nie je rozhodujúci. Podstatná je povaha právomoci, ktoré vykonáva. Takéto kompetencie sú vymedzené vo vnútroštátnom práve vo vzťahu k rôznym činnostiam (úlohám)“ (Jasudowicz 2019, s. 17).

zvrchovanosť, suverenita. Vládnutie - to grécke - *kratos* - je základom rôznych foriem, v ktorých sa vládnutie realizuje: *demokracia*, *teokracia*, *byrokracia*... Aj vládnutie môže byť témou pre kontext teórie verejnej správy - už napríklad tým, že skúmame charakter vládnutia (či má charakter byrokratický alebo charakter služby ľuďom), aké sú hodnoty vládnutia, aká je štruktúra vládnutia alebo jeho techniky (Waldo 1948, s. 200) a pod.

Naproti tomu **spravovanie** sa už spája s odovzdaním (časti) tejto moci do rúk „správcov“: osôb (inštitúcií), poverených vládcom (panovníkom) starať sa o zverené veci alebo ľudí. „Správa zaisťuje vládnutie“ (Adamcová 2018, s. 20). Spravovanie sa však nemusíme odvodzovať len od vládnutia, nakoľko spravovanie je aj priamym prejavom moci (Škultéty 2008, s. 20), preto hovoríme o „vládnutí a spravovaní“. Spravovať, starať sa o niečo však neznamená len to riadiť: spravovanie zahŕňa širší okruh činností. Napríklad, pokiaľ ide o ľudí, používa sa aj pojem „vedenie“: viesť ľudí neznamená ich len riadiť, usmerňovať, ale znamená ich aj vnímať, komunikovať, rešpektovať, motivovať... Správa je podľa Encyklopédie Beliana „zámerná činnosť sledujúca dosiahnutie určitého cieľa“. Tu sa začína prvé vetvenie správy na správu verejnú a súkromnú, čo súvisí s rozlíšením verejného a súkromného záujmu a verejného a súkromného vlastníctva, ako na to prišlo už rímske právo. Ale to čo dnes nazývame verejnou správou bolo dlhé stáročia správou súkromnou, lebo vládca vládol krajine (pôde a ľuďom, žijúcim na nej) ako svojmu súkromnému majetku. Keďže spravovanie sa musí vždy opierať o právo na toto spravovanie (veď v slove „**spravovanie**“ je priamo obsiahnuté aj slovo „právo“), v našej tematickej oblasti sa problematike spravovania vecí verejných ujali už historicky prvé právne vedy a v ich vývoji postupne ústavné právo a špecializované správne právo a ďalšie právne disciplíny. Ak sa však zaoberáme spravovaním v kontexte teórie verejnej správy, predovšetkým skúmame jej funkčný aspekt (Machyniak 2020, s. 10), čo je prítomné aj v celom rade teórií verejnej správy, používajúcich pre označenie svojho záujmu pojem „*governance*“, čiže práve spravovanie<sup>24</sup>.

Samotné spravovanie zahŕňalo aj historicky stále širší okruh vecí, osôb, tém atď. Spočiatku išlo naozaj len o spravovanie majetku, vrátane zdrojov pre jeho udržiavanie a rozširovanie, čiže správa majetková sa rozširovala na správu finančnú, ale neskôr sa majetková správa začala diferencovať podľa druhu spravovaného majetku: panovník zveril správu svojich lesov inému správcovi ako správu lodí - a každá z týchto oblastí si vyžadovala špecifické formy **riadenia** tejto správy: riadenie predstavuje technickú stránku verejnej správy, špecificky závislú od predmetu správy (Jun 2006, s. xxiii). Riadenie ako usmerňovanie je teda prejavom a výsledkom toho, že niekomu bolo zverené spravovanie: riadenie je cieľavedomé ovplyvňovanie správania podriadeného (riadeného) objektu alebo subjektu nadriadeným (riadiacim) subjektom. V riadení ľudí nehovoríme o vzťahu subjektu a objektu riadenia, nakoľko tu je subjektom aj ten, ku ktorému riadenie smeruje, hoci riadenie ako princíp sa zrodilo v oblasti techniky a technológií, odkiaľ sa v určitej fáze vývoja prenieslo aj do riadenia verejnej správy<sup>25</sup> a do širšieho kontextu skúmania sociálnych aspektov riadenia (Bolfíková 2017, s. 86).

Metódy riadenia rôznych segmentov hospodárskeho a sociálneho života sa vzájomne odlišujú. A aj keď riadenie školstva má svoje špecifiká oproti riadeniu dopravy, určite existujú určité spoločné charakteristiky, ktoré umožňujú formulovať základné teoretické znaky manažmentu ako vedy. **Manažment** znamená sofistikovanú formu riadenia, najmä ak sa zakladá na vedeckých (teoreticky odvodených a praxou potvrdených) zásadách predvídania, plánovania, organizovania, koordinovania a kontroly. Michael Armstrong, jeden zo svetovo najrešpektovanejších teoretikov manažmentu, ho charakterizuje v treťom vydaní svojej učebnice techník manažmentu ako „systematické a analytické metódy, ktoré používajú manažéri pri rozhodovaní, zvyšovaní účinnosti a efektívnosti a najmä pri vykonávaní dvoch kľúčových manažérskych činností, ktorými sú plánovanie a kontrola“ (Armstrong 2006, s. 1). Manažment (na rozdiel od riadenia) však vždy zahŕňa aj ľudí: manažment je riadenie prostredníctvom ľudí. Samozrejme, že manažment sa najdy-

<sup>24</sup> U autorov počnúc S. Verbom a G. Almond, cez J. H. Svaru až po teoretikov New Public Governance ako R. A. W. Rhodes, S. P. Osborne či ďalších, o ktorých sa ešte v tejto učebnici podrobnejšie zmienime.

<sup>25</sup> H. Fayol, F. W. Taylor, neskôr L. Gulick a L. F. Urwick a ďalší.

namickejšie rozvíjal tam, kde prinášal najhmataateľnejšie výsledky - a síce v ekonomickej sfére, v podnikaní. Preto aj priemyselný manažment ako odborné riadenie produkcie bol liahňou prvých teoretických prístupov k riadeniu určitých súborov činnosti, ale svojim spôsobom na tieto aspekty upozorňovali už v 18. storočí aj kameralisti (J. F. von Pfeiffer a ďalší). Ako sme sa už vyššie zmienili, existuje aj osobitná manažérska teória verejnej správy, ktorá je súčasťou teórie riadenia (Szumowski 2014) a celá sféra teórií organizácie a riadenia sa dotýka aj teórie verejnej správy (Hendrych a kol. 2014, s. 12)<sup>26</sup>.

Riadenie znamená aj **organizovanie**, je to jedna z kľúčových zložiek manažmentu, usporiadanie štruktúry riadených vecí (alebo aj ľudí) do určitého poriadku (systému) - organizovanie je funkciou riadenia. Organizácia je teda jednak činnosť (organizovanie), jednak výsledok tejto činnosti, pričom však nemusí ísť o prejav či výsledok formalizovanej činnosti (formálna organizácia), ale aj o výsledok činnosti neformalizovanej, neformálne spontánnej (neformálna organizácia). Keďže verejná správa je tvorená formálnymi organizáciami, je evidentné, že verejná správa je predmetom záujmu aj z tohoto hľadiska, ako sa to aj prejavovalo v rozvoji jej teórie<sup>27</sup>, ale sformovala sa aj celá organizačná línia štúdia verejnej správy (Bolfiková 2017, s. 50 - 57). Stretávame sa pritom aj s tým, že sa vo vzťahu k teórii verejnej správy spájajú teórie organizácie a riadenia (Hendrych a kol. 2014, s. 12). Organizačnými otázkami sa už dávno začalo zaoberať aj správne právo (najmä správne právo hmotné), ale aj ekonomický inštitucionalizmus (napríklad v súvislosti s poskytovaním verejných služieb), na ktorý v teóriách verejnej správy nadväzuje koncepcia novej verejnej služby.<sup>28</sup>

Spravovanie, správa sa vo svojom vývoji ďalej profesionalizovala a postupne sa začala objavovať skupina osôb, ovládajúcich špecifické postupy, ktoré mali zabezpečiť efektivitu výkonu tejto správy. Táto skupina ľudí mala slúžiť tomu, aby sa procesy riadenia uskutočňovali rýchlo, účelne, efektívne atď. A práve od slova *ad ministrare*, slúženie, služba, zahŕňajúca široký okruh konkrétnych postupov, tvoriacich jadro procesov riadenia v správe vecí, sa odvíja pojem **administratíva**, označujúci v užšom zmysle už nielen procesy, ale aj ich vykonávateľov<sup>29</sup>.

Skupina osôb, prezentujúcich administratívu, sa ďalej profesionalizovala, získavala odbornú kvalifikáciu a spôsobilosť pre výkon svojej činnosti, čím sa však začal vytvárať akoby osobitný okruh rozhodovacích činností, v ktorých dominuje skôr formálnosť rozhodovacích procesov a ustupuje do pozadia obsahová stránka. Pre tieto činnosti sa zaužíval (vo všetkých svojich konotáciách<sup>30</sup>) pojem **byrokracia**, ktorý má svoj pôvod vo dvoch slovách - vo francúzskom *bureau* (čo znamená nielen úrad ale aj stôl, aj písací resp. kancelársky) a gréckeho *kratos* (čo znamená vládnutie). Zjednodušeným spojením týchto dvoch slov môžeme dospieť s určitým zjednodušením k záveru, že ide o rozhodovanie ako súčasť riadenia pri správe (v našom prípade) vecí verejných, ktoré sa uskutočňuje „od stola“, čo samo osebe nemusí byť chápané pejoratívne, pretože správne nastavené byrokratické procesy sú určitou zárukou ich nestrannosti, nakoľko znakom byrokracie je jej neosobný charakter. Ďalším znakom byrokracie je aj jej hierarchická organizácia, ktorá by mala umožňovať racionálny výkon administratívnych činností (presné rozdelenie kompetencií, presne definované postupy, formálna dokumentácia atď.). Aj tento pohľad na verejnú

<sup>26</sup> Osobitným spôsobom sa pritom v rámci teórií verejnej správy tomuto jej aspektu venuje teória nového manažmentu verejnej správy (NPM - *New Public Management*) a jej propagátori, ako napr. Ch. Hood, P. Dunleavy a ďalší.

<sup>27</sup> Napríklad v prácach H. A. Simona, W. F. Willoughbyho, W. W. Willoughbyho, P. Selznicka či Ch. I. Barnarda.

<sup>28</sup> *New Public Services* - NPS v diele R. P. Denhardt a ďalších.

<sup>29</sup> Historicky sa tento prístup objavil už v 17. a 18. storočí v podobe tzv. *Reichspublizistik* (od J. Bodina až po S. v. Pufendorfa) a neskôr sa sformoval celý prúd tzv. administratívnych vied, ktoré obsahovali aj teóriu verejnej správy (počnúc od J. H. G. von Justiho, J. H. Chaptala, Ch. J. Bonina a ďalších). Sformovala sa aj ucelená koncepcia administratívneho štátu (D. Waldo, ale aj R. Dahl, R. K. Merton, A. Selznick a ďalší) aj pod vplyvom teórie inštitucionalizmu (J. K. Galbraith, J. R. Commons).

<sup>30</sup> V literatúre sa ako obsah pojmu „byrokracia“ uvádzajú štátna správa, skupiny úradníkov - jednotlivcov vykonávajúcich administratívne úlohy, administratívna autokracia, racionálna organizácia, organizačná neefektívnosť, moderná organizácia a moderná spoločnosť (Sičáková-Beblavá - Klimovský - Ondrušová - Jacko, 2010. s. 13 - 14), čiže konotáty nielen veľmi rozdielne, ale hodnotovo často úplne protikladné.



správu ako na oblasť, vykonávanú byrokraciou, našla svoj priemet v teórii verejnej správy<sup>31</sup>.

Hoci sa môže zdať, že tieto rozmery skúmania verejnej správy na seba chronologicky nadväzovali, nie je tomu tak a aj v súčasnosti sa objavujú štúdie, ktoré skúmajú verejnú správu z hľadiska organizačného alebo správneho alebo politicky mocenského atď.

Verejná správa sa nám teda javí ako **emergentný jav**, ktorý nemá svoju vnútornú podstatu „večne“ danú od svojho vzniku, ale je to jav, ktorý svoju štruktúru vytváral v priebehu svojej praxe. V tomto procese prechádzal etapami, v ktorých sa formoval pod vplyvom filozofie, teoló-gie, práva, ekonomických a manažérskych vied, psychológie, sociológie, politológie a informati-ky a všetky tieto vplyvy zanechali v modernej verejnej správe svoju stopu.

V ďalšom texte, najmä v nasledujúcej kapitole o vývoji teórie verejnej správy, si preto budeme všímať vo vzťahu k „veciam verejným“ - preto sa napríklad nevenujeme v našej učebnici personálnym kontextom verejnej správy, vzdelávaniu, hodnoteniu a kontrole verejnej správy atď., kde sa ťažiskom stáva kvalita rozhodovania vo verejnej správe.

---

<sup>31</sup> Aj keď sa tento moment vyskytoval už v prácach J. St. Milla či A. de Tocquevilla, prvým, kto na byrokráciu upriamil pozornosť, bol zrejme Max Weber. Osobitnú pozornosť si tu však zaslúžia aj práce W. Wilsona, K. I. Goodnowa, W. Ostroma, W. A. Niskanena, H. Clevelanda a ďalších, ktorým sa budeme podrobnejšie venovať v ďalšom texte. Ku kritike byrokratického charakteru verejnej správy prispeli aj D. E. Osborne a T. Gaebler.

## 2 VÝVOJ TEÓRIÍ VEREJNEJ SPRÁVY

Verejná správa – či už ju vnímame ako sústavu orgánov alebo ako činnosť týchto orgánov – prešla vo svojej histórii mnohými zmenami. Aj územie dnešného Slovenska vo svojich dejinách bolo súčasťou viacerých štátnych útvarov, odlišujúcich sa formou vlády i charakterom štátnej moci (kniežatstvo, kráľovstvo, konštitučná monarchia, republika, federácia). Tieto zmeny prinášali niekedy aj zmeny v organizácii verejnej správy – často dochádzalo aj k zmenám vo verejnej správe v rámci tej istej etapy bez zmeny formy štátnej moci. „Dejiny verejnej správy by sa dali vnímať ako neustály pokus o hľadanie koncepcií na uchopenie zložitosti každodenných postupov pri tvorbe politiky a rozhodovaní“ (Klijn - Snellen 2009, s. 17).

Verejná správa na našom území sa vyvíjala pochopiteľne stále v kontexte s jej vývojom najmä v stredoeurópskom, neskôr stále viac európskom a dnes už aj vo svetovom kontexte. Pojem verejná správa v súčasnom zmysle slova považujeme pritom za opodstatnený až od 19. storočia. Historizujúce exkurzy sú však obligátnou súčasťou rôznych monografií, učebníc a ďalších prehľadových publikácií o **vývoji verejnej správy**. Rozdiely medzi nimi spočívajú najmä v tom, ako je verejná správa chápaná, najmä do hĺbky času. Dwight Waldo datuje jej vznik existenciou schopnosti uskutočňovať písomné záznamy (Waldo 1955, s. 15). R. Pomahač používa pre najstaršie obdobie len neutrálny pojem „správa“ (primitívna správa), ale následne už hovorí o archaickej verejnej správe a feudálnej a stavovskej verejnej správe atď., aj keď si kladie otázku o rozdiely medzi starodávnou formou vládnutia a cestou k právnemu štátu. Ako jeden z možných prístupov sa pritom využíva aj ignorovanie stredovekej fázy rozvoja (Pomahač 2011, s. 10 - 11). Autori monografie o dejinách verejnej správy na území Slovenska veľmi citlivo členia tieto dejiny na organizačné formy ľudskej spoločnosti do príchodu Slovanov, hovoria o najstarších formách verejného života v ďalšom období a pojem verejná správa začínajú používať až v súvislosti s Uhorským kráľovstvom (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018). Niektorí autori svoj záujem o verejnú správu lokalizujú do čias (z ich pohľadu) prvých teoretických reflexií, akými boli napríklad diela Machiavelliho (Gierszewski 2012, s. 6). Iní autori posúvajú vznik verejnej správy v Európe na koniec tridsaťročnej vojny a k vestfálskemu mieru (Vítek 2004, s. 191; Hendrych a kol. 2014, s. 23). J. Keller, vychádzajúc z koncepcií Maxa Webera rozlišuje správu patrimoniálnu a byrokratickú (Keller 1996, s. 21). Ďalší autori identifikujú vznik verejnej správy so vznikom tzv. administratívneho štátu a spájajú ho s Francúzskom 19. storočia (Hamalová - Belajová - Majorošová 2011) a vývoj verejnej správy na Slovensku členia len na obdobie pred rokom 1945 a po ňom (Hamalová 2008). Napokon Christopher Hood v oxfordskej učebnici verejnej správy uvádza, že slovo „správa“ sa začalo bežne používať v anglicky hovoriacich krajinách na označenie operatívnej činnosti výkonnej vlády až v 19. storočí (Hood 2005, s. 9).

Všeobecne možno povedať, že k dejinám verejnej správy existuje bohatá literatúra, mapujúca či už vývoj vo svete (napr. Górski 2002, Malec 2003, Guerrero Orozco 2009, Chakrabarty - Chand 2012, Ongaro - Thiel - Massey - Pierre - Wollmann 2018 atď.) alebo aj u nás (napr. Sokolovský 1995a, 1995b, 1995c, 1996, 2002; Lacina - Čechák 2001, Čechák 2004, Šutaj 2003, Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018 atď.).

Nie vždy celkom súbežne s vývojom reality sa vyvíjalo aj teoretické reflektovanie spravovania - napokon ani vývoj verejnej správy nie je lineárny (Pomahač 2011, s. 10). Najmä v starších, predvedeckých obdobiach, poznávanie spravovania nemalo špekulatívny charakter spravidla len vtedy, keď (najčastejšie len spätne) opisovalo podoby tohto spravovania. Až v 19. storočí veda začala v sebe rozvíjať aj predikčnú funkciu a postupne sa aj prax začala orientovať v súlade s predstavami, opierajúcimi sa aj o teoretické koncepty.

Pokiaľ ide o **vývoj teórie verejnej správy**, niektorí autori venujú pozornosť už prácam z predpozitivistického obdobia vedy, ktoré sa prekrýva s obdobím pred vznikom verejnej správy, „pred objavením tohto pojmu“. Spomína sa Aristoteles, Cicero, sv. Augustín, Tomáš Akvinský, Marsilius z Padovy, Machiavelli, Grotius, Hobbes, Spinoza, Colbert, Montesquieu atď. a Wilson, Taylor či Fayol z novších čias (Hamalová - Belajová - Majorošová 2011, s. 14 - 17). Objavuje sa

aj pojem štátovedné myslenie pre označenie predchodcov teórie verejnej správy od staroveku až po 19. storočie (Klimovský 2009, s. 11), pričom sa tu uvádzajú Lykurgos, Solón, Platón, Aristoteles, Epikuros, Polýbios, Cicero, Seneca, Ulpianus, Iulius Paulus, Aemilius Papinianus, sv. Ambróz, sv. Bazil, sv. Ján Zlatoústý, Augustinus Aurelius, Richard z Elly, Tomáš Akvinský, Dante Alighieri, William z Ockhamu, Marsilius z Padovy, Johannes Bertachinus, Petrus de Antibolus, Nicoló Machiavelli, Jean Bodin, Martin Luther, Ulrich Zwingli, Jean Calvin, John Milton a početní ďalší (tamtiež, s. 34 - 40). Isteže, v dielach týchto filozofov, teológov, cirkevných reformátorov, právnikov a ďalších nachádzame rôzne pohľady najmä na úlohu štátu - a tento zoznam by sme mohli ešte ďalej rozšíriť. Je však otázne, nakoľko sú všetky tieto práce skutočnými predchodcami teórie verejnej správy. R. Pomahač člení vývoj správnej vedy na obdobie historických škôl (škôl obdobia archaického, stredovekého a kameralistiky), škôl klasických a škôl postmoderných a ne-moderných (Pomahač 2011, s. 82 - 122). Väčšinou je vývoj teórie verejnej správy a samotnej verejnej správy analyzovaný paralelne, bez evidentného vzájomného prepájania, aj keď aj tu existujú aspoň parciálne výnimky (Pomahač a kol. 2013).

Vo svetovej literatúre sa stretávame s odlišnými etapizáciami vývoja teórie verejnej správy. P. C. Bartholomew napríklad ešte na začiatku 70. rokov rozlišoval prvú fázu (1887 - 1926) ako obdobie dichotómie politiky a administratívy, druhú fázu (1927 - 1937) ako obdobie hľadania princípov správy, tretiu fázu (1938 - 1947) ako obdobie výziev, štvrtú fázu (1948 - 1970) ako obdobie krízy identity a napokon piatu fázu (po roku 1971) ako obdobie novej perspektívy verejnej politiky (Bartholomew 1972). Volkan Göçoğlu člení dejiny teórie verejnej správy na dve obdobia: klasické obdobie uňho začína kameralizmom, zahŕňa koncepty W. Wilsona i M. Webera, zatiaľ čo druhé obdobie začína konceptom nového manažmentu verejnej správy (NPM) (Göçoğlu 2010, s. 1). Kľúčový význam obdobia nového manažmentu verejnej správy sa premietol i do periodizácie vývoja koncepcií verejnej správy v období 20. storočia v najväčšej učebnici európskej verejnej správy, ktorá využíva periodizáciu pred NPM - NPM - po NPM (Ongaro - Thiel - Massey - Pierre - Wollmann 2018). Ďalší autori identifikujú začiatok teórie verejnej správy v nemeckej a francúzskej právnej a administratívnej literatúre 17. a 18. storočia (Parlak - Dogan, 2022, s. 35). Vývoj teórie verejnej správy v USA má inú zaužívanú periodizáciu: 1) Hnutie za administratívne reformy (1870 - 1926), 2) Hnutie za administratívnu vedu - klasické obdobie (1906 - 1952), 3) Politické obdobie (1936 - 1967), 4) Obdobie vplyvu teórií ľudských vzťahov a behaviorálnych vied (1933 - súčasnosť), 5) Efektivita programov (1964 - súčasnosť) (Holzer - Gabrielyan - Yang 2007, s. 51). Aj D. Waldo kladie vznik teoretickej reflexie verejnej správy na prelom 19. a 20. storočia (Waldo 1955, s. 17).

Napokon D. Klimovský (2009) objavenie pojmu verejnej správy umiestňuje až do 19. storočia a pre staršie obdobia používa charakteristiku „vládnutie a spravovanie“. Z tohoto prístupu vychádzame aj v tejto učebnici.

## 2.1 Vládnutie a spravovanie v staroveku

Starovek reprezentuje veľmi dlhé obdobia v dejinách ľudstva od čias prechodu k stabilnému sídleniu ľudských rodov a kmeňov. Zahŕňajú sa doňho predovšetkým veľké mimoeurópske civilizácie Ázie (Čína, India), mezopotámske kultúry, Egypt, ale aj kultúry predkolumbovskej Ameriky. Z obdobia staroveku sa Európy týka len antické Grécko a antický Rím, ktoré po sebe zanechali mnoho materiálnych i duchovných pokladov. Na počiatku formovania starovekého modelu spravovania sa ešte stretávame s mytologizačnými konceptami, ktoré odvodzovali pôvod vládnutia a spravovania - od gréckych bohov až po rímsku vlčicu a Romula a Réma. Vládnutie a spravovanie v období antiky však takisto zanechalo bohatý odkaz, z ktorého si všimneme aspoň niektoré prvky.

### 2.1.1 Antické Grécko

Dejiny Grécka sa začínajú minimálne dvetisíc rokov pred našim letopočtom (predtým žili protogrécke etniká Dórov i Iónov v rodových a kmeňových štruktúrach), ale z nášho hľadiska je v týchto dejinách najzaujímavejších približne päť storočí: tzv. archaického obdobia (800 - 600 pred n. l.), spojeného okrem iného najmä so vznikom gréckych mestských štátov (*polis*), ktoré už boli určitými priestorovo zakotvenými hospodárskymi, správnymi a náboženskými centrami. Ich vznik bol podmienený zánikom rodovej spoločnosti, uzavretosťou gréckeho územia a malým rozvojom vnútorného trhu. Vyjadrovali síce samostatnosť, sebestačnosť a určitú mieru demokracie, umožňujúcu občanom účasť na správe vecí verejných, pričom však boli medzi týmito mestskými štátmi značné rozdiely. „Rozdiely možno nájsť všade, najmä v »klasických« *polis*, hoci prototypom boli vždy Atény, ako vzor otrokárskej demokracie, ale aj Sparta ako vzor aristokratického usporiadania“ (Porvažníková 1991, s. 18). Atény boli relatívne moderným štátom v priestore mesta, zatiaľ čo Sparta mala oveľa archaickejší charakter. Základným kritériom pre rozlíšenie medzi začiatkom a koncom staroveku sa javí skutočnosť, ako bol vymedzený slobodný občan v kontraste s otrokom: starovek bol vždy otrokársky a až na jeho sklonku sa v Ríme mení čiastočne postavenie otrokov.

Z antického Grécka sa nám dochovalo len minimum písomných dokumentov, dokumentujúcich právne predpisy a tým aj možnosť priamo analyzovať teoretické východiská koncepcii spravovania mestských štátov. Naproti tomu sa dochovali niektoré práce gréckych dobových filozofov, ktorí však svojimi prácami smerovali skôr k normatívnym pohľadom na možné usporiadanie správy v gréckych *polis*, z ktorých si všimneme spravovanie v Sparte a Aténach.

**Spartu** môžeme vnímať aj ako reprezentanta tzv. Peloponézskeho spolku, hoci aj medzi *polis* v tomto obrannom združení existujú významné rozdiely. Všeobecne známy spartský militarizmus bol len jednou z možných odpovedí na problém, ktorý mali aj iné grécke *polis*,<sup>32</sup> Tomu bola podriadená aj celá sociálna organizácia spartskej *polis*: domáci obyvatelia Sparty - Spartania (gr. *Spartiatatai*) - sa museli preukázať čistým (spartským) pôvodom a ich počet nikdy neprekročil hranicu 9 000 mužov (pri celkovom počte obyvateľov Sparty, ktorý sa v tom čase odhaduje na 230 000), ktorí boli od 20. do 60. roku svojho veku *de facto* stále vojakmi. Druhou vrstvou boli *perioikovia*, ktorí mali síce osobnú slobodu ale žiadne práva, živil sa remeslom a obchodom a boli povinní platiť ročné poplatky. Tretiu vrstvu tvorili *heilóti*, štátni otroci. Toto členenie sa pripisuje **Lykurgovi** ako tvorcovi spartskej ústavy (ktorý možno žil v 10. alebo 9. storočí pred n. l.). Aby sa Spartania mohli venovať vojenskému životu, dostal každý pri narodení od štátu pozemkový prídel (*kláros*) aj s *heilótmi*, ktorí na pôde pracovali (Porvažníková a kol. 1991, s. 19 - 20)<sup>33</sup>.

Teoretikom spartského modelu spravovania bol predovšetkým **Platón** (427 - 347 pred n. l.), ktorý bol ovplyvnený spartskou ústavou a bol ochotný reflektovať niektoré jej ustanovenia buď vo

---

<sup>32</sup> Išlo o preľudnenie a nedostatok potravín - Grécko nemalo dostatok úrodnej pôdy. Zatiaľ čo napríklad Atény a ďalšie mestá to riešili zakladaním osád po celom Stredomorí, s ktorými udržiavali aj harmonické vzťahy a odkiaľ dovážali obilie, Sparta si priamo podrobila úrodné územie Messénskej roviny na západ od vlastného územia - a jeho udržanie bolo možné len vojenskou silou.

<sup>33</sup> Najvýraznejšou charakteristikou spartskej ústavy bol jej oligarchický a vojenský základ s početne obmedzenou triedou plnoprávných občanov, Spartianov, čiže „rovných“ (*homoioi*), ktorých úlohou bola najmä obrana mesta v prípade vojny a spomedzi ktorých sa každoročne vyberalo päť *eforov* zodpovedných za väčšinu každodennej správy mesta pod dohľadom „rady starších“ (gr. *gerusia*), orgánu, ktorý tvorilo 28 občanov starších ako 60 rokov, doživotne volených zhromaždením občanov (*apellou*) aklamáciou. Mesto malo aj dvoch dedičných kráľov z dvoch rôznych rodov, ktorí boli poverení prevažne náboženskými funkciami, ale ktorí boli zapojení aj do politického života prostredníctvom členstva v rade starších, z ktorých jeden bol zvolený za hlavného veliteľa v prípade vojny. Významný vplyv mali však aj práve *efori* (dohliadači), volení ľudovým zhromaždením (*apella*) vždy na jeden rok. *Apella* sa schádzala pravidelne každý mesiac a mala pravdepodobne zákonodarnú moc - rozhodovala pritom o návrhoch, ktoré jej predložila *gerúzia* (Štenpien 2021, s. 36). Postavenie *apelly* však postupne slablo a naopak, význam *eforov* narastal - dnes by sme povedali, že moc výkonná prerástla svojim vplyvom moc zákonodarnú.

svojom ideálnom meste - v spise **Republika** (tiež Ústava, *Politeia*, 370 pred n. l.), alebo vo svojom „praktickom“ diele - **Zákonoch** (*Nomoi*, 345 pred n. l.). Na viacerých miestach sa Platón pri hľadaní vzorov odvoláva na polomýtického Lykurga spolu so Solónom, prehodnotil však väčšinu toho, čo by mohlo byť na spartskom režime dobré, vo svetle toho, že pre neho je hlavným cieľom zákonov priniesť občanom šťastie prostredníctvom mieru, nie vojny, aj keď vojna zostáva nevyhnutným prostriedkom ochrany pred agresiou. Platón bol zároveň jedným z prvých, čo upozornili na vzťah verejnej správy a etických hodnôt (Keller 2007, s. 7, Ondrová 2013)<sup>34</sup>. Práve s Platónovým menom sa spája aj koncept ideálnej veľkosti mesta, obsiahnutý v jeho Zákonoch (5: 737e, 738) a stanovený na 5 040 občanov (teda slobodných občanov, dospelých a len mužov), čo pri dopočítaní všetkých ostatných (žien, detí, perioikov, otrokov) nás vedie k celkovému počtu okolo 100 - 150 tisíc obyvateľov, v čase keď mali Atény okolo 300 tisíc a Sparta okolo 230 tisíc obyvateľov. Platónov model zrejme vyjadroval skôr minimálny funkčný ako ideálny koncept.

**Atény** vznikli spojením pôvodných dvanástich obcí za vlády kráľa **Thésea**. Stáli na čele tzv. *súmmachos*: vojenskej obrannej aliancie. Aténske zriadenie prešlo v priebehu pomerne krátkeho času vývojom od monarchie cez aristokratickú republiku až k vláde pozemkovej aristokracie *eupatridov*. Ešte v časoch aristokracie sa sformovala vláda *archontov*, volených spočiatku na doživotie, neskôr na obdobie jedného roka: mali funkciu ochrancov zákona a návrhy na jeho zmenu predkladali ľudovému zhromaždeniu (*eklézii*). Jeden z *archontov* (*basileus*) vykonával náboženské funkcie, iný (*polemarchos*) vojenské. *Archonti* boli volení *areopagom* (radou starších) (Štenpien 2021, s. 37 - 38).

Obyvateľstvo sa skladalo jednak zo slobodných občanov (ktorí tvorili podľa rôznych odhadov okolo 20 %), ďalej z tzv. *metioikov*, zväčša cudzincov s majetkovými, ale nie politickými právami a z úplne bezprávných otrokov. Ale ani slobodní občania netvorili homogénnu spoločnosť. Preto je celkom pochopiteľné, že väčšina reforiem, ktoré sa uskutočnili v histórii Atén, sa netýkala postavenia *metioikov*, ale postavenia sociálne diferencovaných slobodných občanov aj z hľadiska ich prístupu k spravovaniu.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Pozri tiež GEFFERT, R.: Etika, učebné texty, Fakulta verejnej správy, UPJŠ Košice, 2010.

<sup>35</sup> Najstaršie z reforiem, tzv. **Drakónove** reformy z r. 621 pred n. l. len obmedzilo možnosti zneužitia moci *eupatridmi* (veľkými pozemkovými vlastníckmi) a posilnilo možnosti ochrany slobodných občanov súdmi, pričom aj najmenej majetní spomedzi nich získali aktívne aj pasívne volebné právo. Najdôležitejšími sa javia **Solónove** reformy z rokov 594 a 593 pred n. l. Ako *archont* (volený vysoký úradník) mal pomerne veľké možnosti uskutočňovať zmeny. Pokiaľ ide o slobodných občanov, rozdelil ich do štyroch majetkových tried - od najbohatších po najchudobnejších. Od tohto zaradenia sa odvíjali aj diferencované politické práva: prvá trieda mala možnosť získavať najvyššie úrady, druhá trieda mala dostupné členstvo v zastupiteľstve, kde sa pripravovali návrhy zákonov, tretia trieda mala právo voliť a zúčastňovať sa zhromaždení, pričom ešte aj najnižšej triede bolo umožnené zúčastňovať sa na chode *eklézie*, najvyššieho kontrolného, výkonného a zákonodarného orgánu Atén - a *helijaie*, ľudového súdu (do ktorých boli žrebovaní všetci slobodní občania Atén). Takáto forma spravovania vecí verejných sa nazýva *timokracia* (od *timé* - odhad majetku) a znamenala diferencovanú účasť na správe nie podľa pôvodu, ale podľa majetku. Nasledovalo obdobie tyranie, keď sa moci ujal vojenský vodca **Peisistratos** v r. 547 pred n. l. Vedený nespokojnosťou bezzemkov so Solónovými reformami rozdeľoval im štátnu pôdu a pôdu najbohatších vlastníkov pôdy (*eupatridov*), ktorých moc ďalej ochromoval tým, že prevzal iniciatívu vo financovaní verejných stavieb a v kultúre, ktorú oni predtým sponzorovali. Chudobné vrstvy takto nachádzali viac možností zlepšovať svoju ekonomickú situáciu. V r. 510 sa ujal vlády *archont Kleisthénés*, ktorý zrušil Drakónove i Solónove reformy a v členení spoločnosti definitívne zaviedol územný princíp za aktívnej účasti všetkých vrstiev obyvateľov ako v princípe vzájomne rovných (samozrejme s výnimkou žien, cudzincov a otrokov, ktorí neboli považovaní za občanov *polis*). Preto sa o ňom hovorí ako o zakladateľovi aténskej demokracie. Verejné úrady sa obsadzovali výberom z vhodných kandidátov. Všetci slobodní občania si teda boli rovní, mali právo voliť a zastávať úrady a keďže členom najvyššieho orgánu „Rady 500“ sa mohol stať občan len dvakrát, každý sa ním niekedy stal. Posledným veľkým reformátorom sa stal *archont* a neskôr prvý *stratég Perikles*, ktorý pôsobil v rokoch 443 - 429 pred n. l. Bol to vrchol zlatej éry Atén po víťazstve nad Peržanmi, sprevádzané rastom politického vplyvu strednej triedy, ale aj rastom moci vojenských veliteľov. Periklove reformy priniesli predovšetkým rast významu ľudového zhromaždenia (*eklézie*), ktoré sa schádzalo až 40-krát ročne a tajne hlasovalo o otázkach vojny, spojenectva, náboženstva, občianstva, zásobovania a pod., kontrolovalo štátnych úradníkov, štátne financie, verejné stavby, malo najvyššiu zákonodarnú a súdnu právomoc.

Teoretikom aténskeho modelu spravovania bol predovšetkým **Aristoteles** (384 - 322 pred n. l.). Jeho úvahy o vývoji a usporiadaní spoločnosti sú obsiahnuté v spise **Politika**. (*Politika*, 336 pred n. l.), Toto dielo nie je len výklad o ideálnom štáte, ale aj o štáte bežnom, nedokonalom. Aristoteles nesúhlasil s Platónovou predstavou ideálneho štátu a vypracoval vlastnú teóriu dokonalej štátnej formy, ktorou je spoločnosť, zabezpečujúca jednotlivým členom dobrý život. Základom tejto spoločnosti je rodina a v rámci rodiny súkromné vlastníctvo a otroctvo. Garantom ústavnosti aj podľa Aristotela boli ozbrojení občania (Pomahač 2011, s. 17). V tomto štáte má vládnuť zákon a o verejných veciach majú rozhodovať len tí najlepší. Začiatok knihy je venovaný vzniku *polis* a jej jednotlivým častiam. Aristoteles videl štát ako celok, na ktorého šťastí sa podieľajú všetky jeho jednotlivé zložky. Aristoteles zdôrazňuje, že individuálne šťastie jednotlivca je rovnako dôležité ako šťastie celého štátu. Verejná moc však nemôže byť spájaná s konkrétnymi osobami, ktoré *polis* reprezentujú (tamtiež, s. 18) - preto sa v Aténach stretávame s takou vysokou fluktuáciou pri obsadzovaní verejných funkcií, čo napokon viedlo k nebyrokratickému charakteru spravovania najmä v aténskej *polis*.

Aristoteles uskutočnil prvú teoretickú klasifikáciu foriem vlády. Vychádzal z toho, že ľudia sa pôvodne združujú pre spoločný záujem a spoločný prospech; z toho vyplýva, že tie ústavy, ktoré zohľadňujú spoločný záujem, sú správne ústavy, posudzované podľa normy absolútnej spravodlivosti. Tie ústavy, ktoré berú do úvahy len osobný záujem vládcov, sú nesprávne ústavy alebo zvrátené formy ústav. Takéto zvrátené formy sú despotické, zatiaľ čo *polis* je združením slobodných ľudí: Použitie výrazu „despotický“ zdôrazňuje, že v takýchto režimoch nie sú občania úplne slobodní a ovládanie nemôžu hľadať šťastie. Inak povedané: *polis* nemôže byť despotická, pretože je to združenie slobodných ľudí, ktorí sa snažia realizovať svoje najvlastnejšie ľudské schopnosti. Ide zjavne o kvalitatívny spôsob klasifikácie politických režimov - podľa spôsobu, akým vládcovia vykonávajú svoju moc. K tomu Aristoteles pridáva kvantitatívny spôsob: koľko je tých, ktorí sú pri moci (Giorgini 1019, s. 5 - 6): pojem „ústava“ (*politeia*) v antickom Grécku totiž označoval konkrétnu podobu vládnutia (*politeuma*), ktorá sa môže skladať z jedného, niekoľkých alebo mnohých občanov. Výsledná klasifikácia bola nasledovná:

Tab. 1 Aristotelova klasifikácia foriem vládnutia

Vláda v záujme	všetkých (správna forma vlády)	vlastnom (zvrátená forma vlády)
jeden vládnucci	monarchia	tyrania
memnohí vládnucci	aristokracia	oligarchia
mnohí vládnucci	politeia	demokracia

Prameň: Aristoteles: *Politika* III 6, 1279a18 - 22.

### 2.1.2 Antický Rím

Aj antický Rím bol otrokárskou spoločnosťou, hlboko touto charakteristikou vnútorne rozdelenou, aj keď už nie tak hlboko, ako tomu bolo v antickom Grécku. S antickým Rímom sa pri tom spája celý rad zaujímavých ale i kontroverzných skutočností, ktoré vyplývajú okrem iného aj z toho, že ide o obdobie, ktoré trvalo, vyše 1100 rokov, počas ktorých Rím bol kráľovstvom (753 - 510 pred n. l.), republikou (510 - 27 pred n. l.) aj cisárstvom (27 pred n. l. - 476 n. l.). Je veľmi ťažké hľadať také charakteristiky, ktoré prechádzali väčšinou tejto dlhej histórie a u niektorých je aj časové ohraničenie nejasné.<sup>36</sup> „V starovekom Ríme počas procesov prechodu od monarchie k

<sup>36</sup> Za republiky, ktorá bola z hľadiska neskoršieho vývoja spravovania v Európe najinšpiratívnejšou, sa štátna moc v Ríme odvíjala od niekoľkých typov zhromaždení (*comitia*): Stotinové snemy (jeden hlas za každých 100 členov majetkovej triedy) vyberali vyšších úradníkov (*konzulov*, *prétorov* a *cenzorov*), ale mohli byť aj súdnou inštanciou a schvaľovať najdôležitejšie zákony. Vymenovanie *konzulov*, neskôr aj *cenzorov* atď. tvorili *senát*, ktorý sa postupne stal najvyšším výkonným orgánom. Snemy všetkého ľudu (t. j. slobodných rímskych občanov) volili nižších úradníkov a schvaľovali návrhy zákonov. Plebejské zhromaždenia tvorili ľudových tribúnov a plebejských úradníkov (*edilov*). Okrem senátu mal Rím aj *magistrát* ako orgán s nižšou nariadenovacou právomocou, ktorý tvorili nižší úradníci a *edilovia* (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 165 - 170). Rímska *civitas* tohto obdobia sa ešte zásadne nelíšila od

republike sa ústavná rovnováha síl presunula z exekutívy (rímsky kráľ) do rímskeho senátu (úradníci rôzneho stupňa). Pri prechode z republiky do ríše sa ústavná rovnováha síl presunula späť do výkonnej zložky (*princeps, caesar*)“ (Šalkovský 2017, s. 25).<sup>36</sup>

V prípade antického Ríma je už dochovaných aj viac písomných aktov, svedčiacich o správe vecí verejných oveľa viac ako v prípade antického Grécka, ale aj charakter teoretických prác sa posunul z filozoficko-normatívnych úvah do roviny právno-deskriptívnych. Teoretickú reflexiu vládnutia v antickom Ríme v období republiky obsiahol vo svojom diele predovšetkým **Marcus Tullius Cicero** (106 - 43 pred n. l.). Cicero je autorom najstaršej definície štátu, ktorý považoval za formu garancie bezpečnosti a ochrany občanov a súkromného majetku. Keď Cicero v diele **Republika** (*De re publica*, 51 pred n. l.) analyzuje systém rímskej republiky, nazýva ho *res populi*, aby konštatoval, že ľud (*populus*) nie je náhodný zhluk, ale spojenie mnohých ľudí, ktorí sa zhodujú v tom, čo je správne a spravodlivé, a sú spojení spoločným záujmom - teda zodpovedá v našom chápaní skôr pojmu verejnosť (Konečný 2021). Spravodlivosť (*ius*) a spoločný záujem (*utilitas*) sú pre Cicera dva základy štátu, ktoré spájajú všetkých ľudí bez ohľadu na ich sociálny pôvod, bohatstvo, postavenie alebo funkciu.

Aj Cicero (podobne ako Aristoteles) rozdelil štáty s ohľadom na ich systém (*ordo*) na tri typy, formy. Každá z nich mala správnu alebo „spravodlivú“ formu a druhú, poškodenú, nespravodlivú resp. „skazenú“ formu.

Tab. 2 Typy a formy štátu (podľa Cicera)

	spravodlivý štát	nespravodlivý štát
vláda jednotlivca	regnum, kráľovstvo	dominatus tyrania, diktatúra
vláda nemnohých	optimatum, aristokracia, vláda elity	potestas factionis, oligarchia
vláda všetkých	civitas popularis, demokracia, republika	dominatus multitudinis, ochlokracia, vláda davu

Prameň: Wood 1991, s. 144 - 145, upravené podľa Cicero: 1, 42 - 46

Hoci Cicero uznával hodnotu troch „spravodlivých“ foriem vlády, tvrdil, že najlepší pre štát je zmiešaný systém, v ktorom monarchické, aristokratické a demokratické prvky nachádzajú harmonickú kombináciu (*ordo mixta*). Realizáciu takéhoto systému videl v Ríme, kde konzulovia predstavovali monarchický prvok, senát aristokratický prvok a ľudové zhromaždenia (*comitia*) demokratický prvok. Na základe tejto teórie sa domnieval, že všetky systémové krízy, ktoré Rím zažil, sa vysvetľujú narušením tejto ideálnej rovnováhy medzi tromi prvkami politického systému.

Takzvaná teória záujmov, ktorú vypracoval zrejme najvýznamnejší rímsky právnik obdobia cisárstva **Domitius Ulpianus** (170 - 228 n. l.), na základe ktorej možno rozlišovať medzi verejným a súkromným právom, má vplyv aj v súčasnosti. Podľa tejto teórie sa právna otázka vždy priradí k verejnému právu, ak sú ňou dotknuté štátne záujmy (*res publica*), zatiaľ čo súkromné právo sa týka individuálnych záujmov (*res privata*). Ulpianovi sa pripisuje tiež prvá právnická formulácia prirodzenoprávnej rovnosti medzi ľuďmi.

Dôležitou charakteristikou spravovania a vládnutia v antickej Európe bolo jeho **legitimizovanie slobodnými občanmi**. Aj keď táto reprezentácia bola dobovo podmienená otrokársnym spoločenským zriadením a na legitimizácii moci sa nijako nepodieľajú otroci a ani niektoré ďalšie skupiny obyvateľstva (a zrejme ani ženy), antika sa v očiach neskorších období stávala určitým vzorom práve pre hľadanie pôvodu moci v určitých širších spoločenských štruktúrach. Zároveň však trpela na svoj viac či menej skrytý militaristický aspekt: úlohou štátu bolo brániť svoju

---

gréckej *polis*, aj keď tu už vidíme postupne sa objavujúcu byrokráciu (Pomahač 2011, s. 18 - 19). Za ranného **cisárstva** sa demokratický charakter antického Ríma (demokratický aspoň z hľadiska slobodných rímskych občanov) mení na diktatúru: senát volí cisára, ktorý si dosadzuje do senátu vlastných ľudí, neskôr sa cisár stáva aj konzulom, najvyšším kňazom atď. Hovorí sa o „principiáte“: zachovávajú sa republikánske inštitúcie, ale v skutočnosti sa vytvára absolutistická monarchia. V neskoršom období sa cisárstvo mení na tzv. dominát. „Právomoc starých rímskych orgánov zanikla. Zo senátu sa stala mestská rada rímska. Ľudové zhromaždenia sa už nekonali“ (tamtiež, s. 17), z *civitas* sa stáva *regnum* (tamtiež, s. 19).

existenciu, k čomu bola potrebná vojenská moc - a tá bola financovaná práve slobodnými občanmi. Tak sa ich ekonomická sila (a schopnosť podieľať sa na obrane štátu) premietala aj do ich postavenia a rôznych práv, charakterizujúcich ich podiel na správe a moci. Nielen spartská, ale ani aténska či neskôr rímska demokracia neboli teda selankou, s ideálmi „vlády ľudu“, ale prístup ku skutočnej účasti na spravovaní, aj keď sa v minimálnej miere naozaj týkal všetkých slobodných občanov, bol vnútorne silne, najmä **majetkovo diferencovaný**. Napokon sa disponovanie majetkom stalo (v Ríme) dôležitejším pre status človeka ako jeho osobná sloboda.

Môžeme teda zhrnúť, že v staroveku prešla legitimita vládnutia a spravovania niekoľkými fázami: na počiatku bola moc legitimizovaná prirodzene: vekom, skúsenosťami rodových náčelníkov (starešinov), prípadne ich vojvodcovskými schopnosťami. Neskôr stále viac nadobúdala váhu legitimizačný faktor majetkový, ekonomický, ktorý však bol čiastočne dopĺňaný aj legitimizačným vplyvom sociálnym, aj keď nemôžeme hovoriť že verejným v modernom zmysle slova, pretože išlo len o legitimizáciu časťou spoločnosti, reprezentovanou slobodnými občanmi. V antických štátoch staroveká administratíva pritom nevytvárala ešte samostatnú štruktúru a preto ani otázka jej legitimacy nebola aktuálna.

Zatiaľ čo v antickom Grécku boli otázky vládnutia a spravovania predmetom záujmu filozofov a aj samotné právo bolo skôr filozofickou disciplínou, v antickom Ríme sa už rozvíjajúce sa rímske právo a najmä verejné právo v jeho rámci venuje už aj otázkam vládnutia a spravovania systematickú pozornosť.

## 2.2 Vládnutie a spravovanie v stredoveku

Obdobie stredoveku zahŕňa viac ako desať storočí (cca 476 - 1492), počas ktorých ústavné formy vtedy existujúcich štátov nadobudli rôznorodé podoby. V európskom prostredí sa v prvej fáze tohto obdobia základným problémom stala otázka dedičstva rímskej tradície. V niektorých častiach najmä západnej Európy dochádzalo v rannom stredoveku k určitej kontinuite s predchádzajúcou expanziou antického Ríma: používanie pojmu *res publica*, snaha o obnovenie *imperii Romani* atď. (Švecová - Pekarík 2009, s. 58). Vidíme to napríklad v prvých vladárskych dynastiách Merovejovcov (481 - 751 n. l.) a Karolingovcov (751 - 987 n. l.) vo Franskej ríši, ktorá však pôvodne vznikla (podobne ako u nás Samova ríša) zjednotením niekoľkých (západogermánskych) bojových **kmeňových zväzov** z obdobia sťahovania národov (5. - 8. storočie n. l.) na území niekdajšej rímskej provincie Galia.

„V Európe okrem oblastí, ktoré boli pod bezprostredným vplyvom antickej civilizácie, kmeňové spoločnosti pretrvávali ... až kým ich nenahradili ríše či „štáty“ s centralizovanou, nadregionálnou vládou“ (Šalkovský 2017, s. 20). Zárodky spravovania sa dajú aj na našom území identifikovať najmä od prechodu našich predkov k usadlému spôsobu života. Na vznikajúcu štruktúru moci mala významný vplyv najmä kmeňová štruktúra. Napokon stále platí, že „najstaršie štáty vznikali na troskách rodového zriadenia“ (Štenpien 2021, s. 9).

Ako nás učí kultúrna a sociálna antropológia, v minulosti ale i v súčasnosti pre tieto štruktúry platí, že keď si komunita uvedomí, kde sa v jej rámci najvýraznejšie prejavuje moc, začne si okolo nej vytvárať systém, slúžiaci k rozvoju riadiacich funkcií a tým začne investovať do svojho úspechu (Riley 2018, s. 527).

Toto je základný spôsob už aj vzniku **rodovej a kmeňovej legitimizácie** prvých rodových a najmä kmeňových štruktúr moci<sup>37</sup>. Zatiaľ čo rody si udržiavali svoju štruktúru moci odvodenú od biologických väzieb (starešina, rada starších), kmene ako nadrodová štruktúra, funkčná najmä z hľadiska obrany spoločného územia alebo dobývania nového územia, už mali štruktúru moci založenú na formalizovaných predpokladoch. Hradiská, ktoré boli sídlami členov budúcej šľachty,

<sup>37</sup> Napokon by sme mohli takto vystopovať aj vznik Sparty a Atén na základe sformovaných fratrií gréckych kmeňov Dórov a Iónov.



vytvárali spolu s okolitými služobnými špecializovanými osadami hradové obce, u nás niekedy nazývané aj „staroslovanské župy“, v ktorých ešte možno predpokladať rodový a kmeňový základ. Tieto útvary sa spájali do nadkmeňových obranných zväzov – takýmto zväzom bola aj **Samova ríša** (623 - 658)<sup>38</sup>.

### 2.2.1 Karolínsky model vládnutia

Na prelome ôsmeho a deviatego storočia došlo k procesu budovania štátneho aparátu, ktorého výsledkom bolo vytvorenie tzv. **karolínskeho modelu vládnutia**, ktorý vznikol síce vo Franskej ríši, ale prevládal po mnoho storočí ako základ organizácie panovníckeho aparátu aj v ďalších krajinách. Vyznačoval sa špecifickou štruktúrou pozícií existujúcich okolo panovníka a vytvorením rôznych štruktúr v rámci územia podliehajúceho jeho právomoci. Tieto dvorské „úrady“, vzhľadom na vtedajšie chápanie štátu ako určitého druhu majetku panovníka, boli považované za súkromné štruktúry (Górski 2002, s. 47 - 49)<sup>39</sup>.

Jedným z prvých autorov, ktorý teoreticky reflektoval karolínsky model spravovania, bol remešský arcibiskup **Hincmar** (806 - 882). V knihe **Vláda paláca** (*De ordine palatii*, 822) opísal procedúru tvorby odporúčaní na zhromaždeniach, na ktorých sa kráľ stretol s predstaviteľmi najvyšších vrstiev (*generalitas universorum maiorum*). Táto procedúra bola vyjadrená vo formách dosahovania cieľov konsenzuálneho súhlasu, konzultácie, rady a pomoci a v odkazoch na spoločné blaho a verejnú prospešnosť. Spolupráca kráľa a jeho verných pri tvorbe zákonov a vynášaní rozsudkov sa zakladala na spoločnom presvedčení, že to čo predstavuje spravodlivosť, primerané zaobchádzanie a spravodlivé poplatky, je založené na spoločnom záujme o spoločenský poriadok (Nelson 1993, s. 68 - 69). Išlo teda skôr o popis mechanizmu vládnutia ako o jeho teoretické zdôvodnenie, ktoré už aj v karolínskych dobách začínalo byť založené na sakrálnej legitimitate (Treštík 2001). Išlo však už o určitú formu účasti ďalších osôb na moci, hoci v karolínskom modeli vládnutia zrejme nemožno spochybniť dominantnú a výlučnú pozíciu vládcu, jednako však jeho legitimita bola spočiatku ešte prevažne predkresťanský sekulárna.

Nedostatok písomných prameňov o Samovej ríši (takýmto zdrojom je tzv. Fredegardova kronika, ktorá sa o detailoch organizácie správy v tejto ríši nezmieňuje) nám neumožňuje bližšie uvažovať o myslení, ktoré viedlo k najstarším formám spravovania na našom území. Môžeme sa však domnievať, že spontánne tu fungovali rodové tradície s rešpektovaním pozícií starších a skúsenejších vodcov.

---

<sup>38</sup> Predpokladá sa, že predstavitelia hradových obcí si zvolili do jeho čela franského kupca Sama, ktorý bol hlavným vojenským náčelníkom. Nešlo teda o pozíciu, získanú pokrvnosťou alebo majetkom. Vrcholovým orgánom ríše bolo zhromaždenie bojovníkov (*placitum*), ktoré však tvorili pravdepodobne len delegovaní zástupcovia jednotlivých hradových obcí a ktoré bolo nielen poradným orgánom náčelníka, ale zrejme aj najvyšším súdom (Kútík - Jakubčínová - Králiková 2018, s. 22). Prvé pokusy o vytvorenie nových politických systémov nezávislých na rímskej tradícii neprinášali hneď trvalé výsledky. Až keď kresťanstvo postavilo do služieb štátu svoju organizačnú štruktúru (ktorá bola v skutočnosti jedinou existujúcou nadštátnou štruktúrou) a vzdelané kádre, ktoré sa stali základnou oporou emancipujúcich sa kmeňových vládcov, došlo k stabilizácii aj nových štátnych útvarov mimo území západnej Európy. V územiach, ktoré neboli pod bezprostredným vplyvom antickej civilizácie, sa legitimita moci v ranofeudálnych štátnych útvaroch odvodzovala viac od individuálnych vodcovských kvalít kmeňových náčelníkov, najmä náčelníkov, ktorí sa osvedčili ako vojenský velitelia - vojvodcovia. Viac sa teda nadväzovalo na staršie rodové a kmeňové tradície. „Kmeňová štruktúra bola však veľmi stabilný systém a najmä v spoločensko-ekonomicky menej rozvinutých oblastiach dokázala prežívať aj v rámci stredovekých kráľovstiev“ (Šalkovský 2017, s. 28). Odovzdávanie nadobudnutých skúseností v príbuzenskej následnosti viedlo k formovaniu prvých vládcovských rodov - dynastií.

<sup>39</sup> Základným organizačným princípom karolínskej ríše bolo jasne vymedzené súkromné pozemkové vlastníctvo kráľa, ktoré bolo predmetom darovania šľachte a cirkevným inštitúciám. Panovník bol síce formálnym hegemonom, jeho priamy vplyv však bol obmedzený len na jeho vlastné majetky. Teritoriálna správa karolínskej ríše ešte nebola založená na uzavretom systéme kráľovských hradov: zásobovanie panovníckych, ale aj cirkevných a šľachtických sídiel bolo založené na systéme nezávislých veľkostatkov (Štefan 2011, s. 21). Tradičná ríša tohto obdobia spočítku nemala hlavné mesto, panovník cestoval so svojim sprievodom (rodina, služobníctvo, komorníci, senešal čiže majordomus, pohárnik, maršal a ďalší) po svojej ríši na kráľovské dvory a paláce, kde nachádzal stravu a ubytovanie. Aby mohol spravovať svoju ríšu, rozdelil ju na územné jednotky, na čele každej z nich stál gróf.

Tento fenomén môžeme pozorovať aj v histórii **Nitrianskeho kniežatstva**. Keď sa po Samovej smrti jeho ríše rozpadla, na jej území sa začali formovať kmeňové kniežatstvá. Zrejme najsilnejšie z nich vzniklo v 8. storočí na juhu Slovenska medzi Váhom a Hornádom ako hrádza proti expanzii Franskej ríše na východ. V tom istom čase sa sformovalo i ďalšie silné kmeňové kniežatstvo na južnej Morave a juhozápadnom Slovensku (Mikulčice, Skalica). Moravské knieža Mojmír I. roku 833 obe tieto kniežatstvá vojenskou silou spojil do podoby Veľkomoravskej ríše, ale Nitra si uchovala aspoň spočiatku postavenie druhého centra a zrejme aj určitú autonómiu ako údelné kniežatstvo.

**Veľkomoravská ríša** už mala všetky znaky štátneho útvaru. Bola centralizovanou rano-feudálnou monarchiou, na čele ktorej bol panovník, označovaný už aj ako kráľ, hoci naďalej sa používalo aj označenie knieža (knez, *dux*)<sup>40</sup>. Významnú rolu pri formovaní veľkomoravskej kultúry zohrala misia **svätých Cyrila a Metoda**, ktorá emancipovala staroslovienčinu ako národný jazyk nielen ako štvrtý liturgický jazyk kresťanstva a kreovala na našom území cirkevnú provinciu, ale rozšírila aj gramotnosť a z nášho hľadiska významne prispela k formovaniu verejnej moci napríklad aj konštituovaním základov práva: **Zakon sudnyj ljudem** (Magna 1971, s. 147 - 198) bol vo svojom období - v druhej polovici 10. storočia - jedinečným dokumentom, uceleným zákonníkom spájajúcim tak zvykové právo, prvky kresťanského kanonického práva, ale aj prvky práva rímskeho<sup>41</sup> do predpisu, ktorý bolo možné v praxi využívať. Porovnateľným súborom právnych predpisov mohol byť napríklad **Doom Book**, zákonník, ktorý zostavil v Anglicku okolo roku 893 **Alfréd Veľký**, pripojac k trom starším saským zákonníkom Desatoro Božích prikázaní a niektoré kresťanské etické zásady. V oboch prípadoch tu už môžeme identifikovať zreteľný nástup kresťanských sakrálnych prvkov legitimizácie panovníckej moci<sup>42</sup>.

Dejiny Veľkej Moravy ako útvaru na východnej hranici Franskej ríše sú okrem iného dejinami o uznanie legitimacy moci, spravujúcej toto územie. Formálne platilo (okrem dostatočnej vojenskej sily), že takýto útvar mohol byť akceptovaný, prípadne aj rešpektovaný svojimi susedmi, keď suverenitu panovníka uznal rímsky pápež tým, že ho označil titulom *rex* – kráľ<sup>43</sup>. Predpokladom toho bolo - samozrejme - prijatie kresťanstva.

V dôsledku oslabenia vnútornými rozbrojmi a pod vonkajšími tlakmi, najmä v dôsledku nájazdu staromaďarských kmeňov na prelome 9. a 10. storočia Veľká Morava zanikla.<sup>44</sup> Následný

<sup>40</sup> Bol najvyšším orgánom správnym, súdnym a pravdepodobne aj zákonodarným. Panovník mal k dispozícii akýsi kniežací poradný zbor, nie príliš početnú skupinu veľmožov, ktorá možno plnila aj funkcie kniežacej rady a súdu. „Kmeňový snem garantoval právo zvykové, tradičnú kmeňovú slobodu“ (Šalkovský 2017, s. 35). Mocenským a výkonným orgánom panovníka bola družina. Začala sa formovať aj vlastná organizácia **panovníckeho dvora**. Reprezentoval ju nádvojný župan (ktorý bol najvyšším úradníkom a správcom), taverník (správca pokladu), kancelár (zodpovedný za písomnosti) a pod. Títo úradníci mali spočiatku len dvorské funkcie (t. j. slúžili panovníkovi), ktoré v neskorších obdobiach začali prerastať do funkcií štátnych. Územie Veľkej Moravy sa vnútorne členilo na **hradiskové župy**, ktorých bolo už vyše tridsať. Na ich čele boli župani ako zástupcovia panovníka: boli najvyššími súdnymi orgánmi na svojom území, vyberali od poddaných naturálne dane (väčšiu časť odvádzali panovníkovi) a pod. Ich výkonnými orgánmi boli družiny. „Hradská správna sústava, ovládaná centrálnou, sa tak mohla meniť z oporných bodov na strediská teritoriálnych jednotiek, provincií, skladajúcich sa z jednotlivých stredísk poľnohospodárskej a remeselnej výroby“ (Pomahač 2011, s. 52). Niektoré správne a súdne funkcie v hradských župách vykonávali aj kňazi hradných kostolov. Menšie sídla sa označovali ako **villa**, na ich čele bol *villicus*, volený obyvateľstvom.

<sup>41</sup> Od 6. storočia sa pritom v Európe využíval *Corpus iuris civilis* ako zbierka prameňov rímskeho (prevažne súkromného) práva, vydaná z poverenia byzantského cisára Justiniána I., ktorý asi od r. 750 prešiel recipovaním pod vplyvom kresťanstva do tzv. *Eklogy*, ktorá bola inšpiráciou aj pre *Zakon sudnyj ljudem*.

<sup>42</sup> Podobných zákonníkov vzniklo v tomto období v západnej Európe viac, napríklad len v Anglicku v 6. až 10. storočí zákonníky kráľov Æthelberhta (560 - 616), Hlothærea a Eadrica (673 - 686), Wihtræda (690 - 725), Edwarda staršieho (901 - 924), Athelstana (924 - 939), Edmunda I (939 - 946), Edgara (959 - 975) a ďalšie.

<sup>43</sup> Takéto označenie dostal Svätopluk I. od pápeža Jána VIII. v bule „*Industrie tue*“ r. 880, čo potvrdil aj pápež Štefan V. r. 885 („*Zuentopolco regi Sclavorum*“). *Regi*, čiže *rex*, čo znamená kráľ (nie *dux*, čo by znamenalo knieža) (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 33).

<sup>44</sup> Staromaďarské kmene, ktorých expanziu na západ zastavila r. 955 porážka na rieke Lech, boli nútené sa usadiť a aby sa v priestore medzi silnou Byzantskou ríšou na východe a Východofranskou ríšou na západe udržali, museli si urýchlene vybudovať vlastný štát. Využili k tomu aj viaceré prvky veľkomoravskej tradície, napríklad hradiskovú

proces vzniku **uhorského kráľovstva** sa spája s náčelníkmi z rodu Arpádovcov, ktorí vo svojich rukách skoncentrovali dostatočnú ozbrojenú moc, aby vytvorili silnú centralizovanú štruktúru rodiačeho sa štátu. Tento proces vyvrcholil koncom 10. storočia za kniežaťa Gejzu a pokračoval za jeho syna Štefana I., ktorý koncom r. 1000 dostal od rímskeho pápeža korunu a stal sa kráľom. Podobné procesy sprevádzali napríklad aj vznik poľského a českého kráľovstva.

Legitimizáciu rodovú takto nahradila aj v Európe **legitimizácia sakrálna**, hoci rodová (dynastická) legitimizácia tým ešte celkom nezanikla. Je to fenomén, odvodzujúci moc panovníka napríklad priamo od jej božského pôvodu<sup>45</sup> - známy mechanizmus u vládcov starovekých ríš, ako bol Egypt, Inkovia a pod. (Hirsch 2008) - alebo aspoň od posvätenia nadprirodzenou mocou. V Európe sa presadila so šírením vplyvu kresťanstva a najmä s nadnárodnou inštitucionalizáciou moci pápežov (ako zástupcov Boha na zemi), ktorí predstavovali v rannom stredoveku na starom kontinente jedinou ideologicky všeobecne akceptovateľnú univerzálnu moc<sup>46</sup>. Pochopiteľne toto privilégium mohol získať len panovník, ktorý bol pokrsteným kresťanom, takže mu predchádzalo prijatie kresťanstva a krst<sup>47</sup>. Preto za kľúčové momenty formálnej legitimizácie rannostredovekých útvarov sa považuje pokrstenie panovníkov a následne „sakrálny charakter korunovačného aktu“ (Švecová - Pekarík 2009, s. 57), ktorý vykonával vysoký cirkevný hodnostár - arcibiskup alebo aspoň biskup vloženie koruny na hlavu panovníka. Aj prísaha, ktorú nastupujúci panovník pri svojej korunovácii skladal, bola aspoň spočiatku prísahou vernosti Bohu, nie štátu (Rauscher 1935, s. 19). Cirkevným, pápežským aktom bol ako panovník ustanovený za Bohom povereného správcu určitého územia, ktorý ho však mohol spravovať ako svoje (Bohom zverené) vlastníctvo<sup>48</sup>.

Už od čias Friedricha I. Barbarossu v druhej polovici 12. storočia však sakrálna legitimita cisára bola postupne pomaly oslabovaná tzv. *ministeriálmi* (vykonávateľmi dvorských funkcií), z ktorých sa neskôr vyvinula najvyššia šľachta (ktorá v neskoršej koncepcii „svätej koruny“ už panovníka volila a sakrálna legitimizácia korunou nastupovala až následne).

Súčasne oslabujúco na význam sakrálnnej legitimizácie vplývalo už aj rannostredoveké sektárstvo (bogomilovia, albigeni, katari atď.), ktoré okrem iných znakov sa vyznačovalo aj odmietaním autority pápeža, hoci význam tohoto faktora narástol až od 15. storočia a blížiacoho sa vzniku protestantizmu (Hus, Wicliffe).

Všeobecné **teologické zdôvodnenie** sakrálnnej legitimizácie nachádzame čiastočne už v diele *sv. Augustína* (354 - 430) **O božom štáte** (*De Civitate Dei*, 413 - 427), najmä v prvých 26 kapitolách XVIII. knihy. Augustínovi „bolo jasné, že svetské panovanie prináša príliš veľa nástrah... Podriadenie svetskej moci cirkvi bolo cestou, ako vytvoriť už na zemi pokojne fungujúcu organizáciu“ (Pomahač a kol. 2013, s. 9). A z postavenia panovníka ako Bohom povereného vlastníka teritória sa odvíjali jeho funkcie najvyššieho zákonodarcu, správcu<sup>49</sup> aj sudcu ako jeho osobné práva. Možno povedať, že celé spravovanie a vládnutie v celej ríši malo súkromnoprávny a nie verejnoprávny charakter - panovník vystupoval ako majiteľ územia i jeho obyvateľstva. Na druhej strane poddaný bol viazaný v tomto vzťahu nepísanou tzv. **poddanskou zmluvou**. Tento typ fe-

---

(župnú) organizáciu, ale aj už dostatočne pokročilý proces christianizácie obyvateľstva.

<sup>45</sup> R. Rauscher uvádza, že ešte aj Merovejovci odvodzovali svoj pôvod od Boha (Rauscher 1935, s. 15).

<sup>46</sup> Napríklad ustanovením cirkevnej správy v podobe cirkevnej provincie a vysvätením biskupov, ako tomu bolo napríklad v Poľsku, či bulou, ako privilégiom, záväzne udeľovaným hlavou cirkvi pre celý kresťanský svet - podobne ako Svätopluk I., bol údajne bulou pápeža Silvestra II. v roku 1000 Štefan I.

<sup>47</sup> Prvý franský merovejovec Chlodovík I. už r. 426, knieža Pribina r. 833, české kniežatá v Regensburgu r. 845, krst poľského kniežaťa Mieszka I. v roku 968, v r. 1000 maďarské knieža Vajk pokrstený ako neskorší kráľ Štefan I.

<sup>48</sup> V Západnej Európe sa takto vyvinula tzv. manská sústava, čo bol stredoveký systém územných a organizačných jednotiek spojených s hradmi. Jednotlivé územia vlastníci dedičným spôsobom udeľovali osobám (manom), ktoré s ním boli späté vojenskými a hospodárskymi službami. Spolu s pôdou dostávali manovia aj určité právne, súdne a hospodárske výsady (Durdík 2002, s. 353 - 354).

<sup>49</sup> K osobným právam panovníka patrilo nielen lénne právo, ale napríklad aj veľké regálne práva (napr. banský regál, tzv. urbura, soľný regál, colný regál atď.), udeľovanie mestských a iných privilégií a pod.

událnej zmluvy na jednej strane viazal poddaného k pôde, na ktorej pracoval, na druhej strane za to mu vlastník pôdy (alebo jej správca) garantoval ochranu, čo v daných časoch nebol zanedbateľný benefit (aj keď niekedy len hypotetický, ale v časoch, keď Európu sužovali nájazdy Mongolov - tzv. tatárske vpády - a pod. niekedy aj reálny). Išlo však o súkromnoprávny vzťah, aj keď odvodený z Božej vôle o takomto usporiadaní sveta. Niekedy je však tento zmluvný vzťah považovaný za vzdialený predobraz neskoršej spoločenskej zmluvy.

Zároveň sa objavujú už v tom čase prvé svetsky koncipované historicko-právne popisy ranofeudálnych monarchií: takýmto bolo dielo **Gregora z Tours** (538 - 594), ktorého dielo *Decem libros historiarum* (574)<sup>50</sup> popisuje okrem iného aj fungovanie Franskej ríše za prvých Merovejovcov. Aj dielo *Dialogus de Scaccario* (1178) o fungovaní kráľovskej pokladnice v Anglicku za čias Juraja II., ktorého autorom bol kráľovský taverník **Richard z Ely** (1130 - 1198), bolo už nie cirkevným pohľadom na rannostredoveké vládnutie.

### 2.2.2 Panovnícka ústava

Z hľadiska teórie spravovania a vládnutia sa prax do 13. storočia opierala o koncept tzv. **panovníckej ústavy**. Panovník bol absolútnym a najvyšším nositeľom všetkej moci v štáte a celá správa bola vykonávaná z úrovne panovníckeho dvora, ktorý však len vykonával príkazy panovníka. Práve v 13. storočí - s blížiacim sa nástupom renesancie - sa objavujú aj koncepty, ktoré hlbšie ako tomu bolo u sv. Augustína rozlišujú, medzi božím štátom a svetským štátom. Napríklad v diele **sv. Tomáša Akvinského** (1225 - 1274) *Summa Theologica* (1268 - 1273) sa objavuje myšlienka, že moc v štáte pochádza z ľudu. Dokonca **Marsilius z Padovy** (1270 - 1342) hlásal, že panovník by mal byť ľuďom volený, čo nachádzalo určitú odozvu vo vývoji pohľadov na spravovanie v nasledujúcich obdobiach. „Zákonodarcom v Marsiliovej koncepcii je ľud, teda v zásade občianstvo slobodných mestských štátov“ (Pomahač 2011, s. 87). Žiakom sv. Tomáša bol aj **Aegidius Romanus** (1243 - 1216), ktorého dielo *De Regimine Principum* (1280) je súborom rád panovníkovi, podobne ako o vyše dve storočia neskôr Machiavelliho Vladár.

### 2.2.3 Patrimoniálna teória

Jeden z prvých teoretikov panovníckej moci **Robert Filmer** (1588 - 1653) vo svojom diele *Patriarcha* (publikovanom ale až v roku 1680) vychádzal z predstavy, že štát je ako rodina, že prvý kráľ je akoby otec a podriadenie sa tejto patriarchálnej autorite je kľúčom k politickej povinnosti, čím vyjadril podstatu patriarchálnej teórie štátu (Orosz 2021, s. 11). Filmer okrem iného tvrdil, že prvým kráľom bol biblický Adam a že anglickí králi sú dedičmi a dokonca priamymi potomkami Adama, Bohom stvoreného prvého človeka<sup>51</sup> (čo sa ešte podobalo na nadprirodzenú legitimizáciu panovníckej moci), v čom sa okrem iného prejavoval aj špekulatívny charakter dobovej vedy, ktorá ešte nebola založená na štúdiu faktov.

Teoretickým priemetom vývoja spravovania v stredoveku bola tzv. **patrimoniálna teória** ako prvá ucelená koncepcia štátnej moci: ranofeudálny štát (jeho územia i obyvateľstvo) bolo považované za súkromné vlastníctvo panovníka, za jeho *patrimonium* (Štenpien 2021, s. 59). „Právna zvrchovanosť nad územím a poddanými sa odvodzuje od vlastníctva pôdy“ (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 31), teda územia, zvereného panovníkovi. Patrimonium bolo silne viazané s princípom *aviticity*<sup>52</sup> (dekrét Ľudovíta Veľkého, 1351), čiže neodeliteľnosti, predstava-

<sup>50</sup> Používa sa aj názov *Historia Francorum*.

<sup>51</sup> „Nechápem, ako by mohli byť deti Adama alebo ktoréhokoľvek iného človeka oslobodené od poslušnosti voči svojim rodičom. A táto podriadenosť detí je prameňom všetkej kráľovskej autority, a to na základe nariadenia samotného Boha. Z toho vyplýva, že občianska moc - a to nielen vo všeobecnosti - je Božím ustanovením, ale dokonca aj jej pridelovanie prislúcha najstaršiemu rodičovi. Nezostáva tu žiadne miesto pre vymyslené zmluvy medzi kráľmi a ich ľuďom, ako mnohí o tom snívajú“ (Filmer 1680, s. 4).

<sup>52</sup> Zákaz scudzenia šľachtického pozemkového vlastníctva, zdedeného po predkoch.

júceho „večnú“ zviazanosť vlastníctva s panovníckym rodom. Rodové (dynastické) vlastníctvo malo sprvoti charakter súkromného vlastníctva (Rauscher 1935, s. 39) a panovník mohol zvrchovane poskytovať jeho časti svojim vazalom ako *beneficium* (do doživotnej držby) alebo ako *léno* (do dedičnej držby). Vazalský vzťah mohol existovať len medzi šľachticmi, prípadne cirkevnými hodnosťarmi. Poddaný bol len súčasťou pôdy, nie jej vlastníkom.

Patrimoniálna správa bola charakteristická aj tým, že nevyžadovala pre svoj výkon nejakú odbornú špecializovanú prípravu. J. Keller píše, že za patrimonializmu boli úradníci poverovaní komplexnými úlohami, háčik je však v tom, že je ťažké identifikovať v tomto období niekoho, koho by sme mohli čo i len veľmi voľne nazvať úradníkom. Skôr išlo o správcov, ktorí skôr prakticky organizovali ako administrovali nejaký úsek činnosti (Keller 2016, s. 23). Na druhej strane tu existovala skupina, ktorá bola poverená tvorením záznamov, dokumentácie, ktorej vplyv na samotnú správu však bol minimálny.

Základom patrimoniálnej moci bol tzv. **bannus**, ktorý znamenal právo kráľa vydávať príkazy a trestať tých, ktorí ich neuposlúchli (Rauscher 1935, s. 20). Kráľovská moc sa vzťahovala na vojenskú, súdnu a správnu sféru, ako aj na štátnu pokladnicu (Porvažníková a kol. 1991, s. 91). Vazalita bola pritom súkromnoprávnym vzťahom (Štenpein 2021, s. 56 - 57). Niekedy sa označuje aj ako tzv. **organická náuka o štáte**: znakom panovníckej moci je podpora panovníka zo strany veľmožov i duchovenstva, lojalita. Zároveň tým, že panovník ako vlastník rozdával časti svojho územia do správy svojim lénnym vazalom, do istej miery oslaboval svoju bezprostrednú moc nad svojim teritóriom.<sup>53</sup>

Aj Uhorské kráľovstvo prešlo v tomto úseku dejín niekoľkými vývinovými etapami, charakteristickými rozdielnymi štátoprávnymi formami s odlišnosťami najmä v právomoci **ústredných inštitúcií moci a správy**. Bolo to najprv obdobie patrimoniálneho štátu, ktoré trvalo až do druhej polovice 13. storočia<sup>54</sup>. Od konca 13. storočia až do prvej polovice 15. storočia hovoríme o štáte feudálnej rozdrobenosti.

Obdobné zmeny prebiehali aj v mnohých európskych krajinách, aj keď s určitými časovými posunmi a v špecifických podobách. Napríklad feudálna rozdrobenosť viedla v Poľsku k oslabeniu pozície kráľa. Po smrti posledných Jagielovcov sa moci uchopila šľachta a kráľovská

---

<sup>53</sup> Územnú správu v Uhorskom kráľovstve reprezentovali komitáty, stolice, mestá a panstvá. **Komitáty** nadväzovali na pôvodnú sieť hradísk, ktoré spravovali členovia kráľovského sprievodu – župani. Od 14. storočia boli komitáty nahradené **stolicami**, ktoré vznikli najprv ako šľachtické samosprávne pospolitosti. **Župan** stál pôvodne na čele komitátu, ale ako táto inštitúcia strácala na význame, našiel nové uplatnenie v rámci šľachtickej stolice ako jediný stály reprezentant kráľovskej, teda štátnej moci. Dozeral na činnosť orgánov šľachtickej samosprávy, chránil záujmy kráľa a zabezpečoval výber daní, pôsobil však aj ako prostredník medzi stolicou a panovníkom. Pôvodnými reprezentantmi samosprávy šľachtických pospolitostí boli **slúžni**, spravujúci **slúžnovské okresy**. Určité privilégia mali len **mestá**. Popri mestách sa územie štátu členilo na **panstvá** (*dominium*). **Dediny** ako najmenšie sídelné jednotky, ktoré však nepredstavovali samostatné subjekty práva, sa vzájomne líšili podľa viacerých kritérií (Sokolovský 2002).

<sup>54</sup> Všimnime si, ako sa tento vývoj premietal do postavenia aspoň niektorých rozhodujúcich inštitúcií: **Kráľ** bol v ranofeudálnom štáte spočiatku nielen najvyšším ale aj jediným predstaviteľom moci zákonodarnej, súdnej, politicko-správnej i cirkevnosprávnej, ale aj v oblasti vojenskej, hospodárskej atď. Celé územie kráľovstva sa považovalo za vlastný majetok panovníka. Súviselo to aj s teóriou „božského pôvodu“ kráľovskej suverenity („My, z Božej milosti...“). **Kráľovský dvor** bol v patrimoniálnom období centrom štátnej moci: v ranom a ešte aj vo vrcholnom stredoveku panovníci na vládne záležitosti zamestnávali predovšetkým duchovných. **Kráľovská rada** bola len poradným zborom panovníka a tvorili ju dvorania a ďalší dôverníci (*ministeriáli*). Od 13. storočia v nej získava zastúpenie krajinský snem. **Krajinský snem** nadväzoval na rôzne staršie zhromaždenia vojenských či lénnych predstaviteľov, ktoré mali rôznu funkciu (niekedy len poradnú, inokedy aj súdnu a pod.) a s ktorými sa stretávame v Európe aj v staroveku. V Uhorsku vznikol v čase oslabenia patrimoniálneho štátu pôvodne ako snem šľachty, ktorý od 12. storočia zvolával kráľ najmä kvôli tomu, aby získal spoluprácu pri vyberaní daní. **Šľachta** takto získala priestor aj pre presadzovanie svojich ďalších záujmov a privilégií. **Palatín** bol vysokopostaveným úradníkom (*comes palatinus*) vo viacerých kráľovských dvoroch stredovekej Európy. Na uhorskom kráľovskom dvore bol najvyšším hodnosťarom: spočiatku bol hlavným správcom dvora, neskôr mal právo súdiť dvoranov. **Krajinský sudca** (*iudex curiae*) bol po palatínovi druhým najvyšším sudcom v Uhorskom kráľovstve od začiatku 12. stor. **Taverník** bol tretí najvyšší osobný úradník. Mal dohľad nad kráľovským majetkom, najmä nad kráľovskými baňami a korunnými majetkami.

rada ako jej orgán. Od roku 1505 kráľ už bol prakticky len akýmsi „predsedom“ tejto rady a nemohol robiť dôležité rozhodnutia bez súhlasu senátu a poslancov snemu. Bola to teda „šľachtická republika“ a každý šľachtic mal právo veta. Zároveň sa obmedzilo právo panovníka nakladať s majetkom kráľovstva (sprvoti napríklad predmetmi zo štátneho pokladu) ako so svojim súkromným vlastníctvom. Za bohatstvo sa spočiatku nepovažovalo územie či pôda, preto panovník v prvých storočiach feudálneho stredoveku rozdával léna, pozemky (*feudum*): za skutočné bohatstvo sa považovali drahé kovy, najmä zlato, čo potvrdzovala aj dobová ekonomická teória **bullionizmu**, rešpektovaná v Európe až do 16. storočia ako pôvodný pendant konceptu panovníckej ústavy.

Za kľúčového predstaviteľa teórie patrimonializmu je niekedy považovaný **Karl Ludwig von Haller** (1768 - 1854) (Orosz 2021, s. 13). Jeho kľúčové dielo **Obnovenie štátnej vedy alebo teórie prirodzeného spoločenského stavu v protiklade k chimére umelého meštianstva** (*Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes, der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt*, 1816 - 1834) však vzniklo v čase, keď už bol patrimonializmus v praxi minulosťou: napriek tomu je v jeho riadkoch ešte zreteľne prítomný: „Je to jediný zákon, podľa ktorého príroda vytvára spoločenské vzťahy medzi ľuďmi... Prevláda medzi nimi nerovnosť moci... Tu máme zároveň skutočný obsah zákona prírody, že vládne len nadriadený, silnejší. Nezávislosť (kniežata), ktorá sa inak nazýva aj zvrchovanosť, je milosť Božia... Kniežatá teda nie sú ustanovené ľuďom, ale sú nezávislými pánmi...“ (Haller 1834).

## 2.3 Vládnutie a spravovanie v novoveku

Obdobie približne od roku 1500 (až do konca prvej svetovej vojny) sa v Európe označuje ako novovek. Začína sa obdobím, označovaným (najmä v kultúrnych dejinách) ako renesancia, aj keď tá sa zrejme začala o niečo skôr (Brťánová 2013, s. 7). Renesancia ako kultúrno-historický koncept, ktorý ovládol Európu od 14. storočia, priniesla v mnohých oblastiach inšpiráciu antikou. Konštatuje sa napríklad podobný vzťah aj medzi antickými *polis* a renesančnými **mestskými štátmi** (Caramani 2008, s. 21), robiť však nejaké mechanické porovnávanie by bolo celkom určite zavádzajúce. V každom prípade však vývoj renesančných mestských štátov predovšetkým v severnom Taliansku (kde renesancia začala už dokonca v 13. storočí) v mnohom inšpirovaný antikou. Za myšlienkového inšpirátora tu však môžeme predpokladať aj vyššie spomínaného Marsília z Padovy.

### 2.3.1 Mestské štáty a správa miest

Najvýraznejší príklad tohoto vývoja predstavuje **Florencia**<sup>55</sup>, ako mesto, označované za rodisko renesancie. Od roku 1115 získala nezávislý štatút (keď sa florentskí meštania vzbúrili proti Toskánskemu markgrófstvu, do ktorého dovtedy Florencia patrila) a v roku 1183 sa vyhlásila za mestský štát (*communitas civium*), v ktorom zástupcovia cechov každé dva mesiace volili vládcu (*gonfaloniere*) a ten menoval radu, nazývanú *signoria*. Aj v tej dominovali zástupcovia cechov. V roku 1282 prijala Florencia vlastnú ústavu a stala sa republikou, v ktorej verejná moc bola v rukách zástupcov cechov a magnátom bola politická činnosť dokonca zakázaná<sup>56</sup>. Návrhy zákonov, pripravených *signoriou*, schvaľovala dvostočlenná ľudová rada, v ktorej členstvo sa

<sup>55</sup> Na začiatku novoveku však v Taliansku existovalo viacero „mestských štátov“, ktoré sa čiastočne líšili svojimi modelmi vládnutia a spravovania. Pritom nešlo len o územia, týkajúce sa jedného mesta, podľa ktorých sú pomenované (Benátky, Amalfi, Janov, Pisa, Syrakúzy...): zahŕňali aj širšie územie, neraz s desiatkami sídiel, ktoré však boli mocensky ovládané centrálnym mestom. Samotná Florencia bola na prelome 13. a 14. storočia jedným z najväčších miest v Európe s viac ako 100 000 obyvateľmi.

<sup>56</sup> Práve v rozvoji remesiel (na rozdiel od poľnohospodárstva, ktoré bolo základom rozvoja feudálnych monarchií) možno vidieť technologickú a tým aj ekonomicko-sociálnu základňu rýchlejšej akcelerácie miest a aj ich správy už od začiatku stredoveku.

striedalo tak, aby táto politická moc mohla byť v rukách čo najväčšieho počtu občanov - napriek tomu sa tu však sformovali tábory *guelfov* a *ghibellinov* (podporujúce moc pápeža alebo moc cisárov). Vidíme tu však celý rad prvkov, ktoré charakterizovali aj demokraciu starých gréckych *polis*. V druhej polovici 16. storočia prechádzala Florencia krízou, umocnenou ešte aj dopadmi morovej epidémie: cechy medzi sebou zápasili o moc až to vyvrcholilo revolúciou v r. 1382, keď sa k moci dostali bohaté guelfské rodiny obchodníkov, majiteľov manufaktúr a príslušníkov fe-událnej šľachty. Signoriu ovládlo sedem hlavných „cechov“ (*arti maggiore*)<sup>57</sup>. Verejné funkcie mohli opäť zastávať aj príslušníci šľachty. Signoriu tvorilo osem zástupcov mestských obvodov, ktorí spolu s *gonfaloniere* a ďalšími zástupcami verejnosti pripravovali návrhy zákonov, o prijatí ktorých potom hlasovala ľudová rada. Signoria zriaďovala aj komisie, venujúce sa rôznym úsekom správy mesta, ktoré sa stávali veľmi mocnými inštitúciami. Verejné funkcie boli obsadzované žrebovaním spomedzi všetkých členov cechov, starších ako 30 rokov, ktorí navyše nesmeli mať dlhy: žrebovalo sa vždy len na dvoj- až šesťmesačné funkčné obdobie, aby sa moc príliš nekonzentrovala. Aj tak sa však vo funkciách, na ktoré mohlo kandidovať okolo 6000 mužov, striedal len obmedzený počet zástupcov niektorých rodov, čo menilo charakter Florencie na oligarchiu. Napomáhal tomu aj (takisto v roku 1382) vytvorený bezpečnostný výbor (*Otto di Guardia*) - akási tajná polícia, slúžiaca na odhaľovanie sprisahaní a sprisahaní. Moc sa stále viac koncentrovala aj v dôsledku potreby členenia vonkajšiemu vojenskému ohrozeniu, keďže obranu mesta financovali najbohatšie rody. V roku 1434 Florenciu ovládol bankársky a podnikateľský rod Mediciovcov, ktorí tu boli pri moci až do roku 1494 a vládli ako skutočná dynastia<sup>58</sup>, pričom jej vládnutie zmenilo oligarchiu na tyranie. Napriek tomu je však toto obdobie (vďaka podpore umenia zo strany Mediciovcov) v literatúre hodnotené ako „zlatý vek“. Z pohľadu demokratického mestského zriadenia však išlo o úpadok.

Po páde Mediciovcov sa mesto vracia k ústave pred roku 1434 a oslovuje dominikánskeho mnícha Girolama Savonarolu, ktorého kázne vyzývali k zvrhnutiu Mediciovcov (ale boli zamerané aj proti nerestiam cirkvi), aby sa ujal obnovenia republiky. Savonarola, ktorý bol stúpencom teokracie (budovania Božieho štátu na tejto zemi), však zvolil model benátskej republiky (s modelom „veľkej rady“, aj keď v Benátkach založenej na zastúpení rodov a nie cechov)<sup>59</sup>. Mor a hladomor v roku 1496 opäť posilnili pozície vyšších vrstiev, ktoré ostali stúpencami Mediciovcov. Toto napätie bolo stupňované aj Savonarolovými snahami o zavedenie teokracie, ktorý chcel zlikvidovať „hriešny život“ Florentínov, prejavujúci sa bohatstvom, ale aj umeleckými zbierka-

<sup>57</sup> Išlo o spolky sudcov, právnikov a notárov, spracovateľov a obchodníkov s látkami, výrobcov a obchodníkov s vlnou, bankárov a zmenáreníkov, tkáčov a obchodníkov s hodváhom, lekárov a lekárníkov a garbiarov a kožušníkov.

<sup>58</sup> Prvý z Mediciovcov, Cosimo, nemal žiadnu oficiálnu funkciu, ale politicky ovládol celý mestský štát. Ovládol zloženie ľudovej rady svojimi stúpenkami, zaviedol otvorené hlasovanie v komisiách aby bolo zrejmé, kto nesúhlasí s jeho návrhmi. Rokovania prebiehali v jeho dome, do funkcií boli vyberaní jeho kandidáti. Po 30 rokoch ho vystriedal jeho najstarší syn Piero, ktorý bol už oficiálne zvolený za gonfaloniera (1461) a vzhľadom k jeho zlému zdravotnému stavu vykonával svoju funkciu z vlastného paláca, ktorý sa tak stal oficiálnym sídlom florentskej vlády, čo však bol len ďalší prvok z charakteristík vládnutia Mediciovcov, ktoré bolo v stále väčšom rozpore aj s vlastnou florentskou ústavou. Vyhol sa tiež pokusom o atentát (na rozdiel od svojho syna Giuliana, ktorý bol zavraždený v r. 1478), takže nástupcom Piera sa stal iný jeho syn - Lorenzo a po ňom na krátko i Lorenzov syn Piero. Ten Florenciu zradil (v rokovaniach s francúzskym kráľom Karolom VIII.) a musel v r. 1494 z mesta utiecť, čím sa prerušilo panstvo Mediciovcov nad Florenciou. Následne vyzvali Florentiania dominikánskeho mnícha Savonarolu, ktorý bol už dlhší čas verejným kritikom Mediciovcov, k prevzatí správy v meste (Schumacher 1997).

<sup>59</sup> Vo Florencii mali mať opäť rozhodujúcu politickú úlohu cechy, najmä remeselnícke a obchodnícke, šľachta a veľkí vlastníci pôdy boli z politiky vylúčení a osobitne zdanení. Zriadila sa „Veľká rada“, ktorej členmi mohlo byť až 3000 mužov, starších ako 29 rokov, väčšinou zo stredných vrstiev: bola uznášaniaschopná ak bola prítomná aspoň tretina jej členov. Zasadala vo veľkej sále paláca *signorie*, kde hlasovala o návrhoch zákonov. Jej výkonný orgán „Rada osemdesiatich“ potom spolu so *signoriou* tieto zákony realizovala. No početnosť „Veľkej rady“ ochromovala jej funkčnosť a ťažko sa v nej nachádzal aj konsenzus pri rozhodovaní.

mi<sup>60</sup>. Savonarola bol napokon z vedenia Florencie odstránený, obvinený, obžalovaný, odsúdený a v roku 1498 aj popravený. Po jeho smrti sa vo Florencii vrátili na krátko k moci Mediciovci.

**Girolamo Savonarola** (1452 - 1498) zanechal po sebe **Pojednania o vláde a správe mesta Florencie** (*il Trattato circa il reggimento e governo della città di Firenze*, 1498) napísané v čase, keď sa jeho príbeh blížil ku koncu, v ktorom vysvetľuje, aké princípy inšpirovali jeho politické kroky. Už v predslove uvádza, že jeho cieľom je hľadanie najlepšej formy vlády pre Florenciu (Savonarola 2006, s. 177). Dielo sa skladá z troch pojednaní. V prvom sa venuje analýze foriem vlády: charakterizuje kráľovstvo, aristokraciu, „občiansku vládu“ - demokraciu, tyranu atď. (tamtiež, s. 179), čím pripomína Aristotelov i Cicerov koncept, pričom dospieva k názoru, že „občianska vláda ... z týchto vlád je pre obyvateľov Florencie najvhodnejšia“ (taktiež, s. 181). V druhom pojednaní opisuje škody spôsobené kniežat'om, ak by bol skorumpovaný a zlý. „Vláda jedného vodcu je najlepšia zo všetkých foriem vlády, keď je dobrý, pretože je stabilnejšia, no ľahko sa premieňa na tyranu, ako je tomu aj v prípade, keď sa o moc delí veľa ľudí, pretože čím viac je moc decentralizovaná, tým ľahšie vznikajú nezhody“ (tamtiež, s. 184). Aj keď bezprostredne Mediciovcov nemenuje, je táto časť plná priamej kritiky ich spôsobu vládnutia. Napokon v treťom pojednaní sa v prvej kapitole (O zriadení a fungovaní občianskej vlády) venuje trom úlohám Veľkej rady: prijímať dobré zákony, trestať korupciu a zabezpečiť svoje riadne fungovanie (tamtiež, s. 199). V druhej kapitole (Čo musia urobiť občania pre zdokonalenie občianskej vlády), uvádza tieto predpoklady: bázeň pred Bohom, lásku k spoločnému dobru mesta, lásku medzi sebou a uzákonenie spravodlivosti (tamtiež, s. 200 - 201), V tretej kapitole (O šťastí toho, kto dobre vládne a o biede tyranov a ich nasledovníkov) upozorňuje najprv na šťastie, ktoré sa spája so slobodou, duševnou pohodou a zbožnosťou (tamtiež, s. 203). Úlohou Veľkej rady je pritom dobre riadiť komunitu, za čo si zaslúži odmenu (tamtiež, s. 204). Napokon nešťastie tyranov pramení z toho, že sú ochudobnení o priateľstvo, zbavení dobrého mena a cti a zbavení Božej milosti. Savonarola teda vniesol do úvah o správe mesta výrazné sociálne a etické kritériá, čím predbehol dobu, ale žiaľ, praktická realizácia sa od Savonarolovho teoretického konceptu odchyľovala.

Savonarolovo pojednanie predchádzalo o 15 rokov vydanie oveľa známejšieho textu, spisu Vladár **Nicolló Machiavelliho** (1469 - 1527), ktorého autor vstúpil do služieb Florentskej republiky práve v roku 1498 ako člen jednej z významných rodín, ktorej členovia dlhodobo figurovali v jej rôznych funkciách. **Vladár** (*Il Principe*, 1513) je príručkou efektívneho vykonávania moci. S týmto prvoradým cieľom ospravedlňuje prijímanie neetických krokov, pokiaľ sa ukázali ako účinné pri ich udržiavaní. Machiavelliho relativizmus (známy dodnes ako politický „machavellizmus“) znamenal okrem iného spochybňovanie rozdielov medzi monarchiou a republikou ako formami vlády (Pomahač 2011, s. 60).

Kniha je rozdelená do 26 kapitol, v ktorých Machiavelli najprv hovorí o rôznych vladárstvach a spôsoboch ich získania, potom o správnom vedení vojska a nakoniec o vhodnom správaní kniežata a o tom, aké vlastnosti by mal mať. To je hlavná náplň knihy. Knihu možno rozdeliť na tri hlavné časti. Prvú časť tvoria kapitoly 1 až 11, venované rôznym druhom vladárstiev: dedičných, zmiešaných a nových (nadobúdaných vlastným vojskom a vlastnou silou, nadobúdaných silou iných a žičlivým osudom, nadobúdaných hanebným spôsobom), o občianskom vladárovi (ktorého „vyzdvihne priazeň vlastných spoluobčanov“) ako aj o vladárstvach cirkevných (Machiavelli 1992, s. 310 - 336). Ďalší blok - kapitoly 12 - 14 - sa týka vojska (vlastného a žoldnierskeho, pomocného a zmiešaného) ako aj vladárových vojenských povinností (tamtiež, s. 337 - 345). Tretia časť - kapitoly 15 - 19 - ktorá je najčastejšie všimanou časťou tohto spisu, pojednáva o ľudských vlastnostiach, ktoré prinášajú vladárom chválu alebo hanu (kap. 15, tamtiež, s. 345 - 346), o štedrości a skúposti (kap. 16, tamtiež, s. 346 - 347), o krutosti a láskavosti (kap. 17, tamtiež, s. 348 - 350), o tom ako majú vladári držať slovo (kap. 18, s. 350 - 352), o nebezpečenstve opovrhovania a nenávisti (kap. 19, s. 352 - 359) a o tom, ako sa má správať vladár aby si získal

---

<sup>60</sup> Dochádzalo k známemu páleniu kníh a obrazov, fanatické milície zatýkali ľudí, ktorí neprejavovali dostatočnú zbožnosť. Jeho fanatizmus, či skôr fanatizmus jeho stúpcov odmietala však legitimizovať aj samotná cirkev (hrozila sankciami aj voči mestu).



vážnosť (kap. 21, tamtiež, s. 362 - 365). Trochu mimo tohoto rámca ostávajú kapitoly 20 (o mestských pevnostiach), 22 (o tajomníkoch vladárov) a 26 (o oslobodení Talianska) a ďalšie. Už tento prehľad svedčí o náučnom charaktere tohoto diela, poskytujúceho vladárovi informácie historio-graphického, ale aj geopolitického a aj etického charakteru.

S nástupom renesancie a tým aj celého obdobia novoveku sa začína aj uvažovanie o súvislostiach moci emancipovať sa od svojich náboženských základov a stále viac sa aj tu prejavuje sekulárne myslenie, niekedy inšpirované aj antickými vzormi. Jeho prejavom sú tu napríklad prvé **utopické spisy**. V Utópii Thomasa Morusa (1516) nachádzame organizáciu ideálneho mestského štátu, pripomínajúcu Platóna, v Slnčnom štáte Thomassa Campanellu (1623) nachádzame na jeho vrchole teokratického vládcu - kňaza Slnko a pod. Teokratický podtón sa však postupne vytráca, aj keď nábožensko-hodnotový základ chápania verejnej moci ešte určitý čas pretrváva.

Dôležité zmeny sa týkali aj **postavenia miest** v súvislostiach riadenia a spravovania miest v stredoveku. V našich podmienkach treba upozorniť na význam magdeburského a norimberského mestského práva na formovanie charakteru sídiel na našom území, ale tieto právne modely boli rozšírené vo veľkej časti kontinentálnej Európy od 13. (ale najmä od 15.) do 17. storočia (Porvažníková a kol. 1991, s. 118, Konečný - Konečný 2009, s. 90 - 91). V 14. a 15. storočí sa blížiacim sa zrodom stavovského usporiadania spoločnosti získali mestá status, podobný postaveniu vysokých feudálov, vrátane účasti na správe vecí verejných na celoštátnej úrovni svojim zastúpením na snemoch.

### 2.3.2 Feudálna rozdrobenosť

Vyčlenenie najbohatších miest do sféry priamej správnej pôsobnosti panovníka (resp. panovníckeho dvora) takisto potvrdzuje význam ekonomických kritérií na formovanie štruktúry riadenia a spravovania krajiny v období stredoveku. Patrimoniálna moc panovníka v našom priestore sa však začala oslabovať postupne už od 13. storočia. Už Zlatá bula Ondreja II. (1222) rozširovala právomoci šľachty. Veľké územia boli vyňaté z majetku panovníka a prešli do majetku cirkvi a šľachty, preto hovoríme o **feudálnej rozdrobenosti**. Majetok pôvodných rodov sa začal považovať za „večný“ majetok šľachtických rodov a šľachta sa spolu s panovníkom považovala za nositeľov verejných právomocí v štáte. Verejnosprávny charakter začali nadobúdať aj jednotliví kráľovskí funkcionári (palatín atď.) a kráľovské ustanovizne (kráľovská rada a pod.). Súdniectvo nad šľachtou ostalo na kráľovskom dvore (aj keď kráľ bol už najvyšším sudcom len formálne), poddaných súdili už zemepáni<sup>61</sup>. Nová skutočnosť feudálnej rozdrobenosti, keď sa značná časť územia dostala do rúk šľachty a *feudum* sa začalo členiť na *dominikál* a *rustikál*<sup>62</sup>, prinieslo aj zmenu ekonomickej reflexie zdroja bohatstva. Obe formy nakladania s pôdou priniesli tiež poznanie, že nielen zlato, ale aj pôda predstavuje bohatstvo.

Od polovice 15. storočia sa kráľovský dvor pritom skladal z tzv. väčšej kancelárie (pre všeobecné, vnútropolitické a hospodárske veci), tzv. menšej kancelárie (dôverné a zahraničné veci) a tzv. tajnej kancelárie (súdne veci) (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 49), v čom možno ešte v rámci dvorskej správy vidieť zárodok budúceho členenia ústrednej štátnej správy na ministerstvá. Celkove dochádza k rozširovaniu štátneho aparátu a k posilňovaniu štátnej administratívy (Górski 2002, s. 102). Podobný proces posilňovania administratívnych procesov

<sup>61</sup> Po nástupe Habsburgovcov na uhorský kráľovský trón sa rakúski cisári nechali (s výnimkou Jozefa II.) korunovať aj za uhorských **kráľov**. Vládli však z Viedne a zástupcom panovníka v Uhorsku sa stal **miestodržiteľ**. **Kráľovská miestodržiteľská rada** mala kompetencie v oblasti verejnej správy, súdnictva a financií. Bola zároveň nadriadená stoliciam a kráľovským mestám. Tvorili ju radcovia z radov šľachty. Pre správu kráľovských majetkov a štátnych príjmov vznikla **Uhorská komora**. Kráľovská rada sa v 15. stor. dostáva pod kontrolu snemu (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 46).

<sup>62</sup> Dominikál bola pôda vo vlastníctve aj držbe lénneho pána, spravidla na nej pracovali poddaní. Rustikál bola pôda vo vlastníctve lénneho pána, ktorá bola prenájomná poddanému do držby. Poddaní museli platiť dane a pracovať na dominikále („na panskom“). Rozdiely medzi dominikálom a rustikálom sa začali stierať v Uhorsku až zavedením katastrov za Jozefa II. v roku 1789 (Rauscher 1935, s. 133).

prebiehal v tom čase aj v cirkevnom prostredí. Hoci už od 12. storočia sa v kresťanskom prostredí začali viesť prvé registre<sup>63</sup> pokrstených osôb, Tridentský koncil v rokoch 1545 - 1563 uložil už farnostiam povinnosť viesť **matriky**. Neskôr túto prax akceptovali aj protestantské cirkvi.

V 15. storočí sa pozícia panovníka už oslabovala zreteľne, čo využili formujúce sa **stavy**. V Európe išlo o cirkev, svetskú šľachtu a slobodných občanov. V Uhorsku sa však sformovali až štyri stavy: vysoká šľachta, nižšia šľachta (zeman), rímskokatolícka cirkev a mestá. Dediny a v nich žijúce poddanské obyvateľstvo neboli považované v Uhorsku za stav, hoci v niektorých krajinách západnej Európy mohli patriť do stavu slobodných občanov (napríklad v Anglicku)<sup>64</sup>. V západnej Európe osobitný stav vytvárali rytieri atď.

Vzťahy medzi stavmi neboli pritom ideálne. Za prelomový počín môžeme považovať rok 1495, keď nemecký snem vo Wormse uzákonil, že spory medzi stavmi (ktoré sa dovtedy často riešili silou), sa dostali do pôsobnosti ríšskeho súdneho dvora, čo možno chápať aj ako náznak budúceho riešenia vzťahov medzi mocou výkonnou a súdnou.

Približne v 16. storočí vo viacerých krajinách Európy najmä tzv. vysoká šľachta sa čoraz viac snažila emancipovať od centrálnej panovníckej moci, napríklad v Nemecku, kde začali vznikať na území pôvodných centralizovaných monarchií relatívne nezávislé vojvodstvá, markgrófstva a pod., v Taliansku zase mestské štáty (ale tiež zväčša so silnou pozíciou šľachtických rodov). V iných krajinách však tieto procesy fragmentarizácie nezašli tak ďaleko a napríklad v Anglicku (ale podobne aj vo Francúzsku) vznikla (dodnes v Anglicku identifikovateľná) štruktúra centrálne organizovanej monarchie, v ktorej silná a bohatá šľachta nevykonávala samostatnú moc, ale skôr moc, odvodenú od moci panovníka.

### 2.3.3 Teória svätej koruny

Dochádzalo k postupnej modifikácii patrimonialnej teórie, ktorá sa začala meniť na **koncept tzv. „svätej koruny“** (*Corona Regni*): došlo k symbolickému oddeleniu (odosobneniu) konkrétneho panovníka od jeho koruny a koruna sa stala sama subjektom moci - k čomu napríklad v Uhorsku došlo na prelome 14. a 15. storočia (Halász 2013, s. 199). „Podľa tejto ústavnoprávnej doktríny bola prameňom štátnej moci a najvyšším suverénom Svätá Koruna, v ktorej sa zjednocoval ľud a panovník, ako rovnocenné údy koruny. Svätá Koruna bola chápaná ako právnická osoba, oddelená od kráľa s teritoriálnym a personálnym substrátom“ (Rajková 2013a, s. 221). V stredovekom myslení, plnom mystiky, bolo potrebné konkretizovať abstraktné pojmy a zhmotniť ich do reálnych predmetov - takýmto predmetom, symbolizujúcim moc, sa stala aj kráľovská koruna (Švecová - Pekarík, 2009, s. 58).

V období feudálnej rozdrobenosti panovník začal byť považovaný za „hlavu“ a šľachta (akoby ľud) za „telo“, ktoré vládnu spolu. Svätá Koruna bola už verejnoprávnou kategóriou. V Uhorsku podľa interpretácie **Štefana Verböciho** (1458 - 1541) (*Opus Tripartitum*, 1514) sa svätou korunou vyjadrovala skutočnosť, že moc prechádza zo šľachty ako tela korunováciou na panovníka ako hlavu, po jeho smrti prechádza späť do koruny a korunováciou prechádza na nového panovníka: „koruna je telom pozostávajúcim z údov - kráľa ako hlavy (*caput Sacrae Regni Coronae*) a členov koruny (*membrum Sacrae Regni Coronae*)“. **Tripartitum** však prirodzene naďalej ostávalo súkromnoprávnou normou. Všetka zákonodarná, súdna, vládna, donačná moc patrí Svätej korune a následne kráľovi prostredníctvom korunovácie. Ľud (reprezentovaný šľachtou) sprostredkúva moc koruny a presúva ju na kráľa. Na vrchole hierarchie teda stojí samotná koruna ako prameň práva, v rámci ktorej sa panovník a členovia koruny ako rovnocenné údy delia

<sup>63</sup> Určité registre obyvateľstva však poznali už Rimania za republiky: napokon všeobecne známy je „súpis ľudu na celom svete“ za cisára Augusta (Lk 2,1).

<sup>64</sup> Od 16. storočia dostali **dediny** určitú samosprávu. **Richtár**, menovaný zemepánom, mohol súdiť v menších veciach. Keďže stále viac povinností malo administratívny charakter, od konca 18. storočia dediny začali zamestnávať **notárov** - obyčajne niekoľko dedín spoločne. Prepojenie dedinskej samosprávy so stoličnou správou zabezpečovali **stoliční slúžni**. K reforme však došlo až na prelome 18. a 19. storočia.

o moc“ (Rajková 2013b, s. 88). Zároveň panovník prestáva byť súčasne najvyšším zákonodarcom, správcom aj sudcom a tieto funkcie sú čiastočne a postupne delegované na ďalšie dvorské funkcie, ktoré sa zase postupne menia na funkcie štátne<sup>65</sup>. Teória svätej koruny legitimizovala dostupnosť moci pre šľachtu a menila prevažne súkromnoprávny charakter spravovania krajiny na zmiešaný, so stále významnejšími prvkami verejnoprávnymi. „Koruna ako samostatný subjekt moci sa rozvinul tiež v Anglicku, pričom britská Koruna je dodnes entitou s právnou subjektivitou<sup>66</sup>. Právno-filozofické teórie koruny vyznačujúce sa určitou dualitou sa objavili okrem toho aj vo Francúzsku a Nemecku. Aj keď základy takýchto teórií môžu mať spoločné alebo podobné korene, predsa sa v priebehu historického vývoja od seba vzdialili. U Francúzov a Nemcov v krátkom čase zanikla idea koruny a akékoľvek duálne ponímania suveréna. Ideu koruny nachádzame v 14. a 15. storočí aj v Čechách a v Poľsku“ (Rajková 2013b, s. 88), koncept svätej koruny bol najbližší konceptu „koruny českej“<sup>67</sup> (Halász 2020)<sup>68</sup>.

#### 2.3.4 Teória stavovského štátu

Koncept svätej koruny zároveň znamenal, že mestá, univerzity, ale napríklad aj šľachta, najmä vysoká šľachta, získavali samostatnú právnú subjektivitu a tým aj stále väčší vplyv na fungovanie štátu (Górski 2002, s. 48). Opus Tripartitum bola vlastne prvou stavovskou ústavou (Gábriš, 2021, s. 6). Teóriu svätej Koruny takto začala v 15. storočí nahrádzať **konceptia stavovského štátu**. Jej klasickým dokumentom sa stala už *Magna Charta Libertatum* ako základ anglickej stavovskej monarchie (1215), ktorá obmedzila kráľovu suverénnu moc v prospech šľachty a mešťanov. Ide o takú formy monarchie, v ktorej sa moc už delí medzi panovníka a snem, ktorý sa skladá zo zástupcov jednotlivých stavov, t. j. zvyčajne vyššej a nižšej šľachty (kde sa začali uplatňovať volebné práva, aj keď ešte obmedzené početnými cenзами), kráľovských miest a duchovenstva. Tieto snemy mali rôzne názvy: *cortés* v Španielsku a Portugalsku, parlamenty v Anglicku a Škótsku, generálne stavy vo Francúzsku a Holandsku, snemy v nemeckých štátoch, Českom kráľovstve, v Poľsku atď. Medzi sebou sa však líšili najmä proporciou delby moci medzi snem a panovníka (napríklad vo Francúzsku dominoval panovník, v Anglicku parlament). Všeobecne však panovník bol vnímaný predovšetkým ako predstaviteľ štátu a vrchný veliteľ vojsk, snem mal zákonodarnú moc a právo voliť panovníka (Štenpien 2021, s. 134 - 135). Stavovský štát je rozštiepený medzi panovníka a stavy: „každý z nich má svoje osobitné úrady, súdy, financie aj vojsko. Stavovský štát je charakteristický dualitou štátnej moci“ (Rauscher 1935, s. 124).

Stavovské štáty boli charakteristické pre západnú a strednú Európu najmä v 14. a 15. storočí (napríklad štát Koruny českej až v rokoch 1434 - 1620). Nakoniec však - najmä v tých krajinách, kde prevažovala pozícia panovníka - sa začal presadzovať model klasického absolutistického štátu, známeho aj ako tzv. francúzsky alebo klasický absolutizmus.

Uhorsko, ktoré vstúpilo do novoveku v roku 1526, keď bolo pri Moháči porazené osmanskou armádou<sup>69</sup>, sa v roku 1527 stalo súčasťou Habsburskej monarchie a aj jeho vývoj tiež charakterizoval stále silnejúci absolutizmus.

<sup>65</sup> Verbóciho koncept mal blízko k teórii Rule of Law (Tandlich 2020, s. 57 - 58).

<sup>66</sup> *Crown in Parliament* (Ongaro - Thiel - Massey - Pierre - Wollmann 2018, s. 19).

<sup>67</sup> Česká koruna bol štátny útvar, ktorý vznikol v r. 1348 za kráľa Karola IV., ktorý zjednocoval vládu nad českými krajinami (České kráľovstvo, Moravské markgrófstvo, Opavské kniežatstvo) a jednotlivé sliezske kniežatstvá, ktorých panovníci boli s kráľom zviazané rozdielnymi lénnymi zmluvami.

<sup>68</sup> Pozri bližšie: HALÁSZ, Ivan: Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku. Praha: Ústav štátu a práva Akademie věd ČR, 2020.

<sup>69</sup> Pri Moháči padol uhorský kráľ Ľudovít II. a nástupnícke právo získal rakúsky arcivojvoda Ferdinand I. Zároveň sa veľká časť Uhorska dostala pod tureckú okupáciu a aj na časti územia dnešného Slovenska boli zriadené ejálety, sandžaky, náhije a kazá ako jednotky osmanskej okupačnej správy (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 88 - 90).

### 2.3.5 Absolutizmus

**Absolutizmus**, ktorý mal svoje korene v patrimonializme, ale uberal moc stavom, vrcholil v Európe v 17. a 18. storočí. Znamenal že moc sa znovu vracala do rúk panovníka, aj keď bola formálne prezentovaná prostredníctvom nových inštitúcií zákonodarného, súdneho i správneho charakteru, ktoré však v skutočnosti podliehali absolutistickému vládcovi (vo Francúzsku napr. Ľudovítovi XIV. a Ľudovítovi XV., v Nemecku Ľudovítovi I. atď.). Vyjadruje ho výrok Štát, to som ja (*L'etat, c'est moi*), pripisovaný práve Ľudovítovi XIV. Absolutizmus sa zakladal na doktríne o všemocnosti štátu, pričom kráľovská správa mala pokrývať všetky stránky fungovania štátu. Rozhodnutia však prijímal samotný panovník. Dôležitou funkciou kráľovských inštitúcií bolo pomáhať panovníkovi pri rozhodovaní - preto mali tieto inštitúcie kolegiálny charakter. Rozhodnutie o zložení týchto inštitúcií však bolo naďalej výsadou panovníka a nebol to výsledok nejakých volieb. Úrady, ktoré takto vznikali, však mali už - oproti predchádzajúcemu obdobiu - výrazne profesionálny základ a úradníci boli už aj štandardne za svoju prácu odmeňovaní. Do služby v týchto orgánoch vstupovali už predovšetkým svetské osoby, často aj s absolvovaným univerzitným vzdelaním a s výkonom, vymedzeným právnymi predpismi. Zároveň sa rozširovala horizontálna aj vertikálna štruktúra týchto orgánov, aj keď systém ostával naďalej silno centralizovaný a v administratívnych štruktúrach platila prísna subordinácia (Górski 2002, s. 103 – 104).

Všetky tieto zmeny zároveň prebiehali v kontexte už takmer definitívneho oslabovania prvkov sakrálnej legitimizácie panovníckej moci. Najmä v rozvíjajúcom sa protestantizme ani tak nešlo o stratu dôvery k jednotlivým panovníkom (veď mnohí z nich sa k protestantizmu hlásili), ba ani k performatívnej sile rituálov (korunovácia) či samotných symbolov (koruna, žezlo, „ríšske“ jablko, prípadne meč), aj keď protestantizmus sám na symboloch nebazíroval a ani nespochybňoval Božiu moc a vôľu (to práve naopak), ba ani božský pôvod moci panovníkov. Skôr sa tu objavovali výhrady voči autorite pápežov, ktorá bola oslabená už aj cirkevnými rozbrojmi v 14. storočí. V Anglicku to vyvrcholilo v r. 1534 tzv. Supremačným aktom Henricha VIII., ktorým vyhlásil odtrhnutie cirkvi v Anglicku od spoločenstva s pápežom a sám sa vyhlásil za hlavu štátnej (anglikánskej) cirkvi, vo Francúzsku vytvorením vlastnej „*religion royale*“ a resakralizáciou kráľovskej moci za prvých Bourbonovcov v rokoch 1590 - 1650 (Asch 2013, s. 202 - 203).

S nástupom absolutizmu sa objavujú aj nové teoretické koncepty jeho interpretácie. Absolutizmus (latinsky *absolus* - bez väzieb, neobmedzený, úplný, totálny) možno považovať za koncepciu štátnej moci, odkazujúcu síce na dedičstvo antiky a stredoveku, ale založenú na princípe neobmedzenej a nedeliteľnej moci vykonávanej osobou alebo orgánom nepodliehajúcim žiadnej kontrole. Podľa tejto koncepcie moc určuje celok zákonov a fungovanie štátu. K jej znakom patrili centralizmus moci, byrokratizmus, rozsiahla policajná kontrola poddaných, hospodársky voluntarizmus a etatizmus, militarizmus a expanzionizmus. Postupne sa táto koncepcia vyvinula do podoby **osvietenského absolutizmu**, ktorý si uvedomuje, že podmienkou účinnosti moci nie je len jej neobmedzený charakter, ale aj racionalizmus, ktorý stelesňuje monarcha (Strzelecki 2018, s. 11). K najvýznamnejším autorom, vytvárajúcim teoretický základ tejto koncepcie patrili napríklad Jean Bodin a Thomas Hobbes ako obhajcovia nedeliteľnosti suverenity panovníka, legitimacy jeho moci a teda týkali sa skôr teórie štátu než otázok spravovania vecí verejných.

