ZÁKLADY VEREJNEJ SPRÁVY
PhDr. Daniel Klimovský

Recenzenti:
prof. PhDr. Marcela Gbúrová, CSc.
prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD.

© 2008 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stánku tohto vysokoškolského učebného textu zodpovedá autor. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Vysokoškolský učebný text pre Fakultu verejnej správy UPJŠ v Košiciach

ISBN 978-80-7097-713-2

OBSAH

I. kapitola: Verejná správa a jej poznávanie (9)
Viacvýznamovosť pojmu verejná správa (9)
Verejná správa ako objekt vedeckého skúmania (11)
Verejná správa ako študijný odbor (13)
Súčasné vzdelávanie v oblasti verejnej správy vo vybraných krajinách (15)
Verejná správa ako vedecká disciplína (19)
Veda a vedecké poznávanie (22)
Výskum vo verejnej správe (24)
Použitá literatúra (30)

II. kapitola: Vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy (32)
Poznávanie vládnutia a spravovania v staroveku (32)
Poznávanie vládnutia a spravovania v stredoveku a novoveku (37)
19. storočie a objavenie pojmu verejnej správy (44)
Klasické obdobie štúdia organizovania, spravovania a riadenia (48)
Obdobie objavenia sa štúdií medziľudských vzťahov v rámci organizovania, spravovania a riadenia (50)
Štúdium motivácie v rámci organizovania, spravovania a riadenia (52)
Štúdium disfunkcií byrokratického organizovania, spravovania a riadenia (55)
Ďalšie prístupy k štúdiu organizovania, spravovania a riadenia (58)
Aktuálne prístupy k štúdiu vo sfére verejnej správy (67)
Použitá literatúra (69)

III. kapitola: Dichotómia: verejné a súkromné (75)
Verejnosť a súkromie (75)
Vec verejná a rola masmédií (78)
Verejný záujem *versus* súkromný záujem (79)
Verejné právo a súkromné právo (81)
Verejná správa a súkromná správa (82)
Zmiešaná ekonomika a jej základné sektory (83)
Klasifikácia statkov (85)
Súkromný ziskový sektor a jeho základné charakteristiky (88)
Verejný sektor a jeho základné charakteristiky (90)
Tretí sektor a jeho základné charakteristiky (94)
Použitá literatúra (96)

IV. kapitola: Dichotómia: štát a spoločnosť (98)
Štát a teórie vysvetľujúce jeho podstatu (98)
Vybrané koncepcie povahy a fungovania štátu (101)
Koncepcie fungovania a povahy štátu dominujúce v súčasnosti (103)
Spoločnosť a rôzne prístupy vysvetľujúce jej podstatu (106)
Vybrané koncepcie povahy a fungovania spoločnosti (108)
Občianska spoločnosť a jej charakteristiky (109)
Vzťah občianskej spoločnosti a tretieho sektora (111)
Použitá literatúra (114)
V. kapitola: Dichotómia: politika a administratíva (116)
Pojem politika a jeho viacdimenzionalita (116)
Štát a jeho politická organizácia (118)
Vzťah politiky a administratívy (121)
Ustanovovanie politikov a úradníkov do ich funkcií (125)
Pozícia občanov v politicko-administratívnych vzťahoch (126)
Modely vzťahov medzi politikmi a úradníkmi (128)
Použitá literatúra (132)
VI. kapitola: Normatívna dimenzia verejnej správy (135)
Pozícia práva v rámci spoločenského systému (135)
Vzťah práva k sociálnym normám (137)
Právo, právna norma a kvalita právnej normy (139)
Vzťah verejnej správy a práva (141)
Správne právo ako základ verejnej správy (143)
Formy činnosti verejnej správy (148)
Administratívnoprávne vzťahy a ich subjekty (152)
Vplyv medzinárodnopolitických integračných snáh na normatívnu dimenziu verejnej správy (155)
Použitá literatúra (158)
VII. kapitola: Manažérska dimenzia verejnej správy (160)
Sémantický rozdiel medzi manažmentom a administratívou (160)
Aktuálne manažérske koncepcie uplatňované v systéme verejnej správy (161)
Plánovanie ako manažérska funkcia (166)
Riadenie ako manažérska funkcia (168)
Zamestnávanie a koordinovanie ako manažérske funkcie (170)
Hodnotenie a informovanie ako manažérske funkcie (174)
Rozpočtovanie ako manažérska funkcia (180)
Použitá literatúra (184)

VIII. kapitola: Organizačná dimenzia verejnej správy (186)
Vymedzenie pojmu organizácia (186)
Organizačná dynamika (189)
Organizácie a ľudský faktor (191)
Vnútroorganizačná komunikácia (193)
Výstavba organizácií s ohľadom na špecifiká systému verejnej správy (197)
Decentralizácia a jej podoby (200)
Použitá literatúra (203)
IX. kapitola: Etická dimenzia verejnej správy (205)
Základná terminológia etiky a jej klasifikácia (205)
Etické normy a spôsoby ich vyjadrenia v administratívnom i právnom systéme (209)
Konflikt záujmov a s ním súvisiace problémy súčasných administratívno-politických systémov (213)
Ďalšie aktuálne problémy etického charakteru (219)
Profesionalizácia verejných a štátnych zamestnancov (221)
Použitá literatúra (224)
I. príloha: Systém verejnej správy a jeho podoba v Slovenskej republike (k 30. júnu 2008) (226)
Systém verejnej správy (226)
Subsystém štátnej správy (230)
Subsystém štátnej správy: ústredná štátna správa (231)
Subsystém štátnej správy: ostatná štátna správa všeobecného charakteru (233)
Subsystém štátnej správy: ostatná štátna správa špecializovaného charakteru (236)
Verejné bezpečnostné zbory a ozbrojené zložky (241)
Subsystém samosprávy (242)
Subsystém samosprávy: územná samospráva (243)
Subsystém samosprávy: záujmová samospráva (247)
Subsystém samosprávy: špeciálna samospráva (250)
Subsystém verejnoprávnych korporácií (252)
Ďalšie súčasti systému verejnej správy a verejného sektora (260)
Použitá literatúra (266)

Úvod

Verejná správa je oblasťou, ktorá je bohatá nielen čo do svojej šírky, ale i hĺbky. Človek sa s ňou stretáva po celý svoj život. Na začiatku napríklad prostredníctvom matričného záznamu o narodení dieťaťa, neskôr prostredníctvom povinnej školskej dochádzky či vybavovania si potvrdení a povolení na rôznych úradoch až po matričný záznam o úmrtí človeka. Navyše, ako občan konkrétneho štátneho útvaru, prípadne ako obyvateľ nejakej obce sa človek s verejnou správou stretáva každodenne. Verejnú správu, respektíve aktivity jej organizačných jednotiek, môže vidieť alebo inak zaznamenať pri pohľade na kontajnery s odpadom, chodníky a cesty, policajtov hliadkujúcich na uliciach, prostriedky hromadnej dopravy, zeleň v obecných parkoch, historické a kultúrne pamiatky, ba dokonca i pri pohľade na televíznu obrazovku či pri počúvaní rozhlasového vysielania.

Každý, kto sa rozhodne seriózne spoznávať túto problematiku narazí na jeden veľký problém. Len samotné štúdium literatúry zaoberajúcej sa verejnou správou by dokázalo zabrať čitateľovi podstatnú časť jeho života. Vzhľadom na uvedenú skutočnosť, nemožno tento učebný text chápať ako úplný obraz o verejnej správe. Práve naopak, jeho cieľom je zaujať študentov či iných čitateľov zaujímajúcich sa o verejnú správu a upriamiť ich pozornosť aspoň na niekoľko fundamentálnych oblastí a charakteristík spomínanej problematiky. Mal by teda predstavovať akýsi prvý stupienok, respektíve úvod na ceste k poznaniu súvislostí spojených s verejnou správou.

Vzhľadom na to, že tento učebný text vychádza prioritne pre potreby univerzitných študentov zaoberajúcich sa odborom verejnej správy (a špeciálne pre potreby študentov Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach), je nutné poznamenať, že všetky témy, ktoré sú v ňom obsiahnuté v jednotlivých kapitolách, tvoria vo väčšine prípadov obsah samostatných predmetov, ktoré na študentov čakajú vo vyšších ročníkoch. I keď by niekto mohol protestovať proti zbytočnému opakovaniu niektorých informácií, faktom je, že takáto duplicita nie je disfunkčná, pretože univerzitní študenti prvých ročníkov by mali získať aspoň všeobecný prehľad o tom, čo ich v neskorších fázach štúdia čaká. Navyše, samostatné predmety venujúce sa daným oblastiam stavajú na základných informáciách, ktoré univerzitní študenti získajú v prvých ročníkoch a tak ani nemožno hovoriť o duplicite *sensu stricto*.

Učebný text Základy verejnej správy, ktorý držíte v rukách, je tematicky rozdelený do deviatich kapitol. Prvé dve kapitoly sa venujú otázkam súvisiacim so štúdiom verejnej správy a so vzťahom verejnej správy k vedeckému poznávaniu. Ďalšie tri kapitoly sú venované klasicky vymedzeným dichotómiám, ktoré sú súčasťou všeobecnej teórie verejnej správy: verejné – súkromné, štát – spoločnosť, politika – administratíva. Pochopenie týchto dichotómií umožňuje lepšie pochopiť základné problémy spojené s teoretickým vymedzením pojmu verejná správa i s výkonom verejnej správy v praxi. Nasledujúce štyri kapitoly otvárajú a ozrejmujú čitateľom viacvýznamovosť verejnej správy v celej jej šírke i hĺbke. Postupne sa venujú rôznym dimenziám verejnej správy – od jej normatívnej dimenzie, cez manažérsku dimenziu a organizačnú dimenziu, až k etickej dimenzii. Učebný text obsahuje popri spomínaných deviatich kapitolách tiež prílohu, ktorá je jeho integrovanou súčasťou. Jej obsahom je stručný prehľad súčasného (platného k 30. júnu 2008) systému verejnej správy v SR.

Zatiaľ čo príloha má výrazne faktografický charakter, jednotlivé kapitoly sú skôr vysvetľujúce. Cieľom je predstavenie verejnej správy v istej logickej štruktúre a to tak, aby čitatelia dostali čo najprijateľnejšie a najobsiahlejšie informácie k všetkým vymedzeným témam. Okrem mojich vlastných myšlienok sa snažím prezentovať aj čo najväčší počet názorov, postojov a myšlienok iných autorov s cieľom naznačiť či priamo poukázať na iné prístupy k chápaniu jednotlivých súvislostí spojených s problematikou verejnej správy. Tieto rešpektujú aktuálne trendy v nazeraní na verejnú správu a postupne odkrývajú interdisciplinárnu mozaiku verejnej správy. Každá kapitola tohto učebného textu obsahuje okrem nevyhnutných a základných informácií k daným témam aj informácie, ktoré by mali rozšíriť pohľad čitateľov, čím im zároveň umožňuje vidieť jednotlivé prezentované témy v širších súvislostiach.

Ale skôr než sa ktokoľvek pustí do ďalšieho čítania tohto učebného textu a „prijímania" informácií, ktoré sú v ňom obsiahnuté, mal by si osvojiť príslovie, ktorým sa riadili už študenti v starovekom Ríme, a ktorá znie nasledovne: *Quod cito fit, cito perit.* (Čo rýchlo vzniká, rýchlo zaniká.). Len primerané venovanie sa daným témam totiž umožní čitateľom nahliadnuť na verejnú správu komplexne a v konečnom dôsledku umožní zapamätať si potrebné informácie v dostatočnom rozsahu i v dostatočnom časovom horizonte.

Na tomto mieste si dovolím vysloviť vďaku všetkým tým, ktorí akýmkoľvek spôsobom prispeli k zostaveniu a napísaniu tohto učebného textu. V prvom rade sa musím poďakovať všetkým kolegom, študentom a známym, ktorí mnohými cennými radami, návrhmi či postrehmi prispeli k skvalitneniu jeho obsahu. Osobitne sa ale chcem poďakovať Prof. PhDr. Ladislavovi Lovašovi, CSc. a PhDr. Eve Bolfíkovej, CSc., ktorí mi pri zostavovaní a písaní tohto učebného textu pomáhali v najväčšej miere, a ktorí v neposlednom rade výrazne ovplyvnili aj jeho štruktúru, a tiež Prof. Dr. Georgovi Kamphausenovi, ktorý mi umožnil absolvovať viacero odborných stáží na Universität Bayreuth v Bayreuthe (Nemecko), vďaka čomu som mohol čerpať i z bohatých literárnych fondov nemeckých knižníc. Špeciálnu vďaku však musím vyjadriť aj mojim blízkym a predovšetkým mojej manželke, Zuzane, a synovi, Matejovi, ktorí trpezlivo znášali skutočnosť, že som sa venoval písaniu tohto učebného textu často i na úkor môjho voľného času.

V Košiciach 25. júla 2008

Daniel Klimovský

I. kapitola

Verejná správa a jej poznávanie

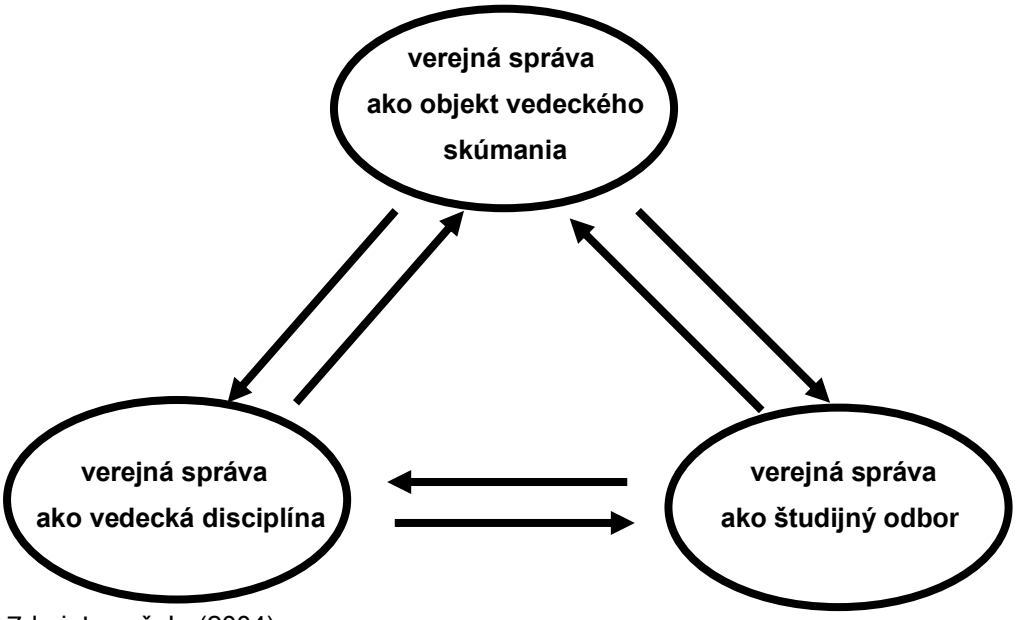
Ak sa na verejnú správu nazerá ako na objekt poznávania, je zrejmé, že nemožno ostať iba pri laických konštatovaniach či vysvetleniach. O to viac musia túto zásadu rešpektovať tí, ktorí sa v tejto oblasti chcú skôr či neskôr zamestnať a pôsobiť v nej na profesionálnej úrovni. To je hlavný dôvod, prečo tento učebný text začína kapitolou venovanou spôsobom poznávania a následného nazerania na fenomén verejnej správy.

Verejnú správu možno vnímať v jej troch základných podobách. Ak hovoríme o verejnej správe, väčšine ľudí sa vybaví sieť úradov či agentúr, ktoré zabezpečujú správu vecí verejných. Popri tom ale na verejnú správu možno nahliadať tiež ako na vedeckú disciplínu či študijný odbor. Obsahom tejto kapitoly sú práve tieto súvislosti, pričom jej špecifickou súčasťou je aj vymedzeniu vzťahu verejnej správy a vedeckého poznávania.

Viacvýznamovosť pojmu verejná správa

Pre univerzitných študentov odboru verejnej správy je nevyhnutné uvedomiť si už na začiatku svojho štúdia skutočnosť, že verejná správa je viacznačným pojmom. Podľa L. Lovaša (2004) pojem verejná správa zahŕňa tri základné významové dimenzie.

Obrázok č. 1: Významové dimenzie pojmu verejná správa



Zdroj: Lovaš, L. (2004).

Po prvé, verejnú správu možno chápať ako **objekt vedeckého skúmania**, teda ako sústavu nejakých orgánov, medzi ktorými vznikajú vzťahy a väzby ovplyvňujúce každodenný život obyvateľov určitého, presne vymedzeného územia. Verejná správa predstavuje systém takýchto orgánov regulujúci recipročný vzťah medzi obyvateľmi určitého územia a nimi vytvorenou sústavou orgánov (túto zväčša zastrešuje štát), ktorá je poverená správnymi úlohami, pričom v dôsledku diferenciácie sociálnych zdrojov dochádza nielen k ich vzájomnej kooperácii, ale aj k diferenciácii ich pozícií a vytváraniu vzťahov subordinácie.

Druhý význam verejnej správy súvisí so vzdelávacou sférou. Verejná správa tu vystupuje ako **študijný odbor**, ktorý má, na jednej strane, medzinárodne uznávanú a štandardizovanú štruktúru, no, na strane druhej, vďaka špecifikám jednotlivých krajín má v rôznych krajinách diferencovanú podobu.

A po tretie, verejnú správu možno vnímať aj ako **vedeckú disciplínu**. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že stále existujú pochybnosti či rozpory týkajúce sa jej identity (najmä z hľadiska určenia predmetu jej skúmania). Bez ohľadu na to sa ale všeobecne akceptuje zaradenie tejto vedeckej disciplíny medzi sociálne (spoločenské) vedecké disciplíny. Vzhľadom na existujúci pluralizmus, ktorý sa výrazne prejavuje práve v tejto skupine vedeckých disciplín, existujú tri základné pohľady na tento problém. Po prvé, verejná správa sa chápe ako **voľné zoskupenie prístupov, škôl myslenia a teórií**, v rámci ktorých nemožno určiť spoločné prvky, ktoré by umožňovali jednotné definovanie verejnej správy ako vedeckej disciplíny. Tento prístup dominoval v 50. a prvej polovici 60. rokov 20. storočia a dnes sa považuje skôr za prekonaný. Po druhé, uznáva sa síce, že verejná správa nie je samostatnou vedou, ale je to **oblasť výskumu príbuzných prvkov a prístupov**. Tento pohľad teda zdôrazňuje jej interdisciplinárny charakter (prístupy z rôznych vedeckých disciplín týkajúcich sa verejnej správy sa majú spájať v snahe komplexného objasnenia problematiky verejnej správy). Tretí pohľad spočíva v konštatovaní, že verejná správa je sociálne orientovaná **vedecká disciplína** s jasne určeným predmetom štúdia, históriou a výskumnou paradigmou. Jej hlavným cieľom je pritom spoznávanie a prijímanie odporúčaní pre vhodné zostavenie a fungovanie systému verejnej správy.

V súčasnosti prevažuje práve tento tretí prístup, ktorý považuje verejnú správu za samostatnú, sociálne orientovanú vedeckú disciplínu, pričom to zdôvodňuje predovšetkým existenciou jej vlastných paradigiem, ako jadra, ktoré ju odlišuje od iných sociálnych vedeckých disciplín. Na strane druhej však tento prístup neopomína ani skutočnosť, že pre systematické poznávanie oblasti verejnej správy je nevyhnutné brať do úvahy aj poznanie, ktoré prinášajú súvisiace vedecké disciplíny. Samotná verejná správa má niekoľko **subparadigiem**:

- **politický prístup** – verejná správa zabezpečuje nielen realizáciu politiky, ale často participuje aj pri jej tvorbe;
- **manažérsky prístup** – verejná správa je nástrojom na dosiahnutie účinnosti;
- **juristický prístup** – verejná správa je nástrojom na presadzovanie (vykonávanie) právnych predpisov;
- **etický prístup** – verejná správa je reprezentantom a nositeľom demokratických hodnôt;
- **historický prístup** – verejná správa je sprievodným javom existencie civilizácie vo všetkých jej podobách;

- **integrovaný prístup** – verejná správa je komplexnou sústavou zasahujúcou do všetkých oblastí spoločenského života.

Verejná správa ako objekt vedeckého skúmania

Ak hovoríme o verejnej správe ako o objekte vedeckého skúmania a teda v konečnom slova zmysle ako o reálnom sociálnom jave, môžeme mať na mysli: sféru spoločnosti, sféru určitých aktivít, sféru organizácií, alebo sféru zamestnancov. Tieto sféry obsahujú tak prvky a javy, ktorých podstata je dobre známa, ako i tie, ktorých podstata sa stále iba hľadá. Napriek tomuto konštatovaniu však platí, že výskum v oblasti verejnej správy sa musí zameriavať tak na javy „samozrejmé", ako aj na „neznáme" (Thompson, J. D., 1956, 110).

Každý spoločenský fenomén, verejnú správu nevynímajúc, môže byť objektom vedeckého skúmania. Ak sa v súčasnosti nazerá na verejnú správu ako na predmet záujmu mnohých disciplín a teda ako typický interdisciplinárny objekt[1], potom z chronologického hľadiska stojí na začiatku dejín teórií verejnej správy prevažne **štátovedné myslenie** (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 1). Takéto nazeranie na verejnú správu sa objavilo už v staroveku a pretrvávalo vo viac či menej striktnej podobe až do 19. storočia. Jeho súčasťou boli aj **kameralistické koncepcie**, ktoré sa v priebehu 17. a 18. storočia rozvinuli najmä v Prusku a Francúzsku – prvá profesorská stolica kameralistiky bola založená na univerzite v Halle v roku 1727 (Pomahač, R., 1999, 56). Predmetom kameralistiky (respektíve policajnej vedy) bolo skúmanie a formulovanie vhodných prostriedkov, ktorými bolo možné zabezpečovať odborný výkon verejnej správy a zlepšovať jej činnosť (Géciová, M., 2002, 6). Následne sa kameralistika v priebehu 19. storočia čoraz viac prispôsobovala juristickým tendenciám, čo nakoniec vyústilo do vytvorenia **juristického** (**právneho**) **prístupu** k skúmaniu verejnej správy. Ako uvádzajú R. Pomahač a O. Vidláková (2002), v tomto období došlo k vytvoreniu a definovaniu mnohých významných pojmov, ktoré sa neskôr stali neoddeliteľnou súčasťou odvetvia správneho práva. Medzi najvýznamnejších predstaviteľov kameralistických a obzvlášť juristických koncepcií patrili hlavne ***Lorenz von Stein*** a ***Rudolf von Gneist***.

Koncom 19. storočia sa v USA, predovšetkým pod vplyvom prác ***Woodrowa Wilsona***, začalo uvažovať o verejnej správe, ako o samostatnej vedeckej disciplíne. V praktickej rovine si uvedomoval, že verejná správa nikdy nedosiahne efektívnosť typickú pre súkromnú sféru a to predovšetkým kvôli svojmu prepojeniu s politikou. S cieľom aspoň čiastočného priblíženia sa k tejto efektívnosti vo svojej známej eseji *Štúdia správy* (*The Study of Administration*) odporúčal, aby sa administratíva oddelila od politiky a to nielen v zmysle funkčnom, ale aj personálnom, čo *de facto* znamenalo požiadavku, aby vysokí stranícki funkcionári – politici nezastávali významné pozície v rámci existujúceho systému verejnej správy.

V prvej polovici 20. storočia sa v súvislosti s verejnou správou čoraz častejšie začali spomínať rôzne **manažérske** a **organizačné prístupy**. Ich prvými predstaviteľmi sa stali ***Frederick Taylor*** a ***Henri Fayol***, ktorí sa venovali problematike racionalizácie výkonu v rôznych typoch organizácií. Kým prvý z nich sa zaoberal

[1] Interdisciplinarita, respektíve medziodborovosť sa podľa A. Miltovej (1996) týka takej vedeckej práce, ktorá vyžaduje účasť a spoluprácu aspoň dvoch vedeckých disciplín.

bežnými zamestnancami, druhý sa zameriaval najmä na prácu riadiacich zamestnancov. Obaja sa však zhodli v tom, že je možné neustále zvyšovať výkon zamestnancov prostredníctvom určitých racionalizačných krokov. Ďalším významným predstaviteľom tohto obdobia sa stal nemecký sociológ ***Max Weber***, ktorý vo svojom diele *Hospodárstvo a spoločnosť* (*Wirtschaft und Gesellschaft*) dospel až k vytvoreniu koncepcie **racionálnej byrokracie**, ako rozumného a zmysluplného spôsobu vládnutia prostredníctvom úradov a ich zamestnancov. Táto jeho práca predstavovala významný zlom v nazeraní na problematiku verejnej správy a vo vtedajšej vedeckej obci vyvolala rozsiahle reakcie snažiace sa potvrdiť i vyvrátiť platnosť jeho koncepcie. Aj vďaka tomu sa v druhej polovici 20. storočia začala verejnej správe venovať oveľa väčšia pozornosť (na scéne jej vedeckého skúmania sa objavili rôzne **sociologické**, **národohospodárske** či **politologické prístupy**).

Pri určitej miere zovšeobecnenia možno uviesť, že veda o verejnej správe sa najprv objavila vo forme kameralistiky, neskôr správneho práva a (respektíve alebo) politickej vedy, aby sa postupne rozvinula do súčasnej verejnej správy (vo význame vedy) (Raadschelders, J. C. N., 1998, X), ktorú charakterizuje pluralizmus prístupov.

Množstvo uvedených prístupov spôsobuje, ako uvádza V. Sládeček (2005), že snaha uviesť jednu univerzálnu definíciu verejnej správy vyvoláva veľké problémy. I preto, vzhľadom na rôznorodosť prístupov (interdisciplinárny charakter verejnej správy) možno konštatovať, že **verejná správa**, ako reálny sociálny jav:

- je typom dynamicky sa vyvíjajúcej (v priestore aj čase) **komplexnej organizácie**, ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a iných verejnoprávnych korporácií (tieto orgány sú pritom vertikálne i horizontálne usporiadané);
- je **zabezpečovateľom správy vecí verejných** (najmä chodu štátu) a to vo verejnom záujme a na verejný účet;
- ako praktická činnosť je **prejavom výkonnej moci**, ktorá je vymedzená platnou legislatívnou úpravou;
- je **mediátorom** medzi politickými komunitami a ich obyvateľmi, ako aj medzi politickými komunitami navzájom;
- je **oblasťou ľudských vzťahov**, v ktorej dochádza k výmene hodnôt - objektom jej záujmu sú ľudia, nie veci (tie sú iba prostriedkami na dosiahnutie účelu);
- je **politicky ovplyvňovanou sférou**, a to tak z hľadiska personálneho, materiálneho, organizačného, ako i funkčného, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky (jednotky) verejnej správy a jej stupňa;
- je nevyhnutnou a **integrovanou súčasťou akéhokoľvek štátneho útvaru**.

Pre súčasnosť platí, že verejná správa je objektom skúmania nielen verejnej správy (vo význame vedeckej disciplíny), ale tiež rôznorodých iných spoločenských vied (napríklad ekonómie, politológie, sociológie či práva) a ich aplikovaných disciplín.

Bez ohľadu na to, ktorý z prístupov k verejnej správe sa berie do úvahy, vždy ide o skúmanie niektorej z nasledujúcich sfér:

- orgány verejnej správy – výskum sa zaoberá predovšetkým ich organizačnými, kompetenčnými a interakčnými charakteristikami;
- aktivity orgánov verejnej správy – výskum je venovaný hlavne procesom a aktivitám prebiehajúcim medzi orgánmi verejnej správy a spravovanými subjektmi, ako aj medzi orgánmi verejnej správy navzájom;

- výstupy a výsledky aktivít orgánov verejnej správy – výskum sa zemeriava na výstupy, ktoré so sebou prinášajú aktivity orgánov verejnej správy, a nimi vyvolané účinky.
- spravované subjekty – výskum sleduje spravované subjekty z hľadiska ich práv a povinností voči orgánom verejnej správy;
- aktivity spravovaných subjektov – výskum je orientovaný na aktivity, ktoré spravované subjekty vyvíjajú voči orgánom verejnej správy;
- reprezentanti orgánov verejnej správy – výskum je sústredený na personálny (zamestnanecký) substrát orgánov verejnej správy.

Verejná správa ako študijný odbor

F. Mosher (1982) konštatuje, že povaha a kvalita služieb poskytovaných v rámci systému verejnej správy výrazne závisí od povahy a kvality vzdelávacieho systému v oblasti verejnej správy. Jedným dychom však dodáva, že vzdelávací systém by mal skôr reflektovať požiadavky administratívneho systému, než snažiť sa meniť povahu tohto systému.

Štúdium verejnej správy prináša so sebou celý rad organizačných ťažkostí a s tým súvisiacich problémov. Niektoré jej vzťahy a súvislosti nie sú dostatočne známe a preskúmané, ale ich vonkajšie formy, metódy a prejavy prax akceptuje a využíva na svoje ciele. Takto vznikajú disproporcie a ďalšie nedostatky v spoločenskom rozvoji. Podobná situácia je aj v iných spoločenských vedeckých disciplínach. Je to preto, že sa objavujú stále nové a hlbšie súvislosti, ktoré menia doterajšie prístupy a využívanie poznatkov. Práve tieto zmeny a ich vhodná konzistentná aplikácia poskytujú východisko na zlepšenie stavu spoločenskej praxe. Preto nie je prekvapujúca skutočnosť, že rozsah štúdia verejnej správy a jej štrukturálnych zložiek je v rozvinutých, moderných a demokratických krajinách enormný a neustále narastá (Kosorín, F., 2003, 5).

V súvislosti s vyššie uvedeným je zrejmé, že diferencovaná podoba študijných programov a koncepcií je oplyvnená rôznymi prístupmi k verejnej správe, ktoré sa odvíjajú od jej aspektov. V kontexte modelov a teórií verejnej správy sa v súčasnosti odlišujú tri **základné prístupy k verejnej správe ako študijnému odboru**: manažérsky, právny a politický (Lovaš, L., 2000, 47). Takéto konštatovanie vychádza zo skutočnosti, že v súvise s verejnou správou ako študijným odborom sa v priebehu času vykryštalizoval pomerne jednoznačný štandard čerpajúci predovšetkým z kombinácie poznatkov politológie, ekonómie, práva, sociológie, histórie, etiky a psychológie. Tento základ môže byť ďalej špecifikovaný dvoma smermi. **Analytický smer** je zameraný na vedecko-výskumný prístup k verejnej správe (napríklad prostredníctvom špecializácie v politických analýzach), naopak **manažérsky smer** je orientovaný viac na riadenie procesov v rámci verejnej správy a potreby praxe.

Pokiaľ ide o univerzitné vzdelávanie v oblasti verejnej správy na území **Slovenska**, možno konštatovať, že od nástupu komunistov k moci až do roku 1989 bol v krajinách strednej a východnej Európy (a teda i v Československu) kladený iba veľmi malý dôraz na túto problematiku, štátnu službu nevynímajúc (Connaughton, B. – Verheijen, T., 1999, 329). Dokonca aj ľudia pôsobiaci na univerzitách sa tejto oblasti venovali iba okrajovo. Štátna správa, respektíve štátna administratíva a jej zamestnanci (štátny aparát) plnili svoje úlohy bez akejkoľvek predchádzajúcej profesionálnej prípravy. Najčastejšie sa vyskytujúcim vzdelaním členov štátneho

aparátu bolo právnické vzdelanie. Toto vzdelanie však nebolo schopné pokryť všetky kvalifikačné predpoklady, ktoré výkon štátnej služby vyžadoval (Klimovský, D., 2003, 50). 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. V Československu bola založená ideologicky orientovaná akadémia, respektíve vysoká škola pre členov komunistickej strany. Jej absolvovanie sa považovalo za dostatočnú kvalifikáciu pre výkon štátnej služby. Išlo o Vysokú školu politickú Ústredného výboru Komunistickej strany Československa, ktorá bola určená členom strany (nie širokej verejnosti) a ktorá kládla dôraz na vzdelanie v takých oblastiach, akými bolo budovanie strany, či medzinárodné hnutie pracujúcich. Vyšší štátni úradníci chodili často povinne na študijné pobyty do Sovietskeho zväzu, kde boli opätovne preverovaní. Úspešné absolvovanie takéhoto pobytu znamenalo pre konkrétnu osobu získanie výnimočného postavenia (Klimovský, D., 2003, 50). V polovici 80. rokov 20. storočia došlo k uvoľneniu atmosféry v oblasti vysokoškolského vzdelávania pracovníkov štátnej správy. Prvým prejavom tohto uvoľnenia bolo, ako uvádza J. Nemec (2000), vytvorenie študijných odborov vzťahujúcich sa k verejnej správe v rámci ekonomického štúdia. Priorita v tomto smere patrí od roku 1986 vtedajšej Fakulte služieb a cestovného ruchu Vysokej školy ekonomickej v Banskej Bystrici (dnešná Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici). Tento spôsob prípravy pre pôsobenie vo verejnej správe sa stal v danom období akceptovanou formou vysokoškolského vzdelávania v oblasti verejnej správy (Lovaš, L., 2000, 45).

Po spoločensko-politických zmenách v roku 1989 sa potreba vzdelávania pracovníkov vo verejnej správe stala jedným z najpálčivejších problémov a na túto situáciu reagovali aj slovenské univerzity. Takmer súčasne vznikli študijné programy s ekonomicko-administratívnym obsahom na Národohospodárskej fakulte Ekonomickej univerzity v Bratislave a na Ekonomickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Trochu neskôr došlo k zriadeniu študijných programov (na existujúcich fakultách ekonomického, právneho, či humanitného zamerania) v oblasti verejnej správy aj na Trnavskej univerzite v Trnave, na Univerzite Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Univerzite P. J. Šafárika v Košiciach a na Prešovskej univerzite v Prešove. Politologickým zameraním sa môže pochváliť Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá ponúka študijný program aj v rámci študijného odboru verejná politika a verejná správa, ktorý je zabezpečovaný Ústavom verejnej politiky. V nedávnom období sa objavili už aj snahy o poskytovanie tohto študijného odboru súkromnými subjektmi. Spomenúť možno najmä Vysokú školu v Sládkovičove, ktorá ponúka študijný program v odbore verejná politika a verejná správa, či Vysokú školu ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, ktorej názov napovedá, aké študijné programy ponúka.

Samozrejme, popri univerzitách a vysokých školách ponúkajú vzdelávanie v oblasti verejnej správy v súčasnosti aj ďalšie inštitúcie[2]. Inštitút verejnej správy bol založený v Bratislave v roku 2001 a od svojho založenia poskytoval zamestnancom pôsobiacim v rámci systému verejnej správy služby vzdelávacieho charakteru. Vzdelávacie a poradenské aktivity pre svojich členov začalo realizovať aj Združenie miest a obcí Slovenska, pričom gro týchto vzdelávacích a poradenských aktivít sa týka fungovania územnej samosprávy na úrovni obcí. Prvé aktivity vo vzdelávaní vlastných zamestnancov bolo možné nájsť už aj v prípade úradov jednotlivých samosprávnych krajov (tieto však často ani v dnešnej dobe nie sú systematizované

[2] Často sa pri tom, ako uvádzajú D. Paľová, J. Šebo a M. Šebová (2007), využívajú rôzne formy dištančného vzdelávania, ktoré získali na popularite najmä v poslednom období.

a majú veľmi rôznorodú kvalitu). Opomenúť nemožno ani vzdelávacie aktivity realizované orgánymi štátnej správy (najmä ministerstvami či inými ústrednými orgánmi štátnej správy), ktoré sú určené pre zamestnancov v štátnozamestnaneckých pomeroch. V neposlednom rade je vhodné spomenúť to, že do vzdelávania zamestnancov verejnej správy vstupujú aj ďalšie subjekty, ktoré sa samostatne, prípadne ako spoluorganizátori, podieľajú na realizácii takýchto aktivít. Na tomto mieste možno uviesť napríklad aktivity takzvaných politických nadácií, a medzi nimi špeciálne aktivity nemeckých politických nadácií so zastúpením na Slovensku (napríklad Hanns-Seidl-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung či Konrad-Adenauer-Stiftung).

Súčasné vzdelávanie v oblasti verejnej správy vo vybraných krajinách

Vo všeobecnosti platí, ako uvádza J. C. N. Raadschelders (1999), že neexistuje vzdelávací systém pre potreby verejnej správy, ktorý by mohol byť považovaný za univerzálny, a ktorý by sa využíval vo všetkých vyspelých krajinách. Naopak, aj vyspelé krajiny sa od seba odlišujú nielen svojimi systémami verejnej správy, ale aj systémami vzdelávania v tejto sfére. Pre porovnanie možno uviesť aspoň niekoľko zahraničných príkladov a skúseností v oblasti prípravy študentov pre potreby verejnej správy.

Pokiaľ ide o systém uplatňovaný v **USA**, podľa M. T. Gordonovej (2003), pre najvyššie pozície je rola univerzitného vzdelania v oblasti politiky a administratívy druhoradá, pretože sa tu skôr uplatňuje dôležitosť politických kontaktov na volených činiteľov, ktorí následne vymenúvajú ľudí do takýchto najvyšších pozícií. Opačná situácia je však v prípade nižších pozícií, kde sa striktne vyžaduje absolvovanie univerzitného alebo vysokoškolského vzdelania[3] v oblasti verejnej správy a verejnej politiky. Kým štúdium na vysokých školách je voľnejšie, študenti si ho môžu prispôsobovať svojim záujmom a prevažujú v ňom praktické predmety (najmä právnické a manažérske disciplíny), tak štúdium na univerzitách má relatívne striktnú podobu a najvyššiu váhu v ňom hrajú disciplíny sociálno-politického a manažérskeho charakteru. Navyše, viaceré americké univerzity zásadným spôsobom ovplyvňujú aktuálne štandardy štúdia verejnej správy. Pravidlá pre prijímanie zamestnancov do orgánov verejnej správy sú určené centrálne a sú obsiahnuté v politike obsadzovania orgánov verejnej správy ľudskými zdrojmi, ktorú vypracúva Úrad pre personálny manažment (*The Office of Personnel Management*).

Oveľa zložitejší systém vyššieho vzdelávania pre potreby verejnej správy možno nájsť v **Kanade**. M. Charih (2003) rozlišuje celkovo šesť modelov vzdelávania a tréningu v oblasti verejnej správy. Prvý model, model verejnej politiky, sa zameriava na poskytovanie štúdia vo sfére tvorby verejnej politiky, jej analýzy, ako aj štúdia politických inštitúcií, ich štruktúr a procesov, ktoré medzi nimi vznikajú. I keď v 70. rokoch 20. storočia došlo postupne k jeho nahrádzaniu inými modelmi, začiatok 90. rokov 20. storočia ukázal opäť na nevyhnutnosť takejto formy vzdelávania a tento model sa opäť prepracoval na najvyššiu pozíciu v rámci kanadského vzdelávacieho systému. Druhým rozšíreným modelom vzdelávania v oblasti verejnej

[3] V USA je potrebné odlišovať vysokoškolské vzdelanie (poskytované vysokými školami – *college*, ktoré by sa dali prirovnať pri určitej miere zovšeobecnenia k nášmu bakalárskemu štúdiu) a univerzitné vzdelanie (poskytované univerzitami – *university*).

správy je model verejnej správy, ktorý bol vytvorený už v roku 1947 po založení Inštitútu verejnej správy Kanady. Je založený na kombinácii kurzov z oblasti politickej vedy, ekonomiky, práva, organizačnej teórie, sociológie, psychológie, finančného manažmentu, účtovníctva, rozpočtovníctva a podobne. Model verejného manažmentu sa zameriava na zdôraznenie manažérskych funkcií zamestnancov pôsobiacich vo verejnej správe. Orientuje sa najmä na zmenu chápania potrieb – od rozsiahlych spoločenských potrieb k potrebám individuálnych klientov, pretože verejný manažér je zameraný predovšetkým na potreby individuálneho klienta a nie potreby anonymného zhluku potenciálnych klientov. Ide o model, ktorý v Kanade dominoval v 70. a 80. rokoch 20. storočia, ale v súčasnosti sa už dostal do úzadia. Obchodný model sa objavil v 60. rokoch a pripravoval študentov najmä v oblastiach účtovníctva, finančného manažmentu, manažmentu ľudských zdrojov, a podobne, ale uplatnenie takto vzdelaných študentov vo sfére verejnej správy bolo relatívne nízke. Model vládnych tréningových centier nie je modelom, ktorý by sa od ostatných odlišoval svojím obsahom, ale aj tak predstavuje model, ktorý je potrebné na tomto mieste spomenúť. Absolventi takýchto kurzov nezískavajú žiadny titul, nejde totiž o žiadne univerzitné vzdelávanie, ale o tréningové aktivity, ktoré majú pripraviť zamestnancov pre potreby praxe. To sa prejavuje aj v otázke personálneho zabezpečenia výučby – lektormi sú zväčša skúsení zamestnanci konkrétnych úradov s bohatými skúsenosťami, ktorí absolvovali rôzne komunikačné a pedagogické kurzy. Posledným modelom, aj keď je nutné dodať, že iba doplnkovým, je model mimovládnych organizácií. Takéto vzdelávania sa veľmi podobá na predchádzajúci model, s tým rozdielom, že hlavnú rolu tu hrajú mimovládne neziskové organizácie. Tieto, popri krátkodobých seminároch, organizujú rôzne konferencie a stretnutia zamestnancov verejnej správy a sprostredkúvajú tak výmenu ich informácií a skúseností.

Pokiaľ ide o európske krajiny, ani v ich prípade nemožno konštatovať, že by existoval nejaký spoločný európsky vzdelávací systém v oblasti verejnej správy. Dokonca ani vzdelávanie v oblasti verejnej správy v západnej Európe nepredstavuje žiadny „regionálny“ model takéhoto vzdelávania, čo súvisí s odlišným prístupom k legalistickej orientácii i s odlišnou, historicky vyformovanou administratívnou kultúrou. Navyše, celú situáciu komplikuje fakt, že verejná správa ako študijný odbor je veľmi mladá (napríklad v krajinách ako Belgicko, Fínsko, Taliansko či Veľká Británia boli študijné odbory venované oblasti verejnej správy vytvárané až od polovice 50. rokov 20. storočia, ba v niektorých z týchto krajín aj neskôr) a v niektorých európskych krajinách ešte stále úplne nezapadla do sústavy študijných odborov ako samostatný odbor (napríklad v mnohých post-socialistických krajinách sa tento odbor spája s inými, manažérskymi alebo juristickými odbormi).

Verejná správa nepatrí podľa Ch. Bellamyho (1999) vo **Veľkej Británii** medzi klasické študijné odbory. Objavila sa prakticky iba nedávno a to v závere 60. rokov 20. storočia. Pokiaľ ide o intenzívnejší rozvoj, koncom 90. rokov 20. storočia sa tento študijný odbor udomácnil predovšetkým na polytechnicky zameraných odborných školách (tieto sú po reklasifikácii vzdelávacích organizácií vo Veľkej Británii známe aj ako takzvané „nové univerzity“). Niektoré z nich poskytujú popri študijnom programe verejná správa aj doplňujúce vzdelanie v oblasti verejnej správy s možnosťou získania rôznych, štátom uznaných certifikátov, respektíve diplomov. Navyše, tieto poskytujú aj externú formu vzdelávania, ktoré je orientované predovšetkým pre potreby zamestnancov vo verejnej správe. Tradičné univerzity poskytujú študijný odbor verejná správa, ktorého základy tvoria sociálne disciplíny (najmä politická veda) alebo manažérske disciplíny. Mierne odlišný systém existuje na škótskych univerzitách, ktoré majú v rámci študijného odboru verejná správa aj

pomerne veľký rozsah právnych disciplín. V porovnaní so systémom vzdelávania vo verejnej správe v celej krajine však ide o okrajovú orientáciu. V poslednom čase sa na čoraz väčšom počte univerzít ponúka aj vzdelávanie, ktoré pripravuje študentov na pôsobenie v medzinárodných, najmä európskych inštitúciách a neoddeliteľnou súčasťou tohto typu vzdelávania je aj problematika spravovania a organizovania. Najmenej rozšíreným typom vzdelávania v oblasti verejnej správy je to, ktoré poskytuje iba niekoľko tradičných univerzít a ktoré sa zameriava na analytické a vedecko-výskumné pozadie verejnej správy. V rámci tohto štúdia sú študenti pripravovaní pre pôsobenie v pozíciách analytikov a poradcov, ktorí sú schopní pripraviť a realizovať vlastný výskumný projekt a následne aj prezentovať jeho výsledky. Zaujímavosťou je tá skutočnosť, že ani centrálna vláda, ani reprezentácia územnej samosprávy ešte stále nepovažuje vzdelanie vo sfére verejnej správy za najvhodnejšie vzdelanie pre zamestnancov pôsobiacich v tejto oblasti. Vo Veľkej Británii pôsobia popri týchto dvoch druhoch vzdelávacích organizácií aj dve ďalšie, špecializované organizácie, ktoré poskytujú prakticky orientovaný typ štúdia určený pre zamestnancov vo verejnej správe. Jedna z nich je zameraná výlučne na štátnych zamestnancov zaradených do štátnej služby, druhá je orientovaná za zamestnancov lokálnych samospráv (jej špecifikom je to, že sama iba pripravuje študijné materiály, s využitím ktorých zabezpečujú príslušné vzdelávanie samotné spravované jednotky, napríklad mestá).

V **Nemecku** prebieha vzdelávanie v oblasti verejnej správe na viacerých úrovniach. Na tomto mieste je vhodné predstaviť aspoň štyri základné typy tohto vzdelávania. Po prvé, takéto vzdelanie možno získať na univerzitách, ktoré sa naň špecializujú. Celkovo ide o tri univerzity, z ktorých každá ponúka odlišný typ vzdelania – vzdelanie vo sfére správnej vedy, vzdelanie vo sfére politickej správy a riadenia a vzdelanie vo sfére sociálnych štúdií (prvý a tretí typ umožňujú aj doktorandský stupeň štúdia). Po druhé, vzdelávanie pre potreby verejnej správy poskytujú aj vysoké odborné školy, ktoré sú v správe jednotlivých spolkových štátov Nemecka a ktoré sa špecializujú na príslušný systém verejnej správy (v Nemecku možno rozlíšiť niekoľko systémov verejnej správy a jednotlivé spolkové štáty sa majú právo samostatne rozhodovať, ktorý z nich uprednostnia). Študenti na konci tohto druhu štúdia získavajú záverečný diplom administratívneho hospodára alebo záverečný diplom administratívneho informatika. Celkovo je týchto vysokých odborných škôl vytvorených štrnásť a sídlia v siedmich spolkových štátoch Nemecka (Baden-Würtemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen). Najviac diferencované sú tieto školy v Bavorsku (až sedem z nich sídli práve v tomto spolkovom štáte), pretože svojou špecializáciou pokrývajú potreby polície, archivníctva, daňovej správy, správneho súdnictva, sociálnej práce, vnútornej správy i administratívnej informatiky. Po tretie, v Berlíne sídli vysoká odborná škola, ktorej zriaďovateľom je federácia. Zameriava sa na verejnú správu a špeciálne na správne súdnictvo. No a napokon po štvrté, do vzdelávacieho procesu zamestnancov pôsobiacich vo verejnej správe výrazne zasahujú aj takzvané politické nadácie, ktoré majú zriadené vlastné vzdelávacie centrá a ktoré poskytujú pravidelné i nepravidelné (objednávané) vzdelávanie v oblasti verejnej správy. Tieto centrá poskytujú vzdelávanie aj pre politikov (pochádzajúcich zo všetkých úrovní), čo sa prejavuje v silnej komunálnej i regionálnej úrovni politiky.

Moderná verejná správa má vo **Francúzsku** bohatú históriu a odvádza sa od Napoleonovej éry. Ako uvádza P. Sadran (1999), už v roku 1848 došlo k založeniu Štátnej administratívnej školy (*Ecole nationale d´administration – E.N.A.*), ktorá však po svojom zriadení existovala iba jeden rok – neskôr bola v plnom rozsahu obnovená. Približne v tom istom čase sa aj na Právnickej fakulte

v Paríži začalo vyučovať správne právo ako povinný predmet. Následne v roku 1854 bolo toto štúdium rozšírené i o výčbu politických vied, medzi ktorými mala svoje nezastupiteľné miesto aj administratívna veda. V roku 1872 bola založená Slobodná škola politických vied (*Ecole libre des Sciences Politiques*). Základnými piliermi štúdia poskytovaného touto súkromnou vzdelávacou inštitúciou bol interdisciplinárny prístup k verejnej správe a induktívny prístup k riešeniu problémov spojených so sférou verejnej správy. V povojnovom období prevzali tento model výučby verejnoprávne inštitúty politických vied (*Institut d´Etudes Politiques – I.E.P.*). Tieto inštitúty pôsobia aj v súčasnosti a popri nich vzdelávanie pre potreby verejnosprávnej praxe poskytujú ekonomické a právnické fakulty francúzskych univerzít. Z neuniverzitných organizácií poskytujú toto vzdelávanie najmä E.N.A., regionálne správne inštitúty (*Institut Régionaux d´Administration – I.R.A.*) a Medzinárodný inštitút verejnej správy (*Institut International d´Administration Publique – I.I.P.A.*). Napriek uvedenému množstvu organizácií, ktoré sa zúčastňujú vzdelávania pre potreby verejnej správy, najdôležitejšiu rolu zohrávajú I.E.P. Ponúkajú totiž najkoherentnejšie programy a to aj napriek tomu, že až do roku 1989 patrili pod právnické fakulty francúzskych univerzít. Podstata nimi poskytovaného vzdelávania tkvie v prísnom výbere študentov, interdisciplinárnej skladbe predmetov, silne metodologickej základni, interaktívnej pedagogike a začlenení výskumných aktivít do vzdelávacieho procesu. Simultánne sa na nich vyučuje história, geografia, politológia, sociológia, politická ekonómia, manažment a cudzie jazyky, no najvýznamnejšiu pozíciu stále zohráva verejné právo. Okrem univerzitných pedagógov sa výučby zúčastňujú aj ľudia z administratívnej praxe, najmä politici, historici, právnici a ekonómovia. Hlavným problémom celého tohto vzdelávacieho systému je skutočnosť, že jeho hlavným cieľom je príprava študentov na konkurzy do verejných funkcií a naopak, praktická príprava na vykonávanie samotných funkcií vo verejnej správe nie je postačujúca.

Systém vzdelávania pre potreby verejnej správy je v **Českej republike** veľmi heterogénny (Nemec, J. – Wokoun, R., 2000, 52), no aj napriek tomu možno vymedziť štyri základné typy vyššieho vzdelávania v tejto sfére. Prvý typ zahŕňa to vzdelávanie poskytované univerzitami, ktoré bolo ako jediné zaradené do uznesenia vlády o vzdelávaní vo verejnej správe. Tento typ vzdelávania je vo veľkej miere orientovaný na ekonomické alebo manažérske a čiastočne i politické súvislosti. Druhý z týchto typov sa orientuje prevažne na politické, sociologické a geografické vzdelávanie a je poskytované predovšetkým ako prvostupňové alebo druhostupňové univerzitné vzdelávanie. Tretí typ je poskytovaný právnickými fakultami, ktoré povoľujú svojim študentom profilovať sa aj pre potreby výkonu práce vo verejnej správe. Posledný z týchto typov vzdelávania je poskytovaný technickými univerzitami a rôznymi inštitútmi. Ide o typ, ktorý zahŕňa rôznorodé vzdelávanie orientované predovšetkým na prax v relatívne špecifickým oblastiach v rámci systému verejnej správy (napríklad v oblasti správy lesného či vodného hospodárstva, alebo v oblasti technického stavebného dozoru).

Väčšina organizácií poskytujúcich vzdelávanie v oblasti verejnej správy v **Maďarsku** podľa G. Hajnala (2000) mala a stále má právne (juristické) zameranie. Tento stav odzrkadľuje i realitu, v ktorej sa často od úradníkov očakáva práve takýto typ vzdelania. Zaujímavosťou je to, že fakulty práva poskytujú takmer uniformné vzdelávanie a to bez ohľadu na to, či študenta pripravujú na pozíciu komerčného právnika, advokáta alebo úradníka (táto jednotnosť vyplýva z dohody, ktorú medzi sebou uzavreli fakulty práva už v roku 1993). V rámci takto vypracovaných programov hrajú hlavnú rolu juristicky orientované disciplíny a napríklad moderné manažérske prístupy či kvantitatívne metódy sociálnych disciplín študentom

nie sú ponúkané ani ako výberové kurzy. Druhú skupinu organizácií poskytujúcich vzdelávanie v tejto oblasti tvoria fakulty s prevažne politologickým alebo manažérskym zameraním. Okrem univerzít a ich fakúlt vystupujú v Maďarsku aj ďalšie organizácie, ktorých cieľom je zlepšovanie úrovne vedomostí zamestnancov pôsobiacich v jednotlivých organizačných zložkách verejnej správy. Často majú neziskový charakter a orientujú sa skôr na nárazové vzdelávacie aktivity (semináre či tréningy), než na dlhodobé vzdelávanie.

Vzdelávanie v oblasti verejnej správy je v **Poľsku** podľa B. Kudryckej (2003) poskytované na troch typoch organizácií vyššieho vzdelávania – na univerzitách, na verejných vysokých školách alebo na súkromných vyšších školách. Tieto realizujú trojročné programy, päťročné programy, alebo dvojročné postgraduálne programy (postgraduálne programy sa delia na tie, ktoré sú ukončované získaním diplomu a tie, za absolvovanie ktorých sa diplom neudeľuje). Kým študenti programov, po absolvovaní ktorých dostávajú diplomy, získavajú predovšetkým všeobecnejšie informácie teoretického charakteru, tak účastníci postgraduálnych programov, na konci ktorých nie sú udeľované diplomy, získavajú hlavne praktické informácie aplikovaného charakteru. Jednotlivé študijné programy sú orientované predovšetkým na oblasť tvorby politiky a verejného sektorového manažmentu.

Na základe uvedeného je zrejmé, že vyššie vzdelávanie pre potreby verejnej správy je výrazne diferencované a jednotlivé krajiny sa od seba líšia nielen rozsahom jeho poskytovania, ale aj jeho obsahom a špecializáciou.

Verejná správa ako vedecká disciplína

Ak sa aj prikoníme k prístupu, ktorý zdôrazňuje, že verejná správa je samostatná, sociálne orientovaná vedecká disciplína, problémy súvisiace s jej vnímaním týmto nevyčerpáme. Otáznym totiž ostáva aj označenie takejto vedeckej disciplíny. Na tomto mieste je potrebné upozorniť na to, že označenie vedeckej disciplíny verejná správa sa zaužívalo v anglosaskej odbornej literatúre a do popredia sa dostalo iba v relatívne nedávnom období. Ešte v období pred a po druhej svetovej vojne sa totiž úplne bežne využíval aj v tomto prostredí pojem veda o správe, veda verejnej správy, respektíve administratívna veda. Dôkazom toho je napríklad súborné dielo ***Luthera Gulicka*** a ***Lyndalla Urwicka***, ktoré vydali v roku 1937 a ktoré nieslo názov *Príspevky k vede o správe* (*Papers on the Science of Administration*), článok ***Roberta Dahla*** *Veda verejnej správy: tri problémy* (*The Science of Public Administration: Three Problems*), ktorý bol uverejnený v roku 1947, článok ***Jamesa Thompsona*** *O výstavbe administratívnej vedy* (*On Building an Administrative Science*), či existencia vedeckého časopisu *Administratívna veda štvrťročne* (*Administrative Science Quarterly*), ktorý bol založený v roku 1956, a v ktorom boli publikované mnohé vedecké i odborné články.

V kontinentálnej Európe, predovšetkým pod vplyvom juristických prístupov, sa zaužíval skôr pojem administratívna veda, respektíve ako uvádzaju niektorí autori, administratívne vedy. Napríklad v Bruseli sídli od roku 1930 Medzinárodný inštitút administratívnych vied (*International Institute of Administrative Sciences*). Zaujímavé je to, že v súčasnosti tento inštitút pod administratívnymi vedami chápe predovšetkým verejnú správu (*public administration*) a verejný manažment (*public management*).

Takéto dvojaké pomenovanie tej istej vedeckej disciplíny možno analogicky nájsť napríklad aj v prípade vedy, ktorej objektom skúmania je politika a s ňou spo-

jené javy. Na jej označenie sa totiž používa tak označenie politická veda (napríklad po anglicky *political science*, po nemecky *Politikwissenschaft*, či po francúzsky *la science politique*), ako aj politológia (po anglicky *politics*, po nemecky *Politologie* a po francúzsky *la politologie*). Pokiaľ ide o označenie vedeckej disciplíny, ktorej hlavným predmetom skúmania je sféra verejnej správy, viacero súčasných autorov uznáva, že táto v krajinách s anglosaskou vedeckou kultúrou nesie označenie verejná správa (*public administration*) a v kontinentálnych európskych krajinách výraz administratívna, respektíve správna veda (v Nemecku *Verwaltungswissenschaft*, vo Francúzsku *la science administrative* a podobne)[4].

Relativistický pohľad na problém pomenovania tejto vedeckej disciplíny ponúka K. E. Boulding (1958), keď si kladie rečnícku otázku: „Aké je „správne" meno pre túto sféru štúdia, respektíve pre túto vedeckú disciplínu?", na ktorú si zároveň aj odpovedá konštatovaním, že „správne" označenie tejto vedeckej disciplíny je ktorékoľvek (administratívna veda, verejná správa, manažérska veda, organizačná veda, a tak ďalej) za podmienky, že toto označenie nespôsobuje alebo nevyvoláva nepochopenie jeho obsahu.

Pravdou ostáva, že vzhľadom na súčasnú pozíciu anglického jazyka vo vede (teda ako medzinárodne uznávaného nástroja vedeckej komunikácie), sa do popredia čoraz viac dostáva anglosaské označenie. Týka sa to napríklad publikácií vydaných Európskou úniou a jej špecializvanými agentúrami, či európskymi odbornými alebo vedecko-výskumnými organizáciami zaoberajúcimi sa problematikou verejnej správy (*European Group of Public Administration*; *European Public Administration Network*; *Network of Institutes and Schools of Public Administration: Central and Eastern Europe* a podobne), ktoré využívajú vo význame vedy práve pojem verejná správa.

Na druhej strane, v súčasnosti vychádza niekoľko uznávaných vedeckých časopisov, ktoré sú vydávané v anglickom jazyku a ktoré používajú pojem administratívna veda, respektíve administratívne vedy. Ide napríklad o Medzinárodnú revue administratívnych vied (*International Review of Administrative Sciences*), Európsky časopis ekonómie, financií a administratívnych vied (*European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*), Kanadský časopis administratívnych vied (*Canadian Journal of Administrative Sciences – Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*), či Japonský časopis administratívnych vied (*Japanese Journal of Administrative Science*). Dokonca aj Časopis pre výskum a teóriu verejnej správy (*Journal of Public Administration Research and Theory*), ktorý vydáva Univerzita Oxford, definuje svoj cieľ s využitím pojmu administratívne vedy (*administrative sciences*): *„… The Journal aims to provide in-depth analysis of developments in the organizational, administrative, and policy sciences as they apply to government and governance. …"*.

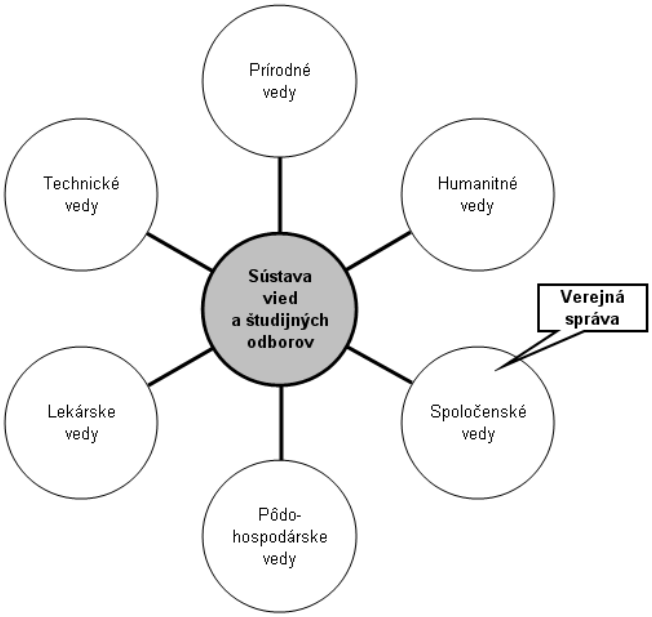
Navyše, nemožno zabúdať ani na jazykové a kultúrne tradície jednotlivých krajín. Ak sa anglický pojem verejná správa – ako veda (*public administration*), prekladá do francúzštiny či nemčiny, nedochádza k mechanickému prekladu a použitiu pojmu verejná správa (*l'administration publique*, respektíve *die öffentliche*

[4] Ako príklad nám môžu poslúžiť myšlienky R. Pomahača a O. Vidlákovej, ktorí na jednom mieste (v súvislosti s vedou zaoberajúcou sa verejnou správou v anglosaskom prostredí) uvádzajú: *„... Připomeneme-li si práce klasiků americké Public Administration z přelomu století Goodnowa a Wilsona, ..."* (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 24) a na inom (tentokrát však v nadväznosti na vedu zaoberajúcu sa verejnou správou v európskom prostredí): *„... Na přelomu šedesátých a sedmdesátých let překročila evropská správní věda práh, před nímž se věnovala ..."* (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 30).

Verwaltung), pretože by to znamenalo verejnú správu ako reálny sociálny jav. Naopak, využije sa pestrosť francúzskeho i nemeckého jazyka a pojem sa preloží ako administratívna veda (*la science administrative*, respektíve *die Verwaltungswissenschaft*), ktorý nesie rovnaký význam, ako prekladaný anglický pojem. Tým sa zabezpečí, že text nestratí na svojej autentickosti, ani na hodnote. I preto je otázne či ako uvádzajú niektorí autori sporné, ktorý z týchto pojmov by sme v našich podmienkach mali využívať – teda či by bol vhodný pojem verejná správa pre pomenovanie reálneho sociálneho javu i sociálnej vedeckej disciplíny, alebo oddelené používanie pojmu verejná správa pre reálny sociálny jav a pojmu administratívna veda (správna veda či veda o správe) pre označenie sociálnej vedeckej disciplíny. Celú situáciu komplikuje aj fakt, že niektorí autori používajú oba pojmy súčasne[5].

Pokiaľ ide o začlenenie verejnej správy do (v súčasnosti) akceptovanej sústavy vedeckých disciplín (obrázok č. 2), môžeme vychádzať z klasifikácie vedeckých disciplín a študijných odborov, ktorá je všeobecne uznávaná v krajinách OECD (Frascati Manual, 2002). Na základe toho môžeme konštatovať, že verejná správa sa zaraďuje medzi spoločenské vedy a študijné odbory.

Obrázok č. 2: Sústava vedeckých disciplín a pozícia verejnej správy



Zdroj: Frascati Manual (2002) – upravené.

J. Wipfler (1979) v tejto súvislosti uvažuje o tom, že z vedeckého hľadiska by sa veda o verejnej správe mala chápať skôr ako integrujúca vedecká disciplína, ktorá využíva právnické, politologické, sociologické, psychologické či ekonomické poznatky a metódy za účelom spoznania a popísania fenoménu verejnej správy.

[5] Napríklad M. Potůček v texte písanom v anglickom jazyku používa označenie verejná správa – ako veda (*public administration*): *„... in the cognitive scope and concepts of public policy and public administration (as sciences). ...“* (LeLoup, L. T. – Potůček, M., 2003, 19), no v texte písanom v českom jazyku sa prikláňa k českému tvaru správna veda (*správní věda*): *„... Pojmu veřejná správa je – v konvenčním použití ve správní vědě – přikládán ...“* (Hoós, J. – Jenei, G. – Pomahač, R. – Potůček, M. – Vass, L., 2005, 133).

Bez ohľadu na vyššie uvedené však platí, že nech už označíme vedeckú disciplínu zaoberajúcu sa problematikou verejnej správy ako verejnú správu či ako správnu vedu, vždy máme na mysli spoločensky orientovanú vedeckú disciplínu, ktorá sa súborom svojich metód i obsahom svojich poznatkov prelína s inými spoločenskými vedeckými disciplínami.

Veda a vedecké poznávanie

Veda sa v minulosti charakterizovala ako súbor troch systémov – poznania, činností a inštitúcií, ktoré sú prepojené metódou zakotvenou v systéme poznania. V súčasnosti sa však presadzuje trochu iný pohľad na vedu, v ktorom táto predstavuje sociálny systém orientovaný na tvorbu poznania, sledujúci jednak rast poznania i logiku výskumu a jednak výskumné ciele a zámer tvorby, ktoré odzrkadľujú zhodnocovanie vedy sledujúcej spoločenské účely. Samotný **vedecký výskum** sa rozdeľuje na **vyhľadávací základný výskum**, ktorý sa uskutočňuje prevažne na univerzitách („malá veda“), a **orientovaný základný výskum**, ktorý sa realizuje najmä v mimouniverzitných výskumných centrách („veľká veda“). Viac než polovica všetkých výskumných aktivít prebieha v nadväznosti na priemysel a služby vo forme **aplikovaného výskumu** (Müller, K., 1996, 1369). Zo systémového hľadiska veda predstavuje také usporiadanie poznatkov, ktoré je schopné tieto poznatky ďalej rozvíjať, prehodnocovať a prekonávať. Veda je vlastne systémom, ktorý sa ustavične sám upravuje (Ondrejkovič, P., 2005, 15).

Francis Bacon charakterizuje vedu pomerne jednoducho, no predsa veľmi výstižne: *Scientia nihil aliud est quam, veritatis imago.*, čo znamená, že veda nie je nič iné, ako obraz pravdy Na potvrdenie tohto výroku možno uviesť príklad – kým v ranom stredoveku ľudia v Európe na základe nevedeckého zdôvodňovania verili, že Slnko obieha okolo Zeme, neskôr pomohli vedci túto mylnú predstavu opraviť a dnes už vieme, že realita je opačná a teda, že Zem obieha okolo Slnka.

Základom akejkoľvek vedeckej disciplíny je snaha o poznávanie predmetnej oblasti. Poznávanie vo vede sa však odlišuje od bežne chápaného poznávania, ktoré možno každodenne vidieť napríklad v podobe prijímania informácií deťmi od ich rodičov. Na bližšie ozrejmenie vedeckého poznávania, respektíve poznávania spojeného s vedou možno využiť myšlienky ***Charlesa Peircea***, ktorý vymedzil **štyri metódy poznávania**. Ide o: metódu autority, metódu tradície, metódu *á priori* (intuície) a metódu vedy.

Metóda autority je založená na preberaní názoru od iných. Tento názor môže byť vyjadrený konkrétnou osobou, alebo môže ísť o vyjadrenie názoru, ktoré sa neviaže na personálny substrát. Autorite ľudia veria bez toho, aby si kriticky overovali to, čo tvrdí. Môže ísť tak o konkrétnu osobu (napríklad o obľúbeného politika či rodiča), ako aj o médium obsahujúce a prezentujúce určitý názor (napríklad vysvetlenie vzniku a podstaty sveta obsiahnuté v Biblii).

Metóda tradície vyzdvihuje platnosť tradičných vysvetlení. Ľudia nehľadajú nové vysvetlenia, ale spoliehajú sa na tie, ktoré platili už v minulosti. Nekriticky tak prijímajú vysvetlenia, ktoré im ponúkli predchádzajúce generácie.

Metóda *á priori* (**intuície**) je založená na logických vysvetleniach vychádzajúcich z nesystematického pozorovania. Ľudia často na základe prvej skúsenosti, hoci aj neúplnej, hodnotia a posudzujú nasledujúce javy. Príkladom môžu byť niektoré príslovia alebo porekadlá, ako je napríklad „Studený máj, v stodole raj.“ či „Medardova kvapka, štyridsať dní kvapká.“. Aj keď tieto v niektorých prípadoch

alebo čiastočne platia, nie je tomu tak vždy, respektíve v celom rozsahu. Napriek tejto skutočnosti im ľudia veria a nezriedka sa podľa nich aj riadia.

Metóda vedy sa opiera o niekoľko predpokladov, ktoré túto metódu odlišujú od ostatných metód poznávania a spôsobujú to, že práve táto metóda je schopná poskytnúť korektné informácie. Má niekoľko podstatných vlastností, pričom najdôležitejšími sú systematickosť, organizovanosť, empirickosť, objektívnosť, overiteľnosť (verifikovateľnosť) a sebakorekcia.

Vedecké disciplíny možno rozlíšiť na **idiografické vedy** a **nomotetické vedy**. Kým prvá skupina sa podľa M. Ransdorfa (1996) orientuje na zvláštnosti (typickým príkladom je história, ktorá sa zaoberá individuálnymi udalosťami, ktoré neumožňujú vymedzenie objektívnych zákonitostí), druhá skupina vied je orientovaná na objavenie a formulovanie takých tendencií, ktoré možno označiť ako všeobecne platné zákony či princípy (príkladom sú predovšetkým prírodné vedy).

Verejná správa dlhý čas „bojovala“ za svoju nezávislú pozíciu vo sfére sociálnych vied. Kým spočiatku bola súčasťou konzervatívnych oblastí práva, politiky a ekonómie, v dnešnom období sa rozvinula do unikátnej oblasti, nezávislej v mnohých ohľadoch, no zároveň stále čerpajúcej zo vzájomného prelínania s inými disciplínami v rámci sústavy sociálnych vied (Vigoda, E., 2003, 2). Verejnú správu možno pri tom považovať za výberovú vedeckú disciplínu. Vznikla koncom 19. storočia, kedy sa štátne záležitosti stali atraktívnymi pre sociálno-akademickú sféru. Revolúcia spôsobujúca prechod verejnej správy až k nezávislej vedeckej disciplíne a profesii je tradične sprájaná s vplyvnými prácami a víziami ***Woodrowa Wilsona*** a ***Franka Goodnowa***. Títo patrili medzi prvých vedcov, ktorí obhajovali autonómiu verejnej správy ako jedinečnej oblasti, ktorá čerpala svoje jadro z viacerých zdrojov (Vigoda, E., 2003, 5).

V súvislosti s vedou musíme nevyhnutne uvažovať aj o výskume. Vedeckým výskumom je systematické, kontrolované, empirické a kritické skúmanie hypotetických výrokov o predpokladaných vzťahoch medzi prirodzenými javmi (Kerlinger, F. N., 1972, 27). Výskum môžeme teda jednoduchšie charakterizovať ako poznávací reťazec, ktorý sa skladá z množstva krokov, prostredníctvom ktorých sa vo vede získavajú nové poznatky. Výskum v sociálnych vedách (a teda i vo verejnej správe) vo všeobecnosti predstavuje hľadanie odpovedí na otázky týkajúce sa sociálnych javov a procesov (Ondrejkovič, P., 2005, 20).

Pokiaľ ide o objekt vedeckého výskumu, napriek základným podobnostiam, verejná správa dnešných čias je úplne odlišná v porovnaní s verejnými službami poskytovanými v minulosti. Tieto odlišnosti možno sumarizovať v siedmich kľúčových bodoch: je rozsiahlejšia ako kedykoľvek predtým a stále expanduje; je komplexnejšia ako v minulosti; má oveľa viac kompetencií voči občanom a musí sa vysporiadať s narastajúcimi požiadavkami ľudí; čoraz viac sa v nej uplatňuje princíp voliteľnosti, no zároveň sa musí pridržiavať štandardov rovnosti, spravodlivosti, spoločenskej slušnosti, transparentnosti a zodpovednosti; moderná verejná správa je považovaná nielen za objekt vedeckého výskumu, ale aj za samostatnú sociálnu vedeckú disciplínu; pre mnoho jednotlivcov, ktorí sa rozhodli stať úradníkmi, je to zároveň profesia a povolanie, ktorému venujú svoje životy i kariéru; a v neposlednom rade je verejná správa jednou z najvplyvnejších inštitúcií moderných demokracií (Vigoda, E., 2003, 4). Vzhľadom na tieto skutočnosti v súčasnom období vyzerá otázka nezávislosti verejnej správy ako vedeckej disciplíny menej dôležitá, než tomu bolo v minulosti (Vigoda, E., 2003, 3).

Každá vedecká disciplína, v sebe obsahuje dve stránky, ktoré sú rovnako dôležité a vzájomne prepojené. Ak hovoríme o **vede ako poznaní**, potom máme na mysli určitý systém poznatkov, respektíve na základe nejakých kritérií ucelený

systém informácií (tento samozrejme nie je nemenný a neustále sa dopĺňa a rozširuje), ktoré sa získavajú prostredníctvom vedeckej metódy. Druhou stránkou je pohľad na **vedu ako** na **poznávanie**, teda ako na istý spôsob získavania rôznych dát, ich analýzy, interpretácie a následnej transformácie do podoby poznatkov (tento spôsob získavania rôznych dát možno označiť ako vedeckú metódu).

Vedecké poznatky sa od poznatkov získaných nevedeckými metódami líšia tým, že sú:

- **objektívne** – táto objektívnosť zaručuje ich dôveryhodnosť;
- **generalizujúce** (**zovšeobecňujúce**) – vzťahujúce sa na neurčitý počet rovnakých prvkov;
- **analyzujúce** – ich podstata spočíva v odhaľovaní podstaty daných javov a nie iba ich vonkajšej podoby;
- **systematizované** (**klasifikované**) – každá veda má vlastný súbor poznatkov, ktorý závisí od objektu jej skúmania;
- **teoreticky aplikovateľné** – každý súbor poznatkov v nejakej oblasti by mal vyústiť do vypracovania určitej teórie;
- **terminologicky zosúladené** – vedci i výskumníci musia presne vedieť, čomu a akým spôsobom sa venujú a preto tu existuje možnosť využitia teoretických konštruktov, teda „umelo“ vytvorených pojmov popisujúcich daný jav či prvok podľa potrieb príslušného vedca alebo výskumníka.

Ambíciou akejkoľvek vedeckej disciplíny nie je iba vysvetlenie izolovanej skutočnosti či javu, ale aj vysvetlenie celej triedy takýchto javov, vrátane ich príčin a vzájomných súvislostí. Vedecké disciplíny tak ponúkajú vysvetlenia, ktoré majú generalizujúcu povahu a ktoré sú označované ako vedecké teórie. **Vedecká teória** je pri tom súborom vzájomne súvisiacich konštruktov (pojmov), definícií a tvrdení, ktorý predstavuje systematický pohľad na javy prostredníctvom špecifikovania vzťahov medzi premennými s cieľom vysvetliť a predpovedať tieto javy (Kerlinger, F. N. In: Ferjenčík, J., 2000, 22).

Výskum vo verejnej správe

Podľa L. Lovaša (2000) je pre študentov odboru verejná správa nevyhnutné oboznámiť sa aj s problematikou výskumu vo verejnej správe a celkovo uvádza tri základné dôvody. Po prvé, informácie o výskume vo verejnej správe umožňujú študentom pochopiť, ako sa získavajú relevantné informácie, o ktoré sa možno opierať pri tvorbe rozhodnutí či pri analýzach. Po druhé, tieto informácie sú nevyhnutné pre vytváranie priestoru pre študentov, ktorí chcú realizovať vlastný výskum a následne verejne prezentovať jeho výsledky (napríklad ako súčasť kvalifikačných prác). No a po tretie, takéto informácie tiež umožňujú študentom pochopiť a kriticky zhodnotiť informácie o realizovaných výskumoch, ktorých výsledky možno nájsť vo vedeckých a odborných časopisoch, vedeckých a odborných zborníkoch, vedeckých či odborných monografiách a podobne.

Výskum, ako vedecká metóda, má niekoľko základných charakteristík:

- **kontrola**, ktorá je nevyhnutná najmä v súvislosti s cieľom, aby prezentované výsledky výskumu boli spoľahlivé;
- **kritickosť**, ktorá sa prejavuje najmä vo vzťahu k záverom, pretože tieto musia byť formulované veľmi opatrne a to tak, aby čo najviac vystihovali realitu;

- **overiteľnosť**, ktorá spočíva v možnosti spätnej kontroly;
- **presnosť**, ktorá sa týka najmä používania pojmov a vymedzovania vzťahov medzi nimi;
- **reprodukovateľnosť**, ktorá predpokladá možnosť opätovnej realizácie daného výskumu inými výskumníkmi, pri dodržaní určitého algoritmu;
- **systematickosť**, vďaka ktorej dosiahnuté výsledky nie sú produktom náhody, ale vopred naplánovaného postupu.

Obrázok č. 3: Trochimove „presýpacie hodiny“

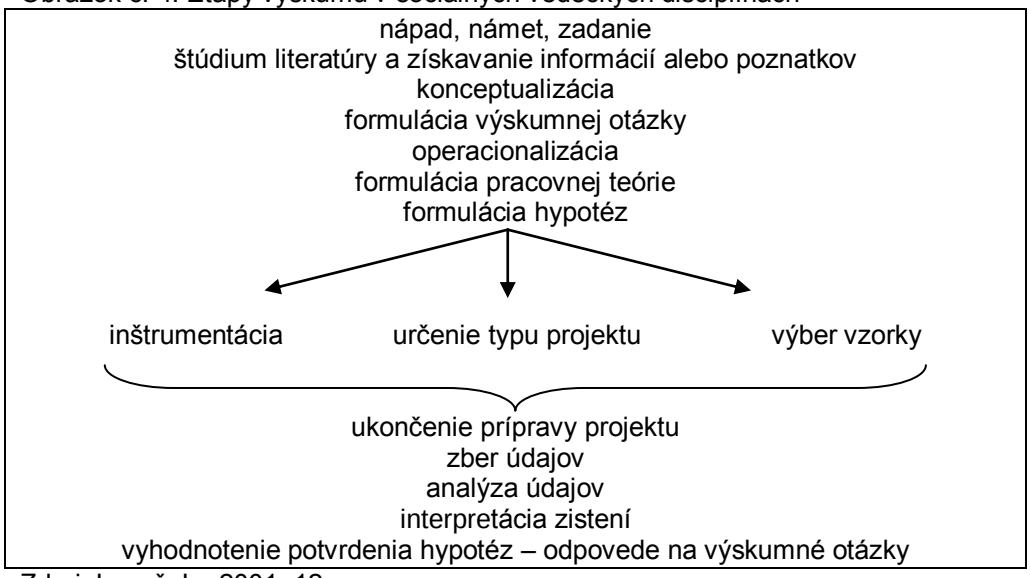
počiatočná široká, nie veľmi presne formulovaná otázka
upresnenie jej chápania konceptualizáciou
operacionalizácia a stanovenie hypotéz
získavanie údajov
analyzovanie údajov
formulovanie záverov
zovšeobecňujúca odpoveď na výskumnú otázku

Zdroj: Trochim, W. M. (2001).

Štruktúra jednotlivých výskumných projektov z hľadiska časovej nadväznosti sa líši prípad od prípadu, no napriek tomu možno nájsť relatívne stabilný okruh etáp, ktorými prechádza každý výskumník pri príprave a realizácii svojho výskumu – W. M. Trochim (2001) uvádza sedem takýchto etáp (obrázok č. 3).

Trochu špecifickejšie a konkrétnejšie etapy výskumu v sociálnych vedeckých disciplínach uvádza aj L. Lovaš (2001), keď celkovo na tomto mieste vymedzuje pätnásť etáp výskumu v sociálnych vedeckých disciplínach (obrázok č. 4).

Obrázok č. 4: Etapy výskumu v sociálnych vedeckých disciplínach



Zdroj: Lovaš, L., 2001, 12.

Formulácia problému je oveľa podstatnejšia ako jeho riešenie, ktoré môže byť len vecou matematických alebo experimentálnych zručností. Objavovanie nových otázok, nových možností, nazeranie na staré problémy z nových uhlov si vy-

žaduje tvorivú predstavivosť a znamená skutočný prínos vo vede (Einstein, A. – Infeld, I. In: Lovaš, L., 2001, 29).

Pod **konceptualizáciou** sa rozumie identifikácia pojmov (konceptov), ktoré sú predmetom štúdie vo výskume, pričom jej hlavná úloha spočíva vo výbere, označení a charakterizovaní hlavných premenných. **Premenná** je pri tom niečo, čo sa môže meniť a nadobúdať rôzne hodnoty (limitované určitým rozsahom). Opakom premennej je **konštanta**, ktorá je definovaná svojou nemennosťou, a ktorá tak za každých okolností nadobúda rovnakú hodnotu. Ide teda o tú etapu výskumného projektu, ktorá predstavuje prechodný krok medzi formulovaním všeobecných úvah či myšlienok a narábaním s presne definovanými odbornými pojmami.