**Jean Bodin** (1529 - 1596) v **Šiestich knihách o republike** (*Les Six Livres de la République*, 1576 - 1586) opísal patrimonálne monarchie, v ktorých monarcha vlastní všetku pôdu. Trvalé diskusie vyvolávajú Bodinove myšlienky, týkajúce sa zvrchovanosti čiže suverenity panovníka a jeho pozície voči zákonu:

*„Zvrchovanosť je najvyššia, absolútna a trvalá moc nad občanmi a (inými) subjektami v spoločnosti, ktorú Rimania nazývajú majestátom, Gréci akra exousia, kurion arche a kuri-on politeuma, Taliani Segnoría a Hebrejci to mech shévet, čiže najväčšia moc rozkazovať ... Ale tomu, kto je vládcom, prislúcha, aby sa nijako nepodriaďoval príkazom iného..., ktoré o úradom je dávať zákony svojim podriadeným, rušiť zákony, ktoré sú neužitočné, a na-*

*miesto nich ustanovovať iné: čo nemôže robiť ten, kto je sám podriadený zákonom, ani iní, ktorí majú nad ním príkaz. A to je to, pre čo právo hovorí, že panovník je oslobodený spod moci zákonov ... Nech je to prvý a hlavný znak vládnuceho panovníka, aby mal moc vydávať zákony všetkým svojim poddaným všeobecne a každému z nich osobitne... bez súhlasu kohokoľvek väčšieho, rovnakého alebo menšieho, než je on sám“ (Bodin 1962, s. 84, 91, 159).*

J. Nemec interpretuje Bodinove myšlienky takto: „Presadzoval teóriu suveréna a za optimálnu formu usporiadania štátu považoval umiernenú monarchiu, kontrolovanú miestnymi stavmi. Monarchia sa podľa Bodina má opierať výlučne o zásady morálky a prirodzeného práva. Monarchia je absolútne suverénna i neobmedzene autonómna a iné štátne formy sú *corruptiones rerum publicarum* (škvrnou na správe vecí verejných)“ (Nemec 2020, s. 15). L. Orosz zase nasledovne: „Bodin vo svojom diele koncipuje ideu suverenity štátu ako jednotnej, neobmedzenej, trvalej a nedeliteľnej moci, ktorú považuje za najvhodnejšie zveriť panovníkovi. Panovník stojí nad zákonom, je v pozícii *legibus absolutus*, je jediným zdrojom a vykonávateľom moci a nie je viazaný nikým a ničím, ani vlastnými zákonmi. Absolútna moc sa však podľa Bodina nevzťahuje na božie a prirodzené zákony, tie musí rešpektovať, pričom sa za svoje konanie zodpovedá Bohu“ (Orosz 2021, s. 15). Americká encyklopédia politickej teórie uvádza, že „táto formulka si vyžaduje určité vysvetlenie. Pod pojmom »večná« Bodin rozumel, že moc, aby bola zvrchovaná, musí byť udelená na celý život jej držiteľa a nepodlieha zániku alebo odvolaniu. V opačnom prípade bol držiteľ takejto moci len zástupcom alebo porúčikom, pretože pravdepodobne musel skladať účty zo svojich činov inému. Pod pojmom »absolútny« môže Bodin mať na mysli viacero rôznych vecí a väčšina sporov o jeho teóriu suverenity sa točí okolo presných hraníc Bodinovho absolutizmu“ (Muniz-Fraticelli 2010). Po definovaní suverenity však Bodin definuje aj význam pojmov „večný“ a „absolútny“. Osoba, ktorej je suverenita udelená na určitý čas, po uplynutí ktorého sa opäť stáva súkromným občanom, sa nemôže nazývať suverénom. Keď sa niekomu udelí zvrchovaná moc na určitý čas, osoba alebo osoby, ktoré ju dostanú, sú len správcami a opatrovateľmi tejto moci a zvrchovanú moc im môže odňať osoba alebo osoby, ktoré sú skutočne zvrchované. Suverenita teda, píše Bodin, „nie je obmedzená ani mocou, ani poplatkom, ani určitým obdobím“. Absolútna moc je mocou nadradenou bežnému zákonu a nemá inú podmienku ako tú, ktorú prikazuje zákon Boží a zákon prírody. Všetky ostatné práva a výsady zvrchovanosti sú obsiahnuté v právomoci vydávať a rušiť zákony... Medzi ostatné výsady patrí vyhlasovanie vojny a uzatváranie mieru, prejednávanie odvolaní v poslednej inštancii, ustanovovanie a odvolávanie najvyšších úradníkov, ukladanie daní poddaným alebo ich oslobodenie od nich, udeľovanie milostí a dišpenzov, určovanie názvu, hodnoty a miery mincí a napokon vyžadovanie od poddaných, aby prisahali vernosť svojmu panovníkovi. Suverenita a jej definíčné znaky alebo atribúty sú nedeliteľné a najvyššia moc v rámci spoločného štátu musí byť nevyhnutne sústredená na jednu osobu alebo skupinu osôb. Bodin tvrdí, že prvou výsadou suverénneho vládcu je vydávať právo poddaným bez súhlasu iných osôb. Práve z tejto definície odvodzuje logickú nemožnosť rozdelenia suverenity, ako aj nemožnosť existencie zmiešaného štátu: ak by sa suverenita, inými slovami moc vydávať zákony, v rámci štátu rozdelila napríklad medzi knieža, šľachtu a ľud, v pospolitosti by neexistoval jeden, ale viacero činiteľov, ktorí majú moc vydávať zákony. V takom prípade, tvrdí Bodin, nemožno nikoho nazvať subjektom, pretože všetci majú právomoc vydávať právo. Okrem toho by nikto nemohol dávať zákony iným, keďže tvorcovia zákonov by boli nútení prijímať zákony od tých, ktorým ich chcú ukladať. Štát by teda bol ľudový alebo demokratický (Lindfors 1995). Bodin teda prekonáva dualizmus teórie svätej koruny a odôvodňuje pôvod moci prirodzeným rozumom, aj keď podriadenosť rozumu viere neprekračuje (Pomahač 2011, s. 65).

### 2.3.6 Merkantilizmus

Bodin vstúpil i do dejín ekonomických učení ako jeden z predstaviteľov merkantilizmu. Aj vo svojich Šiestich knihách o štáte spomína napríklad vysoké clá za luxusné tovary, nízke clá na

dovoz potravín a surovín, čo zodpovedalo princípom merkantilizmu (Fuchs - Lisý 2007). Aj keď sa **merkantilizmus** datuje ťažiskovo do 17. a 18. storočia, historicky nadväzuje na bullionizmus 15. a 16. storočia, na rozvoj medzinárodného obchodu a pod. Bola to prvá ucelená ekonomická teória, trhovo orientovaná, ktorá - na rozdiel od bullionizmu - už nestotožňovala bohatstvo len s drahými kovmi, ale stotožňovala bohatstvo aj s jeho peňažnou formou, i keď sledovala aj aspekt zvyšovania množstva drahých kovov v krajine. Preto sa stával aj zahraničný obchod, ktorý umožňoval rast takto chápaného bohatstva krajiny, dôležitým aspektom činnosti štátu, vrátane záujmu o clá a preto aj dôslednej štátnej regulácie zahraničného obchodu, pohybu peňazí, výroby a spotreby. „Kým spočiatku verejná správa pozostávala predovšetkým z daňovej, finančnej, majetkovej a vojenskej správy, v druhej polovici 18. storočia sa v rámci merkantilizmu, cielenej populačnej, výrobnnej a exportnej politiky s cieľom naplniť štátnu pokladnicu rozšírila o úlohy podpory hospodárstva, výstavby ciest a vodných ciest, štatistiky o rozvoji hospodárstva, hospodárskeho rozvoja, výstavby ciest a vodných ciest, štatistiky a sčítania obyvateľstva“ (Derlien 1984, s. 748).

Merkantilizmus, okrem toho, že bol len relatívne krátkou epizódou v rozvoji ekonomických teórií, mal v jednotlivých krajinách vtedajšej Európy čiastočne rozdielne podoby. Bullionizmus sa považuje za taliansku verziu merkantilizmu, ktorá sa zrodila už v talianskych renesančných mestských štátoch, vo Francúzsku nadobudol charakteristiky *colbertizmu* a v nemecky hovoriacich krajinách (popri klasikoch akými boli Sonnefels a von Justi) zase znaky *antifyzikratizmu* (Pfeiffer).

Francúzska podoba merkantilizmu sa spája s menom **Jeana Baptistu Colberta** (1619 – 1683). „Jeho meno sa stalo synonymom pre dirigizmus, pre vládne intervencie, clá, odmeny, zákazy a štátom riadené pokusy o ekonomický rozvoj vo všeobecnosti, ... ktorá sa často jednoducho považuje za »protiklad laissez-faire«“ (Reinert 2011, s. 25 - 26). Vychádzal z autarknej zásady, že by sa do krajiny nemalo dovážať nič, čo by sa dalo vyrobiť aj vo Francúzsku (Magnusson 2015, s. 70). Aj keď je Colbert niekedy považovaný za najvýznamnejšieho teoretika merkantilizmu, v skutočnosti bol colbertizmus radikálnou podobou merkantilizmu v časoch Ľudovíta XIV., ktorý bol charakteristický centralizmom a koncepciou silného absolutistického štátu. Aj v tomto kontexte treba chápať Colbertov záujem o verejnú správu, o čom svedčí aj fakt, že on bol osobou, ktorá zhromaždila pramene, z ktorých čerpal neskôr Nicolas de la Mare podklady pre svoje „Pojednanie o polícii“. V rokoch 1662 - 1671 Colbert ako minister financií Ľudovíta XIV. zreformoval finančnú správu podľa kritéria efektivity: profesionalitou úradníkov finančnej správy, lojálnych štátu, významne ovplyvnil formovanie štátnej byrokracie (Soll 2009, s. 120 - 139): na miestnej úrovni vznikla inštitúcia *intendanta*, stáleho správcu zodpovedného kráľovi a jeho ministrom, najmä vo veciach financií (Lynn 2005, s. 31), v čom už možno vidieť zárodok budúcich prefektúr (tamtiež, s. 33).

### 2.3.7 Teória spoločenskej zmluvy

Bodin aj ako merkantilista bol v opozícii k tzv. monarchomachom (bojujúcim proti výhradnej monarchii). **Monarchomachia** (tyranovražda) bola prúdom v politickom myslení 16. storočia, ktorý vyzýval k odporu voči zlému vládcovi (najmä absolútnemu) a v extrémnom prípade vyzýval až k tyranovražde, pričom hlásali zvrchovanosť ľudu, ktorá sa na panovníka prenáša len zmluvou (vidíme tu aj posun oproti teórii svätej koruny). Ak ľud (a len ľud) rozhodne, že táto dohoda bola porušená, môže byť panovník zvrhnutý. Monarchomachovia považovali za úlohu sudcov a generálnych stavov obmedziť zvrchovanú moc panovníka, pričom táto moc mala byť pôvodne odvodená od ľudu. „Monarchomachovia sa odvolávali na to, že kráľovstvo (monarchia) je prvopočiatočná forma zriadenia, ktorú na základe zmluvy (*pactum*) uzatvárajú Boh, panovník a ľud. Tieto tri inštanície symbolicky vyjadrovali vzájomnú prepletenosť a vzájomnú odkázanosť všetkých troch konštánt politického zriadenia“ (Nemec 2020, s. 14) a monarchomachovia vlastne tvárili cestu k zastupiteľským teóriám. V tejto teórii sa vlastne premieta odpor štruktúr stavov-

ského štátu (s obmedzenou mocou panovníka) voči nastupujúcemu štátu absolutistickému, v ktorom panovník vládne prostredníctvom administratívnych štruktúr a byrokracie. Pôvodcom pojmu monarchomachia bol škótsky katolícky právnik **William Barclay** (1546 – 1608), autor diela **De regno et regali potestate** (O kráľovstve a kráľovskej moci, 1600), ktoré však bolo skôr kritikou tých, ktorí „*Regna et Monarchias demoliri atque in Anarchias redigere conati sunt*“, teda ktorí sa snažia zničiť kráľovstvá a monarchie a priviesť ich k anarchii. Reprezentantom monarchomachie bol skôr iný škótsky humanista **George Buchanan** (1506 – 1582), ktorý vo svojom slávnom latinskom dialógu *De Jure Regni apud Scotos* (1579) zastával názor na obmedzenosť monarchie a ako sa v nej doslova uvádza „králi existujú z vôle ľudu“. K monarchomachom sa radí aj neskorší **Johannes Althusius** (1557 - 1638, *Politica methodice digesta*), ktorý polemizoval s Bodinom o absolútnej moci panovníka (Konečný - Konečný 2009, s. 88 - 89). Monarchomachom bol aj náš **Ján Jesenský** (Johannes Jessenius, 1566 - 1621), ako to dokazuje jeho spis **Reč v prospech nároku na odpor voči tyranom** (*Pro vindiciis contra tyrannos Oratio*, 1591) (Jesenský 2019)<sup>70</sup>. Určitým spôsobom teória monarchomachie predchádzala teóriu spoločenskej zmluvy.

Podobne ako Bodin, aj **Thomas Hobbes** (1588 - 1679) tvrdil, že nikto nemôže spochybňovať rozhodnutie panovníka a nikto ho nemôže ani posudzovať. Aby občania žili pokojne a aby sa udržal poriadok, musí sa „zveriť všetka moc a sila jednému človeku alebo zhromaždeniu“ (Hobbes 2011, s. 208), čím však zároveň vytvoril neskoršie základy teórie spoločenskej zmluvy a právnej teórie konštitucionalizmu. „Ak si ľudia, ktorí od prírody milujú slobodu a túžia vládnuť nad inými, ukladajú takéto obmedzenia, ako ich vidíme žiť v pospolitosti, obci alebo štáte, poslednou príčinou, cieľom a účelom toho je starosť, aby sa týmto opatrením ochránili a aby si pritom zabezpečili spokojnejší život“ (tamtiež, s. 201). Štát nadobúda formu symbolického Leviathana (1651), v ktorom jeho koncept spoločenskej zmluvy vyúsťuje do moci absolútneho a suverénneho vládcu: „Štát je tu vymedzený ako osoba, ktorej každý čin prijíma za svoj veľké množstvo ľudí, vzájomne si zaviazaných tak, aby ich zástupca mohol využívať sily a prostriedky všetkých tak, ako uzná za dobré“ (Pomahač 2011, s. 65).

Zatiaľ čo Hobbes odvodzoval pôvod spoločenskej zmluvy od nutnosti predchádzania spoločenským konfliktom (*Bellum omnium contra omnes*), iný anglický osvietený filozof **John Locke** (1632 - 1704) na rozdiel od stavu všeobecnej anarchie, ktorý bol východiskom Hobbesových úvah, videl ako východisko „stav dokonalej slobody, riadiť svoje jednania a svoj majetok ako považujú za vhodné“ (Locke 1965, s. 140). Vo svojich **Dvoch pojednaniach o vláde** (*Two Treatises of Government*, 1689) sa vyrovnal jednak s teóriou panovníckej moci Roberta Filmera, jednak objasnil svoj koncept spoločenskej zmluvy: „Človek tým, že súhlasí s inými, aby vytvorili jedno politické teleso pod jednou vládou, zaväzuje každého z tejto spoločnosti, že sa podrobí rozhodnutiu väčšiny a že bude týmto rozhodnutím zviazaný. Inak by táto pôvodná zmluva, ktorou sa spolu s inými združuje do jednej spoločnosti, neznamenal nič a nebola by zmluvou, ak by človek ostal slobodný a nemal by nijaké záväzky než tie, aké mal predtým v prirodzenom stave“ (tamtiež, s. 185). „Hoci v zriadenom štáte, ktorý stojí na vlastnom základe a koná v súlade so svojou vlastnou povahou, t. j. koná v záujme zachovania spoločného štátu, môže existovať len jedna najvyššia moc a to zákonodarná, ktorej sú a musia byť podriadené všetky ostatné, predsa len, keďže zákonodarná moc je len mocou, ktorá jej bola zverená, aby konala na určité účely, stále zostáva u ľudu najvyššia moc odstrániť alebo zmeniť právne predpisy, keď zistí, že zákonodarný orgán koná v rozpore s dôverou, ktorá mu bola zverená“ (Locke 1992, s. 117 - 118). Hobbes i Locke reagovali pritom na chaos, ktorý priniesla do Anglicka najprv občianska vojna (1642 - 1658), ktorá prechodne nahradila monarchiu tzv. republikou Olivera Cromwella tzv. „slávna revolúcia“ (1688), ktorá znamenala nahradenie absolutistickej monarchie monarchiou konštitučnou, pričom podstatou bolo nové zadefinovanie postavenia parlamentu.

Aj keď sa niekedy uvádza, že teórii spoločenskej zmluvy, s ktorou dodnes pracujeme, chýba empirické potvrdenie jej vzniku (Kysela 2011, s. 177), **Hugo Grotius** (1583 - 1645) vo svojom

<sup>70</sup> Pôvodom turčiansky zeman, lekár a filozof, v službách Rudolfa II. pôsobiaci v Prahe, po porážke českých stavov v bitke na Bielej hore popravený.



diele **Tri knihy o práve vojny a mieru** (*De iure belli ac pacis*, 1625) na základe analýzy dohody holandských stavov, ktoré viedli k vzniku Spojených holandských provincií túto teóriu empiricky potvrdil. Táto dohoda obsahovala zásady, podľa ktorých malo fungovať spoločenstvo, ktoré malo vzniknúť, ako aj to, kto a za akých podmienok mal v ňom vykonávať moc (Štenpien 2021, s. 132). Podľa Grotia práve spoločenská zmluva stála nad panovníkom a vlastne legitimizovala jeho postavenie. Konceptcia vychádzajúca z tvrdenia, že moc v štáte môže pochádzať len zo spoločenskej vôle, bola nezlučiteľná s presvedčením, že monarchovia sú všemocní a „pomazaní Bohom“ (Górski 2002, s. 158). „Grotius chápe štát ako asociáciu rôznych ľudských bytostí, ktorá tu je k všeobecnému úžitku a má zabezpečiť práva všetkých občanov. Vníma štát len ako ľudskú ustanovizeň, čiže nebola ustanovená Bohom, ale je výsledkom úsilia človeka a všeobecného konsenzusu. *Lex humana* je síce ustanovená človekom, ale nemala by protirečiť *ius divinum*, ani prirodzenému zákonu či arbitrárnemu božskému zákonu“ (Nemec 2020, s. 91). „Štát prestal byť božím služobníkom“ (Juríčková, 2007, s. 8). Ako Holanďan sa venoval otázkam sporov a konfliktov na mori, čo ho doviedlo až k tomu, že je považovaný za zakladateľa medzinárodného práva, ktoré dovtedy nebolo nijako regulované a Grotius sa podujal vysvetliť, že všetky krajiny tu zjednocuje prirodzené právo, založené na všeobecných ľudských právnych skúsenostiach (*magna generis humani societas*): „Existuje širšia sféra, než je vnútorný blahobyt nezávislých štátov, v ktorej pôsobí náboženstvo. V samostatnej spoločnosti, ktorú v sebe tvorí každé kráľovstvo, štát alebo krajina, môže náboženstvo príležitostne zastúpiť vplyv miestnych zákonov. Ale vo všetkých transakciách veľkého spoločenstva ako celku, kde občianske zákony mlčia a tribunály ustupujú rozhodnutiu meča, je zákon prírody a národov, založený na bázni pred Bohom a poslušnosti jeho vôle, normou práva, na ktorej sa králi a zvrchované štáty zhodli a ktorého porušenie sa považuje za porušenie Božieho zákona“ (Grotius 2001, s. 210)<sup>71</sup>.

Renesancia, ktorá prebiehala v podmienkach stavovského usporiadania spoločnosti, priniesla i ďalšie impulzy. Významné námorné objavy, konfrontácia s inými kultúrami atď. viedli k rozšíreniu **komparatistiky** ako spontánne sa presadzujúcej metódy v renesančnej vede, čo sa však premietlo aj do porovnávania usporiadania štátov a ich administratívy v dobovej Európe. Jedným z prvých autorov, ktorý vo svojich prácach porovnával verejnú správu v Aténach, Sparte, Ríme, Franskej ríši, Švajčiarsku, monarchiách v Poľsku, Anglicku atď., ale aj vývoj správy v Turecku, Perzii, Uhorsku, Transylvánii a Valašsku, bol Benátčan **Francesco Sansovino** (1521 - 1586) (Pomahač 2011, s. 91). Ide však o kompiláty, silne inšpirované Machiavelliho Vladárom, takže je skôr považovaný za popularizátora ako skutočného vedca (Grendler 1969).

### 2.3.8 Teória deľby moci

Súbežne dochádza k významnému posunu aj v politickej filozofii ale aj právnej teórii. Stavovské usporiadanie spoločnosti a novo vymedzené orgány štátu sa stali priamou inšpiráciou pre vznik teórie deľby moci (Pomahač 2011, s. 66). Ak sme vyššie konštatovali, že v Európe sa začal presadzovať tzv. osvietenský absolutizmus, znamená to, že sa tu prejavil široký vplyv nového myslenia, ktoré charakterizovalo osvietenstvo, oceňujúce všetko, čo sa dalo pochopiť rozumom. Dôležitým znakom osvietenstva bola sekularizácia európskych štátov a súčasťou osvietenského chápania verejnej moci bola aj ich reflexia, vyúsťujúca do **teórie deľby moci**. Tá sa spája predovšetkým s francúzskymi encyklopedistami, menovite **Charlesom Louisom Montesquiueom** (1689 - 1755), ktorý vo svojom diele **Duch zákonov** (*L'esprit des lois*, 1748) napísal tieto vety:

„V každom štáte existujú tri druhy moci: zákonodarná moc, výkonná moc pre veci, ktoré vyplývajú z práva národov a výkonná moc pre veci, ktoré vyplývajú z občianskeho práva. Na základe prvej z nich knieža alebo sudca vydáva dočasné alebo trvalé zákony a mení

<sup>71</sup> Z teórie spoločenskej zmluvy vychádzal aj u nás **Ján Baltazár Magin** (1681 - 1735) svojim spisom **Obrana slávnej župy Trenčianskej** (*Apologia pro inclito comitatu Trenchiniensi*, 1728), v ktorom obhajoval postavenie slovenského národa v Uhorsku.



*alebo ruší tie, ktoré už boli vydané. Na základe druhej právomoci uzatvára mier alebo vojnu, vysiela alebo prijíma veľvyslanectvá, stanovuje verejnú bezpečnosť a zabezpečuje ochranu pred inváziou. Tretím spôsobom trestá zločincov alebo rozhoduje o sporoch, ktoré vzniknú medzi jednotlivcami. Posledne menovanú budeme nazývať súdnou mocou a druhú jednoducho výkonnou mocou štátu. ... Keď sa v tej istej osobe alebo v tom istom súdnom orgáne spojí zákonodarná moc s výkonnou mocou, neexistuje žiadna sloboda, pretože sa možno obávať, že ten istý panovník alebo ten istý senát vydá tyranské zákony, aby ich mohol tyransky vykonávať. Opäť neexistuje sloboda, ak nie je súdna moc oddelená od zákonodarnej a výkonnej moci. Ak by sa spojila so zákonodarnou mocou, moc nad životom a slobodou občanov by bola svojvoľná, pretože sudca by bol zákonodarcom. Ak by sa spojila s výkonnou mocou, sudca by mohol mať moc utláčateľa. Všetko by sa stratilo, keby ten istý človek alebo ten istý orgán riaditeľov, šľachticov alebo ľudu vykonával tieto tri moci: moc vydávať zákony, moc vykonávať verejné rozhodnutia a moc súdiť zločiny alebo spory medzi jednotlivcami.“ (Montesquieu 1989, s. 206 - 212).*

Francúzska Encyklopédia (vychádzajúca v rokoch 1751 - 1766), ktorá sa spája s osvietenstvom ako predchodcom liberalizmu, spojila početných autorov z rôznych oblastí poznania (Diderot, d'Alembert, Jaucourt, Montesquieu, Rousseau, Voltaire, Helvétius, Holbach, La Mettrie, de Condillac a ďalší). Patril medzi nich aj A. Turgot, ktorý je spolu s F. Quesnayom považovaný za zakladateľov **fyziokratizmu**, ktorého hlavnou tézou bolo, že pôda je jediným zdrojom bohatstva a že hodnota sa vytvára len z nej. No zatiaľ čo Quesnay (ako autor Všeobecných zásad hospodárskeho riadenia poľnohospodárskej krajiny, známych ako Ekonomická tabuľka, 1758) bol predovšetkým ekonómom, záber **Anne Roberta Jacquesa Turgota** (1727 - 1781) bol oveľa širší, čo sa prejavilo nielen jeho viacerými príspevkami v Encyklopédii. Významným je aj jeho **Memorandum o obciach** (*Le Mémoire sur les municipalités*, 1775). Podľa tohto memoranda mali obce, kantóny a provincie samy riešiť otázky, ktoré sa ich priamo týkajú. Obce by spravovali dane od obyvateľov, organizovali verejné práce, budovali vedľajšie cesty, regulovali políciu a spravovali prostriedky, ktoré by sa používali na pomoc chudobným. Kantonálne zhromaždenia, zložené z poslancov obcí, by zasa rozdeľovali zdroje medzi obce, dohliadali na výstavbu a údržbu hlavných ciest a rozdeľovali pomoc obciam v prípade mimoriadnych katastrof (krupobití, povodní, požiarov). Táto druhá úroveň zhromaždení by vysielala poslancov na provinčné zhromaždenia, ktoré by rozhodovali o všeobecnejších záležitostiach. Na vrchole tejto hierarchie by bolo generálne zhromaždenie zložené z poslancov všetkých provinčných zhromaždení, ktorého úlohou by bolo rozdeľovať výnosy daní medzi provincie, určovať sumu, ktorá sa má vynaložiť na verejné práce, a vytvárať spojenie medzi kráľom a najvzdialenejšími obcami kráľovstva (Turgot 2018). Turgot teda chcel zmeniť prílišnú centralizáciu francúzskeho kráľovstva v období od 15. storočia a jeho model decentralizácie kompetencií medzi hierarchicky zoradené stupne verejnej správy je inšpiratívny dodnes.

### 2.3.9 Kameralistika

Aj diskusie v nemecky hovoriacom prostredí viedli už od 17. storočia okrem iného aj k spochybňovaniu teoretických záverov Jeana Bodina o zvrchovanosti panovníka. Vznikla tzv. **Reichspublizistik** (latinsky „*ius publicum*“), zaoberajúca sa teoreticky fungovaním Svätej ríše rímskej národa nemeckého: namiesto rímskeho práva začala vychádzať z nemeckých tradícií (napr. Zlatá bula Karola IV.). Na pozadí konkrétneho politického zápasu cisárskych stavov a cisára o nadvládu v ríšskej politike sa medzi vtedajšími ústavnými právnikmi vyprofilovali dve zoskupenia: Na jednej strane tí, ktorí v ríši videli monarchiu a podľa toho sa snažili posilniť kráľovsko-imperátorské hľadisko (tzv. cézarovci). Hlavným predstaviteľom tohto postoja bol Dietrich Reinkingk. Na druhej strane stavovskí myslitelia ako Johannes Limnäus a Boguslaw Philipp von Chemnitz zdôrazňovali to, čo považovali za zjavný stavovský charakter ríšskej federácie (nazývali sa fürsteneriáni).

Reichspublizistik sa zaoberala ústavou a ústavným právom od začiatku 17. do konca 18. storočia. Vychádzajúc zo situácie, ktorú vytvorila reformácia a rozdielne záujmy cisára a stavov, ríše a územných vládcov, rozvinula teóriu ústavného práva orientovanú na špecificky ne-mecké právne pramene. K jej zakladateľom patrili **Hermann Conring**<sup>72</sup> (1606 - 1681), ktorý vo svojej **Dizertácii o najlepšom princípe** (*Dissertatio de optima principo*, 1652) postuloval novú myšlienku, že môžu existovať rôzne formy štátu a vlády vhodné pre rôzne štáty vzhľadom na históriu a psychológiu národa, na základe čoho je považovaný za zakladateľa nemeckých právnych dejín (Seltenreich 2020).

Ríšska publicistika dosiahla svoj vrchol spisom **Samuela Freiherr von Pufendorfa** (1632 - 1694) **O stave nemeckej ríše** (*De statu imperii Germanici*, 1667, vydaným pod pseudonymom Severinus de Monzambano). Pufendorf nadväzoval na Hobbesa a Grotia ako svojich inšpirátorov, o čom svedčí aj jeho myšlienka, že „poznatie našich povinností, teda toho čo máme v živote robiť alebo čo máme zanechať, my ľudia čerpáme z troch zdrojov: zo svetla rozumu, z nariadení zákonodarných orgánov a z osobitného zjavenia o existencii Boha“ (citované podľa Hattenhauer 1998, s. 63). Verejnú moc takto včleňuje medzi autoritu prirodzenú a nadprirodzenú: prvotným a najvyšším zdrojom povinností je rozum, po ktorom nasleduje vrchnosť a cirkev: všeobecné ľudské povinnosti majú prednosť pred občianskymi povinnosťami a pred kresťanskými povinnosťami. Rozum teda vytvára prirodzené právo, spoločné pre všetky národy, každý štát má svoje vlastné pozitívne právo a cirkev morálnu teológiu (Seltenreich, 2023, s. 65).

Polovica 17. storočia (po Westfálskom mieri, ukončujúcom storočie náboženských vojen v Európe) začali upevňovať na starom kontinente prvé národné štáty (Švajčiarsko, Francúzsko, Švédsko...), aj keď tento proces nadobudol výraznejšiu dynamiku o storočie neskôr. S nimi nastupuje postupne koncept spoločenskej zmluvy a s ním spojený princíp legitimizácie moci lojalitou (Pomahač 2011, s. 65).

**Legitimizácia lojalitou** sa vyvinula z vazality, ktorá ako súkromnoprávny vzťah medzi lenným pánom a lenníkom bola charakteristická pre obdobie patrimonializmu. Lojalita už bola vzťahom k inštitúcii, k štátu, mala už kontext verejnoprávny, aj keď sa ešte nemusela opierať o právny predpis. Lojalita je založená na stotožnení sa s určitými hodnotami alebo cieľmi a nie je len poslušnosťou. A na rozdiel od vazality ale i od neskoršej legitimizácie zákonom je predovšetkým dobrovoľná, aj keď nemožno vylúčiť určitý nátlak na jej dodržiavanie.

Prvý pokus o širšie teoretické uchopenie spravovania vecí verejných reprezentovala v Európe **kameralistika**. Tento termín sa odvodzuje od činnosti komôr, ktoré zohrávali v riadení monarchií významné miesto<sup>73</sup>. Išlo spočiatku však skôr len o súbor rôznych čiastkových poznatkov. Jej počiatky sa datujú do čias absolutistických monarchií a v nemecky hovoriacich krajinách Európy je považovaná za pokračovanie merkantilizmu ako čisto ekonomickej teórie, vyjadrujúcej colbertovské reformy hospodárskej a finančnej správy vo Francúzsku. Merkantilizmus ako ekonomická prax i teória, založená na úsilí o hromadenie bohatstva najmä v peňažnej forme, priamo korešpondovala s ideou centralistického štátu. Rozsah funkcií štátu v tomto období zodpovedal práve merkantilistickej ekonomickej teórii a verejná správa bola stotožňovaná so štátnou správou (Hendrych a kol. 2014, s. 23 - 24).

K prvým teoretikom kameralistiky patrili **Veit Ludwig von Seckendorff** (1626 -1692). Jeho ranné dielo **Nemecký kniežací štát** (*Teutscher Fürsten-Staat*, 1656) spája v sebe dve tradície spisov tohto charakteru: je to na jednej strane návod na vládnutie, príručka pre knieža, na druhej strane obsahuje presný opis histórie, obyvateľstva, hospodárskych pomerov, správy, školského systému, práva a súdnictva, vrátane zásad, ktorými sa riadila veľmi úspešná obnova štátu Sachsen-Gotha a jeho inštitúcií po tridsaťročnej vojne. Seckendorffov prístup je jednoznačne komplexný a organický, pričom štát je v jeho pohľade organizmus a jeho spoločné dobro možno pochopiť len v jeho celku (*Ganzheit*) (Seckendorff 1737). Opisoval teda ideálny štát, vyznačujúci sa lojalitou voči cisárovi a ríši, politikou vyhýbania sa vojenským konfliktom, umierneným

<sup>72</sup> Na jeho význam upozornil už R. Rauscher (1935, s. 129).

<sup>73</sup> Napr. Dvorská komora po r. 1527 v Habsburskej monarchii.

absolutizmom s náležitým ohľadom na práva stavov, podporou vzdelania a hospodárskeho blahobytu, dohľadom nad cirkvou a dôsledným rešpektovaním súdnictva. Venoval sa tu však už aj otázkam vládnej politiky, najmä polície a financií. Rozhodujúcim faktorom bol však prísne kresťanský základ celej politiky (Reinert 2005). Toto sa ešte viac prejavilo v jeho neskoršom diele **Kresťanský štát** (*Christen-Staat*, 1686), kde ďalej rozvíja myšlienku štátneho zriadenia založeného výlučne na kresťanstve. Tri zložky, ktoré tvoria podľa von Seckendorffa verejnú moc (cirkev, úrady, hlava rodiny<sup>74</sup>), vidí v hlbokkej kríze, ktorú možno prekonať len návratom k náboženstvu. Pritom von Seckendorffovo dielo bolo jedným z posledných svojho druhu, v ktorom sa ešte prejavoval duch renesancie a ešte nemalo črty absolutizmu (Pomahač 2011, s. 93), na druhej strane je však toto dielo označované len za provinciálne (Magnusson 2015, s. 90).

Za zakladateľa tzv. **policajnej vedy**, ktorá sa niekedy prekrýva s pojmom kameralistika, je považovaný Francúz **Nicolas De La Mare** (1639 - 1723), autor štvorzväzkového **Pojednania o polícii** (*Traité de la police*, 1705 - 1710), v ktorom sa sústredil na opis súdobej administratívnej reality a na analýzu dobových správnych aktov. De La Marovo monumentálne dielo, ktoré pozostáva z viac ako sedemsto listov zdobených zložitými ilustráciami, mapami a podrobnými poznámkami, vzniklo na základe dôkladného skúmania parížskych archívov a obsahuje všetky vyhlášky, nariadenia a predpisy týkajúce sa polície a verejného poriadku v meste od staroveku až po De La Marovu súčasnosť (Jackson 2012). Jeho dielo malo skôr charakter syntetickej príručky, obsahujúcej odporúčania pre štátnu správu, ktorú charakterizoval vlastnými slovami takto: „Moje zdroje sú roztrúsené v takom veľkom počte zväzkov, z ktorých všetky sú neúplné a zmiešané s takým množstvom nepodstatného materiálu a s takým malým poriadkom, že si to vyžaduje veľmi veľké bádateľské úsilie“ (De La Mare 1705, zv. 1, s. 9). Policajná veda v De La Marovom chápaní však bola naďalej ešte vnútorne veľmi fragmentarizovanou vedou.

Policajnú vedu v nemecky hovoriacich krajinách spropagovalo najmä deväťzväzkové dielo **Christiana Wolffa** (1678 - 1754) **Prirodzené právo a právo národov vedecky spracované** (*Ius naturae et gentium metodo scientific pertractatum*, 1740 - 1749). Ako obhajca osvietenského absolutizmu v Prusku hlásal princíp absolútneho primátu štátu, všemocného vo všetkých oblastiach vnútornej správy s právom zasahovania aj do súkromných sfér života jednotlivca, ktorý je nevyhnutný na zabezpečenie šťastia spoločnosti a dôstojnej existencie. „Podľa Wolffa potreba založenia štátu vyplýva zo skutočnosti, že jednotlivé sféry, tvorené manželskou, otcovskou a stavovskou spoločnosťou, nepostačujú na zabezpečenie základných životných potrieb. Tieto potreby sa vzťahujú najprv na nevyhnutnú obživu, ale potom postupne aj na primeranosť, pohodlie a napokon aj na blaženosť (*felicitas*) života. Okrem toho v stave izolovaného života nie je možné zabezpečiť si prirodzeno-právne nároky a brániť sa proti násilným zásahom iných. Štát (*civitas*) je teda spoločenské zoskupenie založené zmluvou, v ktorom spojené osoby spoločnými silami pracujú na realizácii spoločných cieľov, ktorými sú obživa, primeranosť a príjemnosť života, šťastie, ďalej vnútorný mier (stav bez občianskych vojen) a vonkajšia bezpečnosť“ (Effertz 2014, s. 24 - 25). Wolff zaviedol tiež rozlišovanie medzi sociálnou políciou (*Wohlfahrtspolizei*) a bezpečnostnou políciou (*Sicherheitspolizei*), pričom druhú menovanú políciu spojil s výkonom spravodlivosti. „*Policey-Gewalt*“<sup>75</sup> zahŕňalo všetky funkcie štátu, čiže fakticky bolo už synonymom pojmu „verejná správa“ (Pomahač 2011, s. 98).

Ešte na prelome 18. a 19. storočia sa objavuje posledné z diel, používajúcim pojem policajná veda pre označenie rodiacej sa správnej vedy. **Günther Heinrich von Berg** (1765 - 1843) ako autor sedemzväzkovej **Príručky nemeckého policajného práva** (*Handbuch des deutschen Polizeyrechts*, 1799 - 1808), z čoho väčšinu však tvorí zbierka právnych predpisov z vtedy ešte nezjednoteného Nemecka (Berg 1808), rozlišoval dve samostatné sféry pôsobenia absolutistickej moci: riadiacu a policajnú, pričom tú druhú zredukoval výlučne na ochrannú respektíve preventívnu úlohu predchádzania a eliminovania akéhokoľvek porušovania právneho poriadku. Tým

<sup>74</sup> V zmysle rímskeho *pater familias* ako nositeľ zvrchovanej moci otcovskej, moci manželskej, moci nad otrokmi a ďalšími osobami v domácnosti.

<sup>75</sup> Slovo „*die Gewalt*“ v nemčine znamená nielen násilie, silu, ale aj moc či panstvo.

vlastne vytvoril predpoklad, aby došlo k odlišovaniu pojmov správa a polícia a preto je považovaný za zakladateľa moderného správneho práva (Pomahač 2011, s. 98).

Ďalší zo zakladateľov kameralistiky **Simon Peter Gasser** (1760 - 1840) vo svojom **Úvode do ekonomických, politických a kamerálnych vied** (*Einleitung zu den Oekonomischen, Politischen und Cameralwissenschaften*, 1729) sa v 22 kapitolách venuje postupne feudálnemu majetkovému právu (*Domain-Recht*), ďalej rôznym typom daní (najmä majetkových - daň z dedičstva a pod.) a majetkových práv, najmä tzv. veľkých regálnych práv (solný, banský, mincový, colný a poštový) až (v poslednej kapitole) ku kamerálnemu rozpočtovaniu a účtovaniu príjmov (Gasser 1729). Gasser však ešte nedokázal prepojiť právne a technicko-ekonomické aspekty spravovania.

Kameralistika približne od roku 1755 už zahŕňala tri ucelené okruhy tém: prvý sa týkal hospodárstva, druhý štátneho intervencionizmu s ochrany bohatého meštianstva a tretí nadväzoval na dogmatickú koncepciu štátneho práva (Gierszewski 2012, s. 6). Bola vyjadrením skutočnosti, že „novodobý štát (prevažne absolutistický) potreboval správu vykonávanú profesionálnym aparátom, ktorý by účinne a ako svoje povolanie zabezpečoval potreby štátu (panovníka), najmä vo veciach finančných, daňových a vojenských a tiež vykonával vrchnostenskú správu v týchto, prípadne aj v ďalších oblastiach“ (Hendrych a kol. 2014, s. 23).

Nemecký ekonóm **Johann Heinrich Gottlob von Justi** (1720 - 1771) sa pokúsil konštituovať administratívnu vedu, ktorá by spájala kameralistiku a policajnú vedu. Mimoriadne plodný autor vstúpil na scénu práve svojim prelomovým dvojzväzkovým dielom **Štátne hospodárstvo alebo systematické pojednanie o celej hospodárskej a kamerálnej vede** (*Staatswirthschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaft*, 1755), v ktorom zaviedol pojem *Staatswirthschaft* a vytvoril v rámci štúdia kameralistiky na Tereziánskej univerzite vo Viedni akademický rámec pre riadenie štátneho hospodárstva prostredníctvom administratívneho aparátu. Zároveň v tejto svojej základnej práci rozčlenil vedu o štátnom hospodárstve na štátnu teóriu (*Staatskunst*), hospodársku politiku (*Polizeywissenschaft*), verejné financie (*Kameralwissenschaft*) a obchodné teórie (*Commercienswissenschaft*) (Adam 2006, s. 49 - 50). Justi bol predovšetkým významným ekonómom, ktorý sa zaoberal napríklad vplyvom dopravných nákladov na cenu poľnohospodárskych produktov, čo malo vplyv na zásobovanie miest potravinami (Justi 1764, s. 454 - 458): práve v tomto kontexte sa stávali dôležitými efektívne fungujúce administratívne mechanizmy, ktoré zahŕňal pod pojem *Policey*: „Vôbec nepopieram, že štát bez *Policey* môže dosiahnuť určité šťastie. Bude to však vždy len krátke a nie veľmi trvalé šťastie. Národ môže byť bohatý a mocný prostredníctvom dobývania. Ale toto šťastie bude mať veľmi krátke trvanie, ak sa nebude snažiť spojiť blaho jednotlivých rodín so všeobecným blahom prostredníctvom rozumnej *Policey*“ (Justi 1760, s. 7). Von Justiho *Policeywissenschaft* bolo predovšetkým koncepciou hospodárskej politiky založenej na princípe, že bohatstvo a šťastie môžu byť len výsledkom štátnej regulácie a nie výsledkom interakcie medzi slobodnými jednotlivcami (Magnusson 2015, s. 82).

„**Fyziokratizmus** bol pravdepodobne najkratšie žijúcou školou v dejinách ekonomického myslenia. Aj keď vo Francúzsku mala zjavný prínos v tom, že poukázala na úskalia a náklady colbertizmu, za Rýnom fyziokratizmus nebol o krok vpred, keďže nahradil kameralizmus svojimi múdrymi a komplexnými politickými doktrínami. Z tohto dôvodu má fyziokratizmus v nemeckej literatúre najväčší vplyv na vyprovokovanie antifyziokratizmu. V tomto zmysle sa fyziokratizmus bezprostredne spája s antifyziokratizmom a s jedinečnou postavou Johanna Friedericha (von) Pfeiffera“ (Backhaus 2011, s. 1). Kameralizmus a fyziokratizmus sú niekedy považované za dve strany tej istej mince (Frambach 2011). **Johann Friedrich von Pfeiffer** (1718 - 1787) vo svojich **Zásadách všeobecnej kameralistiky** (*Grundsätze der Universal-Kameral-Wissenschaft*, 1783) hovorí - podobne ako von Justi - o jej štyroch najdôležitejších pilieroch: o umení riadenia štátu, o policajnej vede, o všeobecnej (štátnej) ekonomike a o finančnej vede. Svoje dielo píše pre „panovníka“, ktorý je múdрым panovníkom, ale Pfeiffer vie, že realita je iná, no vyhyba sa návrhom na lepšiu formu vládnutia (Pfeiffer 1970, s. 54). Odmietá myšlienku že panovník je vlastníkom majetku a majetkových práv celej spoločnosti: práve naopak - právo je garantom vlastníctva

majetku a majetkových práv v spoločnosti (tamtiež, s. 107). Právo zaručuje členom spoločnosti ich práva a zároveň ich zaväzuje prispievať na bremená štátu: v tomto zmysle je síce rozlišovanie medzi legislatívou a exekutívou dôležité, ale nezakladá to rozdiel vo zverení týchto úloh rôznym orgánom štátu (tamtiež, s. 112 - 113). V roku 1784 vyšlo jeho šesťzväzkové dielo **Úpravy známych štátnych, finančných, policajných, kamerálnych, obchodných a ekonomických spisov tohto storočia** (*Berichtigungen berühmter Staats-, Finanz-, Polizei-, Cameral-, Commerz- und ökonomischer Schriften dieses Jahrhunderts*). Cieľom v tomto diele načrtnutej kameralistickej koncepcie bolo nielen upevniť štátnu moc zlepšením hospodárstva, ale aj zaviesť zásadu dodržiavania práva do vnútorných a vonkajších vzťahov.

Pfeiffer však už v roku 1780 publikoval spis **Der Antiphrisiokrat**, ktorý je nielen z hľadiska ekonomických vied považovaný za revolučný (Backhaus 2011, s. 1). Šťastie svojej domoviny (Nemecka) videl v pravej a rozumnej slobode, ktorá je podriadená moci múdrych a spravodlivých zákonov, v množstve zdravých, dobre vychovaných, usilovných a šikovných ľudí, vo vynikajúcej poľnohospodárskej kultúre, v nájdení a rozumnom využívaní nerastného bohatstva, v prosperujúcich manufaktúrach a továrňach; v dobre fungujúcej domácej produkcii a zahraničnom obchode; v dobrej štruktúre celého národného hospodárstva v spravodlivo rozdelených daniach a clách, vo vonkajšej bezpečnosti proti všetkým nepriateľským útokom a vo vnútornej bezpečnosti proti nepokojom, podvodom, pohrdaniu, nátlaku na svedomie a iným útlakom (Pfeiffer 1780, s. 343 - 344, cit podľa Fambach 2011, s. 112).

Vrchol kameralistiky potom reprezentuje tvorba **Josepha von Sonnenfelsa** (1732 - 1817) obsiahnutá v dielach **Príručka vnútornej štátnej správy** (*Handbuch der inneren Staatsverwaltung*, 1798) a **Zásady policajnej, obchodnej a finančnej vedy – k rukoväti politického štúdia** (*Grundsätze der Polizey- und Handlungs- und Finanzwissenschaft – Zu den Leitfaden des politischen Studiums*, 1769 – 76), pričom tieto Zásady boli základnou literatúrou, ktorú musel mať preštudovanú každý uchádzač o úradnícku kariéru (Pomahač a kol. 2013, s. 19). Sonnenfels rozšíril nemecký kameralizmus, v ktorom stále dominovala štátna ekonomika, o podstatné prvky z neskorého francúzskeho merkantilizmu. Nemalo už ísť - ako u prvých kameralistov - výlučne o blaho kniežaťa, ale postupne stále viac o blaho občanov (Theurl 2023). Podľa Sonnenfelsa všeobecné blaho v spoločnosti pramení zo spojenia pohodlia a bezpečnosti (Sonnenfels 1798, s. 4) - cestou k zabezpečeniu bezpečnosti je však len zdanenie všetkých vrstiev obyvateľstva (Sonnenfels 1805, s. 248), čo by zabezpečovalo potrebné zdroje pre toto zabezpečenie bezpečnosti. V Sonnenfelsovom podaní mala byť (ako to uvádza *Encyclopaedia Britannica*) polícia skôr služobnou inštitúciou než nástrojom kontroly: zveril jej zodpovednosť za miestne zdravotné opatrenia a poveril ju riešením drobných sporov, aby sa ľudia nemuseli obracať na sudy s malichernými spormi. „Na rozdiel od modernej deduktívnej vedy, kameralisti sa skôr venovali riešeniu praktických otázok ako konštruovaním analytických prác: vytvorili však rozsiahlu literatúru“, ktorá sa zaoberala všeobecnými problémami a otázkami verejnej správy (Lynn 2005, s. 32). Veľkou slabinou kameralistiky bola teda skutočnosť, že prichádzala iba s radami a odporúčaniami, ktoré boli doplnené o úvahy o výkone direktív centrálnych orgánov, no ktorých povaha bola skôr účelová, než systematicky vedecká (Klimovský 2009a, s. 82). „Administratíva sa stávala len (a výlučne) vykonávateľom zákonov, a nie tvorivou činnosťou štátnych orgánov, sledujúcou verejný záujem... Kľúčovou postavou v tomto svete sa stal byrokrat - úradník: remeselník, ktorý uplatňuje právo rovnako v každom prípade bez ohľadu na to, koho sa prípad týka“ (Sześciło 2014, s. 16).

### 2.3.10 Reformy začiatku 19. storočia vo Francúzsku a Prusku

Priemyselná revolúcia, ktorá sa začala v západnej Európe okolo roku 1760, rozbehla procesy dramatických spoločenských zmien, vrátane francúzskej revolúcie v roku 1789<sup>76</sup>, v rámci

<sup>76</sup> Priemyselná revolúcia dorazila do Uhorska v 30. a 40. rokoch 19. storočia, čiže až s vyše storočným oneskorením: k prvému praktickému využitiu parného stroja došlo v Anglicku r. 1712, v Uhorsku až v r. 1832. Podobný časový posun mali aj ďalšie zmeny.

ktorej došlo dňa 20. 6. 1789 k zlomovému momentu, keď sa stavovské zhromaždenie zmenilo na zárodok moderného parlamentu<sup>77</sup>. Prelom 18. a 19. storočia znamenal takto nástup klasického liberalizmu, založeného na význame jednotlivca a jeho slobody. **Liberalizmus** nadväzoval na početné prvky predošlého vývoja, o ktorých sme sa už zmienili v predchádzajúcom texte, napríklad na osvietenstvo a francúzskych encyklopedistov (Montesquieu, Turgot, Rousseau), na vznik teórie spoločenskej zmluvy (Hobbes, Locke), na fyziokratizmus (kde sa už uplatňovala myšlienka *laissez faire*) atď. Zmena priniesla zrod úplne nového konceptu systémov spoločenskej regulácie, ktorými sa spolu so štátom stali aj trh a občianska spoločnosť (Konečný 2021, s. 117 - 136). Zároveň práve interakcia týchto moderných systémov spoločenskej regulácie viedla aj k významným zmenám v teórii verejnej správy.<sup>78</sup>

Tieto zmeny znamenali už prekonanie absolutistického konceptu vládnutia a s ním aj kameralistiky, posilňovanie parlamentarizmu (pri naďalej pretrvávajúcom obmedzení volebných práv rôznymi cenami, okrem iného aj majetkovým) a všeobecný posun od monarchií k republikám, v ktorých sa už jednoznačne uplatňovalo trojdelenie moci a tým aj nové impulzy pre vnímanie jej výkonnej zložky - verejnej správy, čo znamenalo aj nové idey v rozvoji jej teórie.

V európskom rámci tak od prelomu 18. a 19. storočia začali prebiehať intenzívne reformy verejnej správy. Pruská verejná správa už podľa reforiem rokov 1722 a 1748 uskutočňovala nábor do verejnej služby s požiadavkou na vzdelanie v kameralistike a dovtedy dominantná stavovská príslušnosť už nebola považovaná za dostatočný predpoklad pre výkon úradníckych funkcií (Hood 2005, s. 13). Až francúzska revolúcia však zmenila postavenie úradníka zo služobníka panovníka na služobníka verejnosti a zároveň mu dala pozíciu vymedzenú správnym právom, zákonom (a už nie len lojalitou). **Napoleonské reformy** takto priniesli nielen Občiansky zákoník (*Code civil*, 1804) a Občiansky civilný poriadok (*Code de la procédure civile*, 1806) a ďalšie zákonníky, ale aj moderné usporiadanie verejnej správy v území (*départements, arrondissements, communes*) zákonom zo 17. februára 1800. Aj tento systém sa však postupne (najmä v období od začiatku 19. storočia) stával stále viac objektom centralistického politického zasahovania. „L' état bol teraz kolektívny ľud a nie osoba kráľa. Napoleon bol síce nástupcom Ľudovíta XIV. aj Colberta, ale zorganizoval novú administratívu okolo štátnej rady a systému pre-fektov, ktorých menoval a kontroloval centrálnou vládou“ (Lynn 2005, s. 33). Dochádza aj k zmene v personálnej štruktúre orgánov, keď namiesto kolegiálnych orgánov sa stále viac presadzujú monokratické orgány (*prefekt*): z orgánov podporujúcich panovníka sa stávajú orgánmi vykonávajúcimi vôľu panovníka (Górski 2002, s. 163). Rozširuje sa aj počet ústredných (ale i územných) orgánov štátnej správy: vo Francúzsku je zákonom definovaná vláda so šiestimi ministerstvami: financií, vnútra, spravodlivosti, vzdelávania, obrany a zahraničných vecí (Konečný 2016, s. 152). Pri rozširujúcom sa spektre úloh štátu sa posilňuje silne vertikálna štruktúra orgánov miestnej samosprávy, ale stále významnejšiu úlohu začína zohrávať aj miestna samospráva, zároveň preberajúca do svojho preneseného výkonu aj niektoré úlohy od štátu.

Oxfordská učebnica verejnej správy hodnotí prínos napoleonských reforiem nasledovne: „*Francúzske myšlienky a administratívne prostredie mali v priebehu času veľký vplyv na*

<sup>77</sup> Ako je všeobecne známe, po 175 rokoch sa 5. 5. 1789 opäť zišli francúzske stavy, pričom tretí stav (ktorého 600 zástupcov malo len jeden hlas, hoci zastupovali 25 miliónov obyvateľov, zatiaľ čo prvý stav - cirkev a druhý stav - šľachta, mali po 300 zástupcov, ale tiež po jednom hlase, hoci reprezentovali len desaťtisíc resp. 400 tisíc príslušníkov daného stavu) inicioval zmenu tohto systému, čo Ľudovít XVI. odmietol akceptovať. A keďže sa vzbúrený tretí stav (reprezentujúci 97 % francúzskeho obyvateľstva) nedostal do Versailles, obsadil 20. júna jej Loptovňu, vyhlásili sa za Národné zhromaždenie (Tackett 2015, s. 36 - 69).

<sup>78</sup> Napríklad „objav“ trhovej ekonomiky, ako ho predstavil Adam Smith (1723 - 1790) vo svojom diele *Bohatstvo národov* (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776) znamenal nielen vznik novej ekonomickej vedy, ale neostal ani bez vplyvu na fungovanie štátu a v jeho rámci aj verejnej správy. Dá sa to identifikovať zo Smithovho pohľadu, keď píše, že „povinnosťou panovníka alebo štátu je vybudovať a udržiavať také verejné inštitúcie a stavby, ktoré sú síce spoločnosti ako celku nanajvýš prospešné, ale sú takej povahy, že úžitok z nich by jednotlivcovi alebo malej skupinke ľudí nikdy nemohol vynahradiť výdaje na ne vynaložené“ (Smith 2001, s. 641). Tým Smith vniesol zreteľne do teórie verejnej správy ekonomické kritériá, predovšetkým jej nákladovosť, čo bola viac ako len symbolická zmena.

celú kontinentálnu Európu. Po prvé, došlo k rozsiahlej recepcii francúzskych administratívnych štruktúr, ktorá sa často označuje ako napoleonský faktor. Počas obdobia francúzskej expanzie Napoleon zaviedol francúzsky model správy v krajinách, ktoré si podmanil. Pretrvávajúce napoleonskej administratívy sa vysvetľuje jej modernosťou v tom čase a absenciou alternatív. Napríklad Španielsko prijalo administratívny systém, ktorý sa mimo Francúzska opisuje ako zrejme najviac napoleonský, s charakteristikami ako centralizmus a hierarchia, správne právo, rovnosť pred zákonom a vstup do štátnej služby na základe skúšok zásluh. Francúzske črty sa odvtedy v Španielsku oslabili, najmä pokiaľ ide o centralizmus, a Španielsko sa v súčasnosti považuje za krajinu s kvázi federálnou správou. Obdoby francúzskeho prefekta sa nachádzajú v mnohých európskych krajinách, napríklad kráľovskí komisári v Holandsku alebo v Belgicku a Španielsku. Rozdelenie výkonných právomocí a zodpovednosť ministrov za ich správu sa ďalej považuje za typicky francúzsky, napoleonský znak správnych systémov. Jej vplyv sa rozšíril až do severských štátov, ako sú Dánsko a Nórsko. Výrazná francúzska črta štruktúr elitných zborov však zaznamenala v kontinentálnej Európe len obmedzenú recepciu a zostáva do značnej miery jedinečná pre francúzsky systém, hoci mala určitý vplyv na španielsku administratívu. Vstupné prijímacie skúšky dnes praktizujú všetky členské štáty EÚ s výnimkou Nemecka a Holandska. Pravdepodobne najvplyvnejšou, aj keď najmenej zjavnou je modelová funkcia napoleonských právnych kódexov v rôznych krajinách. Nielenže sa v rozsiahlych častiach Európy dlhé roky vládlo podľa napoleonských právnych predpisov, ale slúžili aj ako rámec pre právne systémy, napríklad v Nemecku a vo Švajčiarsku“ (Proeler - Schedler 2005, s. 710).

Napoleonské reformy zároveň priniesli novú podobu legitimizácie verejnej správy: **legitimizáciu zákonom**, legitimizáciu vychádzajúcu z legality. Ide už o čisto verejnoprávny vzťah, vychádzajúci z existencie zákona ako záväznej normy, vyjadrujúcej verejný záujem. Znamená to priznanie práva na vynucovanie dodržiavania zákona a zároveň (z druhej strany) plnenie povinností. Verejná správa, vymedzená zákonom, odvodzuje od začiatku 19. storočia, svoju legitimitu práve zo zákona.

Rovnako reformy v Prusku v roku 1808, spájané s menom **Heinricha Friedricha Karla von und zum Stein** (1757 - 1831), ktorými bola založená moderná štruktúra ústredných orgánov štátnej správy<sup>79</sup>, ale aj zavedená samospráva obcí<sup>80</sup>, už vytvárali jednoznačne novú podobu verejnej správy a jej legitimacy. Von Steinove reformy boli priamou odozvou francúzskej revolúcie a nasledujúcich napoleonských reforiem. V tomto období došlo k zjednoteniu Pruska, ale ešte stále neboli jasne vymedzené pozície ústredných orgánov, medzi členmi vlády ešte neexistovala hierarchia a vláda fungovala ako kolegiálny orgán. Pritom však už byrokratické štruktúry začali získavať prevahu nad štruktúrami absolutistickej monarchie a ministri začínali mať väčší vplyv ako samotný panovník.

V roku 1807 vydal Stein **Nassauské memorandum** (*Nassauer Denkschrift*) ako programový (a do istej miery aj teoretický) dokument pripravovaných reforiem. Jeho vzorom bol skôr anglický ako francúzsky (napoleonský) model - uprednostňoval teda skôr decentralizovanú a kolegiálnu správu ako správu centralizovanú a militarizovanú. Administratíva sa už nemala členiť

---

<sup>79</sup> Reforma spočívala v tom, že na čelo správy sa postavilo päť ministrov (vnútra, financií, zahraničných vecí, vojensťva a spravodlivosti), čím sa zjednodušila celá ústredná štátna správa. Najvyššou inštitúciou v monarchii s poradnou právomocou v legislatíve sa stala štátna rada, ktorá mala právo prerokúvať zákony. Oficiálny názov dokumentu, zavádzajúcich túto reformu znel „*Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preußischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung vom 16. Dezember 1808*“ (Publikandum o zmene a doplnení Ústavy najvyšších štátnych orgánov pruskej monarchie vo vzťahu k vnútornej štátnej a finančnej správe zo 16. decembra 1808).

<sup>80</sup> Pred reformou v Prusku patrili mestá pod štátnu alebo zemepánsku správu a nedisponovali samosprávou. Členov orgánov mesta menovala vláda alebo zemepán. Podľa novej úpravy dostali mestá samosprávu. Zastupiteľstvá boli kreované na základe priamych volieb. Oficiálny názov dokumentu, zavádzajúceho reformu bol „*Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie vom 19. November 1808*“ (Nariadenie pre všetky mestá pruskej monarchie z 19. novembra 1808).



podľa území (ako to bolo dovtedy v teritoriálne roztrieštenom Prusku), ale podľa vecných úsekov, predovšetkým však mala rešpektovať svoje zameranie na oblasť verejných príjmov a na oblasť ústrednej štátnej správy. Zároveň sa však decentralizáciou mala dosiahnuť väčšia autonómia na krajinskej a komunálnej (mestskej i vidieckej) úrovni (Stein 1959, s. 380 - 395)<sup>81</sup>.

V rámci pruských reforiem dochádza k postupnému vyjasňovaniu vzťahov medzi administratívou a súdnictvom. „Existoval monopol úradov na tvorbu, výklad aj využitie správnych predpisov. Súdny do týchto otázok zasahovali len v obmedzenej miere“ (Pomahač 2018, s. 128). Správne konanie ešte nebolo dostatočne jednoznačné a záväzne upravené, ale táto neformálnosť s narastaním množstva byrokratických rozhodnutí musela začať ustupovať a začala vznikať potreba právnej kontroly správy. Problémom však bolo, či môže moc súdna rozhodovať o aktoch moci štátnej.

Počas dlhej histórie stálo vládnutie v podstate mimo súdnej kontroly<sup>82</sup>. Až vznikom správneho súdnictva sa vládnutie zmenilo na spravovanie (Rys 2010, s. 168).

Súčasne však v rámci Steinových reforiem dochádza aj k posilneniu personálnej zložky štátneho aparátu, ktorý je už riadne a pravidelne odmeňovaný, dokonca doživotne (odpočívny plat ako forma štátom vyplácanej penzie), čo vyplývalo zo vzniku štátnozamestnaneckého pracovného pomeru, vyžadujúceho od úradníka disciplínu a rešpektovanie kariérnych poriadkov a postupov. Aj nástup do štátnej služby bol už podmienený dosiahnutým vzdelaním (a nie pôvodom) a prijímanie do zamestnania znamenalo absolvovanie vstupnej skúšky.

Aj v Británii zaznamenávame už v r. 1835 prijatie prvého zákona o reforme územnej správy.

Tieto zmeny neboli až natoľko výsledkom riadených procesov, vychádzajúcich z nejakých ucelených a reálnych teoretických konceptov, ale boli skôr výsledkom prirodzeného historického vývoja a potreby riešenia praktických úloh v usporiadaní spoločnosti. Celá európska spoločnosť pritom prechádzala dramatickými zmenami v dôsledku rozpadu feudálneho systému. Priemyselná revolúcia zlikvidovala predstavu o pôde ako jedinom zdroji bohatstva a staré fyziokratické teórie prestali platiť.

Od druhej polovice 18. storočia do prvej polovice 19. storočia sa začína poznávanie verejnej správy diferencovať a začínajú sa mu venovať viaceré vedné disciplíny. Začína sa takto rozvíjať politická ekonómia, právna veda a postupne aj samostatná správna veda (Kútik - Jakubčinová - Králiková 2018, s. 65). Platilo to hlavne v Nemecku (čím sa budeme zaoberať ďalej), zatiaľ čo vo Francúzsku sa pozornosť sústredila skôr na **vedu o správnom práve**. Práve vo Francúzsku došlo k oddeleniu týchto dvoch prúdov: napoleonské cisárske dekréty, ktoré neprechádzali parlamentom, sa stávali predmetom rozhodovania správnych súdov a ich judikáty viedli k posilňovaniu rozvoja teoretických úvah o správnom práve. **Jean-Antoine Chaptal** (1756 - 1832), ktorý bol v rokoch 1800 - 1804 francúzskym ministrom vnútra, hovoril, že

*„dobrý administratívny systém je taký, ktorý spája silu a rýchlosť výkonu práva, jednoduchosť, spravodlivosť a hospodárnosť pre občanov. Sila administratívneho systému spočíva v istote vykonávania zákonov a aktov vlády; no takáto istota existuje vždy, keď je toto vykonávanie zverené do rúk jedného človeka, ktorý je zaň zodpovedný. Výsledkom je hierarchický model administratívy, založený na jednom človeku, keď reťazec výkonu správy plyne zostupuje od ministra až k občanovi a zákony a vládne akty prechádzajú až do najnižších vrstiev spoločnosti rýchlosťou elektrickej iskry“ (cit. podľa Malec 2003, s. 57 - 58).*

Verejná správa začína byť chápaná ako základná realizačná, výkonná zložka verejnej moci.

<sup>81</sup> Reformy priniesli aj budovanie miestnej štátnej správy: od r. 1815 sa Prusko členilo na 10 provincií (a tie na 25 okresov) s rezortnou štruktúrou orgánov, podobnou rezortnej štruktúre ministerstiev: postavenie vedúcich úradníkov týchto orgánov však bolo podstatne slabšie ako v tom čase už po napoleonských reformách vo Francúzsku alebo aj v ďalšom štátnom útvaru, ktorý na začiatku 19. storočia v nemecky hovoriacom priestore vznikol - v Rýnskej konfederácii. Na vidieku si však šľachta udržala reálnu moc naďalej.

<sup>82</sup> Dokonca ešte v judikátoch Najvyššieho správneho súdu 1. ČSR sa popri moci výkonnej rozlišovala aj tzv. moc vládna, vykonávaná ako politická moc bez možnosti súdnej kontroly (Rys 2010, s. 168).



Takéto chápanie verejnej správy spopularizoval Francúz **Charles-Jean Bonnin** (1772 - 1846) v práci **Princípy verejnej správy** (*Principes d'administration publique*, 1812), považovaný za zakladateľa vedy o verejnej správe nielen vo Francúzsku (Thuillier 1992, s. 204), ale celosvetovo (Vicher Garcia 2010). Bonnin rozlišoval medzi vládou a správou: politické (zásadné) rozhodnutia patriace vláde od výkonných a technických rozhodnutí (administratívna rutina), pričom sa v jeho prístupe začína už objavovať kritérium efektívnosti verejnej správy (Hendrych a kol. 2014, s. 25). Svoj vzťah k verejnej správe vyjadril aj známym bonmotom, že verejná správa „bdie nad občanom od kolísky po hrob, od vydania rodného listu po vydanie úmrtného listu“ (Raczyńska - Krukowski 2020, s. 37). V jeho chápaní veda o verejnej správe skúma činnosť štátu v rámci spoločnosti, keď je táto činnosť zameraná na vytváranie nevyhnutných, dostatočných a postačujúcich životných podmienok, na zabezpečenie vlastných zdrojov. Verejná správa má na starosti správu spoločných záležitostí s ohľadom na činnosťou občana ako občana štátu, jeho majetku a jeho konania, v záujme verejného poriadku (Bonnin 1809, s. 59).

Po zrušení nevoľníctva (1785) došlo aj k zrušeniu poddanstva (1848) a aj Uhorsko mohlo začať smerovať zo stredoveku do novoveku. Novým prelomom sa stala tzv. jar národov v rokoch 1848 - 1849, ktorá ako Maďarská revolúcia pod vedením Lajosa Kossutha viedla v nasledujúcich rokoch nielen k zániku feudalizmu, ale z nášho pohľadu najmä k zmene v štátoprávnom fungovaní Uhorska. Oslabenie habsburskej monarchie v dôsledku prehratej vojny s Pruskom využili uhorské politické sily na opätovné presadenie svojich ambícií<sup>83</sup>, z ktorých niektoré formulovali už v revolúcii 1848 - 49. V roku 1867 prijal Uhorský snem a Rakúska ríšska rada **zákon o vyrovnaní**, ktorým vzniklo dualistické súštatie – Rakúsko-uhorská ríša (neoficiálne Rakúsko-Uhorsko). Jeho spoločnými orgánmi okrem panovníka boli len ministerská rada, ministerstvo zahraničia, vojny a financií a nimi priamo riadené zložky, ktoré sa neskôr začali označovať skratkou „*k. und k.*“ – „cisárske a kráľovské“<sup>84</sup>.

### 2.3.11 Konštitucionalizmus

Súčasťou presadzovania absolutistickej formy vlády vo väčšine európskych krajín boli myšlienky osvietenstva. Plodom osvietenského racionalizmu, o ktorom sme sa už zmienili v pred-

---

<sup>83</sup> Memorandum národa slovenského, prijaté na slovenskom národnom zhromaždení 6. – 7. júna 1861 v Martine.

<sup>84</sup> Spoločné bolo colné územie, mena a spoločná štátna banka. Existovala aj spoločná armáda, ale okrem toho ako domobrana existovali dva ozbrojené zbory (v rakúskej časti Landwehr, v uhorskej honvédi). **Uhorsko** sa tým takmer úplne uvoľnilo spod vplyvu Viedne a naplno sa tu rozvinula ideológia „jednotného maďarského (uhorského) národa“. **Centrálnu úroveň** štátnej moci a správy predstavoval kráľ, krajinský snem a Uhorské nezávislé ministerstvo. Na najvyššom stupni štátnej moci stál však naďalej **kráľ**. Rakúsko-uhorský panovník musel byť korunovaný za uhorského kráľa, aby sa mohol ujať v Uhorsku svojich ústavných právomocí. Po roku 1867 bol uhorský **krajinský snem** naďalej dvojkomorový. Dolná tabuľa mala zastupiteľský charakter, právo voliť však mohlo využívať iba asi 6 % obyvateľov Uhorska (Sokolovský 1995c, s. 28). Vládu v Uhorsku reprezentovalo **Uhorské nezávislé ministerstvo**, ktoré predstavovalo výkonnú zložku vládnych právomocí kráľa. **Regionálnu úroveň verejnej správy** tvorili municipiá, v čom sa Uhorsko odlišovalo od iných častí monarchie. Boli to bývalé stolice a niektoré bývalé slobodné kráľovské mestá. Na území dnešného Slovenska bolo 16 stoličných municipií a 4 mestské municipiá: orgánom stoličnej samosprávy bol **municipálny výbor** – polovicu jeho členov tvorili tzv. virilisti (najväčší daňoví poplatníci na území municipia). Predsedal mu **hlavný župan**, ktorého na návrh ministra vnútra menoval kráľ. Municipiá sa delili na **hlavnoslužnovské okresy**. Na **miestnej úrovni** predstavovali verejnú správu v období rokov 1867 – 1918 **mestá a obce**. Podliehali municipiám, mohli prijímať vlastné štatúty (všeobecne záväzné nariadenia). Najvyšším orgánom obecnej samosprávy bolo **obecné zastupiteľstvo**, ktorého polovicu tvorili volení zástupcovia občanov, druhú polovicu virilisti. Výkonným orgánom obecnej samosprávy bolo **obecné predstavenstvo**. Ostatné orgány samosprávy sa líšili podľa typu obce. Pri vedení písomnej agendy mali vo všetkých typoch obcí významnú úlohu doživotne volení **notári**, ktorí však museli pred voľbou absolvovať špeciálne odborné školenie. **Malé obce** sa samostatne týchto úloh zhostiť nevedeli a museli sa spájať po dvoch až štyroch do tzv. notárskych obvodov. Aj tu bolo vždy obecné zastupiteľstvo a obecné predstavenstvo, ktoré však tvorili okrem richtára a podrichtára minimálne dvaja radní a namiesto obecného išlo o obvodného notára, okresného lekára a tútora.

chádzajúcom texte, sa stal aj v právnej teórii štátu **konštitucionalizmus**<sup>85</sup>, ktorého základnou ideou bolo vytvorenie ústavy ako zákona stojaceho nad ostatnými zákonmi, nad štátom a štátnymi orgánmi. Ústava sa javila ako písomné potvrdenie obsahu spoločenskej zmluvy, ktorej zmluvnou stranou mohol byť aj panovník. Otázka ústavodarnej moci tak prirodzene vyústila do formovania parlamentov, čo začalo prechod od monarchií k parlamentným monarchiám a k republikám. Zároveň dochádza postupne k obmedzovaniu rôznych volebných cenzov, rátane majetkového cenzu.

Konštitucionalizmus bol priamym východiskom pre zavedenie systému konštitučnej monarchie. Moc monarchu bola obmedzená parlamentom (zákonodarná moc), ministrami zodpovednými parlamentu (výkonná moc) a nezávislými sudcami (súdna moc). Takýto systém bol prvýkrát zavedený v Anglicku v roku 1689. V Uhorsku sa začal konštitucionalizmus presadzovať v rokoch 1848 - 1849, ale v nasledujúcom období Bachovského absolutizmu sa tento proces zastavil, aby sa znovu presadil po roku 1860 a najmä po roku 1867. V nemeckých dejinách sa tento pojem používa predovšetkým pre obdobie od roku 1814 do roku 1918, ale za čas premeny štátu policajného na štát konštitučný sa považuje prelom 18. a 19. storočia (Gierszewski 2012, s.11)<sup>86</sup>.

Tak ako široké bolo obdobie presadzovania konštitucionalizmu v praxi, tak boli široké aj jeho ideové zdroje, za ktoré sa považujú humanizmus a osvietenstvo, politický liberalizmus, prirodzeno-právna teória, teória spoločenskej zmluvy, teória zvrchovanosti (suverenity) ľudu, teória delby moci a teória prirodzeného práva (Orosz - Svák - Balog 2011, s. 17 - 20). Minimálne cez teóriu delby moci sa verejná správa a jej vývoj dostáva do vzťahu s teóriou konštitucionalizmu a uplatnenie konštitucionalizmu mení nielen formu ale predovšetkým obsah celého systému verejnej správy.

### 2.3.12 Teória právneho štátu (*Rechtsstaat*)

Viacerých z uvedených zdrojov ako aj autorov, ktorí svojimi dielami pripravovali cestu pre vznik konštitucionalizmu, sme sa v predchádzajúci riadkoch dotkli - ako napríklad Jeana Bodina, Charlesa Louisa Montesquieua a teórie delby moci, teórie spoločenskej zmluvy atď. Vznik samotného konštitucionalizmu súvisí s tvorbou filozofa Immanuela Kanta (1724 - 1804), najmä s jeho konceptom zvrchovanosti rozumu, ktorý kontroluje ľudské správanie: jeho občianska republika mala mať konštitucionálny základ. V nemeckom práve sa takto rozvinulo právne myslenie, založené na vzťahu právo - povinnosť. Od neho sa odvíja aj Kantova myšlienka o štáte ako o zjednotení množstva ľudí pod vládou práva. Aj keď sa u Kanta priamo pojem „právny štát“ - **Rechtsstaat** - nevyskytuje, fakticky k nemu otvoril cestu (Brösl - Dobrovičová - Kanárik 2007, s. 175). V literatúre sa niekedy používa aj označenie „justičný štát“ (Pomahač 2011, s. 97). Je to prirodzená reakcia na skutočnosť, že neexistuje univerzálne prijatá koncepcia právneho štátu (Ochrana - Půček - Špaček 2015, s. 25) a tento pojem vždy treba posudzovať z hľadiska konkrétneho historického kontextu. Na druhej strane sa v súčasnosti stretávame s módnou všadeprítomnosťou používania mantry „právny štát“ na promiskuitné označenie čohokoľvek, čo zatienuje skutočný obsah tohto pojmu (Rygier 2015, s. 785) a v čom sa svojsky vyznamenal už Adolf Hitler (Mecke 2018, s. 29) a po ňom dodnes početní populistí s nekontrolovanou túžbou po moci.

Právny štát prijíma záväzok „uplatňovať svoju moc právnymi prostriedkami a ne-

<sup>85</sup> Pozri bližšie: OROSZ, Ladislav - SVÁK, Ján - BALOG, Boris: Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: Eurokodex, 2012, tiež OROSZ, Ladislav - JIRÁSKOVÁ, Věra: Ústavné právo porovnávacie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika. 2007, tiež OROSZ, Ladislav: Teória Ústavy a ústavné systémy demokratických štátov. Košice: Šafárik Press, 2020.

<sup>86</sup> Samotné moderné ústavy vznikali v niekoľkých „generáciách“. Do prvej patrili ústavy Spojených štátov (1787), Francúzska a Poľska (1791), do druhej ústavy Švédska (1809 - 1812), Nórska (1814), Belgicka (1831). Časovo by sme sem mohli zaradiť aj niekoľko ústav, ktoré vznikli v Uhorsku, resp. v Rakúsko-Uhorsku v rokoch 1848, 1849, 1861 a 1867, ktoré však obsahovo ešte plne idey konštitucionalizmu neabsorbovali. Tretia generácia ústav potom vznikla po 1. svetovej vojne, v tom už aj Ústava Československa z roku 1920, ktorá patrila medzi ústavy novovzniknutých suverénnych národných štátov v strednej Európe, (Rakúsko, Poľsko, Rumunsko, Juhoslávia) z rokov 1919 až 1923 (Beňa, 2021, s. 22).

vynucovať viac, ako mu právo dovoľuje“ (Pomahač 2011, s. 73). Kritériom právneho štátu sa stáva oprávnenosť (Hendrych a kol. 2014, s. 19). V koncepcii právneho štátu sa úloha správneho orgánu v zásade obmedzovala na zásahy tam, kde išlo o zabezpečenie všeobecného blaha v protichodných záujmoch, ako aj na vydávanie povolení a oprávnení, väčšinou na hospodársku činnosť. Hlavným predmetom činnosti správy bolo teda vydávanie úradných príkazov, zákazov a povolení na základe existujúceho právneho poriadku a na základe predpísaného postupu. Základnými charakteristikami právneho štátu teda bolo chápanie verejnej správy ako nástroja výkonu práva a dominantnej úlohy práva v politickom systéme (Szumowski 2014, s. 91). Svojim spôsobom sa tu znovu objavila myšlienka, ktorú nastolili ešte na začiatku 19. storočia pruské reformy, či totiž môže moc súdna rozhodovať o aktoch moci štátnej.

Súčasťou princípov právneho štátu je totiž del'ba moci a otázka ako zabrániť zneužitiu a koncentrácii moci a ako jej vykonávanie účinne kontrolovať (Brörtl - Dobrovičová - Kanárik 2007, s. 87; Majerník 2011, s. 348), pričom vývoj jej riešenia kopíruje vývoj v teórii právneho štátu v jeho dvoch základných líniách: v európskej kontinentálnej teórii *Rechtsstaatu* a v britsko-americkej línii *Rule of Law* (Krygier 2015).

V Nemecku, kde sa idea *Rechtsstaatu* zrodila, sa rozvíjala v niekoľkých smeroch. D. Krošlák (2021) uvádza liberálnu doktrínu (z jej reprezentantov si všimneme v kontexte teórie verejnej správy myšlienky R. von Mohla), doktrínu konzervatívnu, doktrínu zameranú na myšlienky správneho súdnictva (v kontexte teórie verejnej správy išlo najmä o L. von Steina a R. Gneista), pozitivistickú doktrínu autoritárskeho *Rechtsstaatu* a doktrínu *Rechtsstaatu* uznávajúceho subjektívne verejné práva G. Jellineka (ktorého dielo si v kontexte nášho záujmu takisto všimneme). Pritom môžeme konštatovať, že v pôvodnom zmysle sa rozvíjal najmä vo svojom liberálnom období a neskôr sa stále viac redukoval na princíp zákonnosti a bol chápaný skôr ako požiadavka na súdne a nie ústavné preskúmavanie rozhodnutí orgánov verejnej správy (Pech - Grogan et alii 2020, s. 11).

Teóriu právneho štátu rozvíjali aj poslední stúpenci kameralizmu<sup>87</sup>, ako napríklad **Robert von Mohl** (1799 - 1875), ktorý sa vo svojej práci **Nemecká policajná veda podľa zásad právneho štátu** (*Die deutsche Polizeywissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, 1833) pokúsil spojiť idey kameralizmu s myšlienkami právneho štátu, pričom je takisto niekedy považovaný za jedného z prvých tvorcov moderného správneho práva (Pomahač 2011, s. 98). Ako jeden z prvých použil pojem *Rechtsstaat*<sup>88</sup>, ktorý sa javil ako koncepčne odlišný od „policajného štátu“: podoba štátnej správy sa bude líšiť v závislosti od toho, o aký druh štátu ide. Kým v policajnom štáte bude správa slúžiť len na uspokojovanie potrieb vládcu, v právnom štáte bude slúžiť politickej moci, ale aj občanom. V policajnom štáte sa bude konanie správy vyznačovať rýchlosťou, razantnosťou a neúprosnosťou. V právnom štáte, v ktorom sa občan môže dostať do konfliktu nielen s iným občanom, ale aj so štátom ako celkom, bude sa správa vyznačovať tým, že sa bude opierať o logické dôkazy a opakovateľné rozhodnutia (Mohl 1831, s. 5 - 6). Najdôležitejšou úlohou právneho štátu je pôsobenie v prípadoch, keď tzv. súkromné sily občanov (*Privatkräfte der Staatsbürger*) nie sú schopné samy zvládnuť plnenie rozumných, právne akceptovaných a všeobecne prospešných iniciatív (Mohl 1832, s. 21).

### 2.3.13 Správna veda

Začiatky teórie verejnej správy ako **správnej vedy**<sup>89</sup> v Európe sa spájajú s menom **Lorent-**

<sup>87</sup> Kameralistické myslenie sa neskôr rozšírilo do Švédska, Ruska a do istej miery aj do Japonska a cez názory Jeremyho Bentham sa od konca 18. storočia premietlo aj do anglických koncepcií riadenia štátu, vychádzajúcich z "užitočných znalostí" svojej doby (Hood 2005, s. 14).

<sup>88</sup> Celkom prvý tento pojem použil Johann Wilhelm Petersen (1758 - 1815), ktorý pod pseudonymom Placidus publikoval v r. 1789. Von Mohl sa však napriek tomu všeobecne považuje za pôvodcu tohto pojmu (Grote 2002, s. 128).

<sup>89</sup> Ako upozornil už A. J. Merkl, možno rozlišovať dve etapy vo vývoji správnej vedy: etapu správnopolitickú (obdobie absolutistického policajného štátu) a etapu správnoprávnu (s prevládajúcimi juristickými aspektami v právnom štáte) (Merkl 1927, s. 88 a nasl.).

**za von Stein** (1815 - 1890), autora sedemzväzkovej **Správnej náuky** (*Die Verwaltungslehre*, 1865 - 1868), ktorý používal negatívnu definíciu verejnej správy ako javu, odlišného od zákonodarnej a súdnej moci a spájal ju s pôsobením správy a správneho práva. Išlo už o ucelený systém: v jednotlivých zväzkoch sa postupne venoval výkonnej moci, vnútornej správe, verejnému zdraviu, policajnému právu, vzdelávaniu, tlači a hospodárskej správe. v ktorom spojil štúdium fungovania správy (rôzne sily ovplyvňujúce zásahy štátu do danej oblasti verejného života) a správneho práva. Išlo už o pokus o vytvorenie nového vedného odboru (Hendrych a kol. 2014, s. 25). Vymedzovanie verejnej správy v kontúrach štátu a jej previazanosť so správnym právom od počiatku jej (najmä európskeho) kreovania zároveň jej vtlačalo výrazne normatívny charakter. Na druhej strane veda o správe mala podľa Steina predstaviť to, čo je spoločné všetkým špeciálnym odvetviam správy, ako aj opísať samotnú správu. Inicioval tak používanie metódy systematického opisu v nemeckej správnej vede, čím sa uzavrelo obdobie, keď sa táto oblasť poznávania rozvíjala pomocou špekulatívnych metód (Pomahač 2011, s. 102). Lorentz von Stein je svojím monumentálnym dielom považovaný za zakladateľa modernej vedy o správe, ktorého názory vyjadrovali túžbu vybudovať silný právny štát: štát sa odčleňuje od spoločenstva a podriaďuje celé spoločenstvo svojej vôli v rovinách, kde je takéto podriadenie nevyhnutné. Základom štátu je ústava - a realizáciou ústavy je administratíva. Vo svojej **Učebnici správnej vedy a správneho práva** (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, 1870) však napríklad venoval v rámci tzv. základných organických foriem výkonnej moci pozornosť aj samospráve a verejnoprávnyim združeniam, ktoré považoval za odvetvie tzv. voľnej správy („*freie Verwaltung*“) (Stein 1870, s. 15).

Oproti tomu **Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist** (1816 - 1895) považoval samosprávu (spolu so správnym súdnictvom) za základný prvok právneho štátu. Pokiaľ ide o samosprávu, venoval sa samospráve územnej, teda správe obcí a krajov, vykonávanej profesionálnymi úradníkmi, podliehajúcimi kontrole samosprávnych orgánov, čiže aj otázkam decentralizácie a participácie (Pomahač 2011, s. 103). Gneist koncipoval celú organizáciu štátnej správy na princípoch samosprávy - pojem *Rechtsstaatu* a samosprávy v jeho poňatí prakticky splýval. „Tvrdil, že na to, aby sa prekonala nespokojnosť so štátom, je potrebné zapojiť schopných a zodpovedných občanov, ktorí sa budú ako čestní funkcionári zasadzovať za výkon štátnej vôle a poskytnú tak prostredníctvom svojho angažovania účinnú garanciu proti svojvoľnému a straníckemu ovládaniu ľubovoľných úradných právomocí“ (Krošlák 2021, s. 5). Mal značný vplyv na správne zákonodarstvo v Prusku, prispel k premene Pruska na právny štát, k nezávislosti súdnictva od správy a k zavedeniu správneho súdnictva: za hlavnú úlohu správnych súdov (ktoré považoval za súčasť verejnej správy) považoval model objektívnej právnej ochrany (*Modell des objektiven Rechtsschutzes*), teda ochrany objektívneho právneho poriadku, čo predpokladalo nadradenosť verejných záujmov záujmom individuálnym (Gneist 1879, s. 13). K jeho najvýznamnejším dielam patrí trojzväzkové **Súčasný anglický ústavný a správny právo** (*Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, 1857 – 1863), v ktorom rozvíjal aj komparatistiku verejnej správy.

Prudký rozvoj správneho práva v Nemecku v 19. a 20. storočí tak položil základy pre vznik samostatnej vedy o správe. Formulovali sa predpoklady zahŕňajúce zhromažďovanie faktov a stanovenie zákonitostí na ich základe, z ktorých bolo možné odvodiť ďalšie tvrdenia. K obnoveniu záujmu o túto oblasť poznania prispel **Ignaz Jastrow** (1856 - 1937), ktorý zastával názor, že veda o správnom práve neposkytuje úplný súbor poznatkov potrebných pre správu. Je potrebné doplniť ju samostatnou vedou, ktorú nazýva správna veda (*Verwaltungswissenschaft*). Jej cieľom je poskytnúť odpovede na otázku, ako sa má spravovať, teda o praktickú stránku správy, čo robí z vedy o správe empirickú vedu, spočívajúcou v zhromažďovaní faktov a v stanovení zákonitostí na ich základe: jej cieľom je predovšetkým informovať o najlepšej správe (v zmysle správnej administratívnej politiky). Svoje názory publikoval v práci **Sociálna politika a správna veda** (*Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*, 1902), pričom sociálnu politiku stotožňoval so správou

politikou.<sup>90</sup>

Vznikajúcu metodologickú koncepciu správnych vied rozhodujúcim spôsobom ovplyvnil **Fritz Stier-Somlo** (1873 - 1932) vo svojom známom a dodnes citovanom diele **Budúcnosť správnej vedy** (*Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, 1917). Podľa Stier-Somloa sa štúdiom správy zaoberajú tri vedné disciplíny, ktoré spolu tvoria správnu vedu: veda o správe, veda o správnom práve a veda o správnej politike (Hendrych a kol. 2014, s. 26; Dąbrowski 2012, s. 19). Veda o správe má pritom deskriptívny charakter; jej predmetom je správa reálne fungujúca v danom mieste a čase, veda o správnom práve sa zaoberá analýzou právnych noriem, zatiaľ čo predmetom vedy o správnej politike je štúdium cieľov správy a hodnotenie jej fungovania z hľadiska týchto cieľov.

V neskorších rokoch sa však hranice medzi vedou o správe a vedou o správnom práve a vedou o správnej politike značne rozostřili. Prispel k tomu vznik spoločenských vied, ako je sociológia, teória organizácie a riadenia, politológia, sociálna psychológia, informačné technológie a ďalšie.

Tiež rozvoj **právneho pozitivizmu** zasiahol na prelome 19. a 20. storočia oblasť verejnej správy aj v Európe. V roku 1909 publikoval **Ferdinand Schmid** (1862 -1925) prácu **O význame správnej teórie ako samostatnej vedy** (*Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft*), pričom takáto správna veda mala mať širší záber ako správne právo a mala využívať aj poznatky z histórie, štatistiky, ekonómie, etiky, práva atď. na to, aby ozrejnila pôsobenie verejnej správy z rôznych hľadísk, čo by znamenalo jednak akcent na odbornosť výkonu verejnej správy, jednak odklon od normatívnosti teórie verejnej správy (Schmid 1909).

Od vstupu liberalizmu do priestoru spoločenských vied v kontinentálnej Európe sa teória verejnej správy rozvíjala stále v tesnej väzbe predovšetkým na vývoj správneho práva. Trochu rozdielny vývoj však súbežne prebiehal v Anglicku (resp. na britských ostrovoch) a v Spojených štátoch.

V polovici 19. storočia sa medzi autorov, rozvíjajúcich konštitucionalizmus a rodiacu sa teóriu právneho štátu, zaradil aj Angličan **John Stuart Mill** (1806 - 1873). Právny štát v jeho chápaní bol vyjadrením potreby ochrany pred príliš veľkou centrálnou mocou. Bol takto pokračovateľom Lockeovského demokratického a liberálneho myslenia. Vo svojej práci **Úvahy o reprezentatívnej štátnej správe** (*Considerations on representative Government*, 1861) upozorňoval na hrozbu, vyplývajúcu z toho, že demokratické systémy majú tendenciu zvrhnúť sa na „diktatúru väčšiny“, ktorá znamená, že dochádza k blokovaniu názorov, odlišných od názorov väčšiny. K tomu môže dôjsť politickou cestou, keď niektorá politická strana získa demokratickými mechanizmami dlhodobú či dokonca trvalú dominanciu, v dôsledku čoho (a v snahe udržať si svoju pozíciu) prevezme kontrolu nad informáciami a obsadí kľúčové pozície svojimi stúpenkami. Druhou možnosťou je ekonomická cesta, keď monopoly preberajú faktickú moc a podriaďujú si zastupiteľské inštitúcie. Mill preto presadzoval, aby záruka občianskych slobôd (slobody zhromažďovania, združovania a pod.) a ochrana pred monopolizáciou moci (vrátane demonopolizačných oprávnení) bola priamo včlenená do ústavy. Mill navrhoval vytvorenie „nezávislého zboru úradníkov“, čiže apolitickej štátnej správy, chránenej pred politickými vplyvmi. Pracovné pozície vo verejnej správe by mali byť obsadzované na základe konkurzov a úradníci by mali plniť len tie príkazy politikov, ktoré sú v súlade so zákonmi, odmietajú plniť tie, ktoré v takomto súlade nie sú a upozorňovať na to verejnosť (Bolfíková 2017, s. 35 - 46). J. St. Mill takto začal nastoľovať otázky, ktoré našli neskôr pokračovateľov v diele W. Wilsona a ďalších.

Zatiaľ čo sa v liberálnej ústavnoprávnej a politickej diskusii v Nemecku od začiatku 19. storočia presadzoval von Mohlom zavedený koncept Rechtsstaatu, vo Francúzsku sa tento koncept v podobe *État de Droit* presadil až o storočie neskôr (Léon Duguit, Raymond Carré de Malberg) (Grote 2002, s. 128).

---

<sup>90</sup> Toto bolo zároveň obdobie, keď sa správna veda začala aj inštitucionalizovať a v roku 1910 sa zišiel v Bruseli prvý medzinárodný kongres správnych vied (Pomahač a kol. 2013, s. VI).

### 2.3.14 Rule of Law

V britskom a americkom právnom myslení sa paralelne ku nemeckej teórii Rechtsstaatu rozvinula teória **Rule of Law** (čo sa takisto prekladá ako „panstvo práva“ alebo tiež „právny štát“). Aj tu sa stal východiskom rozvoj konštitucionalizmu. V Anglicku tento proces naštartovala tzv. slávna revolúcia (1688) a následne prijatia britského *Bill of Rights* (1689) (Orosz 2021, s. 162 - 163), čo okrem iného znamenalo nástup suverenity parlamentu. Treba si pritom uvedomiť, že v Anglicku už od 15. storočia dochádza v prístupe k moci k nahradzovaniu stavovskej príslušnosti majetkovým cenzom: členmi dolnej snemovne sa mohli stať poslanci, zvolení v grófstve osobami, ktoré mali príjem z pozemkového vlastníctva (Rauscher 1935, s. 163).

Samotný pojem Rule of Law bol zavedený do anglického ústavného práva až v druhej polovici 19. storočia, keď **Albert Venn Dicey** (1835 - 1922) sformuloval myšlienky o odlišnosti anglickej ústavnej tradície oproti európskym kontinentálnym tradíciám (Grote 2002, s. 128). Vo svojom **Úvode do štúdia ústavného práva** (*An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885) uviedol kľúčové princípy *Rule of Law*: Právny štát v prvom rade znamená, že nikto nie je trestne stíhateľný „s výnimkou zreteľného porušenia práva zisteného bežným právnym spôsobom pred všeobecnými súdmi krajiny ... každý človek, bez ohľadu na jeho postavenie alebo stav, podlieha bežnému právu štátu a je podriadený jurisdikcii všeobecných súdov“ (Dicey 1897, s. 179, 185). Dicey tiež tvrdil, že všeobecné princípy britského ústavného práva sú „výsledkom súdnych rozhodnutí, ktoré určujú práva súkromných osôb v konkrétnych prípadoch predložených súdom“ (tamtiež, s. 187). Podobne konštatoval, že princíp, keď spory, týkajúce sa verejnej správy a ktoré sú na európskom kontinente prejednávané správnymi súdmi, „je anglickému právu úplne neznámy a v podstate je v rozpore s našimi tradíciami a zvyklosťami“ (tamtiež, s. 215 - 216).

Rule of Law teda možno chápať v troch významoch: nadradenosť práva čiže vládu zákona - rovnosť pred zákonom, ale najmä - na rozdiel od kontinentálneho práva - že pravidlá, ktoré v európskych krajinách prirodzene tvoria základ ústavy nie sú zdrojom, ale dôsledkom práv jednotlivcov (Mecke 2019, s. 30 - 31). Znamená to menší vplyv zákonodarcov na právny systém a dominantnejší vplyv sudcovskej tvorby práva. Základom Rule of Law je tzv. *common law*, pričom tieto dva pojmy sú často priamo stotožňované (Rygier 2015, s. 780) a *common law*, čiže súbor nepísaných zákonov založených na právnych precedensoch stanovených súdmi, sa stáva východiskom pre prijatie nových právnych predpisov. V tomto zmysle je možné vnímať aj rozdiel medzi konceptom „*Rule of Law*“ a konceptom „*Rechtsstaat*“<sup>91</sup>.

Za Atlantikom zohrala podobnú prelomovú úlohu, akú mala v Európe francúzska revolúcia (1789) tzv. americká revolúcia (1775 - 1783). Hoci svojim charakterom bola odlišná (išlo o boj o nezávislosť, čo je prvok, ktorý vo francúzskej revolúcii úplne absentuje), ale aj ona viedla k vzniku amerického parlamentarizmu (Kongres 1774) a k prijatiu Deklarácie nezávislosti (1776) s republikánskym charakterom a so zakotvením práva ľudu zvrhnúť vládu, ktorá koná proti jeho vôli. Túto deklaráciu podpísalo 56 reprezentantov z trinástich zakladajúcich štátov únie, čo pripomína udalosť, ktorá sa odohrala o 13 rokov neskôr v parížskej Loptovni.

V učebniciach verejnej správy sa často v tomto kontexte uvádza aj meno **Alexisa de Tocqueville** (1805 - 1859), ktorého diela **Demokracia v Amerike** (*De la démocratie en Amérique*, 1835 a 1840) a **Starý režim a revolúcia** (*L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856), mali veľký vplyv na myslenie v Európe v nasledujúcich desaťročiach. Sú to však skôr politologické či sociologické diela a problematiky verejnej správy sa dotýkali len rámcovo, napríklad silným duchom anticentralizmu. Význam Tocquevillových myšlienok pre verejnú správu je však aj v jeho zdôrazňovaní významu dobrovoľných združení (vrátane cirkví), ktoré sú dôležitými sprostredkujúcimi inštitúciami medzi štátom a jednotlivcom. Ako také majú rozhodujúci význam pre ochranu

<sup>91</sup> Na druhej strane však medzi oboma prístupmi nie je až taký rozdiel, ak si uvedomíme, akú rolu v právnom štáte zohrávajú judikáty ústavných súdov v krajinách, kde nejde o sudcovskú tvorbu práva a existencia ústavných súdov je spojená viac s konceptom Rechtsstaatu ako konceptu Rule of Law.

slobody jednotlivca, pretože slúžia ako hrádza proti štátu. Tento pohľad naznačuje, že miestna demokracia môže byť posilnená podporou miestnych komunitných mimovládnych organizácií (Smith 2001, s. 606).

Takzvané Články konfederácie a trvalej únie ako **prvá americká ústava**, prijatá v roku 1787, zahŕňali okrem iných dodatkov aj Listinu práv, za tvorcu ktorej a zároveň za otca americkej ústavy je považovaný James Madison. Konštitucionalizmus bol teda myšlienkou, ktorá ovplyvňovala zakladateľov americkej únie. **James Madison** (1751 -1836) pokračoval najmä v rozvíjaní teórie delby moci, z požiadavky oddelenosti, nezlučiteľnosti a nezávislosti jednotlivých mocí (zákonodarnej, výkonnej a súdnej) (Orosz - Svák - Balog 2011, s. 19). V jednom z „listov federalistov“ (č. 51), ktorého autorom bol spolu s Alexandrom Hamiltonom, píše:

*„Aby sa vytvoril náležitý základ pre oddelený a odlišný výkon rôznych právomocí vlády, ktorý je do určitej miery nevyhnutný pre zachovanie slobody, je zrejmé, že každý rezort by mal mať svoju vlastnú vôľu, a preto by mal byť vytvorený tak, aby členovia každého z nich mali čo najmenší vplyv na menovanie členov ostatných. Ak by sa táto zásada dôsledne dodržiavala, vyžadovalo by to, aby sa všetky nominácie do najvyšších výkonných, zákonodarných a súdnych orgánov uskutočňovali z toho istého zdroja moci, z ľudu, a to prostredníctvom kanálov, ktoré by medzi sebou nemali žiadnu komunikáciu... Nie je však možné dať každému rezortu rovnakú právomoc sebaobrany. V republikánskej vláde má zákonodarná moc nevyhnutne prevahu. Nápravou tejto nepríjemnosti je rozdelenie zákonodarnej moci na rôzne útvary a ich vzájomné prepojenie rôznymi spôsobmi voľby a odlišnými princípmi činnosti tak, ako to pripúšťa povaha ich spoločných funkcií a ich spoločná závislosť od spoločnosti. Môže byť dokonca potrebné chrániť sa pred nebezpečnými zásahmi ešte ďalšími opatreniami. Keďže váha zákonodarnej moci si vyžaduje, aby bola takto rozdelená, slabosť výkonnej moci si môže na druhej strane vyžadovať, aby bola posilnená. Absolutná negácia zákonodarnej moci sa na prvý pohľad javí ako prirodzená obrana, ktorou by mal byť výkonný sudca vyzbrojený. Možno by však nebola ani úplne bezpečná, ani sama osebe dostatočná. Pri bežných príležitostiach by sa nemusela uplatňovať s potrebnou pevnosťou a pri mimoriadnych príležitostiach by sa mohla perfídne zneužiť.“ (Hamilton - Madison - Jay 2002, s. 404).<sup>92</sup>*

„Hamiltonova podpora republikanizmu vychádzala z poznania, že základom závislosti modernej republikánskej vlády od ľudového súhlasu je snaha o nadradenie individuálnych práv a bezpečnosti a šťastia ľudí nad ciele legítimnej vlády“ (Marion 1980, s. 312).

Americká ústava vytvára aj základný rámec pre vzťahy medzi základnými zložkami verejnej moci a aj pre vzťahy medzi občanmi a štátom, ale neumožňuje federálnym orgánom zasahovať do vnútorného zriadenia jednotlivých štátov, v dôsledku čoho sa aj vnútorná štruktúra verejnej správy v jednotlivých štátoch USA odlišuje (čo však je bežné aj v iných zložených štátoch). Tu sa však prejavuje rozdielne východisko vnútornej (najmä teritoriálnej) americkej a európskej kontinentálnej verejnej správy. Zatiaľ čo napríklad Lorentz von Stein nadväzoval na celý historický vývoj európskej verejnej správy od rímskych čias cez feudalizmus až po nástup novoveku, toto americkej tradícii čiastočne chýbalo, aj keď sa uvádzajú určité vplyvy antiky, prípadne J. Locke, Ch. de Montesquieu, ale aj tradícií organizácie fratrií amerických indiánskych (irokézkych) kmeňov. Európska verejná správa sa práve v stredoveku rozvíjala skôr zhora nadol, od úrovne panovníckej smerom k regiónom a obciam - a obce „objavila“ (ak nerátame grécke *polis*) až v 19. storočí. americká verejná správa okrem federálnej úrovne začala vznikať práve opačne: zdola nahor.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Ďalší z amerických federalistov, neskorší prezident Thomas Jefferson, zároveň upozorňoval medzi prvými na potrebu systematického vzdelávania zamestnancov vo verejnej správe (Keller 2007, s. 7). Pozri tiež ROVENSKÁ, Denisa: Rozvoj profesionálnych kompetencií. Košice: UPJŠ, 2019; KONEČNÝ, Stanislav (ed.): Vzdelávanie vo verejnej správe a vo verejnom sektore. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 2008.

<sup>93</sup> Prvé osady európskych kolonistov, často náboženských exulantov (prípadne pauperizovaných vrstiev, ale nie vyvrheľov a kriminálnikov, ako sa niekedy ideologicky podsúva), ktorí odmietli európsku hierarchiu moci, si začali budovať svoju samosprávu už od 17. storočia a až neskôr sa začali formovať jednotlivé štáty únie (najmä vo východnej polovici budúcich Spojených štátov, ale uvedomme si ešte vplyv mormónov na vznik štátu Utah v polovici 19.

Dominantnosť individualistického ekonomizmu, ktorá charakterizovala bežný život amerických sídiel so vstupom priemyselnej revolúcie, viedla k ohrozeniu pôvodných puritánskych, kvakerských, anabaptistických, metodistických, mormónskych, amišovských, adventistických a ďalších kolektivistických etických hodnôt, čo vyvolalo reakciu v kreovaní (volenej) administratívy, presadzujúcej verejné záujmy komunity oproti individualistickým záujmom ekonomických elít - a práve v tom spočíval zrod americkej územnej administratívy, práve preto tak odlišnej od územnej verejnej správy európskeho kontinentu. Zároveň dialóg medzi ekonomickými (a technokratickými) a etickými konceptami sa stal základnou charakteristikou hľadania podoby verejnej správy najprv v Spojených štátoch.

Americký systém mal už tradične niektoré iné charakteristiky, najmä preferovanie voliteľnosti vykonávateľov verejnej správy, čo však viedlo k závislosti administratívy na výsledkoch politických preferencií. Až v 80. rokoch 19. storočia sa začal presadzovať výber štátnych zamestnancov prostredníctvom skúšok a prijatie tzv. **Pendletonovho zákona** (*Civil Service Reform Act*, 1883) znamenalo uplatnenie princípu apolitickosti verejnej správy. Všeobecne sa uvádza, že o usporiadanom systéme verejnej správy v USA sa dá hovoriť až od 80. rokov 19. storočia, keď rast miest a ich správa sa stali politickou témou, podobne ako rast priemyselných podnikov a zneužívanie politickej moci podnikateľskými korporáciami. Reformné procesy potom vyústili do vzniku verejnej správy (Keller 2007, s. 8), čo zároveň vysvetľuje celý rad rozdielov a americkej a európskej tradícii verejnej správy.

## 2.4 Teórie verejnej správy v prvej polovici 20. storočia

Záver 19. storočia a potom začiatok 20. storočia priniesli do teórie verejnej správy celý rad nových pohľadov, ktoré sú niekedy subsumované pod pojem **teória administratívneho štátu**, inokedy pod pojem **raciónálna byrokracia** (Pomahač 2011, s. 105). Úspechy spoločenských vied pri skúmaní fenoménu organizácií (najmä hospodárskych organizácií) preukázali odlišnosť komplexného (multidisciplinárneho) prístupu k štúdiu správy od čisto právnického prístupu. Mnohí významní vedci zároveň spojili štúdium hospodárskych organizácií so štúdiom inštitúcií verejnej správy. Najznámejšími príkladmi sú nemecký právnik a sociológ Max Weber a francúzsky priekopník vedy o riadení a vedy o správe Henri Fayol. Základný model tu reprezentuje weberovský koncept hierarchickej byrokracie.

### 2.4.1 Manažerizmus

Predchodcom administratívneho smeru teórie organizácie bol francúzsky inžinier **Henri Fayol** (1841 - 1925). V roku 1916 vyšlo v Paríži jeho dielo **Všeobecná a priemyselná správa** (*General and Industrial Administration*<sup>94</sup>), ktoré predstavovalo most medzi americkým vedeckým manažmentom a tradičným chápaním vedy o správe. Hlavnou črtou tohto diela je analógia medzi priemyselným riadením, hospodárskym životom a verejnou správou, v rámci čoho formuloval päť základných prvkov správy: predvídať a plánovať, organizovať, prikazovať, koordinovať a kontrolovať (Bolfíková 2017, s. 80). Vyžadoval „1) dbať na to, aby bol plán vypracovaný po zrelej úvahe a aby bol dôsledne plnený; 2) dbať na to, aby ľudská a materiálna stránka organizácie zodpovedala účelu, prostriedkom a potrebám spoločnosti; 3) vytvoriť jednotné vedenie, ktoré bude kompetentné a energické; 4) harmonizovať činnosti a koordinovať výsledky; 5) formulovať rozhodnutia jasne, prísne a presne; 6) starať sa o výber pracovníkov; každé oddelenie musí mať na čele kompetentného a aktívneho človeka, každý úradník musí byť na tom mieste, kde môže poskytnúť najviac služieb; 7) jasne vymedziť povinnosti a rozsah právomocí; 8) podporovať

---

storočia, pričom do únie vstúpil až na konci storočia) a až vojna Únie a Konfederácie paradoxne ukončila proces vytvárania skutočnej americkej spoločnej identity.

<sup>94</sup> Pôvodný francúzsky názov „*Administration Industrielle et Generale*“ bol niekedy prekladaný do angličtiny ako „*General and Industrial Management*“ (Mihalčová a kol. 2012, s. 86).



iniciatívu a zmysel pre zodpovednosť; 9) spravodlivo a primerane odmeňovať za vykonané služby; 10) prijímať nápravné opatrenia proti chybám a omylom; 11) viesť všetkých k dodržiavaniu disciplíny; 12) dbať na to, aby osobné záujmy boli podriadené všeobecným záujmom; 13) venovať osobitnú pozornosť jednote vedenia; 14) dodržiavať materiálny a spoločenský poriadok; 15) mať všetko pod kontrolou; 16) bojovať proti porušovaniu predpisov a byrokratickému formalizmu“ (Fayol 1954, s. 53 - 54). Na druhej strane sa Fayol zaujímal o otázky správy v najširšom zmysle slova, najmä vo vzťahu k problému riadenia verejných aj súkromných inštitúcií. Takto vznikla jeho práca **Teória správy aplikovaná na štát** (*The administrative theory in the state*, 1923), v ktorej sa zaoberal metódami organizovania a riadenia verejnej správy, ako aj riadenia súkromných podnikov. Je považovaný za jedného z popredných zakladateľov vedeckej organizácie práce v administratíve a zaraďuje sa do organizačného prúdu vedy o správe<sup>95</sup>.

Nepriamo toto využitie manažerizmu vo verejnej správe ovplyvnil svojim konceptom organizačnej psychológie aj austrálsky sociológ **Elton Mayo** (1880 - 1949) (Bolfíková 2017, s. 85 - 87)<sup>96</sup>. Mayo je považovaný za zakladateľa teórie medziľudských vzťahov (*Human Relations*), ktorá samozrejme neostala bez dopadov na prostredie verejnej správy, najmä v hlbšom zakotvení skúmania správania sa administratívy v sociológii a sociálnej psychológii (Vítek 2004, s. 192), čo okrem iného znamenalo zvýšenie nárokov na odbornú prípravu zamestnancov verejnej správy v oblasti sociálnych aspektov riadenia (Keller 1996, s. 37 - 38; Bolfíková 2017, s. 86). Stredobodom jeho názorov bola pozornosť, venovaná neformálnym štruktúram, pôsobiacim v organizácii a významu komunikačného systému v organizácii (Mihalčová a kol. 2012, s. 98).

V tejto línii pokračovali aj ďalší autori. **Chester Irving Barnard** (1886 - 1961), ktorého kniha **Funkcie výkonnej moci** (*The Functions of the Executive*, 1938) mala veľký vplyv na vedu o organizácii a riadení, keď organizáciu chápal ako systém vedome koordinovanej činnosti dvoch alebo viacerých ľudí (Mihalčová a kol. 2012, s. 111), pričom systém výmeny v rámci organizácií vysvetľoval dôvody, pre ktoré sa ľudia dobrovoľne organizujú (Sičáková-Beblavá - Klimovský - Ondrušová - Jacko 2010, s. 9). Bol to totiž jeden z prvých pokusov vytvoriť komplexnú teóriu organizácie - ukázať empirickú realitu organizácií (Bolfíková 2017, s. 87 - 89). V 18 kapitolách, rozdelených do štyroch častí, sa postupne venoval v prvej časti (Predbežné úvahy o systémoch spolupráce) vzťahu jednotlivca a organizácie, fyzickým a biologickým obmedzeniam, psychologickým a sociálnym faktorom a zásadám spolupráce v systémoch; v druhej časti (Teória a štruktúra formálnych organizácií) definícii, teórii a štruktúre formálnych organizácií ako aj neformálnym organizáciám; v tretej časti (Prvky formálnych organizácií) ekonomike motivácie, teórii authority a prostrediu rozhodovania; vo štvrtej (Funkcie organizácií v kooperatívnych systémoch) výkonným funkciami a podstate zodpovednosti výkonných orgánov (Barnard 1938). V tomto kontexte sú významné aj Barnardove tvrdenia, že dobré organizácie majú "morálne" jadro a empirické výskumy skutočne naznačujú, že pozitívne prínosy toho, ak verejní zamestnanci a manažéri vykazujú zmysel pre poslanie a charakter (Dobel 2005, s. 164). J. Keller sumarizuje, že pokiaľ Mayovi bolo vyčítané, že sa z jeho chápania organizácie vytráca človek, Barnardovi bolo vyčítané, že sa z jeho prístupov zase vytráca organizácia (Keller 1996, s. 39).

**George Caspar Homans** (1910 - 1989) svojou teóriou malých skupín (*The Human Group*, 1950) prispel k lepšiemu pochopeniu významu lídra v tímovej práci: „Zvyšujúca sa špecializácia činností spôsobí zníženie rozsahu interakcie človeka s ktoroukoľvek z týchto činností a obmedzí oblasť, v ktorej môže vzniknúť interakcia... Keďže rozsah interakcií človeka sa znižuje, keďže človek menej často interaguje s vodcami svojej skupiny a s tým, ako sa obmedzuje oblasť, v ktorej uplatňuje autoritu, bude klesať jeho spoločenské postavenie“ (Homans 1951, s. 406, 407),

<sup>95</sup> „Henri Fayol prirovnával administratívny systém k nervovej sústave človeka. Oba sú často neviditeľné, ale umožňujú hladké fungovanie ľudského organizmu a štátu. Podľa neho je verejná správa ako živý organizmus a podlieha neustálej premene. Súvisí to s civilizačnými, sociálnymi, intelektuálnymi, ekonomickými, systémovými alebo technologickými zmenami. Reorganizácia je v tejto koncepcii trvalo zapísaná. Správa by sa mala nielen prispôbovať civilizačnej úrovni spoločnosti, ale dokonca ju predvídať a stimulovať jej rozvoj“ (Cizsewska 2018, s. 15).

<sup>96</sup> Pozri bližšie KRAVČÁKOVÁ, Gabriela a kol.: Organizačné správanie. Košice: UPJŠ, 2015.

čo z hľadiska verejnej správy neskôr oceňoval aj Dwight Waldo (1955, s. 54 - 55). Homans pritom rozlišoval vonkajší a vnútorný systém skupiny: keď zvonku vytvorený systém začína fungovať, skupina si vytvára spontánne svoj vlastný vnútorný systém (Keller 1996, s. 39), takže funkčnosť skupiny sa stáva kritériom jej systému.

#### 2.4.2 Racionálna byrokracia

Z hľadiska vývoja teórie verejnej správy mal zásadný vplyv vstup publikácií Maxa Webera - hoci on sám sa explicitne verejnej správe nevenoval. **Max Weber** (1864 -1920) je považovaný za najvýznamnejšieho reprezentanta teórie racionálnej byrokracie. Vo svojom diele **Ekonomika a spoločnosť** (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922) uviedol, že:

*„Čisto byrokratická, t. j. byrokraticko-monokratická administratíva, je podľa všetkých skúseností tou formou výkonu moci, ktorú možno zdokonaľiť z hľadiska presnosti, ustálenosti, disciplíny, dosiahnuteľnosti a spoľahlivosti, t. j.: predvídateľnosti pre nadriadeného i pre zainteresované strany, intenzity a extenzity výkonu, formálne univerzálnej použiteľnosti na všetky úlohy, čisto technicky doviest' na najvyšší stupeň výkonu, vo všetkých týchto významoch: formálne najracionálnejšie. Rozvoj „moderných“ foriem združovania vo všetkých oblastiach (štát, cirkev, armáda, strana, obchodný podnik, záujmové združenie, spolok, nadácia a čokoľvek iné) je absolútne identický s rozvojom a neustálym nárastom byrokratickej správy: jej vznik je zárodkom moderného západného štátu. Človek sa nesmie nechať ani na chvíľu oklamať všetkými zdanlivými protiargumentmi, či už ide o kolegiálne zastúpenia záujmov alebo parlamentné výbory alebo „diktatúry rád“ alebo čestných úradníkov alebo laických sudcov alebo čohokoľvek iného (a naplno nadávkami o „svätom byrokratovi“), že všetku nepretržitú prácu vykonávajú úradníci v kanceláriách. Celý náš každodenný život je uzavretý do tohto rámca. Ak je totiž byrokratická administratíva všade - ceteris paribus! - najracionálnejšia z formálno-technického hľadiska, je dnes byrokracia absolútne nevyhnutná pre potreby masovej administratívy (personálnej alebo vecnej). Jediná voľba je medzi „byrokratizáciou“ a „diletantizáciou“ správy“ (Weber 1980, s. 127).*

„Podľa Webera sa inštrumentálna racionalita dosahuje vypracovaním (na základe vedeckého poznania) pravidiel, ktoré sa snažia zhora nadol usmerniť všetko správanie smerom k maximálnej efektívnosti. Weberova racionalizácia je produktom vedeckej špecializácie a technickej diferenciácie, ktorá je vlastná západnej kultúre a Weber ju niekedy spája s pojmom intelektualizácia“ (Jun 2006, s. 5 - 6). „Za každým skutočne byrokratickým aktom správy je systém racionálne diskutabilných »dôvodov«, ktoré znamenajú buď subsumovanie pod normy, alebo zvažovanie cieľov a prostriedkov“ (Weber 1980, s. 564). Byrokratickú organizáciu teda považoval za najúčinnějšíu možnú formu organizácie (Mihalčová a kol. 2012, s. 91).

Dichotómia administratívy a politiky tak, ako ju chápal Max Weber, je rámcovaná jedným z jeho troch „panstiev“ (ktoré Weber odporoval vo vývoji nemeckých štátov v predchádzajúcich stáročiach) - a síce tzv. legálneho (resp. legálno-racionálneho) panstva, ktoré v jeho interpretácii znamená legálne panstvo s byrokratickým administratívnym štábom (*die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab*). Každé panstvo nad mnohými ľuďmi si zvyčajne vyžaduje (ale nie absolútne vždy) štáb ľudí (administratívny štáb), t. j. spoľahlivú šancu na konanie (zvyčajne) spoľahlivo poslušných ľudí, zvlášť nastavených na vykonávanie ich všeobecných nariadení a konkrétnych príkazov (Weber 1980, s. 167)<sup>97</sup>. Medzi hlavné princípy weberovského konceptu pa-

<sup>97</sup> Oxfordská učebnica verejnej správy charakterizuje weberiánsky model verejnej správy pomocou týchto siedmich znakov: 1) Tvoria ju pevné a oficiálne vymedzené oblasti pôsobnosti usporiadané pravidlami, zákonmi alebo inými predpismi. 2) Princíp hierarchie, podľa ktorého sa vytvárajú štruktúry so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti. 3) Riadenie úradu sa opiera o písomné dokumenty. 4) Obsadzovanie pracovných miest sa uskutočňuje na základe odborných znalostí a školení. 5) Pracovníci sú zamestnávaní na plný úväzok, sú pravidelne odmeňovaní a môžu očakávať

ria hierarchia, formálne pravidlá, uniformita, legitímnosť, štandardizácia postupov, delenie práce, neosobnosť, meritokracia a technická kvalifikácia (Lampropoulou - Oikonomou 2018, s. 103), čím prispel „k vytvoreniu koncepcie racionálnej byrokracie, ako rozumného a zmysluplného spôsobu vládnutia prostredníctvom úradov a ich zamestnancov“ (Klimovský 2008, s. 12). Weberovská teória byrokracie vychádza z dominantnosti inštitúcií nad jednotlivcom, ale zároveň z orientácie byrokracie na riešenie problémov občanov (Maboloc 2015), v čom zohráva úlohu aj politika - a teda táto dichotómia nemá radikálny charakter.