Operacionalizácia spája rovinu teoreticky definovaných pojmov s rovinou reálne sa vyskytujúcich javov. Zameriava sa na transformáciu respektíve reformuláciu teoretických pojmov či konštruktov do merateľnej podoby. Je tak v rámci výskumného projektu akýmsi spojovacím procesom medzi teóriou a praxou. Pojmy, ktoré nie je možné operacionalizovať, nemožno do výskumného projektu zaradiť. Každá operacionalizácia pozostáv aspoň z troch krokov: určenie ukazovateľov, ktoré identifikujú skúmaný jav; určenie podmienok zisťovania týchto ukazovateľov; určenie konkrétnych spôsobov či postupov merania a zisťovania týchto ukazovateľov.

Výskumnú hypotézu možno charakterizovať ako predikciu (predpoklad) o výsledkoch výskumu. Vždy ide o podmienený výrok o vzťahu medzi dvoma alebo viacerými premennými. Podmienkou každej hypotézy je jej testovateľnosť, ktorá v sebe zahŕňa zrozumiteľnosť a jednoznačnosť.

Validita výskumu predstavuje mieru zhody medzi nameranými výsledkami a tým, čo príslušný výskumník chce merať. Hľadá sa pritom odpoveď na to, či výskumná procedúra skutočne meria to, čo je požadované (**interná validita**) a či sú výskumné podmienky vo všetkých ukazovateľoch podobné s podmienkami, pre ktoré majú výsledky výskumu platiť (**externá validita**).

Reliabilita výskumu vyjadruje jeho spoľahlivosť a znamená obmedzenie chýb, ktoré sa prejavujú rovnakou tendenciou (**systematické chyby**), i chýb, ktoré pri rôznych meraniach nadobúdajú rôznu hodnotu (**nesystematické chyby**). Reliabilným nástrojom je taký nástroj, ktorý pri opakovanom meraní prináša rovnaké výsledky. Pokiaľ ide o vzájomný vzťah reliability a validity, platí, že reliabilita je podmienkou validity (existujú nástroje, ktoré nie sú validné, ale reliabilné sú – opačne to však neplatí, pretože nereliabilný nástroj nemôže byť ani validný).

Výskumná vzorka je tvorená účastníkmi výskumu, ktorí sú vyberaní z dostupnej populácie na základe určitého výberu. Vzorka musí byť primeraná a musí plne korešpondovať s cieľmi výskumu. Na to, aby vzorka mohla byť považovaná za primeranú, musí byť, prirodzene, zachovaný **princíp reprezentatívnosti**.

Výskumníkovi musí byť od prvého momentu jasné, aké javy chce skúmať a na základe toho si vyberá aj **typ** svojho **výskumného projektu**. Vo všeobecnosti možno rozlíšiť päť základných výskumných projektov: experimentálny výskum, kauzálno-komparatívny výskum, korelačný výskum, mapujúci výskum a prípadovú štúdiu.

Experimentálne výskumy sa zameriavajú na zistenie kauzálnych (príčinných) vzťahov a to tým, že výskumníci kontrolovane vyvolávajú určité zmeny a sledujú ich dôsledky. Postup spočíva v rozdelení výskumnej vzorky na **experimentálnu skupinu**, ktorá je podrobená istému vplyvu (experimentálnemu zásahu prostredníctvom nezávislej premennej) a **kontrolnú skupinu**, ktorá takémuto vplyvu nie je podrobená. Následne sa v oboch skupinách, pri dodržaní rovnakých podmienok (teda pri dodržaní kontroly nežiaducich premenných), zisťuje vlastnosť (zá-

vislá premenná), o ktorej výskumník predpokladá, že ju experimentálny zásah ovplyvňuje.

Kauzálno-komparatívne výskumy (**výskumy *ex post facto***) sú orientované na zisťovanie predpokladaných príčin a vzťahov v retrospektíve. Využívajú sa v situáciách, ak manipulácia s nezávislými premennými nie je možná alebo vhodná a tak sa k záverom dospieva na základe pozorovania rozdielov, ktoré už v rámci skúmaných javov existujú. Vzhľadom na tento fakt majú výsledky takejto skupiny výskumov nižšiu hodnotu, než je tomu u výsledkov, ktoré sú získavané, respektíve boli získané experimentmi.

Korelačné výskumy umožňujú zisťovať vzťahy medzi premennými – v porovnaní s inými typmi výskumov je pre nich charakteristické, že nedochádza k manipulácii s premennými a že neumožňujú určiť kauzálne vzťahy (dochádza iba k určeniu toho, že A a B spolu súvisia, no nie toho, či A ovplyvňuje B, alebo či B ovplyvňuje A). Tieto korelácie môžu nadobúdať pozitívny (ak A vykazuje vysoké hodnoty, aj B vykazuje vysoké hodnoty) alebo negatívny náboj (ak A vykazuje vysoké hodnoty, B vykazuje nízke hodnoty).

Mapujúce výskumy (***surveys***, respektíve **orientačné výskumy**) sú zamerané na zisťovanie odpovedí na súbor otázok, ktorý sa týka nejakého javu. V rámci týchto výskumov teda dochádza k špecifickému získavaniu určitých informácií prostredníctvom rozhovorov alebo dotaznikov, pričom takto získané informácie sú ďalej analyzované, zovšeobecňované a interpretované spôsobom, ktorý je prípustný a zodpovedá určeným cieľom.

Prípadové štúdie (**kazuistiky**, respektíve **case studies**) predstavujú špecifický typ prehľadov, pri ktorých sa veľkosť vzorky rovná 1 – vždy ide popis a analýzu nejakého špecifického javu, alebo subjektov. Realizujú sa, ako konštatuje A. Vodáková (1996a), zvyčajne ako intenzívne a dlhodobejšie skúmanie objektu, ktoré by malo viesť k porozumeniu jeho vnútornej, často neopakovateľnej dynamiky vývoja. Údaje pre potreby prípadovej štúdie získava výskumník priamo (napríklad pozorovaním) i sprostredkovane (napríklad analýzou produktov).

Vzorkové prehľady sú skupiny výskumných projektov určených pre opis, orientáciu a klasifikáciu skúmaných javov. K nim sa zaradzujú také výskumné plány, ako mapujúci výskum, systematické pozorovanie, terénne štúdie, vývojové prehľady, alebo prípadové štúdie. Ako hovorí názov, u väčšiny výskumných plánov v tejto skupine sú kľúčové dva pojmy: vzorka a prehľad. Tieto pojmy totiž označujú dve základné charakteristiky spoločné pre všetky typy vzorkových prehľadov (Ferjenčík, J., 2000, 112).

Vzhľadom na určité špecifiká verejnej správy, výskumníci v tejto sfére využívajú najmä mapujúci a kauzálno-komparatívny typ výskumu. Naopak, iba minimálne sa využíva experimentálny typ výskumov, pretože by bolo veľmi zložité zabezpečiť predpoklady takéhoto výskumu v podmienkach riadne fungujúceho systému verejnej správy.

Konkrétne nástroje, s ktorými tá ktorá vedecká disciplína pracuje, musia byť prispôsobené jej špecifickému zameraniu, cieľom a prístupom. Celkovo možno v rámci verejnej správy rozoznať niekoľko základných **metód získavania údajov** – ide o: pozorovanie, rozhovor, dotazník a analýzu produktov (dokumentov).

Pozorovanie podľa K. Berku (1996) je tou najzákladnejšou metódou empirických vied a vedeckej práce ako takej. Jeho špecifikom je to, že sa zameriava nielen na získavanie kvantitatívnych, ale aj kvalitatívnych údajov. J. Ferjenčík (2000) konštatuje, že akékoľvek ľudské pozorovanie je charakteristické tým, že je vždy selektíve, čo znamená, že jednotlivci vždy sledujú len určitý okruh prvkov, pričom tieto môžu sledovať zámerne, alebo ide o prvky, ktoré ich v danej chvíli zau-

jali nejakou svojou podobou. Táto selektívnosť sa nevyhýba ani vedecknému pozorovaniu, no s tým rozdielom, že vedecké pozorovanie je, na rozdiel od laického, plánovane selektíve. To znamená, že vedec vždy sleduje iba určitý, vopred definovaný objem prvkov a nevšíma si ostatné (ani v prípade, ak by sa v danom momente prejavovali intenzívnejšie než tie, ktoré sú zámerne pozorované). Vedecké pozorovanie je potrebné rozdeliť na zúčastnené pozorovanie a prirodzené pozorovanie. Pri prirodzenom pozorovaní sa výskumník nachádza mimo pozorovaného priestoru, naopak, pri zúčastnenom pozorovaní je výskumník riadnou súčasťou pozorovaného priestoru. Zúčastnené pozorovanie ešte možno ďalej členiť na utajované (maskované) a otvorené (nemaskované). Pri utajovanom pozorovaní skúmané subjekty nevedia o tom, že sú pozorované zo strany výskumníka, pri otvorenom pozorovaní sú o tom tieto subjekty informované, z čoho vyplýva riziko, že podľa toho budú regulovať svoje správanie. Z hľadiska časového rozvrhu pozorovania, toto môže mať podobu jednorázového pozorovania (buď výkonu celej skúmanej aktivity, alebo náhodne vybraného časového obdobia v rámci výkonu skúmanej aktivity), alebo pozorovania, ktoré je rozvrhnuté (a to buď z hľadiska času – výskumník sleduje skúmanú aktivitu podľa vopred pripraveného časového plánu, alebo z hľadiska úkonov – výskumník sleduje skúmanú aktivitu iba v tom čase, keď pozorovaný subjekt vykonáva vopred identifikované úkony).

Rozhovor, respektíve ***interview*** predstavuje sprostredkovaný a vysoko interaktívny proces získavania dát. Práve sprostredkovanosť a interaktívnosť spôsobujú, že rozhovor je do značnej miery paradoxnou a rozporuplnou metódou (Ferjenčík, J., 2000, 171). Podľa A. Vodákovej (1996b) možno rozhovor charakterizovať ako jednostranne vyvolaný a organizovaný profesionálny rozhovor medzi dvoma alebo viacerými osobami, ktorého základným cieľom je získanie určitých informácií. Výskumník zvyčajne vystupuje v pozícii pýtajúceho sa. Samotné **pýtanie sa** spočíva v kladení otázok predpísaným spôsobom vybraným osobám (respondentom). Otázky pri tom zodpovedajú zámeru výskumnej akcie i metodologickým pravidlám formulácie a sú usporiadané do prehľadného a pokiaľ možno prirodzeného celku (Dvořák, P., 1996b, 222).

Dotazník podľa J. Ferjenčíka (2000) nie je vo svojej základnej podobe ničím iným, naž štandardizovaným interview, ktoré je predkladané v písomnej forme. Okrem dvoch výrazných a nesporných výhod (časová a finančná úspora; jednoduchšia kvantifikácia dát) však prináša aj niekoľko nevýhod (nemožnosť dodatočných otázok a z toho vyplývajúca nižšia flexibilita; ak výskumná vzorka zahŕňa respondentov z celej populácie, otázky musia byť veľmi jednoduché a zrozumiteľné všetkým potenciálnym respondentom; možnosť uvádzania nepravdivých odpovedí zo strany respondentov; ak sú otázky uzavreté, ponúkané odpovede nemusia vystihovať všetky možné odpovede; nevyhnutnosť rozsiahlejšej, predovšetkým organizačnej prípravy v porovnaní s interview).

Jednou z foriem dotazníkovej metódy je aj **anketa**. Pôvodne sa ankety využívali na zisťovanie reakcií čitateľov, poslucháčov či divákov na určitý názor, program a podobne. V súčasnosti má táto metóda širšie využitie, no v porovnaní s dotazníkom používa takmer výhradne uzatvorené a jednoduché otázky (umožňujúce rýchlu orientáciu respondentov) a vzhľadom na to, že pri jej aplikácii nie je kontrolovaný výber respondentov, nemožno spravidla hodnotiť ani reprezentatívnosť výberového súboru takým spôsobom, ako pri výskumných technikách založených na metódach pravdepodobnostného výberu (Dvořák, P., 1996a, 76 – 77).

Pokiaľ ide o **analýzu produktov** (**dokumentov**), ktorá sa zvykne označovať aj ako **obsahová analýza**, tá súvisí s tým, že predmetom vedeckej analýzy môžu byť aj údaje, ktorých zdrojom sú rôzne produkty ľudskej činnosti, napríklad

právne predpisy, výročné správy a podobne (zvláštnu kategóriu tvoria predovšetkým rôzne písomné dokumenty, ktoré boli získané v rámci iných výskumov či zisťovaní a ktoré poskytujú takzvané sekundárne údaje). Základnou technikou spracovania takýchto dokumentov je obsahová analýza, ktorá spočíva vo vytvorení určitých kritérií, na základe ktorých výskumník triedi prvky tvoriace obsah analyzovaných dokumentov.

Analýza produktov je obzvlášť náročná, ak sú týmito produktmi právne predpisy obsahujúce rôznorodé právne normy. V súvislosti s týmito normami totiž musí výskumník, respektíve vedec klásť obzvlášť veľkú pozornosť ich interpretácii, pretože nesprávna interpretácia by mohla znehodnotiť celú jeho prácu. Pod **interpretáciou** (**výkladom**) si podľa P. Škultétyho a kolektívu (2002) možno predstaviť vysvetľovanie zmyslu, obsahu a cieľa príslušnej právnej normy, ako aj objasňovanie jej pozície v rámci existujúceho systému práva. Samotná interpretácia má niekoľko foriem. Z hľadiska subjektov, ktoré ju podávajú možno diferencovať päť foriem interpretácie:

- **legálna interpretácia** – ide o interpretáciu, ktorú podáva právnym predpisom (zvyčajne zákonom alebo ústavou) poverený subjekt, a ktorá je navonok záväzná;
- **autentická interpretácia** – právnu normu interpretuje subjekt, ktorý ju ustanovuje do života, pričom táto interpretácia je zväčša navonok záväzná;
- **aplikačná interpretácia** – takúto interpretáciu podáva subjekt, ktorý je splnomocnený na aplikáciu príslušnej právnej normy, pričom záväznosť takejto interpretácie sa obmedzuje na konkrétny prípad jej aplikácie;
- **doktrinálna interpretácia** – ide o interpretáciu, ktorú podávajú odborníci či vedci na základe vedeckého skúmania príslušnej právnej normy, a aj keď právne záväzná nie je, vďaka publikovaniu má dosah na prax;
- **interná interpretácia** – je to interpretácia podávaná vyššie postaveným subjektom pre nižšie postavené subjekty, a v tomto zmysle je aj záväzná.

J. Boguszak a J. Čapek (1997) konštatujú, že pod metódou interpretácie právnej normy rozumejú spôsob postupu, ktorým sa príslušný subjekt snaží dopracovať k pravdivým (respektíve vedeckým) poznatkom o zmysle textu skúmaného právneho predpisu. Rozlišujú pri tom:

- **metódy jazykovej interpretácie** – dospieva sa nimi k základným poznatkom o zmysle slovného vyjadrenia príslušného aktu, pričom sa zohľadňujú tak sémantické a lexikálne pravidlá, ako i gramatické, morfologické či syntaktické pravidlá platiace pre jazyk, v ktorom je právna norma zachytená;
- **metódy logickej interpretácie** – sú viazané na pravidlá formálnej logiky, ktoré sledujú správnosť myšlienkových postupov, ako aj ich pravdivosť (pri využití tejto metódy sa používajú také pravidlá, ako napríklad *argumentum per eliminationem*, *argumentum ad absurdum*, *argumentum a minori ad maius* či *argumentum a maiori ad minus*);
- **metódy systematickej interpretácie** – keďže jednotlivé právne normy nepôsobia v legislatívnom vákuu, ale naopak, v koexistencii s inými právnymi normami vytvárajú príslušný právny systém, aj ich poznávanie môže byť založené na ich vzájomnom porovnávaní a následnom odvodzovaní rôznych princípov alebo pravidiel;
- **metódy historickej interpretácie** – táto interpretácia rešpektuje fakt, že vydanie právnej normy odrážalo určitú spoločenskú situáciu, a preto je pre poznanie príslušnej právnej normy podstatné poznať aj podmienky, za ktorých bolo navrhnutá a prijatá, zmenená, či zrušená.

Použitá literatúra

BELLAMY, CH. (1999): *Public Administration in the UK.* In: Public Administration, roč. 77, č. 4, s. 917 – 921.

BERKA, K. (1996): *Pozorování.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 822.

BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. (1997): *Teorie práva.* Praha: CODEX Bohemia, 1997.

BOULDING, K. E. (1958): *Evidences for an Administrative Science: A Review of the Administrative Science Quarterly.* In: Administrative Science Quarterly, roč. 3, č. 1, s. 1 – 22.

CONNAUGHTON, B. – VERHEIJEN, T. (1999): *Developing Public Administration Education in Central and Eastern Europe: the Significance of the European Dimension in Academic Programmes?* In: Verheijen, T. (ed.): Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Northampton: Edward Elgar, s. 328 – 345.

DVOŘÁK, P. (1996a): *Anketa.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 76 – 77.

DVOŘÁK, P. (1996b): *Dotazování.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 222 – 223.

FERJENČÍK, J. (2000): *Úvod do metodologie psychologického výzkumu: Jak zkoumat lidskou duši.* Praha: Portál.

Frascati Manual. (2002) Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

GÉCIOVÁ, M. (2002): *Základy a teória verejnej správy.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

GORDON, M. T. (2003): *The Development and Implementation of Human Resources Management Policy: The Case of the USA.* In: Gajdošová, Ľ. - Rosenbaum, A. (eds.): State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives. Bratislava: NISPAcee, s. 77 – 84.

HAJNAL, G. (2000): *Public Administration Education: Hungary.* In: Nemec, J. – Verheijen, T. (eds.): Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. Bratislava: NISPAcee, s. 119 – 147.

HOÓS, J. – JENEI, G. – POMAHAČ, R. – POTŮČEK, M. – VASS, L. (2005): *Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: Přístupy a reformy.* In: Potůček, M. a kolektív: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství.

CHARIH, M. (2003): *Models of Education and Training in Canada.* In: Gajdošová, Ľ. - Rosenbaum, A. (eds.): State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives. Bratislava: NISPAcee, s. 71 – 76.

KERLINGER (1972): *Foundations of Behavioural Research.* New York: Rinehart & Winston.

KLIMOVSKÝ, D. (2003): *Štátna služba v strednej a východnej Európe počas obdobia socializmu (1945 – 1989).* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 4, č. 1 – 2, s. 46 – 56.

KOSORÍN, F. (2003): *Verejná správa: Koncepcia, reformy, organizácia.* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

KUDRYCKA, B. (2003): *Delivering Effective Education and Training for Public Administration Reform: The Case of Poland.* In: Gajdošová, Ľ. - Rosenbaum, A. (eds.): State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives. Bratislava: NISPAcee, s. 109 – 116.

LELOUP, L. T. – POTŮČEK, M. (2003): *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 23.

LOVAŠ, L. (2000): *Koncepcia štúdia verejnej správy na FVS UPJŠ.* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 1, č. 1 – 2, s. 45 – 48.

LOVAŠ, L. (2001): *Metódy výskumu pre verejnú správu.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

LOVAŠ, L. (2004): *Základy verejnej správy. Prednášky na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach – akademický rok 2004/2005.*

MILTOVÁ, A. (1996): *Interdisciplinarita.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 443 – 444.
MOSHER, F. (1982): *Democracy and the Public Service.* Oxford: Oxford University Press.
MÜLLER, K. (1996): *Věda.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1368 – 1369.
NEMEC, J. (2000): *Public Administration Education: Slovakia.* In: Nemec, J. – Verheijen, T. (eds.): Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. Bratislava: NISPAcee, s. 247 – 265.
NEMEC, J. – WOKOUN, R. (2000): *Public Administration Education: The Czech Republic.* In: Nemec, J. – Verheijen, T. (eds.): Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. Bratislava: NISPAcee, s. 45 – 80.
ONDREJKOVIČ, P. (2005): *Úvod do metodológie sociálnych vied. Základy metodológie kvantitatívneho výskumu.* Bratislava: REGENT.
PAĽOVÁ, D. – ŠEBO, J. – ŠEBOVÁ, M. (2007): *Distance learning and e-learning in the Slovak republic.* In: 7th International Scientific Conference – SGEM 2007: Modern Management of Mine Producing, Geology and Environmnetal Protection. Sofia: SGEM.
POMAHAČ, R. (1999): *Průvodce veřejnou správou.* Praha: ISV nakladatelství.
POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck.
RAADSCHELDERS, J. C. N. (1998): *Handbook of Administrative History.* New Brunswick: Transaction Books.
RAADSCHELDERS, J. C. N. (1999): *A Coherent Framework for the Study of Public Administration.* In: Journal of Public Administration Research and Theory, roč. 9, č. 2, s. 281 – 303.
RANSDORF, M. (1996): *Vědy idiografické.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1375.
SADRAN, P. (1999): *Public Administration Programmes in France.* In: Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation? Limerick: Center for European Studies of the University of Limerick.
SLÁDEČEK, V. (2005): *Obecné správní právo.* Praha: Nakladatelství ASPI.
ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.
THOMPSON, J. D. (1956): *On Building an Administrative Science.* In: Administrative Science Quarterly, roč. 1, č. 1, s. 102 – 111.
TROCHIM, V. M. (2001): *The Research Methods Knowledge Base.* Cincinnati: Atomic Dog Publishing.
VIGODA, E. (2003): *Rethinking the Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction.* In: Public Administration & Management: An Interactive Journal, roč. 8, č. 1, s. 1 – 22. At: (on-line): http://www.pamij.com/8_1/pam8-1-1-vigoda.pdf (17. 5. 2005).
VODÁKOVÁ, A. (1996a): *Case study.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 143.
VODÁKOVÁ, A. (1996b): *Interview.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 447 – 449.
WIPFLER, J. (1979): *Leitfaden der Verwaltungslehre.* Berlin: Duncker & Humblot.

II. kapitola

Vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy

Vládnutie a spravovanie určitých záležitostí je také staré, ako samotná civilizácia, čo súvisí s tým, že ľudské bytosti v záujme prežitia hľadali od počiatkov civilizovaného života formy vzájomnej spolupráce a spoločného života. Slovami J. C. N. Raadscheldersa (1998) možno konštatovať, že administratíva ako taká, teda v akomkoľvek zmysle slova, bola súčasťou ľudskej histórie a to od momentu, kedy ľudské bytosti pochopili, že sa musia organizovať, ak chcú prežiť v prostredí, ktoré ich obklopuje. Dokonca aj najstaršie formy spoločnosti, akými boli v kmeňoch sústredené skupiny lovcov a zberačov museli mať zabehnutý určitý typ vládnutia (Raadschelders, J. C. N., 2003, 36). Z tohto pohľadu nie je podstatné, nakoľko „primitívne" bolo toto vládnutie. Jedným dychom je totiž potrebné dodať, že mnoho charakteristík súčasného spôsobu vládnutia, respektíve spravovania má svoje korene v staroveku či ranom stredoveku (Raadschelders, J. C. N., 1998, IX).

Táto kapitola je venovaná vývoju poznávania verejnej správy. Dôraz je kladený najmä na novšie obdobie (teda obdobie od polovice 19. storočia), kedy sa už nehovorilo iba o vládnutí či spravovaní, ale na odbornej scéne sa objavil aj fenomén verejnej správy ako takej. Zároveň je ale potrebné dodať, že väčšina uvádzaných autorov sa nevenovala primárne, prípadne výlučne verejnej správe.

Poznávanie vládnutia a spravovania v staroveku

Počiatky skúmania verejnej správy s určitou mierou systematickosti možno nájsť už v období **staroveku**[6]. Najvýznamnejšie poznatky z tejto oblasti priniesli poznávacie aktivity filozofov žijúcich v Číne, Grécku a Ríme. Samozrejme, nové poznatky priniesli aj práce filozofov pochádzajúcich z iných oblastí, no práve poznatky niektorých starovekých čínskych, gréckych a rímskych mysliteľov či politikov znamenali prelom v nazeraní na správu ako takú a svojím obsahom výrazne ovplyvnili aj myšlienky svojich nasledovníkov. Stretnúť sa možno dokonca aj s tým, že mnohí súčasní odborníci sa stále odvolávajú na niektoré ich myšlienky, ktoré, ako sa ukazuje, sú nadčasové a univerzálne.

Vzhľadom na úroveň vtedajšieho poznania, starovekí filozofi sa nezaoberali správou, ako niečím špecifickým. Naopak, vnímali ju ako integrálnu súčasť štátnych útvarov, teda ako niečo, čo je nevyhnutne prepojené s existenciou akéhokoľvek štátneho útvaru. Z toho vyplýva, že ich myšlienky položili základy štátovedných a juristických prístupov, ktoré mali jednoznačnú prevahu až do druhej polovice 19. storočia.

Na tomto mieste je potrebné upozorniť na to, že verejná správa (ako spôsob organizovania vzťahov medzi jednotlivcami a orgánmi reprezentujúcimi vládnu-

[6] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: K. Adamová a L. Křížkovský (2000); Aristoteles (1979); V. Čechák a K. Lacina (2001); A. Krsková (2003); R. Pomahač a O. Vidláková (2002) či J. C. N. Raadschelders (1998).

cu vrstvu spoločnosti či štát) má veľmi dlhú históriu, no napriek tomu je ťažké stanoviť moment, kedy tento fenomén začal zaujímať ľudí natoľko, že sa ho rozhodli spoznávať systematickejšie. Isté je napríklad to, že v **starovekom Egypte** už pred viac než 5000 rokmi boli kandidáti uchádzajúci sa o úradnícku pozíciu povinní naučiť sa a ovládať takzvaný **Thowtov**[7] **zákon**, ktorý bol spísaný kráľom ***Menesom*** (tento vošiel do histórie najmä vďaka tomu, že zjednotil Horný Egypt a Dolný Egypt). Kráľ ***Horemheb*** sa zase zaslúžil približne okolo roku 1330 pred naším letopočtom o prvú normatívnu charakteristiku verejných funkcií, keď vo vlastnom zákonníku zdôraznil, že úradníci zastávajúci verejné funkcie by sa nemali snažiť o podmaňovanie ostatných ľudí, ale mali by sa sústrediť na poskytovanie služieb. Ďalším dôkazom fungovania verejnej správy v dávnej ľudskej histórii sú saqarské nástenné maľby v hrobke princeznej ***Aidot***, ktoré zobrazujú tresty pre neplatičov daní, a ktoré sú tak *de facto* aj najstaršou legislatívnou úpravou daňovej správy. Samozrejme, spomenúť možno aj ďalšie príklady – napríklad v ***starovekej Mezopotámii*** to bolo vydanie zbierky zákonov (takzvaného *Kódexu Urnammu*) či akéhosi prvotného katastrálneho zoznamu kráľom ***Urnammu***, ktorý vládol v staromezopotámskom meste Ur okolo roku 2060 pred naším letopočtom; slávny babylonský ***Chammurabiho*** zákonník z prelomu 17. – 18. storočia pred naším letopočtom; či vyspelosť starovekej akkadskej správy, ktorá sa rozvíjala od čias semitského kráľa ***Sargona I.*** (tento vládol v Akkade do roku 2295 pred naším letopočtom), a ktorú dokumentuje viac než pol milióna zachovaných hlinených tabuliek s nariadeniami rôznych úradníkov.

No ani zo starovekého Egypta, ani zo starovekej Mezopotámie sa nezachovalo to, čo z obdobia **starovekej Číny**, a tým sú zachované dôkazy o relatívne systematickom prístupe k poznávaniu vládnutia a spravovania. Aj preto, ako uvádzajú R. Pomahač a O. Vidláková (2002), v súvislosti s históriou poznávania verejnej správy by bolo neúctivé nevenovať sa aspoň krátkou zmienkou starovekej čínskej filozofii a s ňou spojeným myšlienkam o administratíve a jej podobách. Je totiž dobre známe, že staroveká čínska filozofia mala otázku štátu a vládnutia dlhodobo v centre pozornosti. Napríklad už ***Konfucius*** a jeho nasledovníci požadovali, aby za vládcov boli volení tí najlepší, pričom obsahom ich vlády malo byť rozhodovanie v súlade s dobrom a právom. Keďže panovníkov pôvod bol vnímaný ako božský, mal neúprosne vyžadovať od všetkých vrstiev obyvateľstva plnenie povinností voči štátu, ktoré sám určil.

Vo 4. storočí pred naším letopočtom sa v starovekej Číne objavilo dielo *Kniha vládcu oblasti Šan* (*Shang-chün-shu*), ktorá sa svojím rozsahom i obsahom stala jednou z najvýznamnejších prác staročínskych legalistov a zároveň základným dielom učenia *fa-tia*. Autorstvo vzťahujúce sa k tejto knihe sa pripisuje ***Šang-Jangovi***, ktorý v danom čase zastával významnú politickú funkciu na panovníckom dvore. Uvedené dielo pojednáva o úlohe byrokracie v centralizovanom štáte, čím sa mu podarilo predbehnúť svoju dobu o viac než dvadsať storočí. Autor v ňom uvádza podmienky a predpoklady, za ktorých sa môže byrokracia osamostatniť a vládnuť namiesto panovníka. Zároveň však panovníkovi ponúka návrhy takých sociálno-technických opatrení (napríklad odmeňovanie donášačov, či kruté tresty pre nelojálnych úradníkov), ktoré mu umožňujú podriadiť si byrokraciu v záujme štátnej stability a účelného vládnutia. Pokiaľ ide o nástroje vládnutia, za najdôležitejšie považuje zákony, pričom zdôrazňuje ich prioritné postavenie a to aj voči panovníkovi a byrokracii. Na tomto mieste však jedným dychom dodáva, že práve byrokra-

[7] Thowt (označovaný aj ako Tehut) bol v starovekom Egypte v danom čase považovaný za boha múdrosti.

cia, ako výkonná sieť úradníkov, má byť tou silou, ktorá zákony tvorí. V tejto súvislosti je známy jeho výrok: „Múdri zákony tvoria a hlúpi veria, že ich môžu ovládať."

Veľký edukačný význam má práca ***Šena Pu-Chaja*** – nazývaného aj ***Šen Bu-Hai***, ktorý je ďalším starovekým čínskym filozofom zoberajúcim sa problematikou správy štátu. Podobne, ako ***Šang-Jang***, pôsobil vo 4. storočí pred naším letopočtom a jeho najdôležitejšou prácou je kniha *Majster Šen* (*Šen-c'*), v ktorej sa ***Šen Pu-Chaj*** venuje odporúčaniam pre vládcu. Táto kniha mala charakter učebnice a stala sa tak najstaršou známou učebnicou špecializovanou na oblasť verejnej správy a tvorby politiky. Podľa jej autora, ak chce byť vládca úspešný a ak je dostatočne múdry, potom ho charakterizujú vlastnosti akými sú napríklad sebaovládanie, schopnosť vypočuť aj nepríjemné alebo lživé informácie, či zdržanlivosť. Tieto vlastnosti by mali byť predpokladom pre to, aby sa u vládcu rozvinula rozhodnosť a naopak, aby v sebe dokázal potlačiť filozofickú rozvážnosť. Tá by totiž v konečnom dôsledku zbytočne oddiaľovala jeho rozhodnutia, čo by mohlo komplikovať vládnutie i situáciu v krajine. Vládca sa musí obklopiť takými úradníkmi, ktorí na jednej strane majú dostatočné vzdelanie, no na strane druhej sú mu tiež osobne oddaní a lojálni. Z toho vyvodzuje aj základné prvky byrokracie, ktorými sú presná deľba práce (teda predovšetkým kompetencií) a prísne štruktúrovaná hierarchia, v rámci ktorej platí striktná subordinácia.

Na ***Šang-Janga*** a ***Šen Pu-Chaja*** nadviazal v 3. storočí pred naším letopočtom ***Chan Fej-c'***, ktorému sa pripisuje autorstvo vzťahujúce sa ku *Knihe o poriadku* (*Chan Fej-c'*). V tomto diele pojednáva o základných charakteristikách verejnej služby v starovekej Číne a následne poskytuje zhrnutie legalistického učenia. Zároveň sa zaoberá princípmi, ktoré by mali platiť pri výbere úradníkov. Ako uvádza, prístup k vyššiemu úradníckemu vzdelaniu musia mať aj neurodzení študenti, úradníci sa musia pred nástupom do svojich funkcií podrobiť prísnym štátnym skúškam (v rámci ktorých musia napríklad preukázať schopnosť dobrej štylizácie písomných textov) a hlavnou motiváciou úradníkov nie je ani tak finančné ohodnotenie ich práce, ako skôr možnosť ďalšieho kariérneho postupu. V súvislosti so vzťahom medzi panovníkom a ovládanými jednotlivcami vyslovil presvedčenie, že individuálne potreby a záujmy by sa mali maximálne potláčať, čo by v konečnom dôsledku malo smerovať k úplnému podrobeniu sa každého jednotlivca vládnej moci panovníka a privilegovanej aristokracie.

Keď sa na sklonku 3. storočia pred naším letopočtom znovu objavila možnosť zjednotenia Číny, vyostril sa boj medzi stúpencami konfuciánskeho učenia a medzi nasledovníkmi **legalistickej doktríny**. Tento bol dočasne vyriešený v roku 213 pred naším letopočtom vskutku netradičným spôsobom – takmer 500 konfuciánskych vzdelancov bolo zaživa zahrabaných do zeme. Škola čínskych legalistov sa tak stala aspoň na určité obdobie politicky víťaznou doktrínou. Navyše, aj po neskoršom oficiálnom návrate ku konfuciánskemu učeniu, táto doktrína svojím prístupom k riadeniu štátu podstatne ovplyvňovala dlhodobú čínsku politickú prax (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 3).

Kolíska európskej civilizácie, **staroveké Grécko**, sa stala miestom úvah o demokracii (aj keď v danom období prevažoval názor, že demokracia nie je najoptimálnejším spoločensko-politickým zriadením) i, ako uvádzajú V. Čechák a K. Lacina (2001), miestom zrodu ***polis*** (starovekého mestského štátu, v ktorom mali rozhodovacie právo všetci slobodní muži).

Štátne útvary, ktoré vznikali na území starovekého Grécka mali obecný alebo mestský charakter (*polis*). V **starovekej Sparte** sa pozemky považovali za kolektívny majetok a na základe zákonov, ktoré vypracoval kráľ ***Lykúrgos***, boli spolu s otrokmi zverené do užívania Sparťanov, ktorí sa schádzali každý mesiac na

ľudovom zhromaždení a disponovali právom voliť svojich dvoch kráľov (na doživotné funkčné obdobie) a ich poradné orgány. Okrem Sparťanov a otrokov sa v sparťanskej spoločnosti vyskytovali aj osadníci, ktorí boli síce osobne slobodní, ale zároveň politicky bezprávni. Aj v **starovekých Aténach** bolo obyvateľstvo rozdelené. O výslednú podobu tohto rozdelenia sa zaslúžil okolo roku 590 pred n. l. najmä *archont*[8] ***Solón***, ktorý bral do úvahy majetkové pomery. Na základe nich boli následne diferencované aj politické práva, pričom právo voliť v ľudovom zhromaždení patrilo aj najchudobnejšej vrstve obyvateľstva.

Z hľadiska štátu a v prenesenom zmysle aj z hľadiska administratívy má veľký význam nielen staroveká grécka prax, ale aj filozofia. Tak napríklad podľa ***Platóna***, ktorého najvýznamnejším spoločensko-politickým dielom bol spis *Ústava* (*Politeia*), by spoločnosť mala byť rozdelená na tri skupiny – vládcovia (filozofi), strážcovia (bojovníci) a výrobcovia (roľníci, remeselníci a obchodníci). Príslušníci tretej, najnižšej vrstvy, by mali byť následne vylúčení z podielu na vláde a ich jedinou starosťou by malo byť rešpektovanie nariadení a uspokojovanie potrieb celej spoločnosti. Každá vláda by mala sledovať dobro spoločnosti ako celku, nie iba osobný prospech vládcov. V tomto modeli ideálneho štátu by nemali byť vládcovia viazaní zákonmi, naopak mali by byť oprávnení meniť ich podľa toho, čo považujú za dobré pre spoločnosť.

Napriek tomu, že fungovaním štátu sa zaoberal už ***Platón***, výraznejší vplyv na poznávanie vládnutia a spravovania mala až práca jeho žiaka a nasledovníka ***Aristotela***. Aj keď ***Aristotelovo*** životné dielo ďaleko presiahlo svojim rozsahom a významom prácu akéhokoľvek iného dovtedy žijúceho človeka, na rozdiel od starovekých čínskych filozofov sa nikdy nešpecializoval na oblasť administratívy.

Podľa ***Aristotela*** je človek nielen *animal rationale*, ale tiež *zoon politikon*, teda nielen rozumný živočích, ale aj bytosť spoločenská, respektíve politická a ako taká nemôže žiť mimo spoločnosť. Status občana má pri tom každý, kto má voľný prístup k účasti na zákonodarnej a súdnej štátnej moci a na správe verejných záležitostí (napríklad prostredníctvom ľudových zhromaždení). Najväčší súvis s touto sférou tak možno nájsť v jeho spise *Politika* (*Politika*), v ktorom upozorňuje na skutočnosť, že žiadna dôležitá verejná záležitosť nemôže byť dobre riešená, ak vládnuca skupina nerešpektuje potreby ovládaných. Preto majú vládnuce skupny povinnosť (rovnako ako ovládaní) rešpektovať správne zákony. Problém zákonov prijímaných v starovekých gréckych mestských štátoch bol ten, že tieto sa často vzťahovali na pomerne konkrétne skutočnosti a tak ***Aristoteles*** uznáva, že orgány pôsobiace na úrovni *polis* majú rozhodovať, ako uvádzajú R. Pomahač a O. Vidláková (2002), predovšetkým tie záležitosti, ktoré správne zákony nerešpektujú. Veľký význam má aj jeho myšlienka o neexistencii spojitosti medzi vládnou či administratívnou funkciou a konkrétnou osobou, čo znamená, že funkcia sa neviaže na konkrétnu osobu, ale je vždy (či už voľbou alebo menovaním) obsadzovaná niekým iným. Okrem iného tiež dospel k záveru, že hlavným predpokladom štátu sú spravodliví občania reprezentovaní bojovníkmi, kňazmi a vládcami, pretože všetci ostatní (roľníci, remeselníci a obchodníci) nemajú dostatok času zaoberať sa dôležitými otázkami štátu a spoločenského dobra.

---

[8] Približne v 6. storočí pred n. l. bola v starovekých Aténach kráľovská vláda nahradená vládou rodovej aristokracie. Vedenie štátu malo na starosti kolégium *archontov* (títo boli spočiatku do svojich funkcií volení na doživotné obdobie, čo sa však neskôr postupne skracovalo, a to až na obdobie jedného roka), ktorí pochádzali z najurodzenejších rodín. Celkovo ich bolo deväť, pričom ich funkci boli rozdelené do rôznych sfér (napríklad vedenie vojska a riadenie zahraničnej politiky či riadenie náboženských záležitostí).

Jedna z mnohých filozofických škôl – **kynická škola** (rozvíjala sa hlavne v 5. a 4. storočí pred n. l.) úplne odmietala existenciu štátu a jej ideálom sa stala spoločnosť rovnoprávnych skromných jedincov. Naproti tomu, ***Epikúros*** zdôvodňoval vzťah spoločnosti a štátu na základe akejsi teórie spoločenskej zmluvy, podľa ktorej bol štát založený na vzájomnej dohode medzi ľuďmi.

K výraznemu odbornému posunu v oblasti teoretického rozpracovania i praktického uplatnenia legislatívnych a administratívnych súvislostí došlo v **starovekom Ríme**, kde bol veľký dôraz kladený na tvorbu práva (napríklad už v období republiky sa zaviedli povinné odborné právne konzultácie pre potreby spravovania). Juristický fenomén starovekého Ríma presiahol svojim významom nielen staroveké rímske hranice, ale aj starovekú rímsku dobu. Veď zo starovekých rímskych zásad čerpá právo kontinentálnej Európy dodnes a súčasní študenti práva sa povinne oboznamujú s touto problematikou. Ako konštatujú R. Pomahač a O. Vidláková (2002), staroveký Rím sa stal prvým štátnym útvarom, v ktorom právnici získali výsadné postavenie.