Pre pochopenie Weberovho chápania byrokracie je však dôležité si všimnúť aj to, čo uviedol vo svojej známej prednáške **Politika ako povolanie** (*Politik als Beruf*, 1919) a ktorou nadviazal aj na otázku vzťahu politiky a administratívy, ako ju otvoril W. Wilson:

*„Češť úradníka je schopnosť svedomite a presne splniť príkaz, na ktorom trvá jeho nadriadený úrad, i keď sa mu podľa jeho vlastných predstáv zdá nesprávny, a to splniť ho na zodpovednosť prikazujúceho tak, akoby zodpovedal jeho vlastnému presvedčeniu; bez takejto, v tomto najvyššom zmysle mravnej disciplíny a sebazapierania by sa celý aparát rozpadol. Češť politického vodcu, teda vedúceho štátnika, je naopak práve a výlučne vlastná zodpovednosť za to, čo robí, ktorú nesmie odmietnuť alebo zvaliť na iného. Práve takéto úradnícke povahy, mravne na výške, sú zlými, predovšetkým v politickom zmysle slova nezodpovednými a z tohto hľadiska aj mravne nízkymi politikmi, takými, akých sme, žiaľ, sústavne mali na vedúcich miestach. To je to, čo nazývame »panstvo úradníkov«. A naozaj nijako nemienime poškvrniť češť nášho úradníctva, ak poukážeme na nesprávnosť tohto systému pri jeho hodnotení z politického hľadiska, teda z hľadiska úspechu“ (Weber 1990, s. 33).*

#### 2.4.3 Právny pozitivizmus

Ku žiakom Maxa Webera je počítaný aj **Georg Jellinek** (1851 - 1911), ktorý znovu vrátil diskurz do právneho prostredia a definoval predmet vedy o správe ako správnu realitu, aká je, aká by bola a aká pravdepodobne bude. Ako predstaviteľ právneho pozitivizmu sa zaoberal teóriou štátu a práva, pričom zdôrazňoval úlohu záruk na zabezpečenie dodržiavania práva, z ktorých najvýznamnejšie boli kultúrne faktory. Vypracoval klasickú trojprvkovú koncepciu štátu, pričom ho definoval ako organizáciu národa usadeného na určitom území, vybavenú priamou najvyššou mocou. Pri definovaní štátu v práci **Všeobecná náuka o štáte** (*Allgemeine Staatslehre*, 1900) určil tri základné prvky: moc ako najvýznamnejší faktor, atribút suverenity, územie, na ktorom sa moc vykonáva, a obyvateľstvo podliehajúce tejto moci. Jellinek vychádzal z predpokladu, že v štáte môže existovať iba jedna štátna suverenita a ak existuje federácia, táto suverenita patrí iba federácii a nie jej jednotlivým krajinám. Tie síce môžu mať určitú autonómiu, ale nemôžu mať súčasne svoju suverenitu, čo malo veľký dopad na riešenie otázky usporiadania štátu a verejnej správy vo vtedajšom Rakúsko-Uhorsku na prahu 1. svetovej vojny a k úvahám o prípadnom federalizme aj v rámci Uhorska.

Ústrednou myšlienkou Jellinkovho právneho pozitivizmu však bola analýza, podľa ktorej má štát dve stránky (právnú a sociálnu) a tri prvky - obyvateľstvo, územie a politickú moc. Tieto tri prvky musia byť štruktúrované a definované právnymi nástrojmi (najmä ústavou), ktorými disponuje štát - a štát týmito nástrojmi definuje a štruktúruje územie ale tiež definuje a štruktúruje občanov: „Územie štátu. Územie, na ktorom vzniká štátny zväzok, označuje z právneho hľadiska priestor, na ktorom môže štátna moc rozvíjať svoju špecifickú činnosť, teda vládnutie. V tomto právnom zmysle sa zem nazýva územím“ (Jellinek, 1914, s. 394). „Štátny národ. Ľudia patriaci do štátu tvoria vo svojom celku štátny národ. Podobne ako územie, aj ľudia v štáte plnia dvojakú funkciu. Sú prvkom štátneho zväzku, ktorý je subjektom štátnej moci. Zároveň sú však predmetom činnosti štátu v inej funkcii, sú objektom štátnej moci“ (tamtiež, s. 406). „Štátna moc. Každá

---

stabilné zamestnanie a kariérny postup. 6) Správa úradu sa riadi všeobecnými pravidlami, ktoré sú stabilné a môžu sa ich naučiť (Meier - Hill 2005, s. 52).

účelová jednotka pozostávajúca z ľudských bytostí musí byť riadená vôľou. Z tohto dôvodu každé združenie, nech je akokoľvek voľné, ak už vystupuje ako jednotka odlišná od svojich členov, má svoju vlastnú moc“ (tamtiež, s. 427)<sup>98</sup>. Toto už boli jednoznačné parametre pre kreovanie verejnej správy v území.

Za Jellinekovo žiaka sa považoval aj **Hans Kelsen** (1881 - 1973), jeden z najvýznamnejších teoretikov štátneho a ústavného práva v histórii, ktorý však svojim čisto juristickým prístupom, rezervovaným vo vzťahu k funkcii iných vied pri skúmaní verejnej moci (Rys 2010, s. 173), ostáva už trochu mimo hlavného okruhu osobností, zaujímavých z hľadiska našej témy. Na druhej strane jeho kritický vzťah k montesquieovskému trojdeleniu moci a k spájaniu moci zákonodárnej a výkonnej, ktorý je inšpiratívny z hľadiska teórie správneho práva, sa stal prínosom aj pre našu oblasť napríklad tým, že „sankčné i licenčné administratívne procesy... nazýva tzv. nepriamou administratívou a trvá na ich funkčnej blízkosti k justícii. Za priamu a akúsi „pravú“ administratívu považuje Kelsen spomínané aktivity, na ktorých sa podieľa sám štát, nie podriadené subjekty“ (Baco 2014, s. 53), čo sa aj v súčasnosti využíva v terminológii verejnej správy predovšetkým v nemecky hovoriacich krajinách.<sup>99</sup>

#### 2.4.4 Nový konštitucionalizmus verus legalizmus

Rozvoj konštitucionalizmu v jeho druhej etape prinášal do verejnej správy v 19. storočí významné zmeny: zatiaľ čo na začiatku storočia bolo len niekoľko štátov založených na ústavných predpisoch, o storočie neskôr bol takýto stav prakticky normou takmer vo všetkých krajinách. Išlo o veľmi rôznorodé ústavy, z ktorých veľká časť len potvrdzovala existujúce režimy.

Objavovali sa však aj pokusy o moderné riešenia, ktoré dávali existujúcim verejným inštitúciám demokratickejší charakter. Dôležitou sa stávala otázka rozširovania volebných práv. Na prahu prvej svetovej vojny však takmer všetky európske krajiny zaviedli aktívne volebné právo pre mužov s trvalým pobytom (alebo domovským právom, domicilom) v krajine a v niektorých krajinách už bolo aktívne volebné právo priznané aj ženám. Skutočne všeobecný rozsah aktívneho volebného práva v takmer všetkých krajinách sa však dosiahol až po prvej svetovej vojne, aj keď existujúca politická prax v rôznych krajinách často obmedzovala skutočný rozsah vplyvu tohto princípu zavedením rôznych skrytých cenzov. Koncept **demokratickej legitimizácie** verejnej moci a v tom aj verejnej správy, založenej na priamych, všeobecných a tajných voľbách sa však už stal dominantným.

Pokrok v tejto oblasti bol v skutočnosti úzko spojený s rozšírením zásady národnej suverenity v rôznych krajinách, dôsledkom čoho sa stala významná transformácia vnútorných štruktúr parlamentov, ktoré postupne preberali hlavnú iniciatívu a zodpovednosť za priebeh legislatívneho procesu a stávali sa tiež hlavným fórom, pred ktorým sa zodpovedali vlády a ministri. Úlohy v riadení štátu prevzali vlády ako kolegiálne orgány, ktoré riadili celú správu štátu. V rámci samotnej administratívy si zasluhuje pozornosť proces špecializácie ministerských orgánov na centrálnej úrovni: na prahu 20. storočia vznikali sociálne ministerstvá, ministerstvá zodpovedné za vykonávanie hospodárskej politiky krajiny atď. Zatiaľ čo vlády na prahu 19. storočia mali zvyčajne len menej ako desať ministrov, o storočie neskôr bola normou vláda, ktorá mala najmenej dvadsať ministrov.

Rastúci počet úloh štátnej správy vyžadoval – pre ich efektívnu realizáciu – informovaný proces dekoncentrácie. Dochádzalo k tomu jednak rozšírením podriadeného administratívneho aparátu ústredných orgánov, t. j. rozvojom miestnej štátnej správy, jednak podriadením kontroly zo strany lokálnej verejnosti v podobe miestnej samosprávy.

<sup>98</sup> Pri preklade Jellinekom používaných pojmov (*Staatsgebiet*, *Staatsvolk*, *Staatsgewalt*) sme sa priklonili k ekvivalentom využívaným v tomto kontexte v slovenčine (Brösl - Dobrovičová - Kanárik 2007, s. 26).

<sup>99</sup> Kelsenov častý oponent, ďalší z teoretikov štátu a práva 20. storočia **Carl Schmitt** (1888 - 1985), sa vo vzájomných sporoch staval proti parlamentarizmu, čo však neznamenal prínos pre rozvoj teórie moci výkonnej, skôr naopak.

Proces vzniku moderných štátov vo veľkej časti Európy sa na dlhší čas zavŕšil po 1. svetovej vojne. Politické modely víťazných krajín, najmä francúzske riešenia, sa stali základným referenčným rámcom pre väčšinu nových štátov, ktoré vznikli po vojne, na základe ustanovení Versailleskej zmluvy (1919), kam patrilo aj Československo. Nový konštitucionalizmus, založený na hodnotovom poriadku, danom ústavne zaručenými ľudskými právami a slobodami, chráneným ústavným súdnictvom sa dostáva do sporu s novým prúdom striktného legalizmu (Chovancová 2013, s. 98). Koncepčným základom budovania nových štátov sa stáva práve **legalizmus**, ktorý možno chápať ako snahu vytvoriť v štáte ucelený nový právny systém. Vychádzal zo zásady, že „normy práva si zaslúžia, aby sa dodržiavali za každých okolností“ (Dreier 2015, s. 15), čo sa v ďalších rokoch ukázalo byť pascou demokracie. V niektorých štátoch (Švédsko, Poľsko) však išlo pôvodne o racionalizáciu riadiacich štruktúr verejnej správy administratívno-byrokratického typu, spojené zároveň s úsilím o ich podriadeniu moci zákona a vôle zastupiteľských orgánov. V iných krajinách, kde chýbali dlhšie demokratické tradície a v dôsledku toho neboli ani dostatočne hlboko zakotvené schopnosti politických elít pohybovať sa v novej (napríklad republikánskej a už nie monarchistickej) realite, dochádzalo v 20. a 30. rokoch k politickej nestabilite (Nemecko, Taliansko...). Často bola jej príčinou sociálna nestabilita a sociálne napätia, vyvolané zlými ekonomicko-sociálnymi podmienkami a krízovými javmi, ktoré sprevádzali vtedajšiu Európu. „Právno-pozitivistická tradícia, ktorá sa preniesla aj do povojnových ústav (vrátane našej ústavy z roku 1920), odhalila však v ďalšom vývoji svoje slabiny. Ústavy konštruované na týchto základoch sú hodnotovo neutrálne: tvoria inštitucionálny a procesný rámec, naplniteľný veľmi odlišným politickým obsahom“ (Gábris 2008, s. 435), čo sa niekedy ukázalo byť v ďalšom vývoji problematické.

#### 2.4.5 Teória verejnej správy v Československu v prvej polovici 20. storočia

Československo sa vysporiadalo s týmito výzvami špecifickou formou. V právnej teórii mohlo všeobecne nadväzovať na výdobytky dovtedajšieho európskeho vývoja, ale domáce predstavy o novej podobe verejnej správy boli len pomerne málo rozvinuté a neprekračovali rámec správneho práva (Hendrych a kol. 2014, s. 27) Možno povedať, že prax tvorby systému verejnej správy nového štátu zodpovedala teoretickým konceptom 19. storočia a aj to len v jeho tradičnom rámci<sup>100</sup>.

Z hľadiska vlastných národných teoretických východísk o verejnej správe je potrebné spomenúť dielo **Adama Františka Kollára** (1718 - 1783), autora práce **O pôvode a nepretržitom používaní zákonodarnej moci v cirkevných záležitostiach apoštolských kráľov uhorských** (*De originibus et usu perpetuo potestatis legislatoriae legislatoriae circa sacra apost. regnum Ungariae*, 1764) ako aj dvojdielného spisu **Pôvaby dejín verejného práva Uhorského kráľovstva** (*Historiae jurisque publici regni Ungariae amoenitates*, 1783), ktorý ako osobný poradca Márie Terézie, stúpenec osvietenského absolutizmu a odborný poradca dvora pre uhorské záležitosti obhajoval postavenie Slovanov v Uhorsku, aj keď nedospel k nejakému zreteľnému vyjadreniu v štátoprávnych otázkach<sup>101</sup>. V českých zemiach o storočie neskôr zohral významnú úlohu zase

<sup>100</sup> Československá republika vznikla 28. 10. 1918. Prvý zákon, č. 11/1918 Zb. z. a n. recipoval (preberal) platnú legislatívu z obdobia pred rokom 1918, ktorá bola na území Čiech a Moravy iná (rakúska) ako na území Slovenska (uhorská). Samotný vznik nového štátu nepriniesol žiadnu zásadnú zmenu do vnútornej organizácie verejnej správy. **Ústava z r. 1920** zriadila dvojkomorový parlament. Zákon o župnom zriadení vytvoril na Slovensku šesť tzv. veľžúp, ktoré sa členili na 79 okresov. **Krajinské (zemské) zriadenie** (po roku 1928) územnosprávne členilo Československo na Zem Českú, Zem Moravskosliezsku, Zem Slovenskú a Podkarpatskú Rus. Na čele Slovenskej krajiny bol krajinský prezident, krajinské zastupiteľstvo a krajinský výbor. **Okresné výbory** boli priamo volené, ale jedna tretina ich členov mohla byť menovaná z radov odborníkov ministrom vnútra. Základnou právnou normou **obecného zriadenia** bol na Slovensku uhorský zákon ešte z r. 1886 a až do konca existencie medzivojnovkej republiky nebol prijatý zákon o obecnom zriadení s celoštátnou platnosťou.

<sup>101</sup> Záujem o otázky štátnosti Slovákov začali byť nastoľované s určitým časovým sklzom, nakoľko im predchádzala nevyhnutnosť ozrejmovania si vlastnej národnej identity, ktorá bola spočiatku otázkou identity slovanskej, vseslovan-

**František Palacký** (1798 - 1876) svojou prácou **Idea štátu rakúskeho** (1865), ktorá však vychádzala z predstavy federalizácie Rakúskeho cisárstva.

S obdivom ku Palackému ale už s modernou predstavou prišiel však až **Alois Rašín** (1867 - 1923). Nebola však rozpracovaná koncepcia usporiadania verejnej moci v zamýšľanom novom štáte, preto bol vlastne Rašín autorom tzv. recepcného zákona č. 11/1918 Zb. z. a n. Pre túto aktivitu mal aj náležitú osobnú teoretickú prípravu, pretože ešte dávno pred vznikom republiky publikoval brožúru **České státní právo** (1891). Najvýznamnejším spolutvorcom novej republiky zo Slovenska bol **Vavro Šrobár** (1867 - 1950), ktorý bol síce profesiou lekár, ale prispel aj do riešenia štátoprávných otázok jednak teoreticky v práci **Československá otázka a „hlasisti“** (1927)<sup>102</sup>, jednak ako minister s plnou mocou pre správu Slovenska v prvej vláde ČSR. Vo vláde zaujal časom a potom aj opakované miesto **Milan Hodža** (1878 -1944). Spoluautor Martinskej deklarácie, ktorou sa Slovensko 30. 10. 1918 oficiálne prihlásilo k novej republike a bol v jej službách doma i vo svete až do svojej smrti - krátko pred ňou v exile publikoval aj svoju prácu **Federácia v Strednej Európe** (*Federation in Central Europe*, 1942) ako svoj štátotvorný testament, ktorým sa zaradil k prvým priekopníkom európskej integrácie.

Ako konštatuje J. Grospič (2010, s. 23), v medzivojnovom období bola teória verejnej správy u nás súčasťou vedy o správnom práve. Do istej miery budovala aj na niektorých pozitívno-právnych poznatkoch z predchádzajúceho obdobia, ako napríklad na prácach **Jiřího Pražáka** (1867 - 1905), ktorý najmä vo svojom diele **Rakouské právo ústavní** (1900) riešil otázku vzťahu správnych orgánov a súdov a apeloval na potrebu správneho súdnictva. Jeho nástupcom bol **Jiří Hoetzel** (1864 - 1961), ktorý tematicky pokračoval<sup>103</sup> prácou **Soudní kontroly veřejné správy** (1924), učebnicou **Československé správní právo** (1934), podielom na tvorbe dvoch československých ústav (1920, 1945), ako aj vydávaním časopisu **Správní obzor** (od r. 1909), ktorý bol na území neskoršieho Československa nielen prvým, ale dlho aj jediným vedeckým periodikom, venovaným správnej vede a aj teórii verejnej správy. Rámcový vplyv tu mal určite aj **František Weyr** (1879 - 1951) už svojimi prvými prácami, napríklad **Příspěvky k teorii nucených svazků** (*Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems*, 1908) svojím konceptom normatívnej teórie práva. Ďalší z významných právnikov, **Adolf Julius Merkl** (1890 - 1970) už vo svojej habilitačnej práci **Ústava republiky Nemeckého Rakúska**<sup>104</sup>: **kriticko-systematický náčrt** (*Die Verfassung der Republik Deutschösterreich: ein kritisch-systematischer Grundriss*, 1919) otvoril otázku rozlišovania medzi tvorbou práva a jeho výkonom, ktorú potom rozvinul v práci **Všeobecné správné právo** (*Allgemeine Verwaltungsrecht*, 1927), kde jasne a presne vymedzil a dôkladne teoreticky rozpracoval okruh relevantných problémov, ktoré by mala táto relatívne mladá právna disciplína študovať a tým ju akoby postavil na úroveň starších odvetví, najmä vedy súkromného práva (Jelić 1998). Merkl ako prvý rozvinul teóriu tzv. *Stufenbaulehre*, odlišujúcu moc ústavodarnu od moci zákonodarnej, čo bolo priemetom ťažiskových diskusií právnej teórie v prvých desaťročiach

---

skej, panslavistickej (Ján Kollár, 1793 - 1852) a jazykovej (Pavol Jozef Šafárik, 1795 - 1861), otázkou hraníc a politického centra atď. Prvotnou bolo riešenie otázky národotvornej a ešte nie štátotvornej (Ludovít Štúr, 1815 - 1856), ktorá sa neskôr transformovala zo slavianofilstva na rusofilstvo a až na príklon ku koncepciám politicko-štátneho zjednotenia s Ruskom (Svetozár Hurban Vajanský, 1847 - 1916). Až v generácii štúrovcov sa objavovala otázka štátoprávneho postavenia a prípadného usporiadania Slovenska (Chovanec - Červeňanský, 2005), hoci právnický kvalifikovaný medzi nimi bol vlastne len **Štefan Marko Daxner** (1822 - 1892), okrem iného aj autor štúdie **Štátoprávne otázky** (1866), ktorý sa podieľal na tvorbe základných štátoprávných dokumentov Slovákov: v roku 1848 Žiadosť slovenského národa a v roku 1861 Memoranda národa slovenského, ktoré až do roku 1918 tvorili programovú politickú platformu Slovákov, orientovanú spočiatku na vyjasňovanie prípadného postavenia Slovenska v Uhorsku resp. v Habsburskej monarchii a až v rokoch prvej svetovej vojny na vyjasňovanie štátotvornej orientácie koordinovanej s českými politickými reprezentáciami.

<sup>102</sup> Hlasisti boli skupinou politikov, zoskupených okolo časopisu Hlas (1898 - 1904), ktorí boli odporcami federalizácie Uhorska a začlenenie Slovenska do prípadnej uhorskej federácie - Šrobár patril k čelným predstaviteľom hlasistov.

<sup>103</sup> Ďalej v tejto línii pokračoval **Jan Matějka** svojou prácou **Principy organisace veřejné správy** (1938).

<sup>104</sup> Ide o historický názov nemecky hovoriacej časti Rakúska po rozpade monarchie v r. 1918.

nového Československa, ktoré v tomto období si vytvorilo nielen prvú ústavu ale aj základy ústavného práva (Šejvl 2018).

Na Slovensku v medzivojnovom období naberal záujem o teoretické štúdie, súvisiace s teóriou verejnej správy, tiež postupne na sile. K významnejším autorom možno zaradiť prvého lovenského rektora Univerzity Komenského **Augustína Rátha** (1873 - 1942), profesora občianskeho práva, ale aj s presahom do širších kontextov zvykového práva (**Otáznik k zbieraniu slovenského obyčajového práva**, 1906 – 1907), ktorý však už v roku 1905 napísal pre Ottův slovník naučný heslo Moderní ústava. Na Právnickej fakulte UK pôsobil aj **Rudolf Rauscher** (1896 - 1941), autor učebnice **Dějiny veřejného práva ve střední Evropě** (1935) a početných ďalších publikácií. Učebnica je síce skôr dejinami verejnej správy v Rakúsku, Česku, Uhorsku a Poľsku až do záveru 19. storočia, jednako je však na svoju dobu spracovaná veľmi inšpiratívne (Rauscher 1935).

Československo sa však relatívne vyhlo až do konca 30. rokov politickým otrasom a to aj vďaka pomerne úspešnému riešeniu sociálnych napätí v spoločnosti, pri riešení ktorých si možno pripomenúť úlohu prezidenta T. G. Masaryka a jeho akcent na riešenie „sociálnej otázky“, ktorým do istej miery eliminoval dopady ľavicových sociálno-populistických tendencií, ktoré rozvracali vtedajšiu Európu. Daňou za túto orientáciu, ktorá zaberala určite veľa síl, bolo menej pozornosti, venovanej iným otázkam, v tom aj otázkam verejnej správy. A hoci sa Československo ešte na začiatku 20. rokov minulého storočia zapájalo aj do medzinárodných aktivít kongresov správnych vied, neskôr, už v 30. rokoch tieto aktivity ochabli (Pomahač a kol. 2013, s. VI - VII).

#### 2.4.6 Teória verejnej správy v USA v prvej polovici 20. storočia

Pokiaľ ide o vývoj teórie verejnej správy na prelome 19. a 20. storočia v Amerike, za prvú teoretickú reflexiu klasickej verejnej správy je považovaná práca **Thomasa Woodrowa Wilsona** (1856 - 1924<sup>105</sup>) **Štúdia o administratíve** (*The Study of Administration*) z roku 1887, teda približne dvadsať rokov po tom, ako sa na našej strane Atlantiku objavilo dielo Lorentza von Steina. Wilson je všeobecne považovaný za zakladateľa verejnej správy ako vednej disciplíny (Waldo 1955, s. 20; Bolfiková 2017, s. 32) - aspoň na americkom kontinente. Paradoxne bola táto štúdia publikovaná v časopise pre politické vedy, pretože autor práve v nej adoroval o oddelenie administratívy od politiky, konštatujúc, že administratíva, ktorá má voľnú ruku v politickom procese, je prijateľná, pokiaľ slúži národným záujmom:

*„Priestor administratívy je priestorom podnikania. Je oslobodený od náhlenia a hádok politiky. Administratíva leží mimo sféry politiky. Administratívne otázky nie sú politickými otázkami. Hoci politika ukladá úlohy administratíve, nemala by sa trpieť manipulácia s jej úradmi... Veľké právomoci a neobmedzená voľnosť sa mi zdajú byť nevyhnutnými podmienkami zodpovednosti. Pozornosť verejnosti musí byť jasne nasmerovaná, v každom prípade, dobrej alebo zlej správy, práve na človeka, ktorý si zaslúži pochvalu alebo obvinenie. V moci sa neskrýva žiadne nebezpečenstvo, ak len nie je nezodpovedná. Ak je rozdelená, rozdaná mnohým, je skrytá; a ak je skrytá, stáva sa nezodpovednou. Ale ak je sústredená v predstaviteľoch služieb a v predstaviteľoch odvetví služieb, je ľahko kontrolovateľná a privedená na zodpovednosť“ (Wilson 1941, s. 493 - 494, 497 - 498).*

Wilsonova dôvera v osvietenosť verejnej mienky takto zveruje vymedzenie definíciu verejného záujmu ľudu (Marion 1980, s. 324). Niels Thorsen v tejto súvislosti upozorňuje na kontext, v ktorom vznikala Wilsonova štúdia, keď sa presadzoval názor, že „chod štátu nemá byť riadený ústavným alebo právnym uvažovaním, ale má sa riadiť »vedou«, čiže empirickým a štatistickým skúmaním skutočných podmienok hospodárskeho života“ (Thorsen 1989, s. 20), v čom možno vidieť vplyv pozitivistického myslenia na vznik tohto prístupu, ale aj už spomínaných špecifických amerických historických tendencií. Wilson sa neskôr priklonil k európskemu chápaniu

---

<sup>105</sup> V rokoch 1913 - 1924 vykonával W. Wilson funkciu prezidenta Spojených štátov amerických.

tejto dichotómie, spájanej s menom Maxa Webera a charakteristickej skôr ako určitá nezávislosť verejnej správy na politike, resp. ako určitá interakcia medzi administratívou a politikou. Niekedy sa uvádza, že Wilson chcel skôr chrániť administratívu pred politickým zasahovaním a polaritu týchto dvoch pojmov skôr zdôrazňovali niektorí ďalší teoretici (Qawasmeh 2022, s. 24). Do popredia sa tak dostali hodnoty (a kritériá) profesionalizácie, odbornosti a zásluh (Pomahač 2011, s. 109).

Wilson však upozornil v tejto štúdii aj na ďalší významný problém, že totiž rozšírenie vládnych služieb s následným zväčšením počtu zamestnancov a výdavkov si nevyhnutne vyžiada zmenu dôrazu v prístupe k verejnej správe. Právnicki a politológovia po stáročia venovali svoju pozornosť problému konštituovania vlády, pričom sa nevenovali problému jej správy. Wilsonovými slovami: „Otázka vždy znela: Kto má tvoriť zákon a aký má byť tento zákon? Iná otázka, ako by sa mal zákon spravovať osvietene, spravodlivo, rýchlo a bez treníc, bola odložená ako »praktické detaily«, ktoré mohli úradníci zariadiť po tom, ako sa lekári dohodli na zásade.“ (Wilson 1941, s. 483). Vyzývajúcu ku vzniku novej vedy o verejnej správe, Wilson dospel k záveru: „Ťažké diskusie o ústavných princípoch sa ešte v žiadnom prípade neuzavreli; ale už nemajú bezprostrednejší praktický význam na rozdiel od otázok verejnej správy. Začína byť ťažšie vykonávať ústavu ako ju vytvoriť“ (tamtiež, s. 484). Táto veta sa veľakrát potvrdila aj v našich dejinách.

Už pred publikovaním Wilsonovej štúdie vznikol v USA (od r. 1883) systém štátnej služby, chrániaci administratívu pred neprimeraným tlakom zo strany politikov, chránil však len malú časť štátnych zamestnancov - Wilsonova štúdia však pôsobila pozitívne na ďalší rozvoj štátnej služby (Keller 2007, s. 8). Zároveň sa ťažisko záujmu teórie verejnej správy v USA (ktorej počiatky - ako sme už uviedli - boli spojené skôr s riešením problémov na komunálnej úrovni, kde dochádzalo k zneužívaniu politického vplyvu podnikateľských korporácií na verejnú správu) začalo výraznejšie posúvať k vyšším hierarchickým úrovňam spravovania a aj k širšiemu chápaniu teoretických otázok verejnej politiky.

V reformných procesoch potom v americkom prostredí zohrala významnú rolu už spomínaná teória manažerizmu, konkrétne názory **Fredericka Winslowa Taylora** (1856 -1915), najmä jeho práca **Princípy vedeckého manažmentu** (*The Principles of Scientific Management*, 1911), v úvode ktorej okrem iného napísal, že cieľom jej napísania bolo „dokázať, že najlepší manažment je skutočná veda, ktorej základom sú jasne definované zákony, pravidlá a zásady. A ďalej ukázať, že základné princípy vedeckého riadenia sú aplikovateľné na všetky druhy ľudských činností, od najjednoduchších individuálnych úkonov až po prácu veľkých korporácií, ktoré si vyžadujú najprepracovanejšiu spoluprácu. A stručne, prostredníctvom série ilustrácií, presvedčiť čitateľa, že vždy, keď sa tieto princípy správne uplatňujú, musia nasledovať výsledky, ktoré sú skutočne ohromujúce“ (Taylor 1919, s. 7). Preklad Taylorových Princípov do nemčiny mal určitý vplyv na nemeckú a všeobecne kontinentálnu verejnú správu a jej modernizáciu v medzivojnovom období, podobne ako po r. 1916, zase opačne vplyv Francúza Henriho Fayola a jeho princíпов priemyselného manažmentu, ktoré našli svoje uplatnenie aj v americkej štátnej administratíve medzivojnového obdobia, napriek tomu, že reakcie na Taylorovu koncepciu neboli vždy len pozitívne (Bolíková 2017, s. 78 - 79).

Ďalším významným teoretikom americkej verejnej správy bol **Frank Johnson Goodnow** (1859 - 1939) najmä svojou prácou **Politika a administratíva** (*Policy and Administration*, 1900), v ktorej sústredil pozornosť na úlohu administratívy, ktorej odbornosť a hierarchia naplňujú záujmy obyvateľstva, čím vlastne ďalej rozvíjal myšlienku politicko-administratívnej dichotómie: „Ani podrobná právna úprava a súdna kontrola jej výkonu nepostačujú na dosiahnutie súladu medzi orgánom moci, ktorý vyjadruje vôľu štátu, a orgánom moci, ktorý túto vôľu vykonáva... Výkonné orgány môžu, ale nemusia vykonávať zákon tak, ako to zamýšľal zákonodarca. Súdni úradníci pri výkone kontroly nad takýmito výkonnými úradníkmi môžu, ale nemusia zastávať rovnaký názor na právo, aký mal zákonodarca. Vo vládnej organizácii tak nie je zabezpečené žiadne pravidlo na zabezpečenie súladu medzi prejavom a výkonom vôle štátu. Ľud, konečný suverén v



demokracii, musí... mať kontrolu nad úradníkmi, ktorí vykonávajú jeho vôľu, ako aj nad tými, ktorí ju vyjadrujú" (Goodnow 1990, s. 97 - 98). Encyklopédia Britannica konštatuje, že táto publikácia ovplyvnila americkú verejnú správu na ďalšieho pol storočia a prispela k reformám verejnej správy. Politika v jeho chápaní mala vyjadrovať vôľu štátu a administratíva vykonávanie tejto vôle, no medzi nimi chýba koordinácia (Lynn 2005, s. 37).

Dôležitým momentom v rozvoji verejnej správy a jej teórie v USA sa stalo v roku 1916 založenie **Inštitútu pre vládny výskum** (The Institute for Government Research) (Willoughby 1918). Na jeho činnosť nadväzoval napríklad **Leonard Dupee White** (1891 – 1958) už svojim **Úvodom do štúdia verejnej správy** (*Introduction to the Study of Public Administration*, 1926). Verejnú správu chápe White ako riadenie ľudí a vecí pri dosahovaní cieľov štátu. Táto definícia zdôrazňuje manažérsky charakter správy a minimalizuje jej právny aspekt. Cieľom verejnej správy je čo najefektívnejšie využitie zdrojov, ktoré majú úradníci k dispozícii. Verejná správa je teda výkonom verejnej činnosti a cieľom administratívnej činnosti je čo najrýchlejšie, najhospodárnejšie a najúplnejšie plnenie verejných programov. Jeho názory boli ovplyvnené aj jeho kritickým postojom k dovtedajšej americkej verejnej správe, o ktorej napísal, že „administratívne systémy, ktoré boli decentralizované, dezintegrované a samosprávne, plnili len minimum povinností a potreba vysoko rozvinutého mechanizmu na ich kontrolu nebola známa. Administratíva bola slabá a nezabezpečovala žiadne občianske slobody; bola neorganizovaná a nedisponovala žiadnou odolnosťou; bola voliteľná a rýchlo reagovala na farbu a tón miestnych nálad“ (White 1926, s. 418). Vo svojej neskoršej práci **Prístup k vede o administratíve** (*An Approach to a Science of Administration*, 1940) sa preto snažil dať vede o verejnej správe čo najvedeckejší charakter tým, že v nej zdôrazňoval význam vedeckých metód, predovšetkým využívanie formulácie hypotéz a ich verifikácie (Bolfiková 2017, s. 15). Samotnú verejnú správu chápal ako priestor, v ktorom by mala fungovať aj určitá „výkonná iniciatíva“, ktorá by umožňovala určitú voľnosť pri realizácii zákonných predpisov (tamtiež, s. 34), čo len potvrdzuje Whiteov odklon od juristického chápania verejnej správy.

V 30. rokoch 20. storočia prispeli k rozvoju americkej teórie verejnej politiky aj bratia - dvojčatá Willoughbyovci. **William Franklin Willoughby** (1867 - 1960), autor publikácie **Vláda v modernom štáte** (*The Government of Modern State*, 1936), pokračujúc v myšlienkovvej línii politicko-administratívnej dichotómie, sa pokúšal o prekonanie „formálnej teórie deľby moci“ a poukazoval na realitu vzťahov politiky a administratívy: navrhoval deliť verejnú moc nie na zákonodarnú, výkonnú a súdnu, ale na legislatívnu, justičnú, exekutívnu, volenú a administratívnu, rozlišujúc tvorbu politiky a výkon politiky (Bolfiková 2017, s. 32), čo vyjadruje aj špecifiku amerického modelu verejnej správy. Už vo svojej predchádzajúcej učebnici **Princípy verejnej správy** (*Principles of Public Administration*, 1927) pripravil pôdu pre súbor zásad, ktoré by fungovali bez výnimky v akomkoľvek administratívnom prostredí bez ohľadu na kultúru, odvetvie, funkciu, prostredie, poslanie alebo inštitucionálny rámec, z čoho vyplývalo, že by sa mohli úspešne uplatňovať kdekoľvek. Willoughby zdôraznil, že verejní správcovia budú efektívni, ak si osvoja a budú uplatňovať vedecké zásady správy; prax verejnej správy sa teda bude sústreďovať na princípy riadenia, akými sú plánovanie, personálne zabezpečenie, organizovanie, riadenie, koordinácia, podávanie správ a rozpočtovanie (Willoughby 1927, porovnaj tiež Bolfiková 2017, s. 14 - 15). Willoughby sa pritom zamerl na budovanie organizačných štruktúr, ktoré by fungovali s vysokou efektívnosťou a považoval za zaujímavú myšlienku silného výkonného riaditeľa, ktorému by bola zverená právomoc a autorita vykonávať zverenú prácu (Denhardt - Denhardt 2007, s. 7). **Westel Woodbury Willoughby** (1867 - 1945), autor publikácie **Vláda a správa Spojených štátov** (*Government and Administration of the United States*, 1936) bol už v roku 1903 spoluzakladateľom Americkej asociácie politických vied (Hart 1945), ale už svojou prvou publikáciou **Podstata štátu** (*The Nature of the State*), ktorá vyšla v roku 1898 sa stal jednou z najvýznamnejších autorít v oblasti ústavného práva v USA.

Kolumbijská univerzita v New Yorku, ktorej profesori - Američan **Luther Halsey Gulick** (1892 – 1993) a Brit **Lyndall Fownes Urwick** (1891 – 1983) - editori zborníka **Dokumenty vedy**

**o administratívne** (*Papers on the Science of Administration*, 1937), sa stala základňou pre rozvoj teórie, známej ako **administratívna veda**. Z jedenástich príspevkov zborníka (Gulick - Urwick 1937) boli obaja editori zároveň autormi štyroch: L. Gulick úvodnej state Poznámky k teórii organizácie (*Notes on the Theory of Organization*, s. 1 - 46) a záverečnej state Veda, hodnoty a verejná správa (*Science, Values and Public Administration*, s. 189 - 195), L. Urwick druhej state Organizácia ako technický problém (*Organisation as a Technical Problem*, s. 47 - 88) a piatej Funkcie správy (*The Function of Administration*, s. 115 - 130) v ktorej je podaná analýza diela H. Fayola. Ako štvrtá stať je do zborníka zaradený text Henryho Fayola Teória administratívy v štáte (*The Administrative Theory in the State*, s. 99 - 114), ako siedma stať Účinky sociálneho prostredia (*The Effects of Social Environment*), ktorej spoluautorom bol E. Mayo a na ďalších statiach sa podieľali väčšinou priemyselní manažéri zo Spojených štátov, Veľkej Británie, Austrálie a Francúzska. Samotnú administratívnu vedu v tomto zborníku Henri Fayol charakterizoval takto: „Význam, ktorý som dal slovu administratíva a ktorý bol všeobecne prijatý, značne rozširuje oblasť administratívnej vedy. Zahŕňa nielen verejnú službu, ale aj podniky všetkých veľkostí a typov, všetkých foriem a účelov. Všetky podniky si vyžadujú plánovanie, organizáciu, riadenie, koordináciu a kontrolu, a aby správne fungovali, musia všetky dodržiavať rovnaké všeobecné zásady. Už sa nestretávame s viacerými administratívnymi vedami, ale len s jednou, ktorá sa dá rovnako dobre aplikovať na verejné aj súkromné záležitosti, na centrálnu aj miestnu úroveň a ktorej hlavné prvky sú dnes zhrnuté v tzv. administratívnej teórii“ (Fayol 1937, s. 99). L. Gulick pritom už vo svojej staršej práci **Politika, administratíva a New Deal** (*Politics, Administration and the New Deal*, 1933) upozorňoval aj na to, že vysoko organizovaná verejná správa znižuje priestor pre občiansku participáciu (Bolfiková 2017, s. 34). Gulick a Urwick identifikovali a rozvinuli koncept špecializácie, aby sa tak lepšie využili rôzne zručnosti a schopnosti rôznych pracovníkov. S rozvojom špecializácie rozpoznali aj zvýšenú potrebu koordinácie práce (Holzer - Gabrielyan - Yang 2007, s. 66). Gulickova a Urwickova štúdia sa zároveň stala vrcholom presadzovania verejného záujmu v americkej teórii verejnej správy (Keller 2007, s. 13).

V 40. rokoch sa v americkej teórii verejnej správy objavil ešte celý rad ďalších zaujímavých autorov, ktorí posilnili jej vedecký charakter aj v oblasti metodológie. Napríklad **Edwin Otto Stene** (1900 - 1992) už v roku 1940 publikoval štúdiu **Prístup k vede o administratívne** (*An Approach to a Science of Administration*) (Stene 1940, pozri tiež Bolfiková 2007, s. 15 - 16).

Významnými zmenami začala prechádzať verejná správa v USA potom v období medzi svetovými vojnami, keď ju ovplyvnila v priemysle prebiehajúca taylorovsko-fayolovská manažérska revolúcia, presadzujúca princípy efektivity aj vo verejnej správe. Oveľa viac sa však v Európe začala meniť v druhej polovici 20. storočia v dôsledku rozvoja verejných služieb, poskytovaných štátom, ktorý sa aj organizačne musel začať adaptovať na tieto úlohy napríklad štruktúrou svojich orgánov, riešením otázok vzťahu štátu a vnútroštátnych administratívnych štruktúr, ale aj vytváraním špecializovaných agentúr a ďalších orgánov a úradov štátnej správy. Výrazne sa to prejavilo napríklad v reorganizácii výkonných štruktúr americkej federálnej vlády v období pôsobenia prezidenta Fraklina D. Roosevelta v roku 1937, v ktorých sa uplatnili aj vplyvy ekonomickej teórie inštitucionalizmu.

#### 2.4.7 Inštitucionalizmus

**Inštitucionalizmus**, ako jeden z prúdov neoklasickej ekonomickej teórie, vznikol v USA v závere 19. storočia, ale presadzovať sa začal až v 20. a 30. rokoch 20. storočia v čase, keď sa v Európe presadzovalo učenie britského ekonóma **Johna Maynarda Keynesa** (1883 - 1946), ktorý obnovil makroekonomický prístup k skúmaniu ekonomických javov, z nášho pohľadu najmä tým, že jednoznačne zadefinoval úlohu štátu v riadení trhovej ekonomiky, čím zároveň stanovil základné kritérium aj pre koncipovanie pozície verejnej správy k hospodárskej politike<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Na druhej strane keynesiánstvo oslabilo kritérium hospodárnosti v nakladaní s verejnými financiami za cenu dosahovania ekonomickej stability.

„Inštitucionálna ekonómia sa orientuje hlavne na riešenie praktických ekonomických problémov. Neoklasickej ekonómii, ani nie tak jej teórii ako skôr jej metodológii vytýkajú, že pri ekonomických analýzach zabúda na existenciu a vplyv sociálno-ekonomických, politických, kultúrnych a sociologických aspektov a činiteľov – čiže na inštitúcie. ... K inštitúciám patrí aj štát, vláda a ich orgány“ (Kol'vecková - Samson, 2005, s. 311). **John R. Commons** (1862 - 1945) sa v tomto kontexte už v roku 1942 zaoberal otázkou vytvorenia správnej ekonomickej vedy (*administrative science of economics*) ako pomôcky verejnej správy pre rozhodovanie vlády na úrovni federálnej aj na úrovni jednotlivých štátov americkej únie (Commons, 1996, s. 519).

Ekonomický inštitucionalizmus mal takto vplyv aj na **inštitucionalizmus administratívny**: s rozvojom štátu verejných služieb dochádzalo prirodzene k vertikálnemu i horizontálnemu rozširovaniu verejnej správy, spočiatku najmä ako štátnej správy. Budovanie rozvinutej štruktúry orgánov, zabezpečujúcich tieto služby, viedol už v druhej polovici 19. a na začiatku 20. storočia k narastaniu počtu ústredných orgánov štátnej správy a následne k formovaniu viacstupňovej štruktúry územných (regionálnych, miestnych) orgánov v modeloch integrovanej alebo špecializovanej správy. To vysunulo do popredia potrebu organizačných analýz, smerujúcich k dosiahnutiu efektivity výkonu štátnej správy.

Expanzia štátu do priestoru verejných služieb a jej priemet do ekonomických teórií boli následne významným impulzom aj pre modifikovanie pohľadu na verejnú správu v dôsledku rozvoja týchto teórií. Administratívny štát je niekedy priamo stotožňovaný s modelom tzv. sociálneho štátu, resp. štátu verejných (sociálnych) služieb (Hendrych a kol. 2014, s. 79). Otázkou sa stávala miera poskytovania verejných statkov, ich vecný a obsahový rozsah, ktorý sa po prvých vlnách ešte z 19. storočia (verejné školstvo) dramaticky začal rozvíjať v medzivojnovom období (štátne verzus súkromné sociálne poisťovacie schémy), až po takmer nekontrolovanej expanzii od prvých rokov po druhej svetovej vojne. Už **John Kenneth Galbraith** (1908 - 2006) ako reprezentant tzv. inštitucionalizmu v ekonomických teóriách kritizoval disproporciu medzi nadbytočnou spotrebou súkromných statkov a nedostatočnou produkciou verejných statkov, ale na druhej strane intervenčionalistické teórie, ktoré nadobudli skôr politický ako ekonomický obsah, viedli práve k posilňovaniu tzv. štátu verejných služieb.

Aj v teórii verejnej správy na tieto impulzy reagoval znovu napríklad Luther Gulick, keď vo svojej ďalšej publikácii **Poznámky k teórii organizácie** (*Notes on theory of Organization*, 1937) aplikoval do prostredia verejnej správy manažérske princípy plánovania, organizovania, personálneho zabezpečenia, riadenia, koordinácie, hodnotenia a zostavovania rozpočtu, známe pod skratkou **POSDCORB** (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reviewing, Budgeting) (Holzer - Gabrielyan - Yang, 2007, s. 66, Bolfíková 2017, s. 35). Kľúčovou hodnotou tu bola efektivita (Denhardt - Denhardt 2007, s. 8)<sup>107</sup>. Dochádzalo k rozvoju inštitucionalizmu aj v politických vedách, v popredí záujmu ktorého boli predovšetkým inštitucionálne dané vládne systémy, procesy či politické inštitúcie (Konečný 2021, s. 30). Aj **politologický inštitucionalizmus** začal prechádzať (podobne ako ekonomický inštitucionalizmus) určitými zmenami: zameriaval sa na inštitúcie, kreované právnou vedou v období jej konštitucionalistického rozkvetu, čiže na inštitúcie, ktorých existencia bola zakotvená v právnom systéme, najmä v ústave: rôzne formálne štátne organizácie a inštitúcie vytvorené zo zákona (Mahmud 2017, s. 136).

Jean-Claude Thoenig (2011) rozlišuje viacero smerov, ktorými sa inštitucionalizmus rozvíjal v ďalších desaťročiach. Tzv. **historizujúci inštitucionalizmus** je založený na skutočnosti, že verejné inštitúcie ovplyvňujú administratívne a sociálno-politické subjekty dvoma hlavnými spô-

---

<sup>107</sup> K ďalšiemu vývoju aplikácii tejto koncepcii vo verejnej správe napísal o takmer dvadsať rokov neskôr D. Waldo: „Z rôznych kategórií POSDCORB sa najviac zmenilo hodnotenie. Hodnotenie v tridsiatych rokoch označovalo oznamovanie informácií smerom nahor a nadol v reťazci riadenia a smerom von z organizácie k tým, ktorým bola organizácia zodpovedná. Čo sa zmenilo: v tomto prípade došlo k rozvoju komunikácie ako medziodborovej prezentácie záujmov a takmer ako samostatnej disciplíny a následným zahrnutím podávania správ do širšieho komplexu záujmov. Hodnotenie pravdepodobne nikdy nebolo v administratívnom používaní rovnocenné so svojimi príbuznými kategóriami POSDCORB a aj dnes je hodnotenie zriedkavo používanou kategóriou“ (Waldo 1955, s. 47).

sobmi. Ponúkajú určitý stupeň predvídateľnosti a predstavujú určité stabilné modely správania a postupov, ktoré sú pomerne stereotypné a pripravené na okamžité použitie. Inými slovami, verejná správa poskytuje určité schémy, umožňujúce pochopiť informácie a administratívne procesy. Tzv. **sociologický inštitucionalizmus** poukazuje na to, že verejná správa má svoj vlastný život a dokonca sa stáva aktívnym aktérom. Ľudia, ktorí sa na nej podieľajú, nekonajú výlučne v súlade s pridelenými úlohami. Verejná správa musí preto brať do úvahy aj spôsob, akým sú jej adresáti ovplyvňovaní, transformovaní a dotváraní neformálnymi štruktúrami. Na tom, čo sa deje na spodku hierarchie, v základných jednotkách, veľmi záleží, v niektorých prípadoch dokonca viac ako na tom, čo sa deje na vrchole. Verejná byrokracia sa musí vyrovnat' s obmedzeniami a tlakmi, ktoré na ňu vyvíja vonkajší miestny kontext, v ktorom pôsobí. A napokon ide o tzv. **nový inštitucionalizmus**.

## 2.5 Teórie verejnej správy v druhej polovici 20. storočia

Všeobecne možno konštatovať určitý útlm v rozvoji teórie verejnej správy v prvej polovici 20. storočia: vplyv právnych vied sa stabilizoval v dôsledku rozpracovávaného konceptu legalizmu, ekonomické vedy zápasili s riešením akútnych hospodárskych problémov (krízy, inflácia, nezamestnanosť), čo viedlo k orientácii na operatívne pragmatické riešenia, sociálne vedy vo svojom rozvoji ešte neobjavili teórie stredného dosahu - a tak sa v tomto období najviac presadzovalo pragmatické uplatňovanie určitých manažérskych prístupov.

„Po druhej svetovej vojne došlo vo svetovom meradle v skúmaní verejnej správy k dôležitému obratu. Verejná správa začala byť chápaná pod vplyvom konceptu obmedzenej racionality ako veľmi nedokonalá inštitúcia. Administrativisti sa priblížili politologickému pohľadu na verejnú správu, svoj vklad priniesla systémová teória a skôr k ekonomickým vedám inklinujúca analýza rozhodovacích procesov vo verejnej správe“ (Pomahač a kol. 2013, s. VIII).

Verejná správa v USA ale aj v Európe ba aj inde vo svete nabrala až po druhej svetovej vojne novú dynamiku od 60. rokov minulého storočia, a to hneď vo viacerých vlnách. Jednu z prvých predstavoval koncept novej verejnej správy (New Public Administration - NPA), ktorý bol výsledkom tlaku intenzívne sa profilujúcej občianskej spoločnosti, nastoľujúcej okrem iného aj otázku dôveryhodnosti verejnej správy. Bolo to obdobie študentských nepokojov, ale aj otvárania otázok rasovej rovnosti a pod. Pod heslom 4D (decentralizácia, debyrokratizácia, delegovanie a demokratizácia) vznikol tlak na väčšiu otvorenosť verejnej správy, čo dávalo základ aj pre prehodnocovanie jej vzťahu k politike. Na druhej strane išlo o obdobie hospodárskej recesie, čo vyvolávalo tlak skôr na parameter efektívnosti a úspornosti fungovania verejnej správy - a idey „novej verejnej správy“ na takúto orientáciu nevytvárali priestor, preto sa tento koncept dlhodobejšie nepresadil (Adams 1992, s. 366).

### 2.5.1 Sovietsky model verejnej správy

Aj keď v prvopočiatkoch sovietskeho štátu na začiatku 20. rokov minulého storočia (najmä v období tzv. NEPu - novej ekonomickej politiky) sa objavovali určité pokusy o uplatňovanie moderných organizačných foriem ovplyvnených taylorizmom aj v štátnej správe Sovietskeho zväzu, došlo neskôr k ich úplnej likvidácii a k úplnému odmietnutiu všetkého, čo sa dialo v demokratickom svete (Hendrych a kol. 2014, s. 33 -34). Súčasťou tohoto procesu bola už prvá ústavná norma sovietskeho Ruska, prijatá v januári 1918 Všeruským zjazdom sovietskych (Deklarácia práv pracujúceho a vykorisťovaného ľudu), ktorá síce vyhlásila Rusko za republiku parlamentnú, ale za republiku sovietskú, v ktorej mali mať moc soviety (rady) robotníckych, vojenských a roľníckych zástupcov (Štenpien 2021, s. 224), uplatňujúce metódy diktatúry proletariátu, v rámci ideologického panstva komunistickej strany, čo sa premietlo ešte výraznejšie aj do tzv. stalinskej ústavy z roku 1936.

V ZSSR vzhľadom na názory o nevhodnosti správneho práva v socialistickom systéme aj toto odvetvie právnych vied dočasne zaniklo (predstava, že by moc súdna mohla byť arbitrom pre výkon ideologicky „posvätenej“ štátnej moci, bola v kontexte marxizmu-leninizmu vnímaná ako absurdná). Obnovené bolo v 40. rokoch 20. storočia v modifikovanej podobe, ktorá sa odchyľovala od klasických koncepcií. Veda o správe sa začala jasne rozlišovať a rozvíjať až od prelomu 50. a 60. rokov 20. storočia. Možnosti jej rozvoja boli ovplyvnené aj celkovým postojom sovietskej „vedy“ k nej. V ZSSR sa dlhé roky neobjavili žiadne štúdie z tejto oblasti a podobné otázky sa riešili v rámci iných disciplín vrátane tzv. vedy o socialistickej výstavbe (zaoberajúcej sa organizáciou, formami, metódami a spôsobmi práce rád a ich spolupráce so spoločenskými organizáciami).

U nás bola situácia podobná. „Povojnový vývoj v Československu v oblasti verejnej správy teda rozhodne nesmeroval k návratu k predvojnovkej verejnej správe“ (Kaščák 2011). Aj keď už aj za vojnového Slovenského štátu došlo zmenou charakteru orgánov, charakterizujúci odklon od klasickej verejnej správy k modelu totalitnému, plne sa začal nedemokratický model verejnej správy, prevzatý zo Sovietskeho zväzu, presadzovať u nás už od roku 1945<sup>108</sup>. V prvom období po ukončení 2. svetovej vojny na našom území, v rokoch 1945 - 1948 síce formálne fungoval demokratický štát, ale tým, že kľúčové pozície v mocenských rezortoch obsadili na základe volieb komunisti (ktorí zvíťazili v Čechách, nie však na Slovensku), čo vyvrcholilo faktickým prevratom vo februári 1948. Aj keď súčasťou tohto prevratu boli aj pochodujuce ozbrojené Ľudové milície (ako paramilitárna zložka komunistického aparátu), samotná zmena politického systému sa vošla do rámca existujúceho právneho poriadku. „Legalistické chápanie politickej legitimizácie uľahčovalo po vojne Klementovi Gottwaldovi »naplňať staré sudy novým vínom« a potom »legitimizovať« februárový puč roku 1948 formálnym dodržaním ústavných procedúr. Princíp »zákon je zákon« sa ukázal ako bezmocný voči bezpráviu vo forme zákona“ (Gábriš 2008, s. 435).

Aj v tejto oblasti u nás nastala izolácia od západného sveta (Pomahač a kol. 2013, s. VII). Ako píše D. Klimovský „akademický nezáujem o problematiku verejnej správy bol zreteľný najmä v 50. rokoch 20. storočia. V druhej polovici 60. rokov daného storočia síce došlo k určitým zmenám, no výsledky boli rozpačité“ (Klimovský 2008, s. 14). V tom čase vznikol napríklad Ústav štátnej správy v Prahe, ktorý sa stal „inštitúciou, ktorá mala pestovanie správnej vedy v popise práce a jeho aktivity odrážajú lesk a biedu verejnej správy v tomto období“ (Pomahač a kol. 2013, s. VIII). Rozvíjal sa odbor, nazývaný „spoločenská a štátna výstavba“, vychádzajúci z teórie marxizmu-leninizmu (Hendrych a kol. 2014, s. 35). Socialistická štátna správa bola charakterizovaná ako organizačná činnosť štátu, ktorá je charakteristická svojou podzákonnou, normatívnou a výkonnou povahou, možnosťou určovať jej úlohy činnosti pokynmi nadriadených orgánov a každodennou iniciatívou operatívnych činností štátnych orgánov, pod vedením komunistickej strany a na základe plnenia organizačných funkcií socialistického štátu v oblasti riadenia národného hospodárstva, kultúrnej a sociálnej výstavby a pri zabezpečovaní administratívno-politických úloh (Máša 1973, s. 10). V roku 1969 sa síce obnovila výuka správneho práva na niektorých právnických fakultách a v jej rámci sa vyučoval aj predmet „správna veda“, ktorý však bol v polovici 70. rokov premenovaný a reprofelizovaný na „teóriu riadenia“ (Průcha 2019).

**Model sovietskych**, orgánov robotníckych a vojenských zástupcov, ktorý presadili bolševici v Rusku (ktoré nemalo takmer žiadne historické demokratické tradície) po roku 1917, sa modifikoval do štruktúry národných výborov. Tento sovietsky model, zavedený s malými obmenami v celom tzv. východnom bloku, mocensky ovládanom z Moskvy „ukázal, že doterajší, obmedzený

---

<sup>108</sup> Ešte pred ukončením druhej svetovej vojny začalo Československo obnovovať svoju verejnú moc. V krátkom čase však došlo k výraznej centralizácii štátnej správy a zaviedol sa asymetrický model, v ktorom existovali spoločné orgány a orgány pre slovenskú časť štátu, avšak bez obdobných orgánov na českej strane. V celom období rokov 1945 – 1968 bolo Slovensko súčasťou unitárneho štátu. Politický vývoj v rokoch 1968 – 1969 znamenal aj otvorenie otázky postavenia Slovenska v rámci Československa, ktorý vyústil v roku 1968 do prijatia zákona o československej federácii č. 143/1968 Zb. Už v r. 1970 sa výrazne posilnilo postavenie federácie: federálna vláda mohla pozastaviť výkon rozhodnutia republikovej vlády.

buržoázny demokratizmus zďaleka nemôže vystačiť tam, kde sa dostávajú k slovu skutočne masy“ (Bertelmann 1964, s. 12). Samotný pojem „národné výbory“ mal pritom svoju demokratickú tradíciu v celej našej histórii, v povojnovej deformovanej podobe sa však stali jednoznačne orgánmi miestnej štátnej správy a ich samosprávna funkcia úplne ustúpila do pozadia<sup>109</sup>.

## 2.5.2 Administratívne správanie

Po druhej svetovej vojne sa naďalej udržiavalo aj v teórii verejnej správy dichotomické chápanie a čiastočné prehodnocovanie prenášania myšlienok priemyselného manažmentu do prostredia verejnej správy (Bolfiková 2017, s. 35), ako to nachádzame napríklad v ďalšej klasickej práci teórie verejnej správy, v štúdiu **Herberta A. Simona** (1916 - 2001), ktorý vo svojej štúdiu **Príslovia administratívy** (*Proverbs of Administration*, 1946) uvádzal, že tieto princípy manažmentu nemajú prísne vedecký základ ale skôr ich možno chápať ako metafory či ako „príslovia“ (Keller 2007, s. 16), a sumarizuje štyri exaktnejšie zásady, ktoré sú identifikovateľné v literatúre z teórie verejnej správy:

*1. Administratívna efektívnosť sa zvyšuje špecializáciou úloh medzi skupinami. 2. Administratívna efektívnosť sa zvyšuje usporiadaním členov skupiny do určitej hierarchie právomocí. 3. Administratívna efektívnosť sa zvyšuje obmedzením rozpätia kontroly. 4. Administratívna efektívnosť sa zvyšuje zoskupením pracovníkov na účely kontroly podľa (a) účelu, (b) procesu, (c) klientely alebo (d) miesta (Simon 1946, s. 53).*

Simon psychologicky analyzoval správanie človeka v organizácii z hľadiska jeho hodnotových preferencií v procese rozhodovania a tvrdil, že práve toto je chýbajúci článok, ktorý spôsobil zívajúcu priepasť medzi princípmi a praxou predchádzajúcich prístupov (Simon 1955). Simon ako logický pozitivista navrhoval zintenzívniť úsilie o identifikáciu empiricky podložených zásad. Určenie takýchto princípov si vyžadovalo rozlišovanie faktov a hodnôt, čo vyvolávalo podobné reakcie ako politicko-administratívna dichotómia W. Wilsona (Keller 2007, s. 16). Kniha **Administratívne správanie** (*Administrative Behavior*, 1947), ktorá bola kľúčovým Simonovým dielom, priniesla potom originálnu teóriu administratívneho rozhodovania: administratívne rozhodnutia mali byť správne a efektívne a musia byť realizovateľné prostredníctvom súboru koordinovaných činností. Každé takéto rozhodnutie zahŕňa voľbu medzi viacerými alternatívami orientovanými na riadiaci cieľ alebo podriadený cieľ. Reálne alternatívy boli definované ako také, ktoré majú reálne dôsledky, pozostávajúce z konania alebo nekonania zamestnancov, modifikované vonkajšími faktormi. Americká verejná správa sa tak stávala stále viac administratívu obchodnou a finančnou, prinajmenšom z hľadiska snáh o svoju efektívnosť (Pomahač 2011, s. 108). Zároveň sa v teórii začala stále viac oddeľovať na jednej strane od právnych vied, na druhej strane od sociológie a bola viac orientovaná na praktické využívanie v činnosti elity verejnej správy (tamtiež, s. 114). Išlo viac-menej o „pokračovanie tendencií, uplatňovaných už skôr v rámci rôznych teórií organizácie a riadenia, ktoré mali svoj základ v ekonomických vedách“ (Hendrych a kol. 2014, s. 12), hoci jej zameranie smerovalo skôr proti zúženému chápaniu človeka ako „*homo oeconomicus*“ (Keller 1996, s. 63).

V roku 1947 publikoval **Robert Dahl** (1915 - 2014) štúdiu **Veda o verejnej správe: tri problémy** (*The Science of Public Administration: Three Problems*). Spochybnil v nej pohľady H.

---

<sup>109</sup> Miestnu správu v povojnovom období v Československu reprezentovali národné výbory ako nové orgány verejnej správy: boli ustanovené za nositeľa a vykonávateľa štátnej moci v obciach, okresoch a krajoch. Pojmom „národný výbor“ sa fakticky označoval volený orgán (neskôr „plénium národného výboru“), nešlo však už o (prevažne) samosprávny orgán. Národné výbory boli súčasne aj územnými zastupiteľskými orgánmi štátnej moci (Balík - Kučírek, 1985, s. 108). Miestny národný výbor podliehal okresnému národnému výboru, ten podliehal krajskému národnému výboru a ten Slovenskej národnej rade. Nešlo tu však o uplatnenie princípu subsidiarity, ale práve opačne, o jednoznačný prejav nastupujúceho centralizmu. „Samospráva“, označovaná prívlastkom „buržoázna“, ako taká bola stále považovaná za nezlučiteľnú so systémom miestnej verejnej správy u nás.

Simona, ktorý považoval rozhodovanie za ústrednú tému administratívneho správania najmä z hľadiska jej vhodnosti pre verejné organizácie a ich rozhodovacie procesy (Keller 2007, s. 18). Dahl pri kritike Simonovho názoru navrhol nepovažovať efektívnosť za primárnu hodnotu (Denhardt - Denhardt 2007, s. 11). Zároveň upozornil na ťažkosti pri budovaní vedy o verejnej správe, ktorú trápia tri vzájomne prepojené problémy: hodnoty, správanie a kultúra. V pozadí všetkých troch problémov bol predpoklad, že verejná správa môže reprezentovať súbor univerzálnych zásad nezávislých od morálnych alebo politických cieľov, individuálnych ľudských rozdielov alebo sociálnych vplyvov. Pri rozoberaní týchto troch širokých tém Dahl urobil viac než len to, že ich identifikoval a kritizoval problémy tejto oblasti. Poskytol aj plán, ako posunúť túto oblasť vpred a vytvoriť vedu o verejnej správe. Na základe rámca, ktorý poskytol Dahl, odbor dosiahol značný pokrok pri rozpoznávaní, ale aj riešení problémov, ktoré nastolil. Okrem iného upozornil aj na potrebu rozvíjania komparatívnej perspektívy pri štúdiu verejnej správy (Chakrabarty - Chand 2012, s. 14).

Odklon od juristického chápania verejnej správy, ktorý sme si všimli u L. D. Whitea, našiel svoje pokračovanie aj v diele **Paula Hensona Applebyho** (1891 - 1963), ktorý vo svojej publikácii **Politika a administratíva** (*Policy and Administration*, 1949) píše: „Dalo by sa povedať, že zákonodarné orgány vytvárajú veľmi všeobecnú legislatívu a že správa vytvára administratívne opatrenia uplatňovaním tejto všeobecnej politiky na jednotlivých menej abstraktných úrovniach. Málokterý všeobecný predpis môže byť plne realizovaný v rámci výkonnej moci“ (Appleby 1949, s. 8). Preto by mala byť aj administratíva, teda moc výkonná, verejná správa, spolutvorcom legislatívy (Bolfiková 2017, s. 34 - 35).

V 50. rokoch sa teda v USA zintenzívnili záujem o teóriu verejnej správy. K posilneniu teoretického rozvoja skúmania verejnej správy prispelo od 50. rokov aj vydávanie časopisu **Administrative Science Quarterly**. Okrem iného tu zapôsobil fakt, že v politológii, ktorá sa predtým rozvíjala skôr smerom k inštitucionalizmu (skúmaním problematiky politických inštitúcií, najmä politických strán) sa začal presadzovať prúd tzv. pluralizmu, v rámci ktorého sa jej záujem rozširoval aj na iných verejných aktérov, čo napokon viedlo aj k vyčleneniu teórie verejnej politiky (Konečný 2021, s. 14)<sup>110</sup>. Tým sa však záujem tradičnej politológie o problematiku verejnej správy vyčerpal (Keller 2007, s. 17). Politológia pritom krátko po druhej svetovej vojne dosiahla svoj prvý rozvojový vrchol, keď v roku 1949 vzniklo celosvetové **Medzinárodné združenie pre politické vedy** (*International Political Science Association – IPSA*) s dominantným záujmom o politické inštitúcie.

Na druhej strane však sa aj v politických vedách záujem, hraničiaci s problematikou verejnej správy oživil neskôr v podobe **nového inštitucionalizmu**. Po druhej svetovej vojne došlo k výraznej zmene v orientácii politológie tým, že tvorcovia politiky prekročili rámec formálnych inštitucionálnych štruktúr a vytvorili priestor pre „nový inštitucionalizmus“. Jeho vznik sa spája predovšetkým s menami amerického politológa **Jamesa Gardnera Marcha** (1928 - 2018) a nórskeho politológa **Johana Pedera Olsena** (1939 -), ktorí vo svojej štúdii **Nový inštitucionalizmus: Organizačné faktory v politickom živote** (*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, 1984) uvádzajú že „inštitucionalistické myšlienky nie sú úplne nové. Označením tejto sústavy myšlienok za »nový inštitucionalizmus« chceme poukázať na skutočnosť, že skutočne existoval »starý inštitucionalizmus«, že cykly v názoroch nás priviedli späť k úvahám, ktoré boli typické pre predchádzajúce formy teórie v politológii. Nemáme na mysli to, že nové a staré sú identické. Pravdepodobne by bolo presnejšie, že najnovšie myslenie je prímiesou prvkov starého inštitucionalizmu do neinštitucionálnych prístupov najnovších teórií politiky“ (March - Olsen, 1984, s. 738). Nový inštitucionalizmus pritom považuje za nereálnu myšlienku reformovania a riadenia organizácií verejnej správy zhora nadol technokratickým štýlom a preferuje napríklad prístupy New Public Managementu, založené na postulátoch inšpirovaných neoliberálnou ekonomikou (teóriou racionálnej voľby a pod.), ktoré považuje za všeobecne relevantnejšie (Peters - Pierre

<sup>110</sup> Pozri tiež: KONEČNÝ, Stanislav: Teória verejnej politiky. Košice: Šafárik Press, 2021.

2006).

### 2.5.3 Sociologické vplyvy

Na druhej strane začala teória verejnej správy viac čerpať z poznatkov sociológie, zaoberajúcej sa problematikou veľkých formálnych organizácií, charakteristických pre administratívny štát: takými boli napríklad výskumy, realizované R. K. Mertonom (1957) a D. Selznickom (1957). V závere 50. rokov potom prispel návratom k Simonom a Dahlom nastolenej diskusii o rozhodovaní vo verejnej správe aj Lindbloom, ktorý identifikoval rozhodovateľa vo verejnej správe ako toho, kto prijíma rozhodnutia podmienené praktickou a „dosiahnuteľnou“ racionalitou (Lindblom 1959), pri ktorej ide o to, aby sa administratívni rozhodovatelia snažili zosúladiť hodnoty sociálnej harmónie, stability a jednoty v rámci premenlivého, nestabilného prostredia konkurenčných politických záujmov (Keller 2007, s. 18).

**Robert King Merton** (1910 - 2003) americký sociológ širokospektrálnych záujmov, sa uvádza ako autor sociologickej teórie stredného dosahu, čím otvoril sociológii veľký priestor, orientovaný už nie len na budovanie veľkých, komplexných sociologických teórií, ale predovšetkým orientovaný na pozorovateľnú realitu, v čom možno vidieť aj impulz k hlbšiemu vplyvu sociologických bádání aj na rozvoj teórie verejnej politiky (Harold D. Lasswell), aj keď jej prínos nie je všeobecne akceptovaný (Asquer - Mele 2018, s. 524).

Za teóriu stredného dosahu možno považovať aj teóriu byrokracie, ktorú - na rozdiel od funkcionalistického prístupu iného významného amerického sociológa **Talcotta Parsonsa** (1902 - 1979) transformoval Merton do podoby teórie byrokratickej dysfunkcie. „Všetky tieto teórie sú zamerané na spochybnenie účinnosti organizácie, riadenej byrokratickými nástrojmi a poukazujú na to, že sú to práve tieto nástroje, ktoré spôsobujú túto neúčinnosť ... byrokracia vytvára, podporuje a upevňuje u svojich členov tzv. rituálne správanie. Takéto správanie vo fáze vzniku i fungovania je možné vďaka existencii stabilných predpisov a nariadení, ktoré vytvárajú normatívny systém byrokracie. Vysoká miera konformity členov s týmito normami je odmeňovaná a nízka alebo žiadna konformita je trestaná“ (Bolfíková 2017, s. 122, 124). Merton sa k problematike verejnej správy najviac priblížil v siedmej kapitole (Byrokratická štruktúra a osobnosť) svojej prvej knižnej monografie **Sociálna teória a sociálna štruktúra** (*Social Theory and Social Structure*, 1949), kde priamo uviedol, že „sociologické štúdie o byrokracii sú jednoznačne potrebné, aby poskytli širší a pevnejší základ pre pochopenie verejnej aj súkromnej správy. Doteraz boli sociologické diskusie skôr špekulatívne, nezáživné a abstraktné, alebo ak boli podložené konkrétnymi materiálmi, tieto boli vo všeobecnosti skôr impresionistické“ (Merton 1968, s. 179). O byrokracii píše, že je to „administratíva, ktorá sa takmer úplne vyhýba verejnej diskusii o svojich technikách, hoci sa môže vyskytnúť verejná diskusia o jej politikách. Toto utajenie sa neobmedzuje ani na verejnú, ani na súkromnú byrokráciu. Má sa za to, že je nevyhnutné, aby sa cenné informácie uchránili pred súkromnými hospodárskymi konkurentmi alebo pred zahraničnými a potenciálne nepriateľskými politickými skupinami“ (tamtiež, s. 251) a konštatuje, že väčšina Američanov používa toto slovo ako nadávku - „*Schimpfwort*“ (tamtiež). V publikácii tiež charakterizoval také znaky dysfunkčnosti byrokracie, akými sú napríklad naučená neschopnosť (keď v minulosti overené zručnosti vedú pri zmenených podmienkach k nesprávnej reakcii), profesionálne deformácie, profesionálne psychózy (u administratívnych pracovníkov sa v dôsledku rutiny vyvíjajú rôzne predsudky a antipatie), vysoká miera vyžadovanej disciplíny (striktné dodržiavanie pravidiel môže viesť k ritualizácii a formalizmu vo výkone verejnej správy), prílišná konformita atď. (Merton 1968, s. 251 – 254).

Spolu s Mertonom realizoval empirické výskumy byrokracie aj **Phillip Selznick** (1919 - 2010). Jeho prvá práca **Správa údolia Tennessee a jej základy: Štúdia o sociológii formálnej**



**organizácie**<sup>111</sup> (*TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, 1949) bola priekopníckym krokom v oblasti sociologického inštitucionalizmu. Verejné agentúry ako organizácie sa považujú za inštitucionálnych aktérov do tej miery, do akej ich miestne jednotky akceptujú a presadzujú hodnoty a záujmy, ktoré sú zakotvené v miestnych komunitách, v ktorých pôsobia. Nie sú to teda len stroje realizujúce ciele a hodnoty definované zadávateľom. Prvým poznatkom je, že medzi deklarovanými cieľmi a tými, ktoré agentúra skutočne uskutočňuje alebo sa snaží uskutočniť, môžu existovať nezrovnalosti. Sleduje ako ciele sebazáchrany a sebaudržovania, tak aj produktívne ciele. Mení sa na polymorfný systém, ktorého boj o prežitie ho núti zanedbávať alebo deformovať svoje ciele. Preto Selznickova štúdia napokon nehodnotila projekt TVA ako úspešný (Ansar 2018). Na druhej strane tu však bolo zistenie, že prostredníctvom inštitucionalizovaných procesov dochádza k osvojovaniu hodnôt, presahujúcich len samotné technické či organizačné úlohy. „Inštitucionalizovať znamená vnášať hodnoty, presahujúce len technické požiadavky danej úlohy“ (Selznick 1957, s. 17). Dosahuje sa to selektívnym náborom zamestnancov, vytváraním silných vnútorných väzieb, spojenectvom s vonkajším sociálnym prostredím, kooperáciou s miestnymi partnermi a pod. (Thoening 2011, s. 199, pozri tiež Keller 1996, s. 93 - 95).

Na Mertona nadviazal analýzou byrokratických procesov aj ďalší americký sociológ **Alvin Ward Gouldner** (1920 - 1980). Ako kritik M. Webera i T. Parsonsa sa však vo svojich prácach - napr. **Modely priemyselnej byrokracie** (*Patterns of industrial bureaucracy*, 1954) - venoval predovšetkým byrokracii v priemyselnom prostredí. Podriadení, ako osoby, ktoré sú bližšie realite procesov, ju vnímajú ináč ako ich nadriadení, lepšie rozumejú funkčným aspektom činností. Rozdiel záujmov rôznych skupín, realizujúcich spoločné činnosti však možno identifikovať aj v štruktúrach verejnej správy: miestna úroveň niekedy lepšie rozumie fungovaniu procesov ako úroveň centrálna.

Na Mertona a Gouldnera potom nadväzoval francúzsky sociológ **Michel Crozier** (1922 - 2013), podľa ktorého byrokratický systém stráca schopnosť korigovať svoje vlastné rozhodnutia na základe informácií o vlastných chybách. Vo svojej kľúčovej publikácii **Fenomén byrokracie** (*Le Phénomène Bureaucratique*, 1963) uvádza, že byrokracia vedie k plytvaniu časom, zdrojmi, ale aj motiváciou zamestnancov. Dodržiavanie pravidiel, formulovaných ešte M. Weberom (presnosť, ustálenosť, disciplína, dosiahnuteľnosť, spoľahlivosť atď.), môže viesť k rutine, neschopnosti reflektovať vlastné chyby, k zníženej schopnosti prispôbovať sa zmeneným podmienkam. Príčinami sú neosobné pravidlá, obmedzujúce individualitu, centralizácia rozhodovania, skupinový tlak na jednotlivca, rozvoj paralelných mocenských vzťahov a pod. (Crozier 1973, s. 187). Crozier vysvetľuje, že byrokraciu treba chápať ako komplexný sociálny systém riadený základnými princípmi rovnostárstva, neosobnosti a centralizácie, a nie len ako provizórne riešenie večných problémov, ako je riadenie spoluzávislých individuálnych a kolektívnych vzťahov a riadenie mocenských vzťahov nevyhnutne spojených s ľudskou spoluprácou v organizačnom prostredí (Roulluiard 2005). „Prostriedky, ktoré používa organizácia ako základné mechanizmy na zabezpečenie svojej efektívnosti sú v skutočnosti zdrojom jej neefektívnosti“ (Bolfiková 2017, s. 182) a až dve tretiny úradníkov vytvárajú určitú „ochrannú medzivrstvu“, zabraňujúcu vyšším úradníkom získať spätnú väzbu o dôsledkoch svojich rozhodnutí, čo Crozier nazýva **Zablokovaná spoločnosť** (*La société bloquée*, 1970), v ktorej vychádza z Tocquevilovej kritiky „všadeprítomnej donucujúcej administratívy, ktorá chce všetko vedieť, všetko predvídať, všetkým sa sama poveruje, vždy vie viac o záujmoch spravovaných ako oni sami, je stále aktívnejšia a pritom stále sterilnejšia“ (Keller 1996, s. 102).

V osemdesiatych rokoch sa znovu ohlásila tzv. Chicagská sociologická škola, ktorá teóriou sociálneho kapitálu a najmä **sociálnych sietí** ovplyvnila pohľady na fungovanie verejnej správy.

---

<sup>111</sup> Správa údolia Tennessee (Tennessee Valley Authority - TVA): americká federálna agentúra, vytvorená v roku 1933 v rámci Rooseveltovho programu New Deal s cieľom znížiť nebezpečenstvo povodní, zlepšiť plavebné podmienky, zvýšiť životnú úroveň farmárov a vyrábať elektrickú energiu v povodí rieky Tennessee v rámci programov pomoci regiónom najviac postihnutým hospodárskou krízou.

L. Bušíková (1999, s. 193) ich definuje ako „sústavy recipročných sociálnych vzťahov medzi troma a viacerými ľuďmi a interakcie, ktoré z toho vznikli medzi nimi vrátane šancí a obmedzení, ktoré prinášajú“. Sociálna sieť je jav *sui generis*, neprevoditeľný na jednotlivca, vzniká ako synergický efekt spoločného života. Individuá ale aj skupiny sieť vytvárajú a ona ich život spätne ovplyvňuje. Sociologická teória, reflektujúca tento jav, vychádza z formálnej sociológie Georga Simmela (ktorý chápal sociológiu ako určitý druh „geometrie sociálnych vzťahov“ a ako prvý použil pojem „siete“ v sociologickom chápaní) a z prístupov Leopolda von Wiese, ktorý chápal sociológiu ako učenie o vzťahoch (*Beziehungslehre*) a sociálno v jeho chápaní spočívalo v sieti vzťahov medzi ľuďmi, pričom tento pojem už ako „sociálna sieť“ sa objavuje u Ferdinanda Tönniesa a Maxa Webera. Ako analytický koncept však dostala sociálna sieť pomenovanie až v Morenovej sociometrii.

Sociologická tradícia, najmä od čias keď sa začala orientovať na výskum sociálnych skupín (čo sme si naposledy zdôraznili v súvislosti s A. Gouldnerom) upozorňovala už desaťročia na fakt, že takto vznikajú „siete záujmových organizácií, vďaka ktorým získajú občania alternatívne kanály pre artikuláciu svojich záujmov“ (Zetková 2016, s. 26). Koncept sociálnych sietí je pritom východiskovou teóriou, ktorá spolufomovala teóriu **sociálneho kapitálu**, ako sa táto rozvinula v polovici 80. rokov v USA (J. Coleman, D. Putnam) a vo Francúzsku (P. Bourdieu), pričom sociálnymi sieťami sú „znaky sociálnych organizácií, ako napr. účasť občanov, normy vzájomnosti a dôvera k ostatným, ktoré umožňujú obojstranne výhodnú spoluprácu“ (Putnam, 1993). Ako uvádzajú M. Nekola a V. Novotný (2010, s. 68 – 69) v súčasnosti sa koncept politických sietí interpretuje v troch hlavných významoch: 1) Siete ako analytický nástroj pre empirickú analýzu rôznych spôsobov sprostredkovávania záujmov. 2) Siete ako nová forma vládnutia, v ktorej sú siete chápané ako autonómne a samoorganizačné entity, založené na pluralite aktérov, ktoré sú na rozdiel od trhu schopné presadzovať aj kolektívne záujmy. 3) Siete ako komplexné vzorce interakcií medzi súkromnými a verejnými aktérmi.

Z nášho pohľadu je tu kľúčovou osobnosťou **Robert David Putnam** (1941 -), podľa ktorého produktom sociálnych sietí je sociálny kapitál. Vo svojej dnes už klasickej štúdii **Prosperujúca komunita, sociálny kapitál a verejný život** (*The Prosperous Community, Social Capital and Public Life*, 1993) Putnam charakterizuje sociálny kapitál ako „znaky sociálnych organizácií, ako napr. účasť občanov, normy vzájomnosti a dôvera k ostatným, ktoré umožňujú obojstranne výhodnú spoluprácu“ (Putnam 1993), pričom rozlišuje sociálny kapitál premostujúci (*bridging*), ktorý zosieťováva jednotlivcov ponad hranice ich skupinovej identity, čo Putnam považuje za ideál občianskej spoločnosti - a viažuci (*bonding*), ktorý viaže jednotlivcov vo vnútri ich skupín; sociálny kapitál horizontálny, spájajúci osoby s rovnakým alebo obdobným sociálno-ekonomickým statusom bez toho, aby medzi nimi dochádzalo k vytváraniu hierarchických štruktúr - a vertikálny, v ktorom sú konzervované hierarchické štruktúry; sociálny kapitál formálny a neformálny sociálny kapitál hustý (*thick*) a riedky (*thin*), ktorý tvoria takmer neviditeľné pradiavá medzi ľuďmi; sociálny kapitál orientovaný dovnútra (*inward-looking*, napríklad obchodné komory) a orientovaný vonok (*outward-looking*, napríklad charitatívne organizácie) (Putnam 2001: 25 – 29).

Cez sociálny kapitál, vnášaný prostredníctvom rôznych aktérov, môže aj verejná správa, otvorená k spolupráci s nimi, zvyšovať svoju kapacitu i kvalitu - a svojou otvorenosťou môže verejná správa zase buď napomáhať rozvoju sociálneho kapitálu verejnosti, alebo jeho obmedzovaniu<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Sociálne siete s miestnou úrovňou spojil R. Putnam svojou dnes už klasickou analýzou mediciovskej Florencie, po uliciach ktorej v rokoch 1460 – 1480 chodili Donatello, Boticelli, Leonardo da Vinci, Michelangelo, Brunelleschi, Machiavelli, Savonarola, Pico de Mirandola a mnohí ďalší významní predstavitelia vedy, politiky, umenia atď. Kľúčom k pochopeniu tohto fenoménu, ktorý sa stal základom Putnamovej koncepcie sociálneho kapitálu, neboli peniaze, ale fakt, že optimálna štruktúra sociálnych sietí, reprezentovaných cechmi, nedovolila prepadnúť do nevyužitia nikomu, kto mohol a chcel prispieť k rozkvetu komunity (Putnam 1993).

## 2.5.4 Teória verejnej politiky

Sociologické teórie stredného dosahu a s nimi spojený rozvoj empirických sociologických výskumov v povojnovom období ovplyvnili aj už zmienený prúd pluralizmu v politických vedách, z ktorého sa vykryštalizoval nový, už spomínaný odbor politických vied, známy ako **teória verejnej politiky**. V politických vedách sa začali presadzovať sociologizujúce prúdy, upozorňujúce na to, že do politického diskurzu vstupujú popri politických stranách aj iní aktéri z prostredia trhu či občianskej spoločnosti, výsledkom čoho sa stal v politológii prúd tzv. pluralizmu a v jeho rámci sa začal rodiť koncept verejnej politiky ako politiky otvorenej plnej pluralite aktérov rôzneho druhu, presadzujúcich sa vo všetkých štruktúrach verejnej správy.

Za zakladateľa teórie verejnej politiky je považovaný **Harold Dwight Lasswell** (1902 - 1978) politológ, ale zároveň príslušník tzv. Chicagskej sociologickej školy a stúpenec behaviorizmu, ktorý po publikovaní štúdií z oblasti teórie komunikácie<sup>113</sup> a propagandy, ako aj klasických politologických štúdií (v roku 1941 zaviedol do politológie pojem „kasárenský štát“) uverejnil v r. 1951 štúdiu **Orientácia politik** (*The Policy Orientation*), v ktorej konštatoval, že „politické vedy sa posúvajú dopredu, keď sa zdokonaľujú metódy, pomocou ktorých sa získavajú autentické informácie a zodpovedné interpretácie môžu byť integrované s hodnotením“ (Lasswell 1951, s. 4).

E. Bolfíková hovorí o dvoch prístupoch v rozvoji verejnej politiky: „Prvý prístup je orientovaný na sledovanie významu politickej vedy pre štúdium verejnej politiky a »odporúčacie« funkcie informácií zo sféry verejnej politiky... Druhý prístup bol orientovaný na »opačný« postup - od (empirického) poznania problémov verejnej politiky ku generalizovanému budovaniu všeobecno-teoretického politologického základu v zameraní na »vysvetľovanie«, nie »odporúčanie«“ (Bolfíková 2017, s. 202). Faktom je, že bezprostredným impulzom pre takéto profilovanie výskumu verejnej politiky bola spoločenská objednávka, smerujúca od najvyšších politických a vládnych štruktúr Spojených štátov k politologickej obci, žiadajúca a požadujúca skôr vysvetlenie účinnosti opatrení orgánov verejnej správy v oblasti najrôznejších vládnych politik (Konečný 2021, s. 19 - 29).<sup>114</sup> Zistilo sa, že predchádzajúce názory o „hospodárnosti“ a „efektívnosti“ verejnej správy nie sú adekvátnymi cieľmi a objavovali sa skôr názory, že efektívnosť nie je rozhodujúcou charakteristikou pre posudzovanie verejnej správy ako celku. Začali sa uplatňovať rôzne formy ovplyvňovania určitých záujmových skupín, vrátane odborov, zo strany štátnej správy s cieľom zlepšovať dosiahnutie pozitívnych makroekonomických cieľov (napr. tzv. *jawboning*) a iné pokusy o stabilizáciu situácie. Vplyv správy na správanie ľudí sa stal dôležitejší ako jej efektívnosť a hospodárnosť. Verejná správa nemôže byť „bez hodnôt“, má byť „hodnotovo orientovaná“, má byť v nej zrejmé, ako sa určité ľudské hodnoty majú v spoločnosti presadzovať.

## 2.5.5 Nová verejná administratíva - New Public Administration (NPA)

Aj tu sa už začal rysovať postupný ústup od weberiánskeho konceptu verejnej správy, založeného na jej hierarchickej štruktúre a zintenzívnenie vnímania verejnej správy ako štruktúry sieťovej. Konceptia **Novej verejnej administratívy** (*New Public Administration - NPA*) takto vznikla nielen ako reakcia na spoločenskú krízu, ktorá priamo ovplyvňovala zmeny v americkej verejnej správe, ale aj na „paradigmatickú krízu“ americkej teórie verejnej politiky (Pardhasaradhi 2013, s. 274). **Dwight Waldo (1913 - 2000)** už koncom 40. rokov vo svojej publikácii **Administratívny štát** (*The Administrative State*, 1948) skúmal korene a vývoj verejnej správy v rámci

<sup>113</sup> Známa je tzv. Lasswellova veta, podľa ktorej skúmanie procesu masovej komunikácie skúmanie je obsiahnuté v odpovedi na otázku: Kto hovorí, čo hovorí, komu to hovorí, akým kanálom a s akým účinkom to hovorí?

<sup>114</sup> Šesťdesiate a začiatok sedemdesiatych rokov 20. storočia boli obdobím turbulencií, nestability a chaosu, najmä v Spojených štátoch (Vietnamská vojna, kubánska kríza, študentské nepokoje...), ale aj v Európe (študentské nepokoje v Paríži, aktivity *Rote Armee Fraktion* v Spolkovej republike Nemecko, ale aj občianske protesty a reformné snahy v Poľsku a Československu...). Podobne ako inými spoločenskými vedami (napr. psychológiou, sociológiou a politológiou) aj verejnou správou a jej teóriou toto revolučné obdobie otriaslo.

západných a demokratických hodnôt a posunul otázku o fungovaní verejnej správy od otázok techniky vládnutia k otázke cieľov a hodnôt vládnutia, pričom však ešte zachovával význam kritéria efektívnosti. „Prostriedky a kritériá efektívnosti, ako boli pociťované a deklarované, boli rovnaké pre všetky formy správy. Demokracia, ak chcela prežiť, si však nemohla dovoliť ignorovať skúsenosti s centralizáciou, hierarchiou a disciplínou“ (Waldo 1948, s. 200). Tieto svoje výskumy ďalej prezentoval aj v práci **Skúmanie verejnej správy** (*The Study of Public Administration*, 1955). V predslove ju sám charakterizoval takto: „Cieľom tejto publikácie je pochopiť a oceniť štúdium verejnej správy. Je to esej o verejnej správe, nie pojednanie o verejnej správe. Preto je jej perspektíva širšia, všeobecnejšia ako perspektíva učebnice verejnej správy. Inak povedané, ide o úvod do učebníc a ďalšej literatúry o verejnej správe. Autor dúfa, že sa mu podarí priblížiť význam verejnej správy ako ľudskej činnosti i ako intelektuálnej disciplíny; okrem toho chce predstaviť niektoré dôležité pojmy a polemiky, ktoré sa v nej vyskytujú; a ešte ďalej chce poskytnúť pohľad na niektoré súčasné hranice ľudského poznania. Týmito otázkami sa zaoberáme: Čo je to verejná správa? Kto by ju mal študovať a prečo? Odkiaľ pochádza? Aké sú základné kategórie štúdiá alebo disciplíny? Aké sú vzájomné vzťahy verejnej správy ako činnosti alebo procesu s inými činnosťami a procesmi? Aké sú vzájomné vzťahy verejnej správy ako štúdiá alebo s inými štúdiami a disciplínami? Aké sú súčasné trendy?“ (Waldo 1955, s. vi). S odpoveďami na tieto otázky sa možno stretnúť na viacerých miestach tejto našej publikácie. Waldo teda „zdôrazňoval, že teória verejnej správy nemôže byť bez politických hodnôt a záujmov a to v dvojakom zmysle. Prvým je kultúrna determinácia systému správy. Komparatívna verejná správa je tou sľubnou oblasťou štúdiá, ktorá prezentuje kultúrnu rozmanitosť rôznych systémov. Waldo však zároveň porovnávaciu verejnú správu kritizoval, pretože neponúka žiadnu závažnú teóriu“ (Pomahač 2011, s. 112 - 113), videl však perspektívu v politickej teórii verejnej správy (Bolfiková 2017, s. 36).

Prejavilo sa to už na prvej tzv. **Minnowbrookskej konferencii** v roku 1968, kde sa americkí odborníci zhodli na potrebe obnovenia dôvery vo verejnú správu. Výsledky uvedenej konferencie boli publikované v dvoch zborníkoch (Marini 1971, Waldo 1971), v ktorých sa objavili konštatovania, že ani teória, ani prax verejnej správy nereagovali primerane na eskaláciu spoločenských konfliktov, výsledkom čoho sa stala nedôvera verejnosti k verejnej správe. Obnovenie dôvery vo verejnú správu zdôrazňovaním etických hodnôt, participatívnej demokracie a občianskeho princípu znamenalo zároveň odklon od pozitivistického prístupu. „Verejná administratíva je nielen nástrojom verejnej politiky, ale je jedným z determinantov spôsobu, akým sa verejnosť pozerá na svet a na svoje vlastné miesto v tomto svete“ (Marini 1971, s. 56).

Prvá Minnowbrookská konferencia zároveň významnou mierou prispela do diskusie o charaktere teórie verejnej správy, sumarizujúc argumenty, týkajúce sa jej chápania ako empirickej teórie (tam tiež, s. 193 - 233) a prikláňajúc sa k jej chápaniu ako normatívnej teórie (tam tiež, s. 172 - 189). Konferencia vyznela ako obhajoba samostatnej identity teórie verejnej správy, založenej na relevantnosti, participácii, zmene, hodnotách a sociálnej spravodlivosti. Nová verejná správa predpokladala normatívnu, proaktívnu úlohu verejných manažérov a zároveň spochybnila záväzok verejnej správy k hodnotovo neutrálnemu riadeniu, podporovala kontrolu klientom, decentralizáciu a hodnotový konsenzus, presadzovala princípy participácie, decentralizácie a zastupiteľskej byrokracie (Pomahač 2011, s. 113). Proaktívna správa, ktorú vyjadrovala koncepcia NPA, zdôrazňovala, že zdroj demokratizačného pohybu môže pochádzať „zdola“, od klientov, ktorým verejné agentúry slúžia (Deleon 2005, s. 114). Znamenalo to ďalší odklon teórie verejnej správy od politológie (Keller 2007, s. 20).

„Ako hnutie, silne orientované na normatívne problémy, nová verejná administratíva a jej autori veľmi vážne upozorňovali na niektoré hodnoty, ktoré boli podporované staršími teóriami, keď najvýznamnejšou bola »výkonnosť«. Jej korektné chápanie je predkladané v zmysle chápania výkonnosti ako hodnoty, vybranej spomedzi množstva hodnôt, keď osvojenie výkonnosti ako hodnoty predchádza venovaniu pozornosti akejkoľvek inej hodnote - napríklad spravodlivosti alebo

participácii“ (Bolfíková 2017, s. 94).<sup>115</sup>

#### 2.5.6 Nové riadenie verejných vecí - New Public Management (MPM)

Keď sa v povojnovej ekonomickej teórii začal presadzovať liberalizmus, jednou z prvých publikácií, ktorou sa vyjadril aj k otázkam týkajúcim sa verejnej správy, bola publikácia **Ludviga von Miseho** (1881 - 1973) **Byrokracia** (*Bureaucracy*, 1944), v ktorej síce nespochybňuje nevyhnutnosť administratívnych štruktúr v štáte, ale ich negatívne stránky konfrontuje s dynamickým charakterom súkromných podnikov. Pokračoval vlastne len v myšlienkovvej línii, ktorú predstavil už v roku 1927, keď vyšla jeho základná kniha *Liberalizmus*, v ktorej napísal známe slová, že „jediná úloha štátneho aparátu spočíva v tom, aby zaručoval ochranu života a zdravia, slobody a súkromného vlastníctva proti násilným útokom. Všetko navyše je zlé“ (Mises 1998: 51). Táto liberálna (resp. liberatriánska) koncepcia minimálneho štátu sa v osemdesiatych rokoch začala predstavovať z prístupu tzv. štíhleho manažmentu (*Lean Management*), využívaného v podnikateľskej sfére (kde mal viesť najmä k znižovaniu nákladov) do prístupu „štíhlej správy“ (*Lean Government*), kde išlo o znižovanie verejných výdavkov. K týmto prúdom sa však už hlásili nielen liberálni, ale aj konzervatívni politici (prezidenti Reagan, Nixon a pod. v USA, premiérka Thatcherová vo Veľkej Británii). Známy je bonmot R. Reagana, že štát nerieši problémy, ale štát je sám problémom. Dôraz sa kladie na zmenu charakteru vládnutia - od byrokraticko-administratívnej (niekedy až samoúčelnej) mašinérie k štátu služieb pre občana.

Nástup ekonomického neoliberalizmu v 70. rokoch (M. Friedman a ďalší) s predstavou, že trh dokáže regulovať všetko, sa premietol aj do rozvoja verejnej správy v podobe konceptu nového riadenia vecí verejných - **New Public Management**. Rozvoj verejných služieb viedol k rastu nákladovosti verejnej správy a NPM mal túto záťaž zmenšiť, čo viedlo k početným reformám. NPM mal zvýšiť transparentnosť, efektívnosť rozhodovania, zlepšiť poskytovanie služieb a financovanie vo verejných organizáciách, ako aj znížiť byrokráciu (Lane, 2009), zladíť potreby občanov, politikov a úradníkov (Hendrych a kol. 2014, s. 55), nahradiť procesne orientovaný model verejnej správy modelom orientovaným na výsledky (Raczyńska - Krukowski, 2020, s. 6). Koncepcia New Public Management predpokladala uskutočňovanie reforiem v organizácii verejnej správy, vychádzajúcich najmä z týchto predpokladov: 1) reforma kvality verejných služieb a zavedenie programov totálnej kvality (*total quality programmes*), 2) metodika reengineeringu podnikov (*business reengineering methodology*), založená na vzorke overených prípadov (*benchmarking*), 3) myšlienka konsolidácie transformácie v správe (*renewal after transformation*). 4) nový druh očakávania manažmentu (*new kind of leadership expectation*) (Sobolewska-Noel 2013, s. 36). „Jej premenlivosť napomáhala jej odolnosti v priebehu desaťročí“ (Bezses 2018, s. 919)<sup>116</sup>.

Bol to napríklad **Christopher Cropper Hood** (1947 -), ktorý otváral cestu ku koncepcii NPM svojimi prácami už zo sedemdesiatych a neskôr aj osemdesiatych rokov, akými boli napr. **Hranice administratívy** (*The Limits of Administration*, 1976) či **Nástroje správy vecí verejných** (*Tools of Government*, 1983). Často citovaná je jeho štúdia **Verejná správa pre všetky obdobia?** (*A Public Management for All Seasons?*, 1991), v ktorej konštatuje, že „vzostup NPM súvisí so štyrmi administratívnymi »megatrendmi«, a to s: (i) pokusmi o spomalenie alebo zvrátenie vývoja

<sup>115</sup> V r. 2008 sa uskutočnila konferencia Minnowbrook III, ktorá už v širokom rozsahu rokovala o budúcnosti verejnej správy vo svete. Prvá fáza konferencie sa konala na Syrakúzskej univerzite a zdôraznila okrem iného záväzok k metodologickému pluralizmu, novému definovaniu verejnej správy ako sociálne zakotveného procesu. Druhá fáza konferencie v Lake Placid (NY) reflektovala najdôležitejšie otázky vo vývoji teórie verejnej správy za uplynulé polstoročie a do budúcnosti formulovala potrebu silnejšieho prepojenia medzi výskumom a praxou a tiež potrebu teórie verejnej správy, ktorá by bola interdisciplinárna, globálna a inkluzívna (O'Leary - Van Slyke - Kim 2010).

<sup>116</sup> V rámci konceptu NPM vznikol celý rad variantov, napr. v nemecky hovoriacom priestore tzv. občianske komunity (*Bürgerkommune*) a pod. (Holtkamp 2009). Ako píše autori oxfordskej učebnice verejnej správy: „každá krajina si vytvorí vlastný preklad alebo vlastnú úpravu balíka NPM. Rozdielne ústavné základy, podoby inštitúcií, administratívne kultúry a ekonomické okolnosti sú len niektorými z hlavných zdrojov rozdielov“ (Ferlie - Lynn - Pollitt 2005, s. 721).

verejnej správy v zmysle zjavného rastu verejných výdavkov a počtu zamestnancov; (ii) posunom smerom k privatizácii a kvázi privatizácii a odklonom od hlavných činností inštitúcií verejnej správy, pričom sa obnovil dôraz na »subsidiaritu« v službách; (iii) rozvojom automatizácie, najmä v oblasti informačných technológií, pri produkcii a distribúcii verejných služieb a (iv) rozvojom internacionálnej agendy, ktorá sa čoraz viac zameriava na všeobecné otázky verejného riadenia, tvorby politík, štýlov rozhodovania a medzivládnej spolupráce a to popri staršej tradícii jednotlivých krajín, zameranej na špecializáciu vo verejnej správe“ (Hood 1991, s. 3). Ch. Hood sa touto štúdiou prezentoval ako jeden z hlavných predstaviteľov NPM (Charbonneau, 2012).

Tieto myšlienky sa vykryštalizovali a spopularizovali v Spojených štátoch v bestselleri **Davidu Osborna** (1951 - ) a **Teda Gaeblera** Znovuobjavenie verejnej správy (Reinventing Government, 1992; pozri tiež Osborne - Plastrik 1997). Osborne a Gaebler, novinár a bývalý mestský manažér, vychádzajúc zo skúseností iných krajín, najmä Nového Zélandu, ako aj zo skúseností na centrálnej a miestnej úrovni v Amerike, poskytli niekoľko dnes už známych „princípov“, prostredníctvom ktorých by „verejní podnikatelia“ mohli uskutočniť rozsiahlu vládnu reformu:

1. Zrýchlená (katalytická) správa, viac kormidlovať ako veslovať: Verejní predstavitelia prekračujú existujúce politické riešenia a namiesto toho slúžia ako katalyzátory vo svojich komunitách, aby vytvárali alternatívne smery činnosti: chcú radšej rozpoznať širokú škálu možností a dosiahnuť rovnováhu medzi zdrojmi a potrebami, než veslovať, sústrediť sa na jediný cieľ. Tí, ktorí kormidlujú, definujú svoju budúcnosť a nespoliehajú sa jednoducho na tradičné predpoklady (Osborne - Gaebler 1992, s. 35).

2. Správa, ktorou disponuje komunita, ju skôr posilňuje ako jej slúži: Verejní predstavitelia sa naučili, že minulé snahy slúžiť klientom viedli k závislosti, a nie k ekonomickej a sociálnej nezávislosti. Namiesto zachovania tohto prístupu noví verejní predstavitelia presúvajú zodpovednosť a verejné iniciatívy na komunitu. Posilňujú postavenie občanov, susedské skupiny a komunitné organizácie, aby boli zdrojmi vlastných riešení (Osborne - Gaebler 1992, s. 52).

3. Konkurencieschopná verejná správa vnáša konkurenciu do poskytovania služieb: Verejní predstavitelia si uvedomujú, že snaha poskytovať všetky služby nielenže odčerpáva verejné zdroje, ale tiež spôsobuje, že verejné organizácie prekračujú svoje možnosti, čím sa znižuje kvalita a efektívnosť služieb. Noví verejní predstavitelia bojujú proti tomuto trendu tým, že podporujú hospodársku súťaž medzi verejnými, súkromnými a mimovládnyimi poskytovateľmi služieb. Výsledkom je „vyššia efektívnosť, zlepšenie a prostredie, ktoré odmeňuje inovácie“ (Osborne - Gaebler 1992, s. 80 - 83).

4. Správa je zameraná na ciele, organizácie sa transformujú a zameriavajú sa na princípy: Verejní predstavitelia sa presvedčili, ako nadmerné vytváranie pravidiel v byrokratických organizáciách potláča inovácie a obmedzuje výkonnosť verejnej správy. Takáto tvorba pravidiel je ďalej podporovaná rigidnými systémami rozpočtovania a ľudských zdrojov. Naproti tomu noví verejní predstavitelia sa v prvom rade zameriavajú na poslanie skupiny - na to, o čo sa organizácia usiluje vo vnútri a navonok. Rozpočet, ľudské zdroje a ďalšie systémy sa potom navrhujú tak, aby odrážali cieľové zameranie (Osborne - Gaebler 1992, s. 110).

5. Správa sa orientuje na výsledky, financuje výsledky, nie vstupy: Verejní predstavitelia sú presvedčení, že správa vecí verejných by sa mala venovať dosahovaniu podstatných verejných cieľov alebo výsledkov, na rozdiel od sústredenia sa výlučne na kontrolu verejných zdrojov vynakladaných na dosiahnutie týchto cieľov. Súčasné systémy hodnotenia a odmeňovania sa zameriavajú najmä na finančnú efektívnosť a kontrolu, pričom sa len zriedkavo pýtajú, aké dopady sa dosiahli z každej verejnej iniciatívy. Noví verejní predstavitelia transformujú tieto systémy tak, aby boli viac orientované na výsledky - teda na zodpovednosť založenú na výkonnosti verejnej správy (Osborne - Gaebler 1992, s. 140 - 141).

6. Správa sa orientuje na zákazníka, na plnenie potrieb zákazníka, nie byrokracie: Verejní predstavitelia sa od svojich kolegov zo súkromného sektora naučili, že ak sa človek nezameria na zákazníka, občan nikdy nebude spokojný. Keďže zákonodarné orgány poskytujú väčšinu verejných zdrojov vládnym agentúram, tieto agentúry fungujú úplne slepo voči svojej zákazníckej základni.

Fungujú podľa svojich vlastných priorít a priorít, ktoré od nich požaduje zdroj financovania, namiesto toho, čo ich zákazníci skutočne potrebujú. Noví verejní poskytovatelia postavili tento systém na hlavu a majú slúžiť predovšetkým zákazníkovi (Osborne - Gaebler 1992, s. 166 - 167). 7. Podnikavá správa, ktorá radšej zarába ako miňa: Verejní poskytovatelia služieb čelia rovnakým fiškálnym obmedzeniam ako ich tradiční kolegovia, rozdiel je však v spôsobe, akým na ne reagujú. Namiesto zvyšovania daní alebo obmedzenia verejných programov, verejní predstavitelia hľadajú inovatívne spôsoby, ako urobiť viac s menšími zdrojmi. Zavedením motívu zisku napríklad pomocou poplatkov a platieb za verejné služby ako aj investíciami na financovanie budúcich iniciatív dokážu verejní poskytovatelia pridať hodnotu a zabezpečiť výsledky aj v podmienkach finančnej tiesne (Osborne - Gaebler 1992, s. 203 - 206).

8. Anticipačná správa, skôr prevencia ako liečba: Verejní predstavitelia sú už unavení z vynakladania zdrojov na programy na riešenie verejných problémov. Namiesto toho sa domnievajú, že hlavným záujmom by mala byť prevencia, zabránenie vzniku problému skôr, ako vôbec vznikne. Správa vecí verejných sa v minulosti pýšila poskytovaním služieb - tým, že dokázala predkladať iniciatívy zamerané na liečenie verejných problémov. Avšak, ako sa problémy postindustriálnej spoločnosti stávali zložitejšími, správa stratila schopnosť reagovať. Návratom k prevencii sa môžu stať verejné organizácie v budúcnosti opäť efektívnejšími a účinnejšími (Osborne - Gaebler 1992, s. 219 - 221).

9. Decentralizovaná správa, od hierarchie k participácii a tímovej práci: Verejní predstavitelia oceňovali úlohu, ktorú centralizované organizácie plnili v priemyselnom veku, keď uskutočnili kroky k profesionalizácii v oblasti verejnej správy. Éra hierarchických inštitúcií však už pominula. Pokrok v informačných technológiách, zdokonalené komunikačné systémy a nárast kvality pracovnej sily priniesli novú éru flexibilnejších, tímových organizácií. Rozhodovanie sa rozšírilo na všetkých, ktorí dokážu inovovať a určovať vysoko efektívne smery (Osborne - Gaebler 1992, s. 250 - 252).

10. Správa orientovaná na trh, podpora zmien prostredníctvom trhu: Verejní predstavitelia reagujú na meniace sa podmienky nie tradičnými prístupmi (akým je napríklad snaha kontrolovať celú spoločnosť), ale skôr inovatívnymi stratégiami zameranými na formovanie prostredia tak, aby umožnili pôsobenie trhových síl. Každá správa - celoštátna, regionálna alebo miestna - predstavuje trh ľudí, záujmov a sociálnych a hospodárskych síl. Verejní predstavitelia si uvedomujú, že tieto trhy zostávajú mimo kontroly akéhokoľvek jednotlivého politického orgánu. Preto sa ich stratégia sústreďuje na štruktúrovanie prostredia tak, aby trh mohol fungovať čo najefektívnejšie, čím sa zabezpečuje kvalita života a ekonomické príležitosti (Osborne - Gaebler 1992, s. 280 - 282).

K retrospektívnemu hodnoteniu NPM sa Ch. Hood vrátil v spoločnej štúdii s Guy Petersom v roku 2004 **Stredný vek nového verejného manažmentu: Vo veku paradoxov?** (*The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*). S určitou mierou skepsy sa pýtajú: „Prílišná dôvera v reformné opatrenia a neschopnosť predvídať vedľajšie alebo opačné účinky nie je v histórii vlády takmer žiadnym novým javom... Ak je paradoxom zdanlivá »normálnosť« NPM (ako súboru politicky motivovaných reforiem, ktoré mali tendenciu rozptyľovať pozornosť úradníkov strednej a vyššej úrovne, vytvárať obrovské množstvo papierovačiek a prinášali veľké nezamýšľané účinky), potom je to skutočnosť, že jej opatrenia sa zdajú byť oslobodené od takýchto vedľajších účinkov viac ako tie, ktoré boli prijaté pred približne storočím rozvoja vedy o správe a riadení. Je teda tento výsledok len ironickým svedectvom toho, že administratívna veda nedokázala dosiahnuť skutočný pokrok pri zlepšovaní kvality reformných návrhov, o ideologickom rozkole v rámci správnej vedy alebo o tom, že sa nepodarilo vďaka neochote reformátorov NPM plne zohľadniť dostupné vedecké poznatky? ... NPM mala niekoľko charakteristík. Tri z nich sú: náhodné prijatie nedostatočne podložených modelov, nezohľadnenie historických dôkazov a selektívny prístup k dôkazom a dokonca aktívny odpor voči učeniu v akomkoľvek zmysluplnom zmysle. Tieto tri vlastnosti spolu úzko súvisia a pravdepodobne všetky vyplývajú z ideologického charakteru veľkej časti hnutia NPM“ (Hood - Peters 2004, s. 277 - 278).

Naproti tomu ďalší z promotorov NPM **Patrick John Dunleavy** (1952 -) ešte v r. 1994 v štúdii **Od starej verejnej správy k novému riadeniu verejných vecí** (*From old public admini-*

stration to new public management), ktorej spoluautorom bol práve Ch. Hood, písal, že NPM sa ukázal ako pomerne trvalý a konzistentný zámer, ale aby vydržal, musí byť schopný prispôbiť sa rôznym spôsobom kritiky tým, že upraví svoj program a pokúsi sa identifikovať oblasti, v ktorých sú nedostatky metód NPM najvýraznejšie (Dunleavy - Hood 1994). V roku 2006 však už publikoval štúdiu **Nové riadenie verejnej správy je mŕtve - nech žije digitálna éra spravovania** (*New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*), v ktorej sa už píše: „Účinky nového verejného manažmentu v krajinách, kde je NPM ešte novinkou, sa stále prejavujú, ale táto vlna v súčasnosti v niektorých kľúčových krajinách, ktoré patrili k priekopníkom, sa už do značnej miery zastavila alebo zvrátila. Tento útlm odráža najmä kumuláciu nepriamych nepriaznivých účinkov na schopnosti riešiť sociálne problémy, pretože NPM radikálne zvýšil inštitucionálnu a politickú zložitosť. Pre súčasnú a ďalšiu vlnu zmien bude rozhodujúci celý rad zmien, zameraných na informačné technológie, orientovaných na témy reintegrácie, založených na potrebách a digitalizačných zmenách. Celkový pohyb zahŕňajúci tieto nové zmeny smeruje k "správe digitálnej éry" - **Digital-era governance** (DEG), ktorá zahŕňa reintegráciu funkcií vládnej sféry, prijatie na potreby orientovaných štruktúr a postupujúcu digitalizáciu administratívnych procesov. DEG ponúka možno jedinečnú príležitosť na vytvorenie autonómnej zmeny, a to v širokej škále úzko prepojených technologických, organizačných, kultúrnych a sociálnych účinkov. Existujú však alternatívne scenáre toho, do akej miery bude DEG rozpoznaná ako ucelený fenomén a úspešne implementovaná“ (Dunleavy - Margetts - Bastow - Tinkler, 2006, s. 467).

### 2.5.7 Teória verejnej voľby

V praxi sa NPM prejavil viacerými spôsobmi. V USA sa už v 70. rokoch rozšírila povinnosť verejného obstarávania. V Austrálii v r. 1982 - 1984 začali outsourcovať poradenské služby pre ústredné orgány. V Británii už v r. 1974 zredukovali počet stupňov miestnej správy, o desať rokov neskôr tu kulminovala vlna odštátňovania, decentralizácie a privatizácie. Vo Francúzsku po roku 1978 boli viaceré vládne orgány transformované na nezávislé správy atď. Vytváranie vládnych agentúr, realizujúcich z centrálnej úrovne výkon verejnej správy a „odľahčujúcich“ tým ministerské štruktúry, bol jedným z typických znakov uplatňovania NPM, pre ktorý sa dokonca začal používať názov „agentifikácia“ (Verhoest 2018). Najmä na miestnej úrovni (novozélandský Christchurch, holandský Tilburg atď.) sa presadzovalo chápanie občana ako klienta a verejnej správy ako služby (Konečný 1997), čo obsahovalo prvky odpolitizovania verejnej správy a zároveň prvky **teórie verejnej voľby** (*public choice*) a opätovného príklonu ku kritériám (ekonomickej) efektívnosti verejnej správy. Pod vplyvom tejto teórie sa teória verejnej správy v USA preorientovala z ťažiskovej orientácie z otázok byrokracie na orientáciu k otázkam poskytovania verejných statkov a služieb, čo viedlo aj k otvoreniu možnosti ich privatizácie (Holzer - Gabrielyan - Yang 2007, s. 62). Objavovali sa dokonca názory, že by teória verejnej voľby mala nahradiť teóriu verejnej správy (Thompson 2007, s. 1065).

Teória verejnej voľby pritom prešla svojim vývojom. Už v medzivojnovom období sa v radícii amerických behaviorálnych vied venovala určitá pozornosť problematike ľudského rozhodovania a tzv. racionálnej voľby. Monografia **Kennetha Arrowa** (1921 - 2017) **Spoločenská voľba a individuálne hodnoty** (*Social Choice and Individual Values*, 1951) znamenala vznik modernej teórie sociálnej voľby, ktorá je spojením sociálnej etiky a teórie hlasovania s ekonomickým nádyhom. Formálne „sociálna voľba“ vyjadruje to, ako vyplývajú spoločenské hodnoty zo súboru individuálnych hodnôt. Menej formálne každá sociálna voľba znamená zhodu napríklad na súbore zákonov prijatých „hlasovaním“, aj keď nie každý jednotlivec hlasoval za všetky tieto zákony. Normatívna teória sociálnej voľby sa postupne rozvíjala smerom k deskriptívno-vysvetľujúcej a prediktívnej teórii. Teória verejnej voľby čerpala pri svojom vzniku z jej výdobytkov a aplikovala tu rovnaké zákony, ktoré ekonómovia používajú na analýzu ľudského správania na trhu predpokladajúc, že ľudia sú motivovaní len vlastným záujmom. A hoci niekedy konajú určitým spôsobom, vychádzajúcim zo záujmu o blaho iných ľudí, dominantným stimulom správania sú ich



vlastné záujmy. Väčšinu prác v oblasti verejnej voľby možno považovať za použitie toho či iného modelu racionálnej voľby (Ostrom 2007, s. 1102 - 1103). Rozvoj tejto teórie sa spája napríklad aj s menom **Jamesa M. Buchanana** (1919 - 2013), ktorý preniesol metódy analýzy rozhodovania ľudí v trhovách podmienkach do podmienok politického rozhodovania vo verejnom sektore. Nešlo o normatívnu teóriu, ale o hodnotenie toho, nakoľko sa vie hospodárne rozhodovať štátna správa pri uspokojovaní verejných potrieb (Čepelová - Lachytová - Pčolinská 2019, s. 135 - 161).

Začiatkom 70. rokov minulého storočia takto **Vincent Ostrom** (1918 - 2012) vyzval na zmenu zamerania od byrokracie k decentralizovanému, rozptýlenému systému poskytovania služieb. Vo svojej vplyvnej knihe **Intelektuálna kríza vo verejnej správe** (The Intellectual Crisis in Public Administration, 1973) uviedol, že táto kríza je výsledkom snahy zlúčiť dve nezlučiteľné teórie, ktoré označil ako „byrokratická správa“ a „demokratická správa“. Predpokladal, že pluralitné systémy sú polycentrické, fragmentujú vládnu moc tak, aby každé centrum vyvažovalo ostatné a chránilo pred dominanciou niektorého z nich. Politickí ekonómovia podľa neho vidia túto otázku trochu inak ale analogicky. Uznávajú, že verejné orgány vo všeobecnosti nemajú disciplínu trhu, kde si spotrebiteľ môže slobodne vybrať z alternatív, môžu sa však zapojiť do „relatívne obmedzeného, ale otvoreného súperenia“ (Ostrom 1973, s. 20). „Na poskytovanie rôznych verejných statkov a služieb je možné využiť rôzne organizačné formy. Takéto organizácie môžu byť koordinované prostredníctvom rôznych multiorganizačných dohôd vrátane obchodovania a uzatvárania zmlúv s cieľom dosiahnuť vzájomné výhody, konkurenčné súperenie a rozhodovanie... Naopak, hierarchické usporiadanie verejných služieb by znížilo schopnosť veľkého administratívneho systému reagovať na rôzne preferencie občanov, pokiaľ ide o rôzne verejné statky a služby“ (tamtiež, s. 112). Verejnú správu si teda predstavoval ako pluralitný systém poskytovania služieb, množstvo demokratických rozhodovacích miest, ako aj rozptýlený systém administratívnej moci s prekrývajúcimi sa právomocami a roztrieštenými organizačnými modelmi. Zahnutím prác politických ekonómov do interpretácie verejnej správy manželia Ostromovci - Vincent Ostrom a **Elinor Ostromová** (1933 - 2012) tvrdili, že rozhodnutia o administratívnych politikách vo verejnej správe by mali zahŕňať záujem o hospodársku súťaž a alternatívne systémy poskytovania verejných služieb (Keller 2007, s. 22). „Keďže dopyt po verejných službách má v expandujúcej ekonomike tendenciu akcelerovať, vzťahy medzi rôznymi verejnými podnikmi budú vo verejnom živote USA nadobúdať čoraz väčší význam... Fungovanie systému verejných podnikov v rôznych verejných sektoroch si bude vyžadovať znalosti politických aj ekonomických procesov. Vedci z oblasti ekonómie, politológie a príbuzných behaviorálnych vied majú čím prispieť k pochopeniu štruktúry, správania a výkonnosti rôznych verejných sektorov, ktoré sú súčasťou systému verejných služieb“ (Ostrom - Ostrom 1965, s. 146).

## 2.5.8 Koncepcia post-NPM

V závere 80. rokov sa už „nové riadenie vecí verejných“ menilo len na „riadenie vecí verejných“, narastalo určité sklamanie z tejto koncepcie a na nejaký čas sa začala presadzovať **koncepcia post-NPM**. Podobne ako NPM, aj post-NPM bola len súborom (a nie systémom) vybraných reformných prvkov. Post-NPM sa však od NPM rozhodujúcim spôsobom líšil tým, zahŕňal už len reformy zamerané na zlepšenie koordinácie vertikálne medzi vládou a ostatnými aktérmi a horizontálne v zmysle koordinácie medzi agentúrami. Preto reformy post-NPM venovali pozornosť holistickému štýlu riadenia, zručnostiam presahujúcim hranice jednotlivých jednotiek verejnej správy a spoločným cieľom. Ich cieľom malo byť zlepšenie riadiacej kapacity centra. Predpokladalo sa, že štátni zamestnanci budú skôr manažérmi sietí a vedúcimi partnerstiev namiesto toho, aby boli čisto obchodnými manažérmi, ako to navrhoval model NPM (Klenk - Reiter 2019, s. 4).

Občiansky étos záveru 60. a začiatku 70. rokov v nasledujúcich rokoch prvej ropnej krízy posunuli do popredia aj v teórii verejnej správy liberalistické a trhové idey. Dochádzalo niekedy

až k živelnému aplikovaniu prvkov trhového prostredia do praxe verejnej správy (napr. outsourcovanie verejných služieb) bez nejakého teoretického zakotvenia, ktoré prišlo až v prácach **William A. Niskanena** (1933 - 2011), podľa ktorého „ekonomická teória doposiaľ nevytvorila teóriu maximalizácie byrokracie. V súčasnosti dominantným prístupom k verejnej správe je poskytnúť byrokratom, ktorí chcú z akéhokoľvek dôvodu pracovať efektívne, organizačnú štruktúru, informačný systém a analýzu. Tento prístup však neidentifikuje a výslovne nepovažuje za relevantné podmienky, za ktorých sú osobné ciele byrokracie v súlade s účinnosťou byrokracie“ (Niskanen 1968, s. 293). Byrokrat je podľa Niskanena racionálny ekonomický subjekt ako každý iný, ktorý sa snaží maximalizovať svoj úžitok, čiže mzdu, výhody úradu, verejnú povesť, moc, mecenášstvo, výstupy úradu, ľahkosť dosahovania výsledkov a jednoduchosť riadenia úradu (Niskanen 1971, s. 38), aj keď sa niektorí napriek tomu snažia slúžiť verejnému záujmu (tam tiež, s. 39). Na úrovni správania sa zamestnancov verejnej správy takto Niskanen formuloval myšlienky, ktoré sa na systémovej úrovni stali východiskami NPM.