Pokiaľ ide o pozíciu štátu, ktorý bol garantom vypracovania i dodržiavania práva, táto bola v rôznych obdobiach vnímaná diferencovane. Počas trvania **kráľovstva** bol kráľ najvyšším vojvodcom, sudcom i kňazom, ale jeho moc nebola absolútna a v mnohých smeroch bol viazaný stanoviskom ľudového zhromaždenia či senátu. Neskôr králi prekonali toto obmedzenie a stali sa autokratickými vládcami. V období **republiky** bola rímska spoločnosť rozdelená ***Serviom Tulliom*** do piatich tried a tieto ďalej do centúrií. Každá z týchto centúrií predstavovala nielen politickú, vojenskú a daňovú jednotku, ale zároveň aj hlasovaciu jednotku. Najpočetnejšej vrstve obyvateľstva – *plebejcom* pritom patrilo oveľa menej centúrií než príslušníkom bohatej vrstvy (*patrícijom*) a tak, aj keď boli *plebejci* zahrnutí do *populus Romanus*, vysoká politická nerovnoprávnosť zostala zachovaná. Neskorší prechod k **cisárskemu zriadeniu** iba potvrdil antagonizmus medzi otrokármi a otrokmi, no zároveň pripravil „pôdu“ pre nástup feudalizmu. Pokiaľ ide o poznávanie fenoménu štátu v starovekom Ríme, prvým významným mysliteľom bol ***Polybios***, ktorý vo svojom diele *Rímske dejiny* (*Storie*) obhajoval republikánsku rímsku ústavu, ktorá podľa neho optimalizovala usporiadanie otrokárskej spoločnosti kombináciou prvkov monarchistických (reprezentovaných konzulmi), aristokratických (reprezentovaných senátom) a demokratických (reprezentovaných ľudovým zhromaždením). Ďalším významným mysliteľom zaoberajúcim sa týmto vzťahom bol predstaviteľ stoickej školy – ***Marcus Cicero***. Ako zdôraznil vo viacerých svojich prácach – *O povinnostiach* (*De officiis*), *O zákonoch* (*De legibus*) alebo *O štáte* (*De republica*), štát vzniká ako výsledok prirodzenej potreby ľudí žiť v určitej pospolitosti; štát predstavuje súhrn jedincov združených za účelom spoločného prospechu; štát je tvorený ľuďmi spojenými vzájomnými právami a povinnosťami; a základným prvkom spoločnosti je rodina a na vyššom stupni organizácie spoločnosti obec (*municípium*). ***Lucius Seneca*** odmietal existenciu osobnej neslobody, ktorá v tom čase bola prirodzeným prvkom vtedajšej rímskej otrokárskej spoločnosti. Snažil sa napríklad presvedčiť vlastníkov otrokov o tom, že im patrí iba telesná zložka otrokov, nie rozumová a preto by so svojimi otrokmi mali narábať dobre a ľudsky.

Najväčší vplyv na administratívny systém starovekého Ríma mal však ***Domitius Ulpianus***, ktorý pôsobil ako právnik. Popri problematike rozdelenia práva na verejné a súkromné (respektíve administratívne a civilné) právo sa venoval predovšetkým oblasti pracovnej náplne úradníkov a súboru nástrojov, ktoré títo mohli využívať pri výkone svojich povinností. Že nešlo iba o teoretizovanie potvrdil neskorší vývoj, keď sa za vlády cisára ***Traiana*** tieto jeho myšlienky využili pri príprave úradníckej nomenklatúry a kariérneho poriadku. Sfére vojenskej a finančnej správy

venoval viaceré svoje spisy, z ktorých najvýznamnejšie boli napríklad O úrade prokonzula (*De officio proconsulis libri X*) či O úrade konzula (*De officio consulis libri III*). Veľký význam pre rozvoj práva a administratívneho systému v starovekom Ríme však mali aj práce ďalších právnikov. Kým ***Julius Paulus*** sa preslávil najmä tým, že bol jedným z tvorcov Právneho poriadku občianskeho práva (*Corpus Juris Civilis*), ***Aemilius Papinianus*** vydal niekoľko spisov, z ktorých najznámejší bol 37-zväzkový spis Otázky (*Quaestiones*). V nich sa títo autori venovali okrem iného aj otázkam rozlišovania medzi právom, ktoré sa týkalo jednotlivcov, a práva, ktoré sa týkalo štátu.

Poznávanie vládnutia a spravovania v stredoveku a novoveku

Nástup stredoveku[9] a s ním spojeného **feudalizmu** bol poznamenaný aj nástupom jedného z najvýznamnejších duchovných zdrojov, ktoré ovplyvnili vnímanie vzťahu spoločnosti a štátu – **kresťanstva**. Tento vplyv sa pritom neprejavoval iba v oblasti duchovnej, ale aj vo sfére svetskej. Cirkevní predstavitelia výrazne zasahovali do každodenného vládnutia a určovali smerovanie rozhodnutí jednotlivých panovníkov či nimi menovaných funkcionárov.

Rané kresťanstvo, ktoré sa vyvíjalo v prvých storočiach nášho letopočtu[10], odmietalo spoločenskú nerovnosť i existenciu štátu. Napríklad ***sv. Ambróz*** zdôrazňoval, že zem bola daná ľuďom Bohom a to bez rozdielu na ich pôvod, ***sv. Bazil*** hlásal myšlienku, že sme všetci rovní, pretože máme jedného nebeského Otca a ***sv. Ján Zlatoústy*** k tomu dodával, že kresťan nemá záujem o politickú moc, pretože štát je nevyhnutné zlo a iba hriech spôsobil tento spôsob vlády nutným. Prvým raným kresťanským mysliteľom venujúcim sa vzťahu štátu a spoločnosti systematicky však bol až ***Augustinus Aurelius***. Ten vo svojom diele O Božom štáte (*De civitate Dei*) rozvinul myšlienku, že dejiny ľudstva sú dejinami súboja dvoch rozdielnych systémov – obce Božej (*civitas Dei*) a obce svetskej, pozemskej (*civitas terraena*). Obec Božia je reprezentovaná všezahŕňajúcou láskou k Bohu, no obec pozemská je hriešna, nespravodlivá a reprezentuje ju štát, ktorý je nutným následkom hriechu. Jednotlivci patriaci do spoločnosti sa musia podriadiť štátu preto, lebo to je trest za ich hriechy. V konečnom dôsledku takto pomáha existencia pozemského štátu tomu, aby vynikla Božia milosť. Toto dielo sa stalo základom pre nárok podriadenia sa kresťanských štátov cirkevným potrebám, ktorý začali presadzovať cirkevní hodnostári v nasledujúcich storočiach.

Prvou relatívne systematickou stredovekou prácou pojednávajúcou o kráľovských financiách a spôsobe ich výberu bol Traktát o štátnej pokladnici (*Dia-*

---

[9] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: K. Adamová a L. Křížkovský (2000); F. Blaich (1973); W. Casper (1930); E. Dittrich (1974); W. Focke (1926); W. Hagena (1910); A. Krsková (2003); N. Machiavelli (2007); H. Maier (1966); Ch. Montesquieu (2003); A. Nielsen (1966); K.-H. Osterloh (1970); F. von Pfeiffer (1970); R. Pomahač a O. Vidláková (2002); J. C. N. Raadschelders (1998); J.-J. Rousseau (2002); R. Schulze (1982); L. Sommer (1967); U. Troitzsch (1966) či K. Zielenzieger (1913).

[10] Tento rozvoj bol mimoriadne rýchly najmä po roku 313, kedy bolo kresťanstvo takzvaným Milánskym ediktom, na ktorom sa dohodli vládcovia oboch častí vtedajšej Rímskej ríše – ***Constantinus Augustus*** a ***Licinius Augustus***, akceptované a deklarované ako oficiálne povolené a rovnoprávne náboženstvo.

logus de Scaccario), ktorého autorom bol ***Richard FitzNeal*** – nazývaný aj ***Richard z Ely***. Napísaný bol v roku 1177 na žiadosť anglického kráľa ***Henricha II.*** a obsahuje etické pravidlá správania sa kráľom menovaných dvorských funkcionárov pri zabezpečovaní kráľovských financií. Hierarchickú štruktúru kráľovského dvora prirovnáva k šachovnici, na ktorej sú umiestnené jednotlivé figúry, ktoré sa smú pohybovať iba podľa pravidiel hry – rovnako tak, ako nikomu, kto koná z úradnej moci, neprislúcha prekračovanie pevne stanovených pravidiel (Hattenhauer, H. In: Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 9). Novicom v kráľovských službách ***Richard z Ely*** odporúča, aby sa nezaujímali o obsah či povahu kráľovej politiky, a aby sa plne sústredili len na jej výkon. Odôvodňuje to tým, že úradníci v kráľovských službách sú len nástrojom pre uvedenie kráľovej vôle do praxe.

Na prelome 12. a 13. storočia sa objavila scholastika, ako odpoveď na názory raného kresťanstva. Jej najvýznamnejším predstaviteľom bol ***Tomáš Akvinský***, ktorý vo svojej práci *Suma teologická* (*Summa Theologica*) zdôrazňoval, že filozofia nesmie byť v rozpore s teológiou. Pokiaľ ide o rozvrstvenie spoločnosti, na strane jednej uznával správnosť myšlienok raného kresťanstva, ktoré odmietali otroctvo, no na druhej strane uvádzal, že z hľadiska všeobecného záujmu môže slabšiemu prospieť, ak bude otrokom silnejšieho. Vzťah štátu a spoločnosti vysvetlil na pozadí úsilia ľudí priblížiť sa k Bohu. Spoločnosť, ako určité množstvo ľudí, potrebuje riadenie, aby dosiahla spomínaný cieľ. Zároveň však platí, že ak sa chce človek, ako člen spoločnosti, stať dokonalým a stúpať k Bohu, musí žiť v organizovanej spoločnosti – teda v štáte. Samotný štát už nepokladal za produkt prvotného hriechu, ale za nevyhnutnosť, ktorá má ľuďom zabezpečiť dobro a blahobyt a to tak cestou poskytovania podmienok pre pozemský život, ako aj vytváraním podmienok pre sledovanie náboženských cieľov. Štát teda nemá zmysel sám o sebe, ale slúži ako prostriedok a priblíženie sa k Bohu. Pokiaľ ide o nespravodlivú vládu, ***Tomáš Akvinský*** rozlišoval situáciu, keď sa moc dostala riadnym spôsobom do „zlých rúk“ a situáciu, keď sa niekto zmocní vlády nelegálnym spôsobom. V prvej situácii sa musí spoločnosť takému vládcovi podriadiť, no v druhej situácii nejde o vládcu a tak ho daná spoločnosť nemusí rešpektovať a má právo zvrhnúť ho.

Prelom 13. a 14. storočia bol poznamenaný **bojom o supremáciu** – teda bojom cirkvi a predstaviteľov svetskej moci o nadvládu a prioritné postavenie. Na jednej strane aktívne vystupovali pápeži vydávaním búl – známe sú najmä tri buly vydané pápežom ***Bonifácom VIII.*** v rokoch 1296 – 1302: *Klerikálni laici* (*Clericis laicos*), *Počúvaj, synu* (*Ausculta, filii*) a *Jediná svätá* (*Unam sanctam*), no na strane druhej sa začali aktívnejšie do tohto sporu zapájať aj prví predstavitelia **humanizmu**. Humanizmus predstavoval myšlienkové hnutie namierené proti feudalizmu i duchovnému despotizmu klerikálnej scholastiky. V centre pozornosti stál človek so svojou osobnosťou a dôstojnosťou. ***Dante Alighieri*** ako jeden z prvých humanistov, poprel vo svojej trojzväzkovej práci *O monarchii* (*De Monarchia*) nárok cirkvi na mocenské ovládnutie vtedajších kresťanských štátov. Za najideálnejšie riešenie svetového spoločenského usporiadania považoval vytvorenie svetovej svetskej monarchie, ktorá by zaistila ľuďom vo všetkých regiónoch pokojný život a hlavne mier. ***William z Ockhamu*** zdôrazňoval, že dokonalé politické zriadenie musí byť v súlade so záujmami jednotlivých občanov. A aj keď vládca musí chrániť ľudské práva a slobody, zároveň pripúšťal ideu, podľa ktorej kresťania môžu vlastniť otrokov (títo však nesmeli byť kresťanmi). Pokiaľ ide teda o rovnosť v spoločnosti medzi jej jednotlivými členmi, túto akceptoval iba v rámci kresťanskej spoločnosti.

Vrcholný stredovek so sebou priniesol tiež úvahy o formálnych funkciách štátu a mravných základoch úradov, ktoré by mali zastávať iba cnostní občania.

Azda najodvážnejšie myšlienky v tomto období prezentoval ***Marsilius z Padovy*** vo svojom diele Obranca mieru (*Defensor Pacis*). Ľud považoval za jediného zákonodarcu a zdôrazňoval, že akákoľvek vláda musí rešpektovať jeho vôľu. Podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) predstavuje ľud v jeho koncepcii tých jednotlivcov, ktorí tvoria slobodné občianstvo mestských štátov (***Marsilius z Padovy*** opisoval najmä pomery, ktoré mu boli najbližšie, teda pomery stredovekých talianskych štátov). A práve ľud tak získava pozíciu rozhodujúcej zložky vládnutia. Navyše, ***Marsilius z Padovy*** sa venoval aj možnostiam odčlenenia zákonodarnej zložky verejnej moci od zložky výkonnej.

Záujem o financie kráľovských pokladníc, správu daní a spôsob ich využívania neutíchal, ako uvádza A. Nielsen (1966), ani v tomto období, čoho dôkazom sú dve práce z talianskeho prostredia z konca 15. storočia, ktoré sa však rozšírili do celej Európy. Konkrétne išlo o prácu Traktát o poplatkoch, rozdeľovaní a platení daní (*Tractatus de gabellis, tributis et vectigalibus*), ktorej autorom bol ***Johannes Bertachinus*** a prácu Traktát o daniach (*Tractatus munerum*), ktorej autorom bol ***Petrus de Antibolus***.

Najvýznamnejším spoločensko-politickým mysliteľom pôsobiacim na prelome 15. a 16. storočia, ako aj „mostom medzi stredovekom a novovekom“ bol ***Nicoló Machiavelli***, ktorého preslávili najmä práce Vladár (*Il Principe*) a Vlády a štáty: úvahy o ich vzniku, trvaní a úpadku (*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*). Podľa neho, spoločnosť nepodlieha Božej vôli, ale prirodzeným zákonom a hybnou silou dejín nie sú morálne princípy, ale záujem a sila konajúcich ľudí. Vzhľadom na to, že ľudia zväčša nie sú schopní náležite využívať svoje schopnosti, musí existovať autorita, ktorá ich v tom zastúpi. A touto autoritou je štát, ktorý disponuje znalosťami prirodzených potrieb ľudí a ovláda techniku ich mocenskopolitického riadenia. Ak chce vládca udržať svoju moc a dosiahnuť svoje ciele, musí byť pripravený použiť tak príjemné a čestné prostriedky, ako aj nepríjemné a nečestné prostriedky. Absolutistický prístup pri správe krajiny považuje za najvhodnejší, pričom ako najdôležitejšie nástroje panovníkov identifikuje centralizáciu moci, profesionalizáciu úradníckeho aparátu, pomocou ktorej bude možné dosiahnuť jeho oddanosť a lojalitu, a náboženstvo, ktorý zaistí poslušnosť ľudí a udržanie občianskeho poriadku. Na myšlienky ***Nicola Machiavelliho*** nadviazal koncom 16. storočia ***Jean Bodin*** vo svojom rozsiahlom diele Šesť kníh o štáte (*Six livres de la République*). Zdôrazňoval, že moc štátu je absolútna, trvalá a suverénna, pričom nepodlieha žiadnej vyššej moci. Moc panovníka v štáte prirovnával k moci otca v rodine a preto štát existuje iba vtedy, ak sú občania podriadení jednému spoločnému suverénovi. Panovníkovi má patriť všetka štátna moc, ale nemá zasahovať do záležitostí jednotiek spoločnosti, napríklad do záležitostí jednotlivých rodín.

Kríza feudalizmu, veľké sociálne a ekonomické diferenciácie v spoločnosti a vplyv myšlienok humanizmu vyvolali nástup radikálnejších myšlienkových prúdov. V roku 1517 zverejnil ***Martin Luther***, augustiniánsky mních a univerzitný profesor, vo Wittenbergu 95 téz namierených proti odpustkom i proti katolíckej cirkvi a jej vtedajšiemu usporiadaniu. Podobne reformátorsky vystupovali aj ***Ulrich Zwingli*** a ***Jean Calvin***. Tieto udalosti so sebou nevyhnutne priniesli i diskusiu o postavení panovníka, čo vygradovalo v 16. a 17. storočí do vytvorenia myšlienkového smeru, ktorý sa nazýval **monarchomachizmus**, a ku ktorému sa hlásil napríklad ***John Milton***. Jeho podstata spočívala v zdôrazňovaní dôležitosti postavenia stavov proti panovníkom, pričom striktne odmietal panovnícky absolutizmus a naopak, vyzdvihoval právo na odpor proti štátnej moci reprezentovanej osobou panovníka. Východiskovou prácou monarchomachizmu sa stala kniha Žaloba proti tyranom (*Vindiciae contra tyranos*), ktorá bola napísaná v roku 1579 autorom píšucim pod pseudony-

mom ***Junius Brutus***.

Ťažké sociálne a ekonomické podmienky, ktoré boli typické pre spoločnosť 16. storočia, následne viedli viacerých mysliteľov k vypracovaniu teoretických modelov spravodlivejšieho spoločenského usporiadania. ***Thomas Morus*** vo svojom diele *O najlepšom štáte republike a o novom ostrove Utópia* (*De Optimo Reipublicae Statu deque Nova Insula Utopia*) vytvoril víziu nového spoločenského usporiadania, ktoré bolo založené na spoločnom vlastníctve a spravodlivom rozdeľovaní. Základnou jednotkou spoločnosti mala byť rodina zapojená do kolektívnej roľníckej a remeselnej výroby. Rodiny si mali voliť svojich predstaviteľov, ktorí následne mali voliť členov rady i hlavu štátu. Takto zorganizovaný štát sa mal starať nielen o štátne záležitosti, ale aj o spoločenské záležitosti. Podobne, utopicky ladené dielo vydal aj ***Tommassio Campanella*** pod názvom *Slnečný štát* (*Civitas soli*). Vládu v takomto štáte mala vykonávať duchovná aristokracia. Ďalší z utopistických mysliteľov, ***Francis Bacon***, prisúdil vo svojom diele *Nová Atlantída* (*New Atlantis*) štátnu moc elite vedcov (technokratom), ktorí svoje poznatky mali využívať v prospech celej spoločnosti. Administratívnou komparatistikou sa v danom období zaoberal najmä ***Francesco Sansovinus***, ktorý v roku 1567 vydal v Benátkach 21-zväzkové dielo *Vládnutie v kráľovstvách a republikách, antických i moderných* (*Del governo de regni, et delle republiche, antiche et moderne*) a následne, v roku 1583, vydal jeho rozšírenú monumentálnu verziu obsahujúcu 22 samostatných zväzkov – *Vládnutie a spravovanie niekoľkých kráľovstiev a republík, tak antických, ako moderných* (*Del governo et amministratione di diversi regni, et republiche, cosi antiche, come moderne*). V rámci neho porovnáva mnoho systémov vládnutia a spravovania, počnúc vtedajšími talianskymi mestskými štátmi (Neapol, Chiesa, Janov, či Benátky), cez systémy existujúcich európskych štátov (napríklad Francúzsko, Nemecko, Portugalsko, Španielsko a podobne), ázijských monarchií (Perzia a Turecko), afrických monarchií (Tunisko a Fez), až po systém vymyslenej Utópie. Zaujímavý prístup k správe v tomto čase prezentoval a propagoval vo svojej práci *Politika metodologicky zhrnutá, ilustrovaná s cirkevnými a svätskými príkladmi* (*Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*) ***Johannes Althusius***, ktorý zdôrazňoval, že je to práve správa, ktorá pomáha udržať štát pohromade.

Druhá polovica 16. storočia so sebou priniesla prácu *Traktát o oceňovaní a zhromažďovaní* (*Tractatus de aestimo et collectis*), ktorej autorom bol ***Nicolaus Festasius***. Uvedený autor ju napísal v dôsledku pozorovania biedy, v ktorej sa nachádzali občania zaťažovaní vysokými daňami. Odstránenie tejto situácie videl v zavedení spravodlivého a rozumného daňového rozvrhu. V prvej polovici 17. storočia prezentoval ***Neumayr von Ramsla*** názor, podľa ktorého dávky plynúce do štátnej pokladnice možno rozdeliť do dvoch skupín. Poplatky pri tom predstavujú skupinu pravidelne sa opakujúcich dávok, ktoré sa viažu na tovary a pozemky. Naproti tomu, dane je potrebné podľa neho vnímať ako náhodné, respektíve nepravidelné dávky (Nielsen, A., 1966, 39).

Pre štúdium modernej verejnej správy malo zvláštny význam vytváranie **novovekej verejnej správy**, ktorej počiatky sa situujú do prvej polovice 17. storočia a spájajú sa predovšetkým so skončením tridsaťročnej vojny a uzatvorením takzvaného Westfálskeho mieru v roku 1648. Práve tieto udalosti totiž so sebou priniesli uznávanie suverenity nad určitým územím, a teda víťazstvo územného princípu nad univerzálnou stredovekou autoritou na jednej strane, ako aj partikulárnymi ašpiráciami feudálov na strane druhej (Hendrych, D., 2003, 25). Štáty vytvorené v novoveku mali prevažne absolutistický charakter a správny aparát preto slúžil najmä záujmom panovníka.

Hugo Grotius bol mysliteľom, ktorý odštartoval novú, **právno-filozofickú koncepciu** myslenia o vzťahu štátu a spoločnosti a to najmä dielami *Slobodné more* (*Mare Liberum*) a *O práve vojny a mieru* (*De Jure Belli ac Pacis*). Štát definoval ako prirodzený a dokonalý zväzok slobodných ľudí, vytvorený za účelom dosahovania a ochrany všeobecného prospechu. Vznikol zmluvným aktom, ktorým sa jednotlivci vzdali neobmedzeného prirodzeného práva v prospech autority jednej alebo viacerých osôb. Ľud, ako suverén, sa má slobodne rozhodnúť, na koho prenesie právomoc ovládať ho. Zároveň však upozorňoval, že okamžikom, kedy ľud prenesie na panovníka svoju suverenitu, dochádza aj k strate jeho práva na odpor.

Thomas Hobbes zastával vo svojich prácach – napríklad *O človeku* (*De homini*) alebo *O občanovi* (*De cive*), myšlienku, že človek nie je tvor spoločenský, ale naopak, je egoistom bažiacim po moci a bohatstve. Prirodzený stav ľudstva opísal ako vojnu všetkých proti všetkým (*belum omnium contra omnies*), ako stav, kedy bol človek človeku vlkom (*homo homini lupus*). Ako následne zdôraznil vo svojom najvýznamnejšom diele *Leviatan* (*Leviathan*), jediný spôsob, ako vyriešiť túto situáciu, bolo vzdanie sa prirodzeného práva všetkými ľuďmi a prenesenie svojej sily na jednotlivca či skupinu. Prostredníctvom týchto zmlúv, ktoré uzavrel „každý s každým“, došlo k vytvoreniu štátu. Došlo pri tom k dvom podstatným udalostiam: uzatvorila sa zmluva, pomocou ktorej sa súhrn ľudí zmenil na organizovanú spoločnosť a touto zmluvou previedli jednotlivci všetku svoju moc na štát, čím sa mu zároveň podrobili. Dôležitým momentom z pohľadu vzťahu štátu a spoločnosti je tá skutočnosť, že prirodzený stav bol podľa ***Thomasa Hobbesa*** stavom nespoločenským a až uzatvorením zmluvných vzťahov došlo k vytvoreniu spoločnosti a následne aj štátu. Veľmi podobne pristupoval k tejto problematike aj ***Benedict Spinoza***, podľa ktorého príroda nabáda človeka k tomu, aby vyhľadával svoje dobro a to aj na úkor iných. Aby takéto konflikty neviedli k zničeniu spoločnosti, previedli ľudia svoju moc na nejaký orgán – štát, aby ten túto spoločnosť riadil a chránil. Moc štátu je následne neobmedzená, ale musí rešpektovať slobodu myslenia. ***John Locke*** vo svojich najslávnejších dielach *Dve pojednania o vláde* (*Two Treatises of Government*) a *Rozprava o ľudskom rozume* (*Essay Concerning Human Understanding*) vychádzal z predpokladu, že prirodzený stav bol obdobím, kedy ľudia žili podľa pravidiel prirodzeného práva, v mieri a harmónii. Vznik štátu spájal s existenciou spoločenskej zmluvy. Ľudia sa zriekli svojej prirodzenej slobody a práva individuálne chrániť svoj majetok a život v prospech štátnej suverenity. Zároveň však sa vytvorili aj základy pre usporiadanie občianskeho súžitia, teda občianskej spoločnosti.

Ako uvádzajú J. Lisý a kolektív (1999), Angličan ***William Stafford*** a Francúz ***Antoine de Montchrétien*** sa stali hlavnými predstaviteľmi raného obdobia teoreticko-ekonomického smeru, ktorý niesol označenie **merkantilizmus**, a ktorý bol venovaný otázkam hospodárskej politiky štátu (najznámejším prívržencom tohto smeru bol francúzsky minister financií ***Jean-Baptiste Colbert***, ktorý na základe jeho prvkov zreformoval hospodársky a finančný správny systém vtedajšieho Francúzska). Podľa nich bolo z hľadiska prosperity konkrétnej krajiny potrebné zabezpečiť to, aby štát alokoval čo najväčšie množstvo drahých kovov a zároveň aby bránil odlevu drahých kovov do cudziny. V neskoršom období, najmä v prácach ***Thomasa Muna***, ***Josiaha Childa*** alebo ***Charlesa Davenanta***, bola táto idea rozvinutá až do podoby takzvaného manufaktúrneho merkantilizmu. Podľa týchto autorov sa mal štát sústrediť na dosahovanie aktívnej obchodnej bilancie, pričom nástrojom na dosahovanie tohto cieľa bola podpora manufaktúrneho podnikania i následného obchodovania. Tým sa do úvah o spravovaní krajiny výraznejšie preniesli aj myšlienky týkajúce sa jej ekonomického rozvoja.

Charles Montesquieu sa prezentoval myšlienkami oddelenia výkonnej moci od moci zákonodarnej a súdnej, čím podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) položil základy (vo vtedajšej dobe neuskutočniteľného) modelu **politického liberalizmu**. Vo svojom diele, *O duchu zákonov* (*De l´esprit des lois*), sa tak *de facto* pokúsil zdôvodniť nevyhnutnosť vnímania administratívneho systému ako relatívne autonómneho prvku v rámci štátu. I keď nešlo o úplne nový prístup (myšlienky takéhoto charakteru formuloval už ***Marsilius z Padovy***), neskoršie koncepcie budovania moderného štátu sa odvíjali práve od jeho myšlienok.

Ďalší z anglických filozofov, ***David Hume***, sa pozastavoval nad tým, že mnoho ľudí sa nechá ovládať bez akýchkoľvek námietok. Dôvod je podľa neho potrebné hľadať v tom, že moc je spojená s ľuďmi a vládcovia sa musia spoliehať na ich mienku. Na oplátku ľudia dúfajú, že pri zachovaní lojality k vládcom, sa budú môcť aspoň čiastočne podieľať na výkone vlády.

Ideovým predchodcom Veľkej francúzskej revolúcie bol ***Jean-Jacques Rousseau***, ktorého preslávila najmä podrobná analýza **teórie spoločenskej zmluvy**, ktorá bola obsiahnutá v diele *O spoločenskej zmluve alebo o zásadách štátneho práva* (*Du contrat social ou principes du droit politique*) z roku 1762. Štát považoval za politickú organizáciu, ktorá bola nástrojom presadzovania moci majetných a ochrany ich majetku pred nemajetnými. Moc štátu je výsledkom spoločenskej zmluvy, prostredníctvom ktorej jednotlivci odovzdali svoju moc štátu a zároveň sa stali jeho neoddeliteľnou súčasťou. ***Jean-Jacques Rousseau*** striktne rozlišoval medzi vôľou všetkých (tá smeruje k súkromnému záujmu a je súhrnom jednotlivých vôlí) a vôľou všeobecnou (tá smeruje vždy k spoločnému záujmu a jej súčasťou je vôľa každého človeka).

Immanuel Kant presadzoval ideu, že štát je združením mnohých ľudí pod zákonmi. Základným prirodzeným právom je sloboda, na ktorej spočívajú základné atribúty občianstva. Medzi tieto atribúty zaradil rovnosť, občiansku samostatnosť a právo spoluvytvárať zákony. Ďalší významný predstaviteľ nemeckého klasického idealizmu, ***Johann Fichte***, zdôrazňoval, že sloboda v spoločnosti závisí od príslušnej dejinnej epochy. Samotný štát považoval za prirodzený stav človeka a spoločnosti, pričom svojimi zákonmi štát realizuje všeobecné i rozumné právo. Zároveň sa však pokúsil o vypracovanie modelu „uzavretého obchodného štátu“. V ňom by mala byť spoločnosť a štát v takej rovnováhe, ktorá by zamedzila rastu chudoby. Aby mohol štát takúto rovnováhu zabezpečiť, musí organizovať spoločnosť ako „celok pre seba“.

Vzhľadom na tendenciu zavádzania absolutistických prvkov do vládnutia či spravovania jednotlivých štátnych útvarov, významnú rolu začali plniť rôzne ozbrojené zbory a zložky, ktoré boli v rukách panovníkov a ich najbližších spolupracovníkov. V tejto súvislosti sa čoraz hlasnejšie začínalo hovoriť o silnejúcej pozícii polície a armády, čo vo svojich prístupoch reflektovala **kameralistika**, respektíve **policajná veda**[11]. Táto disciplína sa zároveň považovala za akúsi nemeckú obdobu a neskôr i nástupcu merkantilizmu. Prvá katedra *Cameralia oeconomica und Policey-Sachen*, teda **Katedra kameralistickej ekonomiky a policajných záležitostí** bola založená na Univerzite v Halle už v roku 1727 a na jej čele stál ***Simon Gaser***,

[11] Ako uvádza D. Hendrych (2003), zatiaľ čo v pruských a nemeckých podmienkach sa zaužíval pojem *Kameralwissenschaft* – kameralistika (tento názov odrážal skutočnosť, že objektom tejto disciplíny boli záležitosti, ktoré riešili rôzne administratívne komory, napríklad banská komora), v podmienkach francúzskej administratívy sa skôr používal pojem *science de police* – policajná veda, ktorý nakoniec prevážil a v neskoršom období bol používaný aj v pruských a nemeckých podmienkach (*Polizeiwissenschaft*).

ktorý si získal rešpekt najmä svojou prácou *Úvod do ekonomických, politických a kamerálnych vied* (*Einleitung zu den ökonomischen, politischen und Cameralwissenschaften*), ktorá vyšla v roku 1729. Najvýznamnejšiu syntézu ranej kameralistiky ponúkol v tomto období nemecký autor ***Johann von Justi*** a to predovšetkým vo svojich dielach *Základy policajnej vedy* (*Grundsätze der Polizeywissenschaft*), *Štátoveda* (*Staatswirtschaft*), *Náčrt dobrej vlády* (*Der Grundriss einer guten Regierung*) a *Štátne hospodárstvo alebo systematická rozprava o všetkých ekonomických a kamerálnych vedách* (*Staatswirthschaft oder Systematische Abhandlung aller Oeconomischen und Cameralwissenschaften*). ***Johan von Justi*** sa zároveň pokúsil od seba odlíšiť kameralistiku a policajnú vedu, pričom obe označoval pojmom **administratívne vedy**. Odlišný postoj k vzťahu kameralistiky a policajnej vedy prezentoval v roku 1783 ***Johann von Pfeiffer***, ktorý je považovaný za jedného z najvýznamnejších nemeckých merkantilistov, vo svojej práci *Zásady všeobecnej kameralistiky alebo jej štyroch najdôležitejších pilierov, a to umenia vládnutia štátu, policajnej vedy, všeobecnej štátnej ekonómie a finančnej vedy* (*Grundsätze der Universal-Kameral-Wissenschaft oder deren vier wichtigsten Säulen, nämlich der Staats-Regierungskunst, der Polizeiwissenschaft, der allgemeinen Staatsökonomie und der Finanzwissenschaft*). Ako už z jej názvu vyplýva, policajnú vedu považoval za súčasť všeobecnej kameralistiky. Ďalší významný predstaviteľ nemeckého prúdu kameralistiky bol ***Ludwig von Seckendorff***, ktorý okrem iného zaujal dielom *Kresťanský štát* (*Der Christenstaat*), v ktorom rešpektovanie práva a štátnej autority dával do súvisu s kresťanstvom a jeho ideálmi. Predmetom záujmu kameralistiky bol vtedajší štátny aparát, vrátane procesov, ktoré v tomto aparáte prebiehajú, a cieľom hľadanie a formulovanie prostriedkov, ktorými bolo možné zabezpečovať odborný administratívny výkon. Veľkou slabinou takéhoto prístupu však bola skutočnosť, že kameralistika prichádzala iba s radami a odporučeniami, ktoré boli doplnené o úvahy o výkone direktív centrálnych orgánov, no ktorých povaha bola skôr účelová, než systematicky vedecká (Skulová, S. a kolektív, 1998, 24). V Rakúskej ríši v danom období dominoval vplyv významného kameralistu ***Josepha von Sonnenfelsa***. Jeho najvýznamnejšie práce – *Príručka vnútornej štátnej správy* (*Handbuch der inneren Staatsverwaltung*) a *Zásady policajnej, obchodnej a finančnej vedy – k rukoväti politického štúdia* (*Grundsätze der Polizey- und Handlungs- und Finanzwissenschaft – Zu den Leitfaden des politischen Studiums*) sa využívali v habsburskej monarchii ako povinné učebnice pre kandidátov na štátnych úradníkov od obdobia osvietenstva až do revolučných rokov v polovici 19. storočia. Tieto kameralistické, respektíve policajnovedné prístupy podrobil kritike už v priebehu prvej polovice 19. storočia najmä ***Günther von Berg***, ktorý sa dištancoval od prác uvedených autorov, pričom jeho najdôležitejším argumentom bolo konštatovanie, že popis všeobecného systému policajného práva v nemeckých podmienkach nie je možný (Dennenwitz, B., 1948, 27). Nadväzoval pri tom predovšetkým na ***Johanna Püttera***, uznávaného štátovedca 18. storočia, ktorý sa zaoberal systematizáciou vtedajších štátovedných prístupov, a ktorý bol autorom publikácie *Náuka nemeckého verejného práva* (*Institutiones juris publici Germanici*). Podobné myšlienky zastávali aj dvaja najznámejší nasledovníci ***Johanna Püttera*** – ***Justus Leist***, ktorého preslávila práca *Učebnica nemeckého štátneho práva* (*Lehrbuch des teutschen Staatsrechts*) a ***Nicolaus Gönner***, ktorý vydal prácu *Nemecké štátne právo* (*Teutsches Staatsrecht*). Opomenúť z tohto obdobia ale nemožno ani práce ***Wilheima Behra***, a to najmä *O právnych hraniciach účinku Nemeckého spolku na ústavu, zákonodarstvo and súdnictvo jeho spolkových štátov* (*Von den rechtlichen Grenzen der Einwirkung des Deutschen Bundes auf die Verfassung, Gesetzgebung und Rechtspflege seiner Gliedstaaten*) a *Náuka o hospodárstve štátu* (*Die Lehre von*

der Wirtschaft des Staates), v ktorých upozornil na niektoré širšie súvislosti fenoménu správy štátu.

V druhej polovici 18. storočia sa vo Francúzsku objavil národohospodársky ideový prúd, ktorý sa pokúšal oponovať stále aktuálnemu merkantilizmu, a ktorý niesol pomenovanie **fyziokratizmus**. Medzi jeho najvýznamnejších predstaviteľov patrili ***François Quesnay*** a ***Victor Mirabeau***. Základnou ideou tohto smeru bola pomoc vláde formulovať správnu hospodársku politiku (Lisý, J. a kolektív,1999, 24). Jedným z ich najväčších prínosov bola klasifikácia obyvateľstva do troch základných tried:

- trieda vlastníkov – zahŕňala vlastníkov pôdy, teda príslušníkov aristokracie (na čele s panovníkom) a cirkevných hodnostárov;
- produktívna trieda – jej členmi boli tí, ktorí mali pôdu v nájme a prostredníctvom svojich aktivít generovali poľnohospodárske produkty, vďaka čomu odvádzali nájom triede vlastníkov;
- sterilná trieda – do tejto triedy patrili obchodníci a remeselníci, pretože títo sa nevenovali poľnohospodárskej výrobe.

Prívrženci fyziokratizmu odmietali rozsiahle štátne zásahy do ekonomiky a boli presvedčení, že daňová politika vždy ovplyvní cenu pôdy a preto navrhovali, aby bola zavedená iba jediná daň a to daň za pôdu, čo sa, samozrejme, nestretlo s pochopením u vtedajšej šľachty.

19. storočie a objavenie pojmu verejnej správy

Obdobie 19. storočia prinieslo do vývoja poznávania verejnej správy veľkú dynamiku[12]. I preto bolo toto obdobie označené ***Lorenzom von Steinom*** ako **storočie administratívnej vedy**. V tomto období došlo k výraznému oddeľovaniu juristických, štátovedných, politických a národohospodárskych prístupov, čo sa v konečnom dôsledku odrazilo aj vo zvýšenom záujme o verejnú správu zo strany vedcov pochádzajúcich z rozdielnych vedeckých oblastí. Toto storočie zároveň prinieslo zavedenie **pojmu verejná správa** (teda nie iba správa, respektíve administratíva) a to hneď v niekoľkých jazykoch. Azda najvýznamnejšou je však skutočnosť, že v tomto storočí vznikla tak správna veda (za jej zakladateľa sa považuje už spomínaný ***Lorenz von Stein***), ako aj verejná správa vo význame vedeckej disciplíny (za jej zakladateľa je považovaný ***Woodrow Wilson***).

Už v prvej polovici 19. storočia sa začali objavovať silné juristické a štátovedné prístupy, ktoré vychádzali z kameralistickej tradície. Práca ***Günthera von Berga***, *Príručka nemeckého policajného práva* (*Handbuch des deutschen Polizeirechts*), ktorá bola vydaná v Hannoveri v roku 1802, sa mnohými autormi považuje za prvý produkt novej orientácie policajnovedného bádania a zároveň za učebnicu hlásajúcu zrod moderného správneho práva (Pomahač, R., 1999, 86). Ešte väčší ohlas zožala kniha ***Roberta von Mohla*** *Ústavné a správne právo Würtemberského kráľovstva* (*Das Verfassung- und Verwaltungsrecht des Königreiches*

[12] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: B. Dennewitz (1948); F. Goodnow (1900); J. S. Mill (1958); M. Petrusek (1996); J. C. N. Raadschelders (1998); G. F. Schuppert (2000); A. de Tocqueville (2003, 2006); W. F. Willoughby (1928) či T. W. Wilson (1987).

Würtemberg). Spomínaný ***Robert von Mohl*** v diele *Policajné vedy podľa základov právneho štátu* (*Polizeiwissenschaften nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*) a ***Carl Welcker*** v práci *Posledné dôvody práva, štátu a trestu* (*Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe*) rozpracovali, na danú dobu (ich práce vyšli v prvej polovici 19. storočia) veľmi podrobne, teóriu **právneho štátu**. V týchto prácach rozvinuli ideu, že štátna moc a jej výkon musia byť dôsledne viazané právom a že činnosť štátu sa musí obmedzovať na plynulé uvádzanie právnych noriem do života (Petrusek, M., 1996, 1222), a následnú vrchnostenskú kontrolu a s tým súvisiacu garanciu dodržiavania týchto noriem.