„Úrady sú podľa Niskanena neziskové organizácie, ktoré sú väčšinou financované jednou kolektívnou organizáciou vo forme pravidelnej rozpočtovej položky alebo formou grantu. Financujúca kolektívna organizácia má pritom zdroje z daní alebo z iných povinných platieb. A práve spôsob financovania úradov a motivácie financujúcej organizácie považuje Niskanen za dôležitý faktor ovplyvňujúci správanie konkrétnych úradov. Niskanenov model správania úradov vychádza z nasledovného: Úradníci vo financujúcich organizáciách pripravujú návrh aktivít a rozpočet úradov, schvaľujú rozpočet, monitorujú metódy a výkonnosť financovaných úradov, menujú vedenie podriadených úradov a pod. Preto aktivity úradu do istej miery závisia od jeho vzťahu s predstaviteľmi financujúcej organizácie. Financujúca organizácia je zvyčajne závislá od služieb, ktoré poskytujú jednotlivé úrady, a úrady zvyčajne nemajú inú formu financovania... V rámci daných organizácií dochádza k vzájomnej výmene. Úrad sľubuje konkrétne aktivity a výstupy z daných aktivít za príslušný rozpočet. Hlavným rozdielom medzi výmennými vzťahmi v rámci úradov a výmennými vzťahmi s trhovou organizáciou je v tom, že úrad ponúka celkový výstup výmenou za rozpočet, zatiaľ čo trhová organizácia ponúka výstupy jej činnosti za ceny“ (Sičáková-Beblavá - Klimovský - Ondrušová - Jacko 2010, s. 26 - 27).

#### 2.5.9 Nové spravovanie vecí verejných - New Public Governance (NPG)

Koncept NPM, ale ani koncept post-NPM, nedosiahol (najmä na decentralizovanej úrovni) jednoznačné výsledky. Deväťdesiate roky 20. storočia sa potom v Spojených štátoch stali desaťročím veľkých zmien, najmä v tom, ako túto oblasť vnímala verejnosť a mnohí volení predstavitelia na všetkých úrovniach verejnej správy. Volení predstavitelia čoraz viac spochybňovali užitočnosť spolupráce s profesionálnymi úradníkmi. Táto skepsa bola zrejme najmä na celoštátnej úrovni. Na miestnej úrovni bola nevraživosť voči profesionálnym verejným zamestnancom menej intenzívna (Keller 2007, s. 28). V teórii prispel k riešeniu tohto problému **James H. Svara**, ktorý poukázal na to, že dichotómia je súčasťou komplexnejšieho rozdelenia funkcií. Svara vnímal štyri funkcie (poslanie, politika, správa a riadenie), ktoré sa vykonávajú v efektívnom vládnom systéme a dospel k záveru, že tieto funkcie boli v systémoch volených verzus menovaných orgánov verejnej správy zdieľané, čo je v rozpore s predpokladaným čistým oddelením dichotómii. Jednou z reakcií na čoraz viac antiprofesionálnu politiku boli potrebné lepšie inštrukcie pre profesionálnych zamestnancov verejnej správy (Keller 2007, s. 29).

Verejnú správu však od politiky reálne odčleniť, izolovať nemožno, lebo „rozsah a pôsobnosť tohto odlíšenia sú nejasné“ (Svara 2001, s. 176) a je to problém skôr praktický ako teoretický (tam tiež) - preto je tiež ťažké explicitne ho včleňovať do reforiem verejnej správy, ale skôr do jej každodennej realizácie. Práve v praxi riadenia verejnej správy je politický prvok stále prítomný, ba na najvyšších hierarchických úrovniach verejnej správy až dominantný. Tak ako všade inde, aj tu platí, že monopolizmus je škodlivý, ale ani pluralita politických vplyvov nemusí viesť k efektívnemu a odbornému výkonu verejnej správy. Doménou politických vplyvov by mal byť priestor

moci zákonodárnej a pokiaľ dochádza k prekryvaniu s mocou výkonnou (ktorá je nevyhnutným dôsledkom ich spolupráce tak pri tvorbe ako pri implementácii zákonov), nemalo by sa tak diať na úkor jej odbornosti, profesionality a efektívnosti a vzťah medzi nimi by nemal pripomínať dichotómiu.

*„Vzťah medzi volenými predstaviteľmi a administratívnymi správcami by sa dal považovať za jednoduchú interakciu medzi politickou kontrolou a profesionálnou nezávislosťou. Kontrola zahŕňa schopnosť určovať smerovanie a udržiavať dohľad, zatiaľ čo nezávislosť zahŕňa presadzovanie profesionálnej perspektívy pri tvorbe politiky a dodržiavanie profesionálnych noriem pri jej realizácii. Ak sa vzťahy vysvetľujú len v zmysle ... „perspektívy výmeny“, vzájomné pôsobenie týchto dvoch síl kontroly a nezávislosti by mohlo viesť k dominancii jednej z nich alebo k ich rovnováhe. Normatívna inštitucionálna perspektíva by však mala viesť k tomu, že úradníci sa snažia konať v zmysle noriem primeraného správania, ktoré umožnia, aby inštitúcie fungovali. Medzi tieto normy patria napr. recipročné hodnoty úcty k administratívnym správcom zo strany volených predstaviteľov a záväzkov zodpovednosti zo strany administratívnych správcov, ktoré dodávajú vzťahom rovnováhu. Dobré koncipované zákony o štátnej či verejnej službe sa v minulosti osvedčili pri dlhodobom pôsobení nielen pri ochrane zamestnancov v tomto type pracovno-právnych vzťahov pred politickými vplyvmi, ale aj ako významný prvok antikorupčných mechanizmov a pod.“ (Svara 2001, s. 197).*

K presadeniu nového konceptu nového spravovania vecí verejných (**New Public Governance**) prispelo aj uvoľnenie medzinárodného politického napätia na začiatku 90. rokov a s ním spojené určité uvoľnenie zdrojov, ale po skúsenostiach z predchádzajúceho vývoja zároveň s akcentom na zodpovednosť, transparentnosť, participáciu a predvídavosť.

„Governance“ alebo v preklade „spravovanie“<sup>117</sup> je oproti NPM a jeho trhovému spôsobu riadenia založené na riadení sieťami a na spolupráci medzi aktérmi v spoločnosti“ (Sičáková-Beblová - Klimovský - Ondrušová - Jacko 2010, s. 18). Zároveň sa tým definitívne začína éra tzv. **postweberiánskeho konceptu verejnej správy**, ktorý už nie je založený na hierarchickej, ale skôr **sieťovej štruktúre** verejnej správy, v čom možno vidieť prejav tých istých procesov v spoločnosti, ktoré viedli aj k vzniku teórie verejnej politiky. „Občania už neočakávajú len lacnú a profesionálne riadenú administratívu, ale aj takú, ktorá s nimi bude zaobchádzať ako so subjektmi a zapojí ich do procesu rozhodovania o dôležitých verejných otázkach, najmä o verejných výdavkoch. Rastie tlak na rozširovanie foriem spoločenských konzultácií, na vytváranie rôznych orgánov, výborov a komunitných rád, ktoré zaručujú účasť občanov na činnosti úradov a niekedy aj spolurozhodovanie o dôležitých otázkach. Namiesto univerzálneho regulátora, fungujúceho na základe príkazov a zákazov adresovaných občanom, sa administratíva stáva koordinátorom ich činnosti. Sieťový charakter správy vytvára nové výzvy. Keďže sa na plnení verejných úloh podieľa čoraz viac subjektov, je ťažšie identifikovať osoby zodpovedné za prípadné nezrovnalosti. Nie je tiež jednoduché zabezpečiť, aby občania mali rovnaký prístup k verejným službám a dostávali ich v rovnakej kvalite, keď za ich poskytovanie zodpovedá toľko subjektov s rôznym postavením. Objavuje sa aj potreba vytvoriť metódy a kanály komunikácie, výmeny informácií a dohôd medzi všetkými účastníkmi siete subjektov zapojených do plnenia verejných úloh“ (Sześciło 2014, s. 19).

Lester M. Salamon uvádza, že „ako každý nový prístup k takej starej téme, akou je verejná správa, aj »New Governance« nie je celkom nová. Skôr nadväzuje na bohatú históriu minulého myslenia, mení dôrazy a zahŕňa nové prvky, ale sotva nahrádza všetko, čo bolo predtým. Výsledkom je však nová syntéza. nová paradigma, ktorá lepšie sústreďuje prevládajúce skutočnosti a následne dáva väčší zmysel niektorým ústredným dynamickým charakteristikám“ (Salamon 2002, s. 9). A ako autor pokračuje: „Jadrom nového prístupu k správe vecí verejných je presun ťažiska v analýze politik a verejnej správy na charakteristické nástroje, prostredníctvom ktorých sa realizujú

<sup>117</sup> K otázkam prekladu najmä anglických pojmov z oblasti verejnej správy do slovenčiny pozri Nemec in Ongaro - Thiel 2018, s. 81 - 83.

verejné ciele. Tieto nástroje sa v posledných desaťročiach rozrástli čo do počtu aj rozsahu. Hlavným argumentom »New Governance« je, že sa tým zmenila povaha verejnej správy a model riešenia verejných problémov, a to zásadným spôsobom, ktorý sa však do existujúcich teórií a prístupov premietol len čiastočne. Toto zameranie na nástroje a technológie verejnej správy odlišuje New Governance od klasickej verejnej správy... Ako formuloval Woodrow Wilson, Max Weber. Frederick Taylor, Luther Gulick a iní, klasická teória predstavovala nový typ inštitúcie, demokratickú verejnú agentúru, ktorá by prekonala dva hlavné problémy, ktoré sa v americkom povedomí dlho spájali s vládou byrokraciou, t. j. nadmernú administratívu, zaujatosť špeciálnymi záujmami a neefektívnosť. Toto prekonanie sa malo dosiahnuť tromi hlavnými prostriedkami: po prvé, obmedzením exekutívnych agentúr na administratívu a nie na tvorbu politiky; po druhé, náborom zamestnancov na základe odbornej spôsobilosti, a nie politického vplyvu; po tretie, súborom »vedeckých« zásad riadenia, ktoré mali zabezpečiť efektívny výkon administratívnych prác. Hoci následná práca tieto myšlienky zdokonalila a rozpracovala, základné princípy zostali do veľkej miery nezmenené, pričom sa v myslení verejnej správy sústredili na verejnú správu ako predmet analýzy, ostro rozlišovali medzi verejným a súkromným sektorom, oddeľovali politiku a administratívu, uprednostňovali prísne línie administratívnej zodpovednosti a riadenia a kladli dôraz na zručnosti riadenia a kontroly“ (tamtiež, s. 9 - 10). Možno povedať, že koncepcia nového verejného spravovania významne posilnila demokratický a otvorený charakter verejnej správy.

Za predchodcu zavedenia konceptu NPG sa považuje **Harlan Cleveland** (1918 -2008) (Raczyńska - Krukowski 2020, s. 71 - 72), ktorý už v 70. rokoch 20. storočia predpovedal zmeny, ku ktorým malo dôjsť v oblasti verejnej správy. Vo svojej práci **Budúcnosť exekutívy: Príručka pre manažérov zajtrajška** (*The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, 1972) sa domnieval, že organizácie vo verejnej správe „už nebudú hierarchickými pyramídami s najväčšou skutočnou kontrolou na vrchole. Budú to systémy - prepletené siete vzťahov, v ktorých je kontrola voľná, moc rozptýlená a centrá rozhodovania sú pluralitné. »Rozhodovanie« bude čoraz zložitejším procesom multilaterálneho sprostredkovania vnútri aj mimo organizácie... Keďže organizácie budú horizontálne, spôsob ich riadenia bude pravdepodobne viac kolegiálny, konsenzuálny a konzultatívny. Čím väčšie problémy sa majú riešiť, tým väčší je počet osôb, ktoré ju môžu vykonávať“ (Cleveland 1973, s. 13). Predpokladal teda, že rozhodovacie procesy v týchto organizáciách budú zahŕňať nielen aktérov v rámci organizácie, ale aj aktérov z jej vnútorného prostredia, a to aj prostredníctvom verejných konzultácií (tam tiež, s. 12 - 13). Na rozdiel od NPM, ktoré síce vtiahli občana do verejnej správy ako jej „spotrebiteľa“, NPG ho transformuje do úlohy spolutvorcu a manažéri verejných organizácií začínajú venovať väčšiu pozornosť vyvíjajúcim sa potrebám spoločnosti a následne ich uprednostňovať v činnosti verejnej správy (Raczyńska - Krukowski, 2020, s. 6). Záujmy občana už jednoznačne dominujú nad záujmami administratívy a verejný záujem začína dominovať nad záujmom štátu. Aj Svetová banka prijala zásady NPG ako podmienku pre poskytovanie pomoci zo svojich zdrojov (Qawasmeh 2022, s. 26 - 27).

Významnou mierou tu prispelo všeobecné rozšírenie záujmu o občiansku participáciu na správe vecí verejných. Spomeňme aspoň amerického politológa **Sidneyho Verbu** (1932 - 2019), ktorý tvrdil, že otázky, ktoré majú do činenia s politickou participáciou, sa stali ústrednými v súčasnej americkej verejnej správe. Hlavné zameranie jeho záujmu možno zhrnúť do jednej otázky „Koho hlas počúva vláda?“, resp. do problematiky politickej participácie rôznych skupín. V roku 1963 spolu s G. Almondom publikovali knihu **Občianska kultúra. Politické postoje a demokracia v piatich krajinách** (*The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*). Spopularizoval myšlienku politickej kultúry - konceptu, ktorý zahŕňa celospoločenský charakter a spôsob, akým sa ľudia rozhodujú vládnuť - ako základného aspektu spoločnosti.

**Roderick Arthur William Rhodes** (1944 -) potom identifikoval tri fázy vývoja koncepcie nového spravovania vecí verejných: 1) *network governance* (spravovanie v sieťach), založené na využívaní trhových a kvázi trhových sietí na poskytovanie verejných služieb, kde je moc rozptýlená prostredníctvom sietí vzťahov; 2) *meta governance* (metaspravovanie), odkazujúce na dôležitú úlohu štátu, ktorý zabezpečuje koordináciu v sieti prostredníctvom vyjednávania, diplomacie a

riadiacich mechanizmov; 3) *interpretive governance* (interpretačné spravovanie), ktorého východiskom je uznanie potrieb účastníkov siete zo strany verejnej moci s cieľom zabezpečiť primerané opatrenia a stanoviť postupy a procedúry fungovania správy (Rhodes 2014, s. 34 - 41).

Napokon aj koncept New Public Governance našiel svoju teoretickú reflexiu, ktorá sa spája predovšetkým s menom **Stephena P. Osborna**. Vo vlastnom porovnaní NPA, NPM a NPG v ním editovanej monografii **Nové verejné spravovanie? Nové pohľady na teóriu a prax verejného spravovania** (*New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, 2010) konštatuje, že NPA kládla dôraz na byrokráciu, sústreďovala sa na politický systém a hodnotovo vychádzala z étosu verejného sektoru. NPM kládla dôraz na úlohu manažmentu a vychádzala z aplikácie teórie verejnej voľby, sústreďovala sa na organizačné otázky, na súťaživosť, efektivitu a trhové mechanizmy. Oproti tomu Osborne charakterizuje New Public Governance ako intelektuálny prístup, budujúci na inštitucionálnej teórii a teórii sietí podstatne viac ako na poznatkoch politológie či verejnej voľby a snaží sa prekonať nedostatočnú koordinovanosť praxe verejnej správy (Osborne 2010, s. 10).

V povojnovom období sa vývoj teórie verejnej správy v Amerike (najmä v USA) a v Západnej Európe uberal rôznymi smermi. Hoci v určitých obdobiach vykazoval veľa spoločného (osobitne v časoch, keď sa nielen na oboch stranách Atlantiku presadzoval New Public Management), všeobecne sa vývoj teórie verejnej správy v Európe stále viac udržiaval v kontakte s rozvojom právnych vied, zatiaľ čo americký vývoj sa spájal skôr s ekonomickými a manažérskymi teóriami. „V tomto kontexte boli tiež hospodárske zlyhania verejnej správy hodnotené [v Európe] skôr očami štátnika ako národohospodára“ (Pomahač 2011, s. 117). Otázkou je, či najmä v USA sa presadzujúci prúd „*reinventing government*“ možno priradiť skôr k prúdu New Public Management alebo skôr k prúdu New Public Governance.

#### 2.5.10 Nová verejná služba - New Public Service (NPS)

Kritika NPM vyústila v prvom desaťročí nového tisícročia do modifikácie tohoto konceptu do podoby konceptu **Novej verejnej služby** (New Public Service - NPS), ktorá sa stala novým pokusom o teóriu verejnej správy, zameranou na občana, spochybňujúc klientsku paradigmatu New Public Managementu. NPS sa zameriavala na demokratickú správu vecí verejných a na obnovu zodpovednosti verejnej správy voči občanom. Dvaja promótori tohoto myšlienkového prúdu - **Janet Vinzant Denhardtová** (1954 -) a **Robert B. Denhardt** (1942 -) - začínajú svoju prelomovú monografiu **Nová verejná služba** (*The New Public Service*, 2000) vetami: „Verejná správa by nemala byť riadená ako podnik, ale ako demokracia. V celej tejto krajine a na celom svete sa volení aj menovaní štátni predstavitelia riadia touto zásadou a vyjadrujú obnovený záväzok k takým ideálom, ako je verejný záujem, proces riadenia a rozširovanie demokratického občianstva. V dôsledku toho sa učia novým zručnostiam v oblasti tvorby a implementácie politík, uznávajú a prijímajú komplexnosť výziev, ktorým čelia, a správajú sa k svojim kolegom z verejnej správy a občanom s obnovenou dôstojnosťou a rešpektom“ (Denhardt - Denhardt 2007, s. 3). NPS predpokladá, že správcovia by mali byť sprostredkovateľom medzi občanmi a ich vládou, pričom sa zameriavajú na angažovanosť občanov v politických a administratívnych otázkach a opiera sa pritom o tieto princípy:

„1. Služte občanom, nie zákazníkom: Verejný záujem je výsledkom dialógu o spoločných hodnotách, a nie o súhrne individuálnych vlastných záujmov. Preto úradníci verejnej správy nereagujú len na požiadavky „zákazníkov“ ale skôr sa zameriavajú na budovanie vzťahov dôvery a spolupráce s občanmi a medzi nimi.

2. Hľadajte verejný záujem: Verejná správa musí prispievať k budovaniu kolektívnej, spoločnej predstavy o verejnom záujme. Cieľom nie je nájsť rýchle riešenia, ktoré by sa riadili individuálnymi rozhodnutiami. Ide skôr o vytvorenie spoločných záujmov a spoločnej zodpovednosti.

3. Dajte prednosť občianstvu pred podnikavosťou: Verejný záujem lepšie presadzujú verejní predstavitelia a občania, ktorí sa zaviazali zmysluplne prispievať k rozvoju spoločnosti, než podnikaví

manažéri, ktorí sa správajú, akoby verejné peniaze boli ich vlastné.

4. Myslite strategicky, konaťte demokraticky: Politiky a programy, v ktorých sa stretávajú verejné potreby, možno najefektívnejšie a najzodpovednejšie uskutočniť kolektívnym úsilím a procesmi spolupráce.

5. Uvedomte si, že zodpovednosť nie je jednoduchá: Verejní činitelia by mali dbať nielen na trh, ale aj na ústavu a zákony, spoločenské hodnoty, politické normy, profesionálne štandardy a záujmy občanov.

6. Služiť a nie riadiť: Je čoraz dôležitejšie, aby verejní činitelia využívali spoločné vedenie založené na hodnotách a pomáhali občanom formulovať a naplňovať ich spoločné záujmy namiesto toho, aby sa pokúšali kontrolovať alebo usmerňovať spoločnosť novým smerom.

7. Vážiť si ľudí, nielen produktivitu: Verejné organizácie a siete, na ktorých sa podieľajú, majú väčšiu šancu byť dlhodobo úspešné, ak budú fungovať prostredníctvom procesov spolupráce a spoločného riadenia založeného na rešpektovaní všetkých ľudí“ (Denhardt - Denhardt 2007, s. 42 - 43).

Efektivita, ktorá bola považovaná za „svätý grál“ ekonomického pohľadu na verejnú správu (Thompson 2007, s. 1063), tak prestáva byť dominantným kritériom hodnotenia verejnej správy. Ako uviedli zakladatelia tohto konceptu, „nová verejná služba nie je len najnovší výstrelok alebo technika riadenia. Je to skôr definícia toho, kto sme a prečo slúžime iným. Je to zásadná zmena poradia hodnôt. Tieto hodnoty neprijímame preto, že zvyšujú spokojnosť, motiváciu, udržanie, efektívnosť a služby a zlepšujú rozhodovanie (hoci by sme mohli tvrdiť, že k tomu vedú). Skôr, jednoducho konáme podľa týchto hodnôt, lebo veríme, že sú a vždy boli, neoddeliteľnou súčasťou demokracie“ (Denhardt - Denhardt 2007, s. 192).

#### 2.5.11 Dobré spravovanie - Good Governance

Od polovice 60. rokov sa koncept občianskej spoločnosti premietol do celého radu parciálnych nástrojov, v ktorých sa zvyšovala ústretovosť verejnej správy. Zároveň sa cez **reinventing government** opätovne zintenzívnili proces približovania amerického a európskeho konceptu v teórii verejnej správy, ktorý sa už výraznejšie prejavoval v niektorých krajinách (napríklad vo Veľkej Británii a v Írsku) už vo fáze New Public Governance a ktorý vyústil do teoretického ale už aj v praxi aplikovaného konceptu dobrého spravovania.

Koncept **Good governance**, ako ho definoval **Daniel Kaufmann** (1950 - ) a jeho kolegovia **Aart Kraay** (1966 - ) a Pablo Zoido-Lobaton na prelome tisícročí, zahŕňa celý rad princípov ako zodpovednosť, transparentnosť, efektívnosť, účinnosť, právny štát a participáciu občanov, ktorých spoločným menovateľom je práve ústretovosť. V práci s názvom Otázky spravovania publikovali empirické dôkazy o silnom vzťahu medzi lepším spravovaním a lepšími rozvojovými výsledkami (Kaufmann, Kray & Zoido-Lobaton 1999), ktoré aktualizovali v ďalších rokoch.

Európska komisia v Bielej knihe o spravovaní definovala v r. 2001 tieto zásady dobrého spravovania:

□ Otvorenosť znamená, že administratívne inštitúcie by mali byť čo najtransparentnejšie pre občanov a verejnosť.

□ Participácia je široká účasť verejnosti na administratívnej činnosti, na všetkých úrovniach orgánov verejnej správy (viacúrovňové partnerstvo) a na všetkých hlavných fázach realizácie verejnej politiky (t. j. počas programovania, implementácie a monitorovania).

□ Efektívnosť sa vzťahuje na zlepšenie administratívnych kapacít (kapacity štátu) v zmysle účinného a efektívneho (t. j. bez zbytočného odkladu) vykonávania verejnej politiky cieľov verejných politík. Toto kritérium dobrej správy vecí verejných zahŕňa dve ďalšie zásady:

◦ proporcionalitu, ktorá znamená, že nástroje poskytovania verejných služieb a politík budú primerané zamýšľaným cieľom a teda budú realizované optimálnym a nákladovo efektívnym spôsobom;

◦ zásadu subsidiarity, podľa ktorej sú opatrenia vyššej úrovne správy len pomocné voči opatreniam nižších úrovní správy, a preto ich nenahrádzajú.

□ Zodpovednosť znamená presné vymedzenie zodpovednosti jednotlivých inštitúcií a najmä zabezpečenie oddelenia moci medzi zákonodarnou a výkonnou.

□ Koherencia je integrácia riadenia rôznych verejných politík, a to tak európskych a vnútroštátnych, ako aj medzi rôznymi úrovňami verejnej moci (Commission 2001).

Mandelkernova správa pre Európsku komisiu navrhla v r. 2001 akčný plán, na ktorý nadviazali inštitúcie EÚ a stanovila na tento účel týchto sedem základných zásad dobrého spravovania:

1) *Nevyhnutnosť (necessity): Táto zásada vyžaduje, aby pred uvedením nových právnych predpisov do platnosti zodpovedné verejné orgány posúdili, čo je potrebné riešiť v danej problematike. Táto požiadavka znamená porovnanie relatívnej účinnosti a oprávnenosti rôznych nástrojov (právnych predpisov, poskytovanie informácií, finančných stimulov a zmlúv medzi štátnymi orgánmi a hospodárskymi alebo sociálnymi partnermi) vo svetle sledovaných cieľov.*

2) *Primeranosť (proportionality): Každá legislatíva musí byť vyvážená medzi výhodami, ktoré prináša, a súvisiacimi obmedzeniami. Rôzne nástroje regulácie (právne predpisy na úrovni primárneho a sekundárneho práva, rámce, koregulácia atď.) umožňujú orgánom verejnej moci konať rôznymi spôsobmi v závislosti od cieľov, ktoré chcú dosiahnuť. Pri výbere uplatniteľných legislatívnych nástrojov treba vybrať tie, ktoré sú najviac primerané cieľom, ktoré sa majú dosiahnuť.*

3) *Subsidiarita (subsidiarity): Zásada subsidiarity má zabezpečiť, aby sa všetky rozhodnutia prijímali na úrovni, ktorá je najbližšie k občanom.*

4) *Transparentnosť (transparency): Má za cieľ zlepšiť kvalitu právnych predpisov zvýšením ich účinnosti pri identifikácii nepredvídaných dôsledkov, pričom sa zohľadňujú perspektívy všetkých zainteresovaných strán v rozhodovacom procese. Proces by nemal byť obmedzený len dovnútra orgánov verejnej moci. Účasť a konzultácie so všetkými zainteresovanými stranami alebo zainteresovanými stranami pred počiatočnou fázou návrhu je základom zásady transparentnosti. Samotná účasť by mala byť organizovaná takým spôsobom, aby bol všetkým zaručený široký a rovnaký prístup ku konzultáciám. Podstatné časti obsahu konzultácií by mali byť zverejnené.*

5) *Predvídateľnosť (accountability): Orgány verejnej moci zodpovedné za reguláciu a legislatívu musia zohľadňovať uplatniteľnosť regulácie. Všetky dotknuté zainteresované strany by mali byť schopné jasne identifikovať orgány verejnej moci, ktoré sú pôvodcami rôznych politík a nariadení, ktoré sa na ne vzťahujú. V prípade potreby by mali mať všetci dotknutí možnosť informovať orgány verejnej moci o ťažkostiach pri vykonávaní a uplatňovaní týchto politík a z nich vyplývajúcich právnych predpisov, aby boli zmenené alebo revidované.*

6) *Prístupnosť (accessibility): Konzistentná a zrozumiteľná právna úprava, ktorá je prístupná každému, komu je určená, je nevyhnutnosťou, ak sa má správne vykonávať a uplatňovať. Prístupnosť by sa mala skúmať vo vzťahu ku každému jednotlivému právnemu predpisu, ale zároveň by sa mala rešpektovaná všeobecná zásada, že používateľom bude vždy poskytnutý úplný, komplexný právny rámec. Zásada prístupnosti si môže vyžadovať osobitné úsilie zo strany príslušného orgánu verejnej správy, napríklad pri zameraní sa na osoby, ktoré majú na základe svojej situácie ťažkosti pri uplatňovaní svojich práv.*

7) *Jednoduchosť (simplicity): Cieľom je, aby sa všetky právne predpisy dali jednoducho uplatňovať a aby boli ľahko pochopiteľné. Je to základný predpoklad na to, aby občania mohli účinne využívať práva, ktoré sú im priznané. Právna úprava by mala byť len tak podrobná, ako je to nevyhnutne potrebné, a tak jednoduchá, ako je to čo najjednoduchšie možné (Mandelkern 2001).*

Napriek určitým rozdielom v chápaní princípov dobrého spravovania môžeme

konštatovať, že tento teoretický koncept smeruje oproti predchádzajúcim teoretickým konceptom oveľa viac ku kvalitatívnym charakteristikám výkonu verejnej správy a menej si kladie ciele v oblasti organizačných či manažérskych charakteristik.

Možno konštatovať, že koncept dobrého spravovania dominuje ako interretačný a hodnotiaci rámec pre verejnú správu v súčasnosti v celej demokratickej Európe.

Ak akceptujeme, že znakmi good governance sú spravodlivosť, transparentnosť, efektívnosť, výkonnosť, zodpovednosť a participatívnosť (Hendrych a kol. 2014, s. 53), potom je evidentné, že kritériálne pokrytie skúmania takejto verejnej správy musí vykazovať vysokú mieru interdisciplinarít.

## 2.5.12 Behaviorálna verejná správa (BPA)

Po tom, čo Herbert Simon v roku 1947 svojou publikáciou **Administratívne správanie** (Administrative Behavior) výraznejšie prepojil problematiku verejnej správy s psychologickými vedami, prebehla v roku 1952 zaujímavá diskusia s Dwight Waldom o vzťahoch medzi behaviorálnou a inštitucionálnou verejnou správou v časopise American Political Science Review (Mohr - Davis 2023), ale až v posledných desiatich rokoch sa téma administratívneho správania stala opäť predmetom záujmu teórie verejnej správy. Využívanie teórií a metód psychologických vied sa javí naďalej ako zaujímavé doplnenie či rozšírenie klasických teórií verejnej správy.

K sformovaniu behaviorálnej verejnej správy výrazne prispeli **Richard H. Thaler** (1945 -) a **Cass R. Sunstein** (1954 -) prostredníctvom konceptu "nudge" (pozitívny podnet, postrčenie). Tento koncept predstavili vo svojej knihe **Nudge: Zlepšenie rozhodovania o zdraví, bohatstve a šťastí** (Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness) z roku 2008: zamerali sa v nej na to, ako malé zmeny vo verejnej správe môžu ovplyvniť rozhodovanie ľudí bez toho, aby obmedzovali ich slobodu voľby. Tento prístup sa snaží pomôcť ľuďom robiť lepšie rozhodnutia pre ich zdravie, financie a celkovú pohodu (Thaler – Sunstein 2008).

Najvýznamnejší reprezentant tohto smeru v Európe **Stephan Grimmeliikhuijsen** (1984 -) už v roku 2017 napísal, že „behaviorálna verejná správa je analýzou verejnej správy z pohľadu mikroúrovne správania sa a postojov jednotlivcov na základe poznatkov psychológie o správaní jednotlivcov a skupín“ (Grimmeliikhuijsen - Jilke - Olsen - Tummers 2017, s. 45). Zaoberá sa napríklad otázkami, ako možno usmerňovať správanie občanov vo vzťahoch s verejnou správou, vrátane vhodných postupov pri vykonávaní rôznych administratívnych úkonov: poznanie toho, ako sa jednotlivec rozhoduje pri týchto úkonoch, umožňuje uskutočňovať aj zmeny vo verejnej správe tak, aby bola čo najúčinnnejšia. Analýzou neefektívnych postupov a testovaním postupov efektívnych možno dospieť k takým zmenám vo verejnej správe, ktoré ju robia ústretovou, prístupnou, ponúkajúcou alternatívy výberu, vyhovujúce špecifikám jednotlivca. „Behaviorálnu verejnú správu môžeme identifikovať ako vetvu behaviorálnej ekonómie a verejnej správy, ktorá sa orientuje na uplatňovanie experimentálnych prístupov a poznatkov zo psychológie na zvyšovanie účinnosti verejných politík, kvality a dostupnosti služieb a kvality spravovania vecí verejných z perspektívy správania občana, z takzvanej mikroúrovne“ (Sloboda 2022, s. 15). Verejná správa by z hľadiska požiadaviek behaviorálnej verejnej správy mala byť jednoduchá (vyžadujúca od občana minimum krokov), atraktívna, včasná, časovo primeraná a sociálna, rešpektujúca špecifiká občanov (Sičáková-Beblavá - Sloboda - Pavlovský - Burič 2020, s. 45 - 51). Na druhej strane môže individuálne správanie ovplyvňovať normy a pravidlá, ktoré formujú inštitúcie.

„Charakteristickým znakom behaviorálnej verejnej správy je skúmanie verejnej správy z pohľadu mikroúrovne s dôrazom na psychologické aspekty ľudského správania“ (Bertelli - Riccucci 2022, s. 1). Aj keď niektorí autori varujú pred možnosťou rozštiepenia verejnej správy na mikro a makroúroveň (Moynihan 2018), nevníname to ako reálne riziko najmä preto, že napätia medzi inštitucionálnou a behaviorálnou perspektívou verejnej správy, ktorá akoby bola v pozadí tohto štiepenia, sú prirodzenou súčasťou vývoja teórie verejnej správy už v dlhšom časovom horizonte.



Diskusia ktorú začali Simon a Waldo, sa vlastne aktuálne ešte len rozbieha a sústreďuje sa najmä na otázky, týkajúce sa úlohy inštitúcií pri ovplyvňovaní správania v priestore verejnej správy a opačne, ako môže individuálne správanie ovplyvňovať formovanie inštitúcií (Bertelli et al. 2022).

### 2.5.13 Neoweberiánsky štát<sup>118</sup>

Neoweberiánsky štát je pojem, ktorý sa objavoval v politologickej literatúre už v 80. rokoch minulého storočia (Nordlinger - Lowi - Fabbrini 1988 a pod.), ale až po druhom vydaní práce **Christophera Pollita** (1946 - 2018) a **Geerta Bouckaerta** (1949 -) **Reforma verejnej správy: Komparatívna analýza** (Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2004) sa problematika oživila. Pollitt a Bouckaert vychádzali z identifikácie pôvodných weberovských prvkov, za ktoré považovali:

- potvrdenie úlohy štátu ako hlavného sprostredkovateľa riešenia nových problémov globalizácie, technologických zmien, demografických zmien a enviromentálneho ohrozenia;
- opätovné potvrdenie úlohy zastupiteľskej demokracie (centrálnej, regionálnej a miestnej) ako legitimizačného prvku štátneho aparátu;
- opätovné potvrdenie úlohy aktualizovaného a modifikovaného správneho práva;
- zachovanie základných princípov vzťahov medzi občanom a štátom, vrátane rovnosti pred zákonom, právnej istoty a dostupnosti špecializovanej právnej kontroly činnosti štátu;
- zachovanie myšlienky verejnej služby, vrátane jej osobitného postavenia. Za prvky neoweberiánskeho konceptu považovali:
- posun od vnútornej orientácie na byrokratické pravidlá k vonkajšej orientácii, orientáciu na uspokojovanie potrieb a záujmov občanov. Primárnou cestou nie je využívanie trhových mechanizmov (aj keď môžu byť občas vhodné), ale vytvorenie profesionálnej kultúry kvality a služieb;
- doplnenie (nie nahradenie) úlohy zastupiteľskej demokracie priamym zastúpením občanov;
- modernizácia príslušných zákonov za účelom podpory väčšej orientácie na dosahovanie výsledkov a nie iba na správne dodržiavanie postupov. Môže sa to prejavovať v prechode od kontroly ex ante ku kontrole ex post, ale nie úplne a v žiadnom prípade nie je možné upustiť od kontroly ex post (Pollitt - Bouckaert 2004, porovnaj tiež Lynn 2008).

Toto oživenie bolo zároveň reakciou na skúsenosti s NPM a trhovým prístupom k verejnej správe a s NPG so sieťovým modelom. Neoweberiánsky štát otvára priestor pre návrat k väčšej zodpovednosti štátu a zdôrazňuje úlohu, ktorú tu zohrávajú štátni zamestnanci. Neoweberiánsky štát zároveň zdôrazňuje potrebu účinných a kvalitných služieb občanom, preto úplne neodmieta kritériá hospodárnosti a efektívnosti, ale zdôrazňuje, že riadenie výkonnosti by sa malo vykonávať zodpovedne (Torfing - Andersen - Greve - Klausen 2020).

### 2.5.14 Tendencie vo vývoji teórií verejnej správy

Vývoj teórie verejnej správy zosummarizoval mexický autor s pozoruhodnou orientáciou v tejto problematike na oboch stranách Atlantiku Omar Guerrero Orozco pomocou desiatich charakteristík:

1. veda o verejnej správe prešla oscilačným procesom formovania ako vedná disciplína. Jej vývoj bol vždy progresívny, napriek vzostupom a pádom, pri ktorých si krajiny v postupných etapách odovzdávali štafetu, akonáhle sa národná epocha rozvoja vyčerpala. Z Nemecka a Francúzska k Španielsku postupne k Spojeným štátom a Veľkej Británii, kde napokon štafetový beh vyvrcholil, skonsolidoval sa a dosiahol vyspelosť a relatívnu univerzálnosť;

<sup>118</sup> Objavujú sa však aj pochybnosti o presnosti tohto označenia, nakoľko je otázne, či jeho autori skutočne nadväzujú na Weberovo chápanie štátu ako inštitúcie a ako ideálneho typu modernej byrokracie (Treiber 2022, s. 179).

2. veda o verejnej správe, ako aj jej príbuzné disciplíny, boli predmetom mnohých výskumov, ako je to zrejmé aj z početnej literatúry;
3. veda o verejnej správe má od svojho vzniku v sebe aspekt teórie a praxe a väčšina jej tvorcov ju chápala ako protilátku proti zlu byrokratizácie, improvizácie a rutiny, teda skôr ako aplikovanú vedu;
4. veda o verejnej správe sa rozšírila do mnohých krajín sveta, pričom v každej krajine sa objavili jej „lokálne“ verzie, čo by však nemalo brániť jej relatívne univerzálnemu napredovaniu;
5. všade sa zdôrazňoval skôr technický a opisný aspekt verejnej správy a postupom času mali teoretické úvahy skôr tendenciu zaniknúť: produkcia literatúry sa obmedzila na príručky opisujúce organizáciu a fungovanie domácej verejnej správy v daných historických momentoch;
6. veľké historické bohatstvo vedy o verejnej správe bolo zanedbané v prospech rozvoja technického jazyka, ktorý je vlastný organizácii a fungovaniu administratívnych inštitúcií. V dôsledku toho došlo k ochudobneniu jazyka vedy v prospech čisto aplikačného jazyka;
7. krajiny, ktoré boli kolískou vedy o verejnej správe, ju prestali rozvíjať v prospech správneho práva. Ich miesto zaujali Spojené štáty americké, teda krajina, ktorých vedecký vývoj v oblasti správy bol oneskorený, no ktorý následne v tejto krajine rýchlo akceleroval. Zároveň tu však disciplína čoskoro strácala svoje univerzálne charakteristiky, počnúc opustením pojmu „veda“ vo svojom názve a nahradzujúc ho pojmom „manažment“ s tendenciou splynutia s manažmentom súkromných podnikov;
8. v dôsledku toho sa z asimilácie verejnej správy a riadenia súkromných podnikov popri veľkých autoroch teórie verejnej správy vynorili prakticky orientovaní autori, ktorí kultivovali súkromný manažment, ako napríklad Frederick Taylor a Henri Fayol, aby sa čoskoro stali lídrami na scéne verejnej správy. Tento manažérsky však oslabil rozvoj teórie verejnej správy a posilnil jej praktické prístupy. Keďže Spojené štáty sa stali vo svete v prvej polovici 20. storočia dominantnou krajinou v skúmaní verejnej správy, jej obzor sa začal zužovať;
9. napriek vyššie opísanému stavu sa v niektorých krajinách objavil inovačný proces, ktorý možno charakterizovať ako vedeckú rehabilitáciu verejnej správy. Charakterizuje ho ústup od čisto technických a praktických prístupov v prospech rozvoja vedeckého charakteru verejnej správy a obnovenie intelektuálnych koreňov tejto disciplíny;
10. vedy o verejnej správe začali brať do úvahy nielen súčasnú situáciu, ale aj vedeckú kvalitu, ktorú náš predmet kedysi mal, a vydali sa na cestu obnovy a zveľadňovania, ktorá ho vrátila na jeho právoplatné miesto (Guerrero Orozco 2009, s. 74 - 76).

Hoci nie vo všetkých detailoch zaujímame celkom identický pohľad, považujeme toto zosumarizovanie za veľmi výstižné. Pre naše potreby však potrebujeme ešte zosumarizovať, ako sa postupne vplyv jednotlivých vied premietol do interdisciplinárnych charakteristík teórie verejnej politiky, čomu sa budeme venovať v ďalšej kapitole.

### 3 TEÓRIA VEREJNEJ SPRÁVY AKO INTERDISCIPLINÁRNA VEDA

Na základe historického exkurzu do vývoja teórie verejnej správy môžeme teraz analyzovať, ako sa historicky rôzne vedy podieľali na sformovaní toho, čo je dnes obsahom teórie verejnej správy, aký je vlastne vzťah týchto vied k teórii verejnej správy a v čom teda spočíva tvrdenie, že teória verejnej správy je samostatnou a pritom skutočne interdisciplinárnou vedou.

Pristavme sa na chvíľu pri pojme interdisciplinarita, resp. jeho rozdielu oproti pojmu **multidisciplinarita**. Ako uvádza M. Bednáriková: „termínom multidisciplinarita (mnohodborovosť) sa označuje fenomén kumulácie poznatkov z jednotlivých vedných disciplín, pričom objekty ich výskumu sa navzájom neprelínajú a výsledný výstup multidisciplinárneho skúmania má len aditívny, a nie integratívny charakter. Multidisciplinarita len konštatuje mnohosť, početnosť disciplín, ktoré participujú na štúdiu rovnakého predmetu, pričom vôbec neproblematizuje povahu a kvalitu vzťahov medzi nimi.

Špecifické perspektívy vedných disciplín sú postulované ako komplementárne, ich hranice zostávajú zachované ... Interdisciplinárny prístup predstavuje syntézu dvoch alebo viacerých vedných disciplín, ktorá vedie k etablovaniu nového vedeckého diskurzu, pričom poznanie, ktoré z neho vyplynie, má integratívny charakter“ (Bednáriková 2013, s. 19 - 20). Môžeme vysloviť názor, že väčšina prác, venovaných teórii verejnej správy, ktoré boli výsledkom kolektívov autorov s rôznou odbornou orientáciou, má práve skôr charakter multidisciplinárny ako interdisciplinárny.

Gerrit van der Waltd posúva tento rámec ešte ďalej, smerom ku transdisciplinarite: „Keď disciplíny spolupracujú a integrujú svoje poznatky pri skúmaní konkrétneho objektu, tento proces sa označuje ako interdisciplinarita. Vďaka takejto spolupráci vzniká nový poznatok, ktorý by mohol viesť k **transdisciplinarite** - prekračovaniu tradičných domén poznania jednotlivých disciplín. To by v konečnom dôsledku mohlo viesť k zrodu nových disciplín. Prvky poznatkov, ktoré sú sa vytvárajú vďaka interdisciplinárnej spolupráci a integrácii, by sa mohli vysledovať späť k pôvodným disciplinám, ktoré sa podieľali na tomto študijnom úsilí. Transdisciplinárne konštruovanie znalostí by sa teda mohlo považovať za univerzum alebo väčší celok disciplinárnych znalostí, ale neobmedzuje sa len na tento celok ... Keď sa pri štúdiu určitých objektov alebo javov spoja sily jednotlivých disciplín, môžu sa prejaviť konflikty konkurenčných paradigiem, výskumných tradícií, epistemológií a spôsobov myslenia ... Takáto spolupráca a integrácia disciplín je známa ako interdisciplinarita. Interdisciplinarita sa teda vzťahuje na úsilie o poznanie konštrukciu a tvorbu, na ktorých sa podieľa viac ako jeden vedný odbor. Predpona »inter-« znamená »medzi, alebo vzájomne« a naznačuje výmenu. Interdisciplinarita teda zahŕňa spojenie dvoch alebo viacerých akademických oblastí do jednej disciplíny a prekračuje tradičné hranice medzi disciplínami. Tento typ interdisciplinárnej spolupráce sa líši od »multidisciplinarity«, ktorá zahŕňa samostatné vstupy jednotlivých disciplín bez ich vzájomnej interakcie a integrácie“ (Waltd 2014, s. 121 - 122).

Erik-Hans Klijn a Ig Snellen sa zase pokúsili aplikovať na skúmanie verejnej správy teóriu **komplexity**: „Dobрым spôsobom, ako sa pokúsiť posúdiť užitočnosť konceptov z teórie complexity v oblasti verejnej správy je nielen rozpracovať tieto koncepty, ale aj hľadať existujúce koncepcie vo verejnej správe a zistiť, kde sa myšlienky zhodujú, môžu navzájom zlepšiť alebo kde poskytujú odlišné perspektívy. Na tento účel, prepojenie medzi rôznymi teóriami a myšlienkami v odbore verejnej správy a tromi piliermi: nelineárnou dynamikou, samoorganizáciou a koevolúciou“ (Klijn - Snellen 2009, s. 17). „Teória complexity tvrdí, že nelineárna dynamika je výsledkom interakcií a vzájomného prepojenia jednotlivých činiteľov v rámci systému alebo mimo neho. V istom ohľade to nie je veľmi nová myšlienka, pretože väčšina existujúcich teórií, aspoň v spoločenských vedách, zdôrazňuje zložitosť ako výsledok vzájomného prepojenia. V skutočnosti väčšina teórií sociálnych vied zdôrazňuje, že relatívne autonómni aktéri (jednotlivci, skupiny a organizácie, ktoré môžu konať ako celok) sú navzájom prepojení a môžu ovplyvňovať jeden druhého ale vznikajú interakčné vzorce, ktoré sa vyskytujú vo väčšej jednotke aktérov (t. j. v systéme)“

(tam tiež, s. 24). „Ak sú systémy vnímané ako samoorganizujúce sa, ale aj samo sa obnovujúce, potom sa javí, že majú svoju vlastnú dynamiku a sú schopné reagovať na prostredie vlastným spôsobom. To znamená, že sú do určitej miery uzavreté voči vonkajším subjektom alebo vonkajším tlakom, alebo že na tieto tlaky aspoň reagujú vlastným spôsobom“ (tam tiež, s. 28). „Koevolúciu potom možno opísať ako evolúciu jednej oblasti alebo entity, ktorá čiastočne závisí od evolúcie iných príbuzných entít, alebo že jedna entita sa mení v kontexte inej či iných ... Koevolúcia nemusí byť súvislou udalosťou, ktorá prebieha súčasne. Vo väčšine prípadov pôjde o jav, ktorý možno pozorovať v kratších alebo dlhších procesoch, môže sa odohrávať na všetkých úrovniach a stupňoch. Koevolúcia teda poskytuje perspektívu veľkého množstva vzájomne prepojených interakcií a vzťahov, ktoré sa navzájom priamo i nepriamo ovplyvňujú“ (tam tiež, s. 29 - 30). Zdá sa, že aplikovanie princípu komplexity na teóriu verejnej správy, zatiaľ presahuje aktuálne reálne možnosti jej rozvoja.

A napokon H. Cleveland pripája ešte jeden možný koncept, keď píše, že jediným skutočným interdisciplinárnym nástrojom pre skúmanie verejnej správy je „**synoptický pohľad z jednej integrujúcej mysle**“ (Cleveland 1979, s. 306), čo je nášmu prístupu asi najbližšie.

Rešpektujúc všetky tieto kritériálne koncepty a bez úmyslu vyhovieť všetkým alebo ktorémukoľvek z nich jednotlivo, pokúsime sa v tejto kapitole vysvetliť náš pohľad na interdisciplinárny charakter teórie verejnej správy, pričom aj terminologicky ostaneme pri pojme „interdisciplinarita“.

Interdisciplinarita sa pritom pripisuje nielen teórii verejnej správy, ale aj iným konceptom skúmania verejnej správy: Napríklad správna veda je tiež považovaná za interdisciplinárnu vedu, pretože „využíva poznatky a metódy iných vedných odborov, ktoré aplikuje na predmet svojho záujmu“ (Hendrych a kol. 2014, s. 39). Ak si však všimneme, aké metódy sociologického výskumu správna veda používa (pozorovanie, dotazovanie, analýzu písomností, experiment) (tam tiež, s. 44 - 46), vidíme, že ide len o fragment škály sociologických techník, ktoré v uvádzanej argumentácii chýbajú napríklad znaky kvantitatívne uplatňovaných metód, typických pre sociologické zobecňovanie.

K charakteru správnej vedy ako interdisciplinárnej vedy píše R. Pomahač: „Ak skúma problém verejnej správy napríklad ekonóm, politológ a právnik, ide najčastejšie o multidisciplinárnu aktivitu, pri ktorej sa každý odborník usiluje povedať to svoje a presvedča ostatných, že jeho pohľad je dôležitý, a preto nesmie zapadnúť, takže vzniká viac či menej súdržná mozaika analýz a záverov. Odborníci z rôznych odborov sa však môžu dohodnúť, že nebudú dávať najavo svoju pôvodnú odbornosť a že sa sústreďia na problémy, ktoré rieši tak alebo onak niekoľko odborov zároveň, čiže na prekrývajúce sa oblasti svojich vlastných odborov. V správnej vede sa to potom napríklad prejaví tam, kde sú v centre pozornosti systémové otázky, organizačné štruktúry, informácie, financovanie či rozhodovacie procesy, ktorými sa napokon zaoberajú skoro všetci, čo píšú o verejnej správe. V takomto prípade, najmä pokiaľ sa výskum darí a výsledky svojou kvalitou presahujú to, čo obsahoval výskum prekrývajúcich sa oblastí vo vnútri jednotlivých odborov, hovoríme skôr o transdisciplinárnej ako o multidisciplinárnej spolupráci. Medziodborové, čiže interdisciplinárne skúmanie, by malo byť ešte trochu iné. Interdisciplinarita vo vlastnom zmysle slova, by sa mala pohybovať predovšetkým na rozhraní už rozvinutých odborov. Mala by ponechať ekonómii jej chápanie verejnej správy a nemala by meniť verejnú správu ako kľúčový pojem správneho práva, rozvíjaný juristami“ (Pomahač a kol. 2013, s. 1 - 2).

Diskusie o postavení a charaktere teórie verejnej správy zhrnula M. Adamcová do troch okruhov:

*„Prvú skupinu tvoria názory, podľa ktorých problémom nie je určenie, čo je verejná správa ako sociálna kategória a aká je jej funkcia v spoločnosti a štáte. Skôr sa jedná o voľné spájanie prístupov, teórií týkajúcich sa verejnej správy, škôl myslenia a paradigiem, pri ktorých sa nedá určiť nejaký spoločný súbor hodnôt, cieľov a praktík, ktoré by sa mohli použiť pri definovaní verejnej správy. Práve takéto vedecké poznávanie jednotlivých stránok či zložiek verejnej správy sa stáva dostatočným a uplatňovanie jednotlivých po-*

*znatkov a postupov už existujúcich vedných disciplín kľúčovým. Jedná sa o interdisciplinárny prístup k verejnej správe.*

*Do druhej skupiny by sa dali zaradiť názory, podľa ktorých verejná správa síce samostatnou vednou disciplínou nie je, ale tvorí isté vnútorné späté zoskupenie rovnakých alebo príbuzných prístupov a ich uplatnenie spája spoločný objekt skúmania. Vďaka tomu tvoria špecifický zväzok, ale spolu netvorí funkčne prepojený a vnútorné konzistentný celok. Je to typický príklad medziodborového prístupu k verejnej správe.*

*Pre tretiu skupinu je východiskom deklarovanie verejnej správy ako vednej disciplíny so svojimi vlastnými prístupmi, predmetom a paradigmami. To čo spája všetky tri skupiny je, že verejná správa je pritom chápaná ako prejav verejnej moci, ktorá zaisťuje vládnutie, zabezpečuje fungovanie verejného sektora (správne usporiadanie a náležité fungovanie verejných inštitúcií, poskytuje verejné služby), čím sa stáva ako sociálna kategória aj oblasťou praktickej činnosti“ (Adamcová 2018, s. 20).*

A. Chochowska v tomto kontexte píše: „Pohľad na verejnú správu z perspektívy len jednej akademickej disciplíny môže viesť k tomu, že neuvidíme všetky aspekty jej činnosti. Preto je dôležité, aby diskusia o modeli verejnej správy mala vychádzať z výsledkov tak právnych, ako aj správnych vied, a tiež iných vied, ktoré tiež urobili verejnú správu predmetom svojho záujmu“ (Chochowska 2019, s. 114). V predchádzajúcom texte sme si preto aspoň veľmi stručne a rámcovo načrtli súvislosti verejnej správy v kontexte viacerých vied. Samotná teória verejnej správy pri tom tieto prieniky verejnej správy síce skúma, ale pritom odlišne od iných vied, ktoré sa verejnou správou alebo javmi, ktoré s ňou tesne súvisia, venujú.

*„Ak skúmajú problém verejnej správy spoločne napríklad ekonóm, politológ a právnik, ide najčastejšie o multidisciplinárnu aktivitu, pri ktorej sa každý odborník snaží povedať to svoje a presvedčiť ostatných, že jeho pohľad je dôležitý a preto nesmie zapadnúť, takže vzniká viac či menej súdržná mozaika analýz a záverov. Odborníci z rôznych odborov sa však môžu dohodnúť, že nebudú príliš dávať najavo svoju pôvodnú odbornosť a že sa sústreďujú na problémy, ktoré tak alebo ináč rieši niekoľko odborov zároveň, čiže na prekrývajúce sa oblasti svojich vlastných odborov“ (Pomahač a kol. 2013, s. 1).*

Teóriu verejnej správy však nemožno redukovať na prienik týchto vied: aj keď samotná verejná správa predstavuje viacrozmerne komplexný jav, rôzne vedné disciplíny sa ho zmocňujú z rôznych strán a aspektov - medzi nimi má svoje dôležité miesto aj teória verejnej správy, ktorá má ambíciu byť syntetizujúcou interdisciplinárnou vedou, ktorá však nechce žiadnu z týchto ďalších vied nahrádzať.

Na dôležitý aspekt upozornil Mark R. Rutgers, keď napísal, že v teórii verejnej správy nemá a nemôže ísť len o štúdium nejakého jednoduchého, empiricky pozorovateľného javu, ale o analýzu princípov a iných sociálnych konštruktov. Nebezpečenstvo spočíva aj v tom, že pojmy ako správa, riadenie, moc a pod. sú v rôznych vedách chápané rôzne a pri nerešpektovaní týchto rozdielov dochádza k zámene ich obsahov (Rutgers 2010, s. 1-2). Pritom jednotlivé spoločenské vedy si vytvorili vlastné teoretické rámce, v ktorých majú tieto pojmy zakotvené tak, aby týmto rámcom zodpovedali. „Komplexnosť javov súvisiacich so správou vecí verejných však často presahuje možnosti uchopenia takýchto poznatkov získaných prostredníctvom jednotlivých disciplín, a to aj vtedy, keď sa poznatky z rôznych odborov spájajú“ (Waldt 2010, s. 123).

Pritom môžeme sledovať, ako sa postupne vytváral tento interdisciplinárny priestor. Jeho materinským lonom boli jednoznačne právne vedy, kde môžeme prvé bunky budúceho organizmu teórie verejnej správy nachádzať skutočne už v antike, osobitne v rímskom práve, ale v podstate až do osemnásteho storočia sa budúca teória verejnej správy vyvíjala takmer výlučne v prostredí právnych vied, s ktorými je dodnes geneticky spriaznená. Od vzniku modernej ekonomickej vedy sa začal prejavovať najmä od 19. storočia jej vplyv na rodiacu sa teóriu verejnej politiky, ako to poznať napríklad na kameralistických prístupoch. V 20. storočí sa začal prejavovať vplyv sociologických prístupov (Tarde, Weber, Dewey), ale aj vplyv rozvíjajúcich sa manažérskych

teórií<sup>119</sup>. Rodiaca sa teória verejnej správy sa v dôsledku týchto vplyvov stala menej normatívnou a viac empirickou (Thoenig 2011, s. 195). „Posledné dekády 20. storočia a začiatky 21. storočia svojim ekonomickým, sociálnym a technologickým vývojom rozšírili obzor správnej vedy ako medziodborovej disciplíny“ (Grospič 2010, s. 23). Výsledkom sa stal posun k zahŕňaniu otázok byrokracie do okruhu záujmov vznikajúcej vedy. Dokonca sa tu začal formovať samostatný prúd tzv. administratívnych vied<sup>120</sup>. Napokon v druhej polovici minulého storočia otvorili nové možnosti pre rozvoj teórie verejnej správy politickej vedy, najmä teória verejnej politiky, ktoré sa stali najvýznamnejším faktorom formovania modernej teórie verejnej správy, čo však neznižuje jej stále väzby na právne, ekonomické, manažérske či sociologické faktory vplyvu.

Interdisciplinárny charakter teórie verejnej správy vznikol – podľa nášho názoru – v procese jej postupného narastania, zrastania prvkov rôznych vied a praxe. Tento proces začal ešte v merkantilizme, ale vtedy išlo skôr o multidisciplinárny prístup, keď sa začali vzájomne dopĺňať požiadavky, ktoré na verejnú správu kladli právne a ekonomické vedy. Prvý pokus o ich syntézu predstavovala v 18. storočí kameralistika. Ďalší pokus o komplexnejší prístup predstavoval v medzivojnovom období – po tom, čo ekonomicko-právne prístupy boli obohatené manažérskymi teóriami – koncept administratívnej vedy. A potom, čo sa začali uplatňovať po druhej svetovej vojne prvé psychologické vstupy do verejnej správy a jej teórie, sa ako nový pokus o syntézu sformovala veda o verejnej správe. Vstupom politológie a sociológie sa začala od 50. rokov formovať teória verejnej politiky ale všetky tieto vstupy, vrátane nových impulzov zo strany právnych a ekonomických vied prinášali zmeny v teórii i praxi verejnej správy, v ktorej sa postupne realizovali také koncepty, akými bol New Public Administration, New Public Management, New Public Government a ďalšie. Skúsenosti z ich aplikovania spätne nachádzali svoje vyjadrenie v teoretickej rovine. Dnes už nemožno teóriu verejnej správy rozdeliť ako kocky lega na prvky právne, ekonomické, psychologické, sociologické, politologické a pod., maximálne môžeme hovoriť o aspektoch, ktoré vytvárajú vzájomne previazanú celistvú štruktúru, ktorá je funkčná vďaka svojej komplexnosti.

Preto aj teóriu verejnej politiky považujeme za komplexnú interdisciplinárnu vedu, ktorá je pritom stále otvorená a určite sa bude aj naďalej rozvíjať novými impulzmi z rôznych oblastí ľudského poznania i zo spoločenskej praxe.

Už z kapacitných dôvodov pritom ponechávame mimo rámca tejto učebnice problematiku vzťahov verejnej správy a jej vlastných dejín (ktorej sa chceme venovať v ďalšej, už pripravovanej učebnici), verejnej správy a etiky, verejnej správy a personalistiky (zahŕňajúcej okrem iného celú problematiku štátnej služby), verejnej správy a etnografie (celá problematika politickej antropológie - pozri napr. Dohnal 2014). Podobne sme do našej učebnice nezaradili napríklad problematiku kontroly vo verejnej správe, e-governemntu, europeizácie verejnej správy a samozrejme, len v odkazoch sme nadviazali na celú škálu ďalších súvislostí.

Napokon verejnú správu možno chápať ako jednu z foriem ľudskej spolupráce - takto ju chápal napríklad aj už viackrát citovaný Dwight Waldo, ktorý písal: „Tí, ktorí študujú napríklad právo, antropológiu alebo ekonómiu, tiež študujú ľudskú spoluprácu. V rámci technológie ľudskej

---

<sup>119</sup> Jean-Claude Thoenig kladie začiatok vplyvu politológie a sociológie organizácie na verejnú správu a jej teóriu až do 70. rokov 20. storočia (Thoenig 2011, s. 185).

<sup>120</sup> Pojem „administratívna veda“ je zaužívaný napríklad v Nemecku (ale i v Poľsku - Dąbrowski 2012 a pod.) - aj preto je v tejto učebnici popri odkazoch na literatúru v angličtine aj veľa odkazov na literatúru v nemčine a poľštine. „Pojem »administratívna veda« zahŕňa všetky vedecké poznatky, ktoré sa týkajú verejnej správy. Táto široká definícia najprv objasňuje, že predmet poznania »verejná správa« nie je vyhradeným vlastníctvom jednej vednej disciplíny (napr. právnej vedy), ale je objasňovaný rôznymi disciplínami. Predovšetkým ukazuje, do akej miery správna veda zaujíma širšiu perspektívu v porovnaní s klasickým právnickým pohľadom na verejnú správu. Okrem toho sa zaoberá tým, do akej miery je správna veda multidisciplinárna alebo interdisciplinárna a aký je prínos zúčastnených akademických disciplín pre správnu vedu. Už v tomto bode by sa však správna veda mala charakterizovať ako prierezová veda“ (Windoffer 2020, s. 3). V tomto chápaní môžeme pojem administratívnej vedy akceptovať ako čiastočne zúžené synonymum teórie verejnej správy. Toto zúženie vidíme napríklad v chápaní verejnej správy ako celku, ktorý je niekedy nazývaný „administratívny aparát“ (Zimmermann 2022, s. 20). K rozdielom v týchto pojmoch pozri tiež Klimovský 2008, s. 19 - 21.

spolupráce existujú špecializované technológie a existujú aj rôzne pojmové aparáty, pomocou ktorých možno pristupovať k štúdiu týchto technológií. Verejná správa v našej spoločnosti je jednou z technológií v rámci tejto technológie a má svoje osobitné pojmové aparáty v jej praxi a pri jej štúdiu“ (Waldo 1955, s. 2).

Napriek tomu sa pokúsime v tejto kapitole zosumarizovať v čom rôzne vedy prispeli k rozvoju teórie verejnej správy, v čom možno dnes vidieť rôzne jej aspekty a v čom spočíva vzťah teórie verejnej správy k ďalším vedám.

Tento vývoj môžeme rozdeliť do dvoch veľkých epoch, ktoré do istej miery reflektujú aj etapizáciu vývoja nami sledovanej problematiky, ako sme ju popísali na začiatku predchádzajúcej kapitoly, kde sme rozlíšili vývojové formy vládnutia a spravovania, ktoré predchádzali vzniku verejnej správy. Pre vzťahy rôznych vied a rodiacej sa teoretickej reflexie spravovania boli charakteristické dva kontexty, ktoré mali podobné časové rozlíšenie. Prvý kontext charakterizovala skutočnosť, že rôzne vedy väčšou či menšou mierou len reflektovali vývoj, ktorý bol výsledkom širších spoločenských súvislostí. Do konca 19. storočia sme nezaznamenali významnejší príklad toho, že by sa nejaký teoretický koncept stal inšpiráciou pre zmeny v praxi verejnej správy. Nie že by takéto koncepty neboli vznikali, veď spomeňme aspoň utopistické teórie, ani tie sa nestali reálnym zdrojom inšpirácie pre zmeny v praxi verejnej správy. Druhý kontext s tým tiež súvisí: teologické, filozofické, právne a ekonomické koncepty vznikali vo vnútri verejnej správy, boli inšpirované jej praxou, dobovo primeranými metódami ju reflektovali. Takto sa tu stretávame okrem deduktívno-induktívnych postupov s klasifikáciami a typologizáciami, s komparáciami, prípadne s jednoduchšími syntézami, ktoré mali skôr mechanický charakter spájania rôznych jednotlivých prvkov, ako sme to mohli zaregistrovať v prípade merkantilizmu.

Na prelome 19. a 20. storočia sa situácia zmenila. Zmeny, ktoré významným spôsobom dynamizovali industriálnu sféru a neostali bez vplyvu na celý rad ďalších a sociálnych procesov, sa premietli aj do verejnej správy. Môžeme konštatovať, že prvýkrát v histórii išlo o impulz, ktorý prichádzal do prostredia verejnej správy takpovediac zvonku, z priemyselného prostredia. Manažérske techniky, ktoré profitovali z pôdy, pripravenej vo verejnej správe tým, že sa v nej už predtým začali uplatňovať určité ekonomické pohľady, a ktoré priniesli zvýšenie funkčnosti v priemyselnej výrobe, sa stali inšpiráciou aj pre verejnú správu, najmä keď sa ukázala ich univerzálna využiteľnosť v rôznych oblastiach spoločenskej praxe.

### 3.1 Vplyvy na podoby vládnutia a spravovania

Aj keď je ťažké hovoriť v staroveku či stredoveku o nejakej skutočnej teórii verejnej správy, ba dokonca je ťažké hovoriť aj o verejnej správe, pretože spravovanie vecí verejných malo ešte dlho charakter súkromnej správy (ako sme o tom písali v predchádzajúcej kapitole), niektoré otázky, ktoré si začali predchodcovia tejto teórie klásť, boli nastolené skutočne už v staroveku.

#### 3.1.1 Kontexty teologické a filozofické

Už v staroveku totiž existovali prvé ríše, ktoré boli spravované spravidla veľmi centralizovanými systémami moci a pre osobu, ktorá na vrchole tejto mocenskej pyramídy stála, bolo potrebné vo vzťahu k nižším úrovňam tejto hierarchie zdôvodniť, z čoho pramení toto **oprávnenie vládnuť**. Táto otázka bola možno bola aktuálna už v časoch tzv. prvotnopospolnej spoločnosti, keď v podmienkach prírodného animizmu bolo možné nájsť odôvodnenie náčelníckej funkcie v jej mystickom spojení s totemovým predkom. Celkom určite však už na prahu neolitu s nástupom polyteizmu túto formu nadprirodzenej legitimizácie bežne nachádzame: V Mezopotámii, najmä v Sumeri, sa králi často považovali za zástupcov bohov na Zemi alebo za božských potomkov. Napríklad kráľ Gilgameš bol považovaný z dvoch tretín za boha a z jednej tretiny za človeka. Egypťskí faraóni sa považovali za potomkov boha slnka Ra alebo za vtelenie boha Hora. Aj v 12. storočí pred n. l. bol mykénsky kráľ Agamemnón považovaný za potomka boha Dia. Ale za potomka Dia sa vyhlasoval ešte aj Alexander Veľký v 4. storočí

pred n. l. Cisár Augustus na prelome letopočtov bol tiež považovaný za syna božského Júlia Cézara a bol uctievaný ako boh

Otázka legitimacy vládcu a tým aj otázka legitimacy jeho práva na vládu nad ríšou bola teda aktuálna možno od staroveku. A dochovali sa aj „teoretické koncepty“ zdôvodnenia tejto legitimacy. Epos o Gilgamešovi zdôvodňuje jeho božský pôvod. Hieroglyfické Texty pyramíd z čias egyptskej Starej ríše (viac ako 2000 rokov pred n. l.) obsahujú zaklínadlá a modlitby, ktoré potvrdzujú božský pôvod faraónov a ich spojenie s bohom Ra. V početných dochovaných nápisoch, známych ako Činy božského Augusta (Res Gestae Divi Augusti) on sám autobiograficky opisuje svoje božské činy a pôvod.

Je preto celkom prirodzené že táto božská, nadprirodzená, sakrálna legitimizácia svetskej moci našla svoje pokračovanie aj v kresťanskej forme legitimizácie stredovekých panovníkov. Jej teoretikmi sa stali sv. Augustín, sv. Tomáš Akvinský a ďalší teológovia. Celá teória patrionializmu sa opierala o myšlienku, že Boh zveril panovníkovi krajinu do jeho správy, na základe čoho v nej mohol panovať ako vo svojom osobnom „léne“. Ale určitou formou na ňu nadväzoval ešte aj v 17. storočí Robert Filmer, keď odvodzoval legitimitu anglických panovníkov genealogicky od prvého (Bohom stvoreného) človeka – Adama. Ale v tom istom čase ešte aj Hugo Grotius písal, že svetské zákony nesmú odporovať Božiemu zákonu, Veit von Seckendorf koncipoval kniežací štát založený výlučne na kresťanstve atď. Ba ešte aj posledný patrimonialista Karl Ludvig von Haller na začiatku 19. storočia písal, že zvrchovanosť kniežat'a je prejavom milosti božej a táto odvolávka (My, z milosti Božej ...) bola formulkou v záhlaví právnych aktov panovníkov ešte takmer do dnešných čias...

Aj keď je ťažké vyvodzovať z tejto histórie nejaké priame kritériá pre parametrizovanie nárokov na súčasnú verejnú správu, tak dokonca ani v európskych monarchiách (ktorých predstavitelia sa napospol hlásia ku katolíckemu či protestantskému kresťanstvu) by sme našli zrejme len nepriamu požiadavku takejto hodnotovej zakotvenosti výkonu ich panovníckej funkcie, ktorá však napokon nemusí byť v praxi vždy bezchybne naplnená.

V antike so vznikom filozofie sa táto začala zaujímať aj o spravovanie vecí verejných. Aj keď nebola ešte – ako aj dlho potom – vedou anticipujúcou vývoj tohto spravovania a v podstate len reflektovala zmeny, ktoré v gréckej či rímskej spoločnosti zavádzali reformátori, resp. etapy vývoja, ktorými prechádzali orgány gréckych mestských štátov ale aj antického Ríma, ktorý postupne prešiel od kráľovstva cez republiku až k cisárstvu. Tieto reformy sa pochopiteľne týkali len slobodných obyvateľov a aj tu sa opakovane zavádzala prax, že prístup k spravovaniu vecí verejných, bol predovšetkým majetkovo diferencovaný, ako to vyplynulo z reforiem Solónových v Aténach či reforiem Servia Tullia v Ríme..

Aj prvé filozofické koncepty, riešiace otázky spravovania vecí verejných v tomto období, si preto kladli základnú otázku, aký je rozdiel, keď veci verejné spravuje (a teda vládne) jednotlivec, malá skupina ľudí – nemnohí - alebo mnohí (resp. všetci) ľudia. V tomto kritériu sa zhodli Aristoteles aj Cicero, aj keď následne už toto kritérium normatívne diferencovali na správne a zvrátené formy vlády (Aristoteles), resp. spravodlivé a nespravodlivé formy (Cicero), pričom už vyslovili aj hypotézy o najvhodnejšej forme, ktorou bola *politeia* (a nie demokracia) u Aristotela a *ordo mixta* u Cicera.

U Cicera nachádzame teda kritérium spravodlivosti vládnutia, ktoré neskôr v podobe konceptu univerzálnej spravodlivosti, ktorou sa má riadiť spravovanie vecí verejných, rozvíjali aj stoici (Seneca, Marcus Aurelius).

V neskoršom období sa filozofia stala skôr inšpiráciou najmä pre právne vedy. Možno to vzťahovať už aj k Machavelliho Vladárovi, ale oveľa viac k empirickým filozofom Johnovi Lockovi a Davidovi Humeovi, ktorí dali filozofický základ teórii spoločenskej zmluvy. Osvietenský filozofi Voltaire, Rousseau a Montesquieu potom teóriu spoločenskej zmluvy ďalej rozvíjali.

V ďalšom období, v 18. a 19. storočí nemeckí filozofi Kant, Fichte a najmä Hegel položili základy teórie štátu, ktorá sa takisto do verejnej správy premietal cez právne vedy. Pokračovateľom



ale aj kritikom Hegla sa stal Karl Marx, ktorý predpokladal zánik štátu a jeho nahradenie diktatúrou proletariátu, čo sa však do praxe premietlo neskôr v podobe totalitnej štátnej diktatúry. Obmedzenie moci štátu predpokladala však aj utilitaristická filozofia 19. storočia (Bentham, Mill), a jej odkaz sa do verejnej správy premietol najmä cez ekonomické teórie.

Napokon sa v 20. storočí filozofia najviac približuje k teórii verejnej správy pri skúmaní otázky spravodlivosti. Čiastočne to začali už existencialisti (Sartre, Camus), ale viac to vidíme napríklad v politickej filozofii Johna Rawlsa a Roberta Nozicka, v riešení problému rodovej spravodlivosti u Simone de Beauvoir, ekologickej spravodlivosti u Murraya Bookchina a pod.

Napokon aj filozofia tzv. postmoderny, ako napr. Michel Foucault neostávajú bez vplyvu na verejnú správu prostredníctvom politických vied napríklad skúmaním otázok, ako sú moc a kontrola vykonávané v rôznych administratívnych a politických kontextoch.

Zdá sa, že ani filozofia dnes už priamo len minimálne vstupuje do riešenia otázok teórie verejnej správy. Nastolila však kritérium hodnotovej zakotvenosti, ktoré v ďalšom vývoji prostredníctvom kritéria spravodlivosti prirodzene prebrali do sféry svojho záujmu právne vedy.

### 3.1.2 Kontexty právne

Historicky má spravovanie vecí verejných najbližší prvý priamy vzťah k právnym vedám.

Už v čase antického Ríma za Ulpiana rozlíšilo právo verejné od práva súkromného. Aj keď Digesta ešte nepredstavovali zákonník v modernom zmysle slova a teda neriešili otázku legitimacy nositeľov verejného práva, vytvárali predpoklad pre vývoj právnych vied aj v tomto smere. Justiniansky kódex (*Codex Justinianus*) zo 6. storočia, hoci bol primárne zbierkou súkromnoprávných predpisov, obsahoval aj ustanovenia týkajúce sa verejnej správy, týkajúcich sa napríklad správy provincií, verejných financií a administratívnych postupov. Aj byzantská právna zbierka Ekloga (*Eklogé tón nomón*) z 8. storočia, hoci bola primárne zbierkou cirkevnoprávných predpisov, obsahovala pravidlá pre správu provincií, vrátane povinností a právomocí miestnych úradníkov. Upravovala aj správu verejných financií, vrátane výberu daní a poplatkov, súdneho systému, vrátane organizácie súdov a právomocí sudcov atď. Zákonník anglosaského Anglicka z roku 893, známy ako Doom Book (*Liber Judicialis*), takisto obsahoval niekoľko ustanovení týkajúcich sa spravovania vecí verejných. Stanovoval povinnosti miestnych úradníkov (*reeves*), ktorí boli zodpovední za udržiavanie poriadku a spravodlivosti v ich oblastiach, obsahoval pravidlá pre výber daní a pokút, poskytoval usmerenia pre vedenie súdnych procesov a postupov pre riešenie sporov. Podobný obsah mal aj u nás Zakon sudnyj ljudem.

Záujem právnych vied o spravovanie teda už v prvom tisícročí nášho letopočtu existoval a premietal sa v kontexte súkromného a cirkevného práva. Prejavoval sa však najmä k otázkam praktického fungovania spravovania a otázku legitimacy spravovania ešte stále právne vedy ponechávali najmä teologickým vedám.

Až keď sa v rokoch 1050 – 1080 v rámci gregoriánskej reformy posilňovala nezávislosť cirkvi od svetskej moci, rozdelilo pôvodné *ius utriusque* (oboje právo) na pre nás dôležité právo sekulárne (svetské) a právo kanonického (cirkevného), vytvoril sa v právnych vedách priestor pre analýzu a koncipovanie teórií, týkajúcich sa svetských štruktúr vládnutia a spravovania, vrátane vládnutia prostredníctvom práva a jeho nástrojov. Tu už latentne vystupuje do popredia otázka legitimacy svetskej moci. Dielo Johna zo Salisbury Polycraticus z roku 1159 síce ešte nadväzuje na Justiniansky kódex ale aj na teologické prístupy, ale už oboje prekračuje, keď píše, že vládca je síce obrazom Božím, ale svetská moc vládcu je delegovaná duchovnou mocou cirkvi (Petit-Dutaillis 1964, s. 120).

To už bol koncept patrimonialistickej teórie, vychádzajúcej z predstavy, že (ranofeudálny) štát vzniká a funguje podobne ako súkromné vlastníctvo panovníka, ktorý spravuje štát ako svoj majetok a štátne záležitosti sú spravované podľa jeho osobnej vôle. Panovník udeľuje privilégia a postavenie svojim verným stúpencom (vrátane voľného a ničím neobmedzovaného nakladania

s majetkom štátu), čím si zabezpečuje ich lojalitu a podporu. Legitimita panovníka sa však ešte neodvíja od tejto lojality, ale od cirkevnej autorizácie, sprostredkujúcej nadprirodzený pôvod panovníkovej legitimacy.

Ale už Listina práv a slobôd (*Charter of Liberties*) vydaná anglickým kráľom Henrichom I. v roku 1100 potvrdzovala práva a výsady šľachty a cirkvi, možno ju však považovať skôr za politické vyhlásenie, zatiaľ čo základný dokument anglickej stavovskej monarchie, Veľká listina slobôd (*Magna Charta Libertatum*) z roku 1215, už bola právnym dokumentom. Charta totiž stanovila, že kráľ nemôže vládnuť svojvoľne a musí dodržiavať zákony krajiny. To znamenalo, že aj panovník bol podriadený právu, čím postupne prestáva platiť sakrálna legitimizácia moci panovníka a začína jeho legitimizácia legálna, legitimizácia zákonom.

Takto sa približne v období 12. – 13. storočia ujíma právo úlohy tvorby vedy, dominujúcej pre formovanie spravovania a aj rozhodujúcej pre jeho teoretickú reflexiu.

Patrimonialistická teória však v podmienkach rodiacej sa stavovskej spoločnosti nezodpovedala realite. Novým právnym konceptom legitimizovania správy sa stala teória svätej koruny, sprostredkujúcej aj vzťah medzi šľachtou a panovníkom v tomto spravovaní. Svätá koruna symbolizuje jednotu kráľovstva, nie je len korunovačným klenotom, ale aj symbolom štátu a jeho právneho poriadku. Panovník získava svoju legitimitu prostredníctvom korunovácie svätou korunou. Koruna je považovaná za zdroj všetkej právnej moci v kráľovstve a je ňou aj v čase *interregnum*, čiže v medziobdobí po smrti panovníka a zvolení nového, keď ju spravuje šľachta.

Táto teória definitívne posúvala podstatu otázky spravovania krajiny z roviny súkromno-právnej do roviny verejnoprávnej. S rozvojom zákonodarnej funkcie prvých snemov sa táto tendencia ešte viac upevnila.

Súčasťou tohoto vývoja sa stal aj právny partikularizmus, v ktorom pre rôzne spoločenské vrstvy (stavy) a rôzne teritória platilo odlišné právo a vznikala otázka aj o legitimitě týchto partikulárnych práv. V tomto kontexte si pre vývoj právnych vied smerom k nášmu dnešnému horizontu znamenal významný impulz rozvoj mestských práv. Tento municipalitný právny partikularizmus neskôr v právnych vedách v nemecky hovoriacich krajinách rozvíjala tzv. *Landgemeinde* a *Marktrechtstheorie*, ktoré hľadali otázky o pôvode práva na spravovanie vo vidieckych resp. v mestských obciach (Konečný - Konečný 2009, s. 77).

Od 13. storočia sa teda začal v práve presadzovať princíp vlády zákona, vyjadrujúci myšlienku, že každý, vrátane panovníkov a neskôr vrátane vlád, musí podliehať zákonu, čo sa neskôr v nemecky hovoriacej kontinentálnej Európe premietlo postupne do koncepcie tzv. právneho štátu (*Rechtsstaat*). Od týchto čias sa **princíp legality** stáva jedným zo základných princípov právnej vedy: otázka pôvodu oprávnenia vládnuť už nemá ani filozofický ani teologický charakter, ale je jasne otázkou práva a právnej vedy.

Obdobie absolutizmu síce opäť posilnilo postavenie panovníka, čo sa prejavilo aj v záujme právnych vied o otázky jeho legitimacy, aj keď už v inom rozmere. Jean Bodin v poslednej štvrtine 16. storočia znovu posunul panovníka nad zákon ako *legibus absolutus* a jeho právomoc vydávať a rušiť zákony odvodzoval od jeho suverenity, danej Bohom večne a absolútne. Ale teória monarchomachie na konci toho storočia už prišla s právnou predstavou o zmluve (*pactum*), medzi Bohom, panovníkom, ale aj ľudom, ako základom legitimacy panovníka. A porušenie tejto zmluvy (ktorá ešte nebola plnohodnotnou spoločenskou zmluvou, ale smerovala k nej) oprávňovalo podľa tejto teórie ľud zvrhnúť panovníka, čo robilo „ľud“ spolulegitimizačným prvkom moci.

Z rizika právneho chaosu a hrozby vojny všetkých proti všetkým sa potom zrodila teória spoločenskej zmluvy v koncepte Thomasa Hobbesa, ktorá legitimizovala ako nositeľa moci už nie panovníka, ale suveréna v symbolickej podobe Leviathana, ktorý má absolútnu moc aby zabezpečil mier a stabilitu výmenou za to, že mu jednotlivci odovzdajú niektoré svoje práva. John Locke potom už písal, že touto najvyššou mocou v štáte sa stáva moc zákonodarná a len ľud má právo zrušiť alebo zmeniť právne predpisy. „Ľud“ sa stáva jediným legitimizačným zdrojom moci v štáte, aj keď Grotius ešte hovorí, že ľudský zákon (*lex humana*) by nemal protirečiť božiemu právu (*ius divinum*). „Ľud“ v podmienkach stavovskej spoločnosti bol ale reprezentovaný tzv. tretím stavom, ktorým bolo

mešťanstvo.

S rozvojom feudálnej štátnosti, najmä už v časoch stavovského štátu a s tým spojeným nárastom administratívy, sa postupne začala v 17. storočí v rámci právnych vied vyčleňovať tzv. Reichspublizistik, ktorá sa postupne rozvinula do podoby správneho práva (Pomahač a kol. 2013, s. 16). Aj keď latinským ekvivalentom tohto pojmu bolo *ius publicum*, znamenal tento prúd prehodnotenie rímskeho práva vo vzťahu k verejnej moci v zmysle úpravy konania štátnych inštitúcií podľa princípov verejného práva - a zároveň vytváranie nových, „národných“ právnych škôl. V polovici 17. storočia to súviselo aj s posilnením suverenity národných štátov v Európe (Švajčiarsko, Francúzsko, Švédsko...), v ktorých sa už legitimita moci výraznejšie opierala o lojalitu obyvateľstva vo vzťahu k štátu, ktorá sa ešte nemusela opierať plne o zákon.

Lojalitu voči cisárovi a ríši považoval v druhej polovici 17. storočia za črtu ideálneho štátu aj Veit von Seckendorf, jeden zo zakladateľov kameralistiky, ktorá bola prvým pokusom o spojenie právnych a ekonomických aspektov v teórii verejnej správy. Dominovali v nej síce skôr ekonomické ako právne otázky, ale jej prínos pre finančné právo a štátne právo a tým aj pre rodiacu sa teóriu verejnej správy je nesporný. Právo tu však vystupovalo skôr ako ochrana majetku. O čosi väčší význam pre teóriu verejnej správy mal prúd tzv. policistiky alebo policajnej vedy (Polizeywissenschaft), ktorá sa viac venovala aj problematike správnych aktov a za taký považovala aj zmluvu, ktorou je založený štát. „Policey-Gewalt“ ako štátnu moc tu už možno považovať za synonymum verejnej správy (Pomahač 2011, s. 98).

Do vývoja právnych vied na prelome 18. a 19. storočia zasiahla prax v podobe francúzskej revolúcie. Tretí stav zmenil stavovský snem na Národné zhromaždenie, ktorý už mal niektoré znaky moderného zákonodarného zboru, aj keď jeho vlastná legitimita bola ešte dlhý čas limitovaná početnými cenзовými obmedzeniami. V nasledujúcich rokoch tento parlament prijal nielen Občiansky zákoník (*Code civil*, 1804), ale aj Občiansky civilný poriadok (*Code de la procedure civil*, 1806), ktorý upravoval postupy a pravidlá aj pre správne konania, čím položil základy pre moderné správne právo. To sa stalo rámcom, v ktorom mohla fungovať až aj celá vertikála napoleonskej verejnej správy a zároveň jej plná legitimizácia zákonom.

Aj keď zárodky správneho súdnictva siahajú až do roku 1495, keď nemecký snem vo Wormse uzákonil, že spory medzi stavmi mohol riešiť ríšsky súdny dvor, až v rámci pruských administratívnych reforiem na začiatku 19. storočia vzniklo správne súdnictvo, ktoré skončilo monopol úradov na výklad právnych predpisov, čím sa definitívne zmenilo vládnutie na spravovanie.

**Správne právo** sa vo svojom vývoji začalo postupne takisto členiť na ďalšie disciplíny, medzi ktorými sa sformovala najprv v druhej polovici 19. storočia veda o správnom práve, ktorej predmetom boli právne normy, podľa ktorých sa má správa vykonávať (Hendrych a kol. 2014, s. 37). Širším vedným základom sa stávala teória spoločenskej zmluvy, na základe ktorej sa v právnych vedách rozvinul prúd konštitucionalizmu ako teórie, ktorej základnou ideou je vytvorenie ústavy ako zákona stojaceho nad právnym poriadkom, nad štátom a štátnymi orgánmi, nad verejnou mocou. V prostredí „národných“ právnych škôl tak vznikali aj viaceré (národné) koncepcie ústavného práva (Halász 2019), ktoré ďalej rozvíjali aspekt legitimacy štátu a orgánov štátu na základe toho, že boli konštituované na základe ústavy.

V Nemecku sa takto v 19. storočí rozvinula koncepcia Rechtsstaatu, čiže „právneho štátu“, ktorá sa už líšila od koncepcie policajného štátu. Právny štát je založený na princípoch právnej istoty, zákonnosti a ochrany základných práv a slobôd občanov, čiže je aj hodnotovo zakotvený. Právny štát má uplatňovať svoju moc právnymi prostriedkami a nevynucovať viac ako mu právo dovoľuje, bráni zneužitiu a koncentrácii moci. Právny štát zabezpečuje, že všetky verejné orgány a ich predstavitelia konajú v súlade so zákonom, ktorý je jasne definovaný a predvídateľný, čím sa ešte viac upevňuje jeho legitimizácia právom.

Neskôr - na začiatku 20. storočia - sa pod vplyvom konštitucionalizmu začala rozvíjať aj veda o verejnej správe, resp. **správna veda**, ktorú - napriek jej pôvodu a východiskám - už nemôžeme považovať za čisto právnu vedu, ďalší koncept predstavovala správna teória, prínosom bol aj rozvoj štátovedy ako právnej teórie štátu.

Dnes sa už konštatuje, že „správna veda je vo svojej podstate spoločenskovedná disciplína, ktorá je zameraná na komplexne chápané skúmanie organizácie a činnosti verejnej správy v jej faktickej, reálnej podobe. Pri rešpektovaní právneho rámca, ktorým je verejná správa vo svojom organizačnom i funkčnom chápaní determinovaná, venuje správna veda pozornosť verejnosprávnej realite, ako cieľavedome usporiadanému organizačnému systému a cielene orientovanej činnosti subjektov verejnej správy. Význam správnej vedy ako relatívne samostatnej vednej disciplíny a opodstatnenosť jej takto chápanej existencie spočíva predovšetkým v tom, že popri skúmaní verejnej správy z pohľadu jej normatívneho vyjadrenia je nevyhnutné skúmať verejnú správu aj z hľadiska jej faktického, t. j. reálneho fungovania. Tento predmet vedeckého záujmu sa zákonite dostáva mimo hraníc záujmu a aj možností vedy správneho práva, a preto je vyčlenený do samostatnej vednej disciplíny s názvom správna veda. Správna veda je svojou podstatou vedou spoločenskou, súčasne však v sebe obsahuje a vykazuje niektoré prvky vied prírodných a technických“ (Průcha 1993, s. 31)<sup>121</sup>.

„Úlohou správnej vedy pritom je zaoberať sa, v nadväznosti na ciele a úlohy verejnej správy, predovšetkým funkciami verejnej správy a z hľadiska ich napĺňania potom neprávny mi aspektami metód pôsobenia a tzv. foriem činnosti verejnej správy. Veda o správnom práve naproti tomu v tejto súvislosti venuje pozornosť právnym aspektom metód pôsobenia a tzv. foriem činnosti verejnej správy“ (Skulová 2014, s. 73). Správna veda, na rozdiel od teórie verejnej správy, je teda multidisciplinárna z hľadiska svojej aplikácie (práva na rôzne oblasti verejnej správy), na rozdiel od teórie verejnej politiky, ktorá je multidisciplinárna z hľadiska svojich metodologických východísk. Ešte zreteľnejšie sa to prejavuje vo formulácii J. Grospiča: „Správna veda nie je odtrhnutá od verejného práva, najmä od správneho práva, pretože jej úlohou je rozhodujúcim spôsobom vykonávať právne predpisy a zároveň vykonávať domácu a zahraničnú politiku vrátane sociálnej politiky, environmentálnej politiky a hospodárskej politiky pri rešpektovaní zákonitostí trhového hospodárstva, ale aj nevyhnutnej miery regulácie v prípade zlyhania trhu“ (Grospič 2010, s. 23).

Dôležitý je tu práve ten aspekt, že správna veda skúma verejnú správu predovšetkým z hľadiska jej normatívneho vyjadrenia, aj keď tento (pôvodný) rámec dnes už presahuje a súčasná veda o verejnej správe nie je obsahovo zhodná so staršou správnu vedou (Hendrych a kol. 2014, s. 38). Ako synonymum správnej vedy sa používa niekedy aj pojem veda o verejnej správe: ak sa však zároveň konštatuje prelínanie špecifických znakov vedy správneho práva a správnej vedy (Hrtánek 2012, s. 16), stráca sa opodstatnenosť rozlišovania medzi správnu vedou a teóriou verejnej správy a oba tieto pojmy vystupujú vzájomne ako synonymá. Tak napokon znie aj názov jednej z kľúčových monografií v tejto oblasti u nás (Hendrych a kol.: Správni věda - Teorie veřejné správy)<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Podobne rozdiel medzi oboma disciplínami vymedzuje aj poľská teória verejnej správy, keď vníma správnu vedu (naukę administracji) ako samostatnú vedu, ktorá ťaží z výdobytkov iných vied a ktorá je empiricko-praktickou disciplínou, aplikovanou a uznávajúcou induktívne uvažovanie, na rozdiel od vedy o správnom práve (nauki o prawie administracyjnym) ako normatívnej a axiomatickej disciplíny s deduktívnym uvažovaním (Gierszewski 2012, s. 7).

<sup>122</sup> Ak preferujeme používanie pojmu „teória verejnej správy“, vedie nás k tomu nielen skutočnosť, že tento pojem je u nás už zavedený rovnako ako pojem „správna veda“, ale predovšetkým niekoľko vecných argumentov, upozorňujúcich na skutočnosť, že napriek veľkej blízkosti oboch týchto pojmov existujú medzi nimi aj určité rozdiely:

- Verejná správa je viacdimenzionálny systém, definovaný v dimenziách sociologicko-politologických, právnych a ekonomických. Z toho vyplýva aj interdisciplinarita teórie verejnej správy ako vedy, konštituujucej sa na rozhraní vied sociologicko-politologických, právnych a ekonomických, ktorú nemožno redukovať len do jednej z týchto troch dimenzií.

- Metódy, ktoré vo svojej činnosti verejná správa využíva, majú tiež rôznorodý pôvod. Ako vše-obecné metódy sa využívajú:

- metóda presvedčovacia (ako primárna), smerujúca k dosiahnutiu takeého správania adresáta, ktoré je v súlade s právnymi predpismi, pričom toto presvedčovanie môže byť priame (spojené s osobným kontaktom) alebo nepriame (s využitím komunikačných technológií),

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska právnych vied teda bola otázka charakteru a pôvodu práva, oprávnenosti vykonávať moc. Najprv sa oddelilo verejné právo od práva súkromného, potom sa cirkevné právo oddelilo od práva svetského, neskôr v jeho rámci vznikol právny partikularizmus, definujúci práva jednotlivých stavov, riešila sa otázka sporov medzi stavmi aby celý tento proces vyústil do koncepcií konštitucionalizmu a právneho štátu. V celom tomto procese sa jednak sformovalo správne právo, jednak sa stále viac stávalo aktuálnym skúmanie oprávnenosti vykonávania verejnej moci a potvrdzovania právnej legítimity, čiže **legality** verejnej správy.

### 3.1.3 Kontexty ekonomické

V porovnaní so vzťahom teórie verejnej správy a právnych vied je literatúry, ktorá sa venuje vzťahu tejto teórie a ekonomických vied, podstatne menej. Ekonomické podmienky tvorili pritom základné limity pre prístup k správe vecí verejných už v antike. Osobitne vlastníctvo majetku bolo základom diferenciácie, ktorá bola rozhodujúcim kritériom dostupnosti moci a vplyvu na spravovanie - alebo aj naopak: možnosť vlastníctva a spravovania majetku otváralo bránu k spravovaniu moci. Vidíme to už nielen u aténskych päťstomeričníkov (*pentakosiomedimnoi*) či u virilistov (najväčších daňových poplatníkov) v 18. a 19. storočí v strednej Európe, ale aj v uplatňovaní majetkových cenzov, ktoré sa uplatňovali vo volebných systémoch až do 20. storočia. V teórii verejnej správy sa to však príliš neodrazilo.

Ekonomická stránka fungovania spravovania sa stávala predmetom záujmu o niečo intenzívnejšie až v **patrimonializme** v období ranného stredoveku, keď spravovanie vtedajších panstiev bolo zreteľne vecou súkromnou, bolo jeho kľúčovým aspektom vymáhanie feudálnej renty (Holubec 2009, s. 53). Kráľovský taverník Richard z Elly už v 12. storočí tom písali v súvislosti s fungovaním kráľovskej pokladnice. Od postavenia panovníka ako vlastníka územia i na ňom žijúceho obyvateľstva sa odvíjal mechanizmus absolútnej podriadenosti ako základu spravovania územia. Zároveň to, že sa panovníci nie vždy dokázali pri udeľovaní regálnych práv a najmä lénneho práva správať hospodárne, viedlo v konečnom dôsledku k oslabovaniu ich moci.

Preto si rodiaca sa hospodárska teória kládla ako jednu z prvých otázok otázku pôvodu bohatstva, ako javu sprevádzajúceho moc. Bullionizmus spájal bohatstvo s disponibilnými zásobami drahých kovov, teórie po morových epidémiách zdôrazňovali význam počtu obyvateľstva, raný protekcionizmus videl cestu k bohatstvu krajiny v jej hospodárskej autarkii (zákaz vývozu drahých kovov, neskôr aj anglické zákony atď.). Niekedy sa už všetky tieto prúdy radia pod ranný až rozvinutý či neskorý **merkantilizmus**. V tomto období vlády podporovali domácu produkciu, pretože regulácie a kontrola výroby boli v súlade s merkantilistickými cieľmi.

Význam pre rozvoj ekonomiky ale aj verejnej správy tu zaznamenali cechy, ktoré prinášali takúto reguláciu a kontrolu výroby. Tie síce začali vznikať už v 11. – 12. storočí, ale v talianskych

---

◦metóda donucovania (ako subsidiárna), ktorá predstavuje určitý zásah do práv a slobôd adresá-ta, pričom aj táto metóda môže byť priama (odstraňujúca protiprávny stav) alebo nepriama (neodstraňujúca protiprávny stav, ale pôsobiaca do budúcnosti).

Ako špeciálne metódy sa využívajú:

- administratívnoprávne pôsobenie, ktoré má právny základ, je autoritatívne, mocenské, záväzné a vynútiteľné (napr. zadržanie vodičského preukazu),
- ekonomické pôsobenie, využívajúce ekonomické nástroje na dosiahnutie cieľa (napr. pokuta, alebo aj opačne - dotácia),
- spoločenské pôsobenie, založené na etických stimuloch a spoločenskej kontrole,
- prevencia (kde nežiadúci stav ešte neexistuje) a profylaxia (kde nežiadúci stav už nastal, ide o to, aby sa neopakoval),
- organizačno-technické pôsobenie prostredníctvom technických informačných prostriedkov, ◦ spätná väzba, umožňujúca úpravu, resp. variabilitu využívania rôznych metód.

A napokon s využívajú aj špecifické metódy osobitných režimov, vzťahujúcich sa len na určité územie (stavebná úzvera, chránené pamiatky a pod.) alebo len na určité osoby (Hašanová - Dudor 2021, s. 58 - 59). Konštatujeme, že len časť z týchto nástrojov má právny, resp. správnoprávny charakter.

renesančných mestských štátoch, v severských hanzových mestách ale v mestách po celej Európe sa stávali nielen mestotvorným prvkom a základom formovania meštianstva ako stavu, o význame ktorého sme sa už zmienili. Cechy však formujú aj štruktúru samosprávy v mestách, v mestách sa rozvíja systém mestských daní a mestských rozpočtov, spravovaných meštianskou samosprávou. Colbertizmus ako verzia merkantilizmu v podmienkach francúzskeho absolutizmu zároveň vytvoril významné štruktúry verejnej správy financií na celoštátnej úrovni. To všetko vplývalo ako ferment aj ako nové impulzy pre ekonomické chápanie verejnej správy.

Tento rámec sa potom premietal od 16. - 17. storočia do ekonomicko-správnej vedy, zvanéj **kameralistika**, ktorá sa prvýkrát systematicky zaoberala otázkou hospodárneho nakladania s verejnými financiami. Jej ekonomickým východiskom bola práve teória merkantilizmu, založená na myšlienke hromadenia bohatstva (štátu). Hoci merkantilizmus ešte nebol ucelenou ekonomickou teóriou, akcentoval už kritériá hospodárnosti pri hromadení, ale i využívaní bohatstva a nepriamo kládol dôraz na profesionalizáciu tohto rozhodovania. Práve z kameralistických úvah vznikla následne požiadavka na vytvorenie byrokratického aparátu, ktorý mal hospodárne zabezpečovať potreby štátu najmä v oblasti finančných, daňových a vojenských záležitostí (Ondrušová 2013, s. 183). Organizačnou charakteristikou tohto aparátu bola jeho hierarchická štruktúra. Aj neskoršia koncepcia tzv. policajnej vedy deklarovala svoj záujem o zlepšenie štátneho hospodárstva. Aj tu sa ešte vychádzalo z predpokladu, že hospodárnosť sa dá dosiahnuť uplatňovaním pevnej vertikálne organizovanej štátnej štruktúry.

Nástup priemyselnej revolúcie a následné rozvinutie trhovej ekonomiky posunulo ťažisko ekonomického kontextu rozvíjajúcej sa verejnej správy. Na vývoj verejnej správy a aj jej teórie mali vplyv už **ekonomické vedy**, ktorých vznik datujeme až do 18. storočia. Ich vplyv na verejnú správu sa však začal teda prejavovať neskôr ako vplyv právnych vied. Jednak preto, že aj ich vznik bol neskorší oproti vzniku právnych vied, jednak preto, že sa stali aktuálnymi až so zmenou súkromného na verejný charakter spravovania.

Posun v úlohe ekonomických vied pre verejnú správu priniesla v závere 19. storočia štúdia W. Wilsona, v ktorej sa prvýkrát zreteľne posunulo ťažisko z otázky tvorby právneho rámca verejnej správy na otázku realizácie tohto rámca, jeho napĺňania v praktickej činnosti verejnej správy. Weberovská racionálna byrokracia potom túto výzvu ešte viac prehĺbila. Otázky racionálneho fungovania verejnej správy znamenali stále intenzívnejšie skúmanie ekonomických a organizačných stránok. Teória verejnej správy - napríklad v konceptoch administratívnej vedy v 30. rokoch 20. storočia - si začína všimáť otázky efektívneho využitia zdrojov, ktoré mala verejná správa k dispozícii. Aj ekonomické vedy sa začali venovať problematikou verejnej správy (Bugri - Pribišová, 2011, s. 12), čo súvisí aj s intenzívnejším rozvojom národných štátov a národných ekonomík v prvých desaťročiach minulého storočia.

Významný vplyv na rozvoj teórie verejnej správy potom znamenal od 20. rokov 20. storočia rozvoj teórií inštitucionalizmu, osobitne neskôr v 30. a 40. rokoch rozvoj ekonomického inštitucionalizmu, ktorý vyústil až do idey správnej ekonomickej vedy (J. R. Commons). Súčasne v tomto období sa intenzívne rozvíja keynesiánska teória štátneho **intervencionalizmu**, no nemožno vynechať ani vplyv liberálnej paradigmy. Už akcent na individuálny záujem a individuálnu slobodu, ktorý kládol Adam Smith, považovaný za prvého teoretika klasickej ekonómie a najmä jej liberálnej paradigmy, je niekedy interpretovaný ako snaha lepšie popísať mechaniku hospodárnosti ekonomických subjektov (Koloušek 1918, s. 22) - v konečnom dôsledku o túto hospodárnosť ide akýmkoľvek ekonomickým subjektom, čím sa vlastne nepriamo dotkol aj verejnej správy (Bugri - Pribišová, 2011, s. 11). Premieta sa to aj v klasickom liberálnom pohľade na štát, ktorý • má chrániť spoločnosť pred násilím a vonkajším napadnutím, • má chrániť každého člena pred nespravodlivosťou a útlakom zo strany iných, • má povinnosť budovať a udržiavať niektoré verejné služby (Kliková - Kotlánová, 2013, s. 37), za čím sa skrýva skepsa liberálnych ekonomických teórií k existencii niečoho takého, ako je verejný záujem (Ochrana 1999, s. 67). Neskoršia neoklasická škola potom zväčša odmietala aj účasť štátu na prerozdeľovacích procesoch.

Ekonomický inštitucionalizmus mal vplyv aj na inštitucionalizmus administratívny: S roz-

vojom štátu verejných služieb dochádzalo prirodzene k vertikálnemu i horizontálnemu rozširovaniu verejnej správy, spočiatku najmä ako štátnej správy. Budovanie rozvinutej štruktúry orgánov, zabezpečujúcich tieto služby, viedol už v druhej polovici 19. a na začiatku 20. storočia k narastaniu počtu ústredných orgánov štátnej správy a následne k formovaniu viacstupňovej štruktúry územných (regionálnych, miestnych) orgánov v modeloch integrovanej alebo špecializovanej správy. To vysunulo do popredia potrebu organizačných analýz, smerujúcich k dosiahnutiu hospodárnosti a efektívnosti výkonu štátnej správy.

Do 50. rokov 20. storočia ešte stále dominovali v ekonomických teóriách otázky príjmov verejných rozpočtov, najmä otázka daní - a až od 60. rokov sa predmetom záujmu stávali aj otázky verejných rozpočtov a osobitne výdavky verejnej správy, ktoré začali v štruktúre rozpočtov osobitne narastať práve v druhej polovici 20. storočia. Súviselo to aj s dramatickým rozvojom verejných služieb, kde trh zlyhával. S tým narastala nielen otázka kritérií, ale aj otázka spôsobu rozhodovania o verejných financiách, čo viedlo k vzniku teórie verejnej voľby. Jej význam spočíva najmä v posilnení argumentu proti rastu intervencionizmu. „Odporúča preto obmedziť moc verejných činiteľov prostredníctvom legislatívy, najmä prostredníctvom ústavy: vláda by mala byť malá a jej právomoci musia byť ústavne vymedzené tak, aby sa nedotýkali práv súkromných vlastníkov, podnikateľov a spotrebiteľov, pretože len tak je možné zabezpečiť hospodársku a politickú slobodu spoločnosti“ (Kliková - Kotlánová, 2016, s. 44). Ekonomické rozhodovanie, ktoré má v trhových podmienkach individuálny (súkromný) charakter, sa vo vzťahu k verejným zdrojom mení na rozhodovanie kolektivizované, ktoré má celý rad špecifik.

Teória verejnej voľby takto nielenže poskytuje elegantný a pre niektorých presvedčivý model správy vecí verejných, ale slúži aj ako „intelektuálna cestovná mapa“ (Denhardt - Denhardt 2007, s. 21) pre praktické snahy o zníženie nákladov verejnej správy.

Táto otázka už výrazne dominovala (a niekedy až prekryvala význam skúmania právnych aspektov) v konceptoch novej verejnej správy: NPM a post-NPM. NPM a najmä post-NPM nastolil potrebu ďalšieho kritéria, súvisiaceho s digitalizáciou verejnej správy.

Ekonomické aspekty, najmä bohatstvo a majetok, dlhodobo ovplyvňovali charakter správy. K zásadnej zmene došlo jednak v dôsledku vývoja právnych vied (konštitucionalizmus) ale aj vstupom štátu do ekonomických procesov. Kľúčovými kritériami fungovania verejnej správy z hľadiska ekonomických vied je však dlhodobo jej **hospodárnosť a efektívnosť**, dnes predovšetkým otázka hospodárneho a efektívneho nakladania s verejnými zdrojmi.

Jedným z výsledkov vývoja ekonomických vied sa stala hierarchia kritérií, ktoré musí verejná správa spĺňať a tým komplexnejšie napĺňať to, čo je vyššie formulované len ako „hospodárnosť a efektívnosť“:

- musí byť úsporná, čiže dosahovať pri daných vstupoch maximálne výstupy u tých adresátov, na ktorých je priamo zameraná,
- musí byť hospodárna, čiže dosahovať pri daných vstupoch nielen maximálne výstupy, ale aj výsledky v pôsobení na širšie (skupinové) prostredie, na ktoré bola zameraná,
- musí byť efektívna a účinná, čiže rešpektovať, že tieto širšie výsledky boli nielen úmerné daným vstupom, ale predovšetkým cieľom, ktoré boli stanovené,
- musí byť užitočná, čiže dosahovať, aby sa stanovené ciele premietli aj do dlhodobých dopadov presahujúcich nielen priamych adresátov a ich bezprostredné okolie, ale aj širšiu spoločnosť,
- musí byť trvalo udržateľná, čiže taká, aby zabezpečovala dlhodobé spoločenské riešenie daných problémov aj bez dodatočného vynakladania zdrojov (Konečný 2021, s. 178 - 183).

### 3.2 Vplyvy na podoby verejnej správy

Súkromnoprávne vládnutie a spravovanie sa v priebehu stáročí postupne menilo až kým v 19. storočí nenadobudlo charakteristiky reálnej verejnej správy. Z predchádzajúceho vývoja si priniesla niekoľko

kritériálnych požiadaviek – predovšetkým kritériá legality, hospodárnosti a efektívnosti – ktoré pod vplyvom a v kontexte vied, rozvíjajúcich sa v poslednom storočí ďalej rozvinula.

### 3.2.1 Kontext organizačných vied

Vzťahy teórie verejnej správy a organizačných, resp. manažérskych teórií sú v literatúre pritom zmapované o čosi lepšie ako vzťahy verejnej správy a všeobecných ekonomických vied (napr. Bolfíková 2017). Obsahové zmeny vo verejnej správe, ktoré mali často ekonomický základ, najmä smerom k zabezpečeniu efektívnosti ich poskytovania, mali dopad na formovanie verejnej správy aj v dôsledku **rozvoja teórií riadenia**, ktoré sa rozvíjali dvoma smermi: jednak smerom k pokusom o plánovitosť v poskytovaní týchto služieb, jednak smerom k vyššej funkčnosti riadenia v štruktúrach verejnej správy.

Pokiaľ ide o teórie plánovitosti riadenia, v tomto kontexte zaznamenali rozmach aj tzv. plánovacie (plánovačské) teórie, kam sa zaraďujú predovšetkým pokusy o netrhovú ekonomiku, založenú ideologicky podmienených modelov „plánovitého rozvoja národného hospodárstva“, základom ktorých boli pokusy takisto administratívne riadiť ekonomiku. Jej predpokladom je silný alebo mierny štátny intervencionalizmus nielen do ekonomiky ale aj do všetkých systémov a subsystémov spoločenského života, vrátane verejnej správy<sup>123</sup>.

Výraznejší bol vstup manažérskych teórií do praxe ale aj do teórie verejnej správy. Začiatok bol spojený s uplatňovaním vedeckého manažmentu na prelome storočí. Základné princípy vedeckého riadenia sa v súlade s vedecky spracovanými analýzami Fredericka Winslowa Taylora začali aplikovať nielen v teórii ale aj v praxi verejnej správy. V USA sa Taylorove princípy začali uplatňovať začiatkom 20. storočia, najmä prostredníctvom *Bureau of Municipal Research* v New Yorku, ktoré sa zameriavalo na zlepšenie efektivity mestských služieb prostredníctvom vedeckých metód. V mnohých európskych krajinách sa Taylorove princípy uplatnili pri racionalizácii a zefektívnení administratívnych štruktúr, napríklad zavádzaním štandardizovaných administratívnych postupov a pod.

Frank Goodnow vzápätí upozornil na potrebu skvalitňovania koordinačných činností vo verejnej správe. Aj Max Weber vo svojich prácach často hovoril o dôležitosti jasne definovaných pravidiel a hierarchie, ktoré umožňujú efektívnu koordináciu a kontrolu v rámci organizácie. Rovnako Henri Fayol vo svojich princípoch riadenia uvádza koordináciu ako jednu z kľúčových funkcií manažmentu, ktorá je nevyhnutná pre synchronizáciu činností v organizácii. Kríerium **koordinovanosti** sa tak stalo z hľadiska organizačných vied veľmi významnou požiadavkou na verejnú správu.

V tridsiatych rokoch potom najprv Leonard Dupee White upozornil na význam kontrolných

---

<sup>123</sup> Sovietsky variant tohto prístupu od 20. rokov 20. storočia bol založený na teórii či presnejšie ideológii, spájajúcej spravovanie štátu organizačne aj ekonomicky: bol ňou marxizmus-leninizmus, resp. jeho súčasťou - v tomto prípade historický materializmus a politická ekonómia socializmu, ktoré hlásali, že základom spoločnosti je jej ekonomická základňa, na ktorej je závislá spoločenská nadstavba, vrátane verejnej správy. Prax však ukázala, že ani rôzne pokusy o zdokonaľovanie administratívneho riadenia a podriadenia ekonomiky ideológiou nedokázali uviesť do života nástroje, pomocou ktorých by bolo možné dosiahnuť skutočnú hospodárnosť. Pri absencii ekonomickej motivácie sa využívali len nástroje právne a administratívne, ale ukázalo sa, že ekonomické procesy nemožno hospodárne riadiť neekonomickými nástrojmi (Diačiková 2018, s. 44). Práve hypertrofia administratívnych nástrojov deformovala potom aj štruktúru orgánov verejnej správy (vytváraním rôznych plánovacích komisií, kontrolných výborov a pod.).

Obmenou tohoto prístupu v podmienkach ekonomicky rozvinutejšieho Nemecka (a čiastočne aj Talianska) od tridsiatych rokov 20. storočia, bolo tzv. imperatívne plánovanie, založené na tvorbe makroekonomického centrálného plánu v ekonomike, v ktorej prevládal verejný sektor, ale - na rozdiel od sovietskeho modelu - neznamenal úplnú likvidáciu sektoru súkromného. Vláda však i tu prebrala kontrolu nad produkciou, cenami a mzdami (Kliková - Kotianová, 2013, s. 44).

Naproti tomu tzv. indikatívne plánovanie sa presadilo aj neskôr vo viacerých rozvinutých štátoch (Holandsko, Francúzsko, Japonsko), kde sa na základe strednodobého alebo dlhodobého zámeru koordinuje hospodárska politika v pôsobnosti vládnych inštitúcií, čím sa znižujú riziká pre rozhodovanie súkromných podnikateľských subjektov (tam tiež). Na štruktúru verejnej správy to však nemá významnejší dosah (len funkcie niektorých ústredných orgánov štátu sú trochu širšie).



činností a William Franklin Willoughby ako aj Luther Gulick a Lyndall Urwick rozšírili túto škálu aspektov o plánovanie, organizovanie, podávanie správ, rozpočtovanie a ďalšie, výsledkom čoho sa mala stať vyššia funkčnosť verejnej správy.

Tieto impulzy do verejnej správy prichádzali predovšetkým z prostredia priemyselnej výroby: predstavy o tom, že modely riadenia z veľkých technologických korporácií je možné uplatňovať v podmienkach fungovania štátu mali na začiatku 20. storočia najmä v priemyselne vyspelých krajinách oveľa väčší vplyv na výslednú podobu verejnej správy ako vývoj v právnych vedách, ktorý sa na tieto podmienky len adaptoval (napríklad koncepciou legalizmu). Uplatňovanie metód riadenia a rozhodovania, overených v podmienkach výroby a podnikania, mali prostredníctvom ich aplikácie v podmienkach verejnej správy priniesť podstatné zvýšenie nielen jej hospodárnosti, ale aj funkčnosti. Výsledkom bol koncept administratívneho správania a spravovania, v ktorom bola úloha práva redukovaná už len na oblasť nástrojov administratívneho práva. Administratívne rozhodnutia mali byť správne a efektívne a mali byť realizovateľné prostredníctvom súboru koordinovaných činností: verejná administratíva sa stávala stále viac podobnou administratíve priemyselnej, obchodnej a finančnej (Pomahač 2011, s. 108). Išlo viac-menej o „pokračovanie tendencií, uplatňovaných už skôr v rámci rôznych teórií organizácie a riadenia, ktoré mali svoj základ v ekonomických vedách“ (Hendrych a kol. 2014, s. 12).

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska teórií riadenia a manažérskych vied je teda formálna stránka verejnej správy, predovšetkým skúmanie spoľahlivosti chodu, činnosti, organizačnej a štrukturálnej stránky jej fungovania, vyjadrenej ako **funkčnosť a flexibilita**.

Ako sa ekonomické vedy, hľadajúc zdroje ekonomickej efektívnosti, rozširovali aj do sféry teórií manažérskych disciplín, tak sa aj tento vplyv premietol od záveru 19. storočia aj do koncepcie administratívneho štátu, usilujúceho sa o efektívnu, resp. tzv. **racionálnu byrokráciu**. Racionálna byrokracia, ako ju definoval Max Weber, sa zameriavala na efektívne a systematické riadenie veľkých organizácií prostredníctvom jasne definovaných pravidiel, hierarchie a špecializácie úloh.

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska organizačných vied je jej inštitucionálna koordinovanosť

Koncept racionálnej byrokracie však doplnil toto kritérium o ďalší aspekt: jednou z podmienok funkčnosti a flexibility verejnej správy sa ukazovala byť **kvalifikovanosť** zamestnancov verejnej správy.

Táto požiadavka nebola pritom celkom nová. Už od úradníkov v úradoch absolutistického štátu sa vyžadovalo určité vzdelanie, táto požiadavka bola výrazne formulovaná pre uchádzačov o úradnícku kariéru v období kamealistiky, podobne ako vo francúzskych a pruských administratívnych reformách na začiatku 19. storočia. Novú dimenziu k nej pripojil John Stuart Mill v druhej polovici 19. storočia, keď navrhoval vznik nezávislého zboru úradníkov, čiže apolitickosti verejnej správy. V tom istom období publikoval svoju štúdiu o administratíve aj Woodrow Wilson, ktorý fundovane zdôvodnil požiadavku **politckej nezávislosti** verejnej správy.

### 3.2.2 Kontext psychologických vied

Teória rozhodovania sa v podobe teórie administratívneho rozhodovania v 50. rokoch minulého storočia znamenala ďalší presah manažérskych disciplín do priestoru verejnej správy a aj jej teórie. V prostredí teórií riadenia a manažérskych konceptov v teórii verejnej správy sa začala pozornosť zameriavať aj na psychologické aspekty.

Manažerizmus a koncepty **human relations** (Mayo a ďalší) ako prvé zamerali pozornosť teórie verejnej správy na problematiku človeka a jeho správania. „Reakciou na prehnaný technokratizmus a unifikovanosť v manažmente ľudí bolo vyzdvihnutie psychologických a sociologických faktorov, ktoré sú v podstatnej miere účastné na pracovnom výkone. V 30. rokoch 20.

storočia sa začal formovať prístup k manažmentu ľudí z hľadiska ľudských vzťahov (human relations)“ (Kravčáková a kol. 2013, s. 12). Zároveň sú tu začiatky vplyvu sociálnopsychologických a psychologických organizačných teórií na verejnú správu, najmä škola organizačného správania, ktorá sa potom presadila najmä od 70. rokov. Už skôr však mala vplyv aj Weberova teória byrokracie, práce Ch. I. Barnarda (z 30. rokov), na začiatku 50. rokov potom teória sociálnych skupín (G. C. Homans) a pod.

Na prelome 40. a 50. rokov sa v rámci koncepcie **administratívneho správania** (H. Simon) oživil záujem o doplnenie teórie verejnej správy o psychologické aspekty.

Po dlhšej prestávke sa tento záujem premietol v ucelenejšej koncepcii behaviorálnej verejnej správy, rozvíjajúcej sa v posledných desaťročiach. **Behaviorálna verejná správa** si už všima obe stránky verejnej správy: jej poskytovateľa i jej príjemcu. Skúma, ako sa správajú obe stránky tohoto procesu a ako možno zlepšiť verejnú správu práve rešpektovaním psychologických aspektov správania oboch strán. Dospieva tak k poznaniu, že verejná správa by mala byť jednoduchá (vyžadujúca od občana minimum krokov), atraktívna, včasná, časovo primeraná a sociálna, rešpektujúca špecifiká občanov, ale aj nároky zo strany jej vykonávateľov.

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska psychologických vied je rešpektovanie mikroúrovne verejnej správy a individualizácie jej výkonu, vyjadrenej ako jej **zrozumiteľnosť (jednoduchosť) a ústretovosť (dostupnosť)**. Napríklad v Nemecku sa koncept *Bürgernehe Verwaltung* (občiansky prístupná správa) zameriava na zlepšenie komunikácie medzi verejnou správou a občanmi a zahŕňa aj používanie jednoduchého jazyka v úradných rozhodnutiach a dokumentoch, aby boli pre občanov ľahšie pochopiteľné.

### 3.2.3 Kontext sociologických vied

Jong S. Jun v úvode svojej učebnice Sociálna štruktúra verejnej správy (The Social Construction of Public Administration) píše: „Snažím sa ukázať, že orientácia na manažment, ktorú zdôrazňuje hlavný prúd verejnej správy, je značne neprimeraná. Namiesto toho sa pokúšam rekonštruovať štúdium verejnej správy ako súčasť sociálnej, politickej a demokratickej praxe. Môj bezprostredný záujem teda presahuje predstavu silného administratívneho štátu, byrokracie a jedinej disciplíny alebo študijného odboru. Mojm východiskom sú sociálne a politické procesy konfrontácie s problémami a hľadania riešení a alternatív k nim. Neodmietam význam riadenia alebo technickú stránku verejnej správy: efektívne riadenie, ako aj zavádzanie techník však do veľkej miery závisí od spolupráce ľudí, ktorých sa to týka“ (Jun, 2006, s. xxii-xxiii).

Sociálny aspekt a spolu s ním vplyv sociológie na verejnú správu sa začal prejavovať oveľa neskôr ako by sa dalo usudzovať zo samotného vývoja sociológie. Keď sa na sklonku prvej polovice 19. storočia stal August Comte jej zakladateľom, svojou orientáciou na sociálnu statiku a dynamiku vložil do jej smerovania tendenciu na štruktúru a dynamiku sociálnych skupín, ktorú potom rozvinul o pol storočia Émile Durkheim. V tom čase však ešte vo verejnej správe dominoval skôr makropohľad, podporovaný právnou teóriou konštitucionalizmu. Aj keď Ferdinand Tönnies začal orientovať sociológiu na pospolitosti, až po (Durkheimom odmietaný) tzv. psychologizmus (Gustave Le Bon a Gabriel Tarde), sa rozvinul na začiatku 20. storočia v sociológii prúd, orientovaný aj na ďalšie typy nie skupín ale spoločenstiev, akými boli agregát (*cohue*), dav (*foule*), publikum (*auditoire*) a najmä verejnosť (*public*) (Tarde 2003, s. 21), ktorým sa aj pre sociológiu otvorili také pojmy ako napríklad dôvera a pod. Tým sa zavŕšil proces metodologickej pripravenosti sociológie na jej vstup do profilovania verejnej správy, aj keď priamo sa to začalo prejavovať až v dvadsiatych rokoch, keď Chicagská škola (Robert Ezra Park, Luis Wirth a ďalší) začala rozvíjať priestorovú sociológiu, Max Weber (1922) teóriu byrokracie a keď aj John Dewey (1923) sformuloval svoje zásadné koncepty rozlíšenia skupinových a verejných záujmov.

V 20. storočí, najmä v kontexte rozvoja tzv. sociálneho štátu po druhej svetovej vojne, sa začal už zreteľnejšie prejavovať aj vplyv **sociologických vied** na verejnú správu. Predpoklad pre to vytvoril v 19. storočí aj rámcový vplyv pozitivizmu, ktorý sa do skúmania verejnej politiky dostával už cez právny pozitivizmus, vnímajúci štát ako jednotu územia, politickej moci a obyva-

teľstva.

Bezprostredný vplyv na rozvoj verejnej správy v 20. storočí mali sociologické teórie organizácie (sociológia organizácie), kam sú zahrňané už práce z prúdu tzv. technického smeru (Taylor, Fayol), čím sa niekedy stiera rozdiel medzi teóriami riadenia a teóriami organizácie. Pri tom teórie riadenia mali vždy viac ekonomický a technokratický charakter a teórie organizácie viac sociálny a sociologický charakter. Výraznejšie potom sociológia začala ovplyvňovať teóriu verejnej správy až od polovice 50. rokov: Robert K. Merton vtedy publikoval svoje práce, týkajúce sa tzv. teórií stredného dosahu a teórie referenčných skupín, Talcott Parsons sociálnym systémom, neskôr Ralph Dahrendorf teóriou sociálnych konfliktov.

Vplyv sociologických prístupov sa prejavil výrazne v podobe konceptu **New Public Administration**, zdôrazňujúcom význam dôvery vo verejnej správe, pričom ide o aspekt, ktorý nemá natoľko ekonomický, ale o to viac sociálny a sociálno-psychologický obsah. Intenzívnejšie sa začalo vnímať, že „systém verejnej správy a jeho realita je súčasťou existujúcej spoločenskej reality“ (Župová 2019, s. 5), resp. ešte presnejšie, súčasťou sociálnej reality, tvorenej sociálnou štruktúrou, sociálnymi inštitúciami, sociálnou kontrolou a sociálnymi organizáciami<sup>124</sup>.

Napríklad s dôverou súvisiaci problém sociálnej kontroly bol aj vo vzťahu k verejnej správe rozpracovaný v dvoch rovinách. V prvej rovine spoločnosť pôsobí na jednotlivca a umožňuje mu na základe daných podmienok sebarealizáciu, pokiaľ jednotlivec spoločnosť rešpektuje. V druhej rovine spoločnosť pôsobí na jednotlivca represívne v prípade, keď jednotlivec spoločnosť nerešpektuje a snaží sa zo spoločnosti vymaniť (Večeřa - Urbanová - Štěpaníková 2019, s. 89). Aj keď tieto skutočnosti možno vnímať aj v rovine práva, tu ide o skúmanie fungovania verejnej správy z hľadiska sociologického. V časoch klesajúcej dôvery verejnosti sa hľadajú spôsoby obnovy legitimacy verejného sektora najmä zvyšovaním dôveryhodnosti. Zvýšené zapájanie mimovládnych subjektov (súkromného sektora aj mimovládnych organizácií) do poskytovania verejných služieb viedlo k vzniku konceptu „governance“ (Brandsen - Holzer 2010, s. 1). Ich širšie zapájanie do celého systému verejnej správy viedlo k jej organizačnému otváraniu a k hlbkej zmene, ktorá znamenala prechod od weberovského konceptu hierarchickej verejnej správy k modelu sieťovo organizovanej štruktúry verejnej správy, pričom významným zdrojom inšpirácie tu bola sociologická teória sietí a sociálneho kapitálu.

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska sociologických vied je teda vnútorná vzťahová stránka verejnej správy, predovšetkým skúmanie sociálnych vzťahov medzi jej aktérmi, vystupujúcimi ako sociálne skupiny, ktorá vyjadruje aspekt **otvorenosti** verejnej správy.

Rovnako sa v sociologickom prostredí rozvíjali rôzne analýzy mechanizmov **participácie** - osobitne na úrovni lokálnych komunít, vrátane ich vplyvu na fungovanie miestnej správy (Nejdl - Čermák 2007). Tieto vplyvy vyústili do sfornovania konceptu **New Public Governance**, ktorý opäť posunul teóriu verejnej správy do súvislostí demokratického spravovania. Oproti sociologickým vedám si teória verejnej správy viac všíma rôzne kolektivity špecifickým spôsobom: ako sa zúčastňujú na fungovaní verejnej správy, či už ako jej priami nositelia (napríklad ako subjekty vytvárajúce samosprávne orgány), alebo ako nositelia rôznych skupinových záujmov, vstupujúci do činnosti ostatných orgánov verejnej správy rôznymi participačnými mechanizmami, pre uplatňovanie ktorých je otvorenosť verejnej správy nevyhnutná. Ale aj koncepcia New Public Management, ako sme už spomenuli vyššie, priniesla do uplatňovania princípov otvorenosti a participatívnosti ďalší rozmer, súvisiaci s podporou, ktorej sa týmto princípom dostáva v dôsledku uplatňovania nových technológií v modernej verejnej správe a ktoré možno zhrnúť do ďalšieho kritéria **digitalizácie** a uplatňovania e-governemntu vo verejnej správe, smerujúcej ku komplexnejšej zmene verejnej správy a posilnenie jej smart charakteristík.

V tomto kontexte je pre skúmanie verejnej správy sociológiou (a jej odvetvovou sociológiou organizácií) inšpiratívny koncept formálnych organizácií. „Štúdium verejnej správy“ tzv. organizačnej línie rešpektuje kľúčové mechanizmy fungovania verejných organizácií ako

---

<sup>124</sup> Pozri bližšie ŽUPOVÁ, Eliška: Sociologické aspekty verejnej správy. Košice: UPJŠ, 2019.

formálnych organizácií, zameraných na správu (administratívu) - odtiaľ administratívne organizácie. Organizácie zohrávajú kľúčovú úlohu v zabezpečovaní moderných spoločností... Významným atribútom moderných organizácií je vysoká miera komplexnosti a zameranie na výkon rozmanitých druhov činností s predpokladom intenzívnej špecializácie, riadenej koordinácie a potrebou mnohostrannej komunikácie“ (Bolfiková 2017, s. 51 - 52). E. Bolfiková (tam tiež, s. 53 - 56) považuje za špecifické znaky administratívnych organizácií ako formálnych organizácií: 1. organizácie sú vytvorené umelo a zámerne, 2. ich vznik a fungovanie je viazané na konkrétny cieľ, 3. ich základom je normatívny „systém formálnych administratívnych pravidiel, ktorý je významný pre zabezpečenie koordinácie aktivít členov organizácie v určených pozíciách, vždy v záujme plnenia úloh a dosahovania organizačných cieľov“ (tam tiež, s. 54), 4. interorganizačný kontext, čo znamená, že „žiadna organizácia nemôže existovať ako nezávislý subjekt bez kontaktu (závislosti) s ostatnými organizačnými útvarmi“ (tam tiež, s. 55), 5. výhody ďaleko presahujú nevýhody, 6. usporiadanosť a štruktúra: „charakteristickým znakom štruktúry je jej úzke spojenie s povahou zabezpečovaných úloh a dosahovaním organizačných cieľov“ (tam tiež, s. 56) a 7. relatívna stabilita v danom prostredí.

### 3.2.4 Kontext politických vied

V 19. storočí sa s rozvojom politických vied začal prejavovať aj ich vplyv na verejnú správu: otvorila sa napríklad otázka, aký má byť vo výkone verejnej správy vzťah politických štruktúr a administratívy a táto otázka je dodnes jednou z veľmi sledovaných v teórii verejnej správy aj v takých jej oblastiach (ktorým sa my v tejto učebnici nevenujeme), ako je otázka vzdelávania administratívnych pracovníkov, otázka ich osobitného pracovnoprávneho postavenie v systéme verejnej či štátnej služby atď.

Vplyv politických vied na rozvoj teórie verejnej správy bol pritom natoľko významný, že sa u niektorých autorov stretávame s predstavou, že vlastne teória verejnej správy vznikla až pod vplyvom politických vied: „Verejná správa ako oblasť skúmania prešla rôznymi paradigmatickými fázami, keď pôvodne vznikla z politológie ako samostatná disciplína v 80. rokoch 19. storočia v západnom svete. Práce teoretikov, ako sú Gulick, Simon, Rowat, Waldo a Caiden významne prispeli k etablovaniu verejnej správy ako samostatnej disciplíny“ (Waldt 2014, s. 123). Z nášho pohľadu však takýto prístup možno do istej miery charakterizuje záujem o verejnú správu v americkom, ale nie v európskom kontexte.

Pod vplyvom sociologických výskumov verejnej správy sa postupne od začiatku 50. rokov minulého storočia vyčlenila **teória verejnej politiky** ako samostatná vedná disciplína, ktorá je však už kľúčovou disciplínou z portfólia politických vied, na rozdiel od ktorých si však nevšimá len politické elity (strany), ale širší diapazón aktérov z prostredia štátu, trhu aj občianskej spoločnosti, nevšimá si otázku moci ale otázku záujmov, najmä verejných záujmov atď.<sup>125</sup>

Vplyv politických vied na priestor verejnej správy však pokračoval aj v ďalších rokoch. Od polovice 60. rokov zdôrazňovala politologická teória skutočnosť, že občan je aktívnym účastníkom formovania verejnej správy (Verba - Almond 1963). Koncept občianskej spoločnosti a jej participácie na výkone verejnej správy sa premieol do celého radu parciálnych nástrojov (participatívne rozpočtovanie) ale aj do uceleného konceptu **Good Governance** ako najaktuálnejšieho teoretického konceptu verejnej správy.

„Tým, že sa pri riešení problémov v oblasti verejnej správy presúva pozornosť z agentúr a programov na všeobecné nástroje, nová vláda tiež presúva pozornosť z hierarchických agentúr na organizačné siete. Charakteristickou črtou mnohých z najpoužívanejších a najrýchlejších sa rozvíjajúcich nástrojov je ich nepriamy charakter, vytvorenie vzájomnej závislosti medzi verejnými agentúrami a množstvom tretích strán. V dôsledku toho vláda získava dôležitých spojencov, ale stráca schopnosť vykonávať úplnú kontrolu nad fungovaním svojich vlastných programov. Medzi

<sup>125</sup> Pozri bližšie KONEČNÝ, Stanislav: Teória verejnej politiky. Košice: ŠafárikPress, 2021.

vládnymi agentúrami a najrôznejšími verejnými a súkromnými inštitúciami tak vznikajú rôzne komplexné výmeny, ktoré sú zakomponované do fungovania verejných programov. Za týchto okolností sa tradičné záujmy verejnej správy o vnútornú prevádzku verejných agentúr - ich personálne systémy, rozpočtové postupy, organizačné štruktúry a inštitucionálna dynamika - stávajú oveľa menej kľúčovými pre úspech programu. Prinajmenšom rovnako dôležitá sa stala vnútorná dynamika a vonkajšie vzťahy s tretími stranami: miestnymi samosprávami, nemocnicami, univerzitami, klinikami, spoločnosťami pre rozvoj komún, priemyselnými korporáciami, vlastníkmi bytov, komerčnými bankami a mnohými ďalšími, ktoré sa teraz tiež delia s verejnými orgánmi o zodpovednosť za fungovanie verejných programov“ (Salamon 2002, s. 11 - 12).

Kľúčovým kritériom fungovania verejnej správy z hľadiska politických vied je jej orientácia na záujmy, osobitne na **verejné záujmy** a ich realizáciu prostredníctvom **demokratických mechanizmov** verejnej správy.

Na rozdiel od politických vied si teória verejnej správy nevšima mocenské procesy vo verejnej správe a nepovažuje (podobne ako teória verejnej politiky) moc, mocenské mechanizmy, mocenské elity (napríklad politické strany) za predmet svojho záujmu. Toto rozšírenie zamerania z verejných agentúr na „siete“ organizácií nielenže odlišuje novú správu od tradičnej verejnej správy, ale odlišuje ju aj od perspektív „privatizácie“ a „vynájdenia novej vlády“, ktoré sa objavili v posledných rokoch. Oba tieto myšlienkové smery zdôrazňujú význam nepriamych foriem vládnych opatrení. Viac než to, obidve ich obhajujú, prvá ako spôsob nahradenia správy a druhý ako spôsob jej motivovania.

### 3.3 Interdisciplinárny charakter teórie verejnej správy

O teórii verejnej správy ako o samostatnej vede sa vedie stále ešte určitá diskusia. Konštatuje sa však, že fragmentácia výskumu verejnej správy do rôznych iných vedných disciplín rozptyľuje výskumné úsilie a neumožňuje komplexne zhodnotiť rozsiahle poznatky o súčasnej verejnej správe. Teória verejnej správy tu potom zohráva integračnú úlohu (Kisilowska 2022, s. 266).

Okrem vzťahu a miesta teórie verejnej správy k iným vedám sa napokon vedie aj určitý zápas o samotné pomenovanie tejto disciplíny, pre ktoré sa synonymicky používa aj označenie „administratívika“, „administratívna veda“ (Pomahač 2011, Pomahač a kol. 2013, Bolfíková 2017). Latinské sloveso administrare označuje spravovanie (napr. krajiny), preberanie zodpovednosti za organizáciu tohoto spravovania a dohľad nad ním. Takéto chápanie spravovania vyjadruje najmä funkcionálny aspekt verejnej správy - a v tomto kontexte využívame aj spojenia s prídavným menom „administratívny“ aj v našej učebnici.

Po druhej svetovej vojne sa tak začína to, čo D. Hendrych (2014, s. 31) označuje ako štvrté obdobie štúdia verejnej správy, ktoré charakterizuje tým, že „správa sa stáva predmetom štúdia renomovaných vedných odborov, akými sú napríklad sociológia, právo, ekonómia a politológia, ako aj novo vznikajúcich odborov, ... ako napríklad verejná politika, regionalistika“. Okrem záujmu jednotlivých vied sa však objavujú aj pokusy o syntetizujúci pohľad. Niekedy je tak verejná správa (či skôr jej teória) charakterizovaná ako súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj (Kosorin, 1999, 2003; Tej 2011), teda akoby ťažiskovo spadala do priestoru ekonomických vied, inokedy je zase stotožňovaná so správnou vedou (Škultéty 2008, s. 65), aktuálne u nás prevládil pohľad, ktorý ju včleňuje do kontextu politických vied. To však neznamená oslabenie jej väzieb na kontexty ekonomické, právne či ďalšie, ale len zvýrazňuje potrebu jej formovania so zohľadnením týchto kontextov.

**Teória verejnej správy nie je interdisciplinárnou len preto, že aplikuje poznatky a metódy iných vedných odborov na predmet svojho záujmu, ale preto, že používa integrované a komplexne celý súbor kritérií, využívaných jednotlivými vedami parciálne: teória verejnej správy je takto nielen interdisciplinárnou, ale predovšetkým multikriteriálnou vedou, čo sa**

**dá vyjadriť normatívnou požiadavkou na verejnú správu ako na správu legálnu a legitímnu, hospodárnu a efektívnu, funkčnú, flexibilnú a digitalizovanú, kvalifikovanú a politicky nezávislú, zrozumiteľnú a ústretovú, otvorenú a participatívnu a napokon aj demokratickú a hodnotovo zakotvenú.**

Isteže všetky tieto kritériá súčasne môže splniť iba ideálna verejná správa, ale je zrejmé, že skôr ich môže dosiahnuť sieťovo organizovaná moderná verejná správa, ako tradičná hierarchicky organizovaná „weberovská“ verejná správa. Schopnosť teórie verejnej správy formulovať tento záver zároveň vypovedá o tom, že teória verejnej správy ako veda interdisciplinárna môže byť považovaná za **vedu normatívnu**.

Ak považujeme teóriu verejnej správy za samostatnú vednú disciplínu, je potrebné charakterizovať aj špecifiku jej **metodológie**. Je faktom, že teória verejnej správy využíva celý rad metód, ktoré využívajú aj iné vedy a vedné disciplíny, s ktorými má spoločný predmet skúmania, často aj spoločnú históriu a pod. Často sa pritom ako metódy využívané v teórii verejnej správy uvádzajú metódy, ktoré využíva verejná správa, ale napríklad aj správne právo v praxi (metóda donucovania, metóda presvedčovacia a pod.), zatiaľ čo nám ide predovšetkým o tzv. metódy heuristické, využívané pre rozvoj (bádanie) v teoretickej rovine poznávania verejnej správy. V tomto zmysle využíva teória verejnej správy početné metódy, využívané aj v iných spoločenských vedách, ako napríklad štúdium dokumentov, pozorovanie, rozhovor, štatistické metódy, komparatívne metódy, historickú metódu a pod. Ide však o jej vlastný špecifický súbor týchto metód, zahŕňajúci napríklad metódy, ktoré sa v niektorých príbuzných vedách nevyužívajú alebo sa používajú len zriedkavo. Takouto metódou je napríklad experiment: správne právo (a právne vedy všeobecne) ho takmer nepoznajú, v sociológii sa sporadicky využíva, ale vo verejnej správe je využívaný oveľa častejšie. Podobne to možno konštatovať o využívaní monografickej metódy či metódy prípadových štúdií (Kisilowska 2022, s. 269).

Z hľadiska praktickej aplikácie potom ide o to, že sústreďovanie sa na otázku „ako spravovať“ veci verejné neznamena, že sa stráca zo zreteľa odpoveď na otázku o legitimitě či hospodárnosti atď. verejnej správy, ale ide o čo najširšie akceptovanie celej škály relevantných kritérií.

## 4 NOSITELIA VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY

Vývoj teórie a praxe verejnej správy, ako sme si ho predstavili v predchádzajúcich kapitolách, viedol k sformovaniu určitej štruktúry nositeľov výkonu verejnej správy u nás i vo svete. V tejto kapitole sa pokúsime predstaviť štruktúru verejnej správy a jej nositeľov u nás: a pretože v otázke zaradenia niektorých nositeľov do tejto štruktúry nepanuje v našich podmienkach jednotný názor (ako napríklad u záujmovej či špeciálnej samosprávy, verejnoprávnych inštitúcií, ostatných nositeľov výkonu verejnej správy či poskytovateľov služieb vo verejnom záujme a pod.), bol potrebný tento predchádzajúci rozbor vývoja celej verejnej správy. V ďalšej kapitole potom sa pokúsime rámcovať tento náš kontext kontextom medzinárodného porovnania rôznych modelov verejnej správy, aj keď určité medzinárodné porovnávanie obsahuje už aj táto kapitola.

Už na tomto mieste však treba poznamenať, že súčasná podoba verejnej správy na Slovensku stále zodpovedá skôr tradičnému „weberovskému“ hierarchicky usporiadanému modelu ako modelu moderného sieťového usporiadania - preto po tejto kapitole bude nasledovať kapitola o reformách verejnej správy, ktoré sú mimoriadne aktuálne aj pre našu súčasnú verejnú správu.

Ako sme si už uviedli, pojmom verejná správa sa označuje všeobecne spravovanie vecí verejných. „Verejná správa vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí“ (Škultéty 2008: 20). „Za verejnú správu sa považuje správa, ktorej cieľom je správa verejných vecí a jej vykonávanie je vo verejnom záujme... Nositelia verejnej správy vykonávajú verejnú správu ako právom uloženú povinnosť, ktorá im vyplýva z ich právneho postavenia verejnoprávnych subjektov“ (Machajová a kol. 2007: 12).

V teórii sa konštatuje, že neexistuje uzavretý zoznam možných nositeľov výkonu verejnej správy (Wallerath, 2009) a vymedzenie subjektov (nositeľov) verejnej správy je predmetom početných diskusií: napríklad aj v Českej republike sú podľa niektorých autorov za takéto subjekty považované štát a verejnoprávne korporácie, verejné (štátne fondy, verejné ústavy a podniky, prípadne tiež niektoré subjekty súkromného práva (Malast 2021, s. 133). Nositelia výkonu verejnej správy sa u nás v praxi členia do niekoľkých skupín, medzi ktorými, ale aj v rámci ktorých, sa líšia svojimi kompetenciami. Ich organizáciu a fungovanie sú spravidla upravené právnymi normami<sup>126</sup>.

**Kompetenciami** rozumieme vymedzenie predmetu verejných záujmov, v ktorých má byť nositeľ výkonu verejnej správy činný: v súkromnom práve nie je takáto kategória známa. Pokiaľ ide o orgán štátnej správy, resp. o predmet verejného záujmu, zodpovedajúci celoštátnej úrovni, opiera sa vymedzenie tohoto verejného záujmu o zákon. Pokiaľ ide o verejný záujem, legitimizovaný prostredníctvom orgánu územnej samosprávy, vymedzuje sa predmet v súlade s týmto rozsahom vlastným všeobecne záväzným predpisom (napr. ako tzv. originálne kompetencie, ktoré môže u nás obec upraviť vlastným všeobecne záväzným nariadením). Niekedy sa ako synonymum kompetencií používa pojem **pôsobnosť**, vymedzovaná ako „okruh spoločenských vzťahov, ku ktorým môže štátny orgán uplatňovať svoju právomoc“ (Orosz 2021, s. 28), pričom sa rozlišuje pôsobnosť vecná, územná, osobná a funkčná (Kopecký 2021, s. 71 - 74).

Od kompetencií treba odlišovať **právomoci** orgánov verejnej správy, t. j. súhrn mocenských oprávnení, ktoré má daný orgán k dispozícii, aby mohol regulovať v rámci svojich kompetencií rešpektovanie spoločenských záujmov. Kľúčové pritom je, že iba štátne orgány disponujú právomocami - právomocami nedisponujú ostatné zložky štátneho mechanizmu - mocenské zložky<sup>127</sup> a štátne organizácie a zariadenia. Toto je zároveň kritérium pre odpoveď na otázku, či určitú inštitúciu môžeme zaradiť medzi nositeľov výkonu verejnej správy alebo nie:

*„Právomoc je spôsobilosť štátneho orgánu vydávať právne akty (normatívne a individuál-*

<sup>126</sup> Pozri bližšie: OROSZ, Ladislav - SVÁK, Ján - BALOG, Boris: Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: Eurokodex, 2012.

<sup>127</sup> Existujú tu len vzácne výnimky v určitých konkrétnych veciach (porovnaj Orosz 2021, s. 30 - 31).

ne). *Pôsobnosť (kompetencia) predstavuje okruh spoločenských vzťahov, v ktorých štátny orgán môže vykonávať svoju právomoc. Rozoznávame pôsobnosť osobnú, priestorovú, časovú, vecnú a funkčnú. ... Rozlišovanie právomocí a pôsobností má význam z hľadiska rôznych právnych následkov pri prekročení právomoci a pri prekročení pôsobnosti. Keď je prekročená právomoc, ide o akt ničotný, resp. paakt. To znamená z hľadiska práva akoby nič ne-vzniklo... Prekročenie kompetencie znamená, že právny akt sa v dôsledku tejto vady stane ne-platným*“ (Bröstl – Dobrovičová – Kanárik 2007: 24 – 25<sup>128</sup>).

V správnom práve procesnom sa okrem právomoci a pôsobnosti rozlišuje ešte aj **príslušnosť**, určujúca, ktorý konkrétny orgán je povinný, resp. oprávnený rozhodnúť o právach, právom chránených záujmov a povinnostiach fyzických a právnických osôb vo verejnej správe. Príslušnosť môže byť funkčná alebo miestna (Hašanová - Dudor 2021, s. 27).

Nositelia výkonu verejnej správy sú spravidla zriaďovaní zákonom alebo na základe zákona, financovaní alebo aspoň spolufinancovaní z verejných rozpočtov<sup>129</sup> (orgány štátnej správy zo štátneho rozpočtu) a pri plnení svojich úloh využívajú verejné rozpočty (orgány štátnej správy štátny rozpočet).

Nositel'ami výkonu verejnej správy u nás sú<sup>130</sup>:

a) **Orgány štátnej správy**<sup>131</sup>, ktoré sú ako štátne orgány vybavené právomocami a pôsobnosťou (kompetenciou) použiť prostriedky štátneho donútenia (sankcie za neplnenie povinnosti a za porušenie zákona) a napojené svojimi rozpočtami na štátny rozpočet. „Štátna správa je správa, vykonávaná štátom; štát ju môže delegovať aj na iné subjekty. Z hľadiska subjektu, ktorý ju prostredníctvom svojich orgánov vykonáva, člení sa štátna správa na 1) priamu (bezprostrednú) štátnu správu, ktorej subjektom je štát ako originálny nositeľ štátnej správy; vykonáva ju svojimi (štátnymi) orgánmi, prevažne orgánmi štátnej správy; 2) nepriamu (sprostredkovanú, paralelnú) štátnu správu, ktorej subjektmi sú na základe zákonnej delegácie subjekty odlišné od štátu; vykonávajú ju vlastnými orgánmi ako prenesený výkon štátnej správy“ (Machajová a kol. 2007: 24).

Podľa autorov učebnice všeobecného správneho práva „priamymi vykonávateľmi štátnej správy sú:

- ☐ vláda,
- ☐ ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,
- ☐ orgány s celoštátnou pôsobnosťou (regulačné a dozorové orgány, dekoncentrované orgány štátnej správy a inšpekčné orgány),

<sup>128</sup> Porovnaj tiež Machajová a kol. 2007: 85 – 87, Posluch – Cibulka 2003: 21 – 22.

<sup>129</sup> Ich príjmy môžu pochádzať aj zo súkromných zdrojov, ale oprávnenie na využívanie týchto zdrojov je zakotvené v príslušných zákonoch (napr. rôzne správne poplatky).

<sup>130</sup> V českej literatúre sa stretávame s rozlišovaním:

- ☐ štátnej správy ako originálneho nositeľa verejnej správy;
- ☐ verejnoprávnych korporácií ako člensky organizovaných nositeľov verejnej správy, ktoré môžu mať charakter územný (obce a kraje), záujmový (profesné a ďalšie komory) alebo vecný (zväzky obcí);
- ☐ verejných ústavov, trvalo poskytujúcich služby vo verejnom záujme, pričom tak môžu konať samostatne (napríklad základné školy, ale napríklad aj Česká filharmónia) alebo nesamostatne (ako organizačné jednotky bez právnej subjektivity);
- ☐ verejných podnikov, ktorým sú zverené vecné a osobné prostriedky za účelom zabezpečovania verejných potrieb podnikateľským spôsobom (napr. štátne podniky);
- ☐ verejných fondov, ktoré tvoria účelovo určené finančné prostriedky na udržiavanie alebo rozvoj určitých verejných statkov;
- ☐ ďalších verejnoprávnych subjektov, zriadených zákonom (Český rozhlas a pod.);
- ☐ osoby súkromného práva (fyzické aj právnické), ktoré na základe zákonného alebo iného úradného poverenia vykonávajú verejnú správu (napr. autorizovaný inšpektor) (Kopecký 2011, s. 62 – 68).

<sup>131</sup> „V odbornej literatúre z oblasti správneho práva sa takmer polstoročie, najmä v poslednom období prejavovala tendencia stotožňovať pojem verejná správa a štátna správa“ (Škultéty 2008: 19).



- miestne (územné, regionálne) orgány štátnej správy,
- verejné ozbrojené zbory alebo iné verejné zbory“ (tamtiež, s. 126)<sup>132</sup>.

Nepriamymi vykonávateľmi štátnej správy sú:

- orgány územnej samosprávy (obce a vyššie územné celky),
- orgány záujmovej samosprávy (profesijné komory, hospodárske združenia),
- ostatná samospráva (akademická samospráva),
- ostatní vykonávatelia verejnej správy (tam tiež, s. 145 - 161).

Výkon štátnej správy sa teda delí medzi:

- orgány ústrednej štátnej správy, čiže ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy;
- orgány miestnej štátnej správy, ktorými sú orgány všeobecnej štátnej správy a orgány špecializovanej štátnej správy;
- orgány samosprávy (tu ako prenesený výkon štátnej správy).

b) **Orgány samosprávy** (tu ako výkon samosprávnych funkcií). Pokiaľ ide o samosprávu rozlišujeme:

- samosprávu územnú, ktorú v SR reprezentujú:
  - na úrovni miestnej samosprávy obce (a mestá),
  - na úrovni regionálnej samosprávy vyššie územné celky (samosprávne kraje)
- samosprávu záujmovú (reprezentovanú napríklad aj komorami advokátov, lekárov, stavebných inžinierov a pod.);
- samosprávu špeciálnu (predovšetkým univerzitnú a cirkevnú).

c) **Verejnoprávne inštitúcie**, ktoré vykonávajú činnosti podporujúce činnosť štátu, často vo veľmi dôležitých oblastiach. Sú to činnosti, ktoré nemusia byť nevyhnutne vykonávané orgánmi štátu – napríklad aj z dôvodov širšej kontroly. Niektoré z nich sú zriadené osobitným zákonom.

d) **Ostatní nositelia**, ktorými sú niektoré fyzické a právnické osoby, na ktoré štát preniesol výkon určitých verejných úloh. Sú zriaďované spôsobom, ktorý stanovuje zákon, a spravidla podliehajú povinnej registrácii, čím sú tiež štátom aprobované.

Pri zaradovaní týchto kategórií subjektov medzi orgány verejnej správy panuje v našej odbornej literatúre nejednotnosť. Napríklad P. Škultéty (2008) uvádza len prvé tri kategórie, t. j. štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne inštitúcie (korporácie), na vymedzenie ktorých používa nasledovné kritériá: 1) vôľa zákonodarcu, 2) dôvod vzniku (zo zákona alebo z iniciatívy verejnej správy, nie zo súkromnej iniciatívy), 3) povaha činností – poskytovanie verejných služieb (nestačí sledovať len verejnoprospešné ciele), 4) niektoré výsady verejnej moci (Škultéty 2008: 35). Podľa nášho názoru však aj subjekty, ktoré zaradujeme do kategórie „ostatní nositelia“, tiež spĺňajú tieto kritériá. Navyše pri svojich úkonoch vydávajú individuálne správne akty<sup>133</sup>, používajú symboliku štátu (pečiatku so štátnym znakom) atď.

Monografia všeobecného správneho práva člení verejnú správu na:

- štátnu správu, ktorá sa ďalej člení na
  - priamu (bezprostrednú) štátnu správu: subjektom je štát ako jej originálny nositeľ, vykonáva ju štátnymi orgánmi, predovšetkým orgánmi štátnej správy,
  - nepriamu (sprostredkovanú, paralelnú) štátnu správu: subjektami sú na základe zákona subjekty oddelené od štátu, vykonávajú ju vlastnými orgánmi ako prenesený výkon štátnej správy (vlastnými orgánmi) alebo ako zákonom zverený výkon štátnej správy (orgán právnickej osoby verejného alebo súkromného práva, alebo ako fyzická osoba, ktorej bola časť výkonu verejnej správy zverená);
- samosprávu, ktorá sa ďalej člení na
  - územnú: územné verejnoprávne korporácie (obce, samosprávne kraje),

<sup>132</sup> Verejné ozbrojené zbory a iné verejné (neozbrojené) zbory (napríklad hasičský a záchranný zbor) plnia úlohy štátnej správy, ak tak určujú osobitné predpisy.

<sup>133</sup> Napr. exekučná notárska zápisnica (Čentík 2017).

□ záujmovú: záujmové verejnoprávne korporácie (profesijné, stavovské komory);

□ ostatnú (zvyškovú) verejnú správu: subjektami sú čiastočne samosprávne a nesamosprávne in-štitúcie pri plnení verejných úloh (Machajová a kol. 2014, s. 30 - 32).

V správnom práve hmotnom sa verejná správa podľa subjektov člení na verejnú správu vykonávanú štátnymi orgánmi, vykonávanú neštátnymi (samosprávnymi) orgánmi a vykonávanú inými oprávnenými subjektami (Seman - Jakab - Tekeli, 2020, s. 39).

Stretávame sa aj s takými prístupmi, ktoré za subjekty verejnej správy považujú len štátnu správu a územnú samosprávu a iným súčasťam verejnej správy sa nevenujú (Kukliš 2018), alebo rozlišujú len štátnu správu, samosprávu (územnú, záujmovú a školskú, kde však nerozlišujú samosprávu základných, stredných a vysokých škôl) a ostatnú verejnú správu, kam sa zaraďujú „najmä verejnoprávne inštitúcie, korporácie, podniky a zariadenia, ktoré môžu mať verejnoprávny alebo súkromnoprávny charakter a sú zamerané na poskytovanie verejných služieb (napríklad domovy sociálnych služieb, podniky verejnoprospešných služieb)“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 14), pričom za orgány štátnej správy „v užšom slova zmysle“ považujú:

□ ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,

□ orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré môžu byť ◦ dozorové a regulačné (ktoré nemajú nadriadený orgán),

◦ dekoncentrované (napríklad Hlavný banský úrad),

◦ inšpekčné (napr. Slovenská obchodná inšpekcia);

□ orgány miestnej štátnej správy (so všeobecnou alebo špecializovanou pôsobnosťou), pričom úlohy štátnej správy vykonávajú aj

□ verejné ozbrojené a neozbrojené zbory,

□ iné subjekty v prenesenom výkone štátnej správy (tam tiež, s. 30 - 31).

Môžeme konštatovať, že tak vymedzenie rámca a obsahu štátnej správy (najmä pokiaľ ide o jej orgány mimo vlády a ministerstiev), ešte viac vymedzenie rámca a obsahu samosprávy (mimo územnej samosprávy) a najviac rámca a obsahu čohokoľvek, čo mimo štátnej správy a samosprávy patrí do verejnej správy, je u nás mimoriadne nejednotné. Zložitost' systému spravovania vecí verejných sa však konštatuje napríklad aj v nemeckej odbornej literatúre: „Paralelne so záujmovými združeniami štát organizuje a organizuje svojich občanov v rôznych verejnoprávných korporáciách. Už dlho existujú komory pre obchodné a slobodné povolania, ktoré slúžia na odborný dohľad a zastupovanie: lekárske komory, priemyselné a obchodné komory, poľnohospodárske komory a advokátske komory, aby sme vymenovali aspoň niektoré. Okrem týchto a iných povinných organizácií, ako sú napríklad inštitúcie sociálneho poistenia, existuje široká škála verejnoprávných korporácií založených na dobrovoľnom členstve: subjekty ako náboženské spoločenstvá a remeselnícke cechy, viaceré družstvá a Červený kríž predstavujú jednotlivé príklady bohatej škály. Šírku nemeckého systému právnických osôb ďalej podčiarkuje skutočnosť, že verejnoprávne korporácie nie sú založené len na združovaní fyzických osôb. Výlučne právnické osoby tvoria základ napr. združenia obcí a pod.“ (Mronz 1973, s. 1). Aj v nemeckej literatúre však prevažuje názor, že verejnoprávne korporácie majú mať členstvo fyzických osôb (Fortshoff, 1973, s. 485).

Kľúč k rozlíšeniu toho, čo do verejnej správy patrí a čo nie, môžeme podľa nášho názoru nájsť v chápaní verejnej správy ako činnosti vrchnostenskej a nevvrchnostenskej:

□ vrchnostenská verejná správa, charakteristická nerovným postavením účastníkov právnych vzťahov, jej typickými znakmi je vydávanie správnych aktov (normatívnych a individuálnych, abstraktných a konkrétnych) a jej typickými nositeľmi sú štátna správa (v rozsahu stanovenom ústavou) a miestna, záujmová i špeciálna samospráva a niektorí ďalší nositelia výkonu verejnej správy (v rozsahu stanovenom zákonom);

□ nevvrchnostenská správa je takisto vykonávaná orgánmi verejnej správy, ktorá môže mať niektoré prvky správy súkromnej (napríklad v rovnom postavení účastníkov právnych vzťahov) a aj keď nie je pre ňu typické vydávanie správnych aktov do svojho okolia, pôsobí na spoločnosť inými nástrojmi, k čomu je oprávnená zákonom, čiže koná vo verejnom záujme. Typickou je tu správa majetku, resp. financií (napr. Národná banka Slovenska, štátne účelové fondy a pod.) alebo

poskytovanie niektorých celoštátnych verejných služieb (Rozhlas a televízia Slovenska, Matica Slovenská, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, umelecké fondy a pod.) (Košíčiarová 2021, s. 205 - 206, Ochrana - Půček - Špaček 2015, s. 35 - 37).

#### 4.1 Štátna správa<sup>134</sup>

Štátna správa ako základná zložka verejnej správy je najrozsiahlejším druhom štátnej činnosti. Je to činnosť výkonná, keď bezprostredne vykonáva zákony. Je to činnosť nariadená, nakoľko štátne orgány sú oprávnené vydávať normatívne a individuálne právne akty a používať na ich vykonávanie aj donútenie. Je to pritom činnosť podzákonná, nakoľko je vykonávaná na základe zákona (Škultéty 2008, s. 24 -25).

Štátnu správu vykonávajú orgány štátnej správy, ktoré majú určité spoločné charakteristické znaky:

- a) vykonávajú svoju činnosť v mene štátu,
- b) ich kompetencie sú vymedzené zákonom (t. j. môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon),
- c) ich organizačná štruktúra je spravidla vymedzená zákonom (v SR už ústavou a potom zákonom o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy),
- d) vyznačujú sa materiálным a personálnym substrátom (t. j. spravujú zverený majetok štátu a zamestnávajú svojich zamestnancov),
- e) majú výkonný a nariadený charakter,
- f) sú podriadené orgánom štátnej moci (najmä orgánom moci zákonodarnej),
- g) ich činnosť možno v rámci práva usmerňovať inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy (čo platí najmä pre orgány miestnej štátnej správy).

Znaky, uvedené pod písmenami a) až d), sú spoločné pre všetky orgány štátnej moci, znaky pod písmenami e) až g) len pre orgány štátnej správy.

Orgány štátnej správy možno charakterizovať aj nasledovne:

- majú znaky štátneho orgánu, t. j. sú vybavené kompetenciami vymedzenými zákonom, □ používajú prostriedky štátneho donútenia, t. j. môžu ukladať sankcie,
- vykonávajú štátnu správu (uskutočňujú úlohy a funkcie štátu) metódami a prostriedkami štátnej správy,
- predstavujú relatívne samostatné organizačné jednotky, vymedzené ich kompetenciami a právomocami.

---

<sup>134</sup> Správne právo v Českej republike rozlišuje tzv. priamych vykonávateľov **štátnej správy**, medzi ktorých zaraďuje:

- vládu,
- ministerstvá a iné správne úrady, pričom môže ísť o
  - správne úrady s úzko odbornou špecializovanou vecnou pôsobnosťou (napr. Český banský úrad), ◦ regulačné úrady (napr. Český telekomunikačný úrad),
  - nezávislé správne úrady (napr. Úrad pre ochranu osobných údajov, Česká štatistická úrad a pod.);
- iné správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou (napr. Česká obchodná inšpekcia, Štátny ústav pre kontrolu liečiv a pod.);
- správne úrady s obmedzenou územnou pôsobnosťou (napr. Finančné úrady)
- verejné zbory (napr. Políciu ČR);
- prezidenta republiky (Kopecký 2021, s. 81 - 93). Okrem toho však pozná aj
- orgány územných samosprávnych celkov a
- ďalších vykonávateľov štátnej správy, kam zaraďuje Českú národnú banku, verejné vysoké školy, riaditeľa školy a školského zariadenia, lešnú stráž, notára a súdneho exekútora (tam tiež, s. 93 -96).

Ďalej pozná orgány **územnej samosprávy** - obce a samosprávne kraje (tam tiež, s. 97 - 125) a **profesijnú samosprávu** - komory (tam tiež, s. 125 - 129).

#### 4.1.1 Ústredná štátna správa

Podoby usporiadania štátnej a najmä ústrednej štátnej správy sú výrazne závislé od modelu foriem vlády v krajine, či teda ide o parlamentný model vlády, prezidentský model vlády, systém vlády zhromaždení, prípadne poloprezidentský model vlády (Orosz 2021, s. 42 - 58).

#### Hlava štátu

Zaradovanie hlavy štátu do štruktúry orgánov výkonnej moci je síce vo všetkých krajinách celkom jednoznačné, jeho zaradenie do štruktúry orgánov verejnej správy však už také jednoznačné nie je (Jarosz 2018, s. 138) a súvisí práve s modelom vlády a vládnutia v danej krajine<sup>135</sup>. Hlavy štátov plnia všeobecne predovšetkým reprezentatívnu funkciu, aj keď zároveň môžu disponovať aj dôležitými rozhodovacími právomocami (Orosz 2021, s. 28). Treba si uvedomiť, že ešte stále aj v Európe existuje celý rad monarchií, v ktorých postavenie **panovníka** ako hlavy štátu (pôvodne ako najvyššieho predstaviteľa moci zákonodarnej, výkonnej aj súdnej), je dnes realizované vo veľmi širokej škále kompetencií - od postavenie prakticky na úrovni bežného občana (Švédsko<sup>136</sup>), cez protokolárne funkcie až po reliktné funkcie všetkých troch zložiek. Vo Veľkej Británii môžeme napríklad vysledovať ešte stopy koncepcie svätej koruny (o ktorej sme sa zmienili v predchádzajúcom texte).

Hlavou štátu je najčastejšie **prezident**. Jeho postavenie sa mení v závislosti od celkovej štruktúry verejnej moci v štáte: napríklad maltský prezident je súčasťou parlamentu (Konečný 2016, s. 186). V prezidentských modeloch vlády môže ísť o odvodzovanie štruktúry vlády od výsledkov prezidentských volieb a prezident je zároveň predsedom vlády (čo je najbližšie súčasnému postaveniu amerického prezidenta, ale napríklad aj prezidenta Cyperskej republiky), môže však napríklad aj predsedáť rokovaniam vlády (pri existencii „slabého“ predsedu vlády - čo je súčasný stav vo Francúzsku či v Rumunsku) atď.<sup>137</sup>. Hovoríme o **prezidentskom modele** štátnej moci. Aj v iných modeloch však prezident svojimi kompetenciami siaha rôznou mierou tak do moci zákonodarnej (napr. podpisovanie, ale aj vetovanie zákonov schválených parlamentom, právo zákonodarnej iniciatívy), do moci výkonnej (napr. menovanie a odvolávanie vlády a jej členov) i do moci súdnej (napr. udeľovanie milostí a amnestií, menovanie členov najvyšších súdnych orgánov), pričom má aj ďalšie vlastné kompetencie.

Prezident môže byť do svojej funkcie **volený** priamo občanmi štátu, alebo zastupiteľským zborom, pričom existuje celý rad modifikácií tejto nepriamej voľby. Okrem volieb štandardným parlamentom existujú v niektorých krajinách pre voľbu prezidenta aj špeciálne grémiá: v Nemecku je to napríklad Spolkové zhromaždenie, ktorého polovicu tvoria poslanci Spolkového snemu a druhú polovicu zástupcovia zvolení krajiniskými snemami (Konečný 2016, s. 22), v Taliansku poslancami oboch komôr parlamentu, doplnenými o troch zástupcov, volených každým regionálnym zastupiteľstvom, v Estónsku je možných až päť kôl voľby prezidenta parlamentom (tam tiež, s. 102).

Aj navrhovanie kandidátov na funkciu prezidenta má v Európe viacero modifikácií. Vo Fínsku môže navrhnúť kandidáta 20 tisíc voličov (tam tiež, s. 94), u nás 15 tisíc, v Maďarsku 50 poslancov parlamentu, u nás 30 a pod. Rovnako existuje viacero možností odvolania prezidenta - najčastejšie je potrebný návrh nadpolovičnej väčšiny poslancov parlamentu a následne dvojtretinová väčšina všetkých poslancov na odvolanie (Lotyšsko), resp. návrh 30 poslancov a dvojtretinová väčšina pléna Ústavného súdu (Slovinsko).

---

<sup>135</sup> „Zaradenie hlavy štátu do sféry výkonnej moci v prezidentskom modeli vlády nevyvoláva žiadne pochybnosti,“ (Orosz 2021, s. 135). V Českej republike nejde o prezidentský model, napriek tomu sa však aj v učebnici správneho práva uvádza, že prezident vykonáva štátnu správu „v rozsahu vymedzenom ústavou a osobitnými právnymi predpismi“ (Sovová 2013, s. 11).

<sup>136</sup> Švédsky kráľ však naďalej predsedá parlamentnému poradnému zboru pre zahraničné veci.

<sup>137</sup> Bližšie pozri Orosz 2021, s. 50 - 52.

A hoci sa predpokladá, že priamo volený prezident by mal vyššiu mieru legitimizácie a preto aj „nárok“ na väčšie kompetencie ako prezident volený „len“ parlamentom, v praxi je spektrum kompetencií distribuovaných oveľa menej lineárne. Za štandardné kompetencie prezidenta možno považovať podpisovanie parlamentom schválených zákonov (väčšinou s možnosťou veta, ktoré môže parlament následne prelomiť), menovanie a odvolávanie vlády (väčšinou podmienené predchádzajúcim hlasovaním o nedôvere v parlamente), menovanie a prijímanie veľvyslancov, funkcia hlavného veliteľa ozbrojených síl, častou kompetenciou je zvolávanie parlamentu po voľbách, právo rozpustiť parlament (v Česku len Poslaneckú snemovňu), menovanie najvyšších vojenských a akademických predstaviteľov, udeľovanie milosti a vyhlasovanie amnestií, prepožičiavanie štátnych vyznamenaní. Zriedkavejšími kompetenciami sú napríklad právo zákonodarnej iniciatívy (Lotyšsko, Litva), právo vydávať dekréty s mocou zákona (Poľsko) či určovanie termínov volieb (Portugalsko).

Hlavou štátu a najvyšším ústavným činiteľom v **Slovenskej republike** je prezident SR. Je priamo volený na päťročné funkčné obdobie s možnosťou jedného opätovného znovuzvolenia. Disponuje štandardnými právomocami vo vzťahu k zahraničiu (ratifikovanie medzinárodných zmlúv, prijímanie vedúcich diplomatických misíí, vydávanie poverovacích listín diplomatom), vo vzťahu k parlamentu (právo veta voči zákonom, podpisovanie zákonov, právo rozpustiť parlament), vo vzťahu k vláde (vymenovávanie a odvolávanie predsedu vlády a ostatných jej členov). Je hlavným veliteľom ozbrojených síl krajiny, vymenúva generálov, ale aj predsedov a podpredsedov ústavného a najvyššieho súdu, rektorov, profesorov atď. Má právo udeľovať milosť a amnestiu, vyhlasuje referendum, udeľuje štátne vyznamenania a rády.

## Vláda<sup>138</sup>

Napokon nielen o zaradení prezidenta medzi orgány verejnej správy možno viesť diskusie. „Za typický orgán štátnej správy nemožno považovať ani vládu. Ani tento orgán štátu nie je zriadený prevažne na výkon štátnej správy. Postavenie vlády medzi priamymi vykonávateľmi štátnej správy je špecifické“ (Machajová a kol. 2014, s. 129).

Postavenie vlády v systéme výkonnej moci závisí od foriem vlády podľa del'by moci medzi najvyššie štátne orgány, vymedzujúcej najmä jej postavenie vo vzťahu k parlamentu a k prezidentovi. Vo všeobecnosti ide o „vrcholné orgány výkonnej moci, ktoré sú oprávnené vydávať sekundárne normatívne právne akty, ako aj individuálne právne akty (predovšetkým

---

<sup>138</sup> P. Kukliš však uvádza: „Zdá sa, že pozícia vlády Slovenskej republiky z hľadiska ústavnoprávneho ponímania fenoménu verejná správa je mierne neujasnená. Ústavný súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti konštatoval, že „podľa čl. 108 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je »vláda Slovenskej republiky najvyšším orgánom výkonnej moci«, a nie aj najvyšším (ústredným) orgánom štátnej správy. Zatiaľ čo vláda Slovenskej republiky ako jedna z ústavných zložiek štátnej moci v Slovenskej republike má právnu základňu svojho vzniku, právomocí, zodpovedností, ako aj zániku danú priamo Ústavou Slovenskej republiky (čl. 108 až 121 Ústavy Slovenskej republiky), podľa čl. 122 Ústavy Slovenskej republiky sa ústredné a miestne orgány štátnej správy zriaďujú výlučne zákonom. Zákon č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v znení neskorších predpisov preto vo svojom § 1 vládu Slovenskej republiky ani nezaraďuje medzi zákonné - t. j. zákonom zriaďované ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky“ (I. ÚS 11/99). Ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 31/99 znovu konštatoval, že „Vládu Slovenskej republiky nemožno pokladať za ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky. Preto jej rozhodnutia nemôžu byť predmetom konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky“. Je vhodné podotknúť, že napriek skutočnosti, že obe citované uznesenia ústavného súdu boli vydané v súvislosti s prerokovaním ústavnej sťažnosti, tento „uhol pohľadu“ by nemal mať vplyv na prípadné ústavnoprávne akceptovanie vlády ako orgánu verejnej správy. Napriek stanovisku ústavného súdu, že „výklad práva podaný v právnej vede nemá záväzný význam pre uplatnenie práva a nemožno mu priznať povahu dôkazu“ (II. ÚS 31/99), samotní predstavitelia teórie ústavného práva však priznávajú, že ústavná charakteristika vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci nepochybne zvyrazňuje jej riadiace postavenie v systéme orgánov verejnej správy; aj ústavné vymedzenie delenia moci a hierarchia najvyšších orgánov štátnej správy vychádza z toho, že vláda je najvyšším orgánom štátnej správy. Rovnako aj v teórii správneho práva sa vláda charakterizuje ako najvyšší orgán štátnej správy“ (Kukliš 2018, s. 69).

riadiaceho charakteru), ich pôsobnosť je z vecného hľadiska všeobecná a z územného hľadiska celoštátna“ (Orosz 2021, s. 29).

Na čele vlády môže stať prezident (ako napr. v USA), alebo má na jej formovanie zásadný vplyv (napr. Francúzsko). U nás, ako aj vo väčšine krajín Európskej únie máme tzv. parlamentný systém, v ktorom má kľúčové postavenie parlament a vláda je legitimizovaná prostredníctvom parlamentu (u nás schválením programového vyhlásenia vlády v Národnej rade SR, resp. hlasovaním o dôvere vláde), ktorému aj zodpovedá. Pritom sa však vlády líšia napríklad postavením svojho predsedu, kde poznáme napríklad tzv. **kancelársky model**, niekde je predseda vlády skutočne kľúčovou funkciou s rozsiahlymi právomocami (Nemecko), resp. je aspoň zreteľne prvý medzi rovnými (Rakúsko, Maďarsko, Malta). Predseda vlády v niektorých krajinách má teda v hierarchii najvyšších predstaviteľov verejnej moci v štáte dominantné postavenie, v parlamentných demokraciách však spravidla až po najvyššom predstaviteľovi zákonodarnej moci.

S tým súvisí aj štruktúra členov vlády, kde okrem predsedu spravidla existujú podpredsedovia (s výnimkou napr. v Litve, kde podpredsedov vlády nemajú). Náместníci ministrov resp. štátni tajomníci nemajú bežne plnohodnotné postavenie členov vlády. V celom rade krajín je možné vytvárať aj tzv. úradnícku vládu ako vládu zloženú z odborníkov bez politickej nominácie, resp. tzv. technické vlády (Taliansko).

Zaujímavé je aj možné personálne previazanie **medzi vládou a parlamentom**. V Európe poznáme krajiny, v ktorých je členstvo vo vláde podmienené získaním poslaneckého mandátu (Veľká Británia, Malta), v iných krajinách sa nevylučuje súbeh výkonu poslaneckého mandátu a miesta vo vláde (Česká republika), vo väčšine krajín takýto súbeh nie je možný, resp. poslanecký mandát člena vlády spočíva.

Vlády majú všade v Európe právo zákonodarnej iniciatívy, väčšinou aj s právom vydávania podzákonných noriem (u nás nariadenia vlády), výnimočne aj vydávanie dekrétov s mocou zákona (Lotyšsko).

V niektorých krajinách sa rozlišuje vláda ako širší, početnejší orgán, a **kabinet** ako užší orgán, spravidla tvorený len predsedom, podpredsedami vlády a niektorými kľúčovými ministrami (Veľká Británia, Francúzsko, Chorvátsko).

Vláda je vždy kolegiálny orgán, ktorý rozhoduje v pléne (v zbore): je uznášaniaschopná, keď je na jej schôdzi prítomná väčšina jej členov – na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov. Tento mechanizmus, platný v Slovenskej republike, je bežný aj v iných európskych krajinách.<sup>139</sup>

Úlohy, spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti vlády plní v Slovenskej republike Úrad vlády SR, ktorý je u nás jedným z ostatných orgánov štátnej správy. V niektorých krajinách má postavenie ministerstva a na jeho čele stojí minister ako člen vlády.

## Ministerstvá

Ministerstvá sú vecne špecializované ústredné orgány štátnej správy s odvetvovo alebo funkčne vymedzeným súborom úloh a pôsobnosťou. **Odvetvový princíp** znamená, že ministerstvo riadi len určité záležitosti rovnakej povahy (školsťvo, zdravotníctvo a pod.). **Funkčný princíp**, alebo tiež niekedy označovaný ako prierezový princíp znamená, že ministerstvo zabezpečuje väzby medzi rôznymi odvetviami štátnej správy (financie, informatizáciu a pod.) (Škultéty 2008, s. 37).

Toto členenie sa v moderných modeloch ústredných orgánov štátnej správy už čiastočne mení. Napríklad od roku 2000 sa v Belgicku začala reforma ústrednej federálnej štátnej správy,

---

<sup>139</sup> Aj v našich podmienkach je známe prijímanie uznesení vlády „*per rollam*“ – obežníkom. Návrh uznesenia je distribuovaný členom vlády (spravidla kuriérne) a po odsúhlasení návrhu väčšinou členov vlády nadobúda uznesenie platnosť rovnako, ako keby sa táto väčšina dosiahla priamym hlasovaním. Tento postup sa však využíva len výnimočne, keď sa vláda z objektívnych (najmä technických) príčin nemôže stretnúť osobne. V čase epidémie covid sa rozšírila aj dištančná forma rokovania vlád formou videokonferencií.

známa pod názvom Program Copernicus, ktorá mala viesť aj do štruktúry ministerstiev určité prvky nového manažmentu verejnej správy. V jej duchu sa začalo presadzovať rozlišovanie federálnych orgánov „vertikálnych“, zodpovedajúcich za jednotlivé vecné kompetencie (ako napr. vnútro, spravodlivosť, financie, sociálne zabezpečenie, hospodárstvo, dopravu atď.) a „horizontálnych“, zodpovedajúcich za strategickú orientáciu a koordináciu aktivít „vertikálnych“ rezortov (ako napr. informačné technológie). Nie všetky tieto orgány majú postavenie ministerstiev a nie na čele všetkých stojí minister. V zásade ministri zastrešujú ministerstvá ako „vertikálne“ federálne orgány. Ministrov vrátane predsedu rady ministrov je dohromady 15 a spolu tvoria ministerskú radu. Spolu so štátnymi tajomníkmi, ktorí sú na čele „horizontálnych“ orgánov (pričom nie sú členmi ministerskej rady) vytvárajú federálnu vládu. Nešlo teda len o striktné uplatnenie odvetvového a funkčného princípu.

V niektorých krajinách podobnú funkciu „servisného pracoviska“ vlády tvorí **úrad vlády** alebo úrad predsedu vlády. Úrad predsedu vlády (na čele s kancelárom) plní napríklad takúto funkciu v Litve. Ešte výraznejšie sa podobné riešenie presadilo vo Švédsku, kde vláda je organizačne reprezentovaná Úradom vlády (*Regeringskansliet*), ktorého súčasťou je jednak Kancelária predsedu vlády (*Statsrådsberedningen* – ktorú vedie sám predseda vlády a ktorá koordinuje činnosť všetkých ministerstiev), jednak Administratívna sekcia (*Förvaltningsavdelningen*), ktorá zabezpečuje administratívny servis všetkým ministerstvám. Aj ministerstvá vystupujú z hľadiska administratívneho fakticky ako sekcie (*department*) úradu vlády.

Ministerstvá (a primerane aj ostatné ústredné orgány štátnej správy) majú nasledovné **úlohy**:

- ☐ plnia v okruhu svojej pôsobnosti úlohy dané v zákonoch a iných všeobecne záväzných právnych predpisoch,
- ☐ riadia sa ústavnými a ostatnými zákonmi a uzneseniami vlády,
- ☐ skúmajú spoločenskú problematiku (verejné záujmy) v okruhu svojej problematiky, analyzujú dosahované výsledky a realizujú opatrenia, smerujúce k riešeniu aktuálnych otázok,
- ☐ spracovávajú koncepcie rozvoja zverených odvetví a riešenia kľúčových otázok verejných záujmov v ich pôsobnosti, ktoré predkladajú vláde, o návrhu závažných opatrení primeraným spôsobom informujú verejnosť,
- ☐ starajú sa o náležitú úpravu vecí verejného záujmu, patriacich do pôsobnosti štátu: pripravujú návrhy zákonov a iných právnych predpisov, týkajúcich sa vecí, patriacich do ich pôsobnosti, najčastejšie na základe úlohy, uloženej vládou,
- ☐ predkladajú za zverené odvetvia podklady potrebné k zostaveniu návrhov štátneho rozpočtu a pre prípravu iných opatrení širšieho dosahu,
- ☐ zaujímajú stanoviská k návrhom, ktoré predkladajú vláde iné ministerstvá,
- ☐ zabezpečujú vo svojej pôsobnosti úlohy spojené s vyjednávaním medzinárodných zmlúv, s rozvojom medzinárodných stykov a medzinárodnej spolupráce, zabezpečujú tiež úlohy, ktoré vyplývajú pre štát z medzinárodných zmlúv a z členstva v medzinárodných organizáciách,
- ☐ riadia a spolupracujú s orgánmi miestnej štátnej správy vo svojej pôsobnosti.

**Početnosť** ministerstiev ako ústredných orgánov štátnej správy je veľmi obľúbenou témou politických populistov, ale aj seriózných pokusov o reformy, hoci preukázateľne ich počet vôbec nesúvisí ani s veľkosťou krajiny, ani priamo s kompetenciami, ktoré vykonáva v jednotlivých oblastiach v danej krajine štát. Aj u nás riešime otázku, či má existovať samostatné ministerstvo kultúry, v čase písania tohto textu sa riešila otázka vzniku ministerstva cestovného ruchu a športu a pod. Ide však často o zle postavenú otázku: najprv treba dať odpoveď na otázku či vôbec tu existuje taká pôsobnosť štátu, ktorá by si vyžadovala existenciu nejakého ústredného orgánu štátnej správy s vlastnou normatívnou právomocou, a potom odpoveď na otázku, či v danom rozsahu má zmysel kreovanie takto zadefinovaného orgánu ako samostatného.

Bližšie sa k tejto otázke vrátíme v záverečnej kapitole tejto učebnice, ale už na tomto mieste môžeme konštatovať, že neexistuje žiadny vzorec na výpočet optimálneho počtu ministerstiev pre

danú krajinu, vychádzajúci z počtu jej obyvateľov a pod. Napriek tomu môže byť menší počet ministerstiev určitou (ekonomickou, organizačnou) výhodou – aj keď automaticky nemusí znamenať aj menší počet ministrov (Švédsko). Väčšina krajín Európskej únie nemá legislatívne pevne stanovený či obmedzený počet ministerstiev alebo počet ministrov. V Poľsku neexistuje síce ani ústavou ani zákonom taxatívne vymenovaný zoznam ministerstiev, ale zákon uvádza len zoznam úsekov vládnej administratívy (działy administratywy rządowej), ktorých je dohromady 40 a niektoré z nich nemôžu byť rozdelené medzi viaceré ministerstvá (napr. rozpočet, verejné financie a finančné inštitúcie) – aktuálne sú v Poľsku tieto úseky rozdelené medzi 17 ministerstiev.

V niektorých krajinách však počet ministerstiev je pevne stanovený zákonom alebo dokonca ústavou a prvou krajinou, ktorá mala zákonom pevne určený počet ministrov, sa stalo už pred vyše dvesto rokmi Francúzsko so šesťčlennou vládou (ktoré existujú dodnes, len k nim pribudli ďalšie ministerstvá). V Belgicku je takto počet členov federálnej vlády pevne stanovený na 15 (dokonca s detailne určenou štruktúrou siedmich frankofónnych, siedmich flámskych ministrov a „jazykovo neutrálneho“ predsedu vlády) a podobne sú určené aj počty členov všetkých ostatných vlád v belgickej dvojitej federácii<sup>140</sup>. V Írsku článok 28 ústavy stanovuje, že vláda vrátane predsedu a podpredsedu nesmie mať menej ako sedem a viac ako pätnásť členov. Mimo krajín Európskej únie má pevne stanovenú početnosť členov vlády (a princíp ich politického zloženia) aj Švajčiarsko, ktorého konfederálna vláda má vždy 7 členov.

V niektorých krajinách je rozdiel medzi počtom ministrov a počtom ministerstiev. Napríklad v Rakúsku v úrade spolkového kancelára pôsobí minister pre záležitosti žien, v Taliansku má vláda tradične viacero ministrov bez kresla, vo Švédsku úraduje na 12 ministerstvách spolu 22 ministrov. Počet ministerstiev je vždy výsledkom politického konsenzu a do určitej miery aj výsledkom historického vývoja. Vplyv tu má aj skutočnosť, či ide o unitárny alebo zložený štát. Aj keď vo federáciách na početnosť federálnych ministerstiev vplýva fakt, že existujú ministerstvá aj na úrovni jednotlivých štátov, len niekedy to vedie k malej početnosti federálnych ministerstiev (napr. vo Švajčiarsku, USA a pod.) – v iných zložených štátoch tomu tak nie je (Nemecko, bývalý ZSSR a pod.). Skôr sa tu premieta vplyv stupňa centralizácie verejnej moci, nakoľko samotný fakt, že ide o zložený štát (únia, konfederácia, federácia), nemusí automaticky znamenať decentralizáciu verejnej moci (viď napríklad postavenie spolkových orgánov versus krajinských orgánov v Rakúsku).

Podobne štruktúra ministerstiev je skôr výsledkom určitých tradícií ako nejakých presných kritérií. V našich podmienkach nebývajú zvykom častejšie zmeny v štruktúre ministerstiev, zatiaľ čo v niektorých krajinách sú takéto zmeny obvyklé po každých parlamentných voľbách (napríklad v Nemecku prerozdelenie úloh medzi ministerstvami sociálnych vecí, zamestnanosti, rodiny, seniorov, mládeže, žien a pod., podobne v Poľsku). Aj samotná štruktúra ministerstiev takto môže vyjadrovať určité verejné záujmy, aj keď sprostredkované politickým systémom.

Celkove však možno konštatovať všeobecnú tendenciu k poklesu počtu ministerstiev aj v súlade s tým, ako sa výkon verejnej správy presúva na iné verejnoprávne korporácie, na orgány územnej samosprávy a pod., resp. predovšetkým ako zaniká potreba štátnej regulácie výkonu vo verejnom záujme v určitých oblastiach. U nás takto v minulých rokoch zaniklo ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku, po rozsiahlej deetatizácii kultúry sa občas diskutuje o presune zostávajúcich pôsobností zo samostatného ministerstva kultúry pod iné ministerstvo (napr. ministerstvo školstva, čím by sa obnovil model spoločného ministerstva školstva a kultúry, ktorý bol už u nás v minulosti známy). V Maďarsku po reformách z rokov 2010 - 2012 malo len štyri ministerstvá (napríklad ministerstvo ľudských zdrojov, ktoré zahŕňalo oblasť školstva, kultúry, zdravotníctva a sociálnych vecí), od roku 2022 má opäť 11 ministerstiev (v tom napríklad aj úrad vlády a ešte aj úrad kancelárie predsedu vlády).

---

<sup>140</sup> Flámska vláda maximálne desať členov, Valónska vláda maximálne deväť členov, Bruselská vláda – jazykovo neutrálny premiér, dvaja frankofónni a dvaja flámski ministri, traja štátni tajomníci, z nich minimálne jeden flámsky, vláda Frankofónneho spoločenstva maximálne osem členov a vláda nemecky hovoriaceho spoločenstva maximálne štyroch členov.



Na čele ministerstva je vždy člen vlády – **minister**<sup>141</sup>. V našej ústave nie je stanovený počet členov vlády a preto aj počet ministerstiev je upravený tzv. veľkým kompetenčným zákonom (zákonom o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy č. 575/2001 Z. z.).

Ministerstvá sú vždy monokratickými orgánmi, v ktorých je právomoc zverená jednej osobe, stojacej na čele tohoto orgánu<sup>142</sup>. Ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá jediný vedúci – minister. Postavenia osôb, zastupujúcich ministra, sa v rôznych krajinách líšia: dnes už sú funkcie námestníkov ministrov menej časté (napríklad ešte v Českej republike) a v početných krajinách sú zriadené funkcie štátnych tajomníkov. Tí sú nominovaní buď pre vyváženie reprezentácie viacerých strán vládnej koalície (ak je minister z jednej politickej strany, je štátny tajomník spravidla z inej strany vládnej koalície), alebo pre vyváženie politického a odborného riadenia ministerstva (minister ako jednoznačný politický reprezentant – nominant politickej strany, často jej člen; štátny tajomník skôr ako odborná autorita). Na Slovensku, ale aj v iných krajinách, sú známe prípady, keď na ministerstve pôsobia (z oboch uvedených dôvodov) aj viacerí, najčastejšie však nie viac ako dvaja štátni tajomníci.

Okrem ministrov a ich námestníkov, resp. štátnych tajomníkov, sa stretávame niekedy aj s ďalšími funkciami na úrovni vlády či ministerstiev. Francúzska vláda napríklad zahŕňa až šesť hierarchických pozícií (z ktorých nie všetky musia byť obsadené): 1) premiéra, ktorý koordinuje činnosť vlády a menuje funkcionárov štátnej správy, 2) štátneho ministra (*Ministre d'Etat*), čo je osobitné vyznačenie pre ministra s osobitnými zásluhami alebo s nadrezortnými právomocami, ktorý má zároveň významné postavenie pri zastupovaní štátu na medzinárodnej úrovni 3) ministra, 4) delegovaného ministra (*ministres délégués, ministres auprès d'un ministre* alebo *ministres chargés de...*), ktorý pôsobí popri ministrovi v rámci rezortu (ale aj v úrade premiéra), námestník ministra, 5) štátneho tajomníka (*secrétaires d'Etat*), ktorý pôsobí v rámci rezortu, ale jeho pozícia je slabšia ako pozícia delegovaného ministra, 6) vysokého komisára (*hauts commissaires*), ktorý je ustanovovaný pre osobitné tematické úlohy, splnomocnenec vlády (Konečný 2016, s. 207). U nás máme zavedenú okrem ministrov a námestníkov aj funkciu splnomocnenca vlády, ktorého vláda môže poveriť plnením konkrétnych funkcií: nie je členom vlády.

Ministerstvá v rámci svojej normotvornej činnosti môžu na základe splnomocnenia, obsiahnutého v zákone a v medziach tohoto zákona, vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky a výnosy).

V Slovenskej republike pôsobia v zmysle § 3 zákona č. 575/2001 Z. z. tieto ministerstvá: Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo dopravy SR, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR, Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo zdravotníctva SR a Ministerstvo cestovného ruchu a športu SR.

Iba ministri sa stávajú u nás členmi vlády. „Štátny tajomník má pri zastupovaní ministra na rokovaní vlády poradný hlas“ (§ 4 ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy). Postavenie štátnych tajomníkov u nás je premenlivé, jednotlivé vlády môžu uplatňovať tak ich politický ako aj odborný profil.

---

<sup>141</sup> Opačne to však neplatí – môže byť aj člen vlády, ktorý neriadi žiadne ministerstvo, ale spravidla s menším odborným aparátom zodpovedá za niektorú prierezovú problematiku. Označuje sa pojmom „minister bez kresla“ (bez portefeuille) – bez rezortu. Takýmto ministrom bol napríklad po roku 1868 v uhorskej vláde chorvátsko-slavonsky minister bez kresla, v nedávnej minulosti vo vláde Českej republiky minister pre informatizáciu a pod.

<sup>142</sup> „V monokraticky organizovanom orgáne je zodpovedným výkonným orgánom len vedúci orgánu. Vedúci orgánu využíva na plnenie svojich úloh členov orgánu, ktorí sú závislí od jeho pokynov. Monokratická forma organizácie teda zodpovedá aj „hierarchickému“ princípu odstupňovanej právomoci a závislosti od pokynov“ (Wallerath, 2009).

## Ostatné ústredné orgány štátnej správy<sup>143</sup>

Jednou z všeobecných tendencií verejnej správy na ústrednej úrovni v európskych krajinách je aj zriaďovanie iných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré nie sú ministerstvami - a na ich čele nestojí minister<sup>144</sup>.

Náš zákon č. 575/2001 Z. z. v § 21 uvádza taxatívne ostatné **ústredné orgány štátnej správy podľa kompetenčného zákona**: Úrad vlády Slovenskej republiky, Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, Úrad pre verejné obstarávanie, Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky, Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky, Národný bezpečnostný úrad, Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví a Slovenská informačná služba.

Pokiaľ ide o tieto orgány, je medzi nimi viacero rozdielov, napríklad vymenováva a odvoľáva

- a) vláda SR: vedúceho Úradu vlády SR a predsedov Štatistického úradu, Úradu geodézie, kartografie a katastra SR, Úradu jadrového dozoru SR, Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR, Úradu priemyselného vlastníctva SR, Správy štátnych hmotných rezerv SR a Úradu pre riadenie sieťových odvetví SR;
- b) Národná rada SR: riaditeľa Národného bezpečnostného úradu a predsedu Úradu pre verejné obstarávanie;
- c) prezident SR: na návrh predsedu vlády predsedu Protimonopolného úradu a riaditeľa Slovenskej informačnej služby.

Okrem nich však v SR existujú aj ďalšie **orgány štátnej správy na ústrednej úrovni**, ktoré nie sú uvedené v zákone č. 575/2001 Z. z., sú pritom rozpočtovými organizáciami (ako ministerstvá) a sú zriadené osobitným zákonom, avšak **nie sú podriadené** inému orgánu štátnej správy na ústrednej úrovni<sup>145</sup>.

Predsedov orgánov štátnej správy na ústrednej úrovni, ktoré nie sú podriadené inému orgánu štátnej správy na ústrednej úrovni pritom volí a odvoľáva

- a) Národná rada SR na návrh vlády: Úrad na ochranu osobných údajov SR, Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti;
- b) Národná rada SR na návrh zákonom vymenovaných subjektov: Rada pre vysielanie a retransmisii (ktorá si volí svojho predsedu).

Ďalej v SR existujú aj **orgány štátnej správy na ústrednej úrovni, zriadené osobitným**

<sup>143</sup> Vytvorenie niektorých ústredných orgánov verejnej moci vyplýva u nás priamo z ústavy. Ide napríklad o prokuratúru alebo o ombudsmana. Štátne zastupiteľstvo má výraznejšiu mimosúdnu úlohu, môže byť opodstatnene zaradované medzi ústredné orgány štátnej správy (inak sa začleňujú skôr k orgánom súdnej moci, ale s poznámkou, že k nim patria nepriamo). Podobne sa možno postaviť aj k otázke zaradenia ombudsmana – verejného ochrancu práv.

V Českej republike sa uplatňuje kategória „nezávislých správnych orgánov“, kam patrí Česká národná banka, Úrad pro ochranu osobních údajů, Řada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úrad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Český telekomunikační úřad atď. (Pomahač a kol. 2013. s. 78 - 89).

<sup>144</sup> Do tejto kategórie sú niekedy zaradované aj mocenské zložky štátu ako armáda, polícia, informačné služby, iné ozbrojené zložky a pod. (Orosz 2021, s. 141).

<sup>145</sup> P. Kukliš tu upozorňuje na „drobný“ ústavnoprávny problém: „V zmysle ústavy »ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom« (čl. 122). Otázne je, aký ústavnoprávny základ majú orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré nemožno subsumovať ani pod kategóriu ústredných orgánov štátnej správy a ani pod kategóriu miestnych orgánov štátnej správy. Presnejšie túto problematiku upravuje čl. 86 písm. e) ústavy, podľa ktorého do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky („národná rada“) patrí „zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy“ (Kukliš 2018, s. 69).

**zákonom**, ktoré sú rozpočtovými organizáciami a ktoré **sú podriadené** ministerstvám<sup>146</sup>. V zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva hospodárstva SR je takto napríklad Slovenská obchodná inšpekcia, Puncový úrad SR, Hlavný banský úrad, Štátna energetická inšpekcia, v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva dopravy SR je Letecký úrad SR, Slovenská správa ciest, Štátny dráhový úrad, Štátna plavebná správa, Telekomunikačný úrad SR, Poštový regulačný úrad, v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva SR napríklad Štátna veterinárna a potravinová správa SR, Plemenárska inšpekcia SR a pod. Aj medzi nimi existujú viaceré rozdiely. Napríklad ich predsedu vymenúva a odvoláva:

- a) minister bez zákonného obmedzenia (Letecký úrad SR, Štátny dráhový úrad SR, Štátna plavebná správa SR, Ústredné daňové riaditeľstvo SR, Colné riaditeľstvo SR, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity, Puncový úrad SR, Štátna energetická inšpekcia, Slovenská obchodná inšpekcia, Hlavný banský úrad, Plemenárska inšpekcia SR, Národný inšpektorát práce, Slovenská inšpekcia životného prostredia, Štátny ústav pre kontrolu liečiv;
- b) minister, ale s obmedzeniami pri menovaní: Štátna veterinárna a potravinová správa SR, Patríkavý úrad SR;
- c) minister, ale s obmedzeniami pri odvolaní: Štátna školská inšpekcia.

Okrem toho existujú v SR aj **orgány štátnej správy na ústrednej úrovni**, zriadené osobitným zákonom, ktoré **sú podriadené** inému orgánu štátnej správy na ústrednej úrovni, ale **nie ministerstvu**, ako napríklad Slovenský metrologický inšpektorát, Slovenský metrologický ústav a Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv. Postavenie týchto organizácií ako orgánov štátnej správy potvrdzuje aj ich postavenie ako rozpočtových organizácií (čo je u nás typické pre štátne orgány). Na druhej strane sú ministerstvami zriaďované aj príspevkové organizácie, ktoré síce zabezpečujú niektoré celoslovenské úlohy, nemajú však spravidla charakter orgánov štátnej správy. Napríklad Ministerstvo hospodárstva SR takto zriadilo Slovenskú agentúru pre rozvoj investícií a obchodu SARIO, Slovenskú energetickú agentúru a pod.

Z ústavy vyplýva postavenie **Najvyššieho kontrolného úradu**, ktorého kontrolné právomoci vo vzťahu k orgánom verejnej moci mu poskytujú osobitné postavenie – a pokiaľ neakceptujeme moc kontrolnú ako osobitný druh verejnej moci, potom ostáva už len zaradiť tento orgán verejnej moci medzi ostatné orgány štátnej správy. Takéto zaradenie možno odôvodniť aj jednoznačnejším profilom obdobných orgánov (rôzne formy kontrolných dvorov) v zahraničí.

Niektoré inštitúcie, ktoré podľa názvu by mohli byť zaraďované medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy, sú v skutočnosti verejnoprávnymi organizáciami (napríklad Ústav pamäti národa, ktorý je však oprávnený k individuálnym správnym aktom - porovnaj §8 zákona č. 553/2002 Z.z. o pamäti národa, podľa ktorého priznáva postavenie účastníka a veterána protikomunistického odboja podľa zákona č. 219/2006 Z. z. o protikomunistickom odboji).

Pokiaľ ide o ostatné ústredné orgány štátnej správy, všeobecne sa konštatuje ich značná roztrieštenosť, nejednotnosť v úprave ich kreovania a v spôsobe kreovania ich riadiacich orgánov, podriadenosť vláde, ministerstvám ale aj iným ústredným orgánom štátnej správy atď. Vyúsťuje to aj do sporov v odbornej verejnosti, či napríklad Úrad pre reguláciu sieťových odvetví patrí alebo nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy (Nižňanský – Kling 2001 vs. Tej 2011), do celkom

<sup>146</sup> Aj tu P. Kukliš upozorňuje na skutočnosť, že „zriaďovanie orgánov/subjektov štátnej správy s celoštátnou (celoslovenskou) pôsobnosťou otvára isté ústavnoprávne problémy. Článok 122 ústavy rozoznáva len „ústredné orgány štátnej správy“ a „miestne orgány štátnej správy“. Zriaďovanie orgánov štátnej správy regulačného charakteru s celoštátnou pôsobnosťou spôsobuje skutočnosť, že ich činnosť nemôže byť o. i. kontrolovaná parlamentom prostredníctvom poslaneckej interpelácie, pretože „poslanec môže interpelovať vládu Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti“ (čl. 80 ods. 1 prvá veta ústavy). Je vhodné sa zamyslieť nad opodstatnenosťou tohto stavu, napriek tomu, že viaceré orgány štátnej správy tohto druhu sú označované ako „nezávislé“. Za „nezávislé“ štátne orgány regulačného charakteru sa spravidla považujú osoby verejného práva, ktoré na základe zákona vykonávajú štátnu správu vo vymedzenej oblasti a sú viacmenej nezávislé na vrcholnom orgáne výkonnej moci a mnohokrát viac „inklinujú“ k parlamentu. Aj z tohto aspektu nie je dôvod, aby boli vyňaté z pod kontroly parlamentu,“ (Kukliš 2018, s. 70).

rozdielných klasifikácií štruktúry ústredných orgánov štátnej správy (Hamalová 2008 vs. Berčík – Berčíková 2005) atď.

Ak k tomu pripočítame celý rad ďalších nesystémových rozdielov (rôznu dĺžku funkčných období, rozdielne postavenie vo vzťahu k štátnemu rozpočtu, používanie označenia „štátny“, „slovenský“, „ústredný“, „hlavný“, „národný“ a „SR“ v názve atď.), je zrejmé, že tomuto chaotickému stavu by pristala zásadná a hlboká reforma, ktorá by celý systém predovšetkým zjednodušila, vnútorne zjednotila a zrejme aj výrazne redukovala, čo by mohlo mať nielen väčší, ale najmä racionálnejší dopad na čerpanie verejných zdrojov ako živelné a populistické decimálne vlny.

Navyše, ani vyššie uvedená klasifikácia neobsiahla všetky orgány, ktoré by zahrnúť mala, resp. mohla. Kritériom totiž nemôže byť názov daného orgánu (napr. v prípade Ústavu pamäti národa, ktorý orgánom štátnej správy nie je, ale Štátny ústav pre kontrolu liečiv áno, hoci pred časom sa kvôli tomu premenoval Pamiatkový ústav na Pamiatkový úrad) ale odpoveď na otázku, či ide o orgán štátnej správy, t. j. či napríklad vydáva individuálne rozhodnutia v správnom konaní a pod. (napríklad osvedčenia). Takýchto orgánov, dokonca s celoštátnou pôsobnosťou napríklad v oblasti inšpekcii je celý ďalší rad, ktoré neboli do tejto klasifikácie zahrnuté, predovšetkým preto, že ostali schované v štruktúre rezortne zriaďovaných orgánov a organizácií, na základe podzákonných noriem, či dokonca organizačných poriadkov a pod. Takto by sme mohli napríklad zvažovať o mieste v štruktúre orgánov štátnej správy pre Ústav pamäti národa, Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky, Úrad pre kontrolu nad zdravotnou starostlivosťou, Slovenský ústav technickej normalizácie atď. Pritom „vytvorenie pomerne veľkého počtu nezávislých regulačných a dozorových orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky ... viedlo k tomu, že klasický obraz pyramídálnej štruktúry štátnej správy nadobudol trhliny“ (Škrobák 2018, s. 173), čo však nebolo výsledkom riadenej zmeny od vertikálnej k horizontálnej (sieťovej) organizácii štátnej správy.

V zahraničí je vo všeobecnosti situácia oveľa prehľadnejšia. Spravidla ide o podstatne menší počet ďalších ústredných orgánov, sú usporiadané oveľa jednotnejšie a je jednoznačnejšia aj ich podriadenosť vláde resp. ministerstvám. Napríklad v Českej republike majú len dve skupiny ústredných orgánov štátnej správy, ktoré možno zriadiť len na základe zákona<sup>147</sup>. V Maďarsku existujú v zmysle platnej legislatívy len štyri ústredné orgány štátnej správy, ktoré nie sú ministerstvami a pritom podliehajú vláde: Maďarský ústredný štatistický úrad, Maďarský energetický úrad, Maďarský úrad pre atómovú energiu a Maďarský úrad duševného vlastníctva. V praxi podliehajú pod ministra, ktorého určí do tejto úlohy predseda vlády – na základe návrhu tohto ministra predseda vlády aj vymenúva riaditeľa daného úradu. Predseda vlády môže aj odvolať príslušného riaditeľa, spravidla však to robí na návrh zodpovedného ministra. Organizačný poriadok úradu navrhuje jeho riaditeľ podľa pokynov príslušného ministra. Ostatné ústredné orgány štátnej správy patria iba do pôsobnosti jednotlivých ministerstiev, ako napr. Úrad pre hospodársku súťaž, Úrad pre zahraničných Maďarov atď. V Chorvátsku zase presne odlišujú tzv. štátne úrady (*držav-*

<sup>147</sup> Prvú skupinu tvoria úrady podliehajúce priamo vláde: Český štatistický úrad, Český banský úrad, Český telekomunikačný úrad, Český úrad zememeračský a katastrálny, Energetický regulačný úrad, Národný bezpečnostný úrad, Správa štátnych hmotných rezerv, Štátny úrad pre jadrovú bezpečnosť, Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, Úrad priemyselného vlastníctva a Úrad vlády ČR. Druhú skupinu tvoria celoštátne správne úrady, vykonávajúce predovšetkým inšpekčné úlohy, podliehajúce pod jednotlivé ministerstvá a tvoriace niekedy priamo súčasť ich rezortnej štruktúry. Ministerstvu priemyslu a obchodu takto podlieha Puncový úrad, Česká obchodná inšpekcia, Štátna energetická inšpekcia; ministerstvu zdravotníctva Štátny ústav pre kontrolu liečiv, Hlavný hygienik ČR, Český inšpektorát kúpeľov a liečivých prameňov (Český inšpektorát lázní a zřídél), ministerstvu dopravy Železničná inšpekcia (Drážní inspekce), Štátna plavebná správa, Úrad pre civilné letectvo; ministerstvu poľnohospodárstva Štátna veterinárna správa, Štátna poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia, Ústredný pozemkový úrad; ministerstvu práce a sociálnych vecí Česká správa sociálneho zabezpečenia, Štátny úrad inšpekcie práce, Úrad pre medzinárodnoprávnú ochranu detí; ministerstvu vnútra Štátny ústredný archív a pod

ni uredi)<sup>148</sup> a štátne správne organizácie (*državne upravne organizacije*)<sup>149</sup>.

Pre výkon celého radu úloh vo výkone štátnej správy sa využíva v európskych krajinách model tzv. **štátnych agentúr** alebo **ústredných správnych úradov**. Je to produkt reformných snáh v ústrednej štátnej správe najmä v 70. a 80. rokoch minulého storočia, ktorým sa budeme venovať v ďalšej kapitole. Najbližšie tomuto typu inštitúcií je u nás Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré je však definované ako orgán štátnej správy, zabezpečujúci výkon štátnej správy. V Európe tieto agentúry sú podstatne menej previazané so štruktúrou ministerstiev. Napríklad vo Švédsku, kde ministerstvá nevykonávajú správnu agendu, je celý výkon tejto činnosti zverený do pôsobnosti iných orgánov štátnej správy, ktoré majú charakter ústredných správnych úradov (*myndighet*). V súčasnosti sa ich počet pohybuje okolo čísla 100. Každému ministerstvu podlieha niekoľko takýchto úradov, ktoré majú uvádzať do života predpisy a nariadenia, o ktorých rozhodol parlament a vláda<sup>150</sup>. Pre vzťah ministerstva a orgánov štátnej správy v jeho pôsobnosti je dôležité, že minister má explicitný zákaz zasahovania do ich činností (na rozdiel od bežnej a legálnej praxe vo väčšine európskych krajín), čo je dokonca prísne kontrolované Ústavnou komisiou Ríšskeho snemu. Pritom však tieto orgány podliehajú vláde ako kolektívnemu orgánu.

#### 4.1.2 Miestna štátna správa

Ministerstvá a niektoré ďalšie ústredné orgány štátnej správy realizujú svoje úlohy vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám predovšetkým prostredníctvom orgánov miestnej štátnej správy. Orgány miestnej štátnej správy zase podávajú ministerstvám správy a oznamujú údaje, ktoré príslušné ministerstvá vyžadujú v rozsahu nevyhnutne potrebnom pre plnenie svojich úloh. „Disponujú výkonnou právomocou, spočívajúcou predovšetkým v oprávnení vydávať prvostupňové právno-aplikačné akty, ktoré preskúmajú spravidla ministerstvá alebo iné ústredné orgány štátnej správy“ (Orosz 2021, s. 29).

Miestna štátna správa v rôznych európskych krajinách sa líši predovšetkým podľa toho, či sa v danej krajine na miestnej úrovni uplatňuje duálny alebo spoločný model, t. j. podľa toho, či miestna správa vykonáva popri úlohách štátnej správy (v rámci úloh, ukladaných nadriadenými, centrálnymi orgánmi štátnej správy) aj úlohy územnej samosprávy (v rámci úloh, ukladaných spravidla volenými orgánmi samosprávy). Miestna štátna správa sa spravidla zriaďuje v súlade s územnosprávnym členením štátu v jednotlivých územných jednotkách.

Činnosť orgánov miestnej štátnej správy má pritom:

□ výkonný charakter, keď vo svojej činnosti zabezpečujú realizáciu a výkon zákonov a iných (celoštátne) všeobecne záväzných právnych predpisov v konkrétnych prípadoch,

<sup>148</sup> Napr. úrad pre správu štátneho majetku (*Državni ured za upravljanje državnom imovinom*), pre centrálné verejné obstarávanie (*Državni ued za središnju javnu nabavu*), pre obnovu a starostlivosť o bytový fond (*Državni ured za obnovu i stambeni zbrinjavanje*) a pre zahraničných Chorvátov (*Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske*).

<sup>149</sup> Napr. štátna geodetická správa, štátny hydrometeorologický ústav, štátny ústav duševného vlastníctva, štátny ústav pre metrologiu, štátny štatistický ústav, štátny ústav pre rádiológiu a jadrovú bezpečnosť a štátna záchranná služba. Ďalšie inštitúcie, poverené aj výkonom štátnej správy, majú charakter verejnoprávnych inštitúcií, ako napr. Štátny inštitút ochrany prírody, Chorvátsky inštitút zdravotného poistenia, Chorvátska služba zamestnanosti, Chorvátska akreditačná agentúra atď.

<sup>150</sup> Ako príklad možno uviesť, že problematika sociálnych vecí je v pôsobnosti dvoch štátnych agentúr, podliehajúcich pod ministerstvo zdravotníctva a sociálnych vecí:

- Štátny úrad sociálneho poistenia (*Riksförsäkrinverket*), ktorý dohliada na všeobecné poistné pokladne (*allmän försäkringskassan*), zriadené v každom kraji krajským zastupiteľstvom. Tieto pokladne majú 320 poistných úradov na úrovni obcí (a pôsobia v každej obci). Štátny poistný úrad môže vydávať aj záväzné usmernenia.

- Štátny úrad pre zdravotníctvo a sociálne veci (*Socialstyrelsen*), ktorý má na starosti verejné sociálne služby na miestnej úrovni. Vydáva k tomu predpisy a usmernenia, tie však nie sú ani pre krajskú samosprávu ani pre samosprávu obcí záväzné. Napriek tomu má šesť vysunutých pracovísk po celom Švédsku, prostredníctvom ktorých vykonáva supervíziu nad dodržiavaním príslušnej legislatívy. Okrem toho v jeho štruktúre sú dve kľúčové oddelenia. Oddelenie sociálnych vecí sa zaoberá zdravotne postihnutými, pomocou rodinám a jednotlivcom, ale starostlivosť o starších občanov spadá pod oddelenie zdravotníctva.

□ nariadení, keď vydávajú správne akty,

□ individuálne, t. j. rozhodnutia,

□ normatívne, t. j. keď v rámci zákona upravujú určitú konkrétnu činnosť na spravovanom území pre neurčitý počet subjektov všeobecne záväznými vyhláškami, platnými v danom území (v duálnom modeli sa ťažisko normatívnej činnosti presúva z orgánov miestnej štátnej správy na orgány územnej samosprávy).

Miestnu štátnu správu môžeme pritom členiť dvoma spôsobmi:

□ podľa rozsahu pôsobnosti na

□ všeobecnú miestnu štátnu správu ako sústavu orgánov správy pre úseky, na ktorých sa ne-zriaďujú orgány špecializovanej štátnej správy (v súčasnosti takto všeobecnú miestnu štátnu správu u nás reprezentujú okresné úrady, ktoré zabezpečujú štátnu správu na úsekoch civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách, hospodárskej mobilizácie, kataster nehnuteľností, obrana štátu, starostlivosť o životné prostredie, cestná doprava a pozemné komunikácie, poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, poľovníctvo a pozemkové úpravy, všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie) a okresné úrady v sídle kraja,

□ špecializovanú miestnu štátnu správu ako súhrn sústav orgánov správy na jednotlivých, spravidla rezortne vymedzených úsekoch činnosti (na úsekoch dopravy, pozemkového a lesného hospodárstva, sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti, ochrany životného prostredia, školstva atď.);

□ podľa stupňa výkonu na

□ prvostupňovú správu, ktorá na základe vecnej príslušnosti a miestnej príslušnosti koná vo veci a prijíma rozhodnutia (vo všeobecnej miestnej štátnej správe u nás okresné úrady);

□ druhostupňovú, ktorá koná spravidla na základe odvolania sa účastníka konania voči rozhodnutiu prvostupňového orgánu a plní zároveň voči nemu aj ďalšie úlohy (vo všeobecnej miestnej štátnej správe u nás okresné úrady v sídle kraja).

Počet stupňov miestnej štátnej správy sa v rôznych krajinách líši. Najmä vo federáciách a aj niektorých silne federalizovaných štátoch - kvázifederáciách (Taliansko) pribúda stupeň spolkových krajín, regiónov, kantónov a pod., ale aj keby sme od toho abstrahovali, vo väčších krajinách možno skôr predpokladať vznik viacstupňovej sústavy orgánov miestnej štátnej správy, no potvrdzuje sa to len niekedy (Nemecko, napr. v Bavorsku okrem federálnej a krajinskej úrovne pôsobia úrady ešte na troch ďalších úrovniach). Na druhej strane aj v unitárnych štátoch nachádzame dvojstupňovú (Poľsko: vojvodstvá a okresy, Luxembursko: dištrikty a kantóny, Grécko: periférie a perifériálne jednotky) alebo dokonca aj trojstupňovú sústavu (Francúzsko: regióny, departmenty a arrondismenty). A nielen v malých štátoch zase nachádzame aj jednostupňovú miestnu štátnu správu (Španielsko: provincie, Švédsko: lany, Dánsko: regióny, Holandsko: provincie), ba niekedy (a znovu nemáme na mysli len malé krajiny, ako napr. Malta, Lotyšsko, Slovinsko), vlastne ani miestna štátna správa neexistuje (Fínsko). Do istej miery to niekedy súvisí s úrovňou integrácie miestnej samosprávy, ktorá vie prevziať niektoré úlohy, ktoré v iných krajinách vykonáva najnižší stupeň miestnej štátnej správy. Niekedy tieto orgány miestnej štátnej správy sú organizované v tzv. spoločnom modeli miestnej správy (takže majú aj volené orgány, ktoré reprezentujú samosprávnú zložku): švédsky *landsting*, dánsky *regionsråd*, maďarský *megyei közgyűlés*, chorvátska *županijska skupština* atď.). Niekedy však v ich činnosti prevažujú samosprávne kompetencie, takže ich skôr možno považovať za vyšší (regionálny) stupeň územnej samosprávy (španielske *provincias*).

Rovnako nachádzame v Európe krajiny, kde je miestna štátna správa (aspoň na vyššej úrovni - tam kde má viac stupňov) organizovaná v modeli všeobecných orgánov (Taliansko, Dánsko, Chorvátsko, Luxembursko, Rumunsko atď.) alebo - zriedkavejšie - v modeli špecializovanej miestnej štátnej správy (Rakúsko) alebo súčasne v oboch modeloch.

## 4.2 Samospráva

Samospráva, samosprávnosť je jedným zo základných princípov demokratickej spoločnosti (spolu s princípmi plurality a trhu)<sup>151</sup>. V literatúre sa rozlišuje prirodzenoprávna teória samosprávy, podľa ktorej „samospráva je spoločenstvo ľudí, ktoré je pôvodným a od štátu nezávislým subjektom, a preto disponuje prirodzeným právom na samostatnú správu svojich záležitostí“ (Orosz 2021, s. 126). Naproti tomu štátoprávna teória samosprávy vychádza z „oprávnenia štátu zveriť časť svojej moci samosprávnemu subjektu“ (tamtiež, s. 127). Prevažuje názor, že subjekty územnej a záujmovej samosprávy sú neštátnymi subjektami (tamtiež, s. 31).

Sociologický slovník ju charakterizuje ako také usporiadanie spoločnosti alebo jej častí, alebo takú jej správu, keď o prijímaných opatreniach rozhodujú bezprostredne tí, ktorých sa tieto opatrenia dotýkajú.

### 4.2.1 Územná samospráva

Územná samospráva je osobitnou formou vyjadrenia plurality verejných záujmov na územnom princípe, na miestnej a regionálnej úrovni – je preto typická najmä prítomnosťou volených orgánov, reprezentujúcich príslušnú územnú jednotku - ale najmä vlastnými, originálnymi samosprávnymi kompetenciami, o ktorých tieto volené orgány rozhodujú. Ich úlohou je vyjadrovať rozdielnosť v podmienkach uplatňovania celoštátnych (v prípade federácií aj krajinských, republikových) právnych noriem všade tam, kde to legislatíva umožňuje, pretože je to tak účelné. Napríklad spravovanie verejných parkov naozaj nemusí byť a preto ani skoro nikde nie je v pôsobnosti štátnej správy.

Stretávame sa tu teda s paralelným uplatňovaním dvoch princípov, vyjadrujúcich rozdielne spôsoby ustanovenia do funkcie:

□ **volený princíp** sa uplatňuje vtedy, ak je osoba (alebo orgán) ustanovený do funkcie na základe vôle väčšiny (resp. väčšiny tých, ktorí svoju vôľu uplatnia) ako vyjadrenia určitých základných verejných záujmov prostredníctvom volieb – u nás napríklad starosta, primátor, obecné či mestské zastupiteľstvo, predseda vyššieho územného celku, zastupiteľstvo vyššieho územného celku a pod.

□ **menovací princíp** sa uplatňuje vtedy, keď je osoba ustanovená do funkcie na základe menovania jednou osobou alebo kolektívnym orgánom ako aktu jednotného prejavu vôle tohoto orgánu: napríklad obecné zastupiteľstvo ustanovuje prednostu obecného úradu (ale aj v štátnej správe takto napríklad vláda alebo minister ustanovujú do funkcií prednostov úradov miestnej štátnej správy).

Týmto sa zároveň samospráva líši od štátnej správy, kde (až na výnimky) dominuje menovací princíp.

---

<sup>151</sup> Že tomu tak je aj v iných krajinách demokratickej Európy (a že zároveň aj inde riešia otázky, čo všetko do samosprávy patrí), o tom svedčí nasledujúci citát z rakúskeho prameňa: „Sociálno-politickú realitu Rakúska si nemožno predstaviť bez organizačnej formy, ktorú predstavuje samospráva: ktokoľvek sa nachádza v Rakúsku, nachádza sa na území jednej z 2 358 v súčasnosti existujúcich obcí, a teda na pôde orgánu územnej samosprávy. Väčšina zamestnaných osôb je členom jednej zo 113 existujúcich komôr a/alebo jednej z 987 iných komorám podobných štatutárnych profesijných reprezentácií (ako napríklad jednej z 956 profesijných organizácií v rámci organizácie Hospodárskej komory alebo záujmovej reprezentácie existujúcej na verejnoprávnom základe, ako napríklad Rakúskej rady pôrodných asistentiek), a teda inštitúcie profesijnej a hospodárskej samosprávy. Zamestnané osoby sú dôsledne poistené aspoň v jednej z 22 existujúcich inštitúcií sociálneho poistenia, a teda v inštitúcii sociálnej samosprávy. Medzi najdôležitejšie inštitúcie sociálnej samosprávy v Rakúsku sa počíta v súčasnosti existujúcich 22 štátnych vysokých škôl, ako aj existujúce študentské orgány, Rakúsky študentský zväz a Rakúska akadémia vied. Okrem toho existujú dobrovoľné hasičské zbory, rybárske spolky, poľovnícke spolky, turistické spolky a melioračné spolky, z ktorých väčšina je tiež organizovaná ako samosprávny orgán. Inštitúcie, ako sú poľnohospodárske družstvá a melioračné družstvá nemožno označiť za samosprávne orgány v plnom zmysle slova, ale napriek tomu sú podobné samosprávnym útvarom“ (Zellenberg 2009, s. 260 - 261).

Územná samospráva je najčastejšie organizovaná:

□ **na miestnej úrovni**<sup>152</sup>, ktorú najčastejšie predstavujú mestá a obce (ale v niektorých krajinách aj väčšie miestne jednotky, v ktorých sú včlenené sídla – ako napríklad v Nemecku *Landkreise*, v Španielsku *provincias* a pod.). V takomto prípade hovoríme o miestnej (samo)správe,<sup>153</sup>

□ **na regionálnej úrovni**, ktorú predstavujú kraje, regióny, župy, provincie atď., čiže územné jednotky väčšie ako miestne jednotky ale menšie ako územie celého štátu. V takomto prípade hovoríme o regionálnej samospráve alebo o samospráve vyšších (územných) celkov.<sup>154</sup>

Rámcovo podmieňuje charakter miestnej samosprávy veľkostná štruktúra obcí (resp. jednotiek, ktoré sú v legislative jednotlivých krajín považované za základné samosprávne jednotky), ktorá je veľmi rôznorodá a priemerne tieto jednotky dosahujú v krajinách Európskej únie nasledovné počty obyvateľov: Litva 59 250, Dánsko 55 710, Írsko 38 220, Holandsko 36 970, Portugalsko 34 440, Švédsko 31 540, Bulharsko 29 160. Belgicko 18 030, Poľsko 15 380, Fínsko 12 740, Grécko 10 820, Slovinsko 9 610, Taliansko 7 320, Rumunsko 6 700, Nemecko 6 650, Malta 6 010, Estónsko 5 910, Španielsko 5 530, Lotyšsko 4 340, Luxembursko 4 140, Rakúsko 3 530, Maďarsko 3 170, Slovensko 1 870, Francúzsko 1 730, Česká republika 1 650, Cyprus 1 500 (upravené podľa Klimovský 2009).

Pochopiteľne samotná veľkosť do istej miery limituje kompetencie, ktoré môže miestna samospráva reálne vykonávať, čo v niektorých prípadoch krajín s vysokým zastúpením obcí s malým počtom obyvateľov viedlo k vytvoreniu **zväzkov obcí** alebo iných foriem druhého (vyššieho) stupňa miestnej samosprávy - napr. nemecké *Landkreise*. Niekedy tieto zväzky dokonca plnia úlohy najnižšieho stupňa územnej štátnej správy (finske *maakunta*, španielske *provincias*), ale na druhej strane sa stretávame aj s členením obcí ako základných jednotiek miestnej samosprávy na vnútorné jednotky s určitou mierou samosprávnosti (*kmetstvá* v rámci bulharských *obštín*, *jednostki pomocnicze*, *solectvá* v rámci poľských *gmin*).

Dôležité je pritom rozlišovať, či tieto zväzky alebo iné medziobecné právnické osoby majú charakter verejnoprávných alebo súkromnoprávných korporácií. Za plnohodnotnú súčasť verejnej správy môžeme považovať len také formy združovania, ktoré majú verejnoprávny charakter, čiže môžu napríklad vydávať správne akty.

Jednotky miestnej samosprávy často totiž vytvárajú rôzne združenia **na medziobecnej (nadobecnej) úrovni**, ktoré majú však väčšinou súkromnoprávny charakter. Takéto združenia miest a obcí umožňujú obciam efektívnejšie plniť ich úlohy napríklad v oblasti komunálneho odpadu, podpory rozvoja cestovného ruchu a pod. V niektorých krajinách zákon umožňuje povinné vytváranie takýchto združení (napríklad na spoločné spravovanie domova dôchodcov). Záujmové združenia miest a obcí (napríklad združenia kúpeľných miest, banských miest) umožňujú aj nesusediacim obciam hľadať spoločné riešenia spoločných úloh, odovzdávať si špecifické skúsenosti.

Pri týchto združeniach treba rozlišovať, či ide o združenia obcí (príp. orgánov regionálnej samosprávy) ako právnických osôb alebo o združenia predstaviteľov týchto samospráv (napríklad združenia starostov, združenia obecných kontrolórov) ako fyzických osôb. Vstup obce do združenia obcí musí byť spravidla schválený orgánmi obce (v niektorých krajinách aj hlasovaním obyvateľov obce). Takéto združenie môže byť niekedy poverené aj niektorými úlohami, vykonávanými v mene združených obcí (napríklad zastupovaním obcí v organizácii zamestnávateľov).

Medziobecná spolupráca týchto združení však neplní úlohy regionálnej samosprávy. Podobne môžu vznikať aj združenia regionálnych samospráv.

<sup>152</sup> Pozri tiež: KONEČNÝ, Stanislav - KONEČNÝ, Bruno: Otvorená komunálna politika: teória a prax. Bratislava: Mayor, 2009.

<sup>153</sup> Európske štandardy v postavení miestnej samosprávy reprezentuje Európska charta miestnej samosprávy.

<sup>154</sup> V duálnom modeli pritom môže byť miestna štátna správa usporiadaná v rovnakých územných obvodoch (v rovnakých hraniciach) ako územná samospráva – ale nie vždy je tomu tak.



#### 4.2.2 Záujmová samospráva<sup>155</sup>

Pojem záujmová samospráva nie je v našej politologickej či právnej literatúre neznámy, no napriek tomu sa mu - v porovnaní so štátnou správou a územnou samosprávou - venuje podstatne menšia pozornosť. V jednej z učebníc teórie verejnej správy sa jej napríklad venuje len päť riadkov, pričom sa tu do nej zahŕňajú komory s obligatórnym členstvom, ostatné stavovské komory s dobrovoľným členstvom a verejné vysoké školy (Hendrych a kol. 201, s. 150). Môžeme konštatovať, že zatiaľ čo u týchto „hlavných“ súčastí verejnej správy máme dostatok vedeckých a odborných teoretických analýz, v prípade záujmovej samosprávy je tomu inak. Výsledkom toho je potom skutočnosť, že záujmová samospráva je chápaná a vymedzovaná veľmi rôznorodo, o niečo menej v prácach z oblasti právnych vied, oveľa rôznorodejšie však v literatúre politologickej<sup>156</sup>.

Jednou z príčin tohoto stavu je konštatovanie, že táto súčasť verejnej správy je u nás relatívne mladá (Gajdošová 2022), čo však v skutočnosti platí ešte viac o jej teoretickej reflexii. Isté je, v období komunistického etatizmu neexistovala u nás nielen reálna územná samospráva, ale ani samospráva akademická a len veľmi ohraničená samospráva cirkevná či profesijná - a pokiaľ takéto samosprávy existovali u nás v starších obdobiach, koncept modernej záujmovej samosprávy sa v predvojnovom období u nás ešte len rodil a nie je jednoduché naňho nadväzovať.

Druhou z príčin je tiež skutočnosť, že celkový charakter verejnej správy v rôznych európskych krajinách má veľmi rôznorodú podobu. Veď aj komunálna samospráva sa líši od krajiny ku krajine natoľko, že nebyť Európskej charty miestnej samosprávy, ťažko by sme sa zhodli čo i len na jej variantných charakteristikách. Akékoľvek vymedzenie záujmovej samosprávy ako celku, prijaté a platné v jednej krajine, vykazuje takto celý rad rozdielov oproti charakteristikám, ktoré sa za rovnakým pojmom skrývajú v susednej krajine, čo sťažuje preberanie zahraničných teoretických konceptov.

Osobitným aspektom potom je aj to, že záujmová samospráva sa niekedy interpretuje len v rámci verejnej správy, čiže v rámci výkonnej zložky verejnej moci, hoci záujmová samospráva existuje aj v rámci moci súdnej (sudcovská samospráva, advokátska samospráva...) (Škrobák,

<sup>155</sup> Ide tu o verejnoprávne korporácie, ktoré treba odlišovať od súkromnoprávnych korporácií, ktorými sú rôzne subjekty, vznikajúce na základe združovacieho práva, pri ktorých musia byť súčasne splnené: princíp voľnej tvorby (na základe prejavu vôle zakladateľov), princíp existencie dovoleného súkromnoprávneho cieľa pôsobenia, princíp všeobecnosti združovania, princíp dobrovoľnosti združovania a princíp autonómnosti (Košíčiarová 2019, s. 42 - 62). Patria sem politické strany a hnutia, odborové a zamestnávateľské organizácie, občianske združenia a spolky, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy atď.

<sup>156</sup> Aj tu je v zahraničí situácia podobná. Napríklad v Poľsku najdôležitejším typom špeciálnej (neteritoriálnej) samosprávy je profesijná samospráva. Upravuje výkon takmer dvadsiatich povolání verejnej dôvery (*zawodów zaufania publicznego*), t. j. povolání, ktoré majú osobitný význam z hľadiska verejného záujmu a predpokladajú osobitný vzťah medzi klientom a vykonávateľom povolania. Definícia profesií verejnej dôvery, ktoré sa často stotožňujú so slobodnými povolániami, nie je presná a je na zákonodarcovi, aby rozhodol, či sa daná profesia považuje za takúto, a teda či je opodstatnené zriadiť profesijnú samosprávu. Do zoznamu profesijných samospráv v súčasnosti patria okrem iného právnické profesie (advokáti, notári, súdni exekútori), lekárske profesie (lekári, zubní lekári, zdravotné sestry a pôrodné asistentky) alebo stavebné profesie (architekti, stavební inžinieri). Základným znakom profesijnej samosprávy je povinné členstvo osôb, ktoré chcú vykonávať určité povolanie. To umožňuje orgánom samosprávy plniť jej hlavné poslanie - definovať a presadzovať pravidlá výkonu danej profesie s cieľom chrániť verejný záujem. Medzi nástroje na plnenie tejto úlohy patrí okrem iného disciplinárna právomoc, určenie pravidiel výkonu povolania alebo etických zásad, ako aj vzdelávanie členov samosprávy. Orgány samosprávy sú tak vybavené právomocami voči svojim členom. Niekedy sa pod pojmom samospráva rozumejú aj obchodné, remeselné alebo poľnohospodárske komory (tzv. hospodárska samospráva). Od profesijnej samosprávy ich odlišuje to, že orgány samosprávy nemajú rozsiahle zvrchované právomoci vo vzťahu k svojim členom. Orgány hospodárskej samosprávy majú skôr charakter kvázi združení pôsobiacich na podporu záujmov osôb vykonávajúcich určitú činnosť, napr. lobovanie vo verejných orgánoch. Iba v prípade poľnohospodárskej samosprávy je členstvo povinné. Na základe samotného zákona sú členmi poľnohospodárskej samosprávy najmä platcovia poľnohospodárskej dane. Zároveň z toho nevyplývajú právomoci orgánov poľnohospodárskej samosprávy, napr. odňať právo vykonávať poľnohospodársku činnosť alebo stanoviť záväzné pravidlá pre poľnohospodársku výrobu. Činnosť komôr poľnohospodárskych komôr má preto aj „mäkký“ charakter a zameriava sa na šírenie osvedčených postupov, poradenstvo alebo lobovanie (Sześciło 2014, s. 35 - 36).

2011), prípadne aj v oblastiach, ktoré nie sú explicitne zahrňané do verejnej moci (hospodárska samospráva...). Dá sa predpokladať, že záujmová samospráva v celom systéme verejnej moci bude spĺňať určité spoločné kritériá, pričom však v rámci moci výkonnej, t. j. vo verejnej správe, bude mať určité špecifiká (resp. opačne). Nejasnosti vo vymedzení záujmovej samosprávy sa tak môžu objaviť až v textoch, v ktorých je záujmová samospráva ako súčasť verejnej správy vôbec evidovaná a najmä potom tam, kde je vymedzovaná taxatívne. Napríklad:

□ M. Hajšová a J. Kútik (2009), členiac verejnú správu na štátnu správu a samosprávu (bez uvádzania ďalších jej súčastí), zahrňajú do tejto druhej kategórie samosprávu územnú (na regionálnej a miestnej úrovni), samosprávu záujmovú a samosprávu špecializovanú (kam zaraďujú verejnoprávne inštitúcie, menovite Maticu Slovenskú, RTVS, Sociálnu poisťovňu. SITA, TASR, ŠFRB. NBS, SAV, štátne a verejné vysoké školy, VŠZP a i.). Ešte nekonzistentnejšie potom vyznieva taxatívny zoznam záujmovej samosprávy, kam autori zaradili organizácie politických strán a hnutí, občianske združenia, cirkevné a náboženské spoločnosti, rôzne profesijné združenia - komory (SLK, SKSI. architektov, daňových poradcov, geodetov a kartografov a i.), asociácie (golfovú, nemocníc, poisťovní a i.), zväzy (automobilového priemyslu SR, automobilových dopravcov, strojárenského priemyslu SR a i.).

□ J. Tej do záujmovej samosprávy zahŕňa profesijné komory (exekútorov, audítorov, veterinárnych lekárov, zubných lekárov...), hospodárske združenia (komory obchodné, priemyselné, poľnohospodárske, živnostenské...), verejné fondy (fond zdravotného poistenia, fond zamestnanosti, fond na podporu zahraničného obchodu, ale aj fond národného majetku) (Tej 2011, s. 39 - 40).

□ D. Klimovský člení verejnú správu na štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne korporácie, pričom v subsystéme samosprávy rozlišuje samosprávu miestnu, záujmovú a špeciálnu. Do záujmovej samosprávy zahŕňa predovšetkým profesijné komory<sup>157</sup>. Klimovský však rozlišuje popri záujmovej samospráve aj špeciálnu samosprávu, do ktorej začleňuje školskú a akdemickú samosprávu a sudcovskú samosprávu (Klimovský, s. 247 - 250). Kvôli úplnosti dodajme, že Klimovský uvádza ešte aj „ďalšie súčasti systému verejnej správy a verejného sektora“, kde uvádza rôzne poradné orgány, splnomocnencov vlády, verejné podniky, agentúry atď. (tamtiež, s. 260 - 265).

□ L. Orosz napríklad rozlišuje profesijnú (stavovskú) samosprávu, akademickú samosprávu, národnostnú samosprávu, ekonomickú samosprávu a spoločenskú samosprávu, pričom pri tejto ostatnej (ktorú tvoria záujmové združenia a spolky) uvádza že je úlohami na úseku verejnej správy poverovaná len výnimočne (Orosz 2021, s. 130 -131).

V českej literatúre sa stretávame napríklad aj s odčleňovaním záujmovej samosprávy (ktorú tvorí školská a akademická samospráva) od profesijnej samosprávy (zahŕňajúcej komory advokátov, architektov, exekútorov, notárov, lekárov, lekárníkov a stomatológov) (Koudelka 2007).

Pri takomto extenzívnom chápaní záujmovej samosprávy by sme ju pokojne mohli doplniť napríklad aj o samosprávu menšinovú, ale aj domovú či internátnu a pod. - a vlastne čokoľvek, čo netvorí explicitne a úzko chápanú štátnu správu a územnú samosprávu bez akéhokoľvek jasného ďalšieho vnútorného členenia. Ukazuje sa, že taxatívne vymedzovanie záujmovej samosprávy bez jej exaktného definovania skrýva v sebe povestné čertovo kopýtko. Ale takýchto definícií je ako šafránu.

Znaky, ktorými je možné charakterizovať záujmovú samosprávu, veľmi stručne ale podľa nášho názoru doposiaľ v našej domácej spisbe najexaktnejšie zhrnula M. Gajdošová (pričom podrobnejšie analyzovala len posledný):

---

<sup>157</sup> Ako príklady uvádza komoru veterinárnych lekárov, národnú asociáciu horských vodcov, notársku komoru, obchodnú a priemyselnú komoru, advokátsku komoru, kanceláriu poisťovateľov, komoru architektov, komoru audítorov, komoru daňových poradcov, komoru exekútorov, komoru fyzioterapeutov, komoru iných zdravotníckych pracovníkov, komoru laborantov, asistentov a technikov, komoru ortopedických technikov, komoru psychológov, komoru sestier a pôrodných asistentiek, komoru stavebných inžinierov, komoru zubných lekárov, komoru zubných technikov, lekárnickú komoru, lekársku komoru a živnostenskú komoru.

*„Záujmová samospráva je zakotvená pre právom definovaný subjekt priamo zákonom; je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie a zároveň ide o záujem verejný; činnosť subjektu záujmovej samosprávy má (aj) právnu povahu verejnej moci; záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov; subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi; subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom; subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom; záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena; osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby na dosiahnutia konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona, a napokon, do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom“* (Gajdošová 2022, s. 7).

Pokúsime sa teraz detailnejšie analyzovať všetky tieto znaky:

□ *Záujmová samospráva ako subjekt definovaný zákonom*

Týmto znakom jednoznačne vyradujeme zo záujmovej samosprávy všetky subjekty, ktoré neboli vytvorené vlastným špeciálnym zákonom, prípadne (po preskúmaní splňania ďalších znakov) aj subjekty, ktoré boli vytvorené v súlade so všeobecným zákonom, umožňujúcim vytvorenie daného subjektu v rámci takýmto zákonom vytvoreného typu, ale nespĺňajú ďalšie znaky. Tým, že ide o subjekt, vymedzený zákonom, môžeme zároveň konštatovať, že takto vytvorená záujmová samospráva je zároveň vytvorená vo verejnom záujme.

Samostatné splnenie tohto znaku však, samozrejme, na určenie záujmovej samosprávy nestačí, pretože musia byť naplnené aj ďalšie znaky, ktoré však v značnej miere na tento prvý znak (ako na základný definičný znak) nadväzujú. Zároveň nám už tento znak ako kritérium umožňuje vylúčiť z rámca záujmovej samosprávy celý rad subjektov, založených napríklad zriaďovacou listinou, rozhodnutím orgánu výkonnej moci a pod.

□ *Záujmová samospráva je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie:*

Záujem verejnoprávnej korporácie nemôžeme interpretovať inak ako záujem verejný, obsiahnutý v zákone, ktorým bola vytvorená a ktorý je povinná naplňať.

Záujem členov záujmovej samosprávy predpokladá, že táto záujmová samospráva musí mať členstvo, pričom toto spoločenstvo má mať deklarovaný svoj nadindividuálny (skupinový) záujem.

Ak teda rešpektujeme, že má ísť o záujem spoločný, potom možno vyvodzovať, že záujmy členov záujmovej samosprávy nemusia byť celkom rovnaké ako verejný záujem obsiahnutý v zákone, ale môžu byť u členov napĺňané diferencovane, nie však na úkor ktoréhokoľvek člena (Paretovo optimum). Spoločný záujem subjektu záujmovej samosprávy (vymedzený zákonom, ktorým bola zriadená) a jej členov nepredstavuje teda dve absolútne identické množiny, ale množiny, vzájomne sa v rozhodujúcej miere prekrývajúce. Nemôže teda ísť o prípad, keď záujmy členov vykazujú vysokú mieru volatility oproti zákonom vymedzenému charakteru daného subjektu záujmovej samosprávy, čo nepriamo upozorňuje na potrebu stabilného, prípadne aj povinného členstva, resp. imputabilného priameho vôľového aktu zo strany jej členov.