Dôsledné oddelenie štátu, ako politickej sféry, od spoločnosti, ako občianskej sféry, bolo prvý krát významne charakterizované ***Georgom Hegelom*** a to hlavne v jeho práci *Prvky filozofie práva* (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*). Spoločnosť (občianska spoločnosť) bola podľa neho prirodzeným systémom založeným na ekonomickom záujme. Štát pokladal za výtvor ľudí, respektíve za produkt ich rozumu. Pokiaľ ide o ich vzájomný vzťah, spoločnosť je entita vyžadujúca dozor, riadenie a kontrolu zo strany štátu, pričom tento umožňuje existenciu občianskej spoločnosti a zároveň chráni všeobecný záujem.

Podľa ***Alexisa de Tocquevilla***, ktorého preslávila najmú práca *Demokracia v Amerike* (*De la Democratie en Amérique*), musí moderná spoločnosť zmieriť princípy slobody a rovnosti. Najväčšou hrozbou pre slobodu je pritom verejná mienka, ktorá spoločne so starou historickou tendenciou k rovnosti vedie k uniformite a strate individuality. Je teda nevyhnutné akceptovať vyrovnávacie tendencie (hlavne majetkových rozdielov), ale iba v určitých medziach.

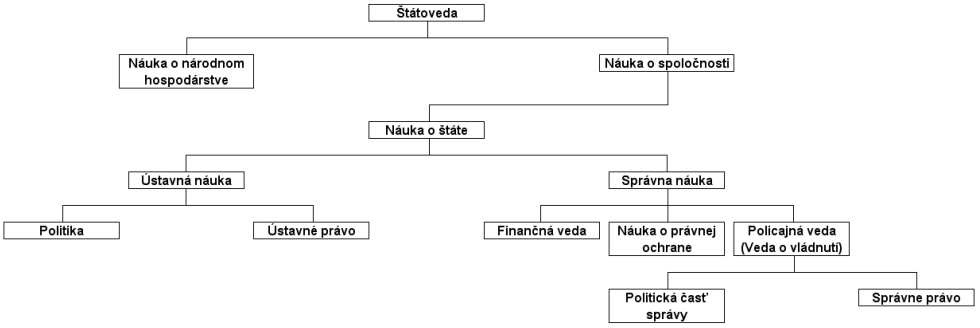
Po rozsiahlej administratívnej reforme ***Napoleona Bonaparta*** začiatkom 19. storočia sa objavilo viacero kvalitných prác venovaných verejnej správe aj vo francúzskom prostredí. ***Charles Bonnin*** v roku 1808 pripravil návrh *Administratívneho kódexu*, ktorý neskôr vstúpil do histórie ako jeden z najprepracovanejších administratívnych kódexov celého 19. storočia. V súvislosti s jeho prípravou zostavil aj súbor princípov, ktorých dodržiavanie malo zabezpečiť nadčasovosť tohto právneho dokumentu. Tieto princípy (celkovo ich bolo 68) uverejnil v diele *Princípy verejnej správy* (*Principes d'Administration publique*), ktoré vyšlo v roku 1812, a v ktorom uvádza, že štúdium správy je vlastne vedou o vzťahoch medzi spoločnosťou a administratívnym aparátom. Dôležité je upozorniť aj na to, že táto práca bola prvou prácou svojho druhu, v ktorej bol uvedený pojem verejná správa. Ďalším významným autorom tohto obdobia francúzskej verejnej správy bol ***Louis Macarel***, ktorý bol profesorom administratívneho práva. Na rozdiel od mnohých svojich kolegov sa pokúšal vysvetliť fungovanie a význam administratívneho práva prostredníctvom administratívnych princípov. Vynechať nemožno ani prínos ***Alexandra Viviena***, ktorý v polovici 19. storočia publikoval dvojzväzkový spis *Administratívne štúdiá* (*Études administratives*). Tento ale zožal veľký ohlas až po jeho smrti.

Začiatkom druhej polovice 19. storočia publikoval viaceré práce týkajúce sa fungovania vlády ***John Stuart Mill***. V pravdepodobne najvýznamnejšej z nich – *Úvahy o zastupiteľskej vláde* (*Considerations on Representative Government*), uvažoval nad pozíciou administratívneho aparátu voči dobre fungujúcej vláde. Výslovne pri tom zvažoval skutočnosť, že verejná práca má byť zverovaná tým, ktorí sú na to špeciálne pripravovaní. Administratívny aparát by mal ale podľa neho zabezpečovať nielen výkon spomínanej verejnej práce, ale zároveň by mal poskytovať zákonodarnej moci podnety, na základe ktorých táto môže prijímať príslušné legislatívne akty. K fungovaniu vlád i existencii a poslaniu štátov sa však v priebehu 19. storočia vyjadrovali aj ďalší autori. Napríklad ***Karl Marx*** vo svojich prácach nadviazal najmä na Hegelove myšlienky. Podľa neho, štát sa mení v čase, kedy sa

mení aj inštitúcia vlastníctva. Je teda výrazom spoločenského poriadku a nie produktom ľudského rozumu. Navyše, upozorňoval tiež na to, že štát neformuje občiansku spoločnosť, ale je to občianska spoločnosť, ktorá formuje štát. Samotný štát definoval ako triedny štát, pričom „moderný“ štát je podľa neho štátom buržoáznym, ktorý je nástrojom vykorisťovania robotníckej triedy. Významný štátovedec ***Georg Jellinek*** chápal štát ako „osobnosť“ s vlastnou suverenitou, so spoločným obyvateľstvom a teritóriom. Rozhodujúci význam v štáte malo podľa neho mať zákonodarstvo a činnosť štátnych orgánov nasmerované k dosiahnutiu blahobytu občanov v celej spoločnosti. Ako určitá reakcia na jednostranné zameranie novokantovstva a pozitivizmu sa koncom 19. storočia objavil sociologický prístup k skúmaniu štátu, čo zmenilo aj nazeranie na vzťah štátu a spoločnosti. Najväčšia zásluha pri rozvoji tohto prístupu patrí ***Eugenovi Ehrlichovi***, ktorý vo svojej práci Základy sociológie práva (*Grundlegung der Soziologie des Rechts*) vychádzal z predpokladu, že ťažisko vývoja štátu nespočíva ani v zákonodarstve, ani v pôsobení vedy, ale v spoločnosti samej. Ďalší z predstaviteľov tohto smeru, ***Franz Oppenheimer***, sa okrem spoločnosti zaoberal aj otázkami vzniku a podstaty sociálnych skupín, štátu a vlastníctva. Vznik, podstatu a formu štátu pri tom vysvetľoval ako dôsledok rozpadu spoločnosti na triedy a následných bojov medzi týmito triedami. Štát bol podľa neho chorým organizmom, ktorý sa však dá liečiť odstránením zábran princípu sociálnej rovnosti, spravodlivosti a občianskych slobôd.

V roku 1886 bol pojem verejná správa zavedený aj do nemeckého a anglického jazyka. Zaslúžili sa o to už spomínaný ***Lorenz von Stein*** a ***Woodrow Wilson***. ***Lorenz von Stein*** tento pojem prvýkrát uviedol vo svojej práci Výučba správy (Die Verwaltungslehre), ktorá bola vydaná v roku 1886 a v rovnakom roku napísal ***Woodrow Wilson*** svoju známu esej Štúdium správy (The Study of Administration), ktorá však bola publikovaná až o rok neskôr.

Obrázok č. 5: Pozícia správnej vedy (náuky) podľa Lorenza von Steina



Zdroj: Dennewitz, B., 1948, 61.

Lorenz von Stein sa vo svojej práci zaoberal komparatistickým výskumom a sledovaním paralely medzi princípmi právneho a administratívneho vývoja. Vychádzal pri tom najmä z nemeckých a rakúskych podmienok, ktoré mu boli svojou povahou i obsahom najbližšie. Celé jeho dielo charakterizuje snaha o prepojenie medzi koncepciou právneho štátu a štáto-právnou činnosťou, ktorá by mala vyústiť do účinného administratívneho systému schopného napĺňať v plnom rozsahu potreby štátu. Práve v tomto období sa konštituoval nový, relatívne samostatný vedný odbor – veda správneho práva, ktorá sa zároveň v danom období postupne profilovala ako relatívne samostatné a ucelené právne odvetvie (Skulová, S. a kolektív, 1998, 25). Takýto silne juristický prístup reflektoval situáciu vo vtedajšej vyspelej

časti Európy, v ktorej dominovali štáty, ktorých štátna správa zodpovedala princípu centralizácie a prísnej subordinácie, pričom jej hlavnou úlohou bolo vykonávanie (respektíve aplikácia) rozhodnutí panovníka alebo zákonodarného zboru. Začlenenie správnej vedy do systému súvisiacich vedných disciplín bolo podľa ***Lorenza von Steina*** také, ako ukazuje obrázok č. 5.

Aj keď bol ***Lorenz von Stein*** najdôležitejšou postavou výskumu venovaného fenoménu administratívy vo vtedajšej kontinentálnej Európe, popri ňom, samozrejme, pôsobili aj ďalší autori. Vysoko rešpektovanými autoritami v oblasti administratívneho práva boli predovšetkým ***Rudolf von Gneist*** a ***Otto Bähr***. Prvý z nich publikoval práce zaoberajúce sa správou v rôznych krajinách, napríklad *O správnej reforme v Prusku* (*Zur Verwaltungsreform in Prussen*) či *Dnešné anglické ústavné a správne právo* (*Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht*). Okrem toho sa však venoval tiež problematike právneho štátu – vlastné myšlienky k tejto problematike zhrnul do prác *Právny štát* (*Der Rechtsstaat*) a *Správa – súdnictvo – právna cesta* (*Verwaltung – Justiz – Rechtsweg*). Dlhoročnú odbornú polemiku týkajúcu sa fenoménu právneho štátnu s ním viedol práve druhý menovaný autor, ktorý svoje postoje zhrnul do práce *Právny štát* (*Der Rechtsstaat*) už v roku 1864, teda o osem rokov skôr než spomínaný ***Rudolf von Gneist***. Z hľadiska významu týchto prác je dôležité poznamenať, že reformy administratívneho systému v pruských podmienkach v druhej polovici 19. storočia sa riadili práve myšlienkami obsiahnutými v uvedených prácach. Pre úplnosť je potrebné dodať i to, že v tom istom období zaujal prácami týkajúcimi sa ďalšieho vývoja vedy štátneho práva a vedy správneho práva ***Carl von Gerber***. Medzi jeho najvýznamnejšie patrila práca *Základné črty systému nemeckého štátneho práva* (*Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*), vďaka ktorej mu neskôr niektorí autori prisúdili prívlastok „otec súčasnej vedy štátneho práva“ (Dennewitz, B., 1948, 82).

Kým u ***Lorenza von Steina***, ***Charlesa Bonnina***, ***Roberta von Mohla*** či ***Rudolfa von Gneista***, ktorí patrili k najvýznamnejším autorom daného obdobia pôsobiacich v krajinách kontinentálnej Európy, možno zaznamenať príklon k juristickým a štátovedným prístupom (ako bezprostredným nástupcom kameralistiky), ***Woodrow Wilson*** bol typickým predstaviteľom americkej školy štúdia správy. Táto sa zameriavala predovšetkým na vzťah politiky a administratívy a neskôr sa stala základom pre zrod politického prístupu ku skúmaniu správy.

Woodrow Wilson vo svojom diele požaduje striktné oddelenie administratívy a politiky (**politicko-administratívna dichotómia**), lebo iba takáto separácia zabezpečí jej efektívne fungovanie. Politika sa podľa neho má zaoberať rozhodovaním a prijímaním pravidiel (tieto samozrejme musí následne tiež rešpektovať) a administratíve pripadá úloha prijaté rozhodnutia realizovať v rámci existujúcich pravidiel. Administratíve týmto priradil výkonnú funkciu a politike funkciu regulačnú. Zároveň dodáva, že ak má administratíva fungovať efektívne a účinne, musí dôjsť aj k striktnému rozlíšeniu politikov a úradníkov. Títo musia byť diferencovaní (teda nesmie ísť o tie isté osoby) najmä preto, aby bol rozhodovací proces personálne oddelený od procesu implementácie – teda od procesu uvádzania prijatých rozhodnutí do praxe.

Spomínajúc ***Woodrowa Wilsona***, na tomto mieste nemožno opomenúť ani jeho dlhoročného spolupracovníka a zástancu rovnakého postoja ***Franka Goodnowa***. Ten sa vo svojich prácach, no predovšetkým v diele *Politika a správa* (*Policy and Administration*), zasadzuje rovnako za dichotomické ponímanie politiky a administratívy. Jeho nasledovník, ***Westel Willoughby***, rozvíja myšlienku politicko-administratívnej dichotómie dokonca natoľko, že začína pochybovať o dostatočnosti rozdeľovania štátnej moci medzi legislatívu, exekutívu a justíciu,

a navrhuje, aby sa táto moc delila až do piatich sfér, a to do sféry zákonodarnej, výkonnej, súdnej, volenej a administratívnej.

Klasické obdobie štúdia organizovania, spravovania a riadenia

Počiatky systematického štúdia formálnych organizácií možno hľadať najmä v prvých dvoch desaťročiach 20. storočia. Toto obdobie preto možno označiť aj ako klasické obdobie štúdia organizovania, spravovania a riadenia[13].

Pre dané obdobie je príznačné, že prezentované teoretické i empirické štúdie možno charakterizovať niekoľkými, relatívne jasnými znakmi. Autori sa v danom období snažili o optimalizáciu procesov zabezpečujúcich správu organizácií a dosiahnutie maximálnej efektívnosti. Za tým účelom zdôrazňovali nevyhnutnosť implementácie vedeckých prístupov a ich výsledkov, pretože iba tieto považovali za objektívne a kvalifikované informácie, z ktorých má vychádzať celá sféra riadenia. V dôsledku zdôrazňovania vedeckých prístupov, formalizácie ľudského faktora a centralistickej regulácie však skĺzavali až k dehumanizácii, pretože špecificky ľudské hodnoty mali byť nahradené technickými. Práve tieto technické hodnoty boli vnímané ako nevyhnutné, keďže podľa nich riešili potrebu eliminácie nedostatkov a prirodzenú nedokonalosť ľudského faktora pri sledovaní organizačných cieľov.

Organizačné, administratívne a manažérske teórie v tomto období zdôrazňovali, že:

- ľudský faktor zohráva vo fungovaní organizácie sekundárnu rolu;
- správanie ľudí v organizáciách možno popísať modelom *Homo oeconomicus*;
- ľudia v organizáciách preferujú pozíciu riadených subjektov pred pozíciou, v ktorej by mali určitú zodpovednosť;
- ľudia nekooperujú bez vedenia „zhora“;
- v organizáciách je možné zabezpečiť všetky potrebné aktivity;
- osobné problémy zamestnancov nemajú manažérov zaujímať;
- ľudia nepracujú radi a preto je nevyhnutné na nich prísne dohliadať;
- jediný zdroj autority je na vrchole organizačnej hierarchie;
- deľba práce na najjednoduchšie úkony zvyšuje produktivitu práce;
- manažérska činnosť môže byť prevádzaná uniformne bez ohľadu na zvláštnosti organizácie a jej ciele (Keller, J., 1997, 32 – 33).

Frederick Taylor vo svojom diele *Princípy vedeckého manažmentu* (*The Principles of Scientific Management*) definoval ľudí ako „stroje“ schopné neustále zvyšovať svoju produktivitu. Toto svoje presvedčenie opieral o tvrdenie, že kým v minulosti boli najdôležitejší ľudia-jednotlivci, v budúcnosti by mal najdôležitejšiu rolu zohrávať systém ako celok. Vedecký manažment schopný dosahovať zvyšovanie produktivity práce mal byť podľa neho napĺňaný dodržiavaním štyroch základných **princípov vedeckého manažmentu**: vedecká analýza pracovných miest; vedecky podložený výber pracovníkov; manažérska spolupráca; funkčná kontrola s využívaním vedeckých metód.

[13] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: J. H. Fayol (1949); L. Heieck (1967); R. Kanigel (1999); J. Keller (1996); J. Keller (1997); F. W. Taylor (1911, 1945) či M. Weber (1925a, 1925b, 1975).

Obdobnému výskumu sa venoval aj ***Henri Fayol***, ktorý vymedzil vo svojej práci Vysvetlenie všeobecných princípov administratívy (*Exposé des principes généraux d'administration*) 14 **administratívnych princípov**, respektíve presnejšie povedané princípov umožňujúcich zvýšenie administratívnej efektívnosti: deľba práce; autorita; disciplína; jednota inštrukcií; jednota vedenia; podriadenie záujmov jednotlivcov celku; odmeňovanie; centralizácia; reťazce vzťahov; poriadok a hierarchia; korektnosť; stabilita zamestnancov; iniciatívnosť a duch kolegiality. Venoval sa však tiež aktivitám riadiacich pracovníkov a výsledkom jeho výskumu v tejto oblasti je päť takzvaných **manažérskych** (**riadiacich**) **funkcií** (radí tu: plánovanie, organizovanie, prikazovanie, koordinovanie a kontrolovanie), ktoré sú nevyhnutne spojené s akýmkoľvek riadením.

Max Weber sa preslávil, okrem iného, hľadaním racionálneho spôsobu fungovania organizácií. Ten najlepší spôsob videl v byrokratickom zriadení – toto totiž zodpovedá cieľovo orientovanej organizácii, ktorá je riadená legálno-racionálnou autoritou. História podľa neho ukazuje mnoho nedostatkov hodnotovo orientovaných organizácií, ktoré boli riadené tradičnou alebo charizmatickou autoritou. Tieto myšlienky zhrnul najmä v diele Hospodárstvo a spoločnosť (*Wirtschaft und Gesellschaft*). V ňom vymedzil základné znaky **racionálnej byrokracie** a tým výrazne prispel k obohateniu poznatkov týkajúcich sa verejnej správy. Pri určitej miere zjednodušenia ide o tieto znaky: definovaná hierarchická štruktúra; striktný systém pravidiel; široká funkčná špecializácia; uplatňovanie procedurálnej rutiny; neosobný štýl komunikácie i vzťahov na pracovisku; kariérny výber pracovníkov.

Definovaná **hierarchická štruktúra** predstavuje vo svojej podstate rozčlenenie príslušnej organizácie do úrovní a oblastí, vďaka čomu je možné následne hovoriť o vzťahoch podriadenosti, nadriadenosti či rovnocennosti, o objeme právomocí pripadajúcich na príslušné miesto v hierarchii a podobne. Hierarchická štruktúra má svoje dve základné stránky (obrázok č. 6):

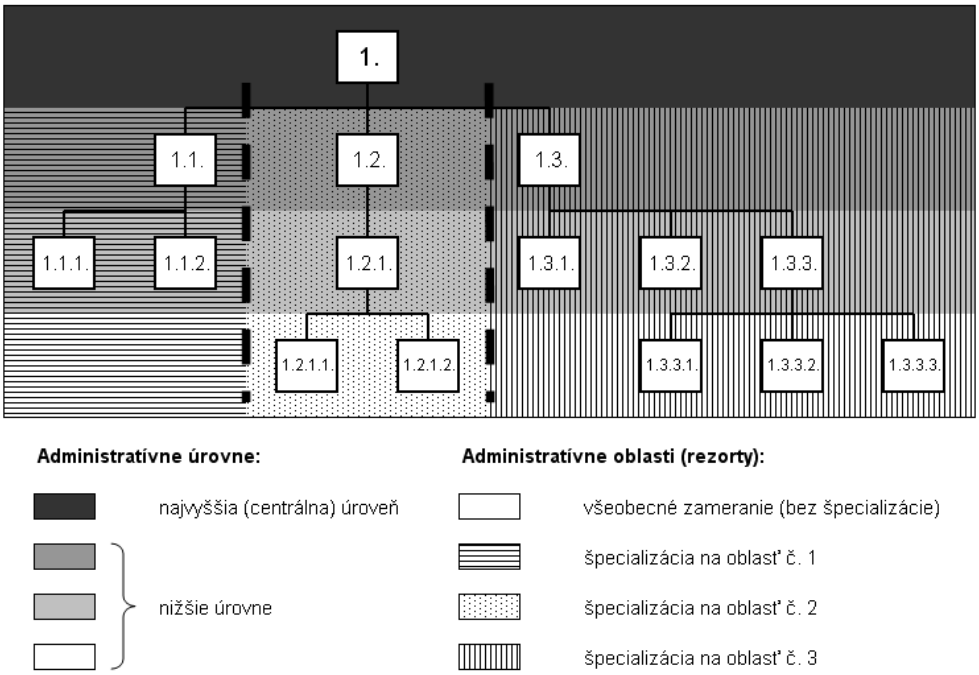
- vertikálna členitosť – koľko a akých úrovní je vytvorených v organizácii;
- horizontálna členitosť – koľkým a akým oblastiam sa organizačné súčasti danej organizácie na jednotlivých úrovniach venujú.

V každej organizácii, ak má reálne fungovať, musí existovať určitý **systém pravidiel**. Problémom môže byť však rozsah takéhoto systému, pretože je jasné, že pravidlá nemôžu upraviť úplne všetky možné situácie a preto je vždy potrebné zvážiť ich konečnú podobu. Jasne a jednoznačne by pritom mali byť upravené najmä vzťahy medzi jednotlivými úrovňami danej organizácie, teda medzi nadriadenými a podriadenými organizačnými súčasťami tejto organizácie.

Široká **funkčná špecializácia** je úzko prepojená s horizontálnou členitosťou. Tým, že príslušné súčasti danej organizácie sa venujú len určitej oblasti, aj v rámci nich dochádza k špecializácii. V konečnom dôsledku vykonáva úradník len určitý, pomerne úzky okruh úloh, za ktoré následne nesie aj zodpovednosť.

Ako jeden z následkov širokej funkčnej špecializácie sa v organizáciách objavuje (a to zo strany všetkých osôb, ktoré v danej organizácii pôsobia) uplatňovanie **procedurálnej rutiny**. Táto môže nadobúdať dve podoby. Prvú možno označiť ako neuvedomovanú procedurálnu rutinu, ku ktorej najčastejšie dochádza vtedy, ak príslušná osoba zodpovedá za objem práce, ktorý presahuje jej kapacity, prípadne ak takáto osoba vykonáva veľmi stereotypnú prácu jednoduchého charakteru. Druhá sa označuje ako uvedomovaná procedurálna rutina a najčastejšie sa objavuje v prípadoch, ak si príslušná osoba chce uľahčiť svoju prácu sústredením sa iba na jeden prvok (alebo iba niekoľko prvkov) a na základe toho sa následne rozhoduje.

Obrázok č. 6: Hierarchická organizačná štruktúra



Neosobný štýl komunikácie i vzťahov na pracovisku je charakteristikou, ktorá sa síce v organizáciách vyskytuje, no miera tejto formálnosti vždy závisí aj od iných okolností. Zvyčajne platí, že formálnosť je menej uplatňovaná v malých, málo členených organizáciách a tiež to, že formálnosť je menej uplatňovaná medzi rovnocennými organizačnými súčasťami danej organizácie (a osobami, ktoré v rámci nich pôsobia), než medzi jej nadriadenými a podriadenými súčasťami. Najčastejšie sa možno s formálnym štýlom komunikácie stretnúť pri oficiálnej písomnej komunikácii jednotlivých súčastí organizácie – mnoho organizácií používa rôzne formuláre, ktoré takúto komunikáciu zrýchľujú a zároveň pomáhajú udržiavať aj jej formálnosť (napríklad žiadanky na výber kancelárskych potrieb zo skladových priestorov).

Poslednou zo základných charakteristík racionálnej byrokracie je **kariérny výber pracovníkov**. Ten súvisí s predpokladom, že ak je osoba úspešná na jednej pozícii, úspešne bude zvládať aj prácu v pozícii, ktorá je tejto jej súčasnej pozícii bezprostredne nadriadená. Tým má *de facto* každý zamestnanec otvorenú cestu k budovaniu vlastnej kariéry, pričom základným kritériom sú iba jeho výkony na príslušných pozíciách.

Obdobie objavenia sa štúdií medziľudských vzťahov v rámci organizovania, spravovania a riadenia

Klasické obdobie štúdia organizovania, spravovania a riadenia prinieslo do tejto sféry prvé systematické prvky a mnoho poznatkov, ktoré posunuli problémy

organizovania, riadenia a spravovania do pozície priestoru, ktorý môže a má byť skúmaný vedeckými metódami.

Striktné zdôrazňovanie formálnosti v organizáciách však rýchlo viedlo k objaveniu pochybností o skutočnej platnosti lineárneho vzťahu medzi uvedenou formálnosťou a výkonnosťou. Vzhľadom na túto skutočnosť ako aj vzhľadom na dôraz, ktorý bol kladený na účel a racionalitu v rámci klasického obdobia štúdia organizovania, spravovania a riadenia, objavila sa v 30. rokoch 20. storočia skupina ďalších autorov, ktorí sa snažili potvrdiť alebo vyvrátiť tieto predpoklady. Ich práce možno celkovo rozdeliť do troch období: obdobie objavenia sa štúdií medziľudských vzťahov[14]; obdobie štúdia motivácie a obdobie analyzovania byrokratických disfunkcií. Tieto tri obdobia sa sa vzájomne prelínali a dopĺňali a vytvorili tak rozsiahlu reakciu na klasické obdobie štúdia organizovania, spravovania a riadenia.

Jeden z prvých autorov, ktorí naznačili, že platnosť záverov klasického obdobia štúdia organizovania, spravovania a riadenia nie je stopercentná bol ***Elton Mayo***. Prezentoval totiž myšlienku, že akákoľvek sociálna skupina nie je len jednoduchým súhrnom jej členov, ktorí sledujú svoje egoistické materiálne záujmy, ale jej základ spočíva v možnosti týchto členov vytvárať si medzi sebou spontánne štrukturované vzťahy, spojené s citovou zainteresovanosťou. Svoje konštatovanie potvrdil empirickým zisťovaním, pri ktorom stál na čele kolektívu expertov, ktorí pod jeho vedením už od roku 1925 prevádzali experimenty v podniku spoločnosti Western Electric Company v Hawthorne. Paradoxom je, že spočiatku mali za cieľ potvrdiť predpoklady zlepšovania fungovania organizácií, ktoré stanovil ***Frederick Taylor***. Ako uvádza J. Keller (1997), ich analýza mala byť venovaná vplyvu intenzity osvetlenia na pracovné výkony zamestnancov. Experti však zistili, že osvetlenie je iba jedným z viacerých faktorov, ktoré zohrávajú významnú úlohu pri zvyšovaní výkonnosti zamestnancov. Ako najvýznamnejší faktor ovplyvňujúci spomínanú výkonnosť, z ktorým vo svojom výskumnom projekte nerátali, sa totiž identifikoval vznik neformálnych štruktúr. V závere kolektív expertov vyvodil z tohto experimentu záver, že aj v čisto formálne ustanovených skupinách sa spontánne, prípadne na základe nejakého impulzu, vytvárajú neformálne vzťahy. Tieto sú sprevádzané vznikom nových skupinových noriem, ktoré môžu výrazne ovplyvňovať pracovnú výkonnosť celej skupiny.

Ďalšie výskumy v tejto sfére nasledovali príklad ***Eltona Maya*** a jeho spolupracovníkov pomerne rýchlo. Už v 30. rokoch 20. storočia sa, ako konštatuje J. Keller (1997), realizovalo viacero sociálnych štúdií, ktoré pomohli rozvinúť štúdie medziľudských vzťahov, a ktorých autormi boli predovšetkým americkí kultúrni a sociálni antropológovia, napríklad ***Ruth Benedict***, ***Margaret Mead***, ***George Mead***, ***William Warner*** a tak ďalej. Ich štúdie, ako uvádza J. Keller (1997), boli venované najmä problematike vzniku tých nekodifikovaných foriem správania, ktoré vykazujú určité pravidelnosti, a ich výsledkom bolo konštatovanie, že nie je možné stanoviť presnú hranicu medzi formálne (umelo) ustanovenými sociálnymi útvarmi a spontánne vznikajúcimi neformálnymi štruktúrami v akýchkoľvek sociálnych interakciách.

Ďalším významným predstaviteľom týchto štúdií bol ***Chester Barnard***, ktorý sa vo svojej najznámejšej práci *Funkcie exekutívy* (*The Functions of the Executive*) zaoberal prácou manažérov, ktorých považuje za základné subjekty koordinácie organizačných aktivít (organizácie totiž chápe ako systémy vedome koordinovaných aktivít či úloh najmenej dvoch osôb). Na základe svojich analýz sa pokúsil

[14] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: Ch. I. Barnard (1938, 1948); G. C. Homans (1950) J. Keller (1997) či E. Mayo (1945, 1947).

zhrnúť činnosti manažérov do troch oblastí, na ktoré sa musia manažéri pri výkone svojich funkcií najviac sústrediť: Prvou z nich je **zabezpečovanie komunikácie v rámci organizácie**. Tieto činnosti manažérov sa neprejavujú iba pri riadení, ale sú dôležité predovšetkým z hľadiska koordinácie a správneho chodu celej organizácie. Podriadení zamestnanci totiž nevyhnutne musia byť koordinovaní a to predovšetkým v zmysle ich orientácie na ciele. Druhá oblasť sa týka **zabezpečovania výkonu základných aktivít jednotlivcami**. Na tomto mieste je dôležité to, že manažéri rozhodujú o tom, kto bude zastávať príslušné pracovné miesta. Zohľadňujú pri tom najmä potrebné vzdelanie, skúsenosti a motiváciu uchádzačov, no neopomínajú ani ciele samotnej organizácie. Treťou, nemenej dôležitou oblasťou manažérskych činností je súbor **aktivít smerujúcich k určovaniu hlavných cieľov organizácie**. Z tohto pohľadu manažéri „určujú" budúcnosť organizácie a jej orientáciu. Iba na základe týchto aktivít je možné dosiahnuť, aby zamestnanci podriaďovali svoje aktivity vyšším aktivitám a aby ich boli pripravení koordinovať.

Až začiatkom 50. rokov 20. storočia sa objavila významná práca ***Georga Homansa*** – *Ľudská skupina* (*The Human Group*). V nej uvádza myšlienky týkajúce sa vytvárania organizačných systémov v sociálnych skupinách. Zdôrazňuje, že v každej sociálnej skupine možno rozlíšiť **vnútorný skupinový systém** a **vonkajší skupinový systém**. Kým prvý z nich je implementovaný umelo, je naplánovaný a jeho úlohou je zabezpečenie funkčnosti danej sociálnej skupiny vo vzťahu k jej okoliu, druhý systém sa vytvára až v momente, kedy došlo k určitej stabilizácii vonkajšieho systému. Ide totiž o neplánovaný a prirodzený vnútorný systém, ktorého prvky a pravidlá sa ustaľujú a štandardizujú iba postupne (dochádza k vytváraniu neformálnej skupinovej štruktúry a osoby, ktoré najviac spĺňajú tieto pravidlá majú najväčšiu šancu stať sa vodcami ich skupiny). V konečnom dôsledku tento neplánovaný vnútorný systém začne ovplyvňovať aj fungovanie skupiny voči jej okoliu (teda jej vonkajší systém), pretože ľudia majú tendenciu správať sa podľa toho, čo im dané správanie donesie v porovnaní s tým, čo ich takéto správanie stojí.

Štúdium vzniku medziľudských vzťahov prinieslo nové poznatky, ktoré naznačujú, že aj napriek snahe predstaviť najefektívnejší spôsob fungovania organizácií sa autorom klasického obdobia štúdia organizovania, spravovania a riadenia nepodarilo uvažovať o medziľudských vzťahoch, ktoré v tomto prostredí reálne vznikajú a fungujú. Ani tieto prístupy sa však nevyhli chybným predpokladom. Ako konštatuje J. Keller (1997), ich autori jednak chybne predpokladali, že záujmy a ciele organizácie sa zhodujú so záujmami a cieľmi ich zamestnancov, jednak nespochybňovali racionalitu organizácií a ich zamestnancov, a jednak vôbec nezohľadňovali prvok existencie mocenskej štruktúry, ktorá je nevyhnutne obsiahnutá v každej organizačnej štruktúre.

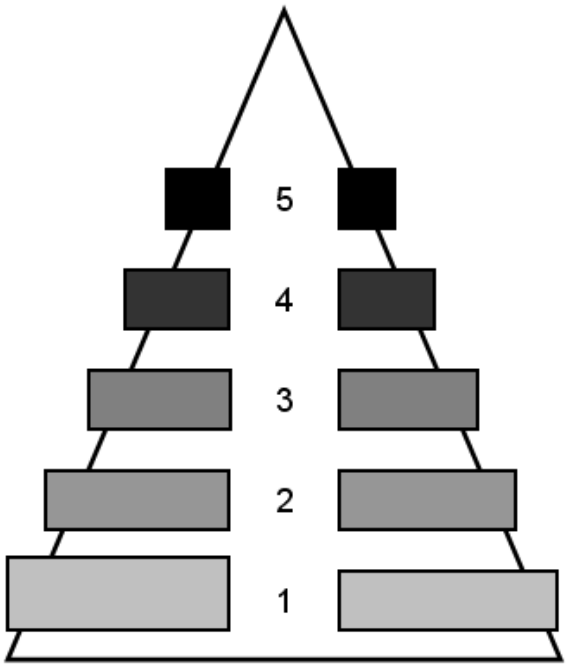
Štúdium motivácie v rámci organizovania, spravovania a riadenia

Autormi štúdií z 50. a 60. rokov 20. storočia[15] boli predovšetkým sociálni psychológovia, ktorí sa snažili nadviazať na skoršiu koncepciu ***Abrahama Maslo-***

[15] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: M. Argyle (1974); Ch. Argyris (1960, 1964); F. I. Herzberg (1966, 1968); J. Keller (1997); J. G. Likert a R. Likert (1976); R. Likert (1961, 1967); A. H. Maslow (1943, 1987); D. McGregor (1960) či V. H. Vroom (1964).

wa, ktorú prezentoval v prácach *Teória ľudskej motivácie* (*A Theory of Human Motivation*) a *Motivácia a osobnosť* (*Motivation and Personality*), a ktorá predpokladá, že ľudia sa snažia uspokojovať svoje potreby od najnižších – **prímárnych**, teda **fyziologických potrieb** (napríklad potreby nasýtenia), smerom nahor k **potrebám sekundárnym** – postupne pri tom sledujú uspokojenie potreby bezpečia a potreby ochrany, potreby lásky a potreby vzťahu k iným jednotlivcom, potreby uznania a potreby rešpektu, až napokon k uspokojeniu potreby sebaaktualizácie (obrázok č. 7). S takouto postupnosťou spája zároveň predpoklad, že k uspokojovaniu vyšších potrieb dochádza až v momente uspokojenia potrieb nižších.

Obrázok č. 7: Hierarchia ľudských potrieb podľa Abrahama Maslowa



Legenda:

1. biologické a fyziologické potreby (dýchanie, prijímanie potravy a tekutín, teplo, spánok, rozmnožovanie);
2. potreby bezpečia (ochrana, bezpečnosť, stabilita);
3. potreby lásky a prináležitosti (rodina, vzťahy, náklonnosť);
4. potreby obdivu, respektíve úcty (status, zodpovednosť, úspech, reputácia);
5. potreba sebaaktualizácie (osobnostný rast a naplnenie).

Douglas McGregor postavil v práci *Ľudská stránka podnikania* (*The Human Side of Enterprise*) proti sebe dve teórie vysvetľujúce postoje a postupy manažérov, ktoré označil ako teória X a teória Y. Podľa prvej z nich, teda **teórie X**, ktorá v jeho ponímaní zodpovedá konvenčnej predstave o manažéroch a ich pozícií:

- manažéri považujú zamestnancov za nesamostatných, ba dokonca v niektorých prípadoch i lenivých jednotlivcov;
- zamestnanci nemajú záujem prebrať na seba akúkoľvek zodpovednosť a preferujú situácie, pri ktorých sú vedení;
- manažéri musia s cieľom dosiahnutia stanovených úloh svojich zamestnancov neustále viesť a kontrolovať.

Opakom teórie X je **teória Y**, ktorú chápal ako reakciu na nedostatky konvenčného prístupu k manažmentu, a ktorej základné črty sú nasledujúce:

- zamestnanci pracujú radi a vyhľadávajú možnosti sebarealizácie;
- zamestnanci sú schopní stotožniť sa s cieľmi organizácie spontánne, bez toho, aby boli k tomu nútení;
- manažéri nemusia kontrolovať zamestnancov pri každom ich kroku a môžu si dovoliť poskytnúť im určitú mieru autonómie, ktorá v konečnom dôsledku posilňuje aj spokojnosť samotných zamestnancov.

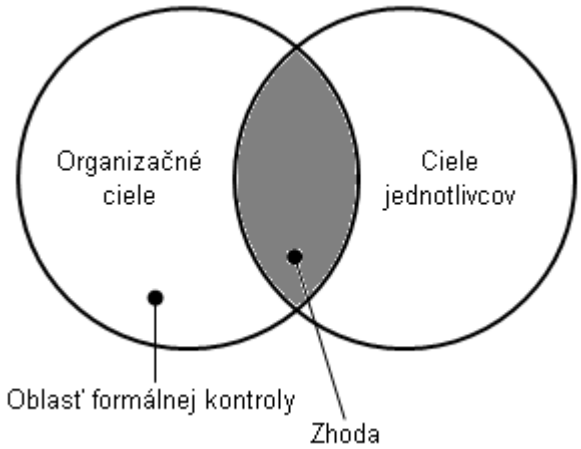
Rensis Likert sa na prelome 50. a 60. rokov 20. storočia zaoberal problematikou úloh a funkcií manažérov pričom nadviazal tak na skoršie práce, ako aj na prácu ***Douglasa McGregora***. Jeho závery publikované v roku 1961 v práci *Nové modely manažmentu* (*New Patterns of Management*) vyzneli na danú dobu dosť odvážne, pretože za ideálneho manažéra považoval akéhosi sprostredkovateľa, ktorý svojim podriadeným dokáže vhodným spôsobom sprostredkovať ciele a záujmy organizácie ako celku, no zároveň je schopný primeraným a účinným spôsobom tlmočiť aj požiadavky svojich podriadených vedeniu organizácie. Celkovo pri tom definoval štyri typy manažérskeho správania, respektíve manažérskeho prístupu. Prvým typom je **exploatívne autoritatívny manažment**, ktorého podstata spočíva v jednosmernom riadení zhora nadol. Komunikácia medzi jednotlivými úrovňami je pri tomto manažérskom štýle slabá, častým úkazom je využívanie sankcií, v dôsledku čoho je aj produktivita práce v takto riadenej organizácii nízka. Druhým typom je takzvaný **benevolentne autoritatívny manažment**. V rámci neho sú naďalej rozhodovacie právomoci v rukách manažérov, no zároveň sa v niektorých prípadoch využívajú konzultácie s podriadenými a popri sankciách sa využívajú i odmeny. V porovnaní s predchádzajúcim typom je jeho výsledkom vyššia produktivita práce. Tretí typ – **konzultatívny manažment** je založený na riadení, ktoré zohľadňuje výsledky diskusie medzi manažérmi a ich podriadenými. Komunikácia tak nadobúda regulárny obojsmerný charakter a podriadení sú tými subjektmi, ktoré sa spolupodieľajú na riadení celej organizácie. A napokon, štvrtý typ, **participatívny manažment** kladie dôraz nielen na obojsmernú výmenu informácií medzi manažérmi a ich podriadenými, ale aj na výmenu informácií prebiehajúcu na horizontálnej úrovni, teda medzi manažérmi i medzi podriadenými. Produktivita práce je pri takomto štýle vedenia vysoká, pretože aj spokojnosť podriadených je pri takomto štýle manažmentu v porovnaní s ostatnými uvedenými štýlmi najvyššia.

Mierne odlišný pohľad na riadenie, respektíve motivovanie podriadených v organizáciách prezentoval ***Frederick Herzberg***. Nepokúšal sa klasifikovať rôzne typy či štýly vedenia ľudí, ale svoju pozornosť zameral na motivačné prvky. Na základe výsledkov svojich výskumov rozdelil motivačné prvky do dvoch veľkých skupín. Prvou sú **pozitívne motivátori**, ktoré pomáhajú zvyšovať spokojnosť podriadených, pričom medzi ne zaradil napríklad dôveru, uznanie, spoluzodpovednosť či kariérny rast. Druhou skupinou sú podľa neho **hygienické faktory**. Ich pôsobením síce nedochádza k zvyšovaniu spokojnosti podriadených, ale na druhej strane sú schopné zabezpečiť to, že nedochádza k rastu nespokojnosti. Do tejto skupiny zaradil také motivačné prvky, akými sú výška odmeny (teda mzdy alebo platu) či pracovné podmienky.