□ *Činnosť záujmovej samosprávy má právnu povahu verejnej moci:*

Podľa právneho názoru prvého senátu Ústavného súdu ČSFR zo dňa 9. júna 1992 (sp. zn. I. ÚS 191/92) verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu. Toto rozhodovanie v prípade záujmovej samosprávy však možno aplikovať len dovnútra, vo vzťahu k jej členom, čo znovu podčiarkuje dôležitosť existencie jasne ohraničenej členskej základne.

□ *Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov:*

Nejde teda o akékoľvek spoločenstvo jednotlivcov, ale musí ísť o spoločenstvo, definova-

né právom, čiže s právnou subjektivitou, ktoré koná vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Okrem iného to opäť predpokladá existenciu zoznamu (registra) členov takého spoločenstva. Záujmová samospráva ako verejnoprávna korporácia má charakter zastupiteľského orgánu (Kirste 2017, s. 33).

□ *Subjekt záujmovej samosprávy sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi a disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom:*

Ak má mať záujmová samospráva vo vzťahu k svojmu členstvu mocenské postavenie, je samozrejme očakávať, že musí mať k tomu zriadené orgány s jasným spôsobom ich (demokratického) kreovania a normotvorbou upravené ich kompetencie a právomoci.

□ *Subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom:*

Toto kritérium spĺňajú najlepšie niektoré majetkové (vlastnícke) spoločenstvá (lesné, pozemkové, bytové a pod.), ktoré však nespĺňajú iné kritériá záujmovej samosprávy, zatiaľ čo iné subjekty záujmovej samosprávy toto kritérium nespĺňajú. Pri uvedených spoločenstvách však napokon rozhoduje o ich nezarazení medzi záujmy verejnej správy ich súkromnoprávny charakter.

□ *Záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena:*

Zákonné limity každého subjektu záujmovej samosprávy sú dané už prvým z tu uvedených kritérií, čiže jeho vznikom zo zákona, ktorý upravuje jeho postavenie v právnom systéme. Pokiaľ ide o súdnu ochranu členov záujmovej samosprávy, toto kritérium ju charakterizuje len fakultatívne.

Záujmovú samosprávu vykonávajú **verejnoprávne korporácie**, ktorými môžu byť korporácie osôb alebo korporácie majetku<sup>158</sup>. Podobne ako pri ďalších verejnoprávných neštátnych nositeľoch výkonu verejnej správy ide o činnosti, podporujúce činnosť štátu, ktoré však nemusí vykonávať štát<sup>159</sup>. Ide o činnosti, ktoré síce majú byť pod verejnou kontrolou, nie však nevyhnutne pod kontrolou štátnou. Pri záujmovej samospráve je však dôležité, že korporácie, ktoré ju vykonávajú, majú vlastné orgány, kreované zvnútra týchto korporácií.

**Korporácie osôb** vykonávajú verejnú správu v rozsahu vymedzenom zákonom. Sú to predovšetkým **profesiové, resp. stavovské komory**, ktoré sú samostatnými právnickými osobami, majú svoje vlastné orgány, vlastné príjmy a vlastný majetok. Pôvodne išlo o komory, združujúce osoby v tzv. slobodných povolaniach (Kirste 2017). Sú to Slovenská lesnícka komora, Slovenská poľovnícka komora, Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora, Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek, Slovenská komora psychológov, Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov, Slovenská komora zubných technikov, Slovenská komora fyzioterapeutov, Slovenská komora medicínsko-technických pracovníkov, Slovenská komora ortopedických technikov, Slovenská komora zdravotníckych záchranárov, Komora veterinárnych lekárov SR, Slovenská komora sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce, Národná asociácia horských vodcov SR, Slovenská asociácia horských sprievodcov, Slovenská komora daňových poradcov, Slovenská advokátska komora, Notárska komora SR, Slovenská komora exekútorov, Slovenská komora patentových zástupcov, Slovenská komora auditorov, Komora geodetov a kartografov, Slovenská komora architektov, Slovenská komora stavebných inžinierov, Komora reštaurátorov, Komora kominárov Slovenska, Slovenská komora výcvikových zariadení autoškôl (Košíčiarová 2019, s. 306 - 309).

Pre to, aby mohli plniť úlohy verejnej správy, mali by mať tzv. povinné členstvo. Nie všetky profesiové komory, ktoré aj u nás existujú, spĺňajú túto požiadavku (majú iba dobrovoľné členstvo – napr. Slovenská živnostenská komora, Slovenská komora daňových poradcov a pod., do ktorých je možné sa prihlásiť) – a navyše sa u nás niekedy nekvalifikovane diskutuje, či povinné

<sup>158</sup> Niektorí autori odlišujú verejnoprávne korporácie od nadácií: verejnoprávne korporácie majú personálny substrát, čiže členstvo, zatiaľ čo nadácie majú substrát vecný, majetkový (Pomahač a kol. 2013, s. 55). Korporácie majetkové (napr. verejnoprávne fondy) by potom nemohli byť považované za verejnoprávne korporácie.

<sup>159</sup> V literatúre sa však možno naďalej stretnúť s takým chápaním samosprávnych korporácií, ktoré ich stotožňujú s mimovládnyimi organizáciami (Škultéty 2008, s. 21) - tie sú však spájané predovšetkým so subjektami tretieho, čiže neziskového a neštátneho sektora.

nosť členstva nie je v rozpore s liberálne chápanými demokratickými princípmi. Európska kontinentálna právna tradícia však pripúšťa obe možnosti (Kirste 2017, s. 540). Z existujúcich komôr s povinným členstvom môžeme ako nositeľov výkonu verejnej správy jednoznačne považovať napríklad Slovenskú advokátsku komoru: je zriadená zo zákona, združuje všetkých advokátov (členstvo je teda povinné a vylúčenie z komory na základe rozhodnutia jej orgánov znamená aj zánik práva vykonávať povolanie advokáta), Slovenskú lekárnickú komoru (ktorá podobne udeľuje licencie na výkon lekárnických služieb) a pod. Rovnako aj ďalšie spomedzi vyššie uvedených znakov niektoré z tohoto zoznamu komôr celkom nespĺňajú.<sup>160</sup>

Do tejto kategórie sa zaraďujú aj **hospodárske komory**: Slovenská obchodná a priemyselná komora, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (Košičiarová 2019, s. 348 - 352). Na rozdiel od stavovských komôr nemajú individuálny, ale inštitucionálny základ - členstvo právnických osôb. Patrí sem aj Slovenská živnostenská komora, ktorá má členstvo právnických ale aj fyzických osôb<sup>161</sup>, podobne ako Slovenská banská komora a pod.

Niekedy sú do tejto kategórie zaraďované aj verejnoprávne fondy. Pretože však nemajú členskú základňu (či už fyzických alebo právnických osôb), nemožno ich považovať za samosprávne subjekty. Z nášho pohľadu však tvoria súčasť verejnoprávnych korporácií, o ktorých sa zmienime ďalej.

#### 4.2.3 Špeciálna samospráva

Pojem samospráva tesne hraničí s pojmom autonómia<sup>162</sup>, s čím sa vo verejnej správe stretávame najčastejšie v prípade autonómnych celkov, fungujúcich v rámci unitárnych štátov. Môže mať rôznu hĺbku a šírku: od postavenia Grónska či Faerských ostrovov vo vzťahu k Dánsku, Škótska v rámci Veľkej Británie, postavenie Madeiry a Azorských ostrovov v prípade Portugalska až po Ålandské ostrovy vo Švédsku. Tu však ide o riešenie postavenia určitých teritoriálne špecifických spoločenstiev, najčastejšie ostrovov a nezakladá sa primárne či dominantne na odlišnosti národnostnej a pod.

Práve v týchto špecifikách, ktoré nedávajú „autonómiám“ teritoriálny základ a pritom nemajú profesijný alebo ekonomický základ sa zakladajú rôzne druhy špeciálnej samosprávy. Niektoré sa vyskytujú len vzácnne, v jednej či v malom počte krajín:

Príkladom je napríklad **vodná samospráva** v Holandsku, paralelne fungujúca so štruktúrou provincií (a nie vždy pôsobiaci v rovnakých hraniciach ako sú hranice provincií) reprezentuje vodnú samosprávu. Historicky sa sformovala pre správu hrádzí, čerpacích zariadení, vodných kanálov, poldrov a všeobecne pre ochranu územia Holandska (ktorého polovica sa nachádza pod hladinou mora). Dnes ju reprezentuje 25 vodných rád (*waterschaap*), vystupujúcich navonok najmä v podobe osobitných zastupiteľských zborov (*hoofdingeland*), kreovaných kombinovaným

<sup>160</sup> Nemecká právna teória pritom upozorňuje, že členov takýchto korporácií nemožno stotožňovať ani zamieňať so: (a) zamestnancami, ktorí bez toho, aby boli členmi, spravujú spoločnosť ako osoby vykonávajúce funkcie orgánov alebo sú zamestnaní v jej kanceláriách, (b) členmi verejnosti, ktorí bez toho, aby boli členmi korporácie, sú oprávnení voliť zastupiteľský orgán alebo inak uplatňovať inštitucionálny vplyv na korporáciu, (c) užívateľmi (*Nutznießler*) činností korporácie, aj keď sú oprávnení využívať to, čo korporácia poskytuje (Fundowicz 199, s. 165 - 166).

<sup>161</sup> SŽK si netreba zamieňať so Slovenským živnostenským zväzom, čo je občianske združenie, združujúce remeselníkov a živnostníkov. Členmi sú početné remeselné cechy (strehárov, maliarov, kachliarov, kamenárov ale aj pekárov, cukrárov, deratizérov a pod.) ale napríklad aj Národná asociácia realitných kancelárií Slovenska.

<sup>162</sup> „Autonómia znamená prenesenie časti zákonodarnej a výkonnej moci na jednu alebo viac častí územia štátu a zdržanie sa zasahovania ústredného orgánu do oblasti právomocí vyhradených autonómnym orgánom. Autonómia je často určená na ochranu politických, národnostných, kultúrnych menšín a osobitné postavenie územia garantuje štát prostredníctvom štatútu autonómie, ktorý stanovuje alebo prijíma celoštátny orgán, najčastejšie parlament. Autonómne orgány - parlamenty a vlády - sú pod dohľadom ústredných orgánov len z hľadiska zákonnosti ich činnosti. Na rozdiel od samosprávy, ktorá má nezávislosť len vo výkonnej sfére, autonómia môže vydávať zákony“ (Sześciło 2014, s. 30).

spôsobom na obdobie štyroch rokov: ide o zbory, reprezentujúce špecifické záujmy vlastníkov pozemkov a budov, ale aj obyvateľstva všeobecne (tu sa uplatňujú mechanizmy volebné), ale aj záujmy rôznych ekologických organizácií (ktoré využívajú právo do vodných rád svojich zástupcov menovať). Tento zbor má právo uvažovať dane a vyrubovať rôzne poplatky a pokuty za znečisťovanie vôd a pod., z ktorých je potom (spolu s dotáciami z centrálnych štátnych zdrojov) financovaná výstavba a údržba vodohospodárskych stavieb, zariadení na udržiavanie kvality vôd a pod. Na čele tohto zboru je jeho predseda (*dijkgraaf*) menovaný ústrednou vládou. Vodná rada má aj svoj výkonný orgán (*hoogheemrad*). V súčasnosti sa dostávajú tieto záujmy, reprezentované regionálnymi vodnými radami, do sporu so širšími spoločenskými záujmami (najmä v súvislosti s rastom nákladov na udržiavanie hrádzí v dôsledku zvyšovania hladiny morí a oceánov), čo vedie centrálné orgány štátu k úvahám o obmedzení pôsobnosti vodnej samosprávy.

Tam kde žijú v území štátu koncentrovane národnostné menšiny, rieši sa ich postavenie väčšinou formou územnej samosprávy, ako je tomu napríklad v oboch európskych silne regionalizovaných štátoch (Španielsko, Taliansko) alebo aj vo federáciách (Belgicko, Švajčiarsko). Ak však minorita žije v diaspore, možným riešením je **národnostná** (vzhľadom k jej obsahovému napĺňaniu niekedy označovaná aj ako kultúrna) **samospráva**, ako sa s tým stretávame v Európe napríklad v Maďarsku či Srbsku, ale aj v iných krajinách (Kotulski 2015).

Štrnástim minoritám (aj slovenskej, ku ktorej sa v Maďarsku hlási oficiálne asi 30 tis. osôb (2011), neoficiálne asi 110 tisíc) je zákonom priznané právo na vytvorenie tzv. národnostnej samosprávy. Menšinovú samosprávu možno vytvoriť priamo, pokiaľ v obci do 10 tisíc obyvateľov žije aspoň 50 príslušníkov minority alebo v obci nad 10 tisíc obyvateľov aspoň 100 príslušníkov minority. Nepriamo ju možno vytvoriť v obci vtedy, ak sa aspoň 30 % poslancov obecného zastupiteľstva hlási k minorite a títo poslanci sa rozhodnú pre vytvorenie menšinovej samosprávy. Menšinová samospráva má právo zriaďovať nielen vlastné vzdelávacie, kultúrne a mediálne ustanovizne, ale aj ekonomické subjekty. Reprezentácia národnostnej samosprávy na celoštátnej úrovni je partnerom vlády pri riešení problematiky menšiny v štáte.

V Srbsku pôsobia ako orgány národnostnej samosprávy Národné rady národnostných menšín, v súčasnosti ich je osemnásť. Národné menšiny tým získali právo na samosprávu v oblastiach používania jazyka a písma, vzdelávania, informovania a kultúry a národné rady sú volené buď priamo príslušníkmi menšín alebo zvolenými elektormi. Národnostná rada slovenskej národnostnej menšiny má v súčasnosti 29 členov zvolených v roku 2010 priamymi voľbami. Môže zakladať ustanovizne, hospodárske subjekty a iné organizácie. Na miestnej úrovni nemá rada svoje organizácie, spolupracuje však s občianskymi združeniami, ktoré majú národnostný charakter a ktoré môžu vyberať aj elektorov (Adamczyk 2022).

### Akademická (univerzitná) samospráva

Európske univerzity od svojho vzniku v 13. storočí sa profilovali ako vzdelávacie ale aj vedecko-výskumné inštitúcie najvyššieho typu, ktoré pre svoju existenciu od počiatku potrebovali slobodu slova a bádania. Väčšinou si ich získali osobitnými dekrétmi svojich zriaďovateľov a až na obdobia totalít si tieto slobody zachovali až do súčasnosti. Aktuálne zákon o vysokých školách č. 131/2002 Z. z. v § 4 u nás vymedzuje akademické slobody a akademické práva ako sloboda vedeckého bádania, výskumu, vývoja, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti a zverejňovanie ich výsledkov; sloboda výučby spočívajúca najmä v otvorenosti rôznym vedeckým názorom, vedeckým a výskumným metódam a umeleckým smerom; právo učiť sa pri zachovaní slobodného výberu štúdia v rámci akreditovaných študijných programov; právo na slobodné vyjadrovanie a zverejňovanie svojich názorov; právo členov akademickej obce voliť orgány akademickej obce a byť do nich volený a právo používať akademické insígnie a znaky a vykonávať akademické obrady.

Právo voľby nezávislých orgánov je základom akademickej samosprávnosti, ktorá môže byť realizovaná formou rôznych orgánov: V rámci Európskeho priestoru vysokoškolského vzdelávania (EHEA) existujú krajiny, v ktorých sú univerzity riadené výlučne senátmi. Univerzity v Ír-

sku, Estónsku a Poľsku majú jednotnú správu s riadiacim orgánom typu senátu, hoci dve zo šiestich estónskych univerzít sú riadené na základe osobitných zákonov, ktoré zavádzajú dvojitzú štruktúru správy s radou a senátom. V niektorých krajinách EHEA senáty buď neexistujú, alebo tam, kde existujú, sú poradným orgánom bez reálnych právomocí. Belgicko (Flámsko), Island, Dánsko, Švédsko, Nórsko a Portugalsko majú unitárne modely založené na správnej rade, hoci Dánsko, Island a Portugalsko majú zároveň senáty ako poradné orgány bez rozhodovacích právomocí a niektoré staršie univerzity vo Švédsku si tiež zachovali senát. Okrem toho má Holandsko duálny systém s dvoma správnymi radami, a nie správnou radou a senátom. Asymetrické modely duálneho riadenia s radou aj senátom sa nachádzajú v Českej republike, Chorvátsku, Fínsku, Maďarsku, Luxembursku a Francúzsku. Správne rady majú zvyčajne dominantné postavenie, pričom senát má reálne, ale obmedzené rozhodovacie právomoci. Tradičné modely duálneho riadenia, v ktorých má senát zvyčajne zodpovednosť za akademické záležitosti a správna rada za strategické plánovanie a rozpočet, sa nachádzajú v Rakúsku, Severnom Porýní-Vestfálsku, Taliansku, Srbsku, na Slovensku a v Slovinsku. Bežný je aj v Spojenom kráľovstve.

Podľa § 7 zákona o vysokých školách sú orgánmi akademickej samosprávy verejnej vysokej školy akademický senát verejnej vysokej školy, rektor, vedecká rada, umelecká rada alebo vedecká a umelecká rada a disciplinárna komisia verejnej vysokej školy pre študentov.

Príbuzný charakter ako má akademická samospráva vysokých škôl, má u nás aj **samospráva Slovenskej akadémie vied**.

### **Cirkevná samospráva<sup>163</sup>**

Cirkvi sú v európskej kontinentálnej právnej tradícii považované za verejnoprávne korporácie (Kirste 2017, s. 37, Fundowicz 1999, s. 182 - 188) a aj u nás sú považované za súčasť verejnej správy (Hrtánek 2014) - a to napriek tomu, že už v rannom stredoveku došlo k oddeleniu práva svetského od práva cirkevného. V súčasnosti môžeme vnímať cirkvi ako združenia fyzických osôb, vyznávajúcich určitú vieru; ako štátom akceptované registrované právnické osoby súkromného práva (s vlastnými orgánmi, zriaďovanými podľa vlastných predpisov; ako nositeľov určitých oprávnení verejnoprávneho charakteru (napríklad konanie obradov so všeobecnými právnymi účinkami) (Gyuri, 2021, s. 71). Práve tento tretí aspekt (ktorý však nemožno interpretovať bez väzby na oba predchádzajúce) nás oprávňuje potvrdiť chápanie cirkví ako druhu špeciálnej samosprávy, zmyslom svojho obsahu (viera) blízkej napríklad samospráve akademickej (veda). „Prostredníctvom súboru právnych noriem, regulujúcim postavenie cirkví štát vymedzuje stupeň a mieru ich integrity do spoločnosti, rovnako však aj rešpektovanie ich osobitej identity ... Vzhľadom na špecifické poslanie sú cirkvi štátom často považované za inštitúcie *sui generis*“ (Čeplíková, 2005, s. 10). Základom cirkevnej samosprávy je náboženská sloboda, ktorá je tvorená dvoma druhmi práv: právami cirkví a právami veriacich, pričom „správne právo je spôsobilé regulovať či konkretizovať ako práva z prvej tak aj z druhej skupiny“ (Madleňáková 2014, s. 11).

Postavenie cirkví a náboženských organizácií v štáte je otázkou, ktorá má svoju dlhú a zložitú históriu. V súčasnom demokratickom svete je základom pre jej riešenie sloboda (náboženského) vyznania, ale to je len rámcový základ na individuálnej úrovni. Podstatou problému je, nakoľko má spoločenstvo osôb, hlásiacich sa slobodne k určitému vyznaniu, aj právo spravovať si svoje veci samo, nezávisle na štátnej moci.

Riešenie tejto otázky súvisí aj s charakterom danej cirkvi. Katolícka cirkev ako hierarchicky organizovaná štruktúra, nemá tendenciu k vytváraniu vlastných špecifických zložiek s vysokou mierou autonómie. Vzťahy štátov a Svätej stolice (ako najvyššieho reprezentatívneho orgánu katolíckej cirkvi) upravujú *konkordáty* alebo *modus vivendi* (čiže medzinárodné zmluvy). Celosvetovo sa katolícka cirkev riadi aj spoločným a jednotným Kódexom cirkevného práva. Hoci sa v

---

<sup>163</sup> Pozri bližšie GYURI, Robert: Zákon o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2021.

súčasnosti v procesoch laicizácie zvýraznili prvky samosprávnosti (synodálna cesta), predsa len sa cirkevná samospráva týka predovšetkým protestantských a ortodoxných cirkví, ktoré majú historicky determinovanú silnú tendenciu realizovať model tzv. národnej cirkve. Napriek tomu sa však stretávame aj s vnímaním postavenia katolíckej cirkvi v štáte - napríklad v Poľsku - ako postavenia samosprávneho (Błachucki 2014).

Veľmi často sa otázka cirkevnej samosprávy spája s otázkou odluky cirkvi od štátu, ktoré môže mať charakter úplného oddelenia (Francúzsko), najčastejšie charakter určitej cirkevnej samostatnosti a spolupráce so štátom (Nemecko, Rakúsko, Taliansko, Španielsko, Portugalsko, Poľsko ale i Slovensko), alebo faktického prelínania štátu a cirkvi (protestantské Anglicko a Dánsko, v minulosti aj Švédsko, ortodoxné Grécko). V praxi vidíme, že v konečnom dôsledku sa tu rieši otázka financovania cirkvi z verejných zdrojov. Problém je však oveľa komplexnejší a vôbec nemusí ťažiskovo súvisieť s finančnou autonómiou. Podstata spočíva v samospravovaní cirkevného spoločenstva v jeho vlastných veciach a prejavuje sa v existencii štruktúr a mechanizmov, podobných štruktúram a mechanizmom spravovania verejných vecí v štáte, tu však ohraničených spoločnými záujmami cirkevných spoločenstiev, do ktorých štát nezasahuje. Cirkevnú samosprávu takto charakterizuje napríklad existencia volených a menovaných orgánov (vrátane určitej formy územnosprávneho členenia cirkvi), spravujúcich vnútorné záležitosti cirkevného spoločenstva, existencia vnútrocirkevnej normotvorby, vrátane mechanizmov jej rešpektovania (Cole Durham 2001).

Napríklad v Nemecku právo cirkvi na sebaurčenie je zaručené ústavou, ktorá zaručuje cirkvám slobodu pred zásahmi štátu<sup>164</sup>. Evanjelickú cirkev v Nemecku (EKD) reprezentuje federácia 23 krajinských luterských, reformovaných a unionistických protestantských cirkví. Jedným z troch radiacích orgánov evanjelickej cirkvi v Nemecku je synoda, ktorej 128 členov prijíma cirkevné zákony, rozhoduje o rozpočte a ochrane údajov, ako aj prerokováva návrhy Rady a Konferencie cirkvi. Rada EKD má 15 členov, laikov a teológov. Zvyčajne sa stretáva každý mesiac počas víkendu a môže i musí sa zaoberať aktuálnymi otázkami ako žiadny iný orgán. Rada vedie protestantskú cirkev medzi zasadnutiami synody a vymenúva „think-tanky“ EKD, sedem komôr. V Ústave EKD z roku 1948 sa uvádza, že komory sa vytvárajú z „odborných cirkevných osobností“, ktoré radiá radiacim orgánom. Doteraz sa na tento účel vytvárali jednotlivé komory, pričom ich počet a aj obsah sa v priebehu desaťročí menil. Poprední teológovia a poprední právnici členských cirkví tvoria Cirkevnú konferenciu EKD. Orgán sa schádza štyrikrát ročne, diskutuje o práci EKD a o spoločných záujmoch členských cirkví. Cirkevná konferencia predkladá synode a rade návrhy alebo podnety, zúčastňuje sa na voľbách rady a má právo vlastnej legislatívnej iniciatívy. Výklad cirkevného práva, ktorý vychádza zo Svätého písma a konfesijných spisov, vykonávajú ústavné orgány EKD. Cirkevná jurisdikcia v evanjelickej cirkvi v Nemecku je zverená cirkevným sudcom.

Evanjelická cirkev augsburského vyznania (ECAV) na Slovensku má demokratické cirkevné zriadenie, ktoré je založené na volebnom práve všetkých veriacich a na paritnom (rovnakom) zastúpení kňazov a veriacich (laikov) v orgánoch cirkvi. Základnou organizačnou jednotkou je cirkevný zbor, zbory sa združujú do seniorátov a senioráty do dištriktov (pozri dištrikty). Na Slovensku je vyše 300 cirkevných zborov, 14 seniorátov a dva dištrikty: Západný a Východný dištrikt. Orgánmi ECAV sú konvent (najvyšší orgán zboru, seniorátu alebo dištriktu), presbyterstvo (výkonný orgán na každej úrovni, zložený z volených presbyterov), predsedníctvo ako štatutárny zástupca každej cirkevno-organizačnej jednotky (tvorí ho jeden ordinovaný duchovný a jeden neordinovaný – dozorca) a synoda (zákonodarný a najvyšší správny orgán ECAV na Slovensku). V ECAV platí Ústava ECAV (Cirkevný zákon č. 1/1993) a ďalšie zákony, publikované v Zbierke cirkevných predpisov - o ich dodržiavaní rozhoduje Generálny súd ECAV.

---

<sup>164</sup> Pojmy „samospráva,“ (*Selbstverwaltung*) a „sebaurčenie,“ (*Selbstordnung*) uvedené v zákone sa bežne označujú spoločným názvom „sebaurčenie“ (*Selbstbestimmung*).



Podobnú štruktúru orgánov, ústavu, ústavné zákony a zákony má aj Reformovaná kresťanská cirkev na Slovensku.

Niekedy je - aj keď s určitými výhradami - do tejto kategórie zahŕňaná aj samospráva súdnictva (Machajová a kol. 2014, s. 160), čo však vyvoláva otázku aj z hľadiska príslušnosti do moci výkonnej.

#### 4.3 Ostatné verejnoprávne korporácie: verejnoprávne inštitúcie<sup>165</sup>

Verejnoprávne korporácie sú spravidla vyčleňované ako samostatná zložka verejnej správy, popri štátnej správe a samospráve (Škultéty 2008, s. 20). Takto chápané verejnoprávne korporácie sú považované za modernú formu verejnej správy, ktorá rozširuje rozsah jej pôsobenia, pričom verejný charakter týchto korporácií je identifikovaný na základe zloženia ich najvyšších samosprávnych orgánov, volených alebo potvrdzovaných najvyššími ústavnými alebo štátnymi orgánmi (Hamalová- Belajová - Majorošová 2011, s. 53), alebo na základe osobitného okruhu činností, podporujúcimi plnenie štátnych alebo iných verejných úloh, pričom sú spravidla zriaďované zákonom, financované aspoň čiastočne zo štátneho rozpočtu a podliehajúce štátnemu

---

<sup>165</sup> Zaujímavé je rozlišovanie verejnoprávných subjektov v nemeckom právnom systéme, ktorý podľa spôsobu vzniku rozlišuje:

1. verejnoprávne korporácie založené na medzinárodnom práve;
2. verejnoprávne korporácie zriadené na základe štátneho práva:
  - (a) ústavné korporácie, ktoré sú vytvorené v štátnej ústave buď priamo (samotné štáty, ako aj kolegiálne korporácie ako parlament), alebo nepriamo (napr. obce a združenia obcí, univerzity alebo politické strany;
  - b) deriváty, ktoré nevznikajú na základe ústavy, ale na základe osobitného zákona alebo vzorového zákona (*Modelgesetz*) a správneho aktu;
3. verejnoprávne korporácie založené na cirkevnom práve, ktoré sú založené a formované autonómnym právom cirkví a sú kvalifikované ako verejnoprávne korporácie podľa štátneho práva.

Podľa ich miery samostatnosti možno verejnoprávne korporácie rozlišovať ako: 1. ústavne nezávislé:

- bez štátneho dohľadu (štáty a združenia štátov);
- podliehajúce len ústavnej kontrole, t. j. tie, ktoré vo svojich záležitostiach podliehajú len dohľadu, pokiaľ ide o zachovávanie ústavného poriadku: členské štáty v štáte únie, privilegované náboženské združenia a - v štátoch s jednou stranou - strana udržiavajúca štátu (*Staatstragende Partei*), uznaná za verejnoprávnú korporáciu;

2. ústavne závislé, t. j. tie, ktoré podliehajú všeobecnému právnemu dohľadu, konkrétne všetky korporácie správneho práva. Pokiaľ ide o nezávislý výkon ich záujmov, rozlišuje sa medzi nimi:

- (a) autonómne (ktoré nie sú súčasťou sprostredkovanej štátnej správy ani v širšom zmysle a nezávisle sledujú špecifické verejné ciele), ako sú univerzity a profesijné komory;
- (b) s vlastnou zodpovednosťou (ktoré sú súčasťou sprostredkovanej štátnej správy len v širšom zmysle a decentralizovaným spôsobom realizujú im zverené alebo ponechané všeobecné verejné záujmy), ako sú obce, združenia obcí alebo orgány sociálneho poistenia;
- c) nesamosprávne orgány (ktoré sú súčasťou sprostredkovanej verejnej správy v širšom zmysle a vykonávajú verejné úlohy decentralizovaným spôsobom).

Podľa spôsobu združovania členov sa rozlišuje:

1. územné združenia (*Gebietskörperschaften*). Členstvo je zo zákona: pre fyzické osoby podľa miesta bydliska a pre právnické osoby podľa miesta podnikania podľa miesta sídla. Patria k nim obce, zväzky obcí (*Verbandsgemeinden*), okresy, kraje a tiež samotný štát. Územné korporácie sa bežne označujú ako verejnoprávne korporácie vybavené komplexnými miestnymi právomocami (územná samospráva);
2. Reálne korporácie (*Realkörperschaften*). Príslušnosť sa tu odvodzuje priamo alebo nepriamo od vecí, a to: (a) z vlastníctva nehnuteľnosti alebo vodného toku (katastrálne korporácie - *Liegenschaftskörperschaften*); (b) z vlastníctva obchodného zariadenia určitého druhu (obchodné korporácie - *Betriebskörperschaften*);
3. osobné korporácie (*Personalkörperschaften*). Predpokladom členstva je vôľa alebo špecifická vlastnosť osoby (najmä vymedzené povolanie).
4. spolkové korporácie (*Bundkörperschaften*). Ich členmi sú výlučne právnické osoby. Vlastníctvo ich orgánov je obmedzené priamo - okrem tretích osôb - na tieto právnické osoby, a nie na ich členov (spolkové korporácie v užšom zmysle);
5. kolegiálne korporácie (*Kollegialkörperschaft*). Ide o korporatívne organizované kolegiálne orgány, ktorých členovia sú menovaní alebo volení (Fundowicz 1999, s. 170 - 172).

dozoru (Neubauerová - Dubrovina, 2010, s. 160). Zákon č. 176/2004 Z. z. o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií ich definuje ako právnické osoby, zriadené osobitným zákonom ako verejnoprávne inštitúcie alebo verejnoprávne ustanovizne (pričom ako príklad uvádza Slovenský rozhlas, Slovenskú televíziu, Sociálnu poisťovňu, Maticu Slovenskú ale aj umelecké fondy), resp. zriadené na základe osobitného zákona (kde ako príklad uvádza vysoké školy).

Za identifikačné znaky verejnoprávnych korporácií teda môžeme považovať:

- ☐ ich zriadenie zo zákona, čiže ich zriadenie je vo verejnom záujme;
- ☐ plnenie úloh v mene štátu;
- ☐ charakter kreovania a zloženie ich orgánov, ktorými sú (pri absencii členskej základne) iné legítimne orgány verejnej moci;
- ☐ financovanie z verejných zdrojov alebo aspoň jasná väzba na verejné zdroje.

Absentujú tu teda niektoré znaky, charakteristické pre samosprávu (napr. členská základňa nie je obligátnym znakom).

J. Tej (2002) z organizačno-vecného hľadiska rozdeľuje verejnoprávne korporácie do piatich skupín:

1. Finančno-ekonomické verejné korporácie: Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Exportno-importná banka Slovenskej republiky.
2. Kontrolné verejno-právne korporácie: Najvyšší kontrolný úrad, Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky, Ústav kontroly veterinárnych liečiv.
3. Kultúrne verejno-právne korporácie: Matica slovenská, Slovenské národné divadlo, Slovenská filharmónia, Slovenská národná galéria, Slovenská národná knižnica, Slovenské národné múzeum, Slovenská televízia, Slovenský rozhlas a i.
4. Vzdelávacie a vedecko-výskumné verejno-právne korporácie: Slovenská akadémia vied, Inštitút pre výskum práce a rodiny, Inštitút informatiky a štatistiky, Slovenský hydrometeorologický ústav, Štátne a verejné vysoké školy a i.
5. Verejné účelové fondy: Fond národného majetku (štátny fond), Slovenský pozemkový fond (štátny fond), Národný jadrový fond (štátny fond), Fond ochrany vkladov (neštátny fond), Fond sociálneho rozvoja (neštátny fond) a i.

Aj túto klasifikáciu charakterizuje značná vnútorná heterogenita či už z hľadiska formy, ktorou bola takáto „korporácia“ zriadená (ústavou - NKÚ, samostatnými zákonmi - NBS, MS, SAV..., zriaďovateľskými listinami ako štátne príspevkové a rozpočtové organizácie atď.), z hľadiska kreovania svojich orgánov, z hľadiska financovania (výlučne zo štátneho rozpočtu, čiastočne zo štátneho rozpočtu - RTVS, atď.). Jeden spoločný znak však vykazujú: nemajú - na rozdiel od subjektov, ktoré charakterizujeme ako záujmovú samosprávu - členský charakter (s určitými čiastočnými výnimkami v prípade Matice slovenskej a Slovenskej akadémie vied). Pritom aj samotná problematika verejných (verejnoprávnych) fondov vykazuje v našej domácej spisbe značnú heterogenitu vymedzení (Rajňáková 2008).

Jednoznačne nemožno za verejnoprávne inštitúcie považovať štátne podniky či štátne príspevkové a rozpočtové organizácie, napojené na rozpočtovú kapitolu svojho zriaďovateľa.

Práve členský základ je podstatnou podmienkou pre reálne samo-spravovanie, zatiaľ čo vyššie uvádzané inštitúcie túto podmienku (až na uvedené výnimky) nespĺňajú. Ich úlohou nie je samo-spravovanie, ale iba výkon určitých úloh v mene štátu, ktoré si v niektorých prípadoch vyžadujú zo zákona účasť neštátnych subjektov na riadení pri výkone týchto úloh (tripartitné orgány Sociálnej poisťovne, Všeobecnej zdravotnej poisťovne atď., orgány NBS...), financovanie zo štátneho rozpočtu (aspoň v rozhodujúcej miere) atď.

Popri obsahovým rozdielnostiam je tu dôležitá aj jedna otázka terminologicky systémová. Ako upozorňuje M. Vrabko, „v slovenskej vede sa začal pojem verejnoprávna korporácia zamieňať s pojmom **verejnoprávna inštitúcia**, vnímali sa tak ako keby boli synonymické. A tak sa verejnoprávna korporácia začala používať na označovanie subjektov, ktoré neboli člensky organi-

zované subjekty verejnej správy“ (Vrabko a kol., 2012, s.13)<sup>166</sup>. Pre odlišenie sa síce objavuje aj pojem „samosprávna verejnoprávna korporácia“ ale len vo vzťahu k obci (Kukliš 2018, s. 71), preto považujeme za vhodné dôsledne odlišovať všeobecný pojem verejnoprávna korporácia od užšieho pojmu verejnooprávna inštitúcia a tento pojem dôsledne používať pre nečlenské verejnoprávne korporácie, ako sa to už v časti vedeckej a odbornej literatúry začína rešpektovať (Vallová 2019). Aspoň stručne sa nimi musíme aj tu zaoberať najmä preto, aby sme ešte viac zdôraznili ich rozdiely oproti záujmovej samospráve.

Ak za takéto inštitúcie budeme považovať Národnú banku Slovenska, Sociálnu poisťovňu, Všeobecnú zdravotnú poisťovňu, RTVS či Maticu slovenskú, aby sme taxatívne uviedli aspoň príklady inštitúcií, všeobecne považovaných za verejnoprávne, potom môžeme zhrnúť:

- sú zriadené zákonom a teda vo verejnom záujme;
- v riadiacich štruktúrach je vždy zastúpený štát, ale zastúpení sú aj iní aktéri, čím sa zvyrazňuje verejný a nielen štátny charakter inštitúcie: nie sú preto súčasťou štátnej správy, ale ostávajú súčasťou verejnej správy (za určitej účasti štátu, ktorá môže byť rôzne vyjadrená);
- financovanie je v rozhodujúcej miere kryté z verejných zdrojov.

Podobne ako pri záujmovej samospráve ide o inštitúcie, vykonávajúce činnosti, podporujúce činnosť štátu, ktoré však nemusí vykonávať štát: ktoré majú síce byť pod verejnou kontrolou, nie však nevyhnutne pod kontrolou štátnou. Ich poslaním je podporovať činnosť a plnenie úloh orgánov štátu. Sú zriadené spravidla na základe zákona a ich činnosť má charakter správy vecí verejných. U nás spôsobuje určitý problém absencia definície verejnoprávnosti v právnom systéme.

Posilňovanie pozícií verejnoprávných korporácií, presúvanie výkonu verejnej správy najmä zo štátnych orgánov na verejnoprávne korporácie je jednou z najvýraznejších tendencií vo vývoji verejnej správy v súčasnej Európe. Aj u nás sa takto z niekdajšej štátnej Slovenskej správy sociálneho zabezpečenia stala verejnoprávna Sociálna poisťovňa, zo štátnej banky Československa Národná banka Slovenska, zo štátneho rozhlasu verejnoprávny Slovenský rozhlas, neskôr RTVS a pod.

Verejnoprávnymi inštitúciami u nás teda napríklad sú:

□ Národná banka Slovenska. Má postavenie nezávislej centrálnej banky, zriadenej zo zákona (č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska, ale už v zmysle § 56 Ústavy SR), ktorej úlohou je okrem iného prispievať k stabilite finančného systému ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany finančných spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže. Pritom NBS zastupuje v niektorých medzinárodných orgánoch Slovenskú republiku aj navonok. NBS má právo vydávať všeobecne záväzné predpisy, ktoré sa publikujú v zbierke zákonov<sup>167</sup>.

<sup>166</sup> Poľská definícia považuje za verejnoprávnu korporáciu „organizačne oddelené a štruktúrované združenie fyzických osôb, ktoré sa rozlišujú na základe profesijných, sídelných alebo iných kritérií (kritériá), ktoré je na základe zákonných predpisov alebo za zákonom vymedzených podmienok schopné prostredníctvom ním vytvorených orgánov vykonávať právne úkony a akty verejnoprávnej povahy voči vlastným členom, pokiaľ ide o nakladanie s vlastným majetkom alebo vlastnou autoritou, alebo voči iným subjektom v konkrétnych situáciách, ktoré sú niekedy vylúčené zo súdneho preskúmania“ (Boć 2005, s. 194).

<sup>167</sup> Postavenie centrálnych bánk môže vykazovať rôzny stupeň politickej nezávislosti a tým aj ich postavenia vo vzťahu k iným prvkom verejnej správy, najmä k vláde. Vo svetovej literatúre sa hodnotí táto miera nezávislosti udeľovaním bodov za splnenie nasledovných kritérií (za každé splnené kritérium sa pridáva jeden bod): • guvernér centrálnej banky nie je menovaný vládou, • guvernér národnej banky je menovaný na viac ako 5 rokov, • vláda nemenuje celú bankovú radu, • banková rada je menovaná na viac ako 5 rokov, • účasť zástupcov vlády v bankovej rade nie je nariadená, • súhlas vlády s menovou politikou nie je vyžadovaný, • centrálna banka má na základe zákonnej právnej úpravy za cieľ povinnosť sledovať cenovú stabilitu, • pre prípad rozporu centrálnej banky s vládou predpokladá právna úprava mechanizmy, na základe ktorých môžu byť presadené rozhodnutia centrálnej banky (Pomahač a kol. 2013, s. 72). V podmienkach eurozóny najmä posledné dve kritériá podľahli modifikácii. V prípade NBS platí, že na jej čele stojí guvernér, ktorého menuje prezident na návrh vlády, schválený Národnou radou SR. Šiestich členov Bankovej

□ Slovenská televízia a rozhlas. Zriadená zákonom (č. 157/2024 Z. z. o Slovenskej televízii a rozhlase), podľa ktorého ako verejnoprávna, národná, nezávislá, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia poskytuje službu verejnosti v oblasti rozhlasového vysielania a televízneho vysielania. Riadi ju 9-členná Rada STVR, ktorá volí generálneho riaditeľa: štyroch členov nominuje Ministerstvo kultúry SR na základe výberového konania, zvyšných piatich volí Národná rada SR na základe návrhu parlamentného výboru pre kultúru a médiá<sup>168</sup>.

□ Sociálna poisťovňa. Zriadená zákonom (č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni, tiež zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení), v zmysle ktorého je to verejnoprávna inštitúcia zriadená na výkon sociálneho poistenia<sup>169</sup>.

□ Všeobecná zdravotná poisťovňa. Zriadená zákonom (pôvodne č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne, aktuálne v zmysle zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení<sup>170</sup>.

□ Umelecké fondy (Literárny fond, Hudobný fond a Fond výtvarných umení). zriadené zákonom č. 13/1993 Z. z. o umeleckých fondoch ako „národnokultúrne verejnoprávne inštitúcie,“<sup>171</sup>. Zákonom č. 284/2014 Z. z. bol ako „verejnoprávna inštitúcia na podporu umeleckých aktivít, kultúry a kreatívneho priemyslu“ zriadený Fond pre podporu umenia, ktorého postavenie bolo nivelizované zákonom č. 169/2024 Z. z.

□ Matica slovenská. Zriadená zákonom (68/1997 Z. z. o Matici slovenskej) ako verejnoprávna ustanovizeň, plniaca úlohy zverené Matici slovenskej štátom, najmä upevňovať slovenské vlastenectvo, prehľbovať vzťah občanov k slovenskej štátnosti, robiť základný slovakistický výskum, podieľať sa na rozvoji miestnej a regionálnej kultúry atď. Za týmto účelom môže zriaďovať ďalšie ustanovizne. Matica má záujmové vedecké a miestne odbory: v miestnych odboroch sa aktivizuje

---

rady NBS paritne menuje prezident Slovenskej republiky na návrh vlády schválený Národnou radou Slovenskej republiky a vláda na návrh guvernéra NBS (§7 ods. 2 a 3 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej Banke Slovenska). Finančne je rozpočet NBS prepojený cez rozpočtovú kapitolu Ministerstva financií so štátnym rozpočtom (napr. transfer pre NBS na refundáciu výdavkov Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť atď.).

<sup>168</sup> Členov rady STVR volí NR SR z kandidátov na členov rady, ktorých jej navrhuje príslušný výbor NR SR tak, aby v rade boli zastúpení odborníci v oblasti rozhlasového vysielania, odborníci v oblasti televízneho vysielania, odborníci v oblasti ekonómie a odborník v oblasti práva. Príjmy RTVS tvoria predovšetkým príjmy zo štátneho rozpočtu.

<sup>169</sup> Dozorná rada Sociálnej poisťovne má 11 členov a okrem ministra práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako jej predsedu ju tvoria traja zástupcovia navrhnutí reprezentatívnymi združeniami odborových zväzov, traja zástupcovia navrhnutí reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov, jeden zástupca MPSVR SR a dvaja zástupcovia MF SR navrhnutí vládou a jeden zástupca navrhnutý záujmovými združeniami občanov reprezentujúcimi poberateľov dôchodkových dávok (§123 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení). Jej financovanie a hospodárenie je nezávislé a odčlenené od štátneho rozpočtu: rozpočet Sociálnej poisťovne je súčasťou sústavy verejných rozpočtov: v prípade záporného bilančného rozdielu je možný transfer zo štátneho rozpočtu.

<sup>170</sup> Dozorná rada Všeobecnej zdravotnej poisťovne má desať členov v zložení predsedu, podpredsedu a ôsmich členov. Siedmich členov dozornej rady volí a odvoláva valné zhromaždenie s predchádzajúcim súhlasom úradu a troch členov volia a odvolávajú zamestnanci spoločnosti. Členovia dozornej rady, ktorých volí a odvoláva valné zhromaždenie budú predovšetkým nominovaní podľa nasledovného kľúča: a) jedného člena dozornej rady navrhne ministerstvo financií, b) jedného člena dozornej rady navrhne spoločnou nomináciou Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo spravodlivosti SR, c) jeden člen dozornej rady je kandidátom parlamentnej opozície, pričom takéhoto kandidáta navrhne predseda NR SR. Ak takéhoto kandidáta predseda NR SR nenavrhuje, navrhne ho ministerstvo, d) jedného člena dozornej rady navrhne ministerstvo po predchádzajúcej diskusii s mimovládnyimi občianskymi združeniami, ktoré sa dlhodobo venujú problematike zdravotníctva alebo verejnej kontrole pri nakladaní s verejnými zdrojmi, e) jedného člena dozornej rady navrhne ministerstvo po predchádzajúcej diskusii s významnými organizovanými zástupcami zamestnávateľov, f) dvoch členov dozornej rady navrhne Ministerstvo zdravotníctva SR (čl. 2.1 Štatútu Dozornej rady VŠZP). Jej financovanie a hospodárenie je nezávislé a odčlenené od štátneho rozpočtu: rozpočet Sociálnej poisťovne je súčasťou sústavy verejných rozpočtov: v prípade záporného bilančného rozdielu je možný transfer zo štátneho rozpočtu.

<sup>171</sup> Fondy spravujú ich rady a výbory sekcií. Členovia výborov sú volení jednotlivými zaregistrovanými tvorivými združeniami a profesiovými organizáciami pôsobiacimi v príslušnej tvorivej oblasti. Prepojenie na verejné financie predstavujú príspevky zo štátneho rozpočtu, ktoré nahradili v minulosti povinné príspevky z honorárov autorov a umelcov.

členská základňa. Orgánmi Matice slovenskej sú valné zhromaždenie, výbor, predseda a dozorný výbor<sup>172</sup>.

Otázne je ich zaradovanie týchto verejnoprávných inštitúcií medzi správne orgány, nakoľko len niektoré z nich (NBS, poisťovne) majú právo postupovať v správnom konaní (napríklad uplatňovať sankcie), takže ich zaradenie možno akceptovať, ostatné však možno považovať len za verejnoprávne inštitúcie *sui generis*.

Verejnoprávny charakter majú aj **štátne účelové fondy**, ktoré majú však svoje ohraničenie na správu finančných prostriedkov, ktoré si vytvárajú jednak samy vlastnou činnosťou (vrátane úrokov, výnosov atď.), jednak z doplnkových zdrojov (vrátane dotácií zo štátneho rozpočtu). Tieto prostriedky musia využívať pre účel, pre ktorý boli zriadené - zriaďované sú takisto zákonom. Sú právnickými osobami, majú samostatný rozpočet. nezodpovedajú pritom za záväzky štátu (Bobáková - Výrostová 2013, s. 59 - 60), združujú zákonom ustanovený majetok a spravujú ho tak, aby slúžil verejným záujmom. Ich správa má štátny charakter: orgány sú menované príslušným ministrom a nie je pre ne typická ani členská základňa, ani zastúpenie subjektov mimo štátu v ich orgánoch. Spoločným znakom je ich sankčná pôsobnosť (udeľovanie pokút), ktorá vychádza z ich postavenia správnych orgánov. Ide o **korporácie majetku** vykonávajú verejnú správu a najčastejšie majú charakter verejnoprávných fondov. U nás je reprezentantom tejto skupiny nositeľov výkonu verejnej správy napríklad Fond národného majetku: je to právnická osoba, zriadená osobitným zákonom, podľa ktorého vykonáva svoju činnosť vo verejnom záujme – priamo takto je to uvedené v zákone. Fond uhrádza svoje náklady zo spravovaného majetku. Rozpočet fondu schvaľuje Národná rada SR a rozpočet je schvaľovaný súbežne so štátnym rozpočtom.

Aktuálne sem patria tiež:

- Štátny fond rozvoja bývania, zriadený zákonom č. 607/2003 Z. z. ako rozpočtová organizácia v pôsobnosti Ministerstva dopravy SR,
- Národný jadrový fond, zriadený zákonom č. 238/2006 Z. z. v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva SR,
- Environmentálny fond, zriadený zákonom č. 587/2004 Z. z. v pôsobnosti Ministerstva životného prostredia SR;
- Fond na podporu vzdelávania, zriadený zákonom č. 396/2012, Z. z. v pôsobnosti Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ktorý nahradil v minulosti fungujúci Študentský pôžičkový fond);
- Fond na podporu športu, zriadený zákonom č. 310/2019 Z. z. v pôsobnosti Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR,
- Fond na podporu umenia, zriadený zákonom č. 284/2014 Z. z. v pôsobnosti Ministerstva kultúry SR.

#### 4.4 Ostatní nositelia výkonu verejnej správy

„Štát môže zveriť zákonom plnenie niektorých svojich úloh aj súkromným fyzickým alebo právnickým osobám“ (Orosz 2021, s. 31). Niektorí autori (Kukliš 2018, s. 68) označujú toto zverovanie za privatizáciu verejno-správnej činnosti. Ide o súkromné právnické a fyzické osoby, ktoré sa podieľajú na plnení úloh vo verejnom záujme, ktoré na ne preniesol štát zákonom. Sú teda zriaďované spôsobom, ktorý určuje zákon a pre svoju činnosť musia získať aprobáciu štátom napríklad zápisom do určitého registra, vedeného štátnym orgánom. Štát sa môže podieľať na ich financovaní (ale napríklad aj tým, že zákonom stanoví poplatky za úkony, poskytované niektorým-

<sup>172</sup> V dozornom výbore MS dve tretiny volia členovia (valné zhromaždenie), jednu tretinu menuje minister kultúry SR (§5 ods. 5 zákona 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej). Financovanie Matice slovenskej je v rozhodujúcej miere kryté z verejných zdrojov, ale asi 13 % činili v r. 2019 zdroje súkromné, v tom necelého 0,5 % členské príspevky.

mi z týchto nositeľov výkonu verejnej správy<sup>173</sup>). L. Orosz ich označuje spoločným názvom **orgány právnej pomoci** (Orosz. 2021, s. 152).

Aj u nás medzi týchto nositeľov patria notári, exekútori, advokáti a komerční právnici, verejní obstarávatelia a pod.

Zatiaľ je u nás zriedkavosťou, že štát prenesie výkon svojich úloh aj na občianske združenia, ako je to v prípade prenesenia výkonu rybárskeho práva na Slovenský rybársky zväz podľa §36 písm. t) zákona č. 216/2018 Z. z. o rybárstve (Tekeli a kol. 2022, s. 206). V zahraničnej literatúre sa začína používať pre tieto fenomény označenie hybridné právne formy vo verejnej správe (Bieš-Srokosz - Niemczuk 2021), ako „súkromnoprávne osoby konajúce vo všeobecnom záujme“ (Jakimowicz 2003) a pod.

#### 4.5 Poskytovatelia služieb vo verejnom záujme

Túto kategóriu subjektov nepovažujeme za nositeľov výkonu verejnej správy *sensu stricto*, hoci u niektorých sa objavujú aj činnosti správneho charakteru, ale ťažisko ich činnosti spočíva v poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Takýto hraničný charakter majú napríklad **školy**, ktoré vydávajú síce rôzne osvedčenia a vysvedčenia, ktoré môžeme považovať za deklaratórne správne akty, jednako však výrazné ťažisko činnosti škôl je v poskytovaní vzdelávacích služieb ako služieb vo verejnom záujme. Podobný charakter majú napríklad aj **verejné zdravotnícke zariadenia** a pod.

Sú to často **rozpočtové alebo príspevkové organizácie**, zriaďované štátom, ale aj samosprávou (predovšetkým územnou samosprávou, niekedy aj samosprávou záujmovou), napojené na rozpočet svojho zriaďovateľa<sup>174</sup>. Práve poskytovanie služieb vo verejnom záujme môže byť pritom aktivitou, na ktorej sa zakladateľským spôsobom podieľa štát aj inými formami:

Môžu to byť ďalej **štátne podniky**, čiže podniky zriaďované štátom (využívajúce majetok štátu), resp. podniky riadené štátom (štátom kontrolované monopoly), pričom ich účelom je poskytovanie verejných služieb, ktorých výkon je v záujme štátu. Majú charakter (štátnych) právnických osôb, nie však štátnych orgánov. Takými sú aktuálne v Slovenskej republike (podľa zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku) napríklad Agroinštitút Nitra, Agrokomplex – Výstavníctvo Nitra, Hydromeliorácie, Lesy Slovenskej republiky, Letové prevádzkové služby Slovenskej republiky, Mincovňa Kremnica, Národný žrebčín Topoľčianky, Plemenárske služby SR, Slovenský vodohospodársky podnik, Technický skúšobný ústav Piešťany, Vodohospodárska výstavba a pod. Stopercentný vlastnícky podiel v nich môže mať štát prostredníctvom Ministerstva financií SR (Slovenská záručná a rozvojová banka, a. s., Tipos - národná lotériová spoločnosť, a. s., Slovenská konsolidačná, a. s., Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s., Exportno-importná banka Slovenskej republiky, Mincovňa Kremnica, š. p., Slovenská reštrukturalizačná, a. s.), Ministerstva zdravotníctva SR (niektoré špecializované nemocnice) atď.

Podobný charakter majú obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou štátu, ktoré sú však napriek tomu súkromnoprávnymi subjektami. Napríklad v pôsobnosti Ministerstva dopravy SR sú nimi Národná diaľničná spoločnosť, a. s., Železničná spoločnosť Slovensko, a. s., Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a. s., Slovenská pošta, a. s., Letisko M. R. Štefánika - Airport Bratislava, a. s., Verejné prístavy, a. s., u ktorých je Slovenská republika v zastúpení MD SR jediným akcionárom spoločnosti so 100 % majetkovou účasťou, ako aj niektoré ďalšie, u ktorých je SR majoritným akcionárom (Letisko Poprad - Tatry, a. s.) prípadne aj minoritným akcionárom (Letis-

<sup>173</sup> Napríklad Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 31/1993 Z. z. o odmenách a náhradách notárov, Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 288/1995 Z. z. o odmenách a náhradách súdnych exekútorov a pod.

<sup>174</sup> Napríklad na rozpočtovú kapitolu štátneho rozpočtu Ministerstva kultúry SR (Slovenská národná knižnica, Martin, Univerzitná knižnica, Bratislava, Štátne vedecké knižnice v Prešove a Košiciach a niekoľko ďalších rozpočtových organizácií, Slovenské národné divadlo, Slovenská národná galéria, Slovenská filharmónia, Slovenské národné múzeum a ďalších vyše 30 príspevkových organizácií) atď

ková spoločnosť Žilina, a. s., Letisko Košice - Airport Košice, a. s., METRO Bratislava a. s., Letisko Piešťany, a. s., Poštová banka, a. s.).

Ekonomicky celá táto kategória tvorí súčasť verejného sektora ekonomiky, nie je však súčasťou verejnej správy.

## 5 MODELÝ VEREJNEJ SPRÁVY<sup>175</sup>

Pestrosť podôb verejnej správy v európskych krajinách, ako výsledok historického vývoja a objektívnych i subjektívnych podmienok, ktoré na tento vývoj pôsobili, sa stáva opakovane objektom záujmu teórie verejnej správy a v jej rámci predmetom rôznych pokusov o ich prehľadné prezentovanie v jednotnej štruktúre údajov (napr. Weidenfeld 2004; Rýznar – Šimonová 2006, Mazur 2006) a niekedy aj pokusov o jej typologizáciu. Verejná správa ako aj iné spoločenské fenomény podlieha globalizácii. „Obraz tohto fenoménu podlieha imaginatívne náročným syntézam a zovšeobecneniam pri zjavnej premenlivosti a rozmanitosti detailov. Dominancia detailu rozmazáva všeobecný obraz a naopak“ (Boć - Bojek 2014, s. 216).

Napríklad renomovaná americká učebnica teórie verejnej správy uvádza tri modely politicko-administratívnych systémov, ktoré boli hnacou silou vývoja verejnej správy najmä v Spojených štátoch: tieto modely ilustrujú rozdiely v tom, ako vlády kontrolujú konfliktné záujmy a riadia spoločnosť. Zahŕňajú deskriptívne analýzy aj normatívne hodnotenia. Rozsah a povaha verejnej správy sú definované vo svetle predpokladov, ktoré stoja za týmito modelmi:

1. Zakladatelia americkej demokracie vnímali ľudí ako prirodzene skorumpovateľných, z čoho vyplývalo, že verejná moc sa musí rozdeľovať tak, aby sa zabránilo pokušeniu korupcie. Z tohto pohľadu ich snaha o kontrolu a rovnováhu je pochopiteľná.
2. Druhý predpoklad sa týkal kontroly úradnej moci. Cieľom bolo vytvoriť obmedzenú vládu, v ktorej by žiaden úradník nemohol vykonávať verejnú moc bez súhlasu zástupcov ľudu a/alebo špecifikácie právomoci v ústavnom ustanovení. Vláda pozostávala z rôznych verejných úradov, ktoré sa delili o verejnú moc. Úrady sa obsadzovali veľmi odlišnými metódami. Rozptýlením moci prostredníctvom rozdrobenej vládnej štruktúry sa obmedzili možnosti tyranie, ktorá bola často dôsledkom zle navrhnutých úradov.
3. Tretí predpoklad vychádzal z účasti a konfliktu jednotlivcov a skupín v prostredí verejných orgánov. Rôzne záujmové skupiny (frakcie) sa usilujú o dosiahnutie vládnych rozhodnutí v súlade s ich vlastnými záujmami. Hoci niektorá frakcia by mohla presadzovať všeobecnejší verejný záujem, nenapravilo by to tendenciu ostatných sledovať svoje osobitné záujmy.

Z toho potom vyplýva prvý model verejnej správy, charakterizovateľný ako konflikt záujmov (*conflict of fractions*, COF), ktorý predpokladá, že súperenie záujmov je trvalou, hoci poľutovaniahodnou charakteristikou politiky a inštitúcie verejnej správy by mali byť navrhnuté tak, aby reagovali na rôzne kombinácie záujmov, čím sa zabezpečilo, že žiadny záujem alebo príbuzné záujmy by sa nemali dominantne určovať politikou.

Druhý model, model vlády frakcií (*rule of factions*, ROF) znamenal, že verejná moc a jej legitimita sa zakladajú na priamej voľbe. Politické strany využívajú svoje integračné tendencie, sa stávajú nástrojom moci tým, že zjednocujú rôzne frakcie. Stranícka a politická lojalita medzi funkcionármi sa stala rozhodujúcou.

V treťom modeli, modeli verejného záujmu (*public interests*, PI), bola základom riadenia efektívnosť vedy. Bolo potrebné vytvoriť vládne štruktúry, ktoré posilnia postavenie odborníkov: ľudí, ktorí majú príslušné vedecké poznatky (Keller 2007, s. 5 -7).

Východiskom rôznych typológií sa stávajú často rôzne formy vlády, ktoré možno rozlišovať napríklad podľa toho, kto je hlavou štátu alebo ako je delená moc medzi najvyššie orgány štátu (monarchie, republiky), podľa toho, či je funkcia hlavy štátu obsadená legitímne alebo nelegitímne, podľa delby moci medzi najvyššie štátne orgány, na modely parlamentné a prezidentské atď. Takéto typológie – najčastejšie z produkcie politológov (napr. Lidák 2002) – väčšinou koncentrujú svoju pozornosť na rozdiely v celkovej štruktúre a najmä charaktere orgánov štátu najmä na centrálnej úrovni – v postavení hlavy štátu (panovník, prezident) a vzťahov medzi ňou, parlamentom a vládou (Konečný 2012a).

<sup>175</sup> Pri spracovaní tejto kapitoly boli využité pasáže z monografie KONEČNÝ, Stanislav: Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava, Mayor, 2016.



Celý rad iných typológií si zase všima iba niektorú z ďalších rovín verejnej správy – napríklad regionálnu (napr. Petrovič 2002) alebo miestnu (napr. Klimovský 2009), alebo si všima len niektorý vybraný prierez cez viaceré roviny verejnej správy – napríklad formu postavenia zamestnancov vo verejnej správe (napr. Vidláková 2002). Nie vždy pritom tieto pokusy vyúsťujú do tvorby modelov verejnej správy, líšiacich sa diferencovanými parametrami, niekedy ide len o jednoduchšie klasifikácie, usporiadanie existujúcich foriem do určitého poriadku<sup>176</sup>.

Napokon existuje i niekoľko všeobecných typológií, ktoré sú považované za tradičné. Jedna z nich vymedzuje model napoleonský, do ktorého je zahrňaná verejná správa vo Francúzsku, Taliansku a Španielsku; model stredoeurópsky, kam je zaradovaná verejná správa v Nemecku a Rakúsku, model Veľkej Británie a Írska a model severoeurópsky, kam patria škandinávské krajiny (Čechák 2009, Halásková 2009). Niekedy sa rozlišuje iba kontinentálny a britský model (Hendrych a kol. 2014. s. 151 -153). Iná klasifikácia, ktorú tiež môžeme považovať za tradičnú, vyskytujúcu sa vo viacerých prameňoch, rozlišuje dokonca šesť modelov: stredoeurópske krajiny s tradíciou správneho práva – Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, krajiny anglosaskej správnej kultúry – Veľká Británia a Írsko, škandinávské krajiny – Dánsko, Fínsko a Švédsko, skupina krajín Beneluxu – Belgicko, Holandsko, Luxembursko; juhoeurópske krajiny s rôznou právnou kultúrou – Taliansko, Portugalsko, Grécko a Španielsko a nové členské krajiny Európskej únie – Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Cyprus, Malta, Litva, Lotyšsko, Estónsko (Jasaňová 2007). Podobných klasifikácií je celý rad.

Problémom týchto prístupov je však chýbajúca alebo aspoň explicitne nevymedzená kritériálna základňa, ktorá k tomuto usporiadaniu viedla. Každá typológia ako súčasť metód porovnávacej administratívnej vedy má pritom niekoľko funkcií:

- predstavuje verejnú správu v medzinárodnom aspekte: jej základné princípy, organizačné schémy a inštitúcie verejnej správy v rôznych krajinách;
- identifikuje základné princípy, koncepciu, vnútornú logiku a tendencie rozvoja verejnej správy ako objektu porovnávania, poskytuje kritériá pre analýzu organizačnej a funkčnej štruktúry verejnej správy v jednotlivých krajinách, skúma výhody a nedostatky jednotlivých administratívnych foriem a inštitúcií;
- tvorí predpoklady pre kritickú analýzu inštitúcií a funkcií verejnej správy vo vlastnej krajine (Къндева – Спиридонова-Хект 2009, s. 18).

Ak však nemá byť takáto typologizácia iba akademickým cvičením, ale má byť inštrumentom napríklad pre analýzu distribúcie výkonu verejných služieb z hľadiska ich zriaďovateľa, žiada sa analyzovať modely verejnej správy z hľadiska jej štruktúry na všetkých úrovniach.

Treba zrejme začať konštatovaním, že viaceré klasifikácie modelov verejnej správy sa vyznačujú pomerne nejasnými klasifikačnými kritériami. Jerzy Kolarzowski (2008) napríklad medzi vtedajšími 27 členskými krajinami Európskej únie rozlišoval tie, ktoré predstavujú modelové riešenia, reprezentujúce vzor pre ďalšie krajiny (kam zaradil Veľkú Britániu, Holandsko a Francúzsko) a tie, ktoré vo svojom rozvoji za nimi zaostávali až o storočia, ktoré nazýva meškajúcimi a „krivajúcimi“ demokraciami (kam zaraduje Španielsko či Taliansko).

Prístupy, s ktorými sa stretávame, sú najčastejšie jednodimenzionálne – používajú len jedno kritérium a aj to najčastejšie kritérium kvantitatívne. Takto možno nájsť klasifikácie jednotiek na jednotlivých stupňoch či úrovniach verejnej správy podľa počtu obyvateľov alebo podľa plochy, ktorú zaberajú a pod. (Maes 1997).

Na druhej strane existujú klasifikácie a typologizácie, ktorých kritériá sú metodologicky vysoko sofistikované, reprezentujúce kombináciu viacerých kvantitatívnych i kvalitatívnych aspektov, ako napríklad koncept vertikálnych a horizontálnych interakcií medzi orgánmi verejnej správy na rôznych úrovniach, ako ho predstavili autori z potsdamskej univerzity (Werner – Döhler – Fleischer – Hustedt – Tiessen 2005). Výpovedná hodnota týchto typológií je však limitovaná dostupnosťou metodicky zhodne získaných dát, vypovedajúcich o relevantných charakteristikách ve-

<sup>176</sup> Pre potreby tohto textu nebudeme medzi typológiami a klasifikáciami zásadne rozlišovať

rejnej správy vo všetkých komparovaných krajinách, čo býva spravidla problematické.

Pre úplnosť uvádzame ešte ďalšie možné klasifikácie štátov, zriadení a systémov verejnej správy, napríklad podľa suverenity (štáty zvrchované a závislé), podľa zdroja moci (demokratické a nedemokratické), podľa hlavy štátu (monarchie, republiky a teokracie), podľa ideí (národný a občiansky štát) atď.

Pre náš prístup sme zvolili relatívne jednoduchú kombináciu troch hlavných a (čo je dôležité) rovnocenných kritérií – kritérium stupňov verejnej správy, kritérium vzťahu medzi týmito stupňami a kritérium pomeru medzi týmito stupňami (fakticky vyjadrujúce mieru centralizácie resp. decentralizácie verejnej správy v danej krajine).

Takmer v každej krajine vykazuje verejná správa určité zvláštnosti, špecifické znaky, s ktorými sa zase nestretávame v iných krajinách. Poznanie rozdielov v usporiadaní verejnej správy nie je samoúčelné. Je užitočné jednak pri bežných kontaktoch s predstaviteľmi verejnej správy zo zahraničia, jednak pri hľadaní inšpirácie pre zdokonaľovanie verejnej správy u nás.

Najmä tento druhý dôvod nás vedie k systematickému poznávaniu a porovnávaní modelov verejnej správy, t. j. informácií o verejnej správe v rôznych krajinách, usporiadaných podľa určitých rozhodujúcich znakov. Možnosti preberania skúseností zo zahraničia sú napokon takmer vždy obmedzené: určité prvky, ktoré sa nám môžu javiť na prvý pohľad ako veľmi vhodné pre uplatnenie u nás, môžu úspešne fungovať len pri splnení určitých súvisiacich podmienok, ktoré nie vždy môžeme u nás vytvoriť.

Väčšina podôb usporiadania verejnej správy v rôznych krajinách sa formovala dlhé stáročia alebo aspoň desaťročia a bez poznania niektorých historických súvislostí niekedy nevieme dosť dobre pochopiť ani súčasnú podobu verejnej správy v danej krajine.

Napokon netreba podceňovať ani to, že lepším poznaním fungovania verejnej správy v zahraničí, sa učíme lepšie rozumieť aj verejnej správe u nás – lepšie môžeme pochopiť a následne aj využiť jej špecifiká, jej prednosti a komparatívne výhody a naopak, lepšie sa vyhnúť dopadom jej nevýhod.

## **5.1 Verejná správa podľa foriem vlády**

Formy vlády z hľadiska štruktúry verejnej správy môžeme klasifikovať podľa toho, kto je hlavou štátu alebo ako je delená moc medzi najvyššie orgány štátu.

**Formy vlády podľa hlavy štátu** delíme na:

□ monarchie – s doživotným a dedičným panovníkom, ktorého môže zastupovať regent (napr. pri neplnoletosti panovníka). Rozlišujeme

□ monarchie absolutistické (s neobmedzenou mocou v rukách monarchu), s ktorými sa dnes už v Európe nestretávame;

□ konštitučné (s mocou monarchu, obmedzenou ústavou) - v Európe dnes už pomerne zriedkavé (Luxembursko, Lichtenštajnsko, Monako)

□ monarchie parlamentné, dnes ešte aj v Európe pomerne časté, keď moc monarchu je spravidla len symbolická a právomoci formálne, reálne sú v rukách parlamentu;

□ republiky – v ktorých hlavou štátu je volený prezident alebo kolektívny orgán (štátna rada) a moc v štáte sa delí predovšetkým medzi parlament a vládu.

Funkcia hlavy štátu môže byť v monarchii i v republike obsadená legitímne (čiže v súlade s platnými zákonmi) alebo nelegitímne (napríklad prevratom, pučom a pod.) – v druhom prípade hovoríme o diktátorských formách vlády (na čele s nejakým „vodcom“ alebo s kolektívnou, napríklad vojenskou juntou).

**Formy vlády podľa del'by moci medzi najvyššie štátne orgány** delíme na:

□ parlamentné, v ktorých je vláda závislá od parlamentu a zodpovedá parlamentu, ktorý má vý-

sadné postavenie v štruktúre moci, hlava štátu má skôr reprezentačnú funkciu. Vo vzťahu k predchádzajúcemu členeniu rozlíšujeme:

- parlamentné monarchie (v Európe Veľká Británia, Španielsko, Holandsko, Dánsko, Nórsko, Švédsko, Andorra),
- parlamentné republiky (v Európe Fínsko, Írsko, Portugalsko, Francúzsko, Taliansko, San Marino, Švajčiarsko, Nemecko, Rakúsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Poľsko, Litva, Lotyšsko, Estónsko, Bielorusko, Ukrajina, Moldavsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko, Cyprus, Malta, Severné Macedónsko, Albánsko, Čierna Hora, Bosna a Hercegovina, Chorvátsko, Srbsko, Slovinsko);
- prezidentské, kde sa moc výrazne koncentruje v rukách priamo voleného prezidenta, ktorý najčastejšie zároveň stojí na čele vlády alebo má aspoň na jej formovanie zásadný vplyv a úmerne tomu parlament nemá alebo má len obmedzené možnosti pri odvolávaní vlády, rozlišuje sa:
  - plne prezidentský systém (v Európe Bielorusko);
  - poloprezidentský systém (v Európe Francúzsko, Bosna a Hercegovina, Moldavsko, Rumunsko, San Marino, Ukrajina).

Keďže sa v literatúre konštatuje, že plne prezidentský systém pri absencii demokratických podmienok v krajine môže vyústiť do autokratického režimu (Orosz 2021, s. 50), môžeme prípad Bieloruska aktuálne vyradiť zo zoznamu prezidentských demokratických krajín - následne môžeme lepšie diferencovať v demokratických štátoch medzi prezidentským modelom (napr. Francúzsko, niekedy sa sem zaraďuje aj Fínsko, Cyprus či niektoré ďalšie krajiny) a poloprezidentským modelom. Všeobecne zaraďovanie krajín podľa prezidentského či poloprezidentského systému je často otvorenou a diskutovanou otázkou.

L. Orosz považuje poloprezidentský systém vlády za samostatnú kategóriu (2021, s. 52). Podobne ďalší autori vyčleňujú neoprezidentský systém (Francúzsko, kde je výkonná moc, silne prítomná vo výkone funkcie prezidenta, posilnená na úkor moci zákonodarnej) a kancelársky systém - kancelársku republiku (Nemecko, kde je zákonodárna moc takisto oslabená v prospech kancelára a vlády) (Ochrana - Půček - Špaček 2015, s. 61 - 64);

- systém vlády zhromaždení (systém vlády parlamentu), v ktorom má vláda postavenie výkonného výboru parlamentu - aktuálne mu najviac zodpovedá švajčiarsky systém (Orosz 2021, s. 52 - 54). Je teda založený na koncentrácii moci v jednom kolegiálnom orgáne (parlamente) (Ochrana - Půček - Špaček 2015, s. 64 - 66).

## 5.2 Verejná správa podľa vertikálnej del'by moci

Pri vertikálnej del'be moci máme na mysli najmä jej distribúciu medzi úroveň centrálnu, regionálnu a miestnu. Niekedy je dosť zložitá presne vymedziť najmä regionálnu úroveň, lebo nie každá nadmiestna, nadobecná štruktúra môže byť považovaná hneď za regionálnu. Z druhej strany zase pri federáciách a iných formách zloženého štátu je to, čo sa vykazuje ako regionálna správa, vlastne centrálnou správou na úrovni spolkových krajín (napr. v Rakúsku a Nemecku).

Verejná správa sa môže výrazne líšiť aj v závislosti od toho, či ide o unitárne alebo zložené štáty.

**Unitárny (jednotný) štát** je charakteristický tým, že jeho jednotné a nedeliteľné územie sa člení na administratívne jednotky, ktoré nemajú znaky samostatných štátov, ako i tým, že na jeho území platí jeden a jediný právny poriadok. Unitárny štát sa vyznačuje, tým, že ho tvorí jeden organizačný mechanizmus, iba jedna ústava, jedna sústava najvyšších orgánov, čo znamená, že ide o jeden ucelený ústavný systém. Územné celky na ktoré je unitárny štát rozdelený, majú administratívneprávnú povahu avšak nie štátoprávnú povahu. To znamená, že štátne orgány týchto celkov sa nespoluúčajú na uskutočňovaní suverenity štátu. Keď sa pozrieme na vnútorné usporiadanie štátu, sú pre unitárny štát typické vzťahy nadriadenosti a podriadenosti ústredných a miestnych orgánov (Orosz 2021, s. 59 - 63).

Naproti tomu **zložený štát** je charakterizovaný tým, že sa delí na časti, ktoré môžu mať

niektoré znaky samostatných štátov. Závisí to od formy zloženého štátu – od toho, či ide o úniu, konfederáciu, federáciu a pod. Na rozdiel od unitárneho štátu, majú územné celky, z ktorých sa zložený štát skladá, štátoprávnú povahu a nie administratívnu povahu. Dôležité pre každý zložený štát je del'ba pôsobnosti medzi zložený štát a jednotlivé členské štáty (Orosz 2021, s. 63 - 67). Za zložené štáty sú považované únie (napr. USA), konfederácie (napr. Švajčiarsko), federácie (napr. Nemecko) a kvázifederácie (napr. Španielsko). Konfederácie uchovávajú napríklad pre svoje súčasti ich medzinárodnoprávnu subjektivitu (švajčiarske kantóny si uchovali právo otvárať svoje zastupiteľstvá na úrovni vyslanectiev, konfederácia potom na úrovni veľvyslanectiev). Centrálné orgány unitárnych štátov vykonávajú všetky základné kompetencie na celom území štátu.

Del'bu kompetencií medzi centrálnou úrovňou zloženého štátu a jeho jednotlivými súčasťami môžeme koncipovať pozitívnym taxatívnym výpočtom pôsobnosti zloženého štátu a negatívnym vymedzením pôsobnosti členského štátu. Opačne je to zakotvené v Ústave Belgicka, kde je pozitívne taxatívne vymenovaná pôsobnosť jednotlivých územných celkov a negatívne je vymedzená pôsobnosť zloženého štátu. Tieto rozdiely majú svoj pôvod obyčajne v charaktere historických procesov formovania jednotlivých zložených štátov, t. j. či vznikli divergentne alebo konvergentne. **Konvergentne (asociačne)**, čiže spájaním zdola nahor vzniklo nielen Švajčiarsko procesom začínajúcim rütiľským sprisahaním troch najstarších kantónov (1291) až po prijatie ústavy federácie (1848) ale aj Nemecko (1871), kde všetky spolkové krajiny mali pôvodne vlastnú štátnosť, zatiaľčo **divergentne (disociačne)**, čiže zhora nadol, vzniklo ako federácia prevažne Rakúsko (väčšina spolkových krajín svoju vlastnú štátnosť historicky nemala alebo ju mala len veľmi dávno) a evidentne v procesoch po roku 1970 (stanovenie jazykových hraníc) ako federácia aj Belgicko. Tieto dve subkategórie federácií sa premietajú najmä do vzťahu roviny centrálnej a regionálnej: od slabučkej centrálnej úrovne s úplne odvodenou pôsobnosťou, založenej na pokračujúcej zvrchovanosti kantónov vo Švajčiarsku cez *Gesamtstaat*, tvorený vyváženou pozíciou spolku a spolkových krajín v Nemecku, cez až po podstatne slabšiu, odvodenú pozíciu spolkových krajín vo vzťahu k spolковой úrovni v Rakúsku (ktorá niekedy vyvoláva pochybnosti či v prípade Rakúska ide skutočne o decentralizovanú federáciu). Túto škálu vyjadrujú aj rozdiely v zložení druhej komory federálnych parlamentov: od švajčiarskeho, kde má každý kantón bez ohľadu na svoju veľkosť rovnaké zastúpenie (len dvojčky tzv. polokantónov sa „skladajú“ na paritné zastúpenie s ostatnými), cez nemeckú Spolkovú radu, kde v realite sa v závislosti od počtu obyvateľov počet zástupcov za jednotlivé spolkové krajiny pohybuje od troch do šiestich, belgický senát kreovaný zložitou kombináciou volených, nominovaných a kooptovaných senátorov, reprezentujúcich tak regióny (presnejšie provincie) ako aj spoločenstvá, zatiaľčo v Rakúsku v Spolkovej rade zasadá od troch do dvanástich členov za jednotlivé spolkové krajiny (čo je oproti predchádzajúcim spôsobom kreovania druhej komory decentralizovanej federácii najmenej zodpovedajúci spôsob).

J. Machyniak v tejto súvislosti hovorí o dvoch subsystemoch verejnej moci - o verejnej moci v unitárnych štátoch a o verejnej moci v zložených štátoch (Machyniak 2020, s. 16). Je faktom, že vertikálna štruktúra verejnej moci a následne aj verejnej správy (najmä z hľadiska postavenia centrálnej a subcentrálnej správy) sa v týchto dvoch typoch štátov významne líši.

Osobitnú pozornosť si zaslúžia **autonómne územné jednotky**, „Ide o časti územia štátu, ktoré sú oprávnené o niektorých ústavou alebo zákonom vymedzených veciach (ide najmä o veci patriace do sféry kultúry, školstva, či sféry súvisiacej s jazykovými právami a miestne záležitosti) rozhodovať (relatívne) nezávisle na ústrednej moci štátu, aj keď pod jeho právnym dozorom“ (Orosz 2021, s. 59). V praxi však vidíme, že takéto oprávnenie môžu mať aj orgány záujmovej samosprávy, ktoré pritom nemusia mať vlastné, špecifické územie, vymedzené v rámci štátu. Autonómne územné jednotky môžu vznikať aj z dôvodov teritoriálno-geografických, ak ide napríklad o ostrovy, prípadne enklávy na území iných štátov (španielske autonómne oblasti Ceuta a Melilla na území Maroka, belgická obec Baarle-Nassau na území Holandska a pod.). V princípe však územné autonómne jednotky môžu vznikať, keď jav, na ktorý sa viaže poskytovanie oprávnenia, sa vyskytuje na kompaktnom území, kde sa líši od javov vznikajúcich na ostatnom území štátu absolútne alebo aspoň významnou mierou.

### 5.2.1 Stupne (úrovne) verejnej správy

Toto kritérium je vlastne východiskovým a hovorí o tom, koľko (a akých) stupňov verejnej správy budeme v jednotlivých modeloch usporiadania verejnej správy rozlišovať. Klasifikácia kritérií, odvodzovaných od štruktúry stupňov verejnej správy, nie je ani v našich pomeroch neznáma – stretávame sa s ňou už v ranných obdobiach formovania súčasného modelu verejnej správy u nás (Rozdelenie 1991), keď tu boli publikované analýzy, založené na rozlišovaní federálnych krajín, krajín s regiónmi a ostatných krajín.

Z nášho hľadiska delíme verejnú správu najmä podľa vertikálnej delby moci, čím máme na mysli najmä jej distribúciu medzi úroveň centrálnu, regionálnu a miestnu. Niekedy je dosť zložitá presne vymedziť najmä regionálnu úroveň, lebo nie každá nadmiestna, nadobecná štruktúra môže byť považovaná hneď za regionálnu. Z druhej strany zase pri federáciách a iných formách zloženého štátu je to, čo sa vykazuje ako regionálna správa, vlastne centrálnou správou na úrovni spolkových krajín (napr. v Nemecku).

Na jednej strane je faktom, že pri horizontálnom porovnávaní „stredného“ stupňa verejnej správy, sa nám na jednej úrovni ocitnú švajčiarske kantóny, nemecké spolkové krajiny či španielske Katalánsko a zároveň vo viacerých krajinách (napr. vo Fínsku) plánovacie (administratívne) regióny alebo aj naše VÚC s relatívne malou mierou zvrchovanosti. Z hľadiska vertikálneho vnímania verejnej správy v jednotlivých krajinách je tento prístup v zásade bezproblémový: každá krajina má taký „stredný“ stupeň verejnej správy, aký sa tam historicky sformoval a má ho naplnený takým obsahom, aká je miera diferenciácie verejných záujmov v danej krajine z hľadiska ich teritoriality.

Obdobne to platí aj pre miestnu úroveň. Tým, že všetky európske krajiny ešte neprešli procesom konsolidácie svojej sídelnej štruktúry, v niektorých ešte naďalej existuje veľký počet malých obcí, pričom ako jedna z prirodzených reakcií na tento stav pri raste úloh, ktoré musia riešiť, je vytváranie nadobecného stupňa orgánov miestnej správy či už z iniciatívy samotných obcí alebo z iniciatívy centrálnych orgánov štátu. Opäť sa tu horizontálne stretávame z nemeckými *Landkreism*i, španielskymi *provincias*, bulharskými *obštinami* atď., ale z hľadiska vertikály verejnej správy v danej krajine môžeme ich napriek tomu zaradiť do širšie koncipovaného „najnižšieho“ stupňa verejnej správy. Na druhej strane aj tam, kde už konsolidácia sídelnej štruktúry v systéme miestnej správy prebehla, ostali v rámci konsolidovaných základných jednotiek niekedy aj naďalej funkčné ešte nižšie správne jednotky so zriadenou samosprávou (napr. *kmetstvá* v rámci bulharských *obštín*), alebo len s niektorými jej zachovanými orgánmi (šoltýs v poľskom *solectwie*) či len ako jednotka pre výkon niektorých administratívnych funkcií (matriky, kataster), pre zachovanie kontinuity v štatistickom výkazníctve či pre lepšiu porovnateľnosť databáz s krajinami, kde konsolidácia neprebehla (dánske *sogne*).

Za dostatočný počet rozlišovaných rovín verejnej správy v tomto zmysle teda možno považovať rozlišovanie roviny centrálnej (reprezentovanej najvyššou hierarchickou úrovňou orgánov daného štátu aj v prípade federácie či iného typu zloženého štátu), roviny regionálnej (v prípade zložených štátov aj jednotiek s vlastnými zákonodarnými a výkonnými orgánmi, v prípade unitárnych štátov jednotiek medzi centrálnou a miestnou úrovňou, niekedy usporiadanými aj do dvoch stupňov – ako napríklad poľské *vojvodstvá* a *powiaty*) a roviny miestnej (vrátane nadmiestnych jednotiek, spoločne vykonávajúcich niektoré úlohy, inak zverené miestnym orgánom).

V nižšie uvedenej tabuľke je vyjadrený podiel zamestnancov rôznych úrovní verejnej správy. Samotný počet zamestnancov pritom môžeme považovať len za nepriamy indikátor miery verejnej moci, ktorá je realizovaná na jednotlivých úrovniach verejnej správy<sup>177</sup>:

<sup>177</sup> Určité skreslenie spôsobuje aj to, na ktorej úrovni je spravodajská jednotka: Napríklad vo Francúzsku podiel zamestnancov na úrovni miest (ktorými sú v tejto tabuľke departmenty, čiže jednotka zahŕňajúca aj širšie územie) je ovplyvnený započítaním učiteľov, národného policajného zboru a vojenského personálu, pôsobiaceho na miestnej úrovni, hoci všetci sú zamestnancami centrálnych rezortov. Opačne zase v Grécku sú pod centrálnu správu zahrnutí aj zamestnanci tzv. autonómnych prefektúr, ktoré sú skôr štruktúrami, obsluhujúcimi vidiek. V každom prípade však aj

Tab. 3 Váha významnosti jednotlivých stupňov verejnej správy podľa počtu zamestancov (%)

	centrálna správa	regionálna správa	vidiecka správa	mestská správa
Rakúsko	37,1	31,0	0,9	31,0
Belgicko	20,3	18,9	4,6	56,1
Dánsko	15,5	0,5	0,0	84,0
Fínsko	25,6	0,4	0,0	74,0
Francúzsko	31,1	0,3	9,0	59,6
Nemecko	7,1	44,9	0,9	47,1
Grécko	89,9	0,1	0,0	10,0
Írsko	48,3	0,7	0,0	51,0
Taliansko	31,0	37,8	0,2	51,0
Luxembursko	78,1	0,9	6,0	21,0
Holandsko	37,9	0,0	6,0	56,0
Portugalsko	86,0	0,0	0,0	14,0
Španielsko	19,7	49,6	0,7	30,0
Švédsko	17,1	0,1	26,0	56,8
Veľká Británia	34,0	0,0	0,0	66,0

Prameň: Konečný 2005

Na prieniku možností, ktoré poskytujú podmienky centralizovaného resp. decentralizovaného usporiadania verejnej správy či už v podmienkach unitárneho alebo v podmienkach zloženého štátu je možné identifikovať štyri typové modely usporiadania verejnej správy, ktoré s určitou mierou približnosti môžeme dať do súvislosti s konkrétnym usporiadaním verejnej správy v niektorých európskych krajinách.

### 5.2.2 Duálny a spoločný model verejnej správy

Z hľadiska usporiadania výkonu verejnej správy medzi štátnu správu a samosprávu sa historicky sformovali dva modely verejnej správy.

Spoločný (tzv. anglosaský) model vznikol tak, že miestna samospráva vznikla ako protiváha centrálnej administratívy (v Anglicku), resp. skôr ako centrálna správa (USA) – po ich spojení vznikol spoločný „*local government*”. Duálny (tzv. kontinentálny) model vznikol väčšinou tak, že z centralizovanej štátnej správy sa vyčleňovala časť úloh, ktorá sa zverovala do pôsobnosti miestnych samospráv.

Niekedy sa pre tieto dva modely používa aj označenie oddelený a integrovaný (spojený) model (Machyniak 2020, Nižňanský 2005), v zahraničí tiež ako dualistický a monistický (Raczyńska - Krukowski 2020, s. 15).

**V duálnom modeli** existujú vedľa seba vlastne dve sústavy orgánov verejnej správy – štátna správa a územná samospráva. Nemožno ich však považovať za protikladné sústavy.

**Štátna správa** sa uplatňuje najmä tam, kde ide o funkcie, ktorých výkon musí byť (alebo aspoň má byť) na celom území štátu rovnaký, jednotný. Napríklad občianske preukazy asi nemôžu byť v každom kraji iné.

Štátna správa môže byť vykonávaná centrálnie alebo decentralizovane.

Centrálnie vykonávajú štátnu správu z jedného miesta pre celé územie štátu **ústredné orgány štátnej správy**. Je to predovšetkým vláda, ministerstvá ale aj ďalšie ústredné orgány štátnej správy. Centrálnie je vykonávaný spravidla len malý okruh úloh, ktoré právnická, prípadne aj fyzická osoba potrebuje len zriedkavo. Napríklad udeľovanie licencií na dovoz či vývoz niektorých tovarov, oprávnení na riadenie lodí a pod.

táto tabuľka poukazuje na významné rozdiely v distribúcii moci na jednotlivých úrovniach.

Čím častejšie a čím väčší okruh osôb (najmä fyzických osôb) potrebuje štátnu správu, tým viac musí byť táto správa decentralizovaná, vykonávaná orgánmi na regionálnej a miestnej úrovni tak, aby bola priestorovo čo najdostupnejšia. Napriek tomu musí byť výkon štátnej správy jednotný, rovnaký. Preto je pre štátnu správu charakteristická vertikálna štruktúra riadenia, kontrola zhora nadol.

Na nižšej ako centrálnej úrovni takto vzniká **miestna štátna správa**. Môžeme ju rozdeliť na:

- všeobecnú (integrovanú) miestnu štátnu správu, ktorá vykonáva celý rad úloh, spadajúcich do pôsobnosti viacerých ústredných orgánov štátnej správy;
- špecializovaná miestna štátna správa, ktorá vykonáva iba jeden druh alebo jeden vecný okruh úloh – napríklad štátnu správu na úseku školstva alebo na úseku ochrany životného prostredia a pod.

**Územná samospráva** je osobitnou formou vyjadrenia plurality názorov na miestnej a regionálnej úrovni – je preto charakteristická najmä prítomnosťou volených orgánov, reprezentujúcich príslušnú územnú jednotku. Ich úlohou je vyjadrovať rozdielnosť v podmienkach uplatňovania celoštátnych (v prípade federácií aj krajinských, republikových) právnych noriem všade tam, kde to legislatíva umožňuje, pretože je to tak účelné. Napríklad zriaďovanie klubov dôchodcov či spravovanie školských budov naozaj nemusí byť a preto ani skoro nikde nie je v pôsobnosti štátnej správy.

Územná samospráva je najčastejšie organizovaná:

- **na miestnej úrovni**, ktorú najčastejšie predstavujú mestá a obce (ale v niektorých krajinách aj väčšie miestne jednotky, v ktorých sú včlenené sídla). V takomto prípade hovoríme o miestnej samospráve<sup>178</sup>;
- **na regionálnej úrovni**, ktorú predstavujú kraje, regióny, župy, provincie atď., čiže územné jednotky väčšie ako miestne jednotky ale menšie ako územie celého štátu. V takomto prípade hovoríme o regionálnej samospráve alebo o samospráve vyšších (územných) celkov<sup>179</sup>. Jednotky miestnej samosprávy často vytvárajú združenia na medziobecnej úrovni. Regionálne združenia miest a obcí umožňujú obciam efektívnejšie plniť ich úlohy napr. v oblasti komunálneho odpadu, podpory rozvoja cestovného ruchu a pod. V niektorých krajinách zákon umožňuje povinné vytváranie takýchto združení (napríklad na spoločné spravovanie domova dôchodcov). Záujmové združenia miest a obcí (napríklad združenia kúpeľných miest, banských miest a pod.) umožňujú aj nesusediacim obciam hľadať spoločné riešenia spoločných úloh, odovzdávať si špecifické skúsenosti a pod.

U týchto združení treba rozlišovať, či ide o združenia obcí (príp. orgánov regionálnej samosprávy) ako právnických osôb alebo o združenia predstaviteľov týchto samospráv (napr. združenia starostov, združenia obecných kontrolórov a pod.) ako fyzických osôb. Vstup do združenia obcí musí byť spravidla schválený orgánmi obce (v niektorých krajinách aj hlasovaním obyvateľov obce). Takéto združenie môže byť niekedy poverené aj niektorými úlohami, vykonávanými v mene združených obcí (napríklad zastupovaním obcí v organizácii zamestnávateľov). Medziobecná spolupráca týchto združení však neplní úlohy regionálnej samosprávy. Podobne môžu vznikať aj združenia regionálnych samospráv.

**V spoločnom modeli** existuje iba jedna sústava orgánov verejnej správy, ktorá vykonáva tak úlohy miestnej štátnej správy, ako aj úlohy územnej (miestnej alebo regionálnej) samosprávy.

Aj v spoločnom modeli existujú úlohy, ktoré sú zabezpečované centrálnou a úlohy, ktorých výkon je delegovaný na nižšie organizačné jednotky. Zatiaľčo v duálnom modeli môže byť tento problém riešený odovzdaním, tzv. prenesením výkonu štátnej správy na orgány územnej sa-

<sup>178</sup> Európske štandardy v postavení miestnej samosprávy reprezentuje Európska charta miestnej samosprávy.

<sup>179</sup> V duálnom modeli pritom môže byť miestna štátna správa usporiadaná v rovnakých územných obvodoch (v rovnakých hraniciach) ako územná samospráva – ale nie vždy je tomu tak.

mosprávy prostredníctvom decentralizácie, v spoločnom modeli ide o procesy dekoncentrácie.

V činnosti obcí ako základných článkov verejnej správy na miestnej úrovni sa v mnohých krajinách Európy rozlišuje výkon kompetencií, prenesených z výkonu štátu do výkonu obcí (prenesené kompetencie, *delegated competencies*, *übertragener Wirkungsbereich*, *zadania zlecone*) do vlastných, samosprávnych úloh (originálne kompetencie, *own competencies*, *eigener Wirkungsbereich*, *zadania własne*)<sup>180</sup>. Všeobecne platí, že:

□ za vlastnú (samostatnú, samosprávnú, originálnu) pôsobnosť obcí sa považujú úlohy, plnené obcami (miestnou samosprávou), do ktorých štátna správa nemá oprávnenie zasahovať, v niektorých krajinách môže na ich plnenie dohliadať alebo ich plnenie kontrolovať – nemôže však ich plnenie meniť. Rozhodujúca je však úloha volených orgánov, ktoré formulujú vlastné ciele obce, vyjadrujú špecifické záujmy, existujúce na miestnej, komunálnej úrovni – záujmy, odvíjajúce sa od sociálnej, územnej a ekonomickej integrity komunity. Preto má v tomto prípade osobitný význam horizontálna kontrola územnej samosprávy, vykonávaná obyvateľmi daného územného celku – obce, mesta či regiónu.

Aj pri plnení originálnych úloh musí územná samospráva rešpektovať zákon, ktorý im plnenie týchto úloh umožňuje a v rámci tohoto zákona môže vydávať vlastné všeobecne záväzné nariadenia. Územná samospráva pritom postupuje na základe vlastného rozhodovania (rozhodovania vlastných volených orgánov) a spravídla financuje plnenie týchto úloh z vlastných zdrojov;

□ za prenesený výkon štátnej správy sa považujú úlohy, ktorých výkon (opäť – len zákonom) zveril štát, štátna správa, do výkonnej pôsobnosti územnej samosprávy, pretože takýto spôsob plnenia týchto úloh je racionálnejší a efektívnejší, približujúci výkon štátnej správy bližšie občanovi tam, kde nie je účelné zriaďovať orgány miestnej štátnej správy. Ide najmä o administratívno-správne úlohy, ako napríklad vedenie matrik, overovanie podpisov a pod.

Na výkon týchto prenesených úloh poskytuje finančné prostriedky štát a aj výkon prenesených úloh kontroluje štát. Výkon týchto úloh sa riadi nielen zákonmi, ale aj ďalšími právnymi predpismi a pokynmi štátnych orgánov, vyjadrujúcimi záujmy spoločnosti ako celku. Orgány územnej samosprávy nemajú pri výkone týchto úloh rozhodovaciu pôsobnosť.

Niekedy sa používa aj kategória kombinovaný alebo tiež rozštiepený systém (Hamalová 2007). Keďže pri spojenom alebo aj duálnom modeli v ich čistých podobách sa predpokladá, že sa uplatňuje rovnako na všetkých úrovniach miestnej správy, čiže na úrovni miestnej aj regionálnej, pri kombinovanom modeli dochádza k tomu, že sa na rôznych úrovniach uplatňujú rozdielne modely, čiže napr. na miestnej úrovni sa uplatňuje model duálny, no na regionálnej model spoločný - alebo naopak.

### 5.3 Verejná správa podľa charakteru organizácie<sup>181</sup>

Rôzne usporiadanie hierarchie verejnej správy je pritom len jedným z možných prístupov, pri ktorých si všimame rozdiely v charaktere organizácie verejnej správy, podľa ktorého môžeme rozlišovať:

<sup>180</sup> V našich podmienkach sa niekedy stretávame aj s tzv. „delenými kompetenciami“. Ide o jav v zásade prechodný, keď v procese decentralizácie nebolo možné okamžite zveriť niektorú pôsobnosť miestnej samospráve, pretože ju odmietala alebo nebola na ňu pripravená (príkladom môže byť napríklad poskytovanie opatrovateľskej služby, ktorá bola sčasti prenesená na obce, ale sčasti ju prechodne vykonávali aj samosprávne kraje). Toto systémové provizórium treba však odlišiť od stavu, keď v pružných systémoch verejnej správy môže (zväčša v stanovenom právnom rámci a po vzájomnej dohode) prechádzať výkon určitej kompetencie medzi rôznymi úrovňami verejnej správy resp. medzi štátnou správou a samosprávou.

<sup>181</sup> Osobitne sa touto problematikou zaoberá manažment verejnej správy - pozri napr. Ručinská - Mitaľová 2006. Porovnaj tiež: MIHALČOVÁ, Bohuslava a kol.: Teórie správy, riadenia a byrokracie. Košice: FVS UPJŠ, 2012; KRAVČÁKOVÁ, Gabriela a kol.: Organizačné správanie. Košice: FVS UPJŠ, 2013; ČEPELOVÁ, Anna - KOREŇOVÁ, Darina: Procesné riadenie v podmienkach územnej samosprávy SR. Košice: UPJŠ, 2015.



□ **hierarchickú (štruktúralnu) typológiu**, kde je kritériom del'ba úloh medzi jednotlivé organizačné zložky orgánov verejnej správy, ktoré môžu byť usporiadané v podobe

- líniového modelu: tu platí medzi všetkými zložkami jasne určený vzťah nadriadenosti alebo podriadenosti - takto tradične fungujú organizačné štruktúry verejnej správy napríklad aj u nás, keď napr. na ministerstvách ide najčastejšie o líniu minister - štátny tajomník - sekcia - odbor - oddelenie - referát, v ktorej prebieha riadenie a subordinácia rozhodovacích kompetencií;

- štábného modelu, v ktorom sa vytvárajú jednotky, slúžiace prierezovo: štábny útvar sa v našich podmienkach vyskytuje v čistej podobe pomerne zriedkavo (napr. Útvar vnútorného auditu MF SR), skôr sa stretávame s jeho väčšou alebo menšou kombináciou s líniovým modelom. Štábny charakter môžu mať aj rôzne poradné útvary (Fiala 2008, s. 14). Štábny útvar v závislosti od toho môže alebo nemusí disponovať rozhodovacími kompetenciami;

□ **participačnú typológiu**, pričom participácia sa niekedy stotožňuje s decentralizáciou (Žárska a kol. 2016) ale v skutočnosti by malo ísť skôr o účasť iných zainteresovaných štruktúr na rozhodovaní orgánov verejnej správy. Podstata participačného modelu znamená vytvorenie väčšieho priestoru pre pracovníkov verejnej správy pre riešenie problémov, ako by im vyplývalo v hierarchickej typológii. „Participačné organizačné štruktúry síce hierarchiu neodstraňujú, ale jej nedostatky zmierňujú podporou vertikálnej dekoncentrácie alebo decentralizácie právomocí a väčšieho prepojenia aparátu verejnej správy s občanmi, hoci často len prostredníctvom občianskych združení alebo podobných inštitúcií“ (Hendrych a kol. 2014, s. 129). Jednou z podôb participačného modelu môže byť napríklad sociálne partnerstvo vlády v takej podobe, keď je vláda zaviazaná prerokovávať vládne návrhy (tematicky viazané napr. na oblasť práce) z predstaviteľmi odborov a zamestnávateľov a pod. Na výkone verejnej moci takto participujú aj ďalší aktéri, ktorí síce nemusia tvoriť súčasť verejnej správy, alebo aj subjekty, ktoré majú v štruktúre verejnej správy napríklad postavenie reprezentantov záujmovej alebo ... samosprávy. V rámci participačnej typológie potom môžeme rozlišovať:

- participáciu záväznú, keď má verejná správa legislatívne záväzne stanovené, s ktorými subjektami musí svoju činnosť participatívne koordinovať;

- participáciu fakultatívnu, keď má verejná správa síce povinnosť takejto koordinácie, ale okruh participujúcich subjektov nie je záväzne stanovený;

□ **konzultatívnu typológiu**, ktorá vyplýva zo skutočnosti, že verejná správa sa stretáva s rôznymi a početnými záujmami, ktoré v spoločnosti reprezentujú rôzne skupiny. Z toho vyplýva potreba konzultovať tieto záujmy s rôznymi reprezentáciami skupín. Verejná správa k tomu vytvára na rôznych hierarchických úrovniach (od úrovne vlády až po miestnu samosprávu) rôzne konzultačné štruktúry, ktoré môžu byť trvalé alebo dočasné, rezortné, medzirezortné aj nadrezortné, externé alebo interné, expertné alebo projektové atď. „Tieto útvary napospol dopĺňajú ale nemenia existujúcu hierarchickú štruktúru“ (Hendrych a kol. 2014, s. 130). Konzultatívna typológia teda „zahŕňa také formy prejavu demokracie, ktorých prostredníctvom sa vyjadrujú názory fyzických a právnických osôb a podávajú iniciatívne návrhy, podnety, pripomienky vo veciach správy verejných záležitostí. Tie nemajú pre orgány verejnej správy právne záväzný charakter. Orgán verejnej správy nie je nimi právne viazaný, môže však na ne prihliadať“ (Košíčiarová a kol. 2015, s. 24).

## 5.4 Základné modely verejnej správy

Oľga Vidláková (2002), ktorá využila pre klasifikáciu verejnej správy v „starých“ členských krajinách Európskej únie práve nami navrhované kritériá federatívneho (federálneho) resp. unitárneho usporiadania štátu a doplnkovo aj kritérium decentralizácie, dospela k takémuto rozdeleniu:

□ federálne štáty: Belgicko, Nemecko, Rakúsko;

□ „regionalizované“ štáty: Taliansko, Španielsko;

□ unitárne štáty: Írsko, Luxembursko, Portugalsko, Grécko, Veľká Británia.

Vo väčšine prípadov vyznieva táto klasifikácia veľmi presvedčivo – o to viac však pôsobí

rušivo a problematicky zaradenie Francúzska (ale aj Holandska – ako sme upozornili vyššie) na jednej strane a Švédska či Dánska (ale i Fínska) do rovnakého modelu. Na prvý pohľad je zrejmé, že medzi týmito dvoma podskupinami je citeľný rozdiel, ak už nie v ich centralizácii alebo decentralizácii, tak aspoň v miere ich centralizácie resp. decentralizácie. A na druhej strane je – pri všetkých rozdieloch – možné vystopovať veľmi príbuznú mieru centralizmu napríklad vo Veľkej Británii a vo Francúzsku.

Ukazuje sa teda, že obidvom týmto kritériám (federatívnosť/unitárnosť a centralizovanosť/decentralizovanosť) treba prisúdiť rovnakú váhu a aj pri samotnom ich posudzovaní pristupovať viackriteriálne (napr. vnímať „silne regionalizované štáty“ ako typovo bližšie štátom federatívnym než štátom unitárnym).

Výsledkom je nami navrhovaná klasifikácia, rozlišujúca:

- decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch: (Švajčiarsko), Belgicko, Nemecko, Rakúsko;
- decentralizované unitárne štáty: Dánsko, Fínsko, Švédsko;
- centralizovaný model verejnej správy v silne regionalizovaných štátoch: Španielsko, Taliansko (v budúcnosti možno aj Veľká Británia);
- centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch ostrovného typu (Veľká Británia, Írsko, Malta a Cyprus), typu Beneluxu (kam však inak nespadá Belgicko ako federácia, ale len Holandsko a Luxembursko) a mediteránneho typu (Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko).

Aj keď sa nami navrhované členenie vo veľkej miere zhoduje s klasifikáciami, uvedenými v úvode a aj s klasifikáciou O. Vidlákovvej, máme za to, že spresnenie na základe exaktnejšie vymedzených klasifikačných kritérií robí aj celú túto typológiu trochu jednoznačnejšou<sup>182</sup>.

#### 5.4.1 Decentralizovaný model verejnej správy v zložených štátoch

Spadajú sem **Švajčiarska konfederácia, Spolková republika Nemecko, Rakúsko a Belgicko**. Mohli by sme povedať, že federácia je formou, ktorá sama osebe vytvára najlepšie predpoklady pre **decentralizovaný model federalizovanej verejnej správy** - ale nie je tomu tak automaticky. Dôkazom toho sú už aj rozdiely medzi uvedenými krajinami.

O silnej pozícii obcí však ani v tomto decentralizovanom modeli nie je možné hovoriť jednoznačne a generálne: švajčiarske obce dosiahli zaradenie stručného článku 50 do textu federálnej ústavy až pri jej novele v roku 1999, no hoci dovtedy boli ich pozície vymedzené len v kantonálnych ústavách, ich silná autonómia bola v kontexte švajčiarskeho federalizmu dosť významná. V nemeckej spolkovej ústave sú o obciach síce len dve zmienky, ale v článku 28 zakotvená dvojstupňovosť miestnej samosprávy (obce a zväzky obcí ako verejnoprávne subjekty komunálnej politiky) im dáva pomerne silnú pozíciu, neporovnateľne silnejšiu oproti pozícii rakúskych obcí, hoci (alebo možno práve preto, že) ich pozícia v rakúskej spolkovej ústave je veľmi detailne (oproti Nemecku na úkor legislatívy spolkových krajín) vymedzená v článkoch 115 až 120. V Rakúsku pritom pozíciu obcí oslabuje ich (po málo úspešnej reforme z polovice 60. rokov, ktorá konsolidovala sídelnú štruktúru len v Burgenlandsku, Korutánsku, Dolnom Rakúsku a Štajersku) pretrvávajúca fragmentarizácia, len čiastočne kompenzovaná povinným združovaním obcí (*Akt der Vollziehung* v zmysle čl. 116a rakúskej spolkovej ústavy). Oproti tomu v Belgicku konsolidácia štruktúr na miestnej úrovni v 70. rokoch (doplňovaná medziobecnou spoluprácou) viedla aj k tomu, že dnes obce v tejto krajine disponujú až 40 % verejných zdrojov (na druhej strane centralizovaná daňová sústava robí obce závislými na centralizovanom daňovom systéme, čo robí decen-

---

<sup>182</sup> Pri písaní tejto kapitoly sme sa opierali o parciálne údaje, uverejnené okrem iného v Chandler 1998, Jeżewski 1999, Piasecki 2001, Chrabąszcz – Hausner – Mazur 2003, Lacina 2004, Wagnerová – Klokočka 2004, 2005, Palúš 2005, Kaczmarek 2005, Wiszniewski 2005, Lacina – Čechák 2005, Reynaert 2005, Rydlewski 2006, Zlokapa – Damjanović 2007, Cabada a kol. 2008, Dvořáková a kol. 2008, Halásková 2009, Barański 2009, Bichta – Podolak 2012, Konečný 2016.

tralizovanosť na úrovni obcí takisto otáznou).

Napriek tomu však model verejnej správy v podmienkach decentralizovaného federalizovaného štátu v týchto krajinách vykazuje početné prvky príbuznosti, dané predovšetkým federalistickým odčlenením pôsobnosti jednotlivých stupňov verejnej správy od seba navzájom, spravidla výlučnou pôsobnosťou počnúc legislatívnou právomocou pri stanovovaní záväzných právnych predpisov s vymedzenou regionálnou a miestnou účinnosťou, menším rozsahom prenosu výkonu kompetencií medzi rovinami verejnej správy na centrálnom, regionálnom a miestnom stupni a väčšinou zreteľnejšie decentralizovanými financiami (v porovnaní napr. s decentralizovanými uni-tárnymi štátmi) atď. Ide pritom o krajiny, ktoré vytvárajú na mape Európy zreteľný priestor, v ktorom sa už v stredoveku sformovali silné a historicky stabilné autentické štátne útvary, čo sa stalo základom ich neskoršej federatívnej štátnosti.

#### 5.4.2 Centralizovaný model verejnej správy v silne regionalizovaných štátoch

*Sensu stricto* v Európskej únii niet centralizovaných zložených štátov aj keď vo svete by sa príklady našli (USA, Ruská federácia a pod.). V Európskej únii však sem môžeme skôr priradiť ako zaradiť dve kvázifederácie, nazývané tiež presnejšie z hľadiska verejnej správy **silne regionalizované centralizované štáty**, ktorými sú **Španielsko a Taliansko**.

Obidva tieto štáty sú v zmysle svojich ústav síce štátmi unitárnymi, ale postavenie prinajmenšom niektorých regiónov v ich rámci sa skôr blíži postaveniu švajčiarskych kantónov (s vlastnými parlamentmi a vládami, ale napr. Katalánsko aj s vlastným úradným jazykom, vlastnou políciou a daňovou zvrchovanosťou, podobne aj Baskicko) či prinajmenšom nemeckých spolkových krajín (španielska Galícia, Andalúzia, Navara, ale i Astúria či Valencia) alebo aspoň samosprávnosti rakúskych spolkových krajín (päť regiónov so *statuto speciale* v Taliansku – Sicília, Sardínia, Horná Adiža – Južné Tirolsko, Údolie Aosty a Furlansko – Južné Benátky, ku ktorým postupne pribúdajú ďalšie s výkonom celého radu kompetencií v rámci vlastnej, originálnej pôsobnosti). Aj pôvodná autonómnosť najmä španielskych *comunidades autónomas* je u týchto jednotiek celkom evidentná (a u niektorých dokonca identifikovateľná aj v určitých úsekoch 20. storočia, podobne ako dnešných talianskych provincií pred zjednotením krajiny r. 1861), takže tu skôr môžeme hovoriť o konvergentnom charaktere vzniku oboch unitárnych kvázifederácií než o procese divergentnom.

Práve tento paradox spôsobuje, že napriek existencii teritoriálnych jednotiek s vysokou mierou autonómnosti, ide (v prípade Španielska zatiaľ) o unitárne štáty. V Taliansku je rozdiel medzi týmito piatimi (aktuálne už deviatimi) regiónmi a ostatnými pritom pomerne jednoduchý a rovnaký (v princípe to čo päť špeciálnych regiónov doteraz vykonávalo ako svoje originálne kompetencie, vykonáva ostatných 15 v režime preneseného výkonu), v Španielsku sú rozdiely odstupňované v podstate podľa toho, v ktorom roku (1979, 1981 či neskôr) uzavrela s príslušným autonómnym spoločenstvom centrálna vláda *estatuto de autonomia*. Väčšine teritoriálnych jednotiek (v Španielsku minimálne desiatim plus dvom autonómnym mestám, v Taliansku 15 so *statuto ordinario*) boli priznané len právomoci zodpovedajúce skôr pozíciám územných celkov v unitárnom štáte a aj to so značnou mierou centralizácie.

Aj postavenie obcí v oboch týchto štátoch sa dá charakterizovať skôr ako slabšie. V Španielsku celý rad úloh môžu plniť len obce (*municipios*) s väčším počtom obyvateľov. Obce do 5000 obyvateľov nielenže nevykonávajú prenesený výkon štátnej správy, ale nemôžu zriaďovať ani verejné parky, verejné knižnice, tržnice a pod. Tieto úlohy plnia buď väčšie obce alebo druhý stupeň miestnej samosprávy – provincie (*provincias*), ktoré síce majú zastupiteľstvo (*pleno*), volené zastupiteľstvami obcí, ktoré do provincie patria, ale vzhľadom k svojej pôsobnosti vykonávajú minimálne spojený výkon štátnej správy a samosprávy na komunálnej úrovni. Podobne v Taliansku, kde sa pokus o konsolidáciu komunálnej štruktúry skončil neúspešne, štátom vytvorené *kompenzoria* (ktoré mali tvoriť druhý stupeň miestnej samosprávy a majú stále radu, delegovanú zástupcami obcí) tvoria spolu s *konzorciami* (ako subjektami medziobecnej spolupráce, na

ktorých sa však zúčastňujú aj regióny) rozhodujúcu rovinu pre výkon samosprávnych funkcií, významnejšiu ako samotné obce. Ak k tomu pripočítame v oboch krajinách veľmi silnú závislosť obcí od centrálnych daní, prerozdeľovaných z centrálnej úrovne, máme pred očami zreteľné kontúry postavenia miestnej správy v centralizovanom štáte, aj keď má – vďaka postaveniu niektorých regiónov – prvky federatívnosti.

Hoci skutočnosť, že v tomto modeli sú identifikovateľné v Európskej únii len dva členské štáty, do istej miery limituje možnosti zovšeobecňovania, predsa len je tu určitý náznak (ktorý sa nám potvrdí aj ďalej pri centralizovanom modeli verejnej správy v unitárnych štátoch ešte výraznejšie), že samotný fakt centralizovanosti štátu nevplýva priaznivo na formovanie dostatočne funkčnej lokálnej správy (verejnej správy na miestnej úrovni) (Konečný 2012b). V oboch vyššie uvedených krajinách to súvisí s tendenciami o posilňovanie nadobecnej spolupráce či už medzi-obecnej resp. nadobecnej (v Španielsku) alebo nadobecnej a obecno-regionálnej (v Taliansku) – oboje je pritom len súčasťou všeobecnej centralizačnej tendencie, presadzujúca sa všade tam, kde sa historicky nepresadila opačná tendencia, ktorá dala vzniknúť autonómiám na úrovni regiónov.

#### 5.4.3 Decentralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch

Ide o najfrekvencovanejší typ usporiadania verejnej správy v štátoch Európskej únie – v dôsledku historického vývoja sa však v jeho rámci sformovali tri (čiastočne regionálne charakterizovateľné) typy.

Na mape Európy vytvárajú územia štátov s týmto typom verejnej správy pás od polárneho kruhu až po Stredozemné more. Hoci ide o tri čiastočne rozdielne typy, majú spoločné nielen to, že ide o unitárne a relatívne (niekde viac, inde menej) decentralizované štáty. Ich unitárnosť je spôsobená ich určitou vnútornou homogenitou, ktorá sa kryštalizovala aj historicky a často aj práve v hraniciach, ktoré vyjadrovali ich odlišnosť voči susedom – ide teda vo všetkých prípadoch o štáty, ktoré nesú známky tzv. národných štátov. No zatiaľ čo tradičné národné štáty sú pojmom 19. storočia, tu ide niekedy o podstatne novšiu históriu a unitárnosť týchto štátov vyjadruje dominanciu verejných záujmov na úrovni celoštátnej oproti hypotetickej dôležitosti verejných záujmov regionálnych. Preto aj regionálna úroveň v tomto modeli nie je až taká významná. Oproti tomu v týchto štátoch sa stretávame s veľmi silnou pozíciou obcí – či už ide o formovanie veľkých administratívnych obcí (Dánsko, Švédsko, Fínsko, Poľsko), alebo municipalít (Lotyšsko, Chorvátsko), prípadne municipalizácie s prvkami dvojstupňovej miestnej samosprávy (Estónsko, Litva), alebo s typovým rozlíšením obcí s určitým (priamym alebo nepriamym) zohľadnením ich veľkosti (Maďarsko, Česká republika).

##### Škandinávsky typ

Tento model má niekoľko podôb, pričom jeho hlavnými reprezentantmi sú **Švédsko, Fínsko a Dánsko**, reprezentujúce **tzv. škandinávsky typ decentralizovaného modelu verejnej správy v unitárnych štátoch**. Všetky tieto tri štáty sa aj historicky vyznačovali veľkou vnútornou homogenitou, absenciou alebo len veľmi slabým zastúpením akýchkoľvek (národnostných, náboženských, stavovských a pod.) minorít (snáď len s výnimkou kočovných Saamov – Laponcov na severe prvých dvoch z týchto krajín a malou nemecky hovoriacou menšinou v Dánsku či Švédov vo Fínsku), čo malo prejav v historicky nevýraznom profilovaní regionálnych rozdielov, ale aj v nižšej intenzite lokálnej identity, čo bolo zase vyvažované (najmä od zániku Kalmarskej únie) posilňovaním identity národnej (napríklad v podobe idey *folkhemmet* vo Švédsku, *folkehjemmet* v Dánsku a pod.).

Tieto procesy celkom prirodzene viedli predovšetkým k formovaniu veľmi silnej, ale nad úrovňou pôvodných obcí (*socken*) sa formujúcej miestnej správy. Vo **Švédsku** takto už v roku 1862 došlo k vyčleneniu civilných obcí (*landskommun*) z obcí cirkevných (*församling*) a v amalgamačných procesoch, ktoré začali už v roku 1951 (keď švédsky sociálny štát potreboval preniesť celý

rad kompetencií na miestnu úroveň) k vytváraniu stále väčších administratívnych obcí (*kommuner*), ktoré dnes dosahujú priemernú veľkosť vyše 30 tisíc obyvateľov a v krajných prípadoch až plochu cez 20 tisíc km<sup>2</sup> (Kiruna), kde je už veľmi problematické hovoriť o lokálnej identite v stredoeurópskom chápaní. Z hľadiska plnenia širokej škály úloh plne zverovaných týmto administratívnym jednotkám sa takto netreba obávať zlyhania v dôsledku nedostatočnej kapacity ekonomickej, odbornej či personálnej. Pri rovnako veľmi slabej regionálnej identite sa aj švédske regióny (*län*) vytvorili skôr ako výsledok ekonomických optimalizačných procesov: keďže aj veľké švédske *kommuner* boli primálne na to, aby mohli jednotlivo spravovať napríklad nemocnice či regionálne cesty, vznikli pre tento účel kraje s pôsobnosťou predovšetkým pre tieto dve oblasti úloh, pričom však v podmienkach unitárneho štátu (bez *cleavages* medzi stupňami verejnej správy) v prípade potreby ľahko komunikujú tak s (inak veľmi štíhlou) centrálnou správou, ale aj s obcami (napríklad na celej ploche prieniku zdravotno-sociálnych služieb).

Obdobný proces sa uskutočnil v **Dánsku** v podobných podmienkach aj keď s určitou odlišnosťou v použitej metóde konsolidácie (kde švédsku amalgamáciu s faktickým zánikom pôvodných *socken* nahradila šetrnejšia municipalizácia pôvodných dánskych *sogn*) umožnenej predsa len rovnomernejšou sieťou mestských sídiel vhodných za centrá municipií ako tomu bolo vo Švédsku. Po dvoch etapách municipalizácie dnešná dánska municipalita (*kommune*) pripomína skôr náš okres výmerou aj počtom obyvateľov (v priemere vyše 60 tisíc), aj keď matriky a katastre sú naďalej vedené podľa pôvodných *socken*.