Chris Argyris reagoval na teóriu X, pričom sa pokúšal o jej vyvrátenie. Ako konštatoval, záujmy či ciele organizácie a záujmy či ciele jej zamestnancov sú často v rozpore, prípadne sa prelínajú iba čiastočne (obrázok č. 8). Preto sa manažéri snažia o prísne vedenie svojich podriadených, na čo oni reagujú úplne prirodzeným znechutením a neochotou prispôsobiť sa. V tejto súvislosti ***Chris Argyris*** využíva

analógiu s „dospelosťou“ a „nedospelosťou“, ktoré však nevzťahuje iba na jednotlivcov, ale aj na organizáciu ako celok. Kým v organizáciách, ktoré už dosiahli stav „dospelosti“ (teda, ktorých vedenie pochopilo nevýhody takéhoto prístupu), prevažujú vo vzťahu k ich zamestnancom prvky ako dlhodobá perspektíva osobnostného rastu, autoregulácia, viaceré možnosti výberu a relatívna nezávislosť, v organizáciách, ktoré túto „dospelosť“ ešte nedosiahli, prevažuje vzájomná závislosť, malá alebo žiadna možnosť výberu a krátkodobá perspektíva osobnostného rastu. Z toho následne vyplýva, že „dospelí“ zamestnanci sa správajú oveľa aktívnejšie a aj miera spokojnosti, ktorú vykazujú, je oveľa vyššia, než je tomu u „nedospelých“ zamestnancov.

Obrázok č. 8: Prelínanie cieľov organizácie a cieľov jej členov (jednotlivcov)



Zdroj: Robey, D., 1991, 246.

Najvýznamnejším prínosom výskumu motivácie pri organizovaní, spravovaní a riadení je skutočnosť, že došlo k zmene chápania vodcovstva. Prestalo sa totiž naň nazerať ako na nejaký stabilný osobnostný rys a naopak, vodcovstvo sa začalo chápať ako aspekt správania.

Štúdium disfunkcií byrokratického organizovania, spravovania a riadenia

Max Weber a jeho nasledovníci vychádzali z predpokladu, že každé byrokratické opatrebnie podporuje hladkosť chodu organizácie aj účinnosť výkonu jej funkcií. Ale tak osobná skúsenosť, ako aj systematické výskumy fungovania byrokraticky riadených organizácií potvrdili, že tieto organizácie sa v praxi vôbec nepriblížujú ideálnemu modelu svojho fungovania (Keller, J., 1997, 47). Na rozdiel od predchádzajúcich období už autori v rámci obdobia štúdia disfunkcií byrokratického organizovania, spravovania a riadenia[16] pristupovali k byrokratickému usporiadaniu

[16] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: M. Crozier (1964); A. W. Gouldner (1954, 1955); J. Keller (1997); R. K. Merton (1940, 1968); P. Selznick (1943, 1948) či H. A. Simon (1976, 1977).

ako k niečomu, čo má svoje nedostatky, a hlavným cieľom ich výskumných aktivít sa stalo identifikovanie týchto nedostatkov a ich prejavov.

Robert Merton vo svojej práci Byrokratická štruktúra a osobnosť (*Bureaucratic Structure and Personality*) síce na jednej strane akceptuje opodstatnenosť racionálnej byrokracie, no zároveň kladie dôraz na fakt, že realita prináša iné prejavy fungovania byrokratickej štruktúry, než predpokladal ***Max Weber***. ***Robert Merton*** podrobil kritike najmä požiadavku striktného systému pravidiel. Ako zdôrazňuje, rozsiahly regulačný systém je pre byrokratickú organizáciu nevyhnutný, no zároveň vedie k viacerým problémom. Najviditeľnejším problémom je takzvané rituálne správanie (**byrokratický ritualizmus**), ktoré sa prejavuje v „slepom" dodržiavaní stanovených pravidiel zo strany zamestnancov príslušnej organizácie. Táto „slepota" je tak výrazná, že zamestnanci organizácie sú neschopní riešiť situácie, ktoré nie sú regulované nejakými pravidlami. ***Robert Merton*** v tejto súvislosti používa aj výraz **trénovaná neschopnosť**, pretože predimenzované lipnutie na dodržiavaní pravidiel a na ich interiorizácii zamestnancami organizácie v konečnom dôsledku vedie k situáciám, kedy sa títo zamestnanci stávajú bezradní.

Významným kritikom weberovských a taylorovských koncepcií bol aj ***Phillip Selznick***. Vo svojej najvýznamnejšej práci Základy teórie organizácie (*Foundations of the Theory of Organization*) zhrnul znaky **formálnych organizácií**. Najdôležitejšie z nich sú tieto:

- i keď každá formálna organizácia sa snaží o mobilizáciu tak ľudských, ako aj technických zdrojov, ktoré následne využíva ako prostriedky na dosahovanie vlastných cieľov, sú to práve ľudské zdroje (teda jej zamestnanci), ktoré odmietajú zastávať výlučne pozíciu prostriedku na dosahovanie cieľov;
- v každej formálnej organizácií sa od jej začiatku postupne a spontánne vytvára aj neformálna štruktúra, ktorá je podporovaná existenciou neformálnych spôsobov komunikácie i kontroly, a ktorá v konečnom dôsledku výrazne ovplyvňuje i podobu a fungovanie formálnej štruktúry takejto organizácie;
- keďže zamestnanci akejkoľvek formálnej organizácie podliehajú aj formálnej kontrole, pociťujú tlak na prejavy vlastného správania, čo zákonite vedie k vzniku intra- aj interindividuálnych konfliktov;
- vznik každej formálnej organizácie sleduje naplnenie určitých cieľov a to samo o sebe vedie k vzniku mnohých problémov, ktorých riešenie následne odpútava zameranie tejto organizácie na napĺňanie pôvodne stanovených cieľov.

Alvin Gouldner sa vo svojej najvýznamnejšej práci Zákonitosti priemyselnej byrokracie (*Patterns of Industrial Bureaucracy*) pokúsil dokázať, že niektoré prvky racionálnej byrokracie deformujú fungovanie organizačného systému a to aj napriek tomu, že pôvodne boli do tohto systému implementované s cieľom zlepšiť jeho fungovanie. Osobitnú pozornosť venoval existencii neosobných pravidiel. Tieto podľa neho síce na jednej strane predstavujú prevenciu pred vznikom interpersonálnych konfliktov, pretože pre väčšinu jednotlivcov je zvyčajne jednoduchšie prijať formálne stanovené pravidlo, než podrobiť sa rozhodnutiu a teda i moci iného jednotlivca, no na druhej strane zároveň vedú k tomu, že sa definuje pomyselné požadované minimum, čo vedie mnohých členov organizácie k tomu, že prestávajú hľadať možnosti zlepšovania svojho výkonu a naopak, hľadajú a využívajú tie možnosti, ktoré pomáhajú udržiavať ich výkon na spomínanom požadovanom minime. Okrem toho ***Alvin Gouldner*** poukázal aj na ďalší nesprávny predpoklad ***Maxa Webe-***

ra, ktorým je uprednostňovanie rozhodnutí urobených na vyšších stupňoch hierarchickej štruktúry pred tými, ktoré sa prijmú na jej nižších stupňoch. Problém sa objavuje podľa neho v momente, keď je potrebné rozhodovať o technicky špecifických otázkach. Manažéri stojaci na vrchole hierarchickej štruktúry často nie sú schopní v takýchto momentoch adekvátne reagovať, pretože nemajú potrebné vedomosti alebo skúsenosti (vrcholový manažér stredne veľkej alebo veľkej organizácie nemôže byť odborníkom na všetky čiastkové procesy prebiehajúce v danej organizácii).

Ľudskú racionalitu ako základný prvok weberovskej koncepcie racionálnej byrokracie podrobil v 40. a 50. rokoch 20. storočia výrazne kritickému pohľadu (podľa niektorých autorov ide dokonca o najdôslednejšiu kritiku tejto koncepcie) aj ***Herbert Simon*** a to najmä vo svojom najznámejšom diele – *Administratívne správanie* (*Administrative Behavior*). V rámci svojej kritiky popiera ***Herbert Simon*** reálnu existenciu konštruktu *Homo economicus*, pričom jeho hlavnými argumentmi sú prekážky, ktoré možno identifikovať v rámci snahy jednotlivca o čo najracionálnejšie prijímanie rozhodnutí. Ako ***Herbert Simon*** uvádza, pri rozhodovaní človeka zohrávajú najdôležitejšiu rolu tri prekážky. Prvou je neschopnosť jednotlivca rozpoznať všetky potenciálne následky svojho konania. Znamená to, že človek dokáže uvažovať iba v určitých hraniciach a jeho predstavivosť (aj keď je akokoľvek vyvinutá), nie je schopná poskytnúť vyčerpávajúci a úplný prehľad o všetkom, čo jeho konanie môže vyvolať. Navyše, do úvahy často jednotlivec neberie synergický efekt, ktorý sa objavuje v takmer každej činnosti, ktorá je realizovaná v rámci určitého spoločenského systému. Druhá prekážka spočíva v neschopnosti človeka v uspokojivej miere predikovať budúci vývoj. Ak si totiž odmyslíme ľudí, ktorí tvrdia, že majú vizionárske danosti, potom je ťažké predstaviť si kohokoľvek, kto by bol schopný vidieť veci a udalosti, ktoré sa ešte iba udejú. Je jasné, že určitá miera predikcie je možná a uľahčuje ju napríklad aj dôkladné plánovanie. Na druhej strane ale platí, že táto predikcia sa viaže iba na obmedzený časový horizont i na obmedzenia, ktoré vyplývajú z prvej prekážky – teda obmedzenia súvisiace s rozpoznávaním potenciálnych následkov konania. Poslednou, no nemenej významnou, prekážkou striktného racionálneho konania je limitovanosť jednotlivca pri úvahách o vlastnom konaní a jeho variantoch. Táto prekážka má pri tom hneď dva rozmery. Ľudia si totiž nielen nedokážu predstaviť všetky varianty svojho konania, ale ich nedokážu ani správne ohodnotiť (ani po samotnom konaní – pretože sú neobjektívni, no ani pred samotným konaním – pretože, ako vyplýva z druhe prekážky, majú iba veľmi obmedzenú schopnosť predikcie). V konečnom dôsledku tak možno konštatovať, že jednotlivec nedokáže rozmýšľať tak racionálne, aby mohol riešiť komplexné úlohy samostatne. Preto sa jednotlivci združujú do organizácií, ktoré vytvárajú mechanizmy znižujúce počet variantov, ktoré musia ich členovia brať do úvahy ešte pred prijímaním príslušných rozhodnutí. Organizácia sa podľa tohto prístupu dostáva do pozície subjektu, ktorý znižuje rozhodovaciu záťaž ležiacu na bremenách jeho členov.

Ďalším významným predstaviteľom tohto smeru je i ***Michael Crozier***, ktorý pri kritike weberovskej koncepcie racionálnej byrokracie nadviazal predovšetkým na myšlienky ***Roberta Mertona***, ***Alvina Gouldnera***, ***Phillipa Selznicka*** a ***Herberta Simona***. K štúdiu byrokracie prispel viacerými prácami, no dve z nich zastávajú obzvlášť významné miesto v histórii skúmania tejto problematiky. Prvou z nich sa stala práca *Fenomén byrokracie* (*Le phénomène bureaucratique*), ktorú publikoval v prvej polovici 60. rokov 20. storočia, a ktorá bola zameraná na nedostatky byrokratického riadenia vyplývajúce z nevyhnutnosti zabezpečenia organizačnej konformity. Táto konformita sa vo vnútri organizácií vyžaduje aj v prípade, ak je efekt

opačný, pretože dodržiavanie pravidiel sa v byrokraticky riadených organizáciách považuje za prioritu najvyššieho stupňa. Tým dochádza k stavu, kedy organizácia sama o sebe nedokáže korigovať vlastné chyby, pričom sa odvoláva na existujúci súbor pravidiel – tento jav sa zvykne označovať aj ako **bludný kruh byrokracie**. Navyše, vďaka existencii neosobných pravidiel sa znižuje moc nadriadených nad podriadenými (nadriadení nemôžu využiť vlastnú ľubovôľu), no zároveň sa oslabuje aj tlak podriadených na nadriadených, pretože títo majú vždy možnosť odvolať sa na nejaké pravidlo. Jednotliví zamestnanci sa dostávajú do akejsi izolácie, ktorá im ale vyhovuje, pretože umožňuje, aby vystačili so stagnáciou a nemuseli uvažovať nad inovatívnymi prístupmi. Moc sa následne presúva do tých sfér vnútroorganizačného života, ktoré nie sú upravené pravidlami, a v ktorých je nutné prijímať individuálne rozhodnutia. Tieto myšlienky rozvinul o niečo neskôr v druhej významnej práci, ktorá bola nazvaná *Zablokovaná spoločnosť* (*La sociéte bloquée*). V nej zdôrazňuje, že najdôležitejšími charakteristikami byrokratického organizovania sú centralizácia rozhodovania a hierarchizácia organizačnej štruktúry. Podľa ***Michaela Croziera*** dochádza v byrokratických organizáciách k rozvinutiu zlej komunikácie, pretože podriadení i nadriadení si posúvaním neúplných informácií chránia svoje pozície (typickým príkladom je využívanie skreslených údajov pri rôznych správach za účelom dosiahnutia spokojnosti nadriadených, alebo zadávanie vágnych príkazov zo strany nadriadených s cieľom zakryť vlastnú nekompetentnosť alebo neznalosť). Tieto neúplné informácie však vedú k tomu, že celý systém je blokovaný a všetci zúčastnení sú zároveň obeťami i komplicmi. Blokovanosť im totiž na jednej strane bráni pracovať efektívne, no na druhej strane ich chráni pred možnými rizikami i pred zodpovednostnými mechanizmami.

Ďalšie prístupy k štúdiu organizovania, spravovania a riadenia

Obdobie dvadsiateho storočia so sebou prinieslo ďalšie obohatenie prístupov k verejnej správe i k administratívnym fenoménom ako takým. Vzhľadom na veľkú početnosť a rozmanitosť týchto prístupov, v tejto časti je uvedených iba niekoľko málo z nich[17].

[17] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: L. Adamowich (1927); K. Arrow (1974); P Aucoin (1995); M. Barzelay (2001); R. A. Dahl (1947, 1967); R. A. Dahl, J. A. Cheirabi a I. Shapiro (2003); J. V. Denhardt a R. B. Denhardt (2000); R. B. Denhardt (1981); P. F. Drucker (1968, 1970, 1979); P. Dunleavy (1991); T. Ellwein (1966); H. G. Frederickson (1997); T. Gaebler a D. Osborne (1993); M. Gašpar (1973); R. T. Golembiewski (1967, 1972); E. J. Green a G. H. Redmond (1957); L. H. Gulick a L. Urwick (1937); K. Hanudeľová (2008); J. Hoetzel (1937); Ch. H. Hood (1994); R. Hull a L. J. Peter (1969); D. Jastrow (1924); Kolektív (1969); G. Kühnel (1934); J.-E. Lane (1993); H. D. Lasswell (1958); Z. Leoński (1977); E. D. Litchfield (1956); J. G. March a J. P. Olson (1995); J. G. March a H. A. Simon (1958); T. Marini (1971); M. Máša (1985); M. W. Meyer (1972); H. Mintzberg (1973); Z. Neubauer (2006); J. S. Oakland a L. J. Porter (1994); M. Olson (1965); C. N. Parkinson (1986); T. Parsons (1960); B. G. Peters (1981, 1995); J. C. N. Raadschelders (1998); R. B. Reich (1990); R. A. Rhodes (1996); B. Říchová (2000); G. Sartori (1993); J. A. Schumpeter (2004); J. Starościak (1971); J. D. Thompson (1956); G. Tullock (1965); L. Urwick (1947, 1952); D. Waldo (1948, 1955, 1975) či G. Wright (2002).

Významným, no zároveň čiastočne špecifickým problémom štúdia organizovania, spravovania a riadenia sa stal mechanizmus vytvárania a pôsobenia elít v spoločnosti. Prvým z významných autorov bol ***Gaetano Mosca***, ktorý sa preslávil svojou teóriou o vládnucej triede v každej spoločnosti. Ako uvádzal, každá spoločnosť (od počiatku civilizácie až po najvyspelejšie spoločnosti 20. storočia) je rozdelená na triedu vládnucich a triedu ovládaných. Vládnuca trieda je vždy menšinou, vykonáva všetky politické funkcie, monopolizuje moc a ťaží z jej výhod. Vládnucu triedu chápal v zmysle mocenskej elity a spolu s ***Vilfredom Paretom*** sa stali zakladateľmi **teórie elít**, podľa ktorej politickými elitami sú tie osoby, ktoré v sociálnej skupine alebo inštitúcii zaujímajú vedúce alebo inak zvlášť významné postavenie. Pareto navyše tvrdil, že hierarchia spoločnosti je prirodzená a prirovnal ju k „sociálnemu kužeľu“, ktorého vrchol tvorí elita a základňou sú ľudové vrstvy. ***Harold Lasswell*** nadviazal na prácu ***Vilfreda Pareta***, no na rozdiel od neho uvažoval vo svojom diele *Ako analyzovať politiku: politické elity* (*How to Analyse Politics: Political Elites*) o elite ako o skupine tých, ktorí sú kvalifikovaní a fakticky rozhodujú. V každej oblasti spoločenského života existujú hodnoty, ktoré sú uznávané viac, než tie ostatné a elitami v príslušných oblastiach sú tí, ktorí majú najväčší prístup k daným hodnotám. Z tohto pohľadu sa ako najvýznamnejšia javí politická elita, ktorá pôsobí na úrovni štátu. Ďalším autorom, ktorý sa zaoberal problematikou elít v spoločnosti a štáte bol ***Giovanni Sartori***, ktorý vo svojom diele *Teória demokracie* (*The Theory of Democracy*) konštatoval, že elitami sú tí, ktorí majú v príslušnej skupine najväčšiu moc. Analogicky možno z tohto tvrdenia odvodiť to, že spoločenskou elitou sú tí, ktorí majú najväčší podiel na moci v spoločnosti – teda akási mocensko-kontrolná skupina. Koncepciu elít v podmienkach americkej spoločnosti vypracoval ***Robert Dahl***. Vo svojej práci *Po revolúcii?: Autorita v dobrej spoločnosti* (*After the Revolution?: Authority in a Good Society*) uviedol, že demokracia, respektíve demokratický politický systém je tou silou, ktorá bráni vytvoreniu takej elity, ktorá by bez akejkoľvek kontroly mohla prijímať ľubovoľné rozhodnutia zasahujúce do chodu celej spoločnosti. Preto existuje v spoločnosti pluralita elít a ich vzájomná rivalita v súlade s vopred definovanými pravidlami udržiava spoločnosť v rovnováhe. K problematike elít sa vyjadril aj ***Joseph Schumpeter*** prostredníctvom svojho diela *Kapitalizmus, socializmus a demokracia* (*Capitalism, Socialism and Democracy*), v ktorom skonštatoval, že elity sa k moci dostávajú prostredníctvom slobodnej súťaže o hlasy občanov – voličov. I preto niektorí autori (napríklad ***Giovanni Sartori***) zdôraznili, že jeho prístup k demokracii bol prísne procedurálny a demokracia sa pretvorila iba na metódu.

Koncom prvej polovice 20. storočia podrobil wilsonovský prístup kritike ***Paul Appleby***. Predovšetkým jeho práca *Politika a správa* (*Policy and Administration*) obsahuje rozsiahlu kritiku prístupu ***Woodrowa Wilsona*** a jeho nasledovníkov. V nej jednoznačne odmieta úvahy o striktnej separácii týchto dvoch fenoménov, pričom jeho fundamentálnym argumentom je tvrdenie, že administrátori (úradníci) spolupôsobia pri tvorbe politiky (vo význame *policy*), čo je napokon zreteľne viditeľné hlavne pri využívaní politických nástrojov normatívneho charakteru. Jeho prístup vrcholí konštatovaním, že žiadna politicko-administratívna dichotómia neexistuje, lebo verejná správa a tvorba politiky vo svojej podstate predstavujú synonymické ekvivalenty (je to práve verejná správa, ktorá sa venuje tvorbe politiky).

V roku 1936 vydal ***Harold Laswell*** svoju knihu *Politika: Kto nadobúda čo, kedy, ako* (*Politics: Who Gets What, When, How*), ktorá výrazne ovplyvnila orientáciu veľkej časti nasledujúcich generácií politológov. Okrem iného naštartovala vedecký a odborný záujem o tvorbu politiky, z čoho sa neskôr vykryštalizovala samostatná politologická subdisciplína označovaná ako *public policy*, teda **verejná poli-**

tika, ktorá zároveň poskytuje metodologický i teoretický základ pre aktuálne sa rozvíjajúci politický smer výskumu vo sfére verejnej správy.

Kľúčovou osobnosťou rozvoja modernej teórie verejnej správy v anglosaských podmienkach (Hanudeľová, K., 2008, 90) bol ***Dwight Waldo***, ktorý obohatil nazeranie na organizovanie, spravovanie a riadenie vo verejnej sfére aplikačným prístupom. Na začiatku svojho pôsobenia prichádza so syntetickými prácami, z ktorých najvýznamnejšie boli *Administratívny* štát (*The Administrative State*) a *Štúdium verejnej správy* (*The Study of Public Administration*), v ktorých explicitne odmieta politicko-administratívnu dichotómiu a zavádza pojem administratívnej politiky. Vo svojich neskorších prácach sa pokúša hľadať odpoveď na to, či verejnú správu možno zaradiť k samostatným vedeckým disciplínam alebo nie. Analógiu nachádza medzi verejnou správou a medicínou, pretože verejná správa je podľa neho vedecká disciplína, ktorá skúma administratívny systém bez toho, aby disponovala všeobecnou a univerzálnou teóriou, pričom vychádza z poznatkov iných vedeckých disciplín (rovnako, ako medicína skúma ľudský organizmus bez narábania so všeobecnou a univerzálnou teóriou a svoje poznatky opiera aj o poznatky z iných vedeckých disciplín). Ak následne fungujú jednotlivé organizačné zložky administratívneho systému dobre, aj samotný systém možno označiť ako dobrý (rovnako, ak sú orgány v ľudskom organizme v dobrej kondícii, daný organizmus možno označiť ako zdravý).

Začiatkom 50. rokov 20. storočia sa najmä v USA rozvinula snaha o vypracovanie akejsi akceptovateľnej **všeobecnej teórie administratívy**. Z tohto pohľadu sa ako významný javí prístup ***Edwarda Litchfielda***, podľa ktorého možno všeobecnú teóriu administratívy zhrnúť do piatich základných téz:

- administratívny proces je cyklom aktivít, medzi ktoré patrí rozhodovanie, programovanie, komunikovanie, kontrolovanie a vyhodnocovanie spojené s následným prehodnocovaním predchádzajúcich krokov;
- administratívny proces je funkčný vo vzťahu k sfére zdrojov, výkonu a politiky (tieto sféry sú vzájomne prepojené);
- administratívny proces sa týka kontextu širšie chápaného systému, ktorý zahŕňa vlastný administratívny proces, individuálne výkony v rámci tohto procesu, organizačnú ohraničenosť individuálnych výkonov i celkový priestor vytvorený všetkými organizáciami pôsobiacimi v rámci administratívneho systému;
- administratíva je výkonom administratívnych úloh jednotlivcami alebo skupinami v rámci príslušnej organizačnej jednotky fungujúcej v administratívnom priestore;
- administratíva i administratívny proces sa objavujú v približne rovnakej podobe v organizáciách všetkých sektorov (od súkromného, cez tretí, až po verejný sektor) (Green, E. J. – Redmond, G. H., 1957).

Aj samotný autor tejto všeobecnej teórie však uznáva, že nejde o konečnú a univerzálnu teóriu. Práve naopak, ***Edward Litchfield***) zdôrazňuje, že existujú vážne dôvody, prečo je nevyhnutné ďalej rozvíjať teóriu administratívy. Prvým z nich je nemožnosť kodifikácie existujúceho poznania v tejto oblasti bez existencie konceptuálneho rámca. Po druhé, súhrnná, respektíve všeobecná teória je potrebná ako východisko pri výskume. Posledný, no nemej dôležitý dôvod vidí v tom, že udržateľná teória môže byť veľmi užitočným návodom administratívneho správania.

V tom istom čase ***James Thompson*** vníma administratívnu vedu ako aplikovanú vedeckú disciplínu vychádzajúcu zo základov sociálnych vied rovnako, ako technické vedecké disciplíny vychádzajú z fyziky, či ako medicína vychádza

z biológie. Rozlišuje pritom znalosť administratívnych techník, ktorá je vyžadovaná od úradníkov, a poznanie verejnej správy ako takej, ktoré sa viaže na skupinu vedcov a výskumníkov zaoberajúcich sa touto sférou.

Luther Gulick nadväzuje vo svojej práci predovšetkým na svojich predchodcov pôsobiacich v klasickom období štúdia organizovania, spravovania a riadenia (najmä na ***Fredericka Taylora*** a ***Henriho Fayola***), pričom sa pokúša o modernizáciu ich prístupov s ohľadom na dovtedy získané poznatky v oblasti manažmentu. Vo svojom najvýznamnejšom diele *Práce o administratívnej vede* (*Papers on the Science of Administration*), ktoré napísal spoločne s ***Lyndallom Urwickom***, sa pokúša definovať **prvky manažérskych funkcií**, ktoré sa uplatňujú pri riadení organizácií (tieto možno vyjadriť aj známou skratkou PODSCORB):

- *planning* (plánovanie) – stanovenie vecí, ktoré sa musia vykonať;
- *organization* (organizovanie) – vytvorenie organizačnej štruktúry;
- *directing* (riadenie) – rozhodovanie a prideľovanie príkazov;
- *staffing* (zamestnávanie) – personálna politika (nábor a vzdelávanie zamestnancov);
- *co-ordination* (koordinovanie) – prepájanie jednotlivých aktivít v rámci celej organizácie;
- *reporting* (informovanie) – primerané informovanie podriadených i nadriadených o všetkých procesoch prebiehajúcich v danej organizácii;
- *budgeting* (rozpočtovanie) – zabezpečenie finančného plánovania, účtovníctva a auditu.

Etický rozmer vniesla do prístupov k organizovaniu, riadeniu a spravovaniu (a to nielen vo verejnej sfére) predovšetkým práca ***Roberta Golembiewskeho*** *Ľudia, manažment a morálka* (*Men, Management, and Morality*). Ako zdôrazňuje, etický prvok je pre človeka prirodzený a významným spôsobom ovplyvňuje spokojnosť zamestnancov príslušnej organizácie, čo znamená, že je zároveň faktorom ovplyvňujúcim efektívnosť jej fungovania. Za vhodný nástroj posilňujúci morálnu slobodu zamestnancov v tejto súvislosti považuje rozumnú mieru decentralizácie. V neskoršom období sa venoval organizačným zmenám. Z tohto obdobia pochádza aj ďalšia jeho významná práca, ktorá nesie pomenovanie *Obnovujúce sa organizácie* (*Renewing Organizations*).

Podľa ***Harolda Laskiho*** a jeho práce *Štúdie problému suverenity* (*Studies in the Problem of Sovereignty*), štát nemá nadradené postavenie voči ostatným združeniam občanov, pretože je len jedno z takýchto združení. V neskoršom období túto svoju ideu pozmenil v tom zmysle, že štát aj naďalej chápal ako jednu z mnohých občianskych asociácií, ale videl v ňom tiež koordinujúci organizmus spoločnosti. Cieľom štátu aj naďalej zostalo zaistenie slobody a rovnosti medzi občanmi.

V 60. rokoch 20. storočia sa ***Duncan Black*** začal zaujímať o matematické prístupy k volebnému procesu, ktoré sa prvýkrát objavili už v priebehu 18. storočia. Na základe jeho podnetu sa začali o „tradične politické problémy“ zaujímať aj ekonómovia. Dvaja z nich, ***James Buchanan*** a ***Gordon Tullock***, naplno rozvinuli ideu ***Duncana Blacka*** a výraznou mierou prispeli k sformovaniu **teórie verejnej voľby**, ktorá vysvetľuje vzťahy medzi voličmi, politikmi, volebným procesom a byrokratickým aparátom. Ako uvádzajú vo svojej práci *Výpočet dohody* (*The Calculus of Consent*), základnými prvkami tejto teórie sú nasledujúce tvrdenia:

- voliči sa neusilujú byť pred voľbou dobre informovaní a informácie, ktorými disponujú sú silne individualizované podľa toho, kto čomu prikladá väčšiu

váhu (jeden volič je lepšie informovaný v oblasti dôchodkovej politiky, ďalší v oblasti vzdelávacej politiky, iný vo sfére bulvárnych informácií a tak ďalej);

- politici sú informovaní oveľa menej, ako sa to od nich očakáva, pretože vlastný úspech neposudzujú podľa preštudovaného objemu materiálov a dokumentov alebo počtu podaných návrhov na legislatívnu úpravu, ale na základe počtu voličských hlasov, ktoré získali, a preto sa venujú viac vlastnému vzťahu k voličom, než profesionálnemu prístupu k svojmu mandátu (v tejto situácii ich utvrdzuje presvedčenie, že svojou aktivitou v zastupiteľskom zbore ovplyvnia stav vo vlastnom obvode iba minimálne);
- pokiaľ ide o volebný proces, jediný konsenzus, ku ktorému dospeli, je skutočnosť, že neexistuje žiadna optimálna volebná procedúra, pretože ten, kto o nej rozhoduje, môže vždy aspoň čiastočne ovplyvniť aj jej výsledky;
- byrokratický aparát je chránený legislatívou natoľko, že jeho príslušníci sami rozhodujú o tom, v akom rozsahu majú pracovať.

Riešenie tejto situácie vidia zástancovia teórie verejnej voľby jednak vo zvýšení voličskej participácie a jednak v prehĺbení podriadenosti byrokracie voči politike. Neskôr sa výrazným spôsobom k tejto problematike vyjadrili aj ***Mancur Olson*** v práci *Logika kolektívnej aktivity: verejné statky and teória skupín* (*The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*) a ***Patrick Dunleavy*** v práci *Demokracia, byrokracia a verejná voľba: ekonomické vysvetlenia v politickej vede* (*Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*).

Najdôležitejšie práce ***Anthonyho Downsa*** – *Ekonomická teória demokracie* (*An Economic Theory of Democracy*) a *Vnútri byrokracie* (*Inside Bureaucracy*) z neho urobili významného predstaviteľa politickej ekonómie 20. storočia. Predovšetkým jeho inovatívne uvedenie typicky politickej problematiky ľavice a pravice do ekonomickej teórie sa stretlo s veľkým ohlasom. Ako uvádza, aj keď voliči nemajú dostatočné informácie, snažia sa správať ekonomicky – teda pokúšajú sa o maximalizáciu vlastného prospechu alebo minimalizáciu vlastných vstupov pri zachovaní daného prospechu-výstupu (tento prístup sa v politickej i administratívnej teórii označuje ako **minimax teoréma**). Preto u nich majú úspech tie strany, ktoré sú ochotné prispôsobovať vlastný politický program ich požiadavkám. Neskôr tieto myšlienky dali podnet pre vznik **teórie stredového voliča**.

Dôležitou udalosťou vo formovaní prístupov k štúdiu organizovania, riadenia a spravovania vo verejnej sfére bola vedecká konferencia, ktorá bola organizovaná v roku 1968 na Univerzite v Syrakúzach (USA), a do histórie vstúpila aj pod názvom **Minnowbrook 1968**[18]. Konferenčný zborník – *Smerom k novej verejnej správe* (*Toward a New Public Administration*) síce neobsahoval žiadne prelomové dielo, no v jednotlivých príspevkoch bolo predstavených viacero nových tém, ktorým sa mal venovať výskum. Jedným z najdôležitejších výziev tejto konferencie sa stala požiadavka, aby verejná správa ako vedecká disciplína hľadala svoje miesto medzi pozitivistickou líniou a normativistickou líniou, a aby sa pokúšala viac reagovať na potreby praxe. To sa následne potvrdilo aj v roku 1988, kedy sa uskutočnila vedecká konferencia nazvaná ako **Minnowbrook II**. V rámci nej boli prijaté viaceré odporúčania pre vzdelávacie ustanovizne zaoberajúce sa problematikou verejnej správy, pričom dôraz bol kladený hlavne na to, aby sa tieto ustanovizne pokúšali

[18] Priestory, kde bola táto konferencia organizovaná, sa označovali ako *Minnowbrook Conference Center*.

o prepojenie teórie s praxou, aby zintenzívňovali záujem o štúdium využívaním najnovších pedagogických postupov, a aby hľadali nové možnosti výskumu.

Koncom 60. rokov 20. storočia predstavil svoju kritiku byrokracie aj neomarxista ***Ralph Miliband***, ktorý vychádzal z myšlienky ***Karla Marxa*** obsahujúcej tézu, že byrokracia je mechanizmom obhajujúcim záujmy buržoázie i kapitalistického systému ako takého. Jeho kritika smeruje predovšetkým voči vysokým úradníkom, ktorých považuje za príliš konzervatívnych, vďaka čomu sa dostávajú do pozície vedomých alebo nevedomých spojencov ekonomických a spoločenských elít. V tejto situácii nepomáha podľa neho ani požiadavka politickej neutrality u takýchto úradníkov, pretože títo majú vysoké vzdelanie (porovnateľné či dokonca zhodné s manažérmi) veľkých firiem, vďaka čomu u nich dochádza k názorovej zhode a k obhajovaniu takých praktík, ktoré vyhovujú spomínaným manažérom.

Výrazne kritickým pohľadom na byrokratov (a špeciálne na vysokých štátnych úradníkov) sa prezentoval začiatkom 70. rokov 20. storočia aj ***William Niskanen***. Ako predstaviteľ takzvanej Novej pravice vo svojej práci *Byrokracia a reprezentatívna vláda* (*Bureaucracy and Representative Government*) konštatuje, že vysokí štátni úradníci neslúžia verejnosti, ale najmä vlastnej kariére a kvôli tomu sa snažia o neustále rozširovanie vlastných kompetencií. Zároveň uvádza, že vysokí štátni úradníci sa zvyčajne správajú ako sociálni demokrati a ich hlavných cieľom je posilňovanie zvereného úradu a v konečnom dôsledku i štátu. V neskoršom období sa práca ***Williama Niskanena*** začala považovať za ústredný myšlienkový zdroj **modelu byrokratickej racionálnej voľby**.

Jeden z prvých veľkých obhajcov **inkrementalizmu** v politike a politických rozhodovacích procesoch je aj ***Charles Lindblom***. Niekedy tento svoj prístup označuje ako **gradualizmus** a jeho podstatu vidí v postupnom prijímaní rozhodnutí, pričom kvôli stabilite celého politického systému zdôrazňuje potrebu rešpektovania princípu evolúcie a, naopak, zavrhnutie princípu revolúcie. Okrem toho sa venuje aj koncepcii **polyarchie** a jej prejavom vo vzťahu k politickým elitám a vládnutiu. Vo svojej najznámejšej práci *Politika a trhy* (*Politics and Markets*) upozorňuje, že polyarchia nie je absolútne dokonálym riešením demokratického vládnutia, pretože ak dôjde k situácii, kedy sa určité skupiny elít stanú príliš úspešné a začnú spoločne kolaborovať bez toho, aby sa pokúšal o politickú súťaž, veľmi ľahko sa môže stať, že polyarchia skĺzne ku korporativizmu.

Aaron Wildavsky sa vo svojich prácach zaoberal predovšetkým rozpočtovaním, no výrazne prispel aj k problematike bezpečnostného plánovania. Najväčší ohlas si získala jeho práca *Politika rozpočtového procesu* (*Politics of the Budgetary Process*). Jej hlavnou myšlienkou bola obhajoba inkrementalizmu pri zostavovaní verejných rozpočtov, čo znamená, že rozpočet prijímaný pre budúce obdobie musí vychádzať z rozpočtu, ktorý platí dnes. Týmto zároveň odmieta **koncepciu racionálnej ekonomiky**. V práci *Hľadanie istoty* (*Searching for Safety*) vyjadruje presvedčenie, že metóda pokusu a omylu je pri riešení rizík lepšia ako uplatňovanie princípu prevencie. Zdôvodňuje to tým, že prevencia je iracionálna, lebo si vyžaduje, aby sme poznali, že niečo je bezpečené ešte pred tým, než to dokážeme reálne (teda v reálnych podmienkach) otestovať z hľadiska bezpečnosti. V konečnom dôsledku tak obhajuje zvyšovanie spoločenskej kapacity vysporiadať sa alebo adaptovať sa na nepredvídané udalosti, namiesto pokúšania sa o prevenciu pred všetkými potenciálnymi katastrofami.

Prílišnú orientáciu amerických vedcov na výkonnosť v rámci administratívnych procesov kritizuje ***Vincent Ostrom*** vo svojej práci *Intelektuálna kríza v americkej verejnej správe* (*The Intellectual Crisis in American Public Administration*). **Intelektuálnu krízu** pri tom vidí v skutočnosti, že ak sa pri skúmaní verejnej

správy obmedzíme iba na výkonnosť administratívnych procesov, čoskoro narazíme na také množstvo problémov, že sa nebudeme vedieť pohnúť vpred. I preto je potrebné orientovať sa skôr na preferencie jednotlivcov, ktorí predstavujú skupinu klientov.

Silný ekonomický tlak na spravovanie verejných zdrojov spôsobil, že v priebehu 70. a 80. rokov 20. storočia sa vo veľkom začali objavovať rôzne odborné i vedecké práce manažérskeho charakteru, ktoré boli venované verejnej sfére alebo priamo verejnej správe. Ich predchodcom sa pri tom stala práca *Uplatnenie a ďalšie vzdelávanie podnikovohospodárskych poznatkov vo verejnej správe* (*Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnis in der öffentlichen Verwaltung*), ktorá bola vydaná vo Švajčiarsku už v roku 1964, a ktorej autorom je ***Pius Bischofberger***. Touto prácou uvedený autor naznačil ďalšie možné smerovanie výskumu a štúdia vo verejnej správe. Približne na prelome 70. a 80. rokov 20. storočia sa dominantnou vedeckou koncepciou stal **verejný manažment**. Vzhľadom na veľký odborný ohlas, približne v tomto období bola pri **Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj** (*Organization for Economic Co-operation and Development*) založená aj **Komisia a sekretariát pre verejný manažment – PUMA** (*Public Management Committee and Secretariat*). Jej výstupy volali po zavádzaní inovatívnych manažérskych prvkov do dovtedy dominujúceho klasického vnímania verejnej administratívy.

V polovici 80. rokov 20. storočia upozornili viacerí autori na nedostatočné výsledky, ktoré sa dosahovali zavádzaním myšlienok verejného manažmentu do praxe. Výsledkom týchto prác bolo vytvorenie myšlienkového hnutia, ktoré prijalo označenie **nový verejný manažment**, a ktoré sa pokúšalo nazerať na spravovanie a vládnutie ako na aktivitu, ktorá je porovnateľná s podnikaním. Najdôležitejším prvkom tohto myšlienkového smeru bolo zdôvodňovanie nevyhnutnosti prechodu od politiky k riadeniu a od centralizovaného plánovania a riadenia k decentralizovanému systému relatívne autonómnych verejných agentúr.

Samozrejme, v rámci širokospektrálneho hnutia nového verejného manažmentu sa vytvorilo hneď niekoľko myšlienkových platforiem. ***Charles Hood*** vo svojej práci *Vysvetlenie zvratov v hospodárskej politike* (*Explaining Economic Policy Reversals*) položil základy pre takzvanú **progresívnu verejnú správu**, ktorú spája s vládnou zodpovednosťou.

Ďalšou ideovou platformou sa stala koncepcia **dobrého vládnutia**, respektíve **spravovania**, ktorú rozpracoval v diele *Nový verejný manažment: Kanada v komparatívnej perspektíve* (*The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*) ***Peter Aucoin***. Nadväzuje pri nej na myšlienky ***Charlesa Hooda*** a konštatuje, že vládnutie možno charakterizovať ako dobré iba za predpokladu, že vláda je politicky zodpovedná, a je navyše i schopná politicky formulovať a implementovať tú časť svojho politického programu, ktorú deklarovala za prioritnú. Základnými prvkami dobrého spravovania sú: efektívnosť a účinnosť, rešpektovanie práva, posilňovanie občianskej participácie, konsenzuálna orientácia, zodpovednosť, transparentnosť, vnímavosť a nestrannosť.

Podobne k tejto problematike pristupujú vo svojej práci *Demokratické vládnutie* (*Democratic Governance*) aj ***James March*** a ***Johan Olsen***, no koncepciu dobrého vládnutia označujú pojmom **demokratické vládnutie** (**demokratické spravovanie**). Tým priamo naznačujú prepojenie medzi takouto formou vládnutia a demokratickým zriadením.

Tieto myšlienky ďalej rozvinuli ***David Osborne*** a ***Ted Gaebler***, ktorí vo svojej práci *Podnikavá vláda: ako podnikateľský duch transformuje verejný sektor* (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*

Sector) vyzdvihujú možnosti vlády smerujúce k zlepšeniu a zefektívneniu jej fungovania. Vláda by podľa nich mala predovšetkým podporovať konkurenciu medzi poskytovateľmi verejných služieb, hodnotiť výkonnosť na základe výsledkov a nie vstupov, preferovať prevenciu pred následnými riešeniami problémov, uprednostňovať trhový mechanizmus na úkor byrokratického mechanizmu, umožniť zvýšenie kontroly zo strany verejnosti a podobne.

Kriticky sa k pôvodnej koncepcii nového verejného manažmentu i tradičnej verejnej správy postavila autorská dvojica ***Robert Denhardt*** a ***Janet Denhardt***, ktorá prostredníctvom svojej práce *Nová verejná služba: viac slúžiť než riadiť* (*The New Public Service: Serving Rather than Steering*) predstavila koncepciu **novej verejnej služby**. Samotní autori ju označujú za možnosť, ktorá môže suplovať nedostatky nového verejného manažmentu i tradičnej verejnej správy. Nová verejná služba zahŕňa sedem odporúčaní, ktoré by mali viesť k zlepšeniu spravovania a riadenia vo verejnej sfére.

V neposlednom rade je v tejto súvislosti potrebné spomenúť aj koncepciu **manažmentu komplexnej kvality**, ktorú rozsiahlym spôsobom rozpracovala autorská dvojica ***John Oakland*** a ***Leslie Porter***. Ako zdôrazňujú vo svojom diele *Prípady manažmentu komplexnej kvality* (*Cases in Total Quality Management*), principiálne najdôležitejším prvkom pri poskytovaní akýchkoľvek služieb, teda nielen verejných, je vzťah medzi dodávateľmi, respektíve poskytovateľmi týchto služieb a ich zákazníkmi, teda klientmi. Každý poskytovateľ služieb, ktorého ambíciou je byť úspešný, musí pri svojom rozhodovaní posudzovať tri skupiny nákladov – tie, ktoré sú spojené s predchádzaním problémov; tie, ktoré súvisia s posudzovaním vstupov a výstupov; a napokon tie, ktoré sa týkajú prípadných zlyhaní.

Pokiaľ ide o štátovedné a juristické prístupy, tieto sa vo veľkom rozvíjali v európskych podmienkach predovšetkým koncom 19. storočia a v prvej polovici 20. storočia. V československých podmienkach v tomto zmysle vynikli napríklad ***Adolf Merkl*** s prácou *Všeobecné správne právo* (*Obecné právo správní*), ***Jiří Hoetzel*** s prácou *Československé správne právo: všeobecná časť* (*Československé správní právo: část všeobecná*), ***Jan Matějka*** s prácou *Princípy organizácie verejnej správy* (*Principy organisace veřejné správy*), ***František Weyr*** s prácou *Teória práva* (*Teorie práva*) či ***Zdeňek Neubauer*** s prácou *Štátoveda a teória politiky* (*Státověda a theorie politiky*).

Juristickým prístupom sa výrazne darilo predovšetkým v nemecky hovoriacich krajinách. Z daného obdobia možno vyzdvihnúť predovšetkým štyroch autorov, ktorí určovali smerovanie spomínaných juristických prístupov – ***Otto Mayer***, ktorého preslávili práce týkajúce sa pozície administratívneho práva v európskych krajinách, napríklad *Teória francúzskeho správneho práva* (*Theorie des französischen Verwaltungsrechts*) či *Nemecké správne právo* (*Deutsches Verwaltungsrechts*); ***Georg Jellinek***, autor práce *Systém subjektívnych verejných práv* (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*); ***Walter Jellinek*** s prácou *Správne právo* (*Verwaltungsrecht*); a ***Ferdinand Schmid***, ktorý sa autorsky podpísal pod často citovaný článok *O význame správnej náuky ako samostatnej vedy* (*Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständige Wissenschaft*). Okrem toho sa v nemeckých podmienkach v rámci juristických prístupov objavili aj snahy o upriamenie vedeckého záujmu na komunálnu úroveň politiky a administratívy. Vytvorila sa pri tom osobitná vedecká disciplína *Kommunalwissenschaft* – teda **komunálna veda**, ktorej popularita rýchlo zasiahla celú akademickú sféru, vďaka čomu boli v priebehu desiatich rokov (1928 – 1938) založené na troch rôznych nemeckých univerzitách (v Berlíne, Freiburgu a Münsteri) samostatné komunálnovedné inštitúty. Riaditeľom prvého z týchto inštitútov, ktorý sídlil v Berlíne a niesol označenie **Komunálnovedný inšti-**

tút – Berlín (*Kommunalwissenschaftliche Institut Berlin*), bol ***Walter Norden***. Približne v tom istom čase sa ***Ludwig Adamovich*** zaoberal metódami, ktoré sa využívajú v administratívnej vede. Vo svojej práci *Príručka rakúskeho správneho práva* (*Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrecht*) zdôrazňuje, že práve vďaka týmto metódam možno rozlíšiť etapy vývoja samotnej administratívnej vedy – kým v 18. storočí dominovali metódy policajnej vedy a 19. storočie bolo poznamenané dominanciou metód správnej náuky, tak v 20. storočí sa naplno začali rozvíjať metódy vedy o správnom práve, ktoré označuje aj ako pravé juristické metódy.

Odlišné problémy, v porovnaní s kontinentálnou Európou, riešili v danom čase britskí autori. Dôvodom bola skutočnosť, že tvorba administratívneho práva držala až do konca 19. storočia krok s narastajúcimi právomocami štátu, no od začiatku 20. storočia britské súdy prestali byť efektívnymi tvorcami práva na tomto poli a nestíhali prijímať a aplikovať nové pravidlá v súlade s hromadiacou sa novou legislatívou (Wade, H. W. R., 1982, 17). Túto situáciu na prelome 20. a 30. rokov 20. storočia dôkladne popísali a zhodnotili ***Gordon Hewart*** v práci *Nový despotizmus* (*The New Despotism*) a ***Carleton Allen*** v práci *Triumfujúca byrokracia* (*Bureaucracy Triumphant*), pričom kritizovali predovšetkým to, že parlament stratil reálnu kontrolu nad centrálnou exekutívou.

V neskoršom období sa v rámci juristického prístupu začali jeho prívrženci venovať otázke, ktorá síce už bola naznačená skôr, no jej riešenie nebolo jednoznačné. Konkrétne išlo o otázku, či existuje jedna správna veda, alebo niekoľko správnych vied. Veľký ohlas pri tom získala práca ***Hansa Petersa*** *Učebnica správy* (*Lehrbuch der Verwaltung*), ktorá sa na dlhé obdobie stala najcitovanejším prameňom, ktorý sa venoval danej otázke. V nej ***Hans Peters*** jednak nadväzuje na staršie koncepcie členenia administratívnej vedy a jednak ponúka aj vlastný pohľad. Zastáva názor, že správna veda je iba jedna, no obsahuje niekoľko odvetví – tieto konkretizuje nasledovne:

- **správna náuka** – je to vedecká disciplína, ktorá má striktne pozitivistický náboj, a jej cieľom je skúmanie skutočného (reálneho) stavu administratívy;
- **veda o správnom práve** – je to vedecká disciplína, ktorá má normatívny charakter, a venuje sa tomu, čo má byť, respektíve, akým spôsobom majú byť legislatívne upravované fenomény, ktoré sa objavujú v rámci administratívy a jej výkonu (vzhľadom na vnútorné členenie správneho práva, aj táto vedecká disciplína by sa mala rozdeľovať na vedu o všeobecnej časti správneho práva a vedu o osobitnej časti správneho práva);
- **správna politika** – je to hodnotiaca vedecká disciplína (tak ako etika).

V neskoršom období bol tento jeho pohľad podľa D. Hendrycha (2003) prekonaný a zástancovia juristických prístupov sa začali prikláňať k tomu, že existuje niekoľko relatívne samostatných správnych vied, pričom ich súbor poznatkov je dopĺňaný vo väčšej či menšej miere o poznatky z iných (prevažne sociálnych) vedeckých disciplín. Takéto názory možno nájsť v prácach mnohých európskych autorov. Spomenúť možno napríklad nasledujúce práce: *Stručný náčrt administratívneho práva a verejného práva* (*Précis de Droit administratif et de Droit public*), ktorej autorom je ***Maurice Hauriou***, *Základná učebnica administratívneho práva* (*Traité élémentaire de Droit administratif*), ktorej autorom je ***Henri Berthélemy***, *Švédska štátna správa v praxi* (*Svensk statsförvatning i arbete*), ktorej autorom je ***Gunnar Heckscher***, *Veda verejnej správy ako systém* (*La scienza della pubblica amministrazione come sistema*), ktorej autorom je ***Feliciano Benvenuti***, *Jednota administratívnej vedy* (*L'unità della scienza dell'amministrazione*), ktorej autorom je ***Massimo Giannini***, *Verejná správa a sociálnoekonomická transformácia* (*La Administra-*

ción pública y las transformaciones socioeconómicas), ktorej autorom je ***López Rodó***, *Úvod do vládnej a správnej náuky: politika, vláda, správa* (*Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre: Politik, Regierung, Verwaltung*), ktorej autorom je ***Thomas Ellwein***, *Teória administratívnej vedy: súpis a koncept* (*Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*), ktorej autorom je ***Niklas Luhmann***, *Stav administratívnej vedy* (*Stand der Verwaltungswissenschaft*), ktorej autorom je ***Fritz Morstein-Marx***, či *Prvky správnej náuky z právneho a sociologického hľadiska* (*Elemente der Verwaltungslehre nach juristischen und soziologischen Gesichtspunkten*), ktorej autorom je ***Gustav Kühnel***. Azda najpriamejšie sa pri tom spomedzi zástancov juristických prístupov za multidisciplinaritu v rámci štúdia i skúmania fenoménu verejnej správy v danom období vyjadril ***Gerrit van Poelje***, ktorý vo svojej práci *Nekontrolovaný rast alebo organizovanie?* (*Wilde groei of organisatie?*) explicitne konštatuje, že problematika verejnej správy nie je výlučne právnou problematikou a musí sa na ňu nazerať ako na špecifickú sféru.

Ako konštatuje S. Skulová a kolektív (1998), v krajinách strednej a východnej Európy sa rozvinul, najmä po skončení druhej svetovej vojny, diferencovaný prístup k skúmaniu organizovania, spravovania a riadenia, čo súviselo s odlišným politickým systémom[19]. Aj keď sa čiastočne využívali aj v týchto krajinách niektoré zahraničné (hlavne americké) zdroje, v centre výskumu bola socialistická štátna správa (významné výskumné centrá boli v tomto období vytvorené hlavne v ZSSR a v Poľsku). Z hľadiska výskumu sa na štátnu správu[20] nazeralo takmer výlučne ako na výskumný objekt práva (tejto problematike boli venované najmä práce v odbore štátneho a správneho práva). Osobitne sa pri tom vymedzovala veda správneho práva a administratívna veda. Z významných autorov možno spomenúť napríklad autorov ako ***Zbigniew Leoński***, ***Georgij Petrov***, ***Michail Piskotin***, ***Eugen Pusić***, ***Jerzy Starościak*** alebo ***Lado Vavpetić***; v československých podmienkach napríklad ***Michal Gašpar***, ***Pavel Levit*** či ***Miloslav Máša***.

Aktuálne prístupy k štúdiu vo sfére verejnej správy

V súčasnosti, teda na prelome 20. a 21. storočia, dominujú vo sfére verejnej správy dva vedecké smery. Prvým z nich je takzvaný **manažérsky**, respektíve **ekonomicko-manažérsky smer**, ktorý čerpá najmä z koncepcií verejného manažmentu, nového verejného manažmentu či štíhlej administratívy (jeho významnými predstaviteľmi sú napríklad ***Geert Bouckaert***, ***František Ochrana***, ***Christopher Pollitt***, ***David Rosenbloom*** alebo ***Tony Verheijen***; v slovenských podmienkach napríklad ***Juraj Nemec***). Okrem toho sa v rámci tohto smeru využívajú aj iné, menej obvyklé koncepcie. V tejto súvislosti E. Bolfíková (2008) poukazuje napríklad na využívanie **dizajnerských koncepcií** a najmä prvkov takzvaného **reinžinieringu**. Druhým je takzvaný **politický smer**, ktorý sa opiera predovšetkým o koncepcie

[19] Oficiálne proklamovaná a preferovaná štátna ideológia explicitne vyzdvihovala niektoré vedecké poznatky a naopak, niektoré zavrhovala či dokonca priamo zakazovala. Zaujímavé je napríklad to, že v danom období sa v ČSSR oficiálne vôbec nerozvíjali politologické prístupy.

[20] Povaha a podstata politického systému *de facto* nepripúšťala existenciu verejnej správy, pretože štát zasahoval do všetkých sfér administratívy. Vďaka tomu napríklad v ČSSR reálne neexistovala územná samospráva.

tvorby verejnej politiky a dobrého spravovania (medzi významných predstaviteľov patria napríklad ***Peter Bachrach***, ***Morton Baratz***, ***Jörg Bogumil***, ***Petr Fiala***, ***Joachim Hesse***, ***Harold Lasswell***, ***Theodore Lowi***, ***Stephen Lukes***, ***Guy Peters***, ***Martin Potůček***, ***Jos Raadschelders***, ***Mark Rutgers***, ***Paweł Swianiewicz***, ***Theo Toonen*** alebo ***Lászlo Vass***; v slovenských podmienkach napríklad ***Ľudmila Malíková***). Aj keď by sa mohlo zdať, že ide o diametrálne odlišné prístupy, opak je pravdou, pretože oba tieto prístupy sa rôzne prelínajú a dopĺňajú. Okrem týchto dvoch smerov sa možno stretnúť aj s ďalšími, viac či menej okrajovými smermi, ktoré čerpajú svoje východiská z rôznorodých teórií (typickým príkladom je, ako uvádza E. Bolfíková (2006) **teória chaosu** alebo **teória komplexity**, ktoré sa stávajú dynamickou základňou poskytujúcou dostatočný teoretický substrát pre výskumy vo verejnej správe i v sociálnych vedách ako takých). Veľký počet prác sa tiež venuje etickej stránke verejnej správy. Pokiaľ ide o **juristické a štátovedné prístupy**, tieto si držia svoje významné postavenie predovšetkým v krajinách strednej a východnej Európy, no možno sa s nimi stretnúť aj v západnej Európe alebo USA. Medzi významných predstaviteľov patria napríklad ***Dušan Hendrych***, ***Richard Pomahač***, ***Petr Průcha***, ***Jürgen Schwarze*** či ***Henry Wade*** (v slovenských podmienkach napríklad ***Peter Škultéty***). Je však vhodné dodať, že aj v krajinách strednej a východnej Európy sa už do popredia dostávajú spomínané manažérske a politické prístupy.

Tento výpočet súčasných vedeckých smerov a autorov je, prirodzene, iba orientačný a jeho úlohou nie je podať čitateľovi úplný prehľad o všetkých aktuálnych vedeckých smeroch využívaných v rámci štúdia verejnej správy. Jeho cieľom je skôr poskytnúť študentom zaoberajúcim sa verejnou správou pomoc pri hľadaní a orientovaní sa v tejto problematike[21].

[21] K tejto časti je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry a T. A. J. Toonen (1996); J. Bogumil (2001); J. Bogumil a L. Holtkamp (2006); E. Bolfíková (2006, 2008); G. Bouckaert (1995, 2002); G. Bouckaert a Ch. Pollitt (1995, 2000); K. G. Denhardt (1999); P. Fiala a K. Schubert (2000); Ch. F. Forsyth a H. W. R. Wade (1994); D. Hendrych (2003); J. J. Hesse (1982); M. Hőgye (2002); R. A. Chapman (2003); P. Keraudren a H. van Mielo (1997); B. Kudrycka (2001); T. Lowi (1972); S. Lukes (1974); M. Maguire (1998); Ľ. Malíková (2001, 2003, 2008); Ľ. Malíková a K. Staroňová (2001, 2005); J. Nemec (2001, 2002); J. Nemec a T. Verheijen (2000); J. Nemec a G. Wright (2003); F. Ochrana (2003); Ch. Pollitt (1993); R. Pomahač (1999); R. Pomahač a O. Vidláková (2002); M. Potůček (2003); P. Průcha (1998); J. C. N. Raadschelders (1998, 1999, 2003); D. H. Rosenbloom (1998); M. R. Rutgers (1997, 2003); B. Říchová (2000); J. Schwarze (1992, 1996), P. Swianiewicz (2001); P. Škultéty (1995, 1999); P. Škultéty a kolektív (2002) či H. W. R. Wade (1982).

Použitá literatúra

ACKERMAN, S. R. (1999): *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform.* Cambridge: Cambridge University Press.

ADAMOVÁ, K. – KŘÍŽKOVSKÝ, L. (2000): *Dějiny myšlení o státě.* Praha: Nakladatelství ASPI Publishing.

ADAMOVICH, L. (1927): *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes: Verfassungs- und Verwaltungsrechtes.* Wien: Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdrückerei.

ARGYLE, M. (1974): *The Social Psychology of Work.* New York: Penguin Books.

ARGYRIS, CH. (1960): *Understanding Organizational Behavior.* Chicago: Dorsey.

ARGYRIS, CH. (1964): *Integrating the Individual and the Organization.* New York: John Wiley.

ARISTOTELES (1979): *Etika Nikomachova.* Bratislava: Pravda.

ARROW, K. (1974): *The Limits of Organization.* New York: Norton.

AUCOIN, P. (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.* Montreal: IRPP.

BARNARD, CH. I. (1938): *The Function of the Executive.* Cambridge: Harvard University Press.

BARNARD, CH. I. (1948): *Organization and Management.* Cambridge: Harvard University Press.

BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue.* Berkeley: University of California Press & Russell Sage Foundation.

BEKKE, H. A. G. M. – PERRY, J. L. – TOONEN, T. A. J. (eds.) (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective.* Bloomington: Indiana University Press.

BLAICH, F. (1973): *Die Epoche des Merkantilismus.* Wiesbaden: Franz Seiner Verlag.

BOGUMIL, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

BOGUMIL, J. – HOLTKAMP, L. (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BOLFÍKOVÁ, E. (2006): *Teórie správy a byrokracie.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

BOLFÍKOVÁ, E. (2008): *Verejná správa ako dizajn II.* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 9, č. 1 – 2, s. 18 – 32.

BOUCKAERT, G. (1995): *Remodelling Quality and Quantity in a Management Context.* In: Bouckaert, G. – Halachmi, A. (eds.): Public Productivity through Quality and Strategic Management. Amsterdam: IOS, 1995, s. 21 – 48.

BOUCKAERT, G. (2002): *Reform of Budgetary Systems in the Public Sector.* In: Hőgye, M. (ed.): Local Government Budgeting. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 17 – 41.

BOUCKAERT, G. – POLLITT, CH. (1995): *Quality Improvement in European Public Services.* London: Sage Publications, 1995.

BOUCKAERT, G. – POLLITT, CH. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Perspective.* Oxford: Oxford University Press.

CASPER, W. (1930): *Charles Davenant. Ein Beitrag zur Kenntnis des englischen Merkantilismus.* Jena: Verlag von Gustav Fischer.

CROZIER, M. (1964): *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago: University of Chicago Press.

ČECHÁK, V. – LACINA, K. (2001): *Vývoj systémů veřejné správy.* Praha: Professional Publishing.

DAHL, R. A. (1947): *The Science of Public Administration: Three Problems.* In: Public Administration Review, roč. 7, č. 1, s. 1 – 11.

DAHL, R. A. (1967): *Who Governs? Democracy and Power in and American City.* New Haven: Yale University Press.

DAHL, R. A. – CHEIRABI, J. A. – SHAPIRO, I. (2003): *The Democracy Sourcebook.* Cambridge: MIT Press.

DENHARDT, K. G. (1999): *Enhancing Ethics in the Public Service: Setting Standards and Defining Values.* In: Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. New York: United Nations, s. 111 - 120.
DENHARDT, R. B. (1981): *In the Shadow of Organizations.* Lawrence: Regents Press.
DENHARDT, J. V. – DENHARDT, R. B. (2000): *The New Public Service: Serving Rather than Steering.* In: Public Administration Review, roč. 60, č. 6, s. 549 – 559.
DENNEWITZ, B. (1948): *Die Systeme des Verwaltungsrechts. Ein Beitrag zur Geschichte der modernen Verwaltungswissenschaft.* Hamburg: Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann.
DITTRICH, E. (1974): *Die deutschen und österreichischen Kameralisten.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
DRUCKER, P. F. (1968): *The Practice of Management.* New York: Pan Books.
DRUCKER, P. F. (1970): *The Effective Executive.* New York: Pan Books.
DRUCKER, P. F. (1979): *Management.* New York: Pan Books.
DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science.* Harvester: Wheatsheaf.
ELLWEIN, T. (1966): *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre: Politik, Regierung, Verwaltung.* Stuttgart: Kohlhammer.
FAYOL, J. H. (1949): *General and Industrial Management.* Marshfield: Pitman Publishing.
FIALA, P. – SCHUBERT, K. (2000): *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis.* Brno: Barrister & Principal.
FOCKE, W. (1926): *Die Lehrmeinungen der Kameralisten über den Handel (1650 – 1750). Inaugural-Dissertation.* Erlangen: Friedrich-Alexanders-Universität.
FORSYTH, CH. F. – WADE, H. W. R. (1994): *Administrative Law.* Oxford: Oxford University.
FREDERICKSON, H. G. (1997): *The Spirit of Public Administration.* San Francisco: Jossey Bass.
GAEBLER, T. – OSBORNE, D. (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.
GAŠPAR, M. (1973): *Československé správne právo.* Bratislava: Obzor.
GOLEMBIEWSKI, R. T. (1967): *Men, Management, and Morality.* New York: McGraw Hill.
GOLEMBIEWSKI, R. T. (1972): *Renewing Organizations.* Ithaca: Peacock.
GOODNOW, F. (1900): *Policy and Administration.* New York: Macmillan.
GOULDNER, A. W. (1954): *Patterns of Industrial Bureaucracy.* Glencoe: Free Press.
GOULDNER, A. W. (1955): *Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy.* In: American Political Science Review, roč. 49, č. 6, s. 496 – 507.
GREEN, E. J. – REDMOND, G. H. (1957): *Comments on a General Theory of Administration.* In: Administrative Science Quarterly, roč. 2, č. 2, s. 235 – 243.
GULICK, L. H. – URWICK, L. (eds.) (1937): *Papers on the Science of Administration.* New York: Columbia University.
HAGENA, W. (1910): *Die Ansichten der deutschen Kameralisten des 18. Jahrhunderts über das Versicherungswesen. Inaugural-Dissertation.* Erlangen: Friedrich-Alexanders-Universität.
HANUDEĽOVÁ, K. (2008): *Dwight Waldo a jeho prínos pre rozvoj teórie verejnej správy.* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 9, č. 1 – 2, s. 90 – 102.
HEIECK, L. (1967): *Staat, Gesellschaft, Wirtschaft. Quellentexte zur politischen Bildung aus Max Weber gesammelten Schriften.* Heidelberg: Quelle & Meyer.
HENDRYCH, D. (2003): *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI Publishing.
HERZBERG, F. I. (1966): *Work and the Nature of Man.* Cleveland: World Publishing.
HERZBERG, F. I. (1968): *One More Time: How Do You Motivate Employees?* In: Harvard Business Review, roč. 46, č. 1, s. 53 – 62.
HESSE, J. J. (1982): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Sonderheft Nr. 18.* Opladen: PVS.
HOETZEL, J. (1937): *Československé správní právo: část všeobecná.* Praha: Melantrich.
HŐGYE, M. (2002): *Theoretical Approaches to Public Budgeting.* In: Hőgye, M. (ed.): Local Government Budgeting. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1 – 15.

HOMANS, G. C. (1950): *The Human Group.* New York: Harcourt.
HOOD, CH. H. (1994): *Explaining Economic Policy Reversals.* Buckingham: Open University Press.
HULL, R. – PETER, L. J. (1969): *The Peter Principle.* New York: William Brown.
JASTROW, D. (1924): Kommunalwissenschaft. In: Brix, J. – Lindemann, H. – Most, O. – Preuss, H. – Südekum, A. (eds.): Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. 3. Band. Kommunalpolitik der politischen Parteien – Staatsgeschäfte in den Gemeinden. Jena: Verlag von G. Fischer, s. 112 – 113.
CHAPMAN, R. A. (2003): *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí.* In: Chapman, R. A. (ed.): Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 247 – 262.
KANIGEL, R. (1999): *One of the Best Way: Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency.* New York: Penguin Books.
KELLER, J. (1996): *Byrokracie.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 140 – 141.
KELLER, J. (1997): *Sociologie byrokracie a organizace.* Praha: Sociologické nakladatelství.
KERAUDREN, P. – MIERLO, H. VAN (1997): *Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie.* In: Coombes, D. – Verheijen, T. (eds.): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava: NISPAcee, s. 29 – 47.
KLITGAARD, R. (1999): *Combatting Corruption and Promoting Ethics in the Public Service.* In: Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. New York: United Nations, s. 100 - 110.
KOLEKTÍV (1969): *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.* Berlin: Duncker & Humblot.
KRSKOVÁ, A. (2003): *Dějiny evropského politického a právního myšlení. Kapitoly z dějin.* Praha: Eurolex Bohemia.
KUDRYCKA, B. (2001): *Ethics and Politico-Administrative Relations.* In: Verheijen, T. (ed.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 389 – 409.
KÜHNEL, G. (1934): *Elemente der Verwaltungslehre nach juristischen und soziologischen Gesichtspunkte.* Wien: Deuticke.
LANE, J.-E. (1993): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches.* London: Sage Publications.
LASSWELL, H. D. (1958): *Politics: Who Gets What, When, How.* New York: Meridian Books.
LEOŃSKI, Z. (1977): *Nauka administracji.* Warszawa: PWN.
LIKERT, J. G. – LIKERT, R. (1976): *New Ways of Managing Conflict.* New York: McGraw-Hill.
LIKERT, R. (1961): *New Patterns of Management.* New York: McGraw-Hill.
LIKERT, R. (1967): *The Human Organization.* New York: McGraw-Hill.
LISÝ, J. A KOLEKTÍV (1999): *Dejiny ekonomických teórií. Vývoj ekonomickej vedy.* Bratislava: Vydavateľstvo ELITA.
LITCHFIELD, E. H. (1956): *Notes on a General Theory of Administration.* In: Administrative Science Quarterly, roč. 1, č. 1, s. 3 – 29.
LOWI, T. (1972): *Four Systems of Policy, Politics, and Choice.* In: Public Administration Review, roč. 11, s. 298 – 310.
LUKES, S. (1974): *Power: A Radical View.* London: Macmillan.
MAGUIRE, M. (1998): *Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice.* In: Hondeghem, A. (ed.): Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press, s. 23 – 34.
MAIER, H. (1966): *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland. Politica: Abhandlungen und Texte zur politischen Wissenschaft. Band 13.* Neuwied a. R.: Hermann Luchterhand Verlag.
MACHIAVELLI, N. (2007): *Úvahy o vládnutí a vojenství.* Praha: Argo.

MALÍKOVÁ, Ľ. (2001): *Verejná politika – výzva pre slovenskú politológiu.* In: Horná, D. – Malíková, Ľ. (eds.): Demokracia a právny štát v kontexte rozvoja politickej vedy. Bratislava: Univerzita Komenského & Slovenské združenie pre politické vedy & Nadácia Friedricha Eberta, s. 113 – 119.
MALÍKOVÁ, Ľ. (2003): *Verejná politika. Aktéri a procesy.* Bratislava: Univerzita Komenského.
MALÍKOVÁ, Ľ. (2008): *How Public Policy Was Institutionalised as an Academic Discipline in Slovakia.* In: Central European Journal of Public Policy, roč. 2, č. 1, s. 74 – 81.
MALÍKOVÁ, Ľ. – STAROŇOVÁ, K. (2001): *Politico-Administrative Relations: The Case of Slovakia.* In: Verheijen, T. (ed.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 268 – 294.
MALÍKOVÁ, Ľ. – STAROŇOVÁ, K. (2005): *Politico-Administrative Relations Under Coalition Politics in Slovakia.* In: Peters, B. G. – Vass, L. – Verheijen, T. (eds.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 178 – 203.
MARCH, J. G. – OLSEN, J. P. (1995): *Democratic Governance.* New York: The Free Press.
MARCH, J. G. – SIMON, H. A. (1958): *Organizations.* New York: John Wiley.
MARINI, F. (ed.) (1971): *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective.* San Francisco: Chandler.
MASLOW, A. H. (1943): *A Theory of Human Motivation.* In: Psychological Review, roč. 50, č. 3, s. 370 – 396.
MASLOW, A. H. (1987): *Motivation and Personality.* New York: Harper & Row.
MÁŠA, M. (1985): *Socialistická správní věda.* Brno: UJEP.
MAYO, E. (1945): *The Social Problems of an Industrial Civilization.* Boston: Harvard University Press.
MAYO, E. (1947): *The Political Problems of an Industrial Civilization.* Boston: Harvard University Press.
MCGREGOR, D. (1960): *The Human Side of Enterprise.* New York: McGraw-Hill.
MERTON, R. K. (1940): *Bureaucratic Structure and Personality.* In: Social Forces, roč. 17, č. 6, s. 560 – 568.
MERTON, R. K. (1968): *Social Theory and Social Structure.* New York: Collier Macmillan.
MEYER, M. W. (1972): *Bureaucratic Structure and Authority.* New York: Harper & Row.
MILL, J. S. (1958): *Considerations on Representative Government.* In: Shields, C. V. (ed.): John Stuart Mill: Considerations on Representative Government. New York: Liberal Arts Press.
MINTZBERG, H. (1973): *The Nature of Managerial Work.* New York: Harper & Row.
MONTESQUIEU, CH. (2003): *O duchu zákonů.* Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk.
NEMEC, J. (2001): *Po desiatich rokoch transformácie.* In: Ekonomický časopis, roč. 49, č. 4, s. 587 – 629.
NEMEC, J. (2002): *Budgeting and Financial Management: Methods and Techniques in CEE Countries.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava: NISPAcee, s. 283 – 336.
NEMEC, J. – VERHEIJEN, T. (2000): *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries.* Bratislava: NISPAcee.
NEMEC, J. – WRIGHT, G. (2003): *Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy.* Praha: Ekopress.
NEUBAUER, Z. (2006): *Státověda a teorie politiky.* Praha: Sociologické nakladatelství.
NIELSEN, A. (1966): *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert.* Frankfurt a. M.: Verlag Sauer & Auvermann.
OAKLAND, J. S. – PORTER, L. J. (1994): *Cases in Total Quality Management.* London: Butterworth-Heinemann.
OCHRANA, F. (2003): *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů.* Praha: Ekopress.
OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge: Harvard University Press.
OSTERLOH, K.-H. (1970): *Joseph von Sonnenfels und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus. Eine Studie zum Zusammenhang von Kameralwissenschaft und Verwaltungspraxis. Historische Studien. Heft 409.*

PARKINSON, C. N. (1986): *Parkinson's Law.* New York: Penguin Books.
PARSONS, T. (1960): *Structure and Process in Modern Society.* New York: Free Press.
PETERS, B. G. (1981): *The Problem of Bureaucratic Government.* In: Journal of Politics, roč. 43, č. 2, s. 56 – 82.
PETERS, B. G. (1995): *The Politics of Bureaucracy.* White Plains: Longman Publishers.
PETRUSEK, M. (1996): *Stát právní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1221 – 1222.
PFEIFFER,J. F. VON (1970): *Grundsätze der Universal-Kameral-Wissenschaft oder deren vier wichtigsten Säulen, nämlich der Staats-Regierungskunst, der Polizeiwissenschaft, der allgemeinen Staatsökonomie und der Finanzwissenschaft.* Aalen: Scientia.
POLLITT, CH. (1993): *Managerialism and the Public Services.* Oxford: Blackwell.
POMAHAČ, R. (1999): *Průvodce veřejnou správou.* Praha: ISV nakladatelství.
POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck.
POTŮČEK, M. (2003): *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe. Theories, Methods, Practices. Bratislava: NISPAcee, s. 77 – 102.
PRŮCHA, P. (1998): *Základní pojmy a instituty správního práva.* Brno: MU.
RAADSCHELDERS, J. C. N. (1998): *Handbook of Administrative History.* New Brunswick: Transaction Books.
RAADSCHELDERS, J. C. N. (1999): *A Coherent Framework for the Study of Public Administration.* In: Journal of Public Administration Research and Theory, roč. 9, č. 2, s. 281 – 303.
RAADSCHELDERS, J. C. N. (2003): *Government: A Public Administration Perspective.* Armonk: M. E. Sharpe.
REICH, R. B. (1990): *Public Management in a Democratic Society.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
RHODES, R. A. W. (1996): *The New Governance: Governing without Government.* In: Political Studies, roč. 44, č. 4, s. 652 – 667.
ROBEY, D. (1991): *Designing Organizations.* Boston: IRWIN.
ROSENBLOOM, D. H. (1998): *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector.* New York: McGraw Hill.
ROUSSEAU, J.-J. (2002): *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva.* Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk.
RUTGERS, M. R. (1997): *Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective.* In: Administration and Society, roč. 29, č. 3, s. 276 – 299.
RUTGERS, M. R. (2003): *Tracing the Idea of Public Administration: Towards a Renaissance of Public Administration?* In: Rutgers, M. R. (ed.): Retracing Public Administration. New York: Elsevier Science, s. 1 – 36.
ŘÍCHOVÁ, B. (2000): *Přehled moderních politologických teorií.* Praha: Portál.
SARTORI, G. (1993): *Teória demokracie.* Bratislava: Archa.
SELZNICK, P. (1943): *An Approach to a Theory of Bureaucracy.* In: Administrative Science Review, roč. 8, č. 1, s. 47 – 54.
SELZNICK, P. (1948): *Foundations of the Theory of Organizations.* In: Administrative Science Review, roč. 13, č. 1, č. 25 – 35.
SCHULZE, R. (1982): *Policey und Gesetzgebungslehre im 18. Jahrhundert.* Berlin: Duncker & Humblot.
SCHUMPETER, J. A. (2004): *Kapitalismus, socialismus a demokracie.* Brno: CDK.
SCHUPPERT, G. F. (2000): *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
SCHWARZE, J. (1992): *European Administrative Law.* London: Sweet & Maxwell.
SCHWARZE, J. (ed.) (1996): *Administrative Law under European Influence.* London: Sweet & Maxwell.
SIMON, H. A. (1976): *Administrative Behavior.* New York: Free Press.

SIMON, H. A. (1977): *The New Science of Management Decision.* Upper Saddle River: Prentice-Hall.
SKULOVÁ, S. A KOLEKTÍV (1998): *Základy správní vědy.* Brno: Masarykova univerzita.
SOMMER, L. (1967): *Die österreichischen Kameralisten in dogmengeschichtlicher Darstellung. I. und II. Teil.* Aalen: Scientia Verlag.
STAROŚCIAK, J. (1971): *Zarys nauki administracji.* Warszawa: PWN.
SWIANIEWICZ, P. (ed.) (2001): Public Perception of Local Governments. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative OSI.
ŠKULTÉTY, P. (1995): *Verejná správa a správne právo.* Bratislava: Univerzita Komenského.
ŠKULTÉTY, P. (1999): *Základy miestnej správy.* Bratislava: Univerzita Komenského.
ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.
TAYLOR, F. W. (1911): *The Principles of Scientific Management.* New York: Harper & Row.
TAYLOR, F. W. (1947): *Scientific Management.* New York: Harper & Row.
THOMPSON, J. D. (1956): *On Building an Administrative Science.* In: Administrative Science Quarterly, roč. 1, č. 1, s. 102 – 111.
TOCQUEVILLE, A. DE (2003): *Starý režim a revoluce.* Praha: Academia.
TOCQUEVILLE, A. DE (2006): *O demokracii v Amerike. I. a II. zväzok.* Bratislava: Kalligram.
TROITZSCH, U. (1966): *Ansätze technologischen Denkens bei den Kameralisten des 17. und 18. Jahrhunderts.* Berlin: Duncker & Humblot.
TULLOCK, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy.* Washington: Public Affairs Press.
URWICK, L. (1947): *The Elements of Administration.* Marshfield: Pitman Publishing.
URWICK, L. (1952): *Notes on the Theory of Organization.* New York: American Management Association.
VROOM, V. H. (1964): *Work and Motivation.* New York: John Wiley.
WADE, H. W. R. (1982): *Administrative Law.* Oxford: Clarendon Press.
WALDO, D. (1948): *The Administrative State.* New York: Ronald.
WALDO, D. (1955): *The Study of Public Administration.* New York: Doubleday.
WALDO, D. (1975): *Education for Public Administration in the Seventies.* In: Mosher, F. C. (ed.): American Public Administration: Past, Present, Future. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
WEBER, M. (1925a): *Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet von G. Albrecht, et al. 1. Halbband.* Tübingen: J. C. B. Mohr.
WEBER, M. (1925b): *Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet von G. Albrecht, et al. 2. Halbband.* Tübingen: J. C. B. Mohr.
WEBER, M. (1976): *Wirschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage mit Textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann. 2. Halbband.* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
WILLOUGHBY, W. F. (1928): *Principles of Public Administration.* Baltimore: John Hopkins University Press.
WILSON, T. W. (1987): *The Study of Administration.* In: Hyde, A. C. – Shafritz, J. M. (eds.): Classics of Public Administration. Chicago: Dorsey Press, s. 10 – 25.
WRIGHT, G. (2002): *Úvod do managementu veřejné správy.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 74.
ZIELENZIGER, K. (1913): *Die alten deutschen Kameralisten. Ein Beitrag zur Geschichte der Nationalökonomie und zum Problem des Merkantilismus.* Jena: Gustav Fischer.

III. kapitola

Dichotómia: verejné a súkromné

Rozlišovanie medzi verejným a súkromným, respektíve medzi verejnou a súkromnou sférou je pre štúdium verejnej správy východiskovou témou. Tejto téme sa venovali učenci a myslitelia už v minulosti, no stále predstavuje rovnako aktuálnu problematiku, ktorá podlieha, ako uvádzajú M. Passerin d'Entrèves a U. Vogel (2000), dynamike a turbulenciám. Nimi vyvolané zmeny spôsobovali a neustále spôsobujú existenciu takých prvkov, ktoré tieto dve sféry od seba odlišujú, i tých prvkov, ktoré sú typické pre obe spomínané sféry.

Odborná literatúra venovaná problematike teórie verejnej správy sa podľa U. Pescha (2003) jednoznačne zaoberá „vnútorným svetom" verejnej správy, teda organizačnými štruktúrami a aktivitami úradníkov pri rozhodovaní a implementovaní týchto rozhodnutí do života. Čo však v tejto literatúre chýba, je oblasť „vonkajšieho sveta", ktorá predstavuje objekt verejnej správy, a do ktorej patria aj rôzne prejavy súkromnej povahy. Teória verejnej správy sa teda týka takmer výlučne vzťahov úradníkov k právu, prípadne vzťahov medzi politikmi a úradníkmi. Platí však, že ak sa chce niekto oboznámiť s problematikou verejnej správy a porozumieť jej podstate, potom sa musí nutne venovať aj vzťahom, ktoré sa nachádzajú mimo bezprostredných hraníc verejnej správy. Prirodzene, vzhľadom na rozsiahlosť problematiky dichotómie verejného a súkromného, respektíve verejnej a súkromnej sféry, nemožno túto kapitolu chápať ako úplný obraz vzťahu verejnej a súkromnej sféry.