Verejná správa vo **Fínsku** mala v novších časoch trochu inú históriu, ale v konečnom dôsledku sa aj tu vyvinula forma, blízka forme verejnej správy v oboch predchádzajúcich škandinávskych krajinách. Na jednej strane v dôsledku historicky významných pohybov obyvateľstva v rámci krajiny (najmä v zápasoch o územie Karélie s Ruskom a neskôr Sovietskym zväzom) sa vyvinula obdobná homogenita obyvateľstva s malou významnosťou lokálnej identity a s veľkou mierou identity národnej. Pri veľmi nízkej miere špecificky regionálnych záujmov sa vo Fínsku ani nevyvinula zreteľná regionálna štruktúra pôvodne dvanástich, od r. 1997 len šiestich krajov (*lääni*), v ktorých sa vykonáva dekoncentrovaná štátna správa. Na druhej strane aktuálnych 416 obcí (*kunnat*) síce nedosahuje veľkosť obcí dánskych či švédskych (priemerná veľkosť fínskej obce je „len“ okolo 13 tisíc obyvateľov) a tam, kde ani táto veľkosť nevyhovuje, vytvorili si obce zdola nadobecné zväzy (*maakunnat*). Dnes sú legislatívne zakotvené ako povinné, je ich 20 a majú svoje delegované regionálne rady (v niektorých regiónoch dokonca volenú radu) a plnia úlohu regionálnych rozvojových agentúr i subjektov, cez ktoré sa do územia dostávajú prostriedky zo štrukturálnych fondov. Decentralizovaný charakter fínskej verejnej správy vyjadruje aj skutočnosť, že 60 % verejných výdavkov je alokovaných práve na úrovni obcí a nadobecných zväzov a polovicu ich príjmov tvoria miestne dane.

### Baltický typ

Vyššie uvedená fínska verzia škandinávského typu modelu verejnej správy v decentralizovaných unitárnych štátoch je relatívne najbližšia **baltickému typu**, ktorým označujeme verejnú správu v **Lotyšsku, Estónsku, Poľsku a Litve**. Lotyšská forma pritom obsahuje aj prvky dánskej formy najmä na miestnej úrovni, kde sa uplatnila po roku 2009 metóda municipalizácie v jednostupňovej miestnej správe, založenej na fungovaní *novads*, vnútorne ešte sa členiacich na vidiecke *pagasts*, mestské *pilsēta* atď. Podobne ako Fínsko sa aj **Lotyšsko** člení na štyri historické regióny, na úrovni ktorých však nie sú zriadené žiadne orgány verejnej správy. Aj v **Estónsku** sa uplatnila na miestnej úrovni municipalizačná metóda, ktorej najčastejšou formou sú popri štatutárnych mestách (*linn*) municipality (*vald*), členiace sa vnútorne na vidiecke mestá (*alev*), mestecká (*alevik*), dediny (*küla*) a usadlosti (*talu*) – a aj na úrovni krajov (*maakond*) je štátna správa a samospráva vykonávaná v spojenom modeli pri existencii tak volených krajských zastupiteľstiev (*maavalit-sus*) ako aj vládou menovaného hajtmana (*maavanem*). Podobne v **Poľsku** na úrovni vojvodstiev pôsobia zároveň predsedom vlády menovaný *wojewoda* a *sejmikom województwa* volený *marsza-*

*lek województwa*. Na nižšej regionálnej úrovni okresov (*powiaty*) ide už o spojený výkon verejnej správy, ktorý vykonáva priamo volená *rada powiatu* na čele so *starostom*. Podobne je vykonávaná verejná správa na úrovni administratívnych obcí (*gmina*) s volenou *radou gminy* (*miasta*) a s *wójtom* (v obciach), *burmistróm* (v mestách) alebo *prezydentom miasta* (vo veľkých mestách). Poľské *gminy* sú však už výsledkom amalgamizačno-municipalizačnej konsolidácie (švédsko-dánskeho typu) (Konečný 2016), pričom si v ich rámci zachovali zvyšky samosprávnosti tzv. pomocné jednotky (*jednostki pomocnicze*), akými sú na vidieku šoltýstva (*sołectwo*) alebo dediny (*osiedle*) a v mestách mestské štvrte (*dzielnica*). Napokon v **Litve** na regionálnej úrovni popri dekoncentrátoch ústrednej štátnej správy túto vykonávajú aj orgány samosprávy v okresoch (*savivaldybė*). Spojený výkon štátnej správy je aj na miestnej úrovni municipalitných starostovstiev (*seniūnijas*), ktoré môžu byť tvorené mestom (*miestas*) alebo viacerými mestečkami (*miestelis*) a dedinami (*kaimas*).

## Stredoeurópsky typ

Niektoré prvky so škandinávskym typom modelu decentralizovanej verejnej správy v unitárnych štátoch má aj typ, ktorý sme nazvali **stredoeurópsky**, aj keď sme do neho popri **Českej republike** a **Maďarsku** zaradili aj balkánske **Chorvátsko** a s určitými výhradami aj **Slovinsko** a napokon aj **Slovensko**. V Českej republike sa verejná správa vykonáva v spojenom modeli na krajskej úrovni (*samosprávní kraje*) a diferencovane na úrovni obcí, usporiadaných taxatívne do hierarchických typov, pričom v prvom type obce vykonávajú len samosprávu, v obciach druhého typu vykonávajú ich poverené obecné úrady aj štátnu správu pre okolité obce prvého typu a v obciach tretieho typu vykonávajú obecné úrady popri samosprávných úlohách aj úlohy štátnej správy v danom území v plnom rozsahu. V Maďarsku sa na miestnej úrovni uplatnila iná metóda typového rozlíšenia obcí a „veľkých obcí“ (*község, nagyközség*), pri ktorej rozhodujúcim kritériom je veľkosť obce (čím vzdialene pripomína uplatnenie tohto kritéria v centralizovanom Španielsku, čo napovedá, že maďarské usporiadanie je menej decentralizované v porovnaní s inými krajinami tohto modelu). Najmenšie obce (do 1 tis. obyv.) musia povinne vytvárať spoločné úrady, u väčších (1 - 2 tis.) je to fakultatívne. Obce nad 50 tis. obyvateľov majú postavenie župy (*megye*), ktorá reprezentuje regionálny stupeň so spoločným výkonom štátnej správy aj samosprávy, kde preto pôsobí tak volené župné zhromaždenie ako aj vedúci menovaný predsedom vlády. Aj v Chorvátsku majú župy (*županje*) s volenou *županjskou skupštinou* a *županom*, ale štátna správa má v župách svoje vlastné prvostupňové úrady. Na miestnej úrovni sú municipalitné *obštine*, ktorých súčasťou sú naďalej jednotlivé obce (*naselje*) – tie však majú už len funkciu štatistických jednotiek a nemajú zriadenú žiadnu formu samosprávy, takže ich môžeme z hľadiska verejnej správy považovať za amalgamizované.

Problematické je nielen do tejto kategórie, ale všeobecne do našej klasifikácie zaradenie dvoch ďalších členských krajín Európskej únie: **Slovinska** a **Slovenska**. V prípade Slovinska ide o neukončené usporiadanie verejnej správy, ktorej (napriek existujúcemu legislatívnemu rámcu) chýba zriadenie jednotiek na regionálnom stupni. Problematické je však aj usporiadanie na miestnom stupni, kde uvoľnenie mechanizmu dobrovoľného spájania a rozdeľovania obcí na základe miestnych referend nielenže nevedlo ku konsolidácii, ale práve naopak k ďalšej masívnej fragmentácii *občine* (z počtu 60 v roku 1982 na súčasných 212), s čím súvisí aj rastúca závislosť týchto obcí na prerozdeľovaní zo štátneho rozpočtu. V prípade Slovenska vystupuje v medzinárodnom porovnaní zreteľnejšie do popredia otáznosť funkčnosti vytvorenia regiónov bez dostatočnej regionálnej identity a na miestnej úrovni zase otáznosť funkčnosti uskutočnenej decentralizácie bez uskutočnenia konsolidačnej komunálnej reformy, čo vedie k vnútornému rozporu medzi oficiálne deklarovaným duálnym modelom verejnej správy a reálnou premenou samosprávných obcí na jednotky vykonávajúce prevažne úlohy z poverenia štátu a svojimi príjmami stále viac závislé na štátnom rozpočte (označenie podielovej dane z príjmu fyzických osôb ako hlavného zdroja príjmov obecných rozpočtov za „vlastný príjem obce“, ktorého výnos však obec nemôže reálne

ovplyvniť, je len jedným z prejavov tejto hry na decentralizáciu). Budúcnosť ukáže, či nebude nutné preklasifikovať zaradenie oboch týchto krajín do modelu verejnej správy v unitárnych centralizovaných štátoch.

#### 5.4.4 Centralizovaný model verejnej správy v unitárnych štátoch

Aj krajiny, ktoré sme identifikovali ako príslušné do tohto modelu by bolo možné identifikovať z hľadiska ich teritoriálnej blízkosti, aj keď ostrovný typ má skôr blízkosť vo svojej histórii a aj istej teritorialite. Priame ovplyvňovanie sa či inšpiráciu susedmi ani tu nehľadáme, aj keď určité blízkosti (Holandsko – Luxembursko, Veľká Británia – Írsko) sú tu zrejme. Regionálna úroveň v týchto štátoch je silná tam, kde je tesne previazaná s centrálnou úrovňou štátnej moci (Francúzsko, Veľká Británia a pod.), podobne ako sú obce silné tam, kde sú previazané s výkonom štátnej správy (Holandsko). Inak je v týchto krajinách charakteristický úpadok významu miestnej správy (Veľká Británia, Írsko) alebo tendencia k jej integrácii do nadobecných štruktúr, vykonávajúcich predovšetkým štátnu správu (Francúzsko, Grécko) a pod. V tomto modeli sa najviac prejavuje skutočnosť, že spoločný spôsob usporiadania štátnej správy a samosprávy v podobe jednej sústavy inštitúcií vykonávajúcej štátnu správu aj samosprávu (či už len na niektorej z rovín verejnej správy alebo súčasne na miestnej aj regionálnej rovine) skôr konvenuje centralizačnému modelu usporiadaniu verejnej správy (Konečný 2004).

Aj tento model má viacero typových verzií, ktoré sa odvíjajú predovšetkým od podôb usporiadania verejnej správy vo Veľkej Británii, vo Francúzsku a v Holandsku.

##### Ostrovný typ

Prvým typom v rámci tohto modelu je **ostrovný typ**, ktorý predstavuje verejná správa jednak na britských ostrovoch – vo **Veľkej Británii** a **Írsku** – ako aj na ďalších ostrovoch, ktorými sú **Malta** a **Cyprus**. Určite nejde o náhodu, že Spojené kráľovstvo, Malta a Cyprus sú jediné tri európske krajiny, ktoré sú (a do roku 1949 aj Írsko bolo) členmi Britského spoločenstva národov<sup>183</sup>, takže by sme mohli hovoriť aj o britskom type centralizovaného modelu verejnej správy, v ktorom spoločné tradície sa premietli aj do blízkosti podôb verejnej správy v týchto krajinách (podobne ako tomu bolo aj v škandinávskom, baltickom a čiastočne aj stredoeurópskom type decentralizovaného modelu verejnej správy v unitárnych štátoch). Verejnú správu vo všetkých korunných krajinách Spojeného kráľovstva charakterizuje postupná redukcia jej stupňov: v Škótsku a vo Walese už územná samospráva je len jednostupňová, v Anglicku v urbanizovaných oblastiach takisto (*metropolitan districts*, *London boroughs*), ale aj na vidieku sa dvojstupňová verejná správa (grófstva – *county*, okresy – *district*) spojila do unitárnych samospráv (*unitary authority*), takže dvojstupňová miestna samospráva už nepokrýva celé územie Anglicka. Ostala však zachovaná v Severnom Írsku. V celom Spojenom kráľovstve pritom dochádza k postupnému poklesu významu pôvodných obcí (*parish*), ktoré spravidla vykonávajú len elementárne samosprávne úlohy a len 2/3 má zriadené obecné zastupiteľstvá (*parish council*) a zväčša fungujú len na neprofesionalizovanom základe. Vplýva na to aj fakt, že liberálny koncept britského štátu nebazíruje natoľko na výkone veľkého objemu štátom spravovaných verejných služieb na miestnej úrovni, čo objektívne znižuje význam tejto úrovne verejnej správy. Rozhodujúcou úrovňou pre výkon verejnej správy je úroveň grófstiev ale táto úroveň má len menej ako štvrtinu príjmov z vlastných zdrojov a je nielen pod finančnou kontrolou centrálnej moci.

Írsko zdedilo zo spoločnej britskej histórie členenie na grófstva a aj dnes má len túto vyššiu úroveň celoplošne. Dvojstupňová správa sa zriaďovala iba tam, kde na základe miestnej petí-

<sup>183</sup> Dodnes sa tento vplyv britského modelu verejnej správy prejavuje okrem Írska, Cypru a Malty v Európe, ale aj v Gibraltáre, Austrálii a na Novom Zélande, v Spojených štátoch a Kanade, v niektorých afrických krajinách (Nigéria, Kamerun, Keňa, Egypt, Juhoafrická republika) a v niektorých ázijských krajinách (India, Pakistan, Kuvajt, Hong-Kong, Singapur).

cie, schválenej radou grófstva a vládnu komisiou bolo schválené vytvorenie obecného zastupiteľstva (*town council, Comhairlí Cathair*), čo sa však stalo len v niekoľkých desiatkach sídiel. V reforme, ktorá sa realizuje po vlaňajších voľbách, sa však obmedzil aj počet týchto zastupiteľstiev a zároveň sa začali všetky grófstva členiť na municipálne okresy (*municipal district*).

Malta má (vzhľadom k svojej veľkosti celkom prirodzene) len dve úrovne verejnej správy – centrálnu a miestnu, pričom miestne výbory (*kunsili lokali*) podliehajú pod Ministerstvo pre miestnu správu. Naproti tomu Cyprus (máme na mysli medzinárodne uznanú Cyperskú republiku) sa člení na regióny (*eparchias*) a obce (*demos*), pričom vo väčšine najmä vidieckych obcí (*ko-inotenes*) vykonáva aj základné administratívne a technické úlohy prostredníctvom dekoncentrátov ústredná štátna správa. Na druhej strane hlavným zdrojom príjmov obcí sú miestne dane, no zase miestne rozpočty schvaľuje vláda.

### Typ Beneluxu

Ďalšie krajiny – **Holandsko a Luxembursko** – sme pracovne označili (aj keď bez Belgicka) ako **typ Beneluxu**. Holandsko má štandardnú trojúrovňovú štruktúru verejnej správy, ktorú popri centrálnej správe reprezentujú *provincie* a *gemeenten*. Formálne by sme mohli – ako sa niekedy uvádza – považovať holandský model za decentralizovaný, ale keď vezmeme do úvahy, že centrálna vláda môže zrušiť rozhodnutie obce, že činnosť obcí je v rozhodujúcej miere financovaná z prerozdeľovaných zdrojov zo štátneho rozpočtu, že starosta (*burgemeester*) je menovaný vládou, že na čele provinčného zastupiteľstva (*provinciale staaten*) je kráľovský komisár (*commissaris van de Koning*) atď., tak aj historicky pozvoľne sa integrujúca územná samospráva s pomerne veľkými obcami sa už nejaví ako taká silná ani na regionálnej a toľko na miestnej úrovni. Keďže v Holandsku ide o spojený model verejnej správy (*medebewind bestuur*), je to celkom prirodzené, keďže holandské obce sú pri výkone úloh podriadené provinciám a spolu s provinciami podriadené vláde – takže by sme mohli hovoriť v Holandsku skôr o dekoncentrovanej ako o decentralizovanej verejnej správe. Luxembursko aj napriek malej rozlohe má síce regionálny stupeň verejnej správy, ale keďže sa na takom malom území nevyvinuli dostatočne regionálne diferencované verejné záujmy, takže na regionálnom stupni nemalo zriadenie samosprávy opodstatnenie, funguje tu len štátna správa na úrovni *distrikt* a *kanton*. Obciam (*commune*) potom ostávajú vo výkone takmer výlučne originálne kompetencie a aj pre ich výkon sa často spájajú do tzv. syndikátov, príbuzných belgickým *interkommunalen*.

### Mediterránný typ

Napokon do modelu centralizovanej verejnej správy v unitárnych štátoch patria aj krajiny, ktoré sme (s určitou licenciou) zahrnuli do **mediteránneho typu: Francúzsko, Rumunsko, Bulharsko, Grécko a Portugalsko**. Najcharakteristickejšie sa znaky tohto typu prejavujú v usporiadaní verejnej správy vo Francúzsku, ktorá je tradične považovaná za centralizovanú, a to aj napriek určitým administratívnym reformám, ktoré sa uskutočňujú v tejto krajine od 90. rokov minulého storočia, ale ktorým by sme (podobne ako v Holandsku) skôr pripísali charakteristiky dekoncentrácie ako decentralizácie. Francúzsko má spojený výkon verejnej správy na regionálnej úrovni, teda na stupni nadprefektúry, prefektúry i podprefektúry. *Regióny* (nadprefektúry) majú síce volený *conseil régional* i z jeho radov voleného prezidenta, ale najväčšími právomocami tu disponuje vládou menovaný regionálny prefekt. To isté platí na tradičnom základnom článku regionálnej správy vo Francúzsku: departmenty (prefektúry) majú volený *conseil général* i jeho prezidenta, ale nielen department no aj všetky orgány verejnej správy v departmente podliehajú prefektovi a departmenty sú tradične považované za predĺženú ruku ústrednej vlády. Napokon *arrondissements* (podprefektúry) vykonávajú už len štátnu správu. Miestna správa, vykonávaná obcami (*commune*), je závislá na departmentoch dokonca aj v takých citlivých otázkach, k akým patrí personálna politika, zato obecné zastupiteľstvo (*conseil communal, conseil municipal*) je po-



vinným orgánom len pre veľké obce. Nepriamo voleného starostu (*maire*) musí vo funkcii potvrdiť predseda vlády aj keď ide o funkciu neplatenú. V podmienkach fragmentarizovanej sídelnej štruktúry zohráva potom veľkú úlohu medziobecná spolupráca.

Tento model bol zrejme zdrojom inšpirácie pre profilovanie postkomunistického modelu verejnej správy v tradične frankofilnom Rumunsku, ktoré si takisto zvolilo spojený výkon verejnej správy. Na miestnej úrovni síce došlo v tejto krajine ku municipalizácii (*municipiu, comuna, oraș*) so samosprávnymi orgánmi (*consiliu, primar*), ale koordinácia a kontrola miestnej úrovne je v pôsobnosti župy (*județ*). Tá má síce aj priamo volené župné zastupiteľstvo (*consiliul județean*), ale na čele župy je ústrednou vládou na dobu neurčitú menovaný *prefect* s veľmi širokými právomocami. Ku konsolidácii miestnej správy došlo aj v Bulharsku – administratívne obce (*obština*) s minimálnym počtom 6 tisíc obyvateľov sú dostatočne veľké na to, aby mohli v spojenom modele vykonávať samosprávu aj štátnu správu. Na jednej strane však v ich rámci môžu na základe petičnej iniciatívy zdola vznikať na úrovni jednotlivých sídiel *kmetstva* so zriadenými samosprávnymi orgánmi: ich počet sa už blíži počtu identifikovateľných základných sídelných jednotiek v krajine. Na druhej strane na regionálnej úrovni fungujúce *oblasti* majú významnú koordináciu a kontrolnú funkciu, pričom nemajú žiadny volený orgán a len ústrednou vládou menovaného riaditeľa (*oblastni upravitel*), takže sú výlučne orgánom územnej štátnej správy.

Do istej miery sa francúzskej podobe verejnej správy blíži aj podoba verejnej správy v Portugalsku, najmä na regionálnej úrovni, kde (a zase podobne ako v Bulharsku) sú *districtos* s guvernérom menovaným vládou len orgánmi štátnej správy: existuje tu síce orgán, zložený predovšetkým zo starostov z obcí a municípií z územia dištriktu, ale ten má len poradný charakter. Miestna správa je dvojúrovňová a pripomína čiastočne podobu, ktorú má Španielsko: na základnej úrovni sú veľkostne rozlíšené obce (*freguesia*), mestecká (*villa*) a mestá (*cidade*), líšiace sa rozsahom plnených úloh. Ak obec nemá dostatočnú veľkosť na to, aby mala právo nejakú úlohu plniť, vykonáva túto funkciu na jej území druhá úroveň miestnej samosprávy – zväzok obcí (*municipio*). Tieto municípiá majú zastupiteľstvo, zložené z 50 % starostami obcí v municípiu a z 50 % + 1 poslancov priamo volených občanmi municípia. O postavení miestnej samosprávy však v konečnom dôsledku vypovedá lepšie skutočnosť, že táto disponuje len asi 13 % verejných rozpočtov.

Zložitejšia je situácia v Grécku nielen preto, že dve reformy (Kapodistriov program pred rokom 1997 a Kallikratisov program od r. 2011) neviedli k jednoznačným výsledkom a súčasné úsporné opatrenia ešte len vstupujú do účinnosti. Na regionálnej úrovni takto dominuje (podobne ako vo Francúzsku, Rumunsku či Portugalsku) diecéza (*apokentromeni diokisi*) s ústrednou vládou menovaným guvernérom a jeho poradným zborom, tvoreným vybranými predstaviteľmi nižších stupňov verejnej správy. Územná správa je dvojúrovňová: základnú úroveň reprezentujú municipality (*demoi*), v rámci ktorých sa však zachovali ako miestne časti (*dimotikés enótites*) s volenými orgánmi poradného charakteru aj pôvodné *koinitites* pred Kallikratisovho programu, tak aj *dimotiki kinotita* a *topiki kinotita* pred Kapodistriovho programu, čiže vlastne celá pôvodná fragmentarizovaná komunálna štruktúra. Druhú úroveň územnej samosprávy (bez väzieb na prvú úroveň) reprezentujú periférie (*periphereia*) s vlastnými volenými zastupiteľstvami (*periferaikó symvoulio*) a predsedami (*perifereiárchos*), ktoré vykonávajú niektoré úlohy v režime preneseného výkonu štátnej správy.

## 6 PREMENY A REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY

V predchádzajúcom texte tejto učebnice sa slovo reforma vyskytuje niekoľko desiatok krát. Aj to svedčí o tom, čo sa niekedy označuje ako revolúcia vo verejnej správe, najmä vo vzťahu k záveru minulého storočia (Mirska, 2012, s. 87). Ich najhlbšou charakteristikou bola viac či menej zreteľná zmena z podoby verejnej správy vertikálne a hierarchicky organizovanej na podobu s výraznejšou horizontálnou, sieťovou štruktúrou.

Reformy pritom sú považované - paradoxne - za najstabilnejšiu charakteristiku verejnej správy, za proces, ktorý sa nikdy nekončí (Sześciło 2014, s. 15). Problematika reforiem verejnej správy je pritom taká široká, že sa objavujú už aj pokusy konštituovať samostatnú teóriu reforiem verejnej správy, najmä ak sa v zahraničí už objavila samostatná veda o správnych reformách (*Verwaltungsreformkunde*) (Rys 2010, s. 168).

Skôr ako sa budeme podrobnejšie venovať reformám verejnej správy a ich konkrétnym prejavom, je potrebné opísať kontext, v ktorom sa diskurz o administratívnych inováciách v administratívnom riadení viedol alebo vedie. Reformy si vyžadujú určitý vonkajší tlak, aby sa o nich mohlo uvažovať a aby sa mohli realizovať v takej rigidnej organizácii, akou je verejná správa. Vzhľadom na rastúci štátny dlh v druhej polovici 20. storočia a z toho vyplývajúci tlak na rozpočet stála verejná správa v rôznych krajinách často pred výzvou, že musí plniť čoraz väčší objem úloh s menšími zdrojmi. V minulosti sa na rast úloh obyčajne reagovalo zvyšovaním počtu zamestnancov, pričom zvyšovanie počtu úloh je typickým príznakom rozvinutého sociálneho štátu. Rozširovanie verejnej správy bolo na jednej strane vnútorne podmienené jej vlastným záujmom preberať na seba čoraz viac čoraz viac úloh pre seba. Na druhej strane ju ovplyvňovali aj záujmy zo strany zvonka, t. j. občanov, ktorí často chcú, aby štát prevzal zodpovednosť takmer vo všetkých oblastiach života<sup>184</sup>.

V celom vývoji verejnej správy a jej teórie u nás i v Európe, ako sme si to prezentovali v predchádzajúcom texte, môžeme registrovať opakované zmeny v celom rade jej charakteristík. Zmeny by mali byť vždy zmenami k lepšiemu, ale história nie je priamočiara. „Človek by nemal čakať na prirodzené zmeny, ale mal by sa snažiť umelými prostriedkami urýchliť zlepšenie svetového poriadku.“ (Caiden 1969, s. 25). Preto sa opakujú pokusy tento vývoj riadiť, k čomu slúžia rôzne reformy verejnej správy - ale ani tie by sa nemali zriekať myšlienky zmeny k lepšiemu, práve naopak: mali by byť synonymom zmeny k lepšiemu.

Zmena k lepšiemu by mala sledovať predovšetkým tých, ktorým verejná správa má slúžiť, t. j. obyvateľstvu, spoločnosti, verejnosti. Ak je reforma takouto zmenou, potom je obyvateľstvom, spoločnosťou, verejnosťou nielen akceptovaná, ale aj podporovaná. Reformátori si však nie vždy uvedomujú dôležitosť tohto kritéria. Za ciele reformy verejnej správy sa považujú „1. neustále zlepšovanie fungovania verejnej správy, 2. budovanie a posilňovanie demokracie a občianskej spoločnosti“ (Adamcová 2018, s. 105), ale oba tieto ciele sú vlastne len jedným cieľom.

„Zmeny, ku ktorým dochádza v administratíve, môžu byť evolučné alebo revolučné. Môžu sa týkať rôznych otázok: celej správy, jej povahy (napr. informatizácia; e-government), konkrétneho územia alebo procesov centralizácie či decentralizácie. Pri reforme verejnej správy je potrebné zohľadniť mnohé aspekty“ (Ciszewska 2018, s. 15).

Pri zmenách verejnej správy je zrejme potrebné rozlišovať transformáciu verejnej správy, reformou verejnej správy a modernizáciou verejnej správy. Naša teória ani prax rozdiely medzi týmito tromi podobami zmien reflektuje len nedostatočne, pričom:

---

<sup>184</sup> Reformy verejnej správy sú v literatúre naďalej veľmi často spájané so zavádzaním princípu nového riadenia verejnej správy (New Public Management - NPM). Vo Veľkej Británii sa táto administratívna reforma za čias Margaret Thatcherovej nazývala „*Next Initiative*“, v USA sa ustálil pojem „*Reinventing Government*“ (Salamon 2002, s. 7). Holandské mesto Tilburg sa preslávilo svojím „Kontrakt-Management-Modell“, škandinávská, najmä švédská verzia uplatňovania princípom NPM na komunálnej úrovni sa nazývala „*Free Commune Experiments*“, v Nemecku bol model z Tilburgu prijatý a ďalej rozvinutý do tzv. „*Neuen Steuerungsmodell*“. Stále však išlo napriek rôznym názvom o uplatňovanie modelu NPM, o ktorých limitoch sme sa už zmienili v predchádzajúcom texte.

□ Transformácia<sup>185</sup> verejnej správy sa chápe ako komplexná systémová zmena verejnej správy vo všetkých jej základných ekonomických, politických a sociálnych súvislostiach. V povojnovom vývoji krajín strednej a východnej Európy ide v podstate o potlačenie totalitných prvkov vo verejnej správe a vytvorenie demokratického systému verejnej správy<sup>186</sup>. Z právneho hľadiska ide o zmenu na úrovni ústavy.

□ Reforma verejnej správy znamená, podstatnú organizačnú, funkčnú a reforma významného segmentu verejnej správy, napr. územná reforma a funkčná reforma verejnej správy, zmeny v úrovniach verejnej správy, reforma ústredných orgánov štátnej správy, reforma reformy verejnej správy a pod.

□ Modernizácia verejnej správy je spojená s ekonomizáciou a manažmentom verejnej správy v nových tzv. postmoderných podmienkach. Modernizácia verejnej správy prebieha kontinuálne nezávisle od štrukturálnych zmien vo verejnej správe, čo však nebráni tomu, aby sa navrhli a realizáciu komplexných projektov modernizácie verejnej správy a ich integráciu s reformnými cieľmi vo verejnej správe (Grospič 2006, s. 6-10, Hendrych a kol. 2014, s. 47-53)<sup>187</sup>.

Iný prístup rozlišuje tieto fázy reforiem verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy:

□ Transformácia starého právneho, politického a ekonomického poriadku na vytvorenie nových inštitúcií a štruktúr (napr. pluralitný politický systém, slobodné voľby, revízia obsahu verejného sektora).

□ Konsolidácia ako zvýšenie politickej stability umožňujúce systematický prístup k deetaticizácii, privatizácii a trhovej ekonomike.

□ Modernizácia ako nájdenie vhodných inštitucionálnych opatrení a najlepších možných postupov pre verejnú moc na všetkých úrovniach a vo všetkých sektoroch.

□ Adaptácia ako prispôbenie sa pojmu výkonný štát a tlaku na prípravu na členstvo v európskych štruktúrach (Hendrych a kol. 2014, s. 49).

Keďže je možné konštatovať, že verejná správa je v neustálom pohybe, hľadá cesty k rôznym modelom, pričom sa vyvíja smerom, ktorý nie je úplne známy, je potrebné si uvedomiť, že základy, na ktorých bola založená, sú vystavené permanentným tlakom rôznych účastníkov spoločenského života. Monopol štátu na zabezpečovanie všetkých potrieb obyvateľstva bol prelomený už dávno, keď sa umožnila existencia rôznych samospráv. V súčasnosti na zmeny, ktoré prinášajú zblížovanie riešení rôznych modelov správy, vplývajú aj ďalšie nové faktory. Na stránke stieraní rozdielov a zjednocovaní riešení vo verejnej správe v jednotlivých krajinách faktory súvisiace s

---

<sup>185</sup> Tranzitológia (veda zaoberajúca sa systémovou transformáciou z autoritárskych režimov, resp. diktatúry k demokracii) rozdeľuje proces transformácie politického systému na 3 základné oblasti fázy: 1) liberalizácia (prevzatie moci novými elitami), 2) demokratizácia (zavedenie slobodnej politickej súťaže a nových štátnych inštitúcií), 3) konsolidácia (stabilizácia a upevnenie nových pomerov). Postavenie vzniku miestnej samosprávy v danej fáze transformácie nemusí byť na prvý pohľad zrejme jasné, ale pravdepodobne by k nemu malo dôjsť na konci fázy demokratizácie v súvislosti so zavádzaním nových inštitúcií. Existuje však aj názor, že vznik miestnej samosprávy je súčasťou fázy konsolidácie (konsolidácia občianskej spoločnosti a územná reprezentácia záujmov (obsah činnosti budúcich regionálnych volených zástupcov).

<sup>186</sup> Ten sa vyznačuje

- legitimitou, založenou na slobodnej slobodne volených zastupiteľských orgánoch parlamentného alebo samosprávneho typu;
- zákonnosť, v ktorej sa uplatňuje princíp právneho štátu;
- zaručená územnou samosprávou s autonómnymi právomocami; - osobitný personálny štatút úradníkov;
- inštitucionálne prostriedky na zabezpečenie transparentnosti verejnej správy a občianskej účasti na výkone verejnej správy vrátane možnosti uplatňovania priamej demokracie.

<sup>187</sup> Modernizácia je historicky podmienený proces formovania a šírenia prvkov, ktoré sa považujú za charakteristické znaky modernosti. Pokiaľ nemá povrchný charakter, prebieha postupne prostredníctvom zámerného približovania sa k uznávanému modelu inej spoločnosti považovanej za modernú. Spočíva v rastúcej diverzifikácii spoločenských potrieb a následne v primeranej špecializácii inštitúcií, ktoré sa zaoberajú ich realizáciou.

procesmi globalizácie, zavádzaním nových technológií a revolúciou v oblasti informačných technológií ovplyvňujú stieranie rozdielov a zblížovanie riešení vo verejnej správe v jednotlivých krajinách.

R. Pomahač v tomto zmysle rozlišuje

- reformy ako procesy vyrovnávania rozdielov medzi celkovým stavom verejnej správy a celkovým stavom spoločnosti a
- implementáciu určitých administratívnych technológií, obyčajne tých, ktoré boli vyvinuté v podmienkach vyspelejšieho správneho systému alebo prispôsobené pre implementáciu v danom systéme (Pomahač a kol. 2013, s.45).

Takto sa za reformy verejnej správy považujú napríklad zavádzanie prístupov nového manažmentu verejnej správy (New Public Management), princípov dobrej správy (Good Governance) a pod.<sup>188</sup>

## 6.1 Typológia reforiem verejnej správy

Reformy verejnej správy môžu mať rôzne príčiny a rôzny priebeh. Existujú reformy, ktoré samy generujú ďalšie reformy. Existujú reformy, ktoré vychádzajú z existujúcich problémov vo verejnej správe i mimo nej. A sú aj reformy, ktoré vyplývajú z možností nových prístupov k riešeniam problémov vo verejnej správe (Thom - Ritz, 2008, s. 24).

Širokú škálu typológií reforiem verejnej správy, ktoré sa objavujú v literatúre, môžeme rozdeliť do dvoch skupín:

- klasifikácie, zahŕňajúce spravidla len jedno kritérium, týkajúce sa najčastejšie času, resp. postupnosti v procese reformy,
- viackritériálne klasifikácie, často orientované už aj na reálne uskutočňované reformy.

### 6.1.1. Jednokritériálne typológie reforiem verejnej správy

K takýmto typológiám patrí napríklad jedna z klasifikácií, ktoré uvádza D. Klimovský, ktorá má v sebe kritérium časových charakteristík priebehu a ktorá rozlišuje

- plynulé (kontinuálne), tzv. inkrementálne zmeny, ktorých podstata spočíva v neustálom prehodnocovaní existujúceho stavu z hľadiska priestorovej i časovej dynamiky a následnom prispôbovaní relevantných prvkov. Tento typ vyzdvihuje vysokú mieru flexibility. Plynulé zmeny sú charakteristické skôr pre súkromné, ziskovo orientované subjekty;
- nárazové zmeny, ktorých podstata zdôrazňuje pozitíva, ktoré so sebou prináša stabilita. Možno ich identifikovať najmä vo verejnom sektore (Klimovský 2008, s. 190).

Časový aspekt reforiem je veľmi dôležitý nielen preto, že reformy majú dlhodobý charakter, ale aj preto, že „v neprospech realizácie reformných zmien hrá časový horizont – zmena politických štruktúr a následne zmena vlády. Na to, aby reforma priniesla očakávané výsledky a efekty, jedno funkčné volebné obdobie nestačí“ (Kováčová 2015, s. 110).

Klasifikácia reforiem podľa zdroja a dôvodov vzniku podnetu na zmenu má v sebe tiež časovú charakteristiku:

---

<sup>188</sup> Reformy verejnej správy sa môžu týkať aj prierezovo niektorého aspektu činnosti verejnej správy, napríklad aj štruktúry a kvality personálneho zabezpečenia v systéme štátnej služby, kde môže ísť o dosahovanie takých cieľov, akými sú:

- otvorená, flexibilná a spravodlivá organizácia štátnej služby s pružnejšími mechanizmami prijímania a prepúšťania zamestnancov, ktoré by viedli k prijímaniu najlepších a najšikovnejších zamestnancov a k prepúšťaniu zamestnancov so zlými výsledkami na všetkých úrovniach riadenia;
- profesionálne a motivujúce prostredie štátnej služby s využitím konkurenčného systému hodnotenia a profesionálneho rozvoja tak, aby bolo atraktívne, stabilizovalo a motivovalo štátnych zamestnancov;
- aktívna a zodpovedná kultúra spolupráce na zabezpečenie efektívnosti a vysokej kvality verejných služieb a rozvoj systému založeného na úlohách (Sobolewska-Noel 2013, s. 32).

□ preventívne reformy - uskutočňované zhora nadol centrom moci s cieľom zabrániť novej eskalácii nežiaducich rozporov a konfliktov, ktoré hrozia oslabením alebo zničením politického systému;

□ vynútené reformy - vyplývajúce z predchádzajúceho výskytu opatrení zdola nahor, ktoré prijali nespokojné sociálne skupiny.

Určitú časovú charakteristiku má v sebe aj klasifikácia reforiem podľa kritéria účinkov transformácií, ktorá rozlišuje

□ adaptívne reformy - prispôbenie politického systému a jeho inštitúcií prostrediu: □ regulačné - nariaďujúce a usmerňujúce procesy spontánnych zmien;

□ inovačné - zavádzanie nových riešení do systému zvyšujúcich jeho účinnosť.

Podobný charakter má aj klasifikácia reforiem verejnej správy podľa charakteru ďalších prijatých kritérií:

□ retrográdne - rušiacie spoločenský pokrok, pripravujúce celú spoločnosť alebo jej časť o výdobytky pokroku;

□ stabilizačné - upevňujúce existujúci stav vecí v štáte;

□ progresívne - umožňujúce alebo urýchľujúce sociálny pokrok.

A napokon sem môžeme zaradiť aj veľmi dôležitú klasifikáciu, ktorá rozlišuje reformy podľa spôsobu vykonania:

- selektívno radikálne, ktoré znamenajú radikálnu víziu zmeny v koncepcijnej rovine a sériu malých a stredných krokov pri realizácii;

- štrukturálno konzervatívne, ktoré znamenajú, že dynamika vnášaných zmien musí byť silnejšia ako prirodzene nižšia dynamika systému, ktorý sa má zmeniť.

#### 6.1.2 Komplexné typológie reforiem verejnej správy

Nemecká učebnica verejnej správy z hľadiska obsahu rozlišuje

□ Územné reformy, ktoré patria medzi „klasické“ administratívne reformy. Územné reformy, nazývané aj teritoriálne reformy, sa vo všeobecnosti chápu ako zmena územného usporiadania správnych jednotiek, reorganizácia obcí... Cieľom územných reforiem je vytváranie efektívnejších, ekonomicky, sociálne a organizačne funkčných administratívnych jednotiek, v prípade potreby aj zmena územného členenia v oblasti plánovania, rozhodovania, výkonu a kontroly, pri súčasnom zachovaní blízkosti správy k občanom. Z toho jasne vyplýva, že územné reformy sa musia vyrovnávať s protichodnými cieľmi konfliktu cieľov. Pokiaľ ide o

□ komunálnu úroveň, územné reformy sa môžu realizovať amalgamáciou, municipalizáciou, dvojstupňovou miestnou samosprávou, typovým rozlíšením obcí, systémovou medzibecnou spoluprácou a pod., reformy

□ územnú štátnu správu, územné reformy sa môžu realizovať zmenou územných obvodov ich príslušnosti

□ Štrukturálne reformy spočívajú v reorganizácii štruktúry štátnej správy, t. j. administratívnej štruktúry aparátu štátnej moci. Môžu sa realizovať ako

□ horizontálnou integráciou (zlučovaním) alebo dezintegráciou (rozčleňovaním) orgánov štátnej správy, čo sa môže uskutočňovať na centrálnej ale aj na miestnej úrovni

□ vertikálnou integráciou (alebo dezintegráciou), najmä zmenšovaním (zväčšovaním) počtu stupňov územnej štátnej správy (ale napríklad aj zmenou stupňov v hierarchii riadenia v rámci vnútornej štruktúry orgánov štátnej správy na všetkých úrovniach)

□ Administratívne štrukturálne reformy slúžia najmä na dosiahnutie takých cieľov, akými môžu byť napríklad:

□ zníženie nákladov a zvýšenie efektívnosti administratívnych činností;

□ zníženie roztrieštenosti orgánov verejnej správy (prechod od štruktúry špecializovanej správy k správe spoločnej, integrovanej)

- zvýšenie ich efektívnosti, transparentnosti, ústretovosti voči občanom;
- zlepšenie koordinácie orgánov verejnej správy
- budovanie štruktúry front office/back office,, vytváranie klientských centier...
- Funkčné reformy sú charakteristické tým, že úlohy sa presúvajú na
  - iný správny orgán rovnakej hierarchickej úrovne
  - podriadený orgán toho istého správneho orgánu, čiže ide o dekoncentráciu (Windoffer 2020, s. 117-122).

Rozsiahlu typológiu reforiem verejnej správy publikoval v Poľsku R. Szarfenberg (2018), ktorý takto rozlíšil

- Typy reforiem - podľa ich predmetu (čo sa reformuje)
  - zmeny štruktúry jednotiek verejnej správy (reorganizácia)
    - zlučovanie, delenie, odčleňovanie nových jednotiek
    - nové vymedzenie charakteru a rozsahu činností existujúcich jednotiek
    - zakladanie nových jednotiek, rušenie existujúcich jednotiek
  - zmeny územného rozsahu alebo priestorového usporiadania
  - zmeny v spôsobe fungovania (procesné reformy), ktoré môžu byť spôsobené
    - zmenami v právnych predpisoch (regulátorne reformy)
    - (negatívnym) hodnotením fungovania jednotky alebo určitého procesu (bez legis-latívnych zmien)
    - technickými a technologickými zmenami (napr. informatizáciou) (Potts - Kastle 2010)
  - zmeny týkajúce sa administratívneho personálu
- Rozsah reforiem verejnej správy
  - reformy systémových jednotiek verejnej správy (napríklad reforma ministerstva)
  - reformy jednotlivých úsekov (oblastí) verejnej správy (napríklad reforma systému vzdelávania, reforma systému zdravotnej starostlivosti a pod.)
  - reformy viacerých úsekov (oblastí) verejnej správy
  - horizontálne reformy, prierezovo zasahujúce do viacerých úsekov (oblastí) verejnej správy (napríklad informatizácia)
- Zložitost' reforiem: organizačné, administratívne, finančné, personálne, technické, vzdelávacie a pod.

Podobnú klasifikáciu reforiem navrhli aj N. Thom a A. Ritz, podľa ktorých možno reformy verejnej správy uskutočňovať na piatich úrovniach:

- na úrovni systému, keď predmetom kritiky je prebytok štátnych úloh a zásahov,
- na úrovni právnej, keď sa kritizuje priveľa zákonov a nariadení,
- na úrovni administratívnej regulácie, ktorá sa vyznačuje komplikovanými, protichodnými a nákladnými predpismi. a drahými reguláciami,
- na implementačnej alebo organizačnej úrovni, ktorá sa vyznačuje pomalou a nekvalifikovanou implementáciou vnútroorganizačných noriem,
- na úrovni vnútroorganizačnej medzi rôznymi stupňami a úrovňami (Thom - Ritz 2008, s. 25-26).

Nemecký Gablerov hospodársky lexikon uvádza, že pojem administratívna reforma zahŕňa organizačné, personálne, procesné a nástrojové reformy a adaptačné opatrenia verejnej správy s cieľom vytvoriť efektívne administratívne jednotky, inštitucionalizovať jasné administratívne zodpovednosti, zjednodušiť administratívu a zlepšiť blízkosť k občanom.

Rozlišuje pritom:

1. Všeobecne chápaná reforma je súhrnným pojmom pre organizačné, personálne, procesné a nástrojové reformy a opatrenia na úpravu verejnej správy s cieľom vytvoriť efektívne administratívne jednotky, inštitucionalizovať jasnú administratívnu zodpovednosť, zjednodušiť administratívu, znížiť počet administratívnych úloh, efektívne administratívne riadenie a priblížiť administratívu občanom.

2. Administratívna reforma ako územná reforma: Vzťahuje sa na zníženie nesúladu medzi verejnými úlohami a efektívnym plnením úloh na jednej strane a územnou štruktúrou na strane druhej, najmä v prípade samosprávnych orgánov obcí.
3. Administratívna reforma ako funkčná reforma: týka sa rozdelenia kompetencií medzi jednotlivé administratívne úrovne, najmä delegovania úloh smerom nadol. Administratívna reforma ako funkčná reforma zvyčajne zahŕňa aj prerozdelenie dostupnosti zdrojov.
4. Administratívna reforma ako organizačná reforma: týka sa organizačnej štruktúry federálnych/štátnych orgánov a ich vzájomných vzťahov. Na úrovni obcí ide v súvislosti s prístupmi k efektívnym organizačným štruktúram predovšetkým o reformu obecného zriadenia.
5. Administratívna reforma ako reforma služobného práva a ľudských zdrojov: Týka sa reorganizácie vzťahov medzi zamestnancami a verejným zamestnávateľom, ale v poslednom období aj vytvárania podmienok na uplatňovanie opatrení personálneho manažmentu (najmä rozvoja ľudských zdrojov). Patrí sem aj diskusia o zmene kariérneho princípu s jeho pevne stanovenými nástupnými miestami až po všeobecné zrušenie postavenia štátneho zamestnanca v jednotlivých oblastiach verejnej činnosti. Túto diskusiu podporuje vývoj v EÚ.
6. Administratívna reforma ako reforma nástrojov riadenia a kontroly verejnej správy, najmä ako reforma účtovného systému: Tradičný účtovný systém verejnej správy má značné informačné nedostatky. Neposkytuje žiadne informácie o skutočnej finančnej a majetkovej situácii orgánov. Okrem toho neposkytuje žiadne alebo poskytuje len nedostatočné informácie o medzičasovom rozdelení spotreby zdrojov a príjmov zo zdrojov, t. j. existuje riziko nevhodného presunu finančného zaťaženia do budúcnosti. Okrem toho chýbajú informácie o účinnosti a efektívnosti administratívnych opatrení.
7. Administratívna reforma ako finančná reforma: Vzťahuje sa na prerozdelenie daňových príjmov medzi vládu, regióny a obce.
8. Administratívna reforma ako zmena vo vnútri orgánu (vnútorná modernizácia): Má podobu zmien organizačných štruktúr (napr. decentralizácia, outsourcing, privatizácia), rozhodovacích kompetencií (napr. vecná úprava podpisového práva, delegovanie rozhodnutí), postupov (uplatňovanie určitých rozhodovacích techník, ako je analýza užitočnosti, analýza nákladov a výnosov) a nástrojov (uplatňovanie nákladového a výkonového účtovníctva).
9. Administratívna reforma ako zmena správy na verejný manažment vychádza zo správnych orgánov ako jednotiek služieb, ktoré sa majú riadiť s využitím súčasných poznatkov manažmentu a s prihliadnutím na trhové podmienky (Krause 2018)

V. Wright navrhol ďalšiu typológiu reforiem verejnej správy, založenú na klasifikácii činiteľov, spôsobujúcich reformy:

- reformy, ktoré sú výsledkom prejavu javov vyvolávajúcich tlak na modernizáciu celého politického systému. Zmeny v systéme verejnej správy sú tu len čiastkovou, sektorovou reakciou. Ide napríklad o reformy, ktoré sú výsledkom procesov integrácie krajiny do európskych štruktúr, niekedy nazývaných ako europeizácia verejnej správy. Takýto charakter môžu mať aj reformy, ktoré sú výsledkom prispôbovania verejnej správy globálnym výzvam, napríklad novým technologickým riešeniam;
- reformy, vyplývajúce z nutnosti reagovania jednotlivých štátov na vnútorné systémové zmeny aj v systéme verejnej správy, napríklad na procesy privatizácie, regionálnej diferenciácie a pod.;
- postupné a opatrné reformy, týkajúce sa najmä organizačnej stránky celého verejného sektora, ktorých najdôležitejšou príčinou je naplnenie pragmatických požiadaviek tvorcov takýchto reforiem;
- reformy verejnej správy, ktoré sú súčasťou širšieho politického procesu reformovania štátu, predovšetkým reformy smerujúce k deetatizácii, k zmenšovaniu úlohy štátu vo verejnej správe (Wright 1994).

Napokon určitý typologizačný charakter majú aj niektoré ďalšie prístupy. OECD odporúča nasledovných sedem možných cieľov pre reformy verejnej správy, podľa ktorých ich môžeme ďalej typologizovať:

- Decentralizácia právomocí: „poskytnúť manažérom a organizáciám väčšiu slobodu pri a odstrániť zbytočné obmedzenia v oblasti finančných a ľudských zdrojov riadenia“;
- Zabezpečenie výkonnosti, kontroly a zodpovednosti: „spresnenie stanovovania cieľov a úloh a rozvoj kapacít na meranie a podávanie správ“;
- Rozvoj hospodárskej súťaže a výberu: „ponúkať zvýšenie hospodárnosti a efektívnosti, ako aj v kvalite a výbere“;
- Poskytovanie pohotových služieb: „posilnenie orientácie na služby zákazníkom vo verejnej správe“: v inštitúciách“ a „rastúci záväzok k aktívnejšej účasti občanov prostredníctvom a konzultácií so spotrebiteľmi o potrebách a vnímaní služieb“;
- Zlepšenie riadenia ľudských zdrojov (HRM): „prijatie strategickejšieho prístupu k riadenia ľudských zdrojov a jeho integrácia so širšími „podnikovými“ cieľmi“;
- Optimalizácia informačných technológií: „do informačných technológií ako kľúčového podpora reforiem v oblasti riadenia verejného sektora“;
- Zlepšenie kvality regulácie: využívanie regulácie „ako základného nástroja politiky vlády“ a zavedenie „explicitných noriem kvality a väčšie využívanie alternatívnych ako sú zverejňovanie informácií, ekonomické stimuly, dobrovoľná regulácia a pod. dohody, samoregulácia a inovácie v oblasti dodržiavania predpisov“; a posilnenie funkcií centra: vyžadovanie „iného vzťahu medzi s operačnými oddeleniami a agentúrami, ktorý by bol viac založený na konzultáciách a spolupráci než na príkazoch a kontrole“ (OECD, 1995: 29-75).

Ide však len o rámcové ciele, pričom v reforme sa očakáva oveľa konkrétnejšie, parametrizované stanovenie cieľov. Cieľom by malo byť vyriešenie určitého problému. O vymedzení problému, ktorý chceme v rámci reformy verejnej správy riešiť, však môžeme hovoriť až vtedy, keď vzniká prílišný nepomer medzi reálnym a žiaducim stavom v životných činnostiach významných sociálnych skupín. Rozvíjajúc ďalej toto východisko možno skonštatovať že:

- problém vzniká ak nie sú (dostatočne, pravidelne, kvalitne atď.) uspokojované spoločensky uznané potreby, týkajúce sa fungovania verejnej správy resp. niektorej jej súčasti;
- problém vzniká, keď je identifikovateľný stav, ktorý možno považovať za (dostatočné, pravidelné, kvalitné atď.) uspokojovanie týchto potrieb;
- problém vzniká, keď sú známe a dostupné (variantné) spôsoby prechodu od prvého uvedeného stavu k druhému, cieľovému stavu (Konečný 2021, s. 173).

Fomulovanie problému je súčasťou stanovenia správnej diagnózy, ktorá spolu s ďalšími faktormi je predpokladom úspešnosti reformy (Pomahač 2011, s. 238-240).

## 6.2 Vybrané aspekty reforiem verejnej správy

Ako je zrejmé z predchádzajúceho textu, určité aspekty sa vyskytujú v rôznych klasifikáciách a typológiách reforiem verejnej správy. Z toho možno usudzovať, že ide o kľúčové aspekty, určité uzlové body, s ktorými sa v rôznej miere môžeme stretávať vo všetkých alebo takmer všetkých reformách verejnej správy.

### 6.2.1 Rozsah verejnej správy

Kritika aktuálneho stavu verejnej správy sa často týka jej „prebujnelosti“, čo je možné chápať jednak ako neprimerané množstvo úradov a ďalších inštitúcií verejnej správy, jednak ako vysoký počet zamestnancov (úradníkov) v týchto úradoch a inštitúciách. Zmena tohto stavu pritom môže sledovať jednu či druhú líniu, ale aj obe línie súčasne či následne.

Predovšetkým sa rozvinula diskusia o **rozsahu verejnej moci**. Objavovali sa návrhy na obmedzenie právomocí štátu, ale aj ďalších subjektov verejnej správy. Začali sa presadzovať tendencie k rozsiahlej privatizácii, t.j. presunu aktivít a úloh priamo do privátneho sektora. Spočiatku sa privatizovali oblasti, kde išlo o výrobu a distribúciu, neskôr sa privatizácia rozšírila aj na také verejné statky, ako sú elektrická energia, plyn, telekomunikácie, prípadne verejná doprava (aj keď tieto



tendencie boli sprevádzané opatreniami na ochranu verejného záujmu prostredníctvom štátnych regulácií a posilňovanie konkurencnosti prostredia). Bola tu tiež snaha obmedziť moc štátnych monopolov v oblasti poskytovania služieb, ktoré ostali v zodpovednosti verejného sektora. Súkromné spoločnosti a neziskové organizácie na zmluvnom základe stále častejšie poskytujú miestne verejné služby od zberu odpadu po športové centrá, divadlá a domovy dôchodcov, často na základe výsledkov procesu verejného obstarávania. Aj súkromný kapitál vo forme akciových spoločností, spoločností s ručením obmedzeným a pod. sa podieľa na investíciách do verejných služieb.

Rozsiahle, aj keď všeobecne menej efektívne boli pokusy o zníženie daňového zaťaženia, a to tak v záujme zvýšenia konkurencieschopnosti súkromných podnikov, ako aj zvýšenia disponibilných príjmov obyvateľstva a **zníženia finančnej náročnosti verejnej správy**. Bolo to spojené aj s privatizáciou a zmluvným zabezpečovaním verejných služieb, keďže sa všeobecne predpokladalo, že konkurencia zvýši efektívnosť služieb a zníži výdavky verejných výdavkov.

Politika finančných reštrikcií sa dostala do rozporu s požiadavkami verejnosti na zachovanie či dokonca zväčšenie rozsahu verejných služieb a so zvyšovaním štandardov verejných služieb požadovaných jednak verejnou mienkou, jednak Európskou úniou v takých oblastiach, ako je ochrana životného prostredia, zamestnanosti, zdravia a bezpečnosti. Ekonomická recesia vyvolala potrebu zasahovania verejného sektora do zabezpečovania zamestnanosti, zatiaľ čo demografické zmeny zvýšili tlak na zdravotné a sociálne služby. Výsledkom bolo, že snaha o zníženie daní sa sústredila na priame dane – dane z osobných príjmov a príjmov spoločností. V praxi bolo takéto zníženie často kompenzované zvyšovaním povinného sociálneho poistenia alebo nepriamych daní (DPH, spotrebné dane). Takéto prerozdelenie malo nepriaznivý dopad na príjmy miestnych samospráv, ktoré majú skôr príjem z priamych ako z nepriamych daní.

Heinz Metzen charakterizoval uplatnenie princípov štíhleho manažmentu - o ktorom sme sa už zmienili v predchádzajúcich kapitolách - vo verejnej správe prostredníctvom matrice problémov,

□ Problémom je zlé riadenie štátu, ktoré sa prejavuje ako

- prázdna štátna pokladnica,
- neefektívna organizácia práce,
- nízka kvalita služieb,
- oneskorene reagujúca kontrola,
- nemenná rigidita,
- gigantické plytvanie.

□ Príčinou je byrokratický centralizmus, ktorý sa prejavuje ako:

- vplyv stavovských, odborných a sociálnych štruktúr,
- prebujenelá („barokové“) hierarchie a mechanizmy nadriadenosti a podriadenosti,
- fragmentácia úloh a labyrint pracovných procesov,
- demarkačné, deliace a dedené myslenie,
- centralizovaná zodpovednosť,
- viac vonkajšej ako vlastnej vnútornej kontroly,
- odmeňovanie, ktoré nie je v súlade s výkonom,
- ochranárska štruktúra riadenia,
- „pozitívne“ uplatňovanie noriem,
- prioritu má rozhodovanie na základe postavenia.

□ Riešením je štíhly verejný manažment, ktorý znamená

- decentralizované a na občanov orientované štátne inštitúcie,
- ekonomicky udržateľné úradné a operatívne riadenie,
- efektívna, na zákazníka orientovaná, flexibilná organizáciu procesov,
- integrovanú štruktúru zodpovednosti aj na najnižšej úrovni,
- zmysluplnú, na princípoch založenú samosprávu,
- zodpovednú spoluprácu,

- otvorený informačný komfort, ktorý podporuje učenie,
- proaktívnu kultúru zmien a zlepšovania,
- výkon s pridanou hodnotou, ktorý má prioritu.

□ Výsledkom potom kompetentný výkon vo verejnom záujme, ktorý sa prejavuje ako:

- kvalita služieb orientovaná na občana, zákazníka a trh,
- funkčne vhodné procesné štruktúry,
- sociálna štruktúra zameraná na hodnotu,
- rezervy udržateľného výkonu (Metzen 1994, s. 16).

Štíhly štát teda nezužuje ani úlohy ani kompetencie verejnej správy, ale rozvíja koncepcie, ktoré majú umožniť efektívnejšiu administratívu, vysokú výkonnosť a lepšie plnenie úloh v rámci existujúcich kompetencií. K takýmto koncepčným nástrojom patria napríklad

□ z hľadiska znižovania počtu a zjednodušovania štruktúry orgánov verejnej správy

- procesy integrácie orgánov štátnej správy (od špecializovanej štátnej správy k štátnej správe integrovanej),
- procesy reorganizácie orgánov štátnej správy (od od horizontálneho rezortného prístupu v ich budovaní ku kombinácii horizontálnej a vertikálnej štruktúry spájaním prierezových činností)
- procesy dekoncentrácie (vrátane vytvárania výkonných profesionálnych agentúr)
- transformácia štátnych rozpočtových organizácií na organizácie príspevkové a tie následne na neziskové organizácie, poskytujúce v určenom rozsahu služby vo verejnom záujme (*contracting-out*)

□ z hľadiska znižovania počtu administratívnych pracovníkov

- deregulácia ako prístup, ktorý má za úlohu zmenšiť dohľad štátu predovšetkým v oblastiach, v ktorých sa uplatňuje princíp verejného záujmu. zmenšovanie objemu štátom riadených procesov
- správne reformy
- e-government (Homburg 2018).

P. Richter zosumarizoval rôzne argumenty početných autorov, smerujúce k zmene počtu ministerstiev ale aj iných orgánov verejnej správy do troch skupín, podľa toho, či ich východiskom sú zmeny v celkovom makroprostredí, obklopujúcom verejnú správu, alebo v mikroprostredí záujmov (najmä politických) alebo v kontexte zmien organizačných paradigiem:

1. Viacerí autori implicitne alebo explicitne poukázali na to, že je to pokus o vytvorenie dostatočného súladu medzi oblasťami pôsobnosti správnych orgánov na jednej strane a problémovými oblasťami ich prostredia na strane druhej. Meniace sa prostredie verejnej moci je dôsledkom meniacich sa podmienok prostredia a to, že sa počet správnych orgánov v priebehu storočí rozrástol, je predovšetkým výsledkom technologického a sociálneho vývoja, ktorý viedol k diferencovanejšiemu a a čoraz zložitejšiemu prostrediu. Akokoľvek dôležité sú tieto exogénne faktory pre pochopenie vývoja makroorganizácie, ako jediný vysvetľujúci faktor by boli neúplné, pretože nové úlohy nemusia automaticky viesť k vytvoreniu nového orgánu. Nemôže to ani vysvetliť, prečo orgány stále existujú, aj keď dôvody ich aj keď dôvody ich vzniku už neexistujú. V tomto ohľade okrem vysvetľujúcich faktorov na makroúrovni zohrávajú úlohu aj príčiny, ktoré možno nájsť na mikroúrovni. V tejto súvislosti nakoniec prichádza do úvahy kombinácia záujmových a organizačných vysvetľujúcich prístupov.

2. Prístupy, vysvetľujúce početnosť ministerstiev na základe (politických) záujmov zdôrazňujú úlohu získavania a udržiavania moci pri formovaní prostredia verejnej moci. Administratíva nevzniká preto, aby bola efektívna: vzniká z politiky a jej dizajn odráža záujmy, stratégie a kompromisy tých, ktorí vykonávajú politickú moc. Podľa tohto výkladu je zriadenie ministerstiev pokusom politických aktérov o trvalú inštitucionalizáciu svojich (mocenských) záujmov. Klasickým príkladom je vytváranie osobitných štátnych orgánov v oblasti ochrany životného prostredia zo strany ekologicky orientovaných politikov. Vývoj počtu úradov je potom závislý od prevládajúcich mocenských konštelácií a z tohto pohľadu sú zmeny vlád aj jedným z dôvodov zániku úradov zriadených za predchádzajúcich vlád. Okrem toho existujú priame ideologické preferencie jednot-

livých strán zodpovedných za formovanie zodpovedných za formovanie orgánov verejnej správy: politickí aktéri, ktorí preferujú nízku účasť štátu v hospodárskej politike, sú oveľa otvorenejší zrušení orgánov verejnej moci práve z tohto dôvodu. Zachovanie politickej moci je v hre aj vtedy, keď zriadenie orgánov slúži na odstránenie nepríjemných a politicky citlivých úloh z bezprostrednej sféry zodpovednosti politického centra s cieľom ochrany záujmov v zmysle vyhýbania sa možným obvineniam, odchýleniu zodpovednosti a pod. Ďalším politickým argumentom je, že authority sú zriaďujú s cieľom zabezpečiť politickým aktérom pozície prostredníctvom „politických trafik“. Mocenské záujmy však existujú nielen medzi politikmi, ale aj medzi byrokratmi: medzi ich záujmy patrí maximalizácia rozpočtu ich úradu. Počet administratívnych pracovníkov môže rásť, aj keď počet prípadov, ktoré trba vybaviť, klesá. Egoizmus byrokratov sa prejavuje nielen v peňažnej maximalizácii rozpočtu, ale vo vytváraní byrokratických štruktúr podľa ich vlastných preferencií, ktoré sú determinované aj vnútornými motiváciami. Toto správanie môže podporovať vznik tzv. nezávislých úradov, pretože sa to približuje preferenciám byrokratov.

3. Vysvetľovať vznik a rušenie orgánov verejnej moci len kombináciou spoločenského vývoja na makroúrovni a politických faktorov na mikroúrovni by znamenalo ignorovať organizačné hľadisko pri vytváraní štruktúry ministerstiev. V dôsledku toho sa pri hľadaní vysvetľujúcich faktorov prechádza od čisto od čisto politologických alebo ekonomických prístupov k organizačným a manažérskym teóriám. Z tohto hľadiska orgány vznikajú, pretože je to účelné, a zanikajú, len čo to prestane byť účelné. V podnikateľskej sfére je to jasné: vnútorné organizačné náklady sa okrem iného zväčšujú s veľkosťou firmy. Mnohé zmeny štruktúry a počtu verejných orgánov sa teda uskutočnili práve s odkazom na nevýhody veľkých byrokratických monolitov, ktoré sú nepružné a neefektívne už kvôli svojej veľkosti. V tomto zmysle môže byť zmena počtu úradov dôsledkom analýz nákladov a prínosov, ktoré zasa môžu byť spôsobené technologickým vývojom alebo môže byť aj dôsledkom zrejmého organizačného zlyhania (u nás napríklad zánik Úradu pre štátnu službu). Po súdenie zrušenia alebo vytvorenia orgánu verejnej moci môže byť aj výsledkom prehodnotenia výhod a nevýhod rozdelenia orgánu verejnej moci bez toho, aby muselo dôjsť k výslovnému organizačnému zlyhaniu. S ohľadom na konsolidáciu alebo fragmentáciu administratívneho prostredia sa teda vyskytli prístupy „väčšie je lepšie“ aj „malé je krásne“. Tieto rôzne perspektívy majú svoj pôvod v klasickom weberovskom prístupe k byrokracii, či v koncepciách „starého verejného manažmentu“ na jednej strane a v teórii verejnej voľby „nového verejného manažmentu“ na strane druhej. Kým podľa starej doktríny sa veľké administratívne jednotky považovali za záruku efektívnej a hospodárnej správy vďaka úsporám z rozsahu a koordinačným výhodám, v 80. rokoch 20. storočia sa to zmenilo a veľké úrady sa teraz spájali s neefektívnosťou a zotrvačnosťou. V tomto ohľade existujú dobré dôvody na to, aby vláda uprednostňovala tak odčlenenie orgánov, ako aj ich zlúčenie. Ich prioritizácia závisí od aktuálne prevládajúceho ducha doby (Richter 2016, s. 237-240).

P. Richter v tejto súvislosti tiež upozorňuje, že z hľadiska konsolidácie alebo fragmentácie orgánov verejnej správy treba rozlišovať medzi dvoma mechanizmami, ktoré vyplývajú z logiky samotnej makroorganizácie. Na jednej strane môže dôjsť k novému vytvoreniu alebo zrušeniu orgánu bez toho, aby to malo vplyv na veľkosť ostatných orgánov v makrosystéme; napríklad ak sa orgán založí s novými zdrojmi a novými zamestnancami v novej oblasti činnosti alebo sa zruší: v týchto prípadoch hovoriť o „zrode“ alebo „zániku“. Rozhodujúce je, že v týchto prípadoch do makroorganizácie správy pribúdajú alebo z nej odchádzajú nové zdroje (podmienky). V čistej podobe sa však s týmito modelmi stretávame len zriedkavo. Pri nezmenených ostatných podmienkach meniacej sa makroorganizácie však môže dôjsť k zmene počtu úradov len rozdelením alebo zlúčením úradov. Zvláštnosťou je, že veľkosť právomocí zostávajúcich úradov sa v tomto prípade lineárne zvyšuje alebo znižuje v takom rozsahu, v akom sa zvyšuje alebo znižuje veľkosť novozaložených alebo zrušených úradov. Ak má určitý súbor úloh vykonávať 100 zamestnancov, môže to byť makroorganizačne vykonané v jednom orgáne so 100 zamestnancami, v dvoch orgánoch s 50 zamestnancami, v troch orgánoch s 33 zamestnancami atď. Možno preto považovať za makroorganizačný zákon, že konsolidácia administratívnej

štruktúry pri zachovaní všetkých ostatných podmienok vždy vedie k tomu, že orgány, ktoré potom plnia úlohy, musí byť o to väčšie. Počet orgánov a veľkosť jednotlivých orgánov sú potom dve strany tej istej mince a v tomto kontexte môžeme hovoriť o „manželstve“ a „rozvode“ týchto orgánov, teda o ich spájaní a delení, ako to vidíme aj v prehľadnej tabuľke:

Tab. 4 Mechanizmy konsolidácie a fragmentácie orgánov verejnej správy

zdroje v makrosystéme	vývoj počtu úradov				
	nekonštantný	zrodenie	nárast	úmrtie	Pokles
			početnosť úradov ↑		početnosť úradov ↓
	konštantný	rozvod	veľkosť úradov ○		veľkosť úradov ○
			početnosť úradov ↑	manželstvo	početnosť úradov ↑
			veľkosť úradov ↓		veľkosť úradov ↑

Zdroj: Richter 2016, s. 236

#### 6.2.2 Centralizácia a decentralizácia, koncentrácia a dekoncentrácia verejnej správy

Štyri vyššie uvedené pojmy charakterizujú vertikálnu dimenziu usporiadania verejnej správy, zjednodušene povedané, či sa verejná moc uplatňuje skôr na centrálnej úrovni verejnej moci alebo na jej nižších úrovniach: procesy presunu uplatňovania tejto moci zhora nadol majú štandardnú predponu de-.

**Centralizáciou** sa pritom rozumie stav alebo proces formovania vzťahov v rámci hierarchických mocenských štruktúr. V právnom chápaní sa za zdroj všetkej verejnej moci na svojom území tradične považuje štát a typické je aj sústredenie výkonu verejnej správy do riadiacej moci štátu (Kopecký 2021, s. 77). Centralizované štruktúry sa vyznačujú práve prítomnosťou hierarchickej závislosti, ktorá pozostáva z dvoch prvkov. Prvým je služobná závislosť, čo znamená možnosť vydávania príkazov z vyššej úrovne na nižšiu, druhým je personálna závislosť týkajúca sa personálnej politiky vrátane prepúšťania, prijímania do zamestnania, odmeňovania a sankcionovania. Krajný model centralizovaného systému verejnej správy „korešponduje s rigidnou sústavou štátnej správy vylučujúci *ex definitione* územnú a záujmovú samosprávu ako prvky odporujúce hierarchickej štruktúre výstavby štátnej správy. V centralizovanom systéme verejnej správy rozhoduje o všetkých otázkach štátne centrum (vláda, ministerstvá, prípadne iné ústredné orgány) tým, že si rozhodovanie o nich vyhradili alebo prisvojili, alebo tým, že do právomoci nižších orgánov ingeruje vydávaním vnútorných predpisov, individuálnych príkazov nadriadených podriadeným, ktorých plnenie zabezpečuje služobným dozorom“ (Hendrych a kol, 2014, s. 119). Aj Jong S. Jun (2006, s. 5) píše že „keďže autorita a moc sa nachádzajú na vrchole organizačných stupňov, vedúci pracovníci a manažéri často prijímajú dôležité rozhodnutia bez toho, aby ich konzultovali s ľuďmi pod nimi. Moc je pre vedúcich pracovníkov a manažérov nevyhnutná pri udržiavaní byrokracie: je to prostriedok kontroly správania jej členov. Z hľadiska byrokracie musí byť moc vykonávaná takto, aby sa dosiahli stanovené ciele“.

Centralizácia je jedným z možných typov vertikálneho vzťahu, kde sa ako kategorizačné kritérium používa miera závislosti/nezávislosti vyjadrená ako kontinuum: krajnými situáciami sú absolútna absencia závislosti, resp. absolútna závislosť. Vzhľadom na uvedené skutočnosti centralizácia nie je opakom decentralizácie, ale len odlišným typom vzťahu. V podmienkach demokratického právneho štátu je centralizácia najčastejšie uplatňuje v situáciách, keď koncentrácia potenciálnych prináša viditeľné výhody: centralizované systémy profitujú z kumulácie potenciálu. Problémom centralizácie je veľkosť dopadu dôsledkov chybných rozhodnutí, ktoré sa rozširujú na celú podriadenú štruktúru. Okrem toho centralizácia výrazne znižuje vynaliezavosť a tvorivosť a zbavuje podriadené úrovne značnej zodpovednosti a obmedzuje ich konkurenciu (Popławski 2018).

Za centralizáciu však podľa niektorých autorov možno považovať aj „prenos úloh z neštátnych subjektov na štát“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 15).

**Decentralizácia** spočíva v relatívnej autonómii a nezávislosti niektorých orgánov verejnej správy od iných orgánov. Decentralizácia sa prejavuje v jasnom vymedzení jednotlivých kategórií orgánov z hľadiska ich nezávislosti a samostatnosti. V decentralizovanom systéme neexistuje hierarchická podriadenosť, alebo osobná závislosť. Orgán nie je viazaný pokynmi úradnými príkazmi a personálne obsadenie spravidla nezávisí od dozorného orgánu. Kontrola činnosti orgánu má formu následnej kontroly. Autonómia orgánu znamená nielen nezávislý výkon úloh a kompetencií, ale aj prevzatie zodpovednosti za ich výkon. Decentralizácia znamená prenos moci z jedného subjektu verejnej moci na iný, spravidla zo štátnej správy na samosprávu, najmä na územnú samosprávu, ale aj na verejnoprávne inštitúcie a ostatné subjekty (new public management a iné formy zverovania výkonu verejnej moci tým subjektom, ktoré ho dokážu najviac priblížiť občanovi – klientovi za najvýhodnejších, najekonomickejších podmienok a pod.)<sup>189</sup> „Decentralizácia splýva s pojmom samospráva v právnom zmysle“ (Kopecký 2021, s. 77), rozumie sa ňou „prenos úloh zo štátu na neštátne subjekty, ktoré ich vykonávajú ako samosprávnú pôsobnosť vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, financované sú z vlastných zdrojov,“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 15).

D. Klimovský (2008, s. 197, 200) charakterizuje tieto reformné procesy nasledovne:

□ centralizácia znamená, že tvorba politiky (vo svojom rozsahu i obsahu) podlieha iba rozhodnutiam politicko-administratívneho centra;

□ decentralizácia obhajuje dôležitosť existencie viacerých subcentier, či dokonca mnohých politicko-administratívnych jednotiek (napríklad obcí či regiónov), ktorým sú priznané určité právomoci, a ktoré sa spolupodieľajú na tvorbe politiky i na výkone administratívy, pričom sa rozlišuje

- decentralizácia politická, ktorá znamená presun rozhodovacej právomoci občanom alebo ich voleným reprezentantom na nižšie úrovne politiky;
- decentralizácia územná, ktorá je spojená s realizáciou regionálnej či komunálnej politiky na určitom presne špecifikovanom teritóriu; práve táto forma decentralizácie v konečnom dôsledku určuje, aké charakteristiky dané teritórium má;
- decentralizácia trhová pomáha vytvárať také podmienky, ktoré umožňujú producentom výrobkov a služieb identifikovať tovarové preferencie jednotlivcov či komunít vzhľadom na miestne podmienky a špecifiká a podľa toho upravovať ich produkciu;
- decentralizácia administratívna, zameraná na distribúciu právomoci a s ňou spojených funkcií, a to tak v hierarchickom, ako aj vo funkčnom poňatí; najčastejšie je spojená s politickou decentralizáciou, no výnimkou nie je ani jej prepojenie s územnou decentralizáciou<sup>190</sup>.

**Koncentrácia** znamená, že existujú také právomoci, ktorých výkon si politicko-administratívne centrum nemôže dovoliť presunúť na nižšie jednotky (bez ohľadu na to, či ide o jemu

<sup>189</sup> Teória verejných financií hovorí, že rozhodovacie procesy by mali prebiehať na čo najnižšej úrovni verejnej správy. Decentralizácia rozhodovacích procesov zvyšuje možnosť účasti miestneho obyvateľstva a miestnych inštitúcií na rozvoji. Fiskálny federalizmus prispieva k efektívnejšiemu poskytovaniu služieb tým, že výdavky viac zodpovedajú miestnym prioritám a preferenciám.

<sup>190</sup> V rámci takejto širokej skupiny procesov klasifikovaných ako decentralizácia navrhujú D.A. Rondinelli, J.R. Nellis a S.G. Cheema typologizáciu podľa formy a typu. Kritérium formy sa týka cieľov decentralizácie. Tu rozlišujú medzi decentralizáciou

(1) administratívnu, ktorá znamená odobratie niektorých úloh a kompetencií centrálnej vláde a ich presun na nižšie úrovne vládnych štruktúr,

(2) politickú, ktorá predstavuje zvýšenie právomocí občanov prostredníctvom zvýšenia úrovne ich účasti na tvorbe verejných politík a presun moci (kompetencií) na miestne jednotky verejnej správy, ako aj presun moci na ústavné federácie a autonómie, ako aj sloboda združovania občanov do inštitúcií, ktoré zabezpečujú spoločensky prospešné a potrebné statky,

(3) fiškálnu, ktorá zahŕňa rozdelenie verejných príjmov na všetky úrovne verejnej správy, ako aj právne nástroje smerujúce na nižšie úrovne s cieľom formovať tamojšiu fiškálnu politiku a právne nástroje na zaručenie finančnej autonómie,

(4) ekonomickú, ktorá znamená liberalizáciu trhu, dereguláciu a privatizáciu štátnych podnikov a verejno-súkromné partnerstvá (Rondinelli - Nellis - Cheema, 1983).

priamo podriadené jednotky alebo relatívne autonómne jednotky). Koncentrácia sa však nemusí týkať len vertikálnych vzťahov, ale všeobecne o situácii, keď verejnú správu vykonáva jediný orgán, sústredujúci v sebe viacero úloh (Kopecký 2021, s. 77). Vtedy môžeme hovoriť aj o integrácii.

**Dekoncentrácia** zvažuje možnosť existencie takých právomocí, ktorých povaha dovoľuje politicko-administratívne centru v rámci tvorby politiky i výkonu administratívy presunúť ich výkon na nižšie, jemu podriadené jednotky. „Dekoncentrácia predstavuje presun právomocí na nižšie úrovne patriace do jurisdikčnej právomoci politicko-administratívneho centra. Vo svojej podstate ide o to, aby boli kľúčové úlohy a prijímanie na nich naviazaných riešení zachované na centrálnej úrovni, no zároveň aby sa dosiahol stav, pri ktorom za implementáciu prijatých riešení zodpovedajú vládne dekoncentráty, teda nižšie politicko-administratívne jednotky priamo podriadené centrálnej vláde, ktoré majú bezprostrednejšiu možnosť poznať miestne pomery a potreby. Pri určitej miere zovšeobecnenia možno potom dekoncentráciu definovať ako situáciu, v rámci ktorej centrálna vláda nesie plnú politickú zodpovednosť, no jednotlivé kroky príslušných politik realizujú rôzne politicko-administratívne jednotky štátneho charakteru, ktoré sú priamo podriadené centrálnej vláde a táto ich následne v plnom rozsahu kontroluje“ (Klimovský 2008, s. 200-201).

Aj dekoncentrácia môže mať nielen vertikálny ale aj horizontálny rozmer (Hašanová - Durdor 2021, s. 16), keď ide o rozdelenie pôsobnosti jedného orgánu verejnej správy medzi viacero vecne špecializovaných orgánov. Vtedy hovoríme aj o špecializácii, ktorá môže mať niekedy aj charakter rezortizmu.

Výhody, ktoré ponúka dekoncentrácia, sú sčasti podobné tým, ktoré sa spájajú s decentralizáciou: opatrenia založené na hlbšej znalosti miestnych osobitostí a klientely; rozhodnutia lepšie prispôbené miestnym podmienkam a prijímané rýchlejšie; štátom podporované zapojenie a spolupráca zo strany miestnych aktérov. Na druhej strane môže dekoncentrácia viesť aj k zníženiu jednotnosti, oslabeniu kontroly a obchádzaniu niektorých otázok, pričom jednotkami v hierarchii, ktoré sa snažia preniesť zodpovednosť jedna na druhú (Divay 2012).<sup>191</sup>

Možno teda rozlišovať koncentráciu i dekoncentráciu horizontálnu aj vertikálnu. „Horizontálna koncentrácia znamená sústredenie všetkých úloh správy na rovnakej úrovni do jedného úradu, zatiaľ čo horizontálna dekoncentrácia sa prejavuje opačne - rozdelením do viacerých úradov na rovnakej úrovni. Vertikálna koncentrácia alebo dekoncentrácia spočíva v takom rozdelení pôsobnosti medzi vyšším a nižším stupňom ..., ktoré predstavuje buď sústredenie pôsobnosti do úradu na vyššom stupni, alebo naopak jej delegovanie na úrad nižšej úrovne.

Pokiaľ ide o vertikálnu koncentráciu a centralizáciu, nie je medzi nimi podstatný rozdiel. To však neplatí o vertikálnej dekoncentracii a decentralizácii. Z hľadiska výstavby verejnej správy má rozlišovanie vertikálnej dekoncentracie a decentralizácie mimoriadny význam, Voľbou medzi nimi sa rozhoduje o prípustnosti a formách ingerencie do činnosti nižších úradov v rámci jedného organizačného systému a do činnosti orgánov iných nositeľov verejnej správy zo strany štátu“ (Hendrych a kol. 2014, s. 120), napr. do činnosti samosprávy.

Stretávame sa ešte aj s pojmom **devolúcia**, čo je pôvodne označenie pre teóriu postupného zániku zložitosti organizmov. V právnej teórii sa niekedy spája s prenosom kompetencií na nižšie organizačné jednotky alebo na označenie prenesenia pôsobnosti - na žiadosť strany - riešiť vec z jedného správneho orgánu na iný, zvyčajne nadriadený orgán<sup>192</sup>. V praxi verejnej správy je cha-

<sup>191</sup> Určitý zmätok môže spôsobovať skutočnosť, že v anglicky písanej literatúre sa dekoncentrácia často prezentuje ako podkategória administratívnej decentralizácie. Je však potrebné mať na pamäti, že tento druhý termín sa vzťahuje skôr na prenos kompetencií centrálnemu subjektu na periférne orgány s vlastnou právnou subjektivitou než na orgány, ktoré sú mu podriadené. Možnosť zámeny sa zvyšuje tým, že dekoncentrácia a decentralizácia môžu prebiehať súčasne a vzájomne sa ovplyvňovať spôsobmi, ktoré sa bránia jasnej definícii. Vzhľadom na to sa všeobecne uznáva, že v zásade by sa tieto dva procesy mali realizovať súčasne, aby sa mohli vzájomne posilňovať.

<sup>192</sup> Devolúcia (spolu s atrakciou, extenziou, prerogáciou a avokáciou) je považovaná v správnom práve za jednu z foriem zmeny kompetencie vykonávateľa: je to „automatický prechod kompetencie na nadriadený správny orgán

rakterizovaná špecificky. Ide o špecifický druh prenosu moci z centrálnej moci na jej podriadené regionálne inštitúcie. Orgány vytvorené v dôsledku devolúcie tvoria medzistupeň medzi ústrednou a miestnou správou. Devolúcia sa od federalizmu líši tým, že hoci územná pôsobnosť môže byť podobná, orgány vytvorené v dôsledku devolúcie nie sú suverénne - ich povinnosti a kompetencie sú odvodené od ústredného orgánu a určené ním. Vo federálnom štáte existuje jasné rozdelenie kompetencií medzi federáciou a jej zložkami, ktoré je spojené s odovzdaním nižšej úrovne suverénnej moci v rámci jasne vymedzeného rozsahu. V prípade devolúcie neexistuje stabilné delegovanie alebo rozdelenie suverénnej moci. Na rozdiel od dekoncentrácie (na ktorú sa devolúcia podobá viac ako na decentralizáciu), môže centrálny orgán devolučne vytvoreným orgánom ich pôsobnosť znovu odňať (Otto 2020)<sup>193</sup>.

Stretávame sa tu aj s pojmom **delegácia, delegovanie**, ktorý všeobecne znamená poverenie niekoho zastupovaním v určitej veci. Pri delegovaní všeobecne treba dodržiavať určité zásady a princípy, ktoré sa však v kontexte verejnej správy líšia charakterom, obsahom a rozsahom delegovaných kompetencií, ktoré sa líšia práve podľa toho, či ide o decentralizáciu alebo o dekoncentráciu. Niektorí autori preto delegáciu chápú ako „prenos úloh zo štátu na neštátne subjekty, ktoré ich vykonávajú ako prenesený výkon štátnej správy, v záujme štátu, na výkon týchto úloh sú financované zo štátneho rozpočtu a kontrolované štátom. Zodpovednosť za výkon verejnej správy nesie štát“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 15).

Kľúčovou otázkou sa potom stáva riešenie proporcie, resp. vzájomného pomeru centralizačných resp. decentralizačných tendencií pri riešení výberu modelu verejnej správy, pričom môžeme rozlišovať:

- striktne centralizovaný model predpokladá existenciu kompetenčne silného politicko-administratívneho centra s kompetenciami týkajúcimi sa všetkých (alebo takmer všetkých) sfér spoločenského života, pričom funkcie politicko-administratívnych organizačných jednotiek na nižších úrovniach považuje za druhoradé (politicko-administratívne centrum plánuje a priamo riadi i kontroluje fungovanie a aktivity organizačných jednotiek pôsobiach na nižších úrovniach);
- štandardný (klasický) model vychádzajúci z teoretického lineárnej proporcionality, ktorá znamená, že čím vyššiu pozíciu zastáva príslušná politicko-administratívna organizačná jednotka, tým viac kompetencií zabezpečuje a naopak, na čím nižšej pozícii sa takáto jednotka nachádza, tým menším rozsahom kompetencií disponuje
- rovnovážny model – stanovuje približne rovnocenný rozsah kompetencií pre jednotlivé úrovne, no zároveň akceptuje podmienku nelineárnej proporcionality, podľa ktorej so vzrastajúcou úrovňou klesá počet príslušných politicko-administratívnych jednotiek, pričom platí, že centrum si ponecháva kompetencie najvyššej dôležitosti a jednotkám stojacim na nižších úrovniach postupuje tie kompetencie, ktoré považuje za menej dôležité);
- striktne decentralizovaný model – predstavuje situáciu, pri ktorej si politicko-administratívna organizačná jednotka stojaca na najvyššej úrovni ponecháva iba najnevyhnutnejší rozsah kompetencií (zvyčajne ide o strategické kompetencie s potenciálnym celoštátnym dopadom) a všetky ostatné kompetencie priznáva organizačným jednotkám stojacim na nižších úrovniach (Klimovský 2008, s. 201-202).

Tieto procesy je pritom potrebné vnímať - ako upozorňuje P. Richter - tak v teritoriálnej

---

priamo zo zákona (*ex lege*), kedy sa nevyžaduje osobitný prejav vôle orgánu, na ktorý kompetencia prechádza“ (Hašanová - Dudor 2021, s. 27).

<sup>193</sup> Devolúcia je špecifický proces decentralizácie v Spojenom kráľovstve, ktorý zahŕňa presun funkcií, ktoré predtým vykonávali ministri a parlament Spojeného kráľovstva, na podriadený, geograficky volený orgán. Devolučná reforma zaviedla priamo volené regionálne parlamenty v Škótsku, Walese a Severnom Írsku. Je to proces určitej limitovanej decentralizácie a dekoncentrácie moci. Je to dynamický proces, a nie nemenný a nepružný. Podstatou devolúcie je, že moc sa v tomto procese skôr zveruje, ako odovzdáva, keďže suverénny parlament Spojeného kráľovstva sa v konečnom dôsledku svojej moci nevzdáva. Ide o delegovanie moci centrálnej vlády bez toho, aby sa vzdala svojej suverenity. Umožňuje právo kedykoľvek odvolať právomoci delegované decentralizáciou na regionálny parlament.

ako aj vo funkčnej dimenzii:

Pokiaľ ide o **územný rozmer**, treba rozlišovať dva smery argumentácie v závislosti od toho, či sa argumentácia týka veľkosti populácie alebo územia. Zatiaľ čo úspory z rozsahu sa zameriavajú na počet obyvateľov orgánu, ktorý sa má pokryť, priestorové účinky sa zameriavajú na meniacu sa plochu teritoria územnej pôsobnosti orgánu. Podľa prvého prístupu vedie územná konsolidácia k úsporám z rozsahu. Je to preto, že väčšia územná zodpovednosť orgánu vedie k vyššiemu počtu prípadov na jednu úlohu a vyšší počet prípadov zase znamená viac zamestnancov, čo umožňuje väčšiu delbu práce pri vykonávaní úloh, ako aj efekt krivky učenia sa prostredníctvom vyššej miery opakovania v rámci orgánu. Okrem toho sa má zvýšiť efektívnosť vstupov a výstupov prostredníctvom poklesu fixných nákladov. Napriek tomu je nesporné, že úspory z rozsahu sa nedajú reprodukovať ľubovoľne, t. j. nad určitou veľkosťou sa čoraz častejšie objavuje nehopodárnosť (dosiahnutie kapacitných limitov s fixnými nákladmi, rastúce koordinačné náklady pri väčších jednotkách). Špecializácia na úlohy vo väčších jednotkách môže byť spojená aj s nevýhodami, pretože môže viesť k zúženiu pohľadu, monotónnosti a nevyužívaniu iných schopností zamestnancov. Teória úspor z rozsahu sa objavila už v diele Adama Smitha Bohatstvo národov a neskôr sa odrazila aj v diskusii o efektoch centralizácie alebo decentralizácie vo verejnej správe. Zohráva ústrednú úlohu pri reformných opatreniach v makroorganizácii verejnej správy, pričom sa zameriava na úspory z rozsahu a prostredníctvom nich na konsolidáciu administratívnej štruktúry. Priestorové účinky sa priamo vzťahujú na priestorový rozsah, územnú pôsobnosť orgánu, takže je tu dôležité územie, na ktoré sa má vzťahovať. Z tohto hľadiska má územne rozdrobená správa výhodu v tom, že sa znižuje úsilie na prekonanie vzdialenosti pre jednotlivé orgány. To môže mať pozitívny vplyv na výkon správy, najmä ak pri rozhodovaní zohrávajú nezanedbateľnú úlohu regionálne špecifické okolnosti. V dôsledku územnej špecializácie je totiž príslušný orgán častejšie konfrontovaný s príslušnými miestnymi konšteláciami, čo môže viesť k efektu krivky učenia sa v dôsledku zvýšenia miery opakovania. V tejto súvislosti sa často naznačuje, že decentralizovaný prístup k informáciám je lepšie rozvinutý na miestnej úrovni a že informačné výhody vznikajú automaticky ako vedľajší produkt fyzickej prítomnosti na mieste. Na rozdiel od úspor z rozsahu, ktoré - aspoň do určitej miery - argumentujú v prospech územnej konsolidácie, priestorové efekty často tvoria odôvodnenie územnej fragmentácie. Najmä rozpúšťanie stredných a vyšších stupňov štruktúry orgánov verejnej správy v priebehu reforiem bolo často odôvodňované tým, že ich úlohy boli lepšie umiestnené na nižšej úrovni. Takto sa však odôvodňuje aj zriaďovanie dislokovaných pobočiek. Protiargument je, že územná rozdrobenosť sťažuje jednotné plnenie úloh, keďže počet orgánov sa zvyšuje a tým ešte viac narastá tendencia ich ďalšieho drobenia do ďalších lokalít. Pritom územná konsolidácia zlepšuje aj cezhraničnú perspektívu riešenia problémov.

Pokiaľ ide o **funkčnú dimenziu**, diskusia o účinkoch rôznych organizačných modelov je v podstate spojená s úvahami o koordinačnej schopnosti vlády alebo administratívnej činnosti vzhľadom na rozmanitosť úloh. Zlučovanie orgánov alebo integrácia viacerých úloh do spoločného útvaru je v tomto ohľade najradikálnejšou formou podpory koordinácie vo verejnom sektore prostredníctvom hierarchického súboru nástrojov. Na rozdiel od územnej dimenzie sa zmeny na funkčnej dimenzii vždy uskutočňujú medzi rôznymi administratívnymi odvetviami bez toho, aby spočiatku ovplyvnili množstvo alebo počet prípadov. Výhody vzájomného prepojenia existujú, len čo vzniknú pozitívne účinky zo spojeného vykonávania viacerých úloh. Napríklad lepšia schopnosť koordinácie a spolupráce sa považuje za významnú výhodu spojenia úloh do jedného orgánu v dôsledku výslednej horizontálnej integrácie úloh týkajúcich sa jednej oblasti v jednej administratívnej jednotke. K zvýšeniu výkonnosti vedú predovšetkým dva procesy. Na jednej strane „zlúčenie“ rôznych úloh v jednej administratívnej jednotke umožňuje optimalizovať rozhodovanie prostredníctvom koordinačnej činnosti, pretože rôzne oddelenia prenášajú svoje odborné znalosti na iné úrady prostredníctvom „prelievania znalostí“. Koordinácia však môže tiež - a to je druhý proces - viesť k holistickým rozhodnutiam a harmonickjším predpisom v rámci jednotlivých útvarov v tom zmysle, že rozhodovanie, ktoré je bez rozporov a integrovanejšie, sa uskutočňuje prostredníctvom vyrovnávania záujmov, ktoré majú tendenciu si navzájom odporovať. To však pred-



pokladá, že nedochádza len k presmerovaniu konfliktov medzi jednotlivými úradmi na spory v rámci úradov. Proces celostnej optimalizácie rozhodnutí vedie aj k tomu, že nedochádza k úzko špecializovanej identifikácii zamestnancov s čiastkovými úlohami. Ekonomické synergie v dôsledku úspor z rozsahu pôsobnosti vyplývajú z úspory zdrojov na strane vstupov. Klasicky sa to dosahuje prostredníctvom využívania spoločných zdrojov (nehnutelnosti, IT atď.). Podobne ako v prípade úspor z rozsahu, úspory vstupných zdrojov vyplývajú aj v tomto prípade z klesajúcich priemerných nákladov, keďže fixné náklady sú rozložené na väčšie množstvo produkcie (fixné náklady). rozložené na väčšie množstvo produkcie (degresia fixných nákladov).

Rovnako ako úspory z rozsahu majú svoje limity. Ak sa riešia nedostatky takéhoto spájania úloh, treba spomenúť vnútorné administratívne problémy, ktoré vznikajú s rastúcou veľkosťou organizácie, pretože sa prejavujú v pomalšom rozhodovacom procese v dôsledku zvyšovania hierarchických úrovní alebo dlhších úradných kanálov, prípadne v čoraz väčšom vzd'áľovaní sa jednotlivých administratívnych úradov. Ďalší argument vidí zníženie výkonnosti v dôsledku existencie nešpecializovaného manažmentu v multifunkčných útvaroch, pretože v dôsledku množstva rôznych oblastí zodpovednosti musí byť nevyhnutne väčší rozpor medzi odbornosťou a zodpovednosťou na úrovni riadenia. V tejto súvislosti existujú obavy z kvalitatívnej straty pri plnení úloh, ktorá vzniká neodbornými zásahmi manažérov do odbornosti podriadených úradov alebo je spôsobená nedostatočnou asertivitou odborných záujmov na úrovni neodborného manažmentu. V kontexte funkčnej fragmentácie je to menej pravdepodobné, pretože obmedzenie na úzky horizont zodpovednosti znamená, že sa tu v rámci možností nachádzajú ľudia so špeciálne prispôbenou kvalifikáciou a zhoda odborných znalostí a rozhodovacích právomocí je na úrovni riadenia väčšia aj vďaka zvládnuteľnému rozsahu úloh. Nevýhody siete môžu viesť aj k zvýšeniu nákladov. Najmä v prípade väčšieho nárastu úloh môžu vzniknúť fixné náklady, ktoré sú spôsobené nevyhnutnou úpravou kapacity v dôsledku nadmerného využívania existujúcich zdrojov, a tak pôsobia proti očakávaným úsporným efektom. pôsobia proti očakávaným úsporným účinkom (Richter 2016, s. 241-244).

### 6.2.3 Debyrokratizácia verejnej správy

Jan Keller píše: „Kým jedni vidia v byrokracii prejav najvyššej racionality v riadení a koordinácii ľudských činností, iní vidia v tej istej inštitúcii fatálne ohrozenie ľudskej slobody“ (Keller 1996, s. 11). Pojem byrokracia sa pritom v literatúre a aj v tejto učebnici vyskytuje v niekoľkých významoch:

- 1) v pejoratívnom význame, ako o prebujnelom administratívnom aparáte, ktorý sa vyznačuje prílišným formalizmom, čo vedie k zdĺhavému vybavovaniu vecí;
- 2) o ľuďoch, ktorí sa podieľajú na vykonávaní administratívnej práce vrátane implementácie stratégií vytvorených inými;
- 3) o modeli riadenia prostredníctvom administratívneho aparátu fungujúceho na základe prísne vymedzených všeobecných noriem.

R. Rys (2009) definuje debyrokratizáciu ako „znižovanie významu či veľkosti byrokratického aparátu, pričom v časoch privatizácie a liberalizácie stráca byrokracia všeobecne na význame aj veľkosti“. J. Keller definoval byrokratizáciu ako proces, ktorý „vedie k čoraz väčšej reglementácii rôznych oblastí spoločenského života, pričom dochádza k zámene služby spoločnosti za službu záujmom organizácií alebo ich elít“. Debyrokratizácia potom znamená, že „byrokratické organizácie strácajú svoju autonómiu, rozsah ich pravidiel a ich ciele sa minimalizujú. Jej funkcie preberajú iné skupiny alebo inštitúcie“ (Keller 1996, s. 153). P. Kovač uvádza, že podstatou debyrokratizácie je „ochrana verejného záujmu prostredníctvom procesných záruk. Na základe toho by sa malo konať zjednodušiť najmä úpravou sektorových predpisov a prispôbením sa konkrétnym potrebám v danej oblasti. Okrem toho by sa mali zaviesť paralelné organizačné, riadiace a iné opatrenia vo verejnej správe, aby sa dosiahlo optimálne účinnosti zákona. Vždy, keď existuje ucelený prístup k reformám, ktorý kombinuje právne, digitálne, organizačné a manažérske opa-

trenia, pozitívny vplyv je preukázaný v rozsahu hlbkej transformácie verejných služieb“ (Kovač 2021, s. 3).

Niekedy sa vývoj verejnej správy spája s pojmom administratívny rast, ktorý súvisí s dvoma javmi: „Ten prvý súvisí s veľkým rozmachom menežerských povolání v porovnaní s profesiami produktívnymi a obslužnými. Druhý jav je tá príslovečná neprestielnosť verejných aj súkromných byrokratických štruktúr: najrôznejšie reorganizácie vedú spoľahlivo len k tomu, že ľudský potenciál administratívy kvantitatívne rastie“ (Pomahač 2011, s. 75). R. Pomahač uvádza aj početnosť štátnej administratívy v prepočte na milión obyvateľov krajiny, ktorá činí v USA 72 tisíc pracovníkov, v Argentíne 65 tisíc, v Japonsku 47 tisíc, v Nemecku 52 tisíc, v Taliansku 50 tisíc, v Holandsku 49 tisíc, v Španielsku 32 tisíc, vo Veľkej Británii 30 tisíc (tamtiež, s. 76).

S pojmom byrokracia sme sa už v tomto texte stretli niekoľkokrát. Charakterizovali sme ju najprv ako profesijnú skupinu, vykonávajúcu verejnú správu, ktorú však odlišujeme od administratívy, chápanej ako proces, ktorý sa prostredníctvom plánovania, organizácie, vykonávania a kontroly zdrojov snaží dosiahnuť efektívnejšie využitie na dosiahnutie cieľov inštitúcie. So vznikom byrokracie, či ale skôr administratívy sa stretávame už v antickom Ríme (antické Grécko ešte vlastne byrokraciu nepoznalo), neskôr s jej premenami (z dvorských funkcií na krajinské) v stredoveku, z vykonávateľov súkromnej moci panovníka na vykonávateľov moci verejnej. Uviedli sme aj Weberovu teóriu byrokracie a následne sme sledovali, ako sa od známej štúdie W. Wilsona začala vo teórii verejnej správy aktualizovať politická a administratívna paradigma.

Nefunkčnosť byrokracie sa premietla aj do kvízivedeckých tzv. Parkinsonových zákonov. Eliminovať tieto charakteristiky sa pokúšali najmä v krajinách, kde sa výraznejšie presadzoval New Public Management (Holandsko, Nový Zéland) okrem iného aj prostredníctvom outsourcingu (Mikušová Meričková 2020, s. 18)<sup>194</sup>.

„Byrokratizácia rozhodovania vo verejnom sektore je ... rizikom. Úradník nenesie zodpovednosť za prípadné chybné rozhodnutie (samozrejme, ak nie je protizákonné), ale celá spoločnosť – napríklad zvýšením daňového zaťaženia. Na strane druhej, o prostriedkoch vo verejnom sektore sa rozhoduje na viacerých úrovniach. Prináša to síce oslabenie možnosti plytvania so zverenými prostriedkami (napríklad tým, že by sa realizovali záujmy iba niekoľkých jednotlivcov), ale zároveň sa zvyšuje zdĺhavosť toku týchto prostriedkov“ (Klimovský 2008, s. 94).

W. Jann, K. Wegrich a J. Tiessen upozorňujú na tri dimenzie kritiky byrokracie, z ktorých každá má dve alebo tri subdimenzie, ktoré majú zase každá dve až tri subdimenzie: 1. príliš veľa štátu, 2. príliš veľa regulácie, 3. byrokratická organizácia.

Prvá dimenzia - byrokratizácia ako „príliš veľa štátu“ - sa celkovo vzťahuje na rozsah štátnych úloh a často sa spája s predpokladom, že štátne zásahy zásadne obmedzujú rozvoj trhovských síl. V tomto variante kritiky byrokracie nejde o formu štátnych zásahov, ale skôr o rozsah štátnych aktivít, t. j. o „verejný sektor“. Tento verejný sektor - ktorý sa hodnotí ako príliš rozsiahly - sa zvyčajne meria

- na jednej strane rozsahom verejných výdavkov (byrokracia ako rozpočtový problém),
- na druhej strane sa meria aj počtom ľudí zamestnaných vo verejnom sektore (byrokracia ako personálny problém).

Prechod k druhej dimenzii - byrokratizácii ako „prílišnej regulácii“ - je plynulý, pretože sa tiež týka nadmernej štátnej činnosti. Tu sa však prevažne chápe ako regulačný zásah do spoločnosti. Možno rozlíšiť tri čiastkové dimenzie:

□ Po prvé, ide, jednoducho povedané, o kvantitatívny rozsah regulačných aktivít štátu, čo v podstate znamená právnu formu všetkých štátnych kontrolných aktivít bez ohľadu na použité nástroje (regulácia, finančné stimuly, informácie, organizácia). sa rozumie. Kritika je zameraná na rozsah

<sup>194</sup> Outsourcing sa primárne uplatňuje v oblasti verejných služieb a menej v oblasti verejnej správy, ale aj tu je možné redukovať štruktúry napríklad v správe väznic a pod. - tým, že sú väznice zriaďované súkromnými subjektami na základe zmlúv so štátom, môže dôjsť aj k redukcii príslušných administratívnych štruktúr priamo v štátnej správe (Bumbalová a kol. 2021, s. 22).

„produkcie noriem“ („záplava noriem a predpisov“, „hustota predpisov“).

□ Druhá subdimenzia, materiálna úroveň regulácie, nie je zameraná na kvantitu regulácií, ale na materiálne normy, napríklad v oblasti ochrany životného prostredia, práce alebo spotrebiteľa. Tu ide o úroveň ochrany pred prepúšťaním, vecné normy v oblasti imisnej kontroly alebo kritériá kvality potravín.

□ A napokon tretia poddimenzia je zameraná na administratívnu úpravu predpisov, t. j. predovšetkým na informačné požiadavky (napr. ktoré údaje sa musia preukazovať a ako často), ktoré majú podpornú funkciu pri presadzovaní vecných noriem. V centre kritiky je tu „byrokratický dizajn“ predpisov, pričom sa predpokladá, že sa nedosahuje rovnaká úroveň dosiahnutia cieľa (t. j. rovnaká úroveň informácií), že rovnakú úroveň dosiahnutia cieľa (napr. dodržiavanie určitých environmentálnych noriem) možno dosiahnuť s nízkou administratívnou záťažou (nákladmi).

Napokon, v kritike byrokracie zohráva ústrednú úlohu úplne iný rozmer, a to otázka byrokratizácie ako „byrokratickej organizácie“ orgánov verejnej moci a správania zamestnancov orgánov verejnej moci. Ide o nadmernú hierarchizáciu, pomalé a ťažkopádne spracovanie, problémy s vnútornou koordináciou, nedostatočné uvedomovanie si nákladov, neosobnosť, nedostatočnú orientáciu na služby a zákazníka, ťažkopádny administratívny jazyk, nedostatočnú transparentnosť informácií atď. Aj tu možno rozlíšiť dve čiastkové dimenzie:

□ Byrokracie v rámci jednotlivých orgánov (vnútroorganizačná subdimenzia) zahŕňajú negatívne účinky skutočne žiaducich vlastností byrokracie. byrokracie: písomná forma, neosobnosť, hierarchické riadenie, jasná zodpovednosť, záväznosť pravidiel atď. sú pôvodne celkom civilizačné výdobytky. výdobytky (predstavte si nebyrokratický orgán, v ktorom sa nevydávajú žiadne písomné oznámenia (predstavte si nebyrokratický orgán, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú bez písomných oznámení, na základe osobných preferencií zamestnancov, bez kontroly nadriadených a jasnej zodpovednosti a tiež bez právnych právneho záväzku). Kritika byrokracie vo všeobecnosti nie je namierená proti existencii týchto charakteristík, ale proti negatívnym účinkom, ktoré sú s nimi spojené (ťažkopádnosť, slabosť rozhodovania, formalizmus, nedostatočná informovanosť o čase a nákladoch atď.).

□ Byrokratické problémy medzi orgánmi a úrovňami štátnej správy (medziorganizačná subdimenzia) sa týkajú problémov, ktoré sa vyskytujú pri zapojení rôznych správnych orgánov. Viaceré často spomínané „byrokratické problémy“, ako napríklad príliš dlhé postupy posudzovania a schvaľovania a viacnásobné zaťaženie formulármi a požiadavkami na podávanie správ, možno teda opísať ako medziorganizačné problémy medzi rôznymi sektorovými predpismi a súvisiacimi administratívnymi postupmi. To isté platí aj pre zložitú štruktúru zodpovedností a kontaktných osôb, ktorá je pre adresáta ťažko zrozumiteľná, oneskorenia v postupoch podávania žiadostí a schvaľovania v dôsledku nedostatkov vo vnútornej komunikácii medzi správnymi orgánmi alebo dokonca konfliktov kompetencií (Jann - Wegrich - Tiessen 2007, s. 21-24).

Debyrokratizácia verejnej správy v reformných procesoch, chápaná aj ako znižovanie počtu administratívneho aparátu verejnej správy, môže mať viacero podôb:

□ Zvýšenie dôrazu na kvalifikovanosť administratívnych pracovníkov, najmä ak táto kvalifikácia korešponduje so zavádzaním progresívnych metód (vrátane nových technológií) do výkonu verejnej správy.

□ Participatívne mechanizmy (napríklad participatívne rozpočtovanie, známe už aj u nás<sup>195</sup>), pri-

---

<sup>195</sup> Prečo je participatívne rozpočtovanie vhodným prístupom k debyrokratizácii administratívy, dobre vidieť na jeho pôvodnej podobe. Prvýkrát bol participatívny rozpočet navrhnutý v roku 1989 (realizácia od r. 1990) v Brazílii v meste Porto Alegre. Hlavným princípom tejto formy participácie bola účasť obyvateľov na tvorbe mestského rozpočtu, ktorá sa uskutočňovala prostredníctvom susedských a tematických stretnutí a zhromaždení. Účasť na zhromaždeniach bola otvorená pre všetkých obyvateľov, ktorí dosiahli vek šestnásť rokov. Mali tiež právo predkladať návrhy a hlasovať o nich. Počas zasadnutí si zvolili svojich zástupcov do Rady pre participatívny rozpočet (dvoch členov rady a dvoch náhradníkov) na obdobie jedného roka s možnosťou jednej opakovanej voľby. Zasadnutia sa konali ako susedské stretnutia (v 16 štvrtiach mesta) a tematické stretnutia (otázky presahujúce hranice jednotlivých štvrtí). Mechanizmus sa riadil piatimi zásadami: zasadnutia sa mali zaoberať finančnými otázkami, každé stretnutie (sused-

čom môže ísť o primárnu participáciu (ktorou je každá participácia, ktorá je spojená s aktivitou priamo zainteresovaných subjektov) alebo o sekundárnu participáciu (ak participačné aktivity realizujú subjekty, ktoré nie sú priamo zainteresované na ich účinkoch) (Klimovský 2014, s. 42).

„Participácia tak vedie k zvyšovaniu legitimacy rozhodnutí verejného sektora. Legitimitu rozhodnutí verejného sektora je možné odvodzovať od spôsobu prijímania rozhodnutí vo verejnom sektore, teda od toho, ako sa dané rozhodnutie robí a od efektívnosti výsledkov prijatých riešení“ (Sičáková-Beblavá 2005, s. 9).

E. Bolfíková píše, že „k ďalším typickým príznakom klasickej byrokracie tu patrí aj nízka miera poznania toho, k čomu smerujú rozhodovania zodpovedných na jednej strane a obmedzenia tých, o ktorých sa rozhoduje ohľadne znalosti pravidiel na druhej strane (konflikt s verejnosťou), rozhodovanie v plošných zásahoch, bez zohľadnenia špecifik, nízka miera pružnosti a flexibility, nízka miera sebareflexie subjektov rozhodovania vo vzťahu k riešeniu a vyriešeniu problémov, vrátane spätnej väzby v množstve dezinformácií, skreslených optík, prílišného zovšeobecňovania, neustále vznikanie množstva nepredpokladaných výsledkov (nezámerné dôsledky byrokracie) a dezorientácie, atď.“ (Bolfíková 2019, s. 26).

Byrokracia teda sama osebe stráca historicky na význame, ako na to upozornil Osborne, keď konštatoval, že táto forma organizácie funguje len dovtedy, kým plní len jednoduché úlohy v stabilnom organizačnom prostredí. Avšak vo svete, ktorý je charakteristický vysokým tempom zmien, technologickou revolúciou, prehlbujúcou sa globálnou konkurenciou, rastúcimi požiadavkami spotrebiteľov a vysoko vzdelanou pracovnou silou, centralizované, hierarchické inštitúcie sú jednoducho príliš pomalé, príliš nereagujú a nie sú schopné zmeny a inovácie (Osborne - Plastrick, 1992, s. 17);

K eliminácii týchto negatívnych stránok byrokracie slúžia okrem iných aj participatívne mechanizmy, ktoré môžu mať charakter outsorcovania výkonu cestou vytvárania výkonovo orientovaných jednotiek, resp. agentúr (Mikušová Meričková 2020, s. 18, 29).

W. Jann, K. Wegrich a J. Tiessen navrhujú ako hlavné nástroje debyrokratizácie: □ zníženie množstva právnych predpisov,

□ ich časové obmedzenie (legislatíva o ukončení platnosti, „*Sunset Legislation*“), □ posudzovanie vplyvu,

□ meranie byrokratických nákladov a redukčné kvóty.

(1) Prvou prioritou všetkých snáh je vždy kvantitatívne zníženie počtu predpisov, ktoré reaguje na zodpovedajúce vnímanie kritiky byrokracie ako „záplavy noriem“. Ministerstvá sú vyzývané, aby predkladali návrhy na zrušenie predpisov. To vedie k politicky rýchlo využiteľným úspechom - ako napr: zníženie počtu zákonov, vyhlášok a správnych nariadení o polovicu do roku X. Ministerstvá však často navrhujú na zrušenie predpisy, ktoré sa aj tak nedodržiavajú, alebo spájajú rôzne predpisy do novej normy, aby dosiahli cieľ zníženia. Ďalším vedľajším účinkom je posun v rámci kaskády právnych predpisov: Ak je potrebný „štíhly“ zákon, rozhodujúce podrobnosti sa upravujú v nariadeniach, technických pokynoch alebo vyhláškach.

(2) S podobnou skepsou treba hodnotiť aj ďalší štandardný návrh: všeobecné obmedzenie právnych ustanovení. Rôzne varianty tejto základnej myšlienky „*sunset legislation*“ sú rozšírené na štátnej úrovni v USA a Austrálii pre podzákonné právne normy aj na centrálnej úrovni. V mnohých európskych krajinách sa do jednotlivých zákonov čoraz častejšie zavádzajú klauzuly o časovo obmedzenej platnosti jednotlivých zákonov. To sa spája s nádejou na prenesenie dôkazného bremena v neprospech zástancov regulácie. Namiesto toho, aby len obhajovali súčasný stav, musia presadzovať obnovené rozhodnutie parlamentu alebo vlády. Na základe systematického preskúmania spred niekoľkých rokov (päť až desať, niekedy aj dvanásť rokov) je zmena alebo do-

---

ské i tematické) musí mať svoj zvolený orgán, stretnutia musia byť pravidelné, účasť občanov na stretnutiach by mala byť zabezpečovaná a prijímané rozhodnutia by mali byť. Podľa definície, aby sme mohli hovoriť o BP musí vychádzať z piatich zásad: musí sa zaoberať finančnými otázkami subjektu; subjekt by mal mať zvoleného orgán; zasadnutia by sa mali konať pravidelne; mala by byť zabezpečená účasť občanov na zasadnutiach; všetky prijaté rozhodnutia by mali byť transparentné (Tybuchowska-Hartlińska 2018, s. 66).

konca zrušenie regulácie, ktoré je určené „na opätovné predloženie“, bude ľahšie presaditeľné.

(3) Posudzovanie vplyvu regulácie (alebo hodnotenie vplyvu regulácie) sa už roky považuje za základný nástroj politiky „lepšej regulácie“, najmä v Spojenom kráľovstve a Európskej komisii. V Nemecku sa už roky vznáša požiadavka na pravidelnú analýzu všetkých možných želaných a neželaných dôsledkov regulácie v rámci posúdenia vplyvu regulácie. V britskej vláde alebo Európskej komisii sa pravidelne vykonávajú a zverejňujú hodnotenia vplyvu. Vplyv týchto postupov na formulovanie politiky a rozhodovací proces alebo na kvalitu predpisov je však veľmi kontroverzný a systematické a nezávislé hodnotenia sú len ťažko dostupné. Jednoduchým vysvetlením je zase to, že realistické posúdenie všetkých dôsledkov regulácie, t. j. priamych prínosov a nákladov, ale aj všetkých nepriamych a dlhodobých dôsledkov, je mimoriadne komplikované a podľa výsledkov empirického výskumu rozhodovania v detailoch nemožné, a preto bude vždy kontroverzné. Kontroverzné regulácie (napríklad v oblasti ochrany životného prostredia alebo ochrany spotrebiteľa) sú založené na neistých predpokladoch a kompromisoch, o ktorých sa dá rozhodnúť len politicky. Tieto politické procesy nemožno nahradiť technokratickými hodnoteniami vplyvu, bez ohľadu na ich rozsah (pričom tento rozsah a s ním spojené časové náklady opäť hovoria proti pravidelnému uplatňovaniu). Toto neznamena, že ako základ pre rozhodnutia o nariadeniach a programoch nemožno použiť čo najlepšie informácie - vrátane vedecky podložených informácií. ako základ pre rozhodnutia o nariadeniach a programoch.

(4) Napokon prichádza do úvahy ešte viac či menej komplexné zavedenie merania byrokratických nákladov podľa tzv. štandardného modelu nákladov takmer vo všetkých krajinách EÚ a súvisiace iniciatívy na zníženie administratívnej záťaže. Cieľom je zmerať náklady na existujúce predpisy, ako aj byrokratické náklady na nové normy. Normy sa majú preskúmať z hľadiska ich byrokratických nákladov. Na rozdiel od predchádzajúcich predstáv o komplexnej byrokracii orgánov na kontrolu noriem sa dnes už len určí len užší okruh nákladov, ktoré vyplývajú pre podniky, občanov a štátnu správu z informačných povinností vyplývajúcich z vládnych noriem. Keďže merania sa majú vykonávať podľa jednotných kritérií, môže dôjsť k zmene v „(de)regulačnej hre“: odborníci sú vystavení povinnosti zdôvodniť „svoje“ predpisy, ktorú nemôžu uspokojiť odvolaním sa na špecifické odborné znalosti technicko-politického odborníka. Samozrejme odborníci budú aj naďalej poukazovať na technickú nevyhnutnosť, naliehavosť a nedostatok alternatív pre tú či onú reguláciu - ale ak to bude spojené s politicky nepredajnou „cenou“, bude oveľa ťažšie túto reguláciu presadiť (Jann - Wegrich - Tiessen 2007, s. 54-58).

Podstatou reformy verejnej správy je potom zavádzanie týchto participatívnych mechanizmov, metód a procesov do činnosti orgánov verejnej správy.

Byrokraticko-administratívna stránka verejnej správy obsahuje v sebe ešte jeden relatívne samostatný, ale pritom veľmi závažný moment, ktorý súvisí s tzv. dichotómiou verejnej správy, čiže s otázkou vzťahu medzi politikou a administratívou, resp. nezávislosti administratívy od politiky. Problém, ktorý nastolili už W. Wilson a M. Weber, ku ktorému sa vracali F. J. Goodnow, H. A. Simon a J. H. Svara a mnohí ďalší. Je to problém, ktorý zahŕňa aj otázky systému zamestnávania zamestnancov v štátnej resp. verejnej službe, otázky odmeňovania a sociálneho zabezpečenia zamestnancov, otázku ich vzdelávania pred nástupom do zamestnania i po ňom atď. Predovšetkým tu však ide o celkovú profesionalizáciu, kvalitu a odbornosť výkonu verejnej správy a jej oddelenia od politických vplyvov. Ideálnym stavom by bola úplná depolitizácia verejnej správy, podobne ako má byť depolitizovaná armáda, polícia a súdnictvo.

#### 6.2.4 Konsolidácia a fragmentácia verejnej správy

Všetky tieto tendencie možno považovať za rôzne formy uplatňovania **princípu subsidiarity**, ktorý možno formulovať tak, že moc má byť zverená orgánom, ktoré sú občanovi najbližšie a len vtedy, ak existujú závažné dôvody, môžu byť zverené orgánom na vyššej, či dokonca najvyššej úrovni. „Subsidiarita znamená, že je vhodné delegovať určité funkcie ústredných orgánov

štátu na nižšie útvary, alebo dokonca mimo sféru pôsobnosti verejnej správy na súkromnú správu, ak nové jednotky môžu tieto funkcie zabezpečiť v lepšej alebo aspoň približne rovnakej kvalite ako orgány, ktoré ich predtým zabezpečovali“ (Halásková, 2007, s. 22).

Takmer vo všetkých európskych štátoch sa uvedené tendencie presadzujú spravidla v procesoch reforiem verejnej správy, ktoré nadobudli zvýšenú intenzitu v druhej polovici 20. storočia a v postkomunistických krajinách v jeho poslednom desaťročí. Jedným z problémov, ktorý museli vo viacerých európskych krajinách riešiť v procesoch reforiem verejnej správy najmä v súvislosti s decentralizáciou, bol **problém zverovania úloh malým obciam**. Pretože je aktuálny aj u nás, všimneme si ho podrobnejšie.

V súčasnosti už v Európe je len menšina krajín, v ktorých majú významnejší podiel malé obce (do 1000 obyvateľov) – Francúzsko, Španielsko, Grécko, Švajčiarsko, Česko, Slovensko, Maďarsko ... Na začiatku reformných procesov v 60. rokoch 20. storočia však bola situácia iná a veľmi často bol tento problém riešený rôznymi formami zlučovania obcí, napr.

- tzv. amalgamáciou, vytváraním veľkých „administratívnych obcí“ (všeobecne najmä v Škandinávii, napríklad vo Švédsku s priemernou veľkosťou obcí okolo 35 tisíc obyvateľov ale pri riedkom osídlení s rozlohou až niekoľko desiatok tisíc km<sup>2</sup>);
- zlučovaním obcí so zánikom ich pôvodnej identity (samosprávnych orgánov, názvu, symbolov);
- vytváraním „spoločných obcí“, čiže zväzkov obcí, kde pôvodné malé obce si zachovávajú svoju identitu a základné kompetencie. Niekedy si môžu osvojovať aj ďalšie kompetencie, pokiaľ preukážu pre ich napĺňanie splnené predpoklady. Okrem vlastných orgánov si volia aj orgány „spoločnej obce“ (napríklad *Landkreis* v Bavorsku), pričom tieto spoločné obce vykonávajú kompetencie, na ktoré pôvodné malé obce nemajú – napríklad vzhľadom k svojej veľkosti – vhodné predpoklady.

Tab. 5 Vývoj početnosti obcí v dôsledku uskutočnených komunálnych reforiem

Krajina	Pred r. 1950	V polovici 70. r.	V polovici 90. r.	Zníženie 1950-92 v %
Rakúsko	3999	3183	2417	42
Belgicko	2669	2357	589	78
Dánsko	1387	277	275	80
Francúzsko	38814	36489	36433	5
Nemecko (Z)	24512	14242	8426	67
V. Británia*	2028	521	457	76
Grécko	5859	6037	5760	1
Taliansko	7781	8056	8100	-
Luxembursko	127	126	118	7
Holandsko	1015	862	647	36
Nórsko	744	445	454	41
Portugalsko*	303	303	305	-
Španielsko	9214	8655	8082	12
Švédsko	2281	464	284	87
Švajčiarsko	3097	3072	3039	2

\*Bez farností/freguesias

Zdroj: Konečný – Konečný 2009

Aj pri súčasnej veľkostnej štruktúre obcí sa však vyprofilovalo v Európe niekoľko rozdielnych spôsobov zverovania úloh malým obciam:

- a) skôr hypoteticky existuje možnosť preniesť rovnaké kompetencie na všetky obce – bez ohľadu na ich veľkosť. V takom prípade by však bolo nevyhnutné riadiť sa administratívnou a odbornou kapacitou najmenšej z týchto obcí;
- b) kompetencie sú prenášané „odstupňovane“ podľa kapacity obcí (napr. aj podľa veľkosti), pri-

čom vznikajú rôzne podoby „poverených“ a „nepoverených“ obcí a pod. (napríklad v Českej republike);

c) obce majú možnosť kompetenciu odmietnuť a v takom prípade ju bude na ich území vykonávať regionálny orgán – štátny alebo samosprávny (napríklad v niektorých spolkových krajinách Rakúska);

d) obce – naopak – sa môžu uchádzať o výkon kompetencií, na ktoré spĺňa predpoklady a ktoré sú inak zverené regionálnej, prípadne aj centrálnej úrovni verejnej správy (napríklad v niektorých spolkových krajinách Nemecka);

e) obce sa môžu, majú ale niekedy aj musia združovať pre spoločný výkon kompetencií. Rozhodujúce však je, či takto vzniká nový právny subjekt alebo nie (ako u nás v prípade spoločných obecných úradov) a či prípadne nový právny subjekt je subjektom rovnakého druhu ako obce alebo nie:

- ak ide o subjekt rovnakého druhu, má spoločné priamo volené orgány a riadi sa zákonom o obecnom zriadení;

- ak ide o subjekt iného druhu (napríklad obchodnú spoločnosť), má spravidla delegované orgány a riadi sa obchodným zákonníkom a pod.

f) obce majú zákonom danú možnosť modifikovať prijímané kompetencie podľa vlastných potrieb, kapacitných možností (vrátane daňových – napr. Švédsko) a pod.: výsledkom je často výkon kompetencie v rozsahu, upresnenom miestnou normou (napr. Švajčiarsko)<sup>196</sup>;

g) mechanizmy finančného vyrovňovania, ktorých predpokladom je však primárna existencia miestnych daní.

Tento problém sa v opačnom pohľade týka aj miest, kde ide o otázku riešenia vzťahu mesta a mestských častí. Najmä vo veľkých mestách existujú mestské časti (štvrte, sídliská), často s veľkým počtom obyvateľov (ďaleko väčším ako je priemerná veľkosť obcí a miest s plnohodnotným samosprávnym zriadením), ktoré však zriadenú samosprávu nemajú. Zriadenú samosprávu mestských častí môžu mať v Slovenskej republike len mestá s počtom obyvateľov nad 200 tisíc, čiže len Bratislava a Košice. V Českej republike sa môžu na mestské obvody alebo mestské časti s vlastnými samosprávnymi orgánmi členiť všetky štatutárne mestá, ktorých je v ČR v súčasnosti 24 a najmenšie z nich má 45507 obyvateľov (Mladá Boleslav). Žiadne z ďalších miest (orientačným kritériom pre štatút mesta je v ČR počet 3000 obyvateľov, v SR 5000 obyvateľov) nemá viac ako 45378 obyvateľov (Prostějov). Ak by sme presne takúto hranicu uplatnili v Slovenskej republike, mohli by mať mestské časti so zriadenou samosprávou aj všetky ostatné krajské mestá, ale okrem nich ešte aj Martin, Poprad a Prievidza (tá s počtom obyvateľov 54405), tesne pod hranicou by ostal Zvolen (44328 obyvateľov) – celkový počet miest s dvojstupňovou miestnou samosprávou by takto vzrástol z dvoch na jedenásť. Pritom napríklad v Taliansku od roku 1976 musia zriaďovať samosprávu mestských štvrtí (*consigli di quartiere*) všetky mestá nad 100 tisíc obyvateľov a mestá medzi 30 a 100 tisíc obyvateľmi majú takúto možnosť. Naše alternatívne riešenie s výbormi mestských častí, ktoré mestá (ale nie ostatné obce) zriaďovať, je jednak viazané na to, že daná mestská časť tvorí samostatný volebný obvod pri komunálnych voľbách, aby v tomto obvode zvolení poslanci mohli tvoriť základ výboru mestskej časti. Problém však je v tom, že takýto výbor má len postavenie poradného orgánu a jeho právomoci nie sú vymedzené zákonom ale len vnútornou komunálnou normotvorbou (štatútom, všeobecne záväzným nariadením, prípadne len uznením mestského zastupiteľstva).

Aj keď o fragmentácii a konsolidácii sa najčastejšie hovorí v súvislosti s miestnou samosprávou, tento problém možno vnímať aj na úrovni regionálnej samosprávnych orgánov. Napríklad v Poľsku je aj regionálna samospráva dvojúrovňová - priamo volené orgány existujú na úrovni okresu - *powiatu* (*rada powiatu, starosta*) i na úrovni kraja - vojvodstva (*sejmik województwa, marszałek województwa*), dvojstupňovú miestnu správu (vykonávajúcu v spojenom modeli

---

<sup>196</sup> Tento model napríklad tiež upozorňuje na relatívnosť delenia na originálne a prenesené kompetencie.

aj funkcie štátnej správy ale aj samosprávy) majú aj v Anglicku a pod., ale v európskej praxi možno otázku fragmentácie či konsolidácie regionálnej samosprávy považovať skôr za hypotetickú, resp. abstraktno-teoretickú viac než za otázku, ktorú naskoľujú problémy reálnej praxe.

A napokon problém fragmentácie a konsolidácie, aj keď pod inými názvami, je aj problémom štátnej správy - a to ako na centrálnej, tak aj na miestnej úrovni. Je to otázka „fragmentácie“ orgánov štátnej správy na centrálnej úrovni rozčleňovaním existujúcich ministerstiev do nových ministerstiev (a „konsolidácia“ spočívajúca v ich zlučovaní). Je to ešte viac otázka štruktúry orgánov miestnej štátnej správy - a ich „fragmentácie“ do podoby vytvárania početných rezortných subsystémov špecializovaných orgánov miestnej samosprávy (a „konsolidácia“ v podobe vytvárania integrovaných orgánov miestnej štátnej správy, zahŕňajúcich v ideálnom prípade všetky agendy, ktoré štátna správa potrebuje v území zabezpečiť, takpovediac pod jednou strechou). Ako sme sa tomu už venovali v predchádzajúcom texte.



## ZÁVER

Táto učebnica síce bola napísaná v rokoch 2021-2024, ale jej prvá verzia bola publikovaná ešte v roku 1995 (Konečný 1995) a celé tie tri dekády a ešte aj pol dekády predtým boli naplnené teoretickou ale i praktickou činnosťou autora vo verejnej správe.

Osobitosťou tejto učebnice by mal byť jej interdisciplinárny charakter. Mnoho učebníc verejnej správy vzišlo z pera právnikov a nemožno im uprieť vysokú kvalitu, ktorá sa však ťažiskovo prejavuje v hĺbke a odbornosti právnického pohľadu na verejnú správu, aj keď medzi nimi nechýbajú ani texty, pokúšajúce sa doplniť tento pohľad o aspekty ekonomické či politologické (Pomahač 2011, Pomahač a kol. 2013). Celý rad ďalších učebníc napísali ekonómovia (Mihalčová), pre ktoré platí rovnaká charakteristika hĺbky a odbornosti ekonomického pohľadu na verejnú správu, aj keď ani tu nechýbajú texty, pokúšajúce sa doplniť tento pohľad o aspekty právne (Nemec). Existujú však podobne aj učebnice, ktoré napísali sociológovia (Bolfiková 2017), politológovia, historici atď. Pritom v rôznych týchto učebniciach sa konštatuje, tu odklon od právneho chápania verejnej správy, tu odklon od ekonomických kritérií, tu zase odklon od politologického pohľadu atď, až by mohol vzniknúť dojem akéhosi vajatania. Kľukatá cesta vývoja teórie verejnej správy je pritom výsledkom jednak toho že samotné dejiny verejnej správy sa nevyvíjali lineárne, že vzťah praxe a teórie aj v tejto oblasti ľudského poznania nie je vždy priamočiary, ale že aj vedy, ktoré tieto odklony charakterizovali, sa vyvíjali tiež v určitých paradigmatických zmenách.

Netvrdíme, že sa nám v našej učebnici podarilo prekonať tento paradigmatický partikularizmus - v každom prípade sme sa však o to pokúsili.

A v čase písania tejto učebnice začína vstupovať do praxe verejnej správy celkom nový, doposiaľ neznámy fenomén: umelá inteligencia. Už nie len ako e-government, digitalizujúci verejnú správu, ale ako „systémy riešiacie úlohy rovnako dobre alebo dokonca lepšie ako človek a to bez nutnosti predchádzajúceho učenia jednotlivých úzko vymedzených úloh“, ako o sebe priamo napísala umelá inteligencia (AI Slováková 2023), Celý rad otázok, ku riešeniu ktorých sme sa vyjadrovali najmä v poslednej kapitole, najmä problémy debyrokratizácie a zoštíhlenia celej verejnej, ale aj ďalších jej parametrov. Práve v tomto kontexte je dôležitá práve otázka potreby reformy verejnej správy, do ktorej vyúsťuje celú text tejto učebnice teoreticky ale i prakticky.

Učebnica si pritom nekladie za svoj primárny cieľ byť akýmsi scenárom reforiem. Skôr nám v nej išlo o to, aby sme ňou vytvorili jasný teoretický rámec pre štúdium verejnej správy v jej historickom aj aktuálnom profile a aj v prepojení jej teórie a praxe, tak v európskom ako aj slovenskom kontexte.

## Literatúra<sup>197</sup>

- ADAM, U.: The Political Economy of J.H.G. Justi. Wien: Peter Lang Verlag, 2006, 317 s. ISBN 9783039102785.
- ADAMCOVÁ, M.: Teória verejnej správy. Košice: UPJŠ, 2018, 136 s. ISBN 9788081525872
- ADAMCZYK, A.: National Self-Governments in Hungary and Serbia in the Context of Public Power Decentralising Solutions. *Review of European and Comparative Law*, 2022, vol. 51, nr. 4, p 181 - 207. ISSN 2545-384X.
- ADAMS, G.: Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory. *Development in Public Administration. Public Administration Review*, 1992, vol. 52, no 4, pp. 363–373. ISSN 0033-3352.
- ALMAN, T.: Ústavné právo Európskej únie. 1. vyd. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018, 136 s. ISBN 978-80-8152-602-2.
- ANSAR, A.: The fate of ideals in the real world: A long view on Philip Selznick's classic on the Tennessee Valley Authority (TVA). *International Journal of Project Management*, 2018. vol. 36, no 2, pp. 385 -395. ISSN 0263-7863.
- APPLEBY, P. H.: Policy and Administration. University of Alabama Press, 1949, 173 p. Dostupné na: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015030801636&seq=26>
- ARMSTRONG, M.: A handbook of management techniques : a comprehensive guide to achieving managerial excellence and improved decision making. Rev. 3rd ed. New York: Kogan Page Ltd. 2006, 640 p. ISBN 0-7494-4766-4.
- ASCH, R. G.: Zwischen sakraler Legitimation und politischer Säkularisierung. In: VORLÄNDER, H. (Hg): Demokratie und Transzendenz: Die Begründung politischer Ordnungen. Bielefeld: Transcript Verlag 2013, S. 196-216. ISBN 978-3-8376-2278-2.
- ASQUER, A. - MELE, V.: Policy-Making and Public Management. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 517-533. ISBN 978-1-137-55268-6.
- BACKHAUS, J. G. (ed.): Physiocracy, Antiphysiocracy and Pfeiffer. New York - Dordrecht - Heidelberg - London: Springer 2011, 173 p. ISBN 978-1-4419-7497-6.
- BACO, D.: Individualizácia a konkretizácia právnej normy. In: HAPLA, M. (ed.): Den právni teorie. Brno: Masarykova univerzita 2014, s. 48-56. ISBN 978-80-210-7369-2.
- BALÍK, H. - KUČÍREK, J.: Československá státní správa v současném období, Svoboda Praha 1985, 354 s.
- BARAŃSKI M. (red.), Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, 343 s. ISBN 978-83-7611-221-3.
- BARNARD, Ch. L.: The functions of the executive. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938, 360 p. Dostupné na: <https://archive.org/details/functionsofexecu1938barn/page/n5/mode/2up?view=theater>
- BARTHOLOMEW, P. C.: Public Administration. Littlefield: Adams&Co, 1972, 152 s.
- BEDNÁRIKOVÁ, M.: Úvod do kognitívnych vied. Trnava: Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2013, 87 s. ISBN 978-80-8082-619-2
- BEECHEY, R. M.: Verejná správa: úvod do miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy v krajinách Európskej únie a na Slovensku. Bratislava, Inštitút pre verejnú správu 1999, 86 s. [bez ISBN].
- BEŇA, J.: Základné slobody a práva a ústavná listina ČSR z roku 1920. In: ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Banskobystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, s. 22 - 41. ISBN 978-80-571-0337-0.
- BENČO, J. – BERČÍK, P. – MAKARA, Š.: Organizácia a riadenie verejnej správy. Banská Bystrica, UMB 1995, 77 s. ISBN 9788085162929.
- BERČÍK, P. - BERČÍKOVÁ, Z.: Organizácia a riadenie verejnej správy. Bratislava: MV SR, 2005, 474 s.
- BERG, G. H. v.: Handbuch des Deutschen Polizeyrechts. 6,2: Sammlung Teutscher Polizeygesetze nach der Ordnung des Handbuchs des Teutschen Polizeyrechts ; Zweyter Theil. Zweyter Band. Hannover: Verlag Gebrüder Hahn, 1808, 1110 S. Dostupné na: <https://www.digitale-sammlungen.de/en/view/bsb10550651?page=1132,1133>
- BERTELLI, A. M. - RICCUCCI, N. M.: What Is Behavioral Public Administration Good for? *Public Administration Review*, 2022, vol. 82. nr 1, pp. 179-183. ISSN 0033-3352.
- BERTELLI, A. M. - RICCUCCI, N. M. - CANTARELLI, P. - CUCCINIELLO, M. - GROSE, Ch. R. - JOHN, P. - LINOS, E. - THOMAS, E. - THOMAS, A. - WILLIAMS, M. J.: The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration—A Roundtable Discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2022, Vol 5. nr. 1, pp. 1 - 25. ISSN 2576-6465.
- BERTELMANN, K.: Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945-1948). Praha: Československá akademie věd, 1964, 421 s.
- BEZES, P.: Exploring the Legacies of New Public Management in Europe. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 919-966. ISBN 978-1-137-55268-6.
- BIEŚ-SROKOSZ, P. - NIEMCZUK, P.: Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej. *Roczniki Nauk Prawnych*, 2021, vol. 31, nr 2, s. 7 -23, ISSN 1507-7896.

---

<sup>197</sup> Zoznam zahŕňa predovšetkým citované ale aj ďalšiu použitú literatúru, slúžiacu k príprave seminárnych prác a k samoštúdiu.

- BICHTA T. - PODOLAK, M. (red.): Systemy polityczne państw bałkańskich, Lublin: UMCS 2012, 447 s. ISBN 978-83-7784-245-4.
- BLAHOŽ, J.- BALAŠ, V. - KLÍMA, K.: Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI 2003, 520 s. ISBN 9788074786877.
- BLACHUCKI, M.: Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym. In: Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Tom 3. Szkice z zakresu procedury administracyjnej. Kraków: WSSA 2014, s. 15 - 35. ISBN 978-83-89937-71-1.
- BOBÁKOVÁ, V.: Makroekonómia. Košice: UPJŠ, 2017, 312 s. ISBN 978-80-8152-565-0.
- BOBÁKOVÁ, V. - VÝROSTOVÁ, E.: Verejné financie I. Košice: UPJŠ, 2013, 262 s. ISBN 9788081520778.
- BOĆ, J. - BOJEK, E.: Nauka prawa a współczesna administracja publiczna. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, 2014. vol. LXXVI, nr. 2, s. 215 - 230. ISSN 0035-9629.
- BOĆ, J.: Prawniczy słownik wyrazów trudnych, Wrocław 2005, 414 s. ISBN 8388166840.
- BODIN, J.: The Six Bookes of a Commonweal. Cambridge: Harvard University Press, 1962. 794 p.
- BOLFÍKOVÁ, E.: Druhošancové vzdelávanie v podmienkach vedomostnej spoločnosti v perspektíve ideovej bázy byrokracie. In: ROVENSKÁ, D. - ŽUPOVÁ, E. (eds.): Byrokracia verzus vedomostná organizácia v prostredí verejnej správy. Košice: UPJŠ 2019, s. 21-28. ISBN 978-80-8152-822-4.
- BOLFÍKOVÁ, E.: Verejná správa ako dizajn I. Verejná správa a spoločnosť, 2007, roč. VIII., č. 2, s. 16-25. ISSN 1335-7182.
- BOLFÍKOVÁ, E.: Teória správy a byrokracie. 3. vyd. Prešov: Prešovská univerzita, 2017. 326 s. ISBN 978-80-555-1915-9.
- BONNIN, Ch.-J.: Principes d'Administration Publique, por Servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, Suvies du Project de ce Code. Ouvrage Utile Aux Préfets, Sous-préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils Généraux de Départements, de Préfectures, d'Arrondissement, Communaux et Municipaux. 2e ed. Paris: Clement Frères Libraires, 1809. 303 p. Dostupné na: <https://web.archive.org/web/20110727143231, resp./http://www.omarguerrero.org/archivos/Bonnin/PAP1809.pdf>
- BOUCKAERT, G.: Foreword. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. vii-x. ISBN 978-1-137-55268-6.
- BOUCKAERT, G.: The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper 2022, nr. 10, 39 p. Dostupné na: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/wp2022-10>
- BRANDSEN, T. - HOLZER, M. (eds.): The Future of Governance. Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration. Newark, NJ: National Centre for Public Performance, 2010. 314 p. ISBN 978-0-942942-21-7.
- BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. - KANÁRIK, I.: Základy štátovedy. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2007. ISBN 978-80-7097-679-1.
- BRÖSTL, A.: Dejiny politického a právneho myslenia. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 1994 [bez ISBN].
- BRTÁŇOVÁ, E.: Úvod do kultúry stredoveku. Trnava: Filozofická fakulta Trnavskej univerzity 2013, 101 s. ISBN 978-80-8082-596-6
- BUGRI, Š. - PRIBIŠOVÁ, E.: Veřejná ekonomika. Brno: Vysoká škola Karla Engliš, 2011, 118 s. ISB-N 978-80-86710-30-3.
- BUMBALOVÁ, M. a kol.: Využívanie majetku miestnych samospráv na podnikanie v SR. Nädlac: Ivan Krasko 2021, 251 s. ISBN 978-973-107-171-8.
- BUŠTÍKOVÁ, L.: Analýza sociálních sítí. Sociologický časopis, 1999, vol. 35, nr 2, s. 193-206. ISSN 0038-0288.
- CABADA, L. a kol.: Nové demokracie střední a východní Evropy. Praha: Oeconomica 2008, 434 s. ISBN 978-80-245-1388-1.
- CAIDEN, G.: Administrative Reform. Chicago: Aldine Publishing Company, 1969. Pp. 239.
- CARAMANI, D.: Introduction to comparative politics. In: CARAMANI, D. (ed.): Comparative Politics. Oxford: University Press 2008, pp. 1-24. ISBN 978-0-19-929841-9.
- CISZEWSKA, N.: Administracja publiczna. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): Leksykon wiedzy politologicznej. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 12-15. ISBN 978-83-66220-26-3.
- CLEVELAND H.: The Decision Makers. The Center Magazine 1973, vol, 6, nr 5, pp. 9 - 18. ISSN 0008-9125.
- CLEVELAND, H.: The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers. New York: Harper&Row 1972, 144 p.
- CLEVELAND, H.: The get-it-all-together profession. Public Administration Review, 1979, vol. 39, pp. 306 - 309. ISSN 1540-6210.
- COLE DURHAM, W., Jr.: The Right to Autonomy in Religious Affairs: A Comparative View. In: ROBBERS, G. (ed.): Church Autonomy: A comparative Study. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2001, pp. 1-32. ISBN 978-3631362235.
- COMMISSION of the European Communities: European Governance: A White Paper. COM(2001) 428. Bruxelles 2001. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)
- COMMONS, J. R.: Selected Essays. Volume Two. London - New York: Routledge, 1996, pp. 307 - 522. ISBN 978-0-415144384.
- CROZIER, M.: The Bureaucratic Phenomenon. 6th ed.. Chicago: University of Chicago Press 1973, p. ISBN
- ČAPKOVÁ, S. – DAVEY, K. – GALLO, D. – JARINA, J. – SLAFKOVSKÝ, A.: Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy. Porovnávacie štúdiá. Bratislava: Nadácia vzdelávania samosprávy, 2001. s. ISBN 80-

88947-07-3.

- ČECHÁK, V.: K možnosti koncipování „teorie veřejné správy“. In: Bílá místa teorie a černé díry reformem ve veřejném sektoru II. Brno: ESF MU Brno, 2010, s. ISBN 978-80-7399-907-0
- ČECHÁK, V.: Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Praha: Eupress, 2004. 264 s. ISBN 80-86754-22-7.
- ČECHÁK, V.: Metodologické problémy srovnání modelů veřejné správy. In: Modely výkonu soudobé veřejné správy. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2009. ISBN 978-80-7408-024-1.
- ČENTÍK, T.: Exekučná notárska zápisnica v aplikačnej praxi (a jej deformácie). Ulpianus 13.12.2017. ISSN 2644-528X. Dostupné na: <https://www.ulpianus.sk/blog/exekucna-notarska-zapisnica-v-aplikacnej-praxi-a-jej-deformacie>
- ČEPELOVÁ, A. a kol.: Vybrané kapitoly z manažérskej ekonomiky. Košice 2009, 176 s. ISBN 978-80-7097-743-9
- ČEPELOVÁ, A.: Ekonomía verejného sektora. Košice: UPJŠ Košice, FVS 2013. 268 s. ISBN 978-80-8152-004-4
- ČEPELOVÁ, A. a kol.: Verejná správa a spoločnosť založená na vedomostiach. Vedecká monografia. Košice: UPJŠ v Košiciach. 2010, 256 s. ISBN 978-80-7097-842-9.
- ČEPELOVÁ, A. - VÝROSTOVÁ, E. - GUZYOVÁ, K.: Vybrané kapitoly z manažérskej ekonomiky. Košice: UPJŠ, 2009, 174 s. ISBN 9788070977439.
- ČEPELOVÁ, A. - LACHYTOVÁ, L. - PČOLINSKÁ, L.: Ekonomía verejného sektora. Košice 2019, 218 s. ISBN 9788081291104.
- ČEPELOVÁ, A. - KOREŇOVÁ, D.: Procesné riadenie v podmienkach územnej samosprávy SR. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, 198 s. ISBN 978-80-8152-320-5.
- ČEPLÍKOVÁ, M.: Štát, cirkvi a právo na Slovensku. História a súčasnosť. Košice: UPJŠ, 2005, 192 s. ISBN 80-7097-585-5.
- ČMEJREK, J.: Veřejná správa. České Budějovice: Ekonomická fakulta Jihočeské univerzity 2016. 129 s. ISBN 978-80-7394-578-7.
- DĄBROWSKI, K.: Nauka o administracji. Skrypt akademicki. Ryki: Fundacja Obywatelskiego Rozwoju 2012, 70 s. ISBN 978-83-933847-0-9.
- DeLaMARE, N.: Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent. Paris: J. et P. Cot, 4 vols., 1705-1738. Dostupné na: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1098988/f26.item>
- DELEON, L.: Public Management, Democracy and Politics. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press 2005, pp. 103-130. ISBN 978-0-19-925977-9.
- DELMARTINO, F. – MIHÁLIKOVÁ, S. – FALŤAN, L. (ed.): Nové podoby verejnej správy (slovenská a flámska skúsenosť). Bratislava, Sociologický ústav SAV 1997, 268 s. ISBN 80-85544-17-2.
- DENHARDT, J. V. - DENHARDT, R. B.: The New Public Service. Expanded Edition. Serving, not steering. Armon, NY - London: M. E. Sharpe, 2007. 240 p. ISBN 978-0-7656-1998-3.
- DENHARDT, R. B. - BAKER, D. L.: Five Great Issues in Organization Theory. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): Handbook of public administration. 3rd Ed. Boca Raton, FL.: CRC-Taylor & Francis, 2007, pp. 121-147. ISBN 978-0-57444-560-2
- DERLIEN, H.-U.: Verwaltungssoziologie. In: FRIAUF, K. H. - von MUTIUS, A. (eds.): Handbuch für die öffentliche Verwaltung: Einführung in ihre rechtlichen und praktischen Grundlagen. Band 1: Grundlagen. Neuwied : Luchter hand, 1984, S. 793-869. ISBN 3-472-32303-5.
- DEWEY, J.: Rekonštrukcia liberalizmu. Z politickej filozofie klasického pragmatizmu. Bratislava: Kaligram 2001, 680 s. ISBN 80-7149-281-7
- DIAČIKOVÁ, J. (red.): Teoretické základy a podmienky fungovania podnikovej finančnej politiky. Reflexie, roč. 2, č. 1, s. ISSN 2585-7428.
- DICEY, A. V.: An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 5th ed. London: MacMillan 1897, 476 p.
- DIVAY, G.: Deconcentration. In: CÔTÉ, L. - J. - SAVARD, F. (eds.): Encyclopedic Dictionary of Public Administration, 2012. [online], [https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions\\_anglais/deconcentration\\_a.pdf](https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/deconcentration_a.pdf)
- DOBEL, J. P.: Public Management as Ethics. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press 2005, pp. 157 - 181. ISBN 978-0-19-925977-9.
- DOHNAL, W.: Od polityki pierwotnej do postpolityki. Z dziejów anglosaskiej antropologii politycznej. In: Poznańskie Studia Etnologiczne, nr 14. Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje 2013, 238 s. ISBN 978-83-63795-12-2.
- DREIER, H.: „Die Radbruchsche Formel – Erkenntnis oder Bekenntnis?“ In: BOROWSKI, M. - PAULSON, S. (Hrsg.), Die Natur des Rechts bei Gustav Radbruch, Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 1 - 20. ISBN 978-3-16-153451-5.
- DUNLEAVY, P. - HOOD, Ch.: From old public administration to new public management. Public Money & Management, 1994, vol. 14, nr 3, pp. 9-16. ISSN 0954-0962.
- DUNLEAVY, P. - MARGETTS, H. - BASTOW, S. - TINKLER, J.: New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, vol. 16. nr 3, pp. 467-494. ISSN 1477-9803.
- DURDÍK, T.: Ilustrovaná encyklopedie českých hradů. Praha: Libri, 2002. 736 s. ISBN 80-7277-003-9.
- DVOŘÁKOVÁ, V. a kol.: Základní modely demokratických systémů. Praha: Oeconomica 2008, 255 s. ISBN 978-80-245-1357-7.

- DŽATKOVÁ, V.: Vybrané kapitoly z politológie. Košice: UPJŠ, 2017, 110 s. ISBN 9788081525018.
- EFFERTZ, D.: Menschenrechte und Staatstheorie. Wolffs zweiter Aufenthalt in Halle (1740–1754). Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg 2014. 60 S. ISBN 978-3-86977-098-7
- FALŤAN, L.: Formovanie a perspektívy lokálnej územnej samosprávy. Sociológia 25, 1993, č. 4 – 5, s. 371 – 387. ISSN 0049-1225
- FALŤAN, L.: Problém formovania lokálnej demokracie v procese spoločenskej transformácie. In: KUSÁ, Z. (ed.) Slovensko v 90. rokoch : Trendy a problémy. Zborník príspevkov z výročnej konferencie SSS. Bratislava : SSS SAV, SÚ SAV, 1994, s. 149 - 153 s. ISBN 80-85447-05-31994.
- FAMBACH, H.: Cameralism and Physiocracy as the Two Sides of a Coin: Example of the Economic Policy of Johann Friedrich von Pfeiffer. In: BACKHAUS, J. G. (ed.): Physiocracy, Antiphysiocracy and Pfeiffer. New York - Dordrecht - Heidelberg - London: Springer 2011, pp. 97 - 114. ISBN 978-1-4419-7497-6.
- FAYOL, H.: General and Industrial Management. London: Sir Isaac Pitman & Sons. Ltd. (reprint) 1954, 110 p. Dostupné na: <https://ia904707.us.archive.org/22/items/in.ernet.dli.2015.13518/2015.13518.General-And-Industrial-Management.pdf>
- FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C.: Afterword. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press 2005, p. 720-729. ISBN 978-0-19-925977-9.
- FIALA, V.: Základní organizační modely výstavby veřejné správy v zemích EU z pohledu politické vědy. In: HORÁKOVÁ, M. (ed.): Contemporary Administrative Law Studies, Volume 3, Number 3. Olomouc: Iuridicum 2008, s. 5-27. ISBN 978-80-903400-8-4 .
- FILMER, R.: Patriarcha; or the natural Power of Kings. London: Printed for Ric. Chiswell in St. Paul's ChurchYard, Matthew Gillyflower and William Henschmann in Westminster Hall, 1680, 18 p. Dostupné na: <https://oll.libertyfund.org/title/filmer-patriarcha-or-the-natural-power-of-kings>
- FORSTHOFF, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechtes. 10.Aufl. München: Beck 1973, 664 S.
- FRAMBACH, H.: Cameralism and Physiocracy as the Two Sides of a Coin: Example of the Economic Policy of Johann Friedrich von Pfeiffer. In: BACKHAUS, J. G. (ed.): Physiocracy, Antiphysiocracy and Pfeiffer. New York - Dordrecht - Heidelberg - London: Springer 2011, pp. 97-113. ISBN 978-1-4419-7497-6.
- FUCHS, K. - LISÝ, J.: Dějiny ekonomického myšlení. Od antického myšlení do marginalistické revoluce v ekonomii. Brno: Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, 2007 [online]. Dostupné na: <https://is.muni.cz/elportal/es-tud/esf/js08/dejiny/web/index.html>
- FUCHSOVÁ, K., KRAVČÁKOVÁ, G.: Manažment pracovnej motivácie. Bratislava: IRIS 2004, 170 s. ISBN 80-89018-66-1.
- FUNDOWICZ, S.: Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego. Roczniki Nauk Prawnych (Lublin), 1999, vol. 9, nr 1, s. 165 - 192. ISSN 2544-5227.
- GÁBRIŠ, T.: Právne vyjadrenie hodnôt novovytvorenej ČSR (1918). In: Dny práva. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 434-449. ISBN 978-80-210-4733-4.
- GÁBRIŠ, T.: Ústavný projekt pre Uhorsko z rokov 1688–1689 : Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn. In: ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Banskobystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, s. 6-21. ISBN 978-80-571-0337-0
- GÁBRIŠ, T.: Modernizácia uhorského právneho poriadku v 19. storočí. In: KOVÁČ, D. a kol.: Sondy do slovenských dejín v dlhom 19. storočí. Bratislava : Historický ústav SAV, 2013. s. 124 - 157. ISBN 978-80-971540-1-1.
- GAJARSKÝ, A.: Ústava z roku 1939 a vzťahy najvyšších štátnych orgánov. In: ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Banskobystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, s. 42-56.. ISBN 978-80-571-0337-0
- GAJDOŠOVÁ, M.: Význam advokácie pre koncept záujmovej samosprávy. In: Bulletin slovenskej advokácie, 2022, č. 9-10, s. 64 - 67. ISSN 1335-1079.
- GAJDOŠOVÁ, M.: Vývoj konceptu záujmovej samosprávy – inštitucionalizácia slobody? In Historia et theoria iuris, 2022, roč. 14, č. 1, s. 41 – 53. ISSN 1338-0753.
- GALANDA, M.: Slovensko a reforma verejnej správy. Bratislava, Stála konferencia Občianskeho inštitútu 2002, 20 s. ISBN 80-968591-1-0.
- GASSER, S. P.: Einleitung zu den Oekonomischen, Politischen und Cameralwissenschaften. Halle: Waysenhaus 1729, 347 S. Dostupné na: [https://books.google.sk/books?id=DE5BAAAACAAJ&pg=PP5&redir\\_esc=y#v=one-191page&q&f=false](https://books.google.sk/books?id=DE5BAAAACAAJ&pg=PP5&redir_esc=y#v=one-191page&q&f=false)
- GAŠPAR, M.: Moderná verejná správa. Bratislava: Procom 1993, 128 s. ISBN 80-85717-01-8
- GAŠPAR, M.: Obec ako právny subjekt. Obecné noviny 1995, č. 38, s. 21. ISSN 1335-650X
- GÉCIOVÁ, M.: Základy a teória verejnej správy. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2002, 135 s. ISBN 8070974923.
- GEFFERT, R.: Etika, učebné texty. Košice: UPJŠ, 2010, 131 s. ISBN 9788070978269.
- GEFFERT, R.: Sociálna politika a jej axiologické orientácie, Košice: FF UPJŠ, 2014, 158 s. ISBN 978-80-8152-099-0.
- GEFFERT, R.: Sociálna politika včera a dnes. Košice: ŠafárikPress, 2021, 164 s. ISBN 9788057400035.
- GEFFERT, R.: Sociálna politika, Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy 2009, 154 s. ISBN 978-80-7097-740-8
- GIERSZEWSKI, J. (ed.): Administracja publiczna. Chojnice: Powszechna Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych

- „Pomerania“, 2012, 72 s. Dostupné na: <http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/AdministracjaPubliczna.Skrypt.pdf>
- GIORGINI, G.: Aristotle on the Best Form of Government. In: FARRINGTON, S. T. (Hg.): *Enthousiasmos, Essays in Ancient Philosophy, History, and Literature*. Baden Baden: Academia 2019, S. 121-146. ISBN 978-3-89665-803-6
- GNEIST, R.: *Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. 2. Aufl. Berlin: Julius Springer, 1879, 360 S. Dostupné na: [https://books.google.sk/booksid=yU8BAAAYAAJ&printsec=frontcover&hl=sk&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.sk/booksid=yU8BAAAYAAJ&printsec=frontcover&hl=sk&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- GÖÇÖĞLU, V.: A Descriptive Model for Hybrid Administrative Reforms: Public Administration-On-Demand. In: *Academia Letters*, 2021, p. 1-5. Dostupné na: [https://www.academia.edu/49058075/A\\_Descriptive\\_Model\\_for\\_Hybrid\\_Administrative\\_Reforms\\_Public\\_Administration\\_On\\_Demand](https://www.academia.edu/49058075/A_Descriptive_Model_for_Hybrid_Administrative_Reforms_Public_Administration_On_Demand)
- GOODNOW, F. J.: *Politics and administration; a study in government*. New York - London: Macmillan 1900, 270 p. Dostupné na: <https://archive.org/details/politicsadminist00goodrich/mode/2up>
- GÓRSKI, G.: *Historia administracji*. Kraków: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, 2002, 328 s. ISBN 978-83-65824-07-3
- GRENDLER, P. F.: Francesco Sansovino and Italian Popular History 1560-1600. In: *Studies in the Renaissance*, 1969, Vol. 16., pp. 139 - 180. ISSN 0081-8658.
- GRIMMELUKHUISEN, S. - JILKE, S. - OLSEN, A. L. - TUMMERS, L.: Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 2017, vol. 77, no. 1, pp. 45 - 56. ISSN 1540-6210.
- GRMAN, Š.: Organizácia a základné kompetencie vlády a ústredných orgánov štátnej správy. Bratislava, Inštitút pre verejnú správu 1997, 26 s. ISBN 9788085327359
- GROSPÍČ, J.: K aktuálnym otázkám správnej vedy. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica* 1, 2010, s. 23 -35. ISSN 2336-6478
- GROSPÍČ, J.: K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy, In *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- GROTE, R.: Rule of Law, Rechtsstaat y Etat de Droit. *Pensamiento Constitucional*, 2002, vol. 8, num. 8, pp. 127 - 176. ISSN 1027-6769.
- GROTIUS, H.: *On the Law of War and Peace*. Kitchener: Batoche Books 2001. 374 p. Dostupné na: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/grotius/Law2.pdf>
- GUERRERO OROZCO, O.: Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública. In: *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 2009. Núm. Esp. IA, pp. 73-90. ISSN 1405-1435.
- GUESS, G. M. - GABRIELIAN, V.: Comparative and International Administration. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): *Handbook of public administration*. 3rd. Ed. Boca Raton, FL.: CRC-Taylor & Francis, 2007, pp. 565-603. ISBN 978-0-57444-560-2.
- GUIDE to principles of good governance. Twickenham: British and Irish Ombudsman Association, 2009, 7 p. Dostupné na: <https://www.ombudsmanassociation.org/sites/default/files/2020-12/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>
- GULICK, L. - URWICK, L. (eds.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University 1937. 195 p. Dostupné na: <https://ia902808.us.archive.org/34/items/papersonscience00guli/papersonscience00guli.pdf>
- GYURI, R.: Zákon o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, 440 s. ISBN 978-80-571-0432-2.
- HAJŠOVÁ, A. - KÚTIK, J.: *Ekonomika a manažment samosprávy*. Trenčín: Trenčianska univerzita A. Dubčeka, 2009, 138 s. ISBN 9788080754310.
- HALÁSKOVÁ, M.: *Veřejná správa*. Ostrava: Ostravská univerzita, 2007. 56 s. Dostupné na: [https://projekty.osu.cz/pvsos/doc/verejna\\_sprava.pdf](https://projekty.osu.cz/pvsos/doc/verejna_sprava.pdf)
- HALÁSKOVÁ, M.: *Veřejná správa v Evropské unii*. Opava: Optys 2009, 172 s. ISBN 978-80-858/19-77-9.
- HALÁSZ, I.: Historická, neviditeľná, alebo chartálna ústava? Zvláštnosti maďarského ústavnoprávného vývoja pred rokom 1989 a po ňom. *Právněhistorické studie*. 2013, č. 43, s. 199 - 221. ISSN 0079-4929.
- HALÁSZ, I.: Minulosť v ústavách. Historická narratíva v ústavných preambulách štátov strednej Európy. *Právnické listy* 2019, č. 1, s. 3 - 10. ISSN 2533-736X,
- HALÁSZ, I.: Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2020. 132 s. ISBN 978-80-87439-49-4.
- HALLER, K. L.: *Restauration der Staats-Wissenschaft*. Winterthur: Steinerischen Buchhandlung 1834. Dostupné na: [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_sxRAAAAYAAJ/page/n5/mode/2up?q=Verh%C3%A4ltnisse&view=theater;citované podľa: https://www.lehrerfreund.de/schule/1s/restauration-arbeitsblatt/](https://archive.org/details/bub_gb_sxRAAAAYAAJ/page/n5/mode/2up?q=Verh%C3%A4ltnisse&view=theater;citované podľa: https://www.lehrerfreund.de/schule/1s/restauration-arbeitsblatt/)
- HAMALOVÁ, M. - TVRDOŇ, J. - ŽÁRSKA, E.: *Regionalistika*. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 1997, 100 s. ISBN 80-85327-43-0
- HAMALOVÁ, M. - ŽÁRSKA, E.: *Stratégia samosprávnych územných celkov*. Bratislava : Ekonomická univerzita, 1992, 174 s. ISBN 80-22503-70-3.
- HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ, A. - MAJOROŠOVÁ, M.: *Úvod do štúdia verejnej správy*. Bratislava: VŠEMvs, 2011. 137 s. ISBN 978-80-8137-002-1
- HAMALOVÁ, M.: *Teória, organizácia a riadenie*. 1. časť. *Teória verejnej správy*. Bratislava: Merkury 2007, 132 s.

- ISBN 978-80-89143-58-0
- HAMALOVÁ, M.: Teória, organizácia a riadenie. 2. časť. Organizácia verejnej správy. Bratislava: Merktnury 2008, 144 s. ISBN 978-80-89143-63-4
- HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. : Listy federalistov. Bratislava : Kalligram, 2002, 704 s. ISBN 8071494550
- HART, J.: Westel Woodbury Willoughby (1867-1945). The American Political Science Review, 1945, Vol. 39, No. 3, pp. 552-554
- HAŠANOVÁ, J. - DUDOR, L.: Základy správneho práva. 5. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk 2021, 403 s. ISBN 978-80-7380-842-6
- HATTENHAUER, H.: Evropské dějiny práva, Praha: C. H. Beck 1998, 708 s. ISBN 8071790567.
- HENCOVSKÁ, M. – JESENKO, M.: Teória práva pre študijný program „verejná správa“, Košice, UPJŠ, 2010, 186 s. ISBN 9788070978399.
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HIRSCH, E.: Die sakrale Legitimation Sesostris' I. Kontakthänomene in königsideologischen Texten. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag 2008. 255 S. ISBN 978-3-447-05829-2.
- HOBBS, T.: Leviatan. Bratislava: Kalligram, 2011, 732 s. ISBN: 978-80-8101-497-0.
- HOFFMANN, F.: J. H. v. Thünen im Blickfeld des deutschen Kameralismus. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 65 (1950), pp. 25-40. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/40432527>
- HOLTKAMP, L.: Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen. Hagen: Institut für Politikwissenschaft Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften FernUniversität in Hagen 2009, polis Nr. 67/2009, 31 S. Dostupné na: [https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir\\_derivate\\_00000981/Holtkamp\\_Polis\\_67\\_2009.pdf](https://ub-deposit.fernuni-hagen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00000981/Holtkamp_Polis_67_2009.pdf).
- HOLUBEC, S.: Moc, revoluce a kolektivní jednání v dílech Michaela Manna, Charlese Tillyho a Thedy Skocpolové. Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni. 2009, č. 4, s. 41 - 61. ISSN 1802-0364
- HOLZER, M. - GABRIELIAN, V. - YANG, K.: Five Great Ideas in American Public Administration. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): Handbook of public administration. 3rd Ed. Boca Raton, FL.: CRC Taylor & Francis, 2007, pp. 49-101. ISBN 978-0-57444-560-2.
- HOMANS, C. G.: The Human Group. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1951. 484 p. Dostupné na: [https://ignca.gov.in/Asi\\_data/553.pdf](https://ignca.gov.in/Asi_data/553.pdf)
- HOMBURG, V.: ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 347 - 361. ISBN 978-1-137-55268-6.
- HOOD, Ch. - PETERS, G.: The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, Vol. 14, no. 3, pp. 267 - 282. ISSN 1053-1858.
- HOOD, Ch.: A Public Management for All Seasons? Public Administration, 1991, Vol. 69, pp. 3-19. ISSN 0033-3298.
- HOOD, Ch.: Public Management. The Word, the Movement, the Science. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C.: Afterword. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press 2005, p. 7-26. ISBN 978-0-19-925977-9.
- HRABOVSKÁ, Z.: Manažérska ekonomika (praktické aplikácie). Košice: UPJŠ, 2014. 124 s. ISBN 9788081521270.
- HRABOVSKÁ, Z. - VALOVSKÁ, Z.: Regionálna ekonomika a rozvoj II. (vybrané kapitoly). Košice: UPJŠ v Košiciach, 2015. 234 s. ISBN 978-80-8152-224-6.
- HRTÁNEK, L.: Autonomie cirkvi v rámci verejnej správy a správneho práva. In: BENÁK, J. (ed.): Církev a stát 2014. Sborník z konference. Brno: Masarykova univerzita 2014, s. 36-47. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 491. ISBN 978-80-210-7499-6.
- HRTÁNEK, L.: Funkcie verejnej správy ako predmet záujmu vedy o verejnej správe. In: Notitiae ex Academia Bratislaveni Iurisperdentiae 2012, č. 2, s. 14 - 22. ISSN 1337-6810.
- HUTTA, V.: Čo rozumieť pod verejnou správou? Obecné noviny, č. 18/1995, s. 16-17. ISSN 1335-650X.
- CHAKRABARTY, B. - CHAND, P.: Public Administration in a Globalizing World. Theories and Practices. SAGE Publications 2012, 547 p. ISBN 978-81-321-0948-8.
- CHANDLER, J. A. (ed.): Místní správa v liberálních demokraciích. Brno : Doplněk, 1998, 266 s. ISBN 80-7239-023-6.
- CHARBONNEAU, M.: New Public Management. In: CÔTÉ, L.- J.- SAVARD, F. (eds.), Encyclopedic Dictionary of Public Administration, [online], 2012. Dostupné na: [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)
- CHOCHOŃSKA, A.: Administrowanie czy zarządzanie publiczne. Dylematy rozwoju współczesnej administracji publicznej. International Journal of Legal Studies, 2019, vol. 5, № 1, pp. 113 - 122. ISSN 2543-7097.
- CHOVANOVÁ, J.: Pohľad na chápanie práva v 20. storočí. Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2013. Tomus XXXII, nr. 1, s. 90-100, ISSN 1336-6912.
- CHOVANEK, J. - ČERVENÁNSKÝ, F.: Názory Ľudovíta Štúra na štát a právo. Bratislava: Procom 2005, 291 s. ISBN 80-85717-15-8.
- CHRAŃSZCZ, R. - HAUSNER J. - MAZUR, S.: Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, 2003. 175 s. ISBN 978- 83-7252-167-5.
- CHYZANOWSKI A. R.: Dylematy sektora publicznego. Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw, 2004, Nr 12, s.

- 32-36. ISSN 0860-6846.
- ILLNER, M.: K sociologickým otázkám místní samosprávy. Sociologický časopis 1992, roč. 28, č. 4, s. 480 – 492. ISSN 0038-0288.
- IVANČÍK, J.: Niekoľko poznámok k Ulpiánovej „záujmovej“ teórii del'by práva a jej relevancii pre súčasný slovenský právny poriadok. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2020, vol. 8, nr. 1, s. 29 - 37. ISSN 1339-3995.
- JACKSON, M.: Nicolas Delamare: A Brief Biography. Warwick: Early Modern Forum, 2012. Dostupné na: <https://warwick.ac.uk/fac/arts/history/ecc/archive/emforum/projects/arc/mjackson/>
- JAKAB, R.- MOLITORIS, P.: Správne právo procesné. 2. aktualizované vydanie. Košice: UPJŠ. Právnická fakulta. 2018. ISBN 978-80-8152-593-3
- JAKIMOWICZ, W.: Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego. In: *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 2003, vol. 1, s. 28 - 36. ISSN 1730-4504.
- JANÁK, D.: Teorie veřejné správy. Opava: Ústav veřejné správy a regionální politiky Fakulty veřejných politik Slezské univerzity, 2004, 14 s. Dostupné na: <https://adoc.pub/teorie-veejne-spravy.html>
- JANN, W. - WEGRICH, K. - TIESSEN, J.: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Berlin: Friedrich Ebert Stiftung 2007, 73 S. ISBN 978-3-89892-643-0.
- JAROSZ, A.: Głowa państwa. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 138-139. ISBN 978-83-66220-26-3.
- JASAŇOVÁ, K.: Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie. In : *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007, s. 56 – 60. ISBN 978-80-7194-936-7.
- JASUDOWICZ, T. (ed.): *Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich*. Toruń: Jagiełłońskie Wydawnictwo Naukowe 2019, 305 s. ISBN 978-83-65824-21-9.
- JELEŇOVÁ, I. Interkultúrne interakcie a migrácia. Vybrané aspekty problematiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017 106 s. ISBN 9788081525551
- JELIĆ, Z.: A Note on Adolf Merkl's Theory of Administration Law. *Law and Politics* 1998. vol. 1. No 2, pp. 147 - 155. ISSN 2080-5799,
- JELLINEK, G.: *Allgemeine Staatslehre*. Dritte Auflage, Berlin: Verlag von O. Haring 1914. 837 S. Dostupné na: <https://ia804703.us.archive.org/5/items/allgemeinestaats00jelliala/allgemeinestaats00jelliala.pdf>
- JESENKO, M.: Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. Košice: UPJŠ, 2017, 203 s. ISBN 9788081525391.
- JESENSKÝ, J.: *Proti tyranům*. Praha: Academia 2019, 136 s. ISBN 978-80-200-2955-3.
- JEŻEWSKI, J. (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999, 315 s. ISBN 978-83-2291-876-0.
- JUDGE, D. - LESTON-BANDEIRA, C.: The Institutional Representation of Parliament. *Political Studies* 2018, vol. 66.nr 1., pp. 154-172. ISSN 0032-3217. <https://doi.org/10.1177/0032321717706901>
- JUN, J. S.: *The Social Construction of Public Administration. Interpretive and Critical Perspectives*. Albany, NY: State University of New York, 2006. 303 p. ISBN 978-0-7914-6725-1.
- JURÍČKOVÁ, V.: Vzťah ekonomickej teórie a hospodárskej politiky. *Working Papers* 6/2007. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2007. 33 s. ISSN 1337-5598.
- JUSTI, J. H. G. v.: *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeiwissenschaft*, 2 Bände, 1. Band Königsberg 1760, 2. Band Königsberg u. Leipzig 1761, 782 S. Dostupné na: <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10688045?page=6>
- JUSTI, J. H. G. v.: *Gesammlete politische und Finanzschriften über wichtige Gegenstände der Staatskunst, der Kriegswissenschaften und des Cameral- und Finanzwesens*. Kopenhagen u. Leipzig 1764, 632 S. Dostupné na: <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10769542?page=5>
- KACZMAREK, T.: *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005, 390 s. ISBN 978-83-2321-501-1.
- KADERÁBKOVÁ, J. – MATES, P. – WOKOUN, R.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 264 s. ISBN 978-80-7380-086-4
- KAŠČÁK, R.: *Organizácia a charakter verejnej správy v Československu v rokoch 1945 - 1948*. *Magister Officiorum*, 2011, nr 1, ISSN 1338-5569.
- KELLER, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. ISBN 80-85850-15-X.
- KELLER, L. F.: *Public Administration and the American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics*. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): *Handbook of public administration*. 3rd Ed. Boca Raton, FL.: CRC-Taylor & Francis, 2007, pp. 3-48. ISBN 978-0-57444-560-2.
- KIRSTE, S.: *Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Verwaltungshistorische, organisationstheoretische und verwaltungsorganisationsrechtliche Aspekte*. Heidelberg: Universitäts-Bibliothek 2017, 761 S. ISBN 978-3-946531-63-0
- KISIŁOWSKA, H.: Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji. In: *Studia Prawnoustrojowe* 2022, No: 57, pp. 263-275. ISSN 1644-0412.
- KLENK, T. - REITER, R.: *Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services*.



- International Review of Administrative Sciences 2019, Vol. 85, nr 1, p. 3–10. ISSN 0020-8523.
- KLIJN, E.H. - SNELLEN, I.: Complexity theory and Public Administration: a critical appraisal. In TEISMAN, G.R. - van BUUREN, M.W. - GERRITS, L.M.: Managing Complex Governance Systems. London: Routledge, 2009, pp. 17-36. ISBN 9780415888660.
- KLIKOVÁ, Ch. - KOTLÁNOVÁ, E.: Teorie hospodářské politiky. Karviná: Slezská univerzita v Opavě. Obchodně podnikatelská fakulta, 2013. 120 s. ISBN 978-80-7248-833-9.
- KLIMOVSKÝ, D.: Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. Ekonomický časopis, 58, 2010, č. 2, s. 188 – 205. ISSN 0013-3035.
- KLIMOVSKÝ, D.: Kameralizmus v perspektíve dnešného poznávania verejnej správy. Slovenská politologická revue, 2009a, roč. IX, č. 1. s. 76 - 88. ISSN 1335-9096.
- KLIMOVSKÝ, D.: O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, 2009. Vol. 1, No. 2, s. 182 - 213. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D.: Participácia ako dominujúci prvok súčasnej teórie i praxe demokracie. Sociálne a politické analýzy 2014, 8.2., ss. 25 - 51. ISSN: 1337 5555.
- KLIMOVSKÝ, D.: Základy verejnej správy. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2008. 269 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KLUKNAVSKÁ: Niekoľko poznámok k základným článkom ústavy z 9. mája. In: ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Banskobystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, s. 57-69. ISBN 978-80-571-0337-0.
- KOLARZOWSKI, J.: Rozwój systemów demokratycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Warszawa: Fundacja Wolnej Myśli, 2008. Dostupné na [www.racjonalista.pl/kk.php/t.5766](http://www.racjonalista.pl/kk.php/t.5766)
- KOLOUŠEK, J.: Národní hospodářství – díl první. Praha: Česká matice technická, 1918, 256 s.
- KOLVEKOVÁ, G. - SAMSON, Š.: Moderné inštitucionálne prístupy v regionalistike. In New Members—New Challenges for the European Regional Development Policy; Conference Proceedings. Košice: Technická univerzita, 2005, s. 310 - 312. Dostupné na: [http://www3.ekf.tuke.sk/cers/cers2005/doc/Samson\\_Kolvekova.pdf](http://www3.ekf.tuke.sk/cers/cers2005/doc/Samson_Kolvekova.pdf)
- KONEČNÝ, S. - KONEČNÝ, B.: Otvorená komunálna politika – teória a prax. Bratislava: Mayor, 2009, 291 s. ISBN 9788096913336.
- KONEČNÝ, S. (ed.): Vzdelávanie vo verejnej správe a vo verejnom sektore. Bratislava : Inštitút pre verejnú správu, 2008, 185 s. ISBN 9788097009601.
- KONEČNÝ, S.: Decentralizácia v podmienkach Slovenskej republiky. In.: Nové podoby verejnej správy (Slovenská a flámska skúsenosť). Bratislava: Sociologický ústav SAV, 1997, s. 77 - 90. ISBN 80-85544-17-2.
- KONEČNÝ, S.: Distribúcia kompetencií v sociálnej pomoci medzi štátnou správou a miestnou samosprávou (na príklade Rakúska). Právny obzor 82, 1999, č. 4, s. 319 - 335. ISSN 0032-6984.
- KONEČNÝ, S.: Komunálna politika. Študijná príručka. Bratislava: Mayor, 2006. 143 s. ISBN 80-969133-2-8
- KONEČNÝ, S.: Koncepcia sociálnej politiky miest v Slovenskej republike. In: Spoločensko-politická transformácia a rozvoj miest v nových podmienkach. Bratislava: Dom techniky ZSVTS, 1991, s. 42 - 45.
- KONEČNÝ, S.: Sociálny kapitál, sociálne siete a komunálna politika. In: Lidský kapitál a investice do vzdělání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 80 - 89. ISBN 80-86754-28-6.
- KONEČNÝ, S.: Modely usporiadania ústredných orgánov štátnej správy v krajinách Európskej únie – inšpirácia pre reformu verejnej správy v Slovenskej republike. In: ONDROVÁ, D. (zost.): Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2012, s. 7 – 20. ISBN 978-80-8129-021-3
- KONEČNÝ, S.: Spôsoby riešenia postavenia najmenších sídelných jednotiek v systémoch verejnej správy Európskej únie. In: Verejná správa a spoločnosť XIII, 2012(b), č. 1, s. 18 – 31. ISSN 1335-7182
- KONEČNÝ, S.: Teória verejnej politiky. Košice: ŠafárikPress 2021, 242 s. ISBN 978-80-574-0011-0.
- KONEČNÝ, S.: Úvod do štúdia verejnej správy. Študijná príručka. Bratislava: Mayor. 2005, 118 s. ISBN 80-969133-1-X.
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu. In: Zborník publikovaných výstupov z riešenia úlohy VEGA 1/0757/17. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 13-71. ISBN 978-80-8152-820-0
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor 2016, 237 s. ISBN 9788096913381.
- KONEČNÝ, S.: Verejná správa. In: RYBÁRIK, J. – LYSÝ, J. – KONEČNÝ, S.: Politológia. Bratislava: STU, 2005, s. 104 – 118. ISBN 80-227-2216-2.
- KONEČNÝ, S.: Vzájomné prieniky: originálne a prenesené kompetencie – duálny a spoločný model. In: Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2004, s. 17 – 30. ISBN 80-7097-595-4.
- KOPECKÝ, M.: Správní právo: obecná část. 2. vyd. Praha: C. H. Beck 2021, 539 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KORCZAK, J.: Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy rekatywizmu granic organizacji.. Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3802, Przegląd Prawa i Administracji CXI, Wrocław 2017, s. 79 - 102. ISSN 0239-6661.
- KORNOVENKO, S. - MOROZOV, A.: Ukrajinská etnogenéza: antský kmeňový zväz. Acta Historica Neosoliensia, 2022, vol. 25, no 1, s. 88 - 103. ISSN 1336-9148.
- KOSORÍN, F.: Teória a prax verejnej správy. Bratislava, Ekonóm 1999, 231 s. ISBN 80-225-1114-5.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: Verejná správa. Základné práva a slobody. Kraków: Towarzystwo Słowaków w Polsce,

- 2015, 438 s. ISBN 978-83-7490-906-8.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Právo a povinnosť združovať sa (verejnoprávne aspekty). Praha: Logos, 2019, 370 s. ISBN 978-80-7502-415-2.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Úkony orgánov verejnej správy vo veciach súkromnoprávnej povahy. In: KEREKEŠOVÁ, M. - MACKO, L. - ROMANOVÁ, R. (eds.): Košické dni súkromného práva, III. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2021, s. 200-209. Dostupné na: <https://kdsp.sk/wp-content/uploads/2021/04/ZBORNÍK-KDSP-III-.pdf>
- KOTARBIŇSKI, T.: Traktat o dobrej robocie. Wrocław: Zakład im. Ossolińskich, 1955, 360 s.
- KOTULSKI, M.: Mniejszości narodowe jako korporacyjny element wspólnoty samorządowej. In: Gdańskie Studia Prawnicze, 2015, vol. 34, s. 115 - 125. ISSN 1734-5669.
- KOUDELKA, Z.: Samospráva. Praha: Linde 2007, 400 s. ISBN 9788072016655.
- KOVAČ, P.: Debureaucratization Limits in Administrative Procedures Codification: Lessons from Slovenia. Administrative Sciences 2021, vol. 11, nr 1, pp. 1-17. ISSN 2076-3387.
- KOVÁČOVÁ, E.: Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. Acta Filozofické fakulty Západočeské univerzity, 2015, roč. 7, č. 3. s. 93-114. ISBN 80-903412-9-2. ISSN 1802-0364.
- KRAUSE, T.: Verwaltungsreform. In: GablerWirtschaftslexikon 2018. Dostupné na: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/verwaltungsreform-49930>
- KRAVČÁKOVÁ, G. a kol.: Organizačné správanie. Košice: UPJŠ, 2013. 213 s. ISBN 9788081520808.
- KRAVČÁKOVÁ, G.- BERNÁTOVÁ, D.: Manažment ľudských zdrojov. Košice: UPJŠ, 2020. 217 s. ISBN 978-80-8152-219-2.
- KRAVČÁKOVÁ, G.: Manažment ľudských zdrojov. Vysokoškolské skriptá. Košice, FVS UPJŠ 2014, 156 s. ISBN 978-80-8152-219-2.
- KRIŽAN, V. – ŽOFČINOVÁ, V.: Pracovné právo pre neprávnikov. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 207 s. ISBN 978-80-7380-445-9.
- KROŠLÁK, D.: Vznik a formovanie nemeckej idey právneho štátu v 19. storočí. Paneurópske právnické listy 2021, roč. 4, č. 1. ISSN 2644-450X.
- KRSKOVÁ A.: Štát a právo v európskom myslení. Bratislava: Iura Edition, 2002, 496 s. ISBN 80-8904-752-1.
- KRYGIER, M.: Rule of Law (and Rechtsstaat). In: WRIGHT, J. D. (ed.): International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd edition, Vol 20. Oxford: Elsevier, 2015. pp. 780 – 787. ISBN 9780080970868.
- KUKLIŠ, P.: K problematike ústavoprávných základov verejnej správy (vybrané problémy). In: PAPÁČOVÁ, I. (ed.) Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 67 - 77. ISBN 978-80-7160-459-4.
- KÚTIK, J. - JAKUBČINOVÁ, M. - KRÁLIKOVÁ, K.: Dejiny verejnej správy na území Slovenska. Bratislava: Veda, 2018, 246 s. ISBN 9788022416405.
- KUVÍČKOVÁ, V. – COLOTKA, P.: Štát a právo v postmodernej situácii. Sociológia 1997, č. 4, s. 446 – 454. ISSN 0049-1225.
- KYSELA, J.: Politika a právo: úvod do ústavného práva. In: NOVÁK, Miroslav et al.: Úvod do studia politiky. Praha: Slon 2011, s. 173 – 202. ISBN 978-80-7419-052-0,
- LACINA, K. - ČECHÁK, V.: Evropské systémy veřejné správy. Praha: VŠFS, 2005, 123 s. ISBN 80-86754-37-5.
- LACINA, K. - ČECHÁK, V.: Vývoj systémů veřejné správy. Praha: Professional Publishing, 2001, 120 s. ISBN 80-86419-13-4.
- LACINA, K.: Evropská veřejná správa. Praha: VŠFS, 2004. 86 s. ISBN 80-86754-10-3.
- LACHYTOVÁ, L.: Sociálna patológia. Prešov: VŠMP, 2011, 132 s. ISBN 978-80- 89372-33-1.
- LACHYTOVÁ, L.: Sociálna komunikácia. Prešov: VŠMP, 2011, 150 s. ISBN 9788089372355.
- LACHYTOVÁ, L.- KARKOŠKOVÁ, S.: Sociálne poradenstvo a supervízia ako jedna z metód zisťovania progresu v kvalite sociálnych služieb. Prešov: VŠMP. 2012, 53 s. ISBN 978-80-89372-42-3.
- LAMIDI, K. O.: Theories of Public Administration: An Anthology of Essays. International Journal of Politics and Good Governance, Volume VI, No. 6.3 Quarter III 2015, pp. 1-35. ISSN 0976 – 1195.
- LAMPROPOULOU, M. - OIKONOMOU, G.: Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform in Greece. International Review of Administrative Sciences, 2018, nr. 84, 101-121. ISSN 0020-8523
- LANE, J. E.: State management: An inquiry into models of public administration and management. London: Routledge, 2009. 192 p. ISBN 978-0415492355.
- LASSWELL, H. D.: The Policy Orientation. In: LERNER, D. - LASWELL, H. D. (eds.): The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods. Stanford, CA: Stanford University Press 1951, pp. 3-15, Dostupné na: <https://www.scribd.com/document/269071525/Lasswell-1951-The-Policy-Orientation-Izvorni-Tekst>
- LEDERLE, J. W.: The Hoover Commissions Report on Federal Reorganization. Marquette Law Review, 1949, vol. 33, no 2, pp. 89-98. Dostupné na: <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3331&context=mulr>
- LIĐÁK, J. a kol.: Politické systémy. Bratislava: Ekonóm, 2002, 219 s. ISBN 80-225-1510-8.
- LINDFORS, T.: Jean Bodin. In: The Internet Encyclopedia of Philosophy, 1995. ISSN 2161-0002. Dostupné na: <https://iep.utm.edu/jean-bodin/>
- LIPPMANN, W.: Essays in the Public Philosophy. Boston – Toronto: Atlantic Monthly Press Book, 1955. 189 p. Dostupné na: <https://archive.org/stream/essaysinpublicph00inlipp#page/188/mode/2up>
- LOCKE, J.: Dvě pojednání o vládě. Praha: Nakladatelství ČSAV 1965, 284 s.

- LOCKE, J.: Druhé pojednání o vládě. Praha: Svoboda 1992, 185 s. ISBN 80-205-0222-X.
- LOVAŠ, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Košice: UPJŠ, 2002, 310 s. ISBN 80 7097-519-9.
- LYNN, L. E.: Public Management. A Concise History of the Field. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press 2005, p. 27-50. ISBN 978-0-19-925977-9.
- LYNN, L. E.: What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications. NISPACee Journal of Public Administration, 2008. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Vol. I, Nr 2, pp. 17-30. ISBN 978-80-89013-40-1, ISSN 1337-9038.
- MABOLOC, C. R.: Max Weber's 3 types of authority. In: Philippine Daily Inquirer 29.05. 2015 [online]. Dostupné na: <https://opinion.inquirer.net/85293/max-webers-3-types-ofauthority#ixzz7bqpJN1ur>
- MACIEJEWSKI, T. - GIERSEWSKI, J. - BRUNKA, M.: Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej. Chojnice: Powszechna Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych „Pomerania“, 2012. 156 s. ISBN 978-83-62097-44-9.
- MADLEŇÁKOVÁ, L.: Cirkve a náboženské spoločnosti - správneprávny aspekty jejich vzniku a činnosti. Praha: Leges 2014, 224 s. ISBN 978-80-7502-039-0.
- MAES, R.: Miestna samospráva a územné členenie. In: Nové podoby verejnej správy. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 1997, s. 34 – 62, ISBN 80-85544-17-2.
- MAGNAE Moraviae Fontes Historici IV. Brno: Univerzita J. E. Purkyně 1971. 454 s.
- MAGNUSSON, L.: The Political Economy of Mercantilism. New York: Routledge 2015, 230 p. ISBN 978-0-415-82879-6.
- MAHMUD, R.: Understanding Institutional Theory in Public Policy, Dynamics of Public Administration 2017, Vol. 34 Issue 2, July-December, 2017 pp. 135 - 148. ISSN 0975-3907.
- MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, 501 s. ISBN 978-80-88931-71-3
- MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina: Eurokodex 2014, 708 s. ISBN 978-80-8155-044-7
- MACHAJOVÁ, J.: Občan a verejná správa. Bratislava: Nadácia Občan a demokracia, 2000, 328 s. ISBN 80-968528-0-9.
- MACHIAVELLI, N.: Vladár, Úvahy o prvej dekáde, Tita Livia, Vojenské umenie. Bratislava: Tatran 1992, 744 s. ISBN 80-222-0326-2.
- MACHYNIÁK, J.: Verejná správa a verejná politika. Trnava: UCM 2020, 79 s. ISBN 978-80-572-0103-8.
- MAJERNÍK, M.: Postavenie súdnej moci v systéme delby moci - tvorba práva súdmi, Humanum - Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne 2011, vol. 7, nr 2, s. 347-356. ISSN 1898-843.
- MALAST, J.: Prvky atypičnosti v organizaci veřejné správy - vybrané příklady. In: Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 4, 2021, p. 131 - 144. ISBN 978-80-246-2050-3, ISSN 0323-0619.
- MALEC, J.: Studia z dziejów administracji nowożytniej. Kraków: Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2003. 159 s. ISBN 83-918302-1-7.
- MALÍKOVÁ, L.: O aký model samosprávy ide? Verejná správa, 1995, c. 2, s. 19. ISSN 1335-7883.
- MALÍKOVÁ, L.: Teória a politika reformy verejnej správy. Sociológia 31, 1999, č. 2, s. 159 – 174. ISSN 0049-1225.
- MANDELKERN, D.: Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. Bruxelles: European Commission 13 November 2001. Dostupné na: <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>
- MARCH, J. G. - PEDERSEN, J. P.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, 1984, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749. ISSN 0003-0554.
- MARINI, F. (ed.): Toward a new public administration; the Minnowbrook perspective Responsibility. Scranton: Chandler Pub. Co. 1971, 372 p.
- MARION, D. E.: Alexander Hamilton and Woodrow Wilson on the Spirit and Form of a Responsible Republican Government. The Review of Politics, 1980, Vol. 42, No. 3, pp. 309 - 328. ISSN 0034-6705.
- MARZĘCKI, R.: Egzekutywa. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): Leksykon wiedzy politologicznej. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 103. ISBN 978-83-66220-26-3.
- MÁŠA, M.: Správní právo, skripta, Brno: UJEP, 1973, 173 s.
- MAYER, O.: Deutsches Verwaltungsrechts. Tom I. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, 796 S. ISBN 3428116399
- MAZUR, S.: Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej. In: Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2006. nr. 714, s. 23 - 40. ISSN 1898-6447.
- MECKE, Ch.-E.: The „Rule of Law“ and the „Rechtsstaat“: A Historical and Theoretical Approach from a German Perspective. Studia Iuridica 2018, vol. 79, pp. 29 - 47. ISSN 2544-3135.
- MERKL, A. J.: Allgemeine Verwaltungsrecht, Wien - Berlin: Julius Springer, 1927, 700 S.
- MERTON, R. K.: Bureaucratic Structure and Personality. Cit. podľa: Teoria socjologiczna i struktura społeczna. Warszawa: PWN, 2002. ISBN 83-01-13876-9.
- MERTON, R. K.: Social Theory and Social Structure. New York: The Free Press 1968, 702 p. Dostupné na: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4250035/mod\\_folder/content/0/Textos/Merton%20Social%20Theory%20and%20Social%20Structure.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4250035/mod_folder/content/0/Textos/Merton%20Social%20Theory%20and%20Social%20Structure.pdf)
- MESEŽNIKOV, G. - NIŽŇANSKÝ, V.: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002: súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002, 253 s. ISBN 9788088935308

- METZEN, H.: Schlankheitskur für den Staat: Lean Management in der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt/Main - New York: Campus Verlag, 1994. 287 p. ISBN 9783593350455
- MIHALČOVÁ, B. a kol.: Teórie správy, riadenia a byrokracie. Košice: FVS UPJŠ 2012, 278 s. ISBN 9788070979532
- MIHALIKOVÁ, E.- HRABOVSKÁ, Z.: Finančná analýza organizácie, UPJŠ v Košiciach, Košice, 2012, 152 s. ISBN 978-80-7097-939-6
- MIHALIKOVÁ, E. a kol.: Finančná situácia a výkonnosť v samospráve. Košice: UPJŠ 2011, 144 s. ISBN 978-80-7097-898-6
- MIHALIKOVÁ, E.: Účtovníctvo vo verejnej správe so zameraním na rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ 2015, 112 s. ISBN 978-80-8152-360-1
- MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B.: Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore – skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 129 s. ISBN 978-80-210-9742-1
- MIRSKA, A.: Etapy modernizacji administracji publicznej w RFN. In: WOJTASZCZYK, K. A. - MIRSKA, A. (red.): Demokratyczna modernizacja sfery publicznej, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2012, s. 87 - 104. ISBN 978-83-7780-470-4.
- MISES, L. v.: Liberalismus, Praha? Centrum liberálních studií, 1998, 192 s. ISBN 80-86119-08-4.
- MOHL, R. v.: Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Zweiter Theil: Das Verwaltungsrecht, Tübingen: Heinrich Laupp 1831, 1007 S. Dostupné na: <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10560315?page=1>
- MOHL, R. v.: Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, Erster Band, 2e Aufl. Tübingen: H. Laupp 1844, 619 S. Dostupné na: <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10766998?page=1>
- MOHR, Z. - DAVIS, J. A.: Simon's Behavior and Waldo's Public: The ABCS Model of Public Behavior and Social Interactions. Journal of Behavioral Public Administration 2023, Vol 6, pp. 1-9. ISSN 2576-6465.
- MONTESQUIEU, S. d. Ch.: Duch zákonov. Bratislava: Tatran, 1989, 587 s.
- MOLITORIS, P. - VERNARSKÝ, M.: Daňové právo. UPJŠ, Košice, 2008, 131 s. ISBN 9788089089758.
- MOYNIHAN, D.: A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. Journal of Behavioral Public Administration. 2018, vol. 1, nr. 1, pp. 1-8. ISSN 2576-6465.
- MREŇCA, E. - ZIENTARSKI, P. B. - CZWOJDRAK, B. (red.): Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2018. 221 s. ISBN 978-83-65711-42-7
- MRONZ, D.: Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft. Die etaatsorganisatione-und grundrechtliche Problematik der Zwangsverbände aufgezeigt am Beispiel von Arbeitnehmerkammern. Berlin: Duncker & Humblot, 1973. 26 S. ISBN 3 428 02867 8.
- MUNIZ-FRATICELLI, V. M.: Jean Bodin. In: BEVIR, M. (ed.): Encyclopedia of Political Theory. Los Angeles: Sage Publications, 2010. ISBN 9781506332727.
- NEJDL, P. - ČERMÁK, D. (eds.): Participace a partnerství v místní veřejné správě. Praha: Sociologický ústav AV ČR 2007, 124 s. ISBN 978-80-7330-130-9.
- NELSON, J. I.: Kingship and empire in the Carolingian world. In: McKITTERICK, R. (ed.): Carolingian culture: emulation and innovation. Cambridge: University Press, 1993, pp. 52-87. ISBN 9780521405867.
- NEMEC, J. - WRIGHT, G.: Verejné financie. Bratislava, NISPACee, 1997, 241 s. ISBN 80-967847-1-4.
- NEMEC, R.: Úvod do politickej filozofie II. Od občianskych vojen ku Grotiovi. Trnava: Dobrá kniha 2020, 112 s. ISBN 978-80-8191-261-0.
- NEUBAUEROVÁ, E. - DUBROVINA, N.: Verejná správa v Slovenskej republike - aktuálne problémy. In: Verejná správa 2010, Pardubice : Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správná, 2010, s. 156-163. ISBN 978-80-7395-334-8
- NISKANEN, W. A.: Bureaucracy and Representative Government. Transaction Publishers, 1971, 241 p. ISBN 9780202364452.
- NISKANEN, W. A.: The Peculiar Economics of Bureaucracy. The American Economic Review, 1968, Vol. 58, No. 2, pp. 293-305. ISSN 0002-8282.
- NIŽNANSKÝ, V. 2005. Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.
- NORDLINGER, W. A. - LOWI, T. J. - FABBRINI, S.: The Return to the State: Critiques. American Political Science Review 1988, vol 82. no. 3, pp. 875-201. ISSN 0003-0554.
- OECD: Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD, 1995, 171 p. ISBN 9789264144866.
- OCHRANA, F. - PŮČEK, M. J. - ŠPAČEK, D.: Veřejná správa. Brno: Masarykova univerzita 2015. 658 s. Dostupné na: [https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV\\_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf](https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf)
- O'LEARY, R. - Van SLYKE, D. M. - KIM, S.: The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective. Georgetown University Press 2010, 336 p. ISBN 9781589016255.
- ONDROVÁ D.: International Relations. 2. vyd. Banská Bystrica: Matej Bel University, 2005, 168 s. ISBN 80-8083-044-4.
- ONDROVÁ, D.: Medzinárodná politika, medzinárodné vzťahy (vybrané problémy). Košice: UPJŠ, 2019, 166 s. ISBN

- 978-80-7097-995-2.
- ONDROVÁ, D.: Politika, etika a správa vecí verejných (verejná povinnosť a verejný záujem). In: Verejná správa a spoločnosť, 2016, roč. 14, č. 1, s. 50-56. ISSN 1335-7182.
- ONDRUŠOVÁ, E.: Kameralistika v teórii a praxi. Prípad Habsburskej monarchie. In KOVÁČ, D. a kol.: Sondy do slovenských dejín v dlhom 19. storočí, s. 158-172. Bratislava : Historický ústav SAV, 2013. ISBN 978-80-971540-1-1.
- ONGARO, E. - van THIEL, S. - MASSEY, A. - PIERRE, J. - WOLLMANN, H.: Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 11-39. ISBN 978-1-137-55268-6
- ONGARO, E. - van THIEL, S.: Languages and Public Administration in Europe. In: ONGARO, E. · van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 61 - 98. ISBN 978-1-137-55268-6
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vyd. Bratislava: EUKÓDEX, 2012, s. 544. ISBN 9788089447886
- OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie. Košice: UPJŠ, 284 s. ISBN 978-80-7097-690-60
- OROSZ, L. a kol.: Volebné právo. Košice UPJŠ, 2015, 291 s. ISBN 978-80-8152-346-5
- OROSZ, L.: Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov. Košice: ŠafárikPress, 2020, 334 s. ISBN 978-80-8152-868-2
- OROSZ, L.: Základy štátovedy. UPJŠ: Fakulta verejnej správy. Košice, 2021.. 262 s. ISBN 978-80-574-0010-3
- OSBORNE D. - PLASTRICK P.: Banishing Bureaucracy: The Five Strategies of Reinventing Government. New York: Addison-Wesley 1992, 397 p. ISBN 978-0201626322.
- OSBORNE, D. - GAEBLER, T.: Reinventing Government. New York, NY: Penguin Press, 1992, 405 p. ISBN 0-452-26942-3.
- OSBORNE, S. P. (ed.): New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London - New York: Routledge 2010, 448 p. ISBN0-203-86168-X.
- OSTROM, V.: The Intellectual Crisis in Public Administration, University of Alabama Press 1973, 165 p. ISBN 0817348174
- OSTROM, V.: Some Developments in the Study of Market Choice, Public Choice, and Institutional Choice. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): Handbook of public administration. 3rd Ed. Boca Raton, FL.: CRC-Taylor & Francis, 2007, pp. 1101-1121. ISBN 978-0-57444-560-2
- OSTROM, V. - OSTROM, E.: A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1965, nr 359 pp. 137–46. ISSN 1552-3349.
- OTTO, J. G.: Dewolucja. In: ITRICH-DRABAREK, J. (ed.): Encyklopedia Administracji Publicznej. Warszawa: Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego 2020. Dostupné na: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php?title=Dewolucja&oldid=13868>.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2010, 312 s. ISBN 80-7160-200-0.
- PALÚŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: UPJŠ v KE, 2010, 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9
- PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných krajinách Európskej únie. Košice: UPJŠ, 2005, 106 s. ISBN 80-89089-30-5.
- PARDHASARADHI, Y.: Ruvisiting Minnowbrook: Praxis and Change. Indian Journal of Public Administration, 2013, vol. LIX, nr. 2, pp. 254 - 277. ISSN 0019-5561.
- PARLAK, B. - DOĞAN, K. C. (eds.): The Handbook of Public Administration. Vol. 1. Lyon: Livre de Lyon 2022, 328 p. ISBN 978-2-38236-299-0
- PATYI, A. - RIXER, Á. (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Passau: Schenk Verlag, 2014, 552 S. ISBN 978-3-944850-12-2
- PECH, L. - GROGAN, J. et alli: Unity and Diversity in National Understandings of the Rule of Law in the EU. Leuven: Centre for Global Governance Studies 2020, 70 p. Dostupné na: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.1-1.pdf>
- PETERS, G. B. - PIERRE, J. (eds.): Handbook of Public Policy. London: Sage Publications. 2006, 525 p. ISBN 978-0-7619-4061-6
- PETROVIĆ, M.: Regions (form of territorial autonomy) in the theory of law and history of law. Facta Universitatis Niš, Series: Law and Politics, 1, 2002, pp. 683 – 710. ISSN 1450-5517.
- PIASECKI A. K. (red.): Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej. Zielona Góra: [s. n.], 2001. ISBN 978-83-9109-775-5
- PETIT.DUTAILLIS, Ch.: The Feudal Monarchy In France And England. Harper 1964. Dostupné na: <https://archive.org/details/feudalmonarchyin001918mbp/page/n7/mode/2up>
- PFEIFFER, J. F. v.: Grundsätze der Universal-Kameral-Wissenschaft. Frankfurt am Main, Eßlingerden 1783 , reprint Aalen: de Scientia Verlag, 1970. 1676 s. ISBN 978-3511039301.
- PIFFNER, J. M.: Public administration. New York: The Ronald Press Company 1946, 621 p.
- POMAHÁČ, R. a kol.: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck 2013, 315 s. ISBN 978-80-7400-447-6
- POMAHÁČ, R.: Veřejná správa za rozcestím. In: PAPÁČOVÁ, I. (ed.) Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej

- konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 127-134. ISBN 978-80-7160-459-4
- POMAHÁČ, R.: Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- POPLAWSKI, M.: Centralizacja. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 68. ISBN 978-83-66220-26-3
- POPLAWSKI, M.: Decentralizacja. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 75-76. ISBN 978-83-66220-26-3
- PORVAŽNÍKOVÁ, J. a kol.: Všeobecné dejiny štátu a práva. I. diel. Staroveký otrokársky štát a právo. Feudálny štát a právo. Košice: UPJŠ. 1991. 237 s. ISBN 80-7097-137-1
- POSLUCH, M. - CIBULKA, E.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka 2003, 334 s. ISBN 80-89122-07-8
- POTTS, J.- KASTELLE, T.: Public sector innovation research: What's next? *Innovation: management, policy & practice*, 2010, vol. 12, no. 2, pp. 122 – 137. ISSN 14479338
- PROELLER, I. - SCHEDLER, K.: Change and Continuity in the Continental Tradition of Public Management. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press 2005, p. 695 - 719. ISBN 978-0-19-925977-9
- PRŮCHA, P. a kol.: Právo, normotvorba, veřejný pořádek. Jak řídit kraj, město a obec. Rukověť územní samosprávy, díl I. Brno – Praha: Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity – Institut pro místní správu, 2002. 126 s. ISBN 80-210-2954-4
- PRŮCHA, P.: K pojetí vědy správního práva a správní vědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1993, roč. 1, č. 2, s. 31 - 37. ISSN 1210-9126.
- PRŮCHA, P.: Ohlédnutí za 50letým vývojem oboru „správní právo“ a katedry správní vědy a správního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. XXVII, zvláštní číslo, s. 117–138. ISSN 1805-2789.
- PRUSÁK, J. – ŠKULTĚTY, P. – ČAPKOVÁ, S.: Optimalizácia uplatnenia verejnej moci v miestnych podmienkach. Banská Bystrica, IROMAR 1997. 65 s. ISBN 9788080550516
- PRUSÁK, J.: Teória práva. 2. vyd. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001, 308 s. ISBN 80-7160-146-2
- PSCZYŃSKI, M.: Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej. *Lublin: Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 2017, vol. LXIV, nr 2, s. 61 - 70. ISSN 2083-7402.
- PUTNAM, R. D. (ed.): *Democracies in Flux ; The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 2002. 516 s. Cit. podľa nem. prekl. Gesellschaft und Gemeinsinn ; Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001, s. 798. ISBN 9783892048404.
- PUTNAM, R. D.: The Prosperous Community, Social Capital and Public Life. *The American Prospect* 1993, Vol. 4, nr. 13. ISSN 1049-7285 (<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>; <http://www.prospect.org/print/V4/13/putnamr.html>)
- QAWASMEH, F. A.? Understanding the Field of Public Policy in the Context of Public Administration Evolution. In: KULAÇ, O. - BABAOĞLU, C. - AKMAN, E. (eds.): *Public Affairs Education and Training in the 21st Century*. Information Science Reference, 2022 , pp. 22 - 44. ISBN 9781799882435
- RACZYŃSKA, M. - KRUKOWSKI, K.: Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ 2020, 135 s. ISBN 978-83-65688-67-5
- RAJKOVÁ, M.: Porovnávacia štúdia britskej a uhorskej koncepcie Koruny. In: KISELYOVÁ, Z. et al. (eds.): *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2013 : zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. 1. časť. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013(b), s. 88-95. ISBN 978-80-7160-368-9
- RAJKOVÁ, M.: Uhorská (maďarská historická) ústava v minulosti a dnes. In: VOJÁČEK, L. - TAUCHEN, J. (eds.): *I. česko-slovenské setkání doktorských studentů a postdoktorandů oboru právní historie a římského práva. Sborník příspěvků z konference*. Acta Universitatis Brunensis, Iuridica, Editio S, No 449. Brno: Masarykova univerzita 2013(a), s. 219-230. ISBN 978-80-210-6381-5.
- RAJŇÁKOVÁ, K.: Politicko-právne aspekty záujmovej samosprávy. *Sociálne a politické analýzy* 2008, roč. 2, č. 2, s. 56-71. ISSN 1337 555.
- RATHOD, P. B.: *Comparative Public Administration*. Jaipur: ABD Publishers, 2007, 220 p. ISBN 978-81-8376-120-8.
- RAUSCHER, R.: Dějiny veřejného práva ve střední Evropě: nástin přednášek. Bratislava: Nákladem Spolku čs. posluchačů práv „Právnik“ na Univerzitě Komenského, 1935, 194 s. Dostupné na: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/100276>
- REFORMA verejnej správy: porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava, NISPAcee 1997, 478 s. ISBN 9788096761623
- REGIONAL and Local Government in the European Union. Strasbourg, Council of Europe – The Committee of the Regions 1996, 55 p. [bez ISBN]
- REINERT, E. S.: A Brief Introduction to Veit Ludwig von Seckendorff. *European Journal of Law and Economics*, 2005, vol. 19, pp. 221 – 230. ISSN 0929-1261.
- REYNAERT, H. et alli (red.): *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele, 2005, 643 p. ISBN 978-90-5946-983-9.
- RHODES R.A.W.: Waves of governance. In: LEVI-FAUR D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, New York 2014, pp. 33-48. ISBN 9780199677061.

- RICHTER, P.: Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2016 9. Jg., Heft 2, S. 231 - 251. ISSN 1865-7192.
- RILEY, L.: The struggle to achieve internal legitimacy for tribal nations. Journal of Public Affairs Education, 2018, vol. 25, nr 1, pp. 1 - 18. ISSN 1523-6803,
- RONDINELLI, D. A. - NELLIS, J. R. - CHEEMA, G.; Decentralization in developing countries : a review of recent experience (English). Staff working paper 1983; no. SWP 581 Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/Decentralization-in-developing-countries-a-review-of-recent-experience>
- ROUILLARD, Ch.: Michel Crozier and the study of complex bureaucratic organizations: towards the development of French strategic analysis. Canadian Public Administration, 2005, Vol. 48, Issue 1, pp. 124-134. ISSN 1754-7121.
- ROUSSEAU, J.-J.: O spoločenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2002. 157 s. ISBN 80-86473-10-4.
- ROVENSKÁ, D.: Rozvoj profesionálnych kompetentností. Košice: UPJŠ, 2019. 98 s. ISBN 978-80-. 8152-777-7
- RUČINSKÁ, S. – MITALOVÁ, J.: Manažérske prístupy vo verejnej správe. In: Manažment 2006 : teória, trendy a prax. Prešov: Prešovská Univerzita v Prešove. 2006, s. 65-72. ISBN 80-8068-512-6
- RUČINSKÁ, S.: Hospodárska politika – ciele a nástroje. Košice: UPJŠ, 2010, 152 s. ISBN 9788070978566
- RUČINSKÁ, S.: Vybrané nástroje hospodárskej politiky. Košice: UPJŠ, 2010, 130 s. ISBN 9788070978573
- RUTGERS, M. R.: Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology. Foundation of Public Administration Series, 2010, pp. 1-45. Dostupné na: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202013/FPA-Theory-Article.pdf>
- RYBARIK, J. – LYSÝ, J. – KONEČNÝ, S.: Politológia. Bratislava, SVŠT, 2005, 153 s. ISBN 80-227-2216-2.
- RYDLEWSKI, G.: Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Warszawa: Elipsa 2006, 188 s. ISBN 978-83-7151-729-7.
- RYS, R.: Debyrokratizace a reformy veřejné správy. In: DÁVID R. - NECKÁŘ J. - SEHNÁLEK D. (eds.): COFOLA 2009: the Conference Proceedings, Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8.
- RYS, R.: Správní věda, nauka o správních reformách a teorie reform. Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, č. 2, s. 168 - 176. ISSN 1210-9126,
- RÝZNAR, L. – ŠIMONOVÁ, A.: Evropská veřejná správa. 2. vyd. Praha : Ministerstvo vnitra ČR – Evropský polytechnický institut, 2006, 211 s. ISBN 80-7314-102-7
- ŘEHŮŘEK, M.: Základy teorie samosprávy. Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied. 1993, 131 s. (bez ISBN)
- ŘÍCHOVÁ, B.: Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů. Praha: Portál, 2007, 207 s. ISBN 978-80-7367-348-2
- SALAMON, L. M. (ed.): The Tools of Government. A Guide to the New Governance. Oxford: University Press, 2002. 660 p. ISBN 978-0195136654
- SAVONAROLA, G.: Treatise on the Rule and Government of the City of Florence. In: SAVONAROLA, G. et al.: Selected Writings of Girolamo Savonarola: Religion and Politics, 1490-1498. Yale: University Press. 2006, pp. 176-206. ISBN 9780300103267
- SCOTT, S. P.: The Digest or Pandects of Justinian (Digesta). Cincinnati 1932. Dostupné na: [https://droitromain.univgre-noble-alpes.fr/Anglica/digest\\_Scott.htm](https://droitromain.univgre-noble-alpes.fr/Anglica/digest_Scott.htm)
- SECKENDORF, V. L.: Teutscher Fürsten-Staat. Jena 1737. 300 S. Dostupné na: [https://books.google.sk/books?id=sUB4xwEACAAJ&printsec=frontcover&redir\\_esc=y#v=twopage&q&f=false](https://books.google.sk/books?id=sUB4xwEACAAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=twopage&q&f=false)
- SELTENREICH, R.: Hermann Conring (1606–1681) – luterán ve službách absolutistického státu raného novověku. Revue církevního práva, 2020, roč. 26, č. 80, s. 73-83. ISSN 1211-1635
- SELTENREICH, R.: Samuel Pufendorf (1632–1694) a jeho pojetí právního řádu jako syntézy racionalismu a zkušenosti. Revue církevního práva, 2023, roč. 29, č. 90-1, s. 61-71. ISSN 1211-1635
- SELZNICK, P.: Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. Harper & Row 1957
- SEMAN, T. - JAKAB, R. - TEKELI, J.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Košice: Právnická fakulta UPJ Š, 2020, 250 s. ISBN 978-80-8152-869-9
- SCHMID, F.: Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics 1909, Band 65, Heft 2, S. 193-223. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/40743524>
- SCHUMACHER, J.: Florenz im 15. Jahrhundert. Politische Verfassung und Entwicklung des Bürgertums. Universität Lüneburg, 1997. Dostupné na: <https://www.grin.com/document/97185>
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. - ONDRUŠOVÁ, D. - KLIMOVSKÝ, D. - JACKO, T.: Teoretické aspekty politickoadministratívnych vzťahov. Bratislava: Univerzita Komenského 2010. 115 s. ISBN 978-80-89244-79-9
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. - SLOBODA, M. - PAVLOVSKÝ, P. - BURIČ, R.: Behaviorálna politika pre miestnu samosprávu. Bratislava: Civita Center, 2020. 73 s. ISBN 978-80-973543-0-5
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: Úvod alebo zmysel participácie v širšom kontexte správy vecí verejných. In: PIROŠÍK, V. (ed.): Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky). Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005, 64 s. ISBN 80-89041-87-6
- SIEMIĄTKOWSKI, P.: Etatyzm. In: MARSZALEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): Leksykon wiedzy politologicznej.



- Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 110. ISBN 978-83-66220-26-3
- SIMON, H. A.: A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 1955, Vol. 69, No. 1, pp. 99-118. ISSN 0033-5533. Dostupné na: <https://www.suz.uzh.ch/dam/jcr:fffff-fad3-547b-ffff-ffff0bf4572/10.18-simon-55.pdf>
- SIVÁK, F.: Dejiny štátu a práva na území Slovenska do roku 1918. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999, 403 s. ISBN 80-7160-118-7
- SKULOVÁ, S.: Základy správnej vedy. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 215 s. ISBN 978-80-210-7335-7
- SLOBODA, M.: Behaviorálne vedy a význam poznania behaviorálnych vied pre verejnú správu. In: SLOBODA, M. - SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. - ČAPLÁNOVÁ, A. (eds.): Behaviorálna veda v službách verejnej správy: behaviorálne intervencie v praxi. Bratislava: Univerzita Komenského 2022, s. 13-32. ISBN: 978-80-225-4983-7
- SLOVÁKOVA AI (umelá inteligencia): Čo je to umelá inteligencia? 1 000 slov o nej od nej. Techbox 21. 4. 2023. Dostupné na: <https://www.techbox.sk/co-je-to-umela-inteligencia-1-000-slov-o-nej-od-nej>
- SMITH, A.: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. 6. vyd. Praha: Liberální institut 2001, 986 s. ISBN 80-86389-15-4.
- SMITH, R. G.: NGOs and Contracting. In: FERLIE, E. - LYNN, L. E. - POLLITT, C. (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press 2005, pp. 592-614. ISBN 978-0-19-925977-9
- SNOPKO, L. (ed.): Práva miest a ich ochrana. Bratislava: Nadácia F. Naumanna – Klub primátorov, 1994, 206 s. ISBN 80-967-151-0-0
- SOBOLEWSKA-NOEL, J.: Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej. *Zarządzanie Publiczne* 2013, vol. 21, nr. 1, s. 25–41. ISSN 1898-3529.
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od počiatkov do roku 1526), Zväzok 1. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995a, 39 s. ISBN 9788071641001
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od počiatkov do roku 1918). Bratislava: Academia Istropolitana, 1996. 93 s. [Bez ISBN]
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od roku 1526 do roku 1848), Zväzok 2. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995b. 33 s. ISBN 9788071641018
- SOKOLOVSKÝ, L.: Prehľad dejín verejnej správy na území Slovenska: (Od roku 1848 do roku 1918), Zväzok 3. Bratislava: Metodické centrum mesta Bratislavy, 1995c. 36 s. ISBN 9788071641025
- SOKOLOVSKÝ, L.: Správa stredovekej dediny na Slovensku. Bratislava: Academic Elektronik Press 2002. 308 s. ISBN 80-88880-24-6
- SOLL, J.: *The Information Master: Jean-Baptiste Colbert's Secret State Intelligence System*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press 2009. 304 p. ISBN 978-0-472-02526-8
- SONNEFELS, J. v.: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung*. Wien: Joseph Camesina und Comp. 1798, 518 S. Dostupné na: [https://books.google.sk/books?id=3tw6wgEACA-AJ&printsec=frontcover&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.sk/books?id=3tw6wgEACA-AJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- SONNENFELS, J. v.: *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, Bd. 3, 7. Aufl., Wien: Camesinischen Buchhandlung. 1805, 496. S. Dostupné na: <https://play.google.com/books/reader?id=cIhRAAAAMAAJ&pg=GBS.PP4&hl=sk>
- SOTOLÁŘ, J.: Kompetenčné právo v územnej samospráve. Košice: SOTAC, 2000, 383 s. ISBN 80-968356-3-7
- SOTOLÁŘ, J.: Komunálne právo. Košice: UPJŠ, 2007 143 s. ISBN 978-80-7097-666-1
- SOVOVÁ, O.: Základy správneho práva. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, 2013. 80 s. ISBN 978-80-7435-297-3
- SPERKA, J.: Urzędy i urzędnicy administracji państwowej w Polsce do końca XV wieku. In: MREŃCA, E. - ZIENTARSKI, P. B. - CZWOJDRAK, B. (red.): *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historycznoprawnym*. Wybrane zagadnienia. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2018, s. 11 - 24. ISBN 978-83-65711-42-7
- STAROŚCIAK, J.: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 1966, 441 s.
- STEIN, K. v. u. z.: *Nassauer Denkschrift*. In: STEIN, K. v. u. z.: *Briefe Und Amtliche Schriften*. Bd. 2, t. 1. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag 1959, s. 380 - 398. Dostupné na: [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/geschichte/personen/tippachnassauische\\_denkschrift.pdf](https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/geschichte/personen/tippachnassauische_denkschrift.pdf)
- STEIN, L. v.: *Die Verwaltungslehre*. 1,2: Theil 1, Die vollziehende Gewalt ; Theil 2, Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 2e Aufl. Stuttgart: J. G. Cotta'schen Buchhandlung 1869, 355 S. Dostupné na: <https://www.digitalesammlungen.de/en/view/bsb10770909?page=,1>
- STEIN, L. v.: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*. Stuttgart: Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 1870. 460 S. Dostupné na: [https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/stein\\_handbuch\\_1870?p=7](https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/stein_handbuch_1870?p=7)
- STENE, E. O.: An Approach to a Science of Administration. *American Political Science Review* 1940, vol. 34, nr 6, pp. 1124 - 1137. Dostupné na: [https://iiif.library.cmu.edu/file/Simon\\_box00002\\_fld00125\\_bdl0006\\_doc0001/Simon\\_box00002\\_fld00125\\_bdl0006\\_doc0001.pdf](https://iiif.library.cmu.edu/file/Simon_box00002_fld00125_bdl0006_doc0001/Simon_box00002_fld00125_bdl0006_doc0001.pdf)
- STIGLITZ, J. E.: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada 1997, 661 s. ISBN 80-7169-454-1.
- STRECKOVÁ, Y.: *Teorie veřejného sektora*, Brno: Masarykova univerzita, 1989, 181 s. ISBN 80-210-1737-6.
- STRZELECKI, M.: Absolutyzm. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 11. ISBN 978-83-66220-26-3
- SVARA, J. H.: The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 2001, Vol. 61, No. 2, pp. 176-183, ISSN 1540-6210



- SWIANIEWICZ, P. (ed.): Consolidation or Fragmentation?: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute, 2002, 344 p. ISBN 963-9419-45-1
- SZARFENBERG, R.: Administracja publiczna. Reformy administracji publicznej. Warszawa: Uniwersytet Warszawski 2019, 19 s. Dostupné na: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/11.pdf>
- SZEŚCIŁO, D. (red.): Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2014, 324 s. ISBN 978-83-63093-83-9
- SZUMOWSKI, W.: Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. Nauki o zarządzaniu - Management Sciences, 2014, vol. 21, nr 4, s. 86-97. ISSN 2080-6000
- ŠALKOVSKÝ, P.: K problematike kolektívnych identít, organizácie a sociálnej diferenciácie pravekých a včasnoihistorických spoločností. Dejiny - Internetový časopis Inštitútu histórie FF PU v Prešove, 2017, č. 1, s. 10 - 48. ISSN 1337-0707.
- ŠÁLY, O.: Koncept feudálneho panstva. Historiografia a pramene. Mladá veda, 2022, roč. 10, č. 6, s. 96-102. ISSN 1339-3189
- ŠEJVL, M.: Základní práva očima československé meziválečné právní vědy. Právník 2018, č. 12, s. 977-1003. ISSN 0231-6625
- ŠKODA, V.: Národní výbory – základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Praha: Svoboda, 1975, 356 s.
- ŠKROBÁK, J.: Hádže zákonodarcu administratívnoprávnej teórie pod nohy polienka? In.: PAPÁČOVÁ, I. (ed.) Verejná správa na rázcestí: zborník z vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 170-175. ISBN 978-80-7160-459-4
- ŠKROBÁK, J.: Sudcovská samospráva verzus suverenita občanov. In: DÁVID R. - NECKÁŘ J. - SEHNÁLEK D. (eds.): COFOLA 2009: the Conference Proceedings, Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8
- ŠKULTÉTY, P.: Verejná správa a správne právo. Bratislava : Veda, 2008, s. 201 ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠOLTĚS, P.: Premeny slovenskej/uhorskej spoločnosti od Jozefinizmu po revolúciu 1848. Ružomberok: Katolícka univerzita, 2014, 298 s. ISBN 978-80-561-0147-6.
- ŠOŠKOVÁ, I. (ed.): Ústavy v dejinách. Zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Bansko-bystrická škola právnych dejín“. Bratislava : Wolters Kluwer SR., 2021, 124 s. ISBN 978-80-571-0337-0
- ŠTEFAN, I.: Great Moravia, Statehood and Archaeology. The ‘Decline and Fall’ of One Early Medieval Polity, in: MACHÁČEK, J. - UNGERMAN, Š. (Hrsg.): Frühgeschichtliche Zentralorte in Mitteleuropa. Studien zur Archäologie Europas 14, Bonn: Habelt Verlag, 2011, S. 333-355. ISBN 978-3-7749-3730-7
- ŠTENPIEN, E.: Svetové dejiny štátu a práva. Košice: Právnická fakulta UPJŠ 2021, 242 s. ISBN 978-80-574-0020-2
- ŠUTAJ, Š.: Dejiny verejnej správy na Slovensku. Košice: UPJŠ, 2003. 42 s. ISBN 80-7097-516-4
- ŠVECOVÁ, A. - PEKARIK, M.: Právnohistorická povaha idey svätej uhorskej koruny. Universitatis Tyrnaviensis - Juridica. Trnava: Trnavská univerzita, 2009, vol. V., s. 57-76. ISBN 978-80-8082-268-2
- TACKETT, T.: The Coming of the Terror in the French Revolution. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2015, 463 p. ISBN 978-0674736559
- TANDLICH, T.: Municipal Statutes – Source of Law and Education in the Royal Free Towns in the Territory of Present-day Slovakia during the Early Modern Period. In: MARCI, L. (ed.): People, Institutions, Relations. Slovakia and Hungary from the 11th to the 18th Century. Berlin: Peter Lang 2020, s. 57-82. ISBN 978-3-631-77357-4.
- TARDE, G.: L’Opinion et la foule. Paris : Les Presses universitaires de France. Édition électronique 2003. 102 p. ISBN 978-2-13-042061-3. Dostupné na: [http://classiques.uqac.ca/classiques/tarde\\_gabriel/opinion\\_et\\_la\\_foule/opinion\\_et\\_foule.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/tarde_gabriel/opinion_et_la_foule/opinion_et_foule.html)
- TAYLOR, F. W.: Principles of Scientific Management. New York - London: Harper & Brothers, 1919, 144 p. Dostupné na: <https://archive.org/details/principlesofscie00 taylrich/mode/2up>
- TEJ, J.: Správa a manažment. 2. prepracované a aktualizované vydanie, Prešov: Prešovská univerzita, 2011, 163 s. ISBN 978-80-555-0476-6
- TEJ, J.: Región a správa. Prešov: Prešovská univerzita, 2002, 182 s. ISBN 80-8068-139-2
- TEKELI, J. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. 2. vyd. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2022, 330 s, ISBN 978-80-574-0084-4.
- TETŘEVOVÁ, L.: Veřejná ekonomie. Praha: Profesional Publishing, 2008, 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5
- THEURL, E.: Die Volkswirtschaftslehre an der Universität Innsbruck - Einblicke in ein Vierteljahrtausend bewegter Geschichte -mAbschnitt II. Von der fürstlichen zur staatlich-bürgerlichen Glückseligkeit (1769-1848). Innsbruck: Universität Innsbruck 2023. Dostupné na: [https://www.uibk.ac.at/media/filer\\_public/68/bb/68bb0667-8508-4368-abd8-2c194b2f23cd/vwlhisto\\_ab2.pdf](https://www.uibk.ac.at/media/filer_public/68/bb/68bb0667-8508-4368-abd8-2c194b2f23cd/vwlhisto_ab2.pdf)
- THOENIG, J.-C.: Institutional Theories and Public Institutions.: New Agendas and Appropriateness. In: PETERS B.G. - PIERRE, J. (eds.): The Handbook of Public Administration, Sage 2011. pp.185-201. ISBN 978-1446200506
- THOM, N. - RITZ, A.: Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Auflage, Gabler Verlag, Wiesbaden, 2008, 453 S. ISBN 978-3-8349-9607-7
- THOMPSON, F.: The Political Economy of Public Administration. In: RABIN, J. - HILDRETH, W. B. - MILLER, G. (eds.): Handbook of public administration. 3rd Ed. Boca Raton, FL.: CRC-Taylor & Francis, 2007, pp. 1063 - 1099. ISBN 978-0-57444-560-2.
- THORSEN, N.: The Origins of Woodrow Wilson's "The Study of Administration". American Studies in Scandinavia,

- 1989, Vol. 21, nr 1, pp. 16 - 29. ISSN 0044-8060.
- THUILLIER, G.: Les Principes d'administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812). La Revue administrative 1992, vol. 45, nr 267, pp. 204 - 214. ISSN 00350672.
- TOMEŠ, I. a kol.: Sociální správa. Praha, Portál, 2002, 303 s. ISBN 80-7178-560-1.
- TORFING, J. - ANDERSEN, L. B. - GREVE, C. - KLAUSEN, K. K.: Neo-weberian state. In: TORFING, J. - ANDERSEN, L. B. - GREVE, C. - KLAUSEN, K. K. (eds.): Public Governance Paradigms Competing and CoExisting. Cheltenham - Northampton, MASS: Edward Elgar Publishing 2020, pp. 74-88. ISBN 978 1 78897 1218
- TREIBER, H.: Critical reflections on Pollitt and Bouckaert's construct of the neo-Weberian state (NWS) in their standard work on public management reform. Theory and Society, 2023, nr, 52, pp. 179 – 212. ISSN 0304-2421.
- TREŠTÍK, D.: Vznik Velké Moravy. Moravané, Čechové a střední Evropa v letech 791 – 871. Praha: Nakladatelství Lidové Noviny, 2001, 384 s. ISBN 978-80-7422-049-4.
- TURGOT, A. R. J.: Mémoire sur les municipalités. In: TURGOT, A. R. J.: Oeuvres de Turgot et documents le concernant, vol. III. Cinquième partie. Paris: Institut Coppet, 2018, 634 p. ISBN 1981165223. Dostupné na: <https://www.institutcoppet.org/oeuvres-de-turgot-188-memoire-sur-les-municipalites/>
- TYBUCHOWSKA-HARTLIŃSKA, K.: Budżet partycypacyjny. In: MARSZAŁEK-KAWA, J. - PLECKA, D. (red.): Leksykon wiedzy politologicznej. Toruń: Adam Marszałek 2018, s. 66. ISBN 978-83-66220-26-3.
- VALLOVÁ, J.: Združovacie právo a aplikačné problémy v praxi so zavedením novej právnej úpravy zákonom č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.): Sloboda združovania - verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Bratislava: Veda 2019, s. 73 - 79. ISBN 978-80-568-0354-7.
- VARADZIN, F.: Veřejná ekonomika. Karviná: Obchodněpodnikatelská fakulta Slezské Univerzity 2020, s. 269. Dostupné na: [https://is.slu.cz/el/opf/zima2021/EVSBPVEA/um/Verejna\\_ekonomika\\_skripta\\_\\_15\\_.pdf](https://is.slu.cz/el/opf/zima2021/EVSBPVEA/um/Verejna_ekonomika_skripta__15_.pdf)
- VEČEŘA, M. - URBANOVÁ, M. - ŠTĚPANÍKOVÁ, M.: Sociologické aspekty veřejné správy. Brno: Právnická fakulta MUNI, Katedra právní teorie, 2019, 189 s. ISBN 978-80-210-9401-7
- VEDRAL, J.: Evropská charta místní samosprávy a naše obecní zřízení. Některé otázky terminologie. Veřejná správa, 1999, č. 1. ISSN 1213.6581
- VERBA, S. - ALMOND, G. A.: The Civic Culture Political Attitudes And Democracy In Five Nations. Princeton: Princeton University Press, 1963, 562 p.
- VERHOEST, K.: Agencification in Europe. In: ONGARO, E. van THIEL, S. (eds.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan 2018, pp. 327 - 346. ISBN 978-1-137-55268-6
- VERNARSKÝ, M. - MOLITORIS, P. - GYURI, R. - ŽOFČINOVÁ, V.: Hmotnoprávna regulácia vybraných odvetví verejnej správy. Košice: UPJŠ, 2014, 418 s. ISBN 9788081521287.
- VIDLÁKOVÁ, O.: Aktuální přehled veřejné správy a veřejné služby v členských zemích EU. Veřejná správa, 2002, č. 18. ISSN 0027-8009.
- VICHER GARCIA, D.: Charles-Jean Bonnin. Trascendencia y resonancia en el mundo. Gobernanza y Gestión Local, 2010, vol. 1. nr 1, pp. 5 - 35. ISSN 1870-4115. Dostupné na: <http://www.cjbonnin.org/REFERENCIAS/DVicherBonnin.pdf>.
- VINCÚR, P. – HVOŽDÁROVÁ, J.: Audit účtovnej uzávierky a jeho význam pri zostavovaní národných účtov. Ekonomický časopis, 2004, č. 8, s. 973 – 983. ISSN 0013-3035
- VINCÚR, P. a kol.: Hospodářská politika. Bratislava: SPRINT, 2001, 394 s. ISBN 80-88848-67-9.
- VÍTEK, M.: Filosofické pojetí správy. In: Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration, 2004, nr 9, pp. 188-196. ISSN 1211-555X
- VOPÁLKA, V. a kol.: Místní státní správa. Praha: Ústav státní správy, 1987, 152 s.
- VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. C. H. Beck SK, 2012, 453 s. ISBN 9788089603039.
- VÝROSTOVÁ, E.: Regionálna ekonomika a rozvoj. Bratislava: IURA Edition. 2010, 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7.
- WAGNEROVÁ, E. – KLOKOČKA, V. (eds.): Ústavy států Evropské unie. 1. díl, 800 s. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-466-8, 2. díl. Praha: Linde, 2005, 795 s. ISBN 80-7201-556-7
- WALDO, D.: Study of Public Administration. Garden City, N. Y.: Doubleday and Company, Inc. 1955, 72 s. Dostupné na: <https://himia.umj.ac.id/wp-content/uploads/2021/08/The-Study-of-Public-Administration-By-DWIG-HTWALDO.pdf>
- WALDO, D.: Public administration in a time of turbulence. Scranton: Chandler Pub. 1971, 316 p.
- WALDT, G. v. d.: Public Administration and Transdisciplinarity: A Modalistic Approach toward Knowledge CoConstruction, International Journal of Humanities and Social Science, 2014, Vol. 4, No. 6, pp. 120 - 134, ISSN 2590-2911
- WALLERATH, M.: Allgemeines Verwaltungsrecht. Erich Schmidt, 2009, 630 S. ISBN 9783503120437
- WEBER, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980, 945 S. Dostupné na: <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Grundri%C3%9F+der+Soziologie/Wirtschaft+und+Gesellschaft>
- WEBER, M.: Politika ako povolanie. Bratislava: Spektrum 1990, 80 s. ISBN 80-218-0055-0.
- WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Die Staatenwelt Europas. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, 480 S. ISBN 3-89331-546-2.
- WERNER, J. – DÖHLER, M. – FLEISCHER, J. – HUSTEDT, T. – TIESEN, J.: Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich. Forschungspapiere „Regierungsorganisation in

- Westeuropa“, Heft 01/2005. Potsdam: Universitätsverlag, 2005, 46 S. ISBN 3-937786-30-9.
- WHITE, L. D.: Introduction to the Study of Public Administration, Macmillan, 1926, 495 p. Dostupné na: [https://books.google.sk/books/about/Introduction\\_to\\_the\\_Study\\_of\\_PublicAdmi.html?id=b5AFAAAAMAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.sk/books/about/Introduction_to_the_Study_of_PublicAdmi.html?id=b5AFAAAAMAAJ&redir_esc=y)
- WILDMANNOVÁ, M. – ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol.: Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 139 s. ISBN 80-210-2514-X.
- WILLOUGHBY, W. F.: Principles of Public Administration. Washington: The Brookings Institution 1927, 720 p. Dostupné na: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.276830/mode/2up?view=theater>
- WILLOUGHBY, W. F.: The Government of Modern State. New York - London: D. Appleton – Century Company 1936, 539 p. Dostupné na: [archive.org/details/in.ernet.dli.2015.190492/page/n559/mode/2up?view=theater](https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.190492/page/n559/mode/2up?view=theater)
- WILLOUGHBY, W. F.: The Institute for Government Research. The American Political Science Review, 1918, Vol. 12, No. 1, pp. 49 - 62. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/1946341?seq=12>
- WILSON, W.: The Study of Administration. Political Science Quarterly 1887, vol. 2, pp. 197 - 222. Dostupné na: <https://faculty.fiu.edu/~revellk/pad3003/Wilson.pdf>. Reprint: Political Science Quarterly 1941, vol. 56, pp. 481 - 506. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/2143644>
- WINDOFFER, A.: Verwaltungswissenschaft. Eine Einführung. Potsdam: Universität Potsdam 2020, 341 S. ISBN 978-3-86956-477-7.
- WISZNIEWSKI, R. (red.), Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005, 150 s. ISBN 83-229-2608-1
- WOOD, N.: Cicero's Social and Political Thought. University of California Press, 1991. 304 s. ISBN 9780520911284.
- WRIGHT, V.: Reshaping the state: The implication for public administration. West European politics, 1994, vol. 17, no. 3, pp. 102-137. ISSN 1743-9655
- ZELLENBERG, U. E.: Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der funktionalen Selbstverwaltung in Österreich, in: KLUTH, W. (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, Halle: Institut für Kammerrecht, 2009, S. 259 - 267. ISBN 978-3-941226-07-4.
- ZIMMERMANN, J.: Aksjomaty administracji publicznej. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2022. 275 s. ISBN 978-83-8286-084-1.
- ZLOKAPA, Z. - DAMJANOVIĆ, D. (red.): Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina. Makedonija i Srbija. Beograd : Palgo centar, 2007, 255 s. ISBN 978-86-84865-03-0
- ZSOLDOS, A.: Uhorská šľachta v stredoveku a novoveku. Forum Historiae 2010, roč. 4, č. 2, s. 3 - 13. ISSN 1337-6861
- ŽÁRSKA, E. a kol.: Verejná správa. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm 2016, 354 s. ISBN 978-80-225-4228-9.
- ŽOFČINOVÁ, V.: Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe. Košice: UPJŠ, 2013, 160 s. ISBN 978-80-8152-064-8.
- ŽUPOVÁ, E.: Sociologické aspekty verejnej správy. Košice: ŠafárikPress 2019, 107 s. ISBN 978-80-8152-827-9.
- КЪНДЕВА (KĀNDEVA), E. – СПИРИДОНОВА-ХЕКТ (SPIRIDONOVA-HECHT), И.: Сравнителна публична администрация. София: Сиела, 2009, 316 с. ISBN 978-954-28-0592-2.

## ABSTRAKT

Vysokoškolská učebnica je doposiaľ najrozsiahlejšou publikáciou, venovanou teórii verejnej správy na Slovensku. V úvodných kapitolách po ozrejmení základných vzťahov s inými vedami prináša prehľad, čím všetkým sa autori od Platóna až po dnešok zaoberali, skúmajúc túto problematiku z filozofických, teologických, právnických, ekonomických, organizačných, manažérskych, psychologických, sociologických a politologických hľadísk, na základe čoho je možné sformulovať požiadavku, aby sa verejná správa mohla stať správou legitímnu, hospodárnou, flexibilnou, zrozumiteľnou, otvorenou, participatívnou a demokratickou a jej teória skutočne interdisciplinárnou. V kapitole o nositeľoch verejnej správy je pozornosť venovaná nielen štátnej správe na všetkých úrovniach, ale aj samospráve územnej, záujmovej a špeciálnej, ostatným verejnoprávnym korporáciám a inštitúciám a ďalším nositeľom verejnej správy, ale aj rámcovo poskytovateľom služieb vo verejnom záujme. Záverečná kapitola je venovaná premenám a reformám verejnej správy. Všetky kapitoly sa pritom opierajú o bohatú faktografiu domácu i zahraničnú. Publikáciu dopĺňa zoznam použitej literatúry, obsahujúci vyše 500 titulov domácich ale najmä zahraničných autorov. Svojim charakterom takto môže učebnica byť vítaným zdrojom informácií a podnetov aj pre širšiu odbornú verejnosť.

Kľúčové slová: verejná správa, teória verejnej správy.

## ABSTRACT

This university textbook is the most extensive publication on the theory of public administration in Slovakia to date. In the introductory chapters, after clarifying the basic relations with other sciences, it gives an overview of what all the authors from Plato to today have dealt with, examining the subject from philosophical, theological, legal, economic, organizational, managerial, psychological, sociological and political science perspectives, and on the basis of which it is possible to formulate a demand for public administration to become legitimate, costeffective, flexible, comprehensible, open, participatory and democratic, and for its theory to be truly interdisciplinary. In the chapter on the actors of public administration, attention is paid not only to the state administration at all levels, but also to local, special interest and special interest selfgovernments, other public corporations and institutions and other actors of public administration, but also, in a framework, to providers of public services. The final chapter is devoted to public administration transformations and reforms. All the chapters are based on a rich factual literature, both domestic and foreign. The publication is supplemented by a list of references, containing more than 500 titles by domestic but mainly foreign authors. In this way, the textbook can be a welcome source of information and suggestions for the wider professional public.

Keywords: public administration, theory of public administration.

**Teória verejnej správy**  
*Vysokoškolská učebnica*

Autor: doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Počet strán: 209  
Rozsah: 27,95 AH  
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-574-0369-2 (e-publikácia)