Verejnosť a súkromie

Súčasné ponímanie verejného a súkromného vychádza z bohatých historických tradícií, ktoré sú obohatené o nové, často komplexnejšie prístupy. Vzhľadom na to, že ide o ťažko operacionalizovateľné pojmy, je podľa J. Turowského (1994) naozaj ťažké determinovať ich empirický význam i sémantický kontext. Obdobne i H. P. Bahrdt zdôrazňuje, že súkromné a verejné predstavujú určitné sféry života a zároveň typy aktivít jednotlivcov, pričom ich hranice je ťažké presne definovať, alebo vysvetliť, pretože sa menia v čase i priestore (Bahrdt, H. P. In: Turowski, J., 1994). Prelomovým obdobím pri vnímaní verejného a súkromného sa stalo podľa J. Linharta (1996) obdobie 17. – 19. storočia. Súviselo to jednak s celkovým spoločensko-politickým vývojom (tvorba prvých písaných ústav, definovanie základných ľudských práv a slobôd, začiatky vzniku politických strán, rozširovanie volebného práva a podobne) a jednak so zvýšenou participáciou občanov na verejnom živote. Kým v 17. a 18. storočí sa za verejnosť považovali najmä intelektuáli, ktorí vystupovali verejne z titulu svojej spoločenskej roly a vzdelania, v neskoršom období (najmä v druhej polovici 19. storočia, kedy došlo k rastu masovej vzdelanosti) sa začali do verejnosti zahŕňať všetky vrstvy spoločnosti, pretože existuje vždy niekoľko základných problémov, ktoré zaujímajú celú (alebo aspoň takmer celú) populáciu. V súčasnosti je každý jedinec považovaný za súčasť verejnosti a to aj v tom prípade, keď sa k rôznym problémom priamo nevyslovuje, neangažuje sa v tlači, ani na politických zhromaždeniach či voľbách. Pre zaradenie do verejnosti stačí, ak prí-

slušnej osobe patrí právo vyjadrovať sa k verejne preberaným problémom, čím sa vlastne napĺňa **princíp potenciality**.

V bežnom slova zmysle si pod **verejnosťou** predstavujeme časť spoločnosti spojenú do určitého celku, ktorá je odlišná od vlády a má právo kontroly moci a jej riadiacich štruktúr (Linhart, J., 1996, 1382). Existujú prístupy, ktoré definujú verejnosť ako určitú sociálnu vrstvu. Aj preto by sme mohli povedať, že **verejnosť ako celok** je tvorená niekoľkými paralelne existujúcimi časťami – takzvanými **dielčími** či **špecifickými verejnosťami** (napríklad podnikateľská verejnosť, úradnícka verejnosť, spotrebiteľská verejnosť a podobne). Tu je potrebné zdôrazniť, že žiadna verejnosť nie je homogénnym celkom, pretože v rámci nej pôsobia aktívne alebo pasívne rôzne menšie celky, ktoré sa od seba navzájom odlišujú tým, že zastupujú alebo môžu zastupovať rôzne ideové prúdy.

Podobný, no predsa trochu odlišný pohľad na pojem verejnosť ponúka Ch. Taylor (1994), ktorý sa jej venuje v súvislosti s problematikou liberálnej politiky. Podľa neho je verejnosť popri trhovom hospodárstve jednou z dvoch hlavných foriem občianskej spoločnosti. Verejnosť vníma ako natoľko dôležitý rys modernej spoločnosti, že jej existenciu je potrebné predstierať aj tam, kde je v skutočnosti úplne potlačená alebo manipulovaná. Pre **tradičnú spoločnosť** bola typická existencia **topického spoločného priestoru**, teda lokálneho priestoru, kde sa členovia spoločnosti stretávali osobne. **Mienka ľudstva** bola nereflektovaná, nesprostredkovaná kritickou diskusiou a navyše pasívne prijímaná od predošlej generácie. Verejnosť v **modernej spoločnosti** vytvára takzvaný **metatopický spoločný priestor**. Tento spája viaceré topické spoločné priestory a svojou povahou ich presahuje. Ide teda o priestor, v ktorom už nedochádza k bezprostredným stretnutiam medzi členmi spoločnosti. **Verejná mienka** v modernej spoločnosti (v porovnaní s mienkou ľudstva, ktorá sa vytvárala v tradičnej spoločnosti) sa dá charakterizovať niekoľkými črtami – ide o produkt reflexie, výsledok diskusie a zároveň aktívne sformulovaný konsenzus. Verejnosť v modernej spoločnosti je podľa Ch. Taylora (1994) teda tým miestom diskusie, ktorej sa potenciálne zúčastňuje každý a v priebehu ktorej si spoločnosť môže vytvoriť názor na tie záležitosti, ktoré vzbudzujú všeobecný záujem.

Iný prístup predstavuje verejnosť ako akési dobre viditeľné miesto, v ktorom sa odohrávajú rozmanité kontakty a spoločné aktivity daného spoločenstva. Ich jadro vždy reprezentuje charakteristická podoba verbálnej komunikácie a dorozumievanie, rozvinuté alebo aspoň naznačené verejné debaty a diskusia, ktorá otvára cestu zodpovedajúcim činnostiam. Najdôležitejšiu z týchto spoločných aktivít stelesňuje oblasť politiky a politického života (Mokrejš, A., 2005, 17). Verejnosť tak v konečnom dôsledku predstavuje priestor v ktorom dochádza k rozdeleniu verejnej moci, jej realizácii i kontrole, a to zo strany všetkých zúčastnených subjektov. Napriek tomu je však verejnosť zvyčajne chápaná ako väčšia skupina ľudí, ktorá je prostredníctvom spoločných akcií zainteresovaná na riešení určitého problému alebo na spoločenskom dianí ako takom.

Súkromie možno stručne definovať ako priestor, ktorý nie je prístupný komukoľvek, ale iba členom určitej skupiny. Najčastejšie býva takouto skupinou domácnosť a to bez ohľadu na to, či v nej osoby žijú v rodinnom zväzku alebo nie (Keller, J., 1996, 1188). V geografickom priestore SR síce platí, že v jednej domácnosti zvyčajne žijú osoby spojené rodinnými zväzkami, no so stúpajúcou mierou sekularizácie a individualizácie sa aj na tomto území možno čoraz častejšie stretnúť s domácnosťami, v ktorých spoločne nažívajú osoby nespojené rodinnými väzbami.

Niektoré radikálne liberálne názory považujú za súkromnú sféru tú sféru, ktorá je alebo ktorá by mohla byť oslobodená od kontroly práva. Takýto názor je ale

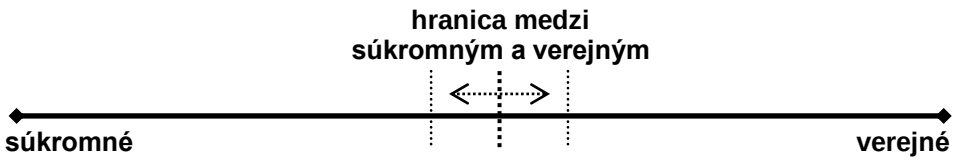
dosť nepresný, hlavne ak si uvedomíme, že pri takomto chápaní by napríklad aj vražda medzi ľuďmi vzájomne s ňou súhlasiacimi bola dovolená (Keller, J., 1996, 1188). Oveľa vhodnejšou (aj keď stále nie úplne presnou) definíciou súkromia je tá, ktorá zdôrazňuje právo jednotlivca rozhodovať, do akej miery bude s ostatnými zdieľať svoje myšlienky, pocity a fakty svojho osobného života.

Ako uvádza A. Heywood (2004), tradičné rozlišovanie medzi verejnou sférou a súkromnou sférou zodpovedá odlišovaniu štátu od občianskej spoločnosti. Štátne inštitúcie možno chápať ako verejné v zmysle organizácie života v politických komunitách a navyše ich financovanie závisí od verejne vyberaných daní. Občianska spoločnosť sa naopak skladá z „malých rôt" (rodina, odbory, kluby, lokálne združenia a tak ďalej) (Burke, E. In: Heywood, A., 2004, 27) a k jej stotožňovaniu so súkromnou sférou dochádza kvôli tomu, že tieto „malé roty" vytvárajú a financujú samotní občania, aby uspokojili vlastné záujmy.

Rozlišovanie medzi verejným a súkromným spája A. Heywood (2004) aj s rozlišovaním oblasti politickej a osobnej. Takéto rozlišovanie sa podľa neho prejavuje v skutočnosti, že politika nezasahuje, respektíve by nemala zasahovať do osobných (súkromných) oblastí. Má teda svoje mantinely, čo možno ukázať aj na príklade správania sa politikov na verejnosti a v súkromí, ktoré máva často diametrálne odlišný charakter.

Vhodnosť stotožňovania politiky a verejnej sféry rozdelila politologickú obec na dva veľké tábory. Kým jedni považujú pozíciu politiky za dôležitú a potrebnú z hľadiska existencie verejnosti – napríklad ***Jean-Jacques Rousseau***, ***John Stuart Mill*** či ***Hannah Arendt***, tak druhý tábor (reprezentovaný predovšetkým liberálnymi teoretikmi) považuje politiku, ako verejnú činnosť, respektíve činnosť štátu za nevhodné zasahovanie do individuálnych slobôd. Podľa liberálov nie je potrebné, aby individuálnu sféru obmedzovali nejaké politické prvky či mechanizmy.

Obrázok č. 9: Flexibilita hranice medzi súkromným a verejným



Verejné a súkromné, či presnejšie hranicu, ktorá oddeľuje verejnú sféru od sféry súkromnej, nie je možné úplne presne vymedziť na akejkoľvek hodnotiacej škále (obrázok č. 9), pretože ide o viacznačné pojmy, aj keď A. Mokrejš (2005) na tomto mieste upozorňuje na to, že z času na čas (a to predovšetkým v súvislosti s dobovými zmenami) dochádza k tendencii hodnotiť tieto dva póly na nejakej škále. Najzávažnejšie komplikácie v tejto súvislosti spôsobujú časopriestorové diferencie. Z priestorového hľadiska je totiž zrejmé, že to, čo sa v súčasnosti v kultúrach stredoeurópskych krajín považuje za verejné a čo za súkromné, je napríklad vo východoázijských krajinách vnímané výrazne odlišne. Analogicky možno takéto diferencie identifikovať aj v prípade historického vývoja. Súčasný pohľad na hranicu medzi verejným a súkromným je diametrálne odlišný od prístupu, ktorý dominoval pri odlišovaní sféry verejnej od sféry súkromnej napríklad v období stredoveku. Niektorí autori pojem verejný spájajú s aktivitami členov určitej spoločnosti, prostredníctvom ktorých participujú na výkone verejnej moci. Vychádzajú pri tom, ako uvádza A. Giddens (2001) z fungovania širších sociálnych skupín (napríklad spoločnosti štátu) a participácie ľudí na aktivitách týchto skupín. Naproti tomu, iní spá-

jajú verejnú sféru so všetkými aktivitami, ktoré nespadajú do oblasti aktivít napojených na život rodiny, domácnosti, komunity, priateľstva či susedstva (Bahrdt, H. P. In: Turowski, J., 1994). Ak ale predsa len niekto chce hodnotiť tieto dve sféry, potom jeho konkrétne posúdenie závisí hlavne od toho, či sa v určitej situácii a príslušnom okamihu dostáva do popredia potreba zverejnenia, objektivity a maximálnej viditeľnosti, alebo do hry vstupuje skôr dôraz na jedinečnosť a neopakovateľnosť, istú intimitu a skrytosť (Mokrejš, A., 2005, 22).

Vec verejná a rola masmédií

S pojmami súkromie a verejnosť (obrázok č. 10) úzko súvisí aj pojem **vec verejná** (pozícia č. 1). Pod týmto pojmom rozumieme zvyčajne určitú tému, ktorá môže byť diskutovaná na verejnosti a nie je určená iba okruhu určitej skupiny ľudí, či špecializovaných odborníkov. Hľadiskom na rozlíšenie vecí verejných od vecí neverejných (teda súkromných) by mohla byť **miera publicity** a s ňou súvisiaca **miera sociálnej kontroly**. Vec, ktorú necharakterizuje vysoká miera publicity, a s ktorou zároveň nie je spojená vysoká miera (aspoň potenciálnej) sociálnej kontroly, nemôže byť považovaná za vec verejnú (pozícia č. 4). V tejto súvislosti je ale otázne, ako vnímať a interpretovať veci, respektíve záležitosti, ktoré síce vysokou mierou sociálnej kontroly nedisponujú, no miera publicity je u nich veľmi vysoká (pozícia č. 2). Typickým príkladom takýchto záležitostí sú rôzne životné excesy populárnych osobností (umelcov či športovcov), ktorých zverejňovanie, prípadne i „vytváranie“ využívajú bulvárne orientované masmédiá na zvýšenie vlastnej popularity i odbytu. Posledná pozícia vzťahu publicity a sociálnej kontroly (pozícia č. 3) zodpovedá otázke či problému, ktorý svojím charakterom vyvoláva potenciálne vysokú mieru sociálnej kontroly, no masmédiá tejto otázke či problému venujú iba veľmi málo priestoru, prípadne sa mu nevenujú vôbec.

Obrázok č. 10: Vzťahy publicity a sociálnej kontroly

		Sociálna kontrola	
		Vysoká	**Nízka**
Publicita	**Vysoká**	1	2
	Nízka	3	4

V súvislosti s politickými záležitosťami a ich kontrolou zo strany verejnosti prostredníctvom masmédií (masovokomunikačných prostriedkov)[22] tu však vystupu-

[22] Jedným z najstarších masovokomunikačných prostriedkov boli tlačené dokumenty, neskôr sa do popredia dostal rozhlas a následne i televízia. Technologický pokrok v oblasti masovej komunikácie v súčasnosti postupuje stále rýchlejšie a do popredia sa čoraz výraz-

je otázka, čo predstavuje kontrolu politickej moci (vec verejnú) a čo už tieto hranice prekračuje (vec súkromnú). Môže tu totiž ísť buď o ohrozenie samotného riadneho vykonávania verejnej moci, alebo aj o útok prekračujúci právo na súkromie a intimitu (Mokrejš, A., 2005, 25). Podľa A. Mokrejša (2005), **masmédiá** potrebujú pre svoje aktivity verejnosť, no zároveň si uvedomujú, že práve verejnosť je jedinou silou, ktorá ich skutočne môže kontrolovať. Preto sa jej, respektíve členom príslušnej spoločnosti, prispôsobujú v čo najväčšom rozsahu, čo sa neraz prejaví ako tendencia zverejňovania všetkého, o čom sa chcú konzumenti (čitatelia, diváci, alebo poslucháči) dozvedieť, a to často i v rozpore so želaniami ba dokonca i právami tých, ktorých sa dané informácie osobne dotýkajú. Na jednej strane tak masmediá vytvárajú rozľahlý priestor pre manipuláciu s verejnou mienkou, pre demagógiu a duchovný úpadok celej spoločnosti, na strane druhej ale predstavujú silu, ktorá môže pozitívne ovplyvňovať duchovnú produkciu príslušnej spoločnosti a v konečnom dôsledku aj podporovať jej duchovný život. Pokiaľ ide o možnosť manipulácie s verejnou mienkou zo strany masmédií, je dôležité si uvedomiť paralelu politiky a masmédií. L. R. Jacobs a R. Y. Shapiro (1989) v tejto súvislosti konštatujú, že verejná mienka je zvyčajne tým prvkom, ktorý výrazným spôsobom ovplyvňuje politické výstupy. Na strane druhej, ako zdôrazňuje T. Skocpol (1994), politici sú zvyčajne veľmi senzitívni voči verejnej mienke, a to aj napriek tomu, že nie všetky ich aktivity zodpovedajú tejto verejnej mienke.

Verejný záujem *versus* súkromný záujem

Ak ako vec verejnú označíme tie javy, či procesy, ktoré majú vysokú mieru publicity i sociálnej kontroly, môžeme sa dostať k dileme, či verejná vec súvisí s **väčšinovými záujmami**. Tu je potrebné uvedomiť si, že väčšinový záujem nemôžeme automaticky spájať so **záujmom verejným**. Podľa **teórie tyranie väčšiny**, ktorú rozpracovali ***Alexis de Tocqueville*** a ***John Stuart Mill***, majú totiž väčšiny sklon utláčať, alebo priamo tyranizovať menšiny tým, že väčšina sa snaží držať v rukách rozhodovanie bez toho, aby presvedčila spoločnosť akceptovať a uznávať tento stav. Podľa týchto autorov môže ľud túžiť po utlačovaní niektorej zo svojich častí a preto je nevyhnutné potláčať túto jeho túžbu tak, ako každý iný pokus o zneužitie moci. Táto kritika základného princípu demokracie teda naznačuje, že otázka vzťahu verejného a súkromného, či otázka toho, čo môžeme považovať za verejnú vec a čo je vecou neverejnou, nie je v žiadnom prípade jednoduchá.

V súvislosti s rozlišovaním verejnej a súkromnej sféry sa do popredia dostáva aj otázka verejného a súrkomného záujmu. Podľa J. Kellera (2007) došlo k výraznej diferenciácii medzi verejnými a súkromnými záujmami v období fungovania absolutistických štátov. Jednotlivci, ktorí boli zbavení akejkoľvek možnosti zasahovať do verejných záležitostí, sa totiž začali sústrediť výlučne na záležitosti, ktoré sa ich bytostne dotýkali. Zatiaľ, čo moc štátu bola absolútna z hľadiska pohltenia verejných záležitostí, jednotlivci boli absolútni vo svojom individualizme a to predovšetkým tým, ako veľmi sa sústredili na svoje súkromie. V takomto zmysle potom možno konštatovať, že absolútny individualizmus sa stal doplnkom a sprievodným javom absolutistického štátu. Ako uvádza J. Turowski (1994), **súk-**

---

nejšie dostávajú informačné technológie spojené so zavádzaním a šírením výpočtovej techniky (teda s takzvanou „komputerizáciou“). Preto dnes medzi najdôležitejšie masovokomunikačné prostriedky zaraďujeme (popri tlači, rozhlase a televízii) aj internet.

romný záujem je spojený s produktmi, aktivitami alebo cieľmi, ktoré sleduje jednotlivec pre vlastný profit. Naproti tomu verejný záujem znamená všeobecný prospech, ktorý je vytváraný a využívaný všetkými, alebo väčšinou členov príslušnej spoločnosti (toto konštatovanie ale naplatí absolútne). Z hľadiska tvorby politiky možno verejný záujem popísať ako súhrn aktivít, ktoré sú nevyhnutné pre bezpečnosť štátu a blahobyt spoločnosti tohto štátu, napríklad národná obrana, policajná ochrana, vzdelávanie, verejné zdravotníctvo, starostlivosť o odpady (Herling, P. In: Turowski, J., 1994) a podobne.

V súvislosti so sledovaním verejného záujmu zo strany jednotlivcov sa objavila aj koncepcia ***Homo politicus*** (človek politický). Ako prvý tento pojem použil ***Anthony Downs*** koncom 50. rokov 20. storočia vo svojej práci *Ekonomická teória demokracie* (*An Economic Theory of Democracy*). Chápal pod ním človeka, ktorý koná racionálne z úžitkového hľadiska. Znamená to teda, že ho považoval za schopného rozhodovať sa správne (napríklad pri volebnom akte) z hľadiska svojho úžitku. Tým ho však, ako zdôraznil G. Kirchgässner (1991), stotožnil s pojmom ***Homo oeconomicus*** (človek ekonomický)[23]. V súčasnosti sa táto koncepcia vníma inak a väčšina autorov ju spája s problematikou orientácie jednotlivca na verejný záujem. Napríklad podľa K. Nyborga (2000) predstavuje *Homo politicus* človeka, ktorý zvažuje, čo je najlepšie pre spoločnosť. K takémuto chápaniu sa pripájajú aj M. Faber, T. Petersen a J. Schiller (2001), no zároveň pridávajú aj pohľad M. Sagoffa (1988), podľa ktorého sa *Homo politicus* zaoberá nielen verejným záujmom, ale aj tým, čo je dobré pre spoločnosť ako takú i pre jej jednotlivé súčasti. Ako ďalej konštatujú M. Faber, T. Petersen a J. Schiller (2001), jednotlivec, ktorý zodpovedá modelu *Homo politicus*:

- chce by úspešný vo svojom úsilí o všeobecné dobro – v tomto prípade možno rozdeliť jeho úsilie do troch krokov: interiorizuje všeobecné dobro ako svoj cieľ; vypracúva adekvátne návrhy, prostredníctvom ktorých chce dosiahnuť toto všeobecné dobro; nevyhnutne potrebuje statočnosť a odvahu na to, aby vydržal obhajovať svoje idey, ako aj znášať prípadné riziko neúspechu;
- vo svojich aktivitách nevyhnutne reflektuje verejné politické úvahy a rozhodovanie, z čoho vyplýva, že buď pracuje priamo v niektorej z verejných inštitúcií, alebo pôsobí v „politickej byrokracii“, v rámci ktorej je zaangažovaný do procesu uvažovania a rozhodovania;
- je charakterizovaný určitými schopnosťami (podľa tradície politickej filozofie nazývanými aj *virtù*), ktoré sú zároveň nevyhnutným predpokladmi pre dosiahnutie jeho cieľov (je teda schopný správne, presne a úplne zistiť všetky okolnosti každého jednotlivého prípadu, ako aj pohľad iných na daný prípad, aby dokázal pochopiť ich záujmy a následne bol schopný dosiahnuť názorovú zhodu a v konečnom dôsledku i podporu pre svoje aktivity).

Vychádzajúc z tvrdenia J. Turowskeho (1994) možno konštatovať, že moderná spoločnosť je charakterizovaná nielen nejasnými hranicami medzi verejným a súkromným, ale aj rôznymi deformáciami v oboch týchto sférach. Pre verejnú

[23] Podľa J. Večerníka (1996) predstavuje *Homo oeconomicus* abstraktný model ekonomického chovania postaveného na absolutizácii osobného záujmu, ako základného psychologického faktora. Z filozofického hľadiska zodpovedá tento model ideám hédonizmu a utilitarizmu, pretože *Homo oeconomicus* sa snaží o racionálne vynakladanie prostriedkov smerujúce k maximalizácii jeho úžitkov, pričom ho nezaujíma ani minulosť, ani budúcnosť – žije iba pre prítomnosť. Od záujmov ostatných členov spoločnosti sa dištancuje a rozhoduje sa takmer výlučne samostatne.

sféru je typické, že jednotlivci sú vylučovaní z participácie na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa vecí verejných (Habermas, J. In: Turowski, J., 1994). Navyše, ak už aj podľa J. Turowskeho (1994) k participácii dôjde, táto má zväčša iný charakter, než by to bolo vhodné a to najmä v súvislosti s nedostatočnou mierou participácie, uprednostňovaním formálnej participácie pred reálnou, nedostatočnou participáciou pri skutočne dôležitých záležitostiach a to na všetkých politických úrovniach, pasivitou a podriadenosťou voči manipulácii zo strany rozhodovacích subjektov (teda subjektov, ktoré majú podiel na verejnej moci)[24]. Navyše, ako dodáva P. P. Craig (1983) je nepochybné, že snaha o reprezentáciu všetkých záujmov, ako nevyhnutnej časti prirodzenej spravodlivosti, by viedla ku komplikáciam v rámci rozhodovania, čo implicitne vylučuje mnohých jednotlivcov z procesu tvorby politiky. Deformácia súkromnej sféry sa prejavuje v tom, že aj keď ide o arénu určenú pre sebavyjadrenie a autonómne správanie, vzhľadom na vplyv masmédií dochádza aj v tejto sfére ku konformistickým tendenciám a vonkajšiemu ovplyvňovaniu. V tomto zmysle súkromný život „vyžaduje“ nielen sociálnu kontrolu, ale dostáva sa pod kontrolu kultúrnych a socio-ekonomických systémov, čo v konečnom dôsledku spôsobuje nadvládu spoločnosti nad jednotlivcom (Marcuse, H. In: Turowski, J., 1994).

Verejné právo a súkromné právo

Rozlišovanie verejnej a súkromnej sféry v rámci práva sa dotýka najmä rozdelenia práva na verejné a súkromné. Začiatky rozlišovania práva na dve rovnocenné časti (teda na verejné a súkromné) sa objavili už v **starovekom Ríme**. ***Marcus Cicero*** pod **verejným právom** rozumel hlavne právo, ktoré vychádza od štátu alebo ním bolo uznané, a ktoré zaväzuje všetkých príslušníkov spoločnosti. Obdobne pristúpil k tejto problematike aj ***Domitius Ulpianus***, ktorého známy výrok znie: *Ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem.*, čo možno interpretovať tak, že zatiaľ čo verejné právo sa vzťahuje na rímsky štát, súkromné právo sa týka úžitku jednotlivcov. Miesto verejného práva videl najmä v sakrálnych veciach, v kňazských veciach a v magistrátoch, pričom v danom období sa za odvetvia verejného práva v rímskom právnom poriadku považovali najmä ústavné právo, administratívne právo a trestné právo.

Pojem súkromného práva bol v rámci rímskeho právneho poriadku oveľa zložitejší. ***Domitius Ulpianus*** zdôrazňoval, že **súkromné právo** chráni záujmy jednotlivcov a je prospešné súkromným osobám. V danom období sa členilo na civilné právo, úradnícke právo, prirodzené právo a cudzinecké právo. Významný rímsky právnik vtedajšej doby, ***Aemilius Papinianus***, k tomu poznamenal, že pravidlá verejného práva nemôžu byť menené, ale pravidlá súkromného práva môžu byť zmenené dohodou zainteresovaných osôb.

Vzhľadom na fakt, že naša legislatívna tradícia vychádza z **rímskeho práva**, aj v SR môžeme rozlíšiť odvetvia verejného práva a odvetvia súkromného práva. Na tomto mieste je nevyhnutné spomenúť, že právny poriadok nedáva priamo odpoveď na otázku, čo je právom súkromným a čo právom verejným. Podľa J. Ho-

[24] K diferencovaným formám participácie a problémom spojeným s participáciu je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: D. B. Cleara a M. Kraft (1991); M. Dear (1992); D. Klimovský (2007, 2008a, 2008b); W. A. Rosenbaum (1976); E. Vigoda (2002) či D. Wilson (1999).

etzela je potrebné, aby si túto otázku spoločne vyriešili právna teória i prax (Hoetzl, J. In: Nikodým, D., 2005, 212).

Tabuľka č. 1: Základné rozdiely medzi odvetviami súkromného a verejného práva

Komparačné kritériá	Odvetvia	
	súkromného práva	**verejného práva**
Pozícia subjektov	rovnocenné postavenie	subordinácia
Formulácia noriem	permisívne normy	prikazujúce/zakazujúce normy
Spôsob realizácie práv	slobodná vôľa účastníkov	úradná povinnosť

Vo všeobecnosti sa dajú vymedziť tri základné rozdiely medzi odvetviami súkromného a verejného práva (tabuľka č. 1). Kým v súkromnom práve sa uplatňuje princíp rovnosti (rovnocennosti), vo verejnom práve je prioritný princíp subordinácie (podriadenosti). Napríklad vo sfére rodinného práva platí, že manželia sú v rovnocennom postavení, z čoho vyplýva, že jeden druhému nie je z hľadiska práva nadriadený (respektíve podriadený). Opakom je pozícia, kedy na jednej strane vystupuje nejaký správny orgán, napríklad stavebný úrad, a na druhej strane stavebník. Stavebník sa počas stavebného konania musí podriadiť pokynom stavebného úradu, lebo ak nie, hrozili by mu rôzne sankcie. Normy súkromného práva sú zväčša formulované ako dovolenie (permisívne normy), pričom ich adresáti zvyčajne môžu upravovať vzájomné práva a povinnosti. Príkladom je uzatváranie zmlúv, ktoré sú všeobecne upravené normami občianskeho práva. Tieto stanovujú iba všeobecný rámec takýchto zmlúv a dovoľujú, aby si účastníci príslušného vzťahu upravili vzájomné práva či povinnosti podľa vlastných potrieb alebo požiadaviek. Normy verejného práva sú skôr príkazmi či zákazmi. Typickým príkladom sú normy určujúce pravidlá dopravy na verejných komunikáciách (napríklad zákaz vjazdu, zákaz zastavenia, príkaz prednosti v jazde či prikázaný smer v jazde). Rozdiel možno nájsť aj v spôsobe realizácie zákonom garantovaných práv subjektov. Ak je potrebné vynútiť nesplnené právne povinnosti v odvetviach verejného práva, príslušné orgány zasahujú často z úradnej povinnosti (*ex officio*, respektíve *ex offo*). Ak majú napríklad orgány pôsobiace vo sfére potravinárskej kontroly podozrenia týkajúce sa konania subjektu spadajúceho do ich pôsobnosti, ktoré môže ohroziť zdravie populácie, obligatórne zasiahnu z vlastnej (úradnej) iniciatívy. Spory vo sfére súkromného práva sa riešia z iniciatívy zainteresovaných subjektov. Príkladom je problém susedského spolunažívania – ak jeden z nich spaľuje na svojom dvore trávu a lístie, pričom dym vďaka poveternostným podmienkam smeruje na pozemok druhého suseda, je iba na rozhodnutí tohto druhého suseda, či sa proti tomu ohradí alebo nie (ak áno, príslušné orgány zasiahnu a navodí sa nový právny stav, ak nie, nič sa z hľadiska práva neudeje). Prirodzene, vo všeobecnosti toto členenie platí, ale vždy sa nájdu skutočnosti, ktoré ho relativizujú.

Verejná správa a súkromná správa

Administratíva (**správa**) je oblasťou, v ktorej možno nájsť niekoľko čiastkových hľadísk, ktoré umožňujú odlíšiť jej verejný a súkromný charakter (tabuľka č. 2).

Z hľadiska realizátorov správy je možné rozdeliť subjekty na verejnoprávne a súkromnoprávne. Kým **verejnoprávne subjekty** realizujú verejnú správu, **súkromnoprávne subjekty** spravujú súkromné záležitosti. Vo výnimočných prípadoch môžu kompetentné orgány verejnoprávnych subjektov poveriť výkonom určitej časti

verejnej správy aj súkromnoprávne subjekty. V tomto prípade je ale nevyhnutné, aby takáto delegácia prebehla v rámci platnej legislatívy.

Podľa presadzovaných záujmov môžeme konštatovať, že kým verejná správa je realizovaná v záujme verejnom, pre súkromnú správu je rozhodujúci súkromný záujem. Často sa stáva, že vyriešenie určitého sporu závisí od odpovede na otázku, aký záujem sa zohľadňoval v danom prípade. Odpoveď na túto otázku sa môže odlišovať od prípadu k prípadu a to na základe ich individuálnych podmienok.

Tabuľka č. 2: Rozdiely medzi správou súkromného a verejného charakteru

Komparačné kritériá	**Správa (administratíva)**	
	Súkromná	**Verejná**
Realizátori (správcovia)	súkromnoprávne subjekty	verejnoprávne subjekty
Presadzovaný záujem	súkromný (záujem jednotlivca)	verejný (záujem politickej komunity)
Právne (legislatívne) limity	všetko, čo právne predpisy nezakazujú	iba to, čo právne predpisy prikazujú
Pozícia subjektov	rovnocennosť	nadriadenosť / podriadenosť
Základná hodnota (cieľ)	zisk či iný profit	iné hodnoty (nie zisk)

Z hľadiska právnych medzí vyplýva, že verejná správa i súkromná správa sa realizujú len v rámci platnej legislatívy. No, kým verejnoprávne subjekty konajú len to, čo im právne predpisy prikazujú, súkromnoprávne subjekty môžu vykonávať všetko, čo im právne predpisy nezakazujú. Z toho vyplýva, že súkromná správa je vykonávaná ako prejav vôle súkromnoprávneho subjektu, teda ako jeho právo. Naopak, verejná správa sa realizuje ako platnou legislatívou uložená povinnosť.

Pri uplatnení hľadiska mocenského postavenia môžeme povedať, že verejnoprávne subjekty (ako spravujúce subjekty) majú voči súkromnoprávnym subjektom (ak ich chápeme ako spravované subjekty) nadriadené postavenie. Prirodzene, aj verejnoprávny subjekt sa môže dostať do podriadenej pozície (napríklad voči nadriadenému verejnoprávnemu subjektu).

Z hľadiska orientácie na hodnoty, respektíve ciele, je zrejmé, že verejná správa nie je ziskovo orientovaná (verejná správa sleduje iné hodnoty, napríklad spokojnosť klientov), no súkromná správa áno. Toto tvrdenie však nemožno absolutizovať, pretože v praxi nájdeme mnoho príkladov, keď toto tvrdenie neplatí. Napríklad dobrovoľnícka charitatívna organizácia (ako súkromnoprávny subjekt) je neziskovou organizáciou, naproti tomu pekáreň zriadená a prevádzkovaná obcou (verejnoprávnym subjektom) sa môže snažiť o dosahovanie zisku.

Ak zhrnieme rozdiely medzi správou verejnou a správou súkromnou, môžeme podľa P. Škultétyho a kolektívu (2002) konštatovať, že **verejná správa** ako správa verejných záležitostí je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ju ako právom uloženú povinnosť a to z titulu svojho postavenia ako verejnoprávnych subjektov. Naproti tomu **správa súkromná** je správou súkromných záležitostí, vykonáva sa v súkromnom záujme, súkromnoprávnymi osobami, ktoré sledujú vlastné ciele a riadia sa pri tom vlastnou vôľou.

Zmiešaná ekonomika a jej základné sektory

V období 1950 – 1989 existovala na území dnešnej SR **centrálne riadená ekonomika** (nazývaná aj **centrálne plánovaná ekonomika**). Príznačné pre ňu

bolo to, že štát bol vlastníkom skoro všetkých výrobných statkov (súkromné výrobné statky takmer neexistovali) a bol tak aj výlučným vlastníkom podnikov (výrobných i nevýrobných). Navyše, štát riadil a kontroloval plnenie vopred určených ekonomických cieľov (tieto boli prijímané v podobe rôznych strednodobých či dlhodobých strategických plánov, napríklad v podobe dvojročných či päťročných plánov).

Tabuľka č. 3: Vzájomné prepojenie verejného, súkromného a tretieho sektora z hľadiska miesta produkcie a jej úhrady

Miesto produkcie	Úhrada produkcie		
	Verejný sektor	**Súkromný sektor**	**Tretí sektor**
Verejný sektor	- základné a stredné školy - ozbrojené zbory a ozbrojené sily (napríklad armáda či polícia)	- pitná voda - elektrická energia - plyn	- spolupráca verejnoprávnych subjektov so subjektmi tretieho sektora (napríklad spolupráca obce a nadácie pri záchrane kultúrnej pamiatky v danej obci)
Súkromný sektor	- služby súkromnoprávnych subjektov poskytované v prospech verejnoprávnych subjektov (napríklad vzdelávanie, doprava či správa mestskej zelene)	- bežné tovary a služby (napríklad obuv, potraviny, elektronické tovary, služby vodoinštalatérov, súkromných škôl či kaderníkov)	- projekty týkajúce sa rôznych verejnoprospešných cieľov (napríklad stáže pre malých a stredných podnikateľov smerujúce k zlepšeniu ich kompetencií)
Tretí sektor	- väčšina projektov realizovaných na základe grantových schém vypísaných verejným sektorom (napríklad granty ministerstva kultúry na podporu a rozvoj národnej kultúry)	- rôzne konzultantské, vzdelávacie alebo informačné služby (napríklad zaškolenie malých a stredných podnikateľov v oblasti projektového manažmentu)	- granty vyhlasované medzi subjektmi tretieho sektora navzájom (napríklad nadácia vypisuje grantový program pre iné neziskovo orientované subjekty)

Zdroj: Stiglitz, J. E. (1997) – upravené a doplnené.

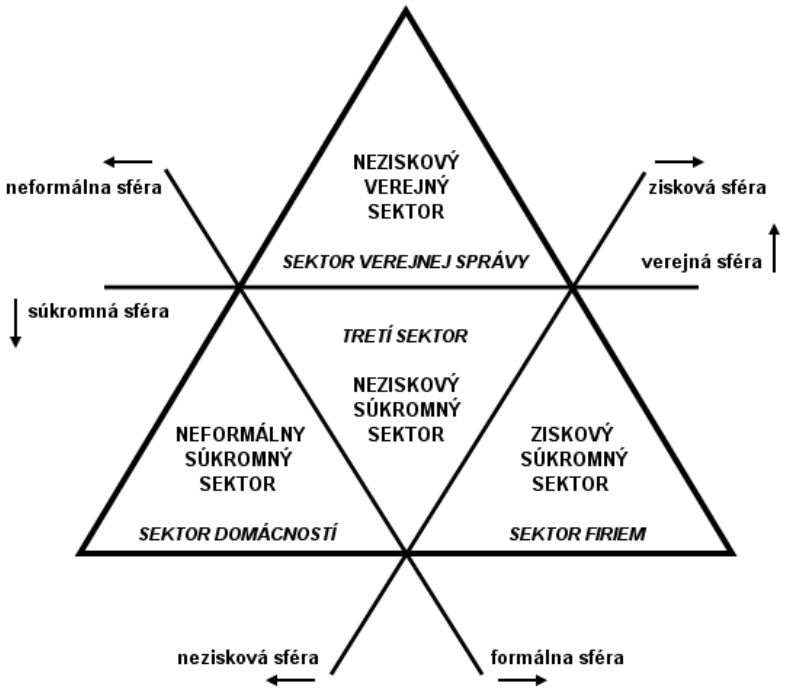
K zmene, ako konštatujú J. Nemec (2001), J. Oravec (2004) či K. Morvay a kolektív (2005), došlo začiatkom 90. rokov 20. storočia, kedy sa zmenila spoločenská, politická i ekonomická orientácia SR. Aj preto dnes môžeme povedať, že tak štruktúra ekonomiky súčasnej SR, ako aj väčšiny súčasných vyspelých krajín sveta, obsahuje súkromné podniky i podniky, či organizácie, ktoré patria štátu, respektívne v ktorých má štát výrazný podiel. Ekonomiky, v ktorých popri sebe existujú takéto subjekty, sa nazývajú **zmiešané ekonomiky.** Významní ekonómovia sa prikláňajú k názoru, že v súčasných zmiešaných ekonomikách možno nájsť tri základné sektory, v rámci ktorých pôsobia jednotlivé subjekty. Ide o verejný sektor, súkromný sektor a tretí sektor. Tieto tri sektory sú navzájom prepojené mnohými vzťahmi, väzbami a procesmi (tabuľka č. 3).

Na lepšie zobrazenie postavenia jednotlivých sektorov možno využiť **trojuholníkový model národného hospodárstva** od švédskeho ekonóma V. A. Pestoffa (1999). Ten použil ako základ trojuholníkovú plochu, ktorú pretína troma líniami: **líniou ziskovosti**, **líniou formálnosti** a **líniou miery verejnosti**. Na základe toho dospel k modelu národného hospodárstva (obrázok č. 11).

S využitím uvedených línií dospel k záveru, že národné hospodárstvo vyspelých krajín možno členiť do týchto sektorov:

- neziskový verejný sektor (nazývaný aj ako verejný sektor);
- ziskový súkromný sektor (označovaný aj ako klasický súkromný sektor, sektor firiem, respektíve podnikateľský sektor);
- neziskový súkromný sektor (nazývaný tiež ako tretí sektor);
- neformálny súkromný sektor (teda sektor domácností).

Obrázok č. 11: Trojuholníkový model národného hospodárstva



Zdroj: Pestoff, V. A. In: Tetřevová, L., 2003, 26.

Každý z týchto sektorov má pri tom s hociktorým ďalším sektorom niečo spoločné, no zároveň u každého z nich existuje aj znak, ktorý ho od hociktorého ďalšieho sektoru odlišuje.

Klasifikácia statkov

Ešte skôr než pristúpime k jednotlivým sektorom, pristavme sa pri statkoch a ich druhoch. **Statok** je vec, ktorá slúži na uspokojenie potrieb človeka. Môže byť výsledkom výrobných, ale aj prírodných procesov (Borzová, A. In: Šíbl, D. a kolektív, 1991, 180). Podľa B. Hamerníkovej a K. Kubátovej (2000) niektoré z týchto statkov majú charakter **voľných statkov**, teda statkov, ktoré sú voľne k dispozícii a nemusia byť produkované ani distribuované medzi spotrebiteľov, takže ich trhová cena je nulová. Na druhej strane vystupujú **ekonomické statky**, ktoré sú objektom alokačných, produkčných a distribučných procesov, ktoré prebiehajú medzi rôznymi subjektmi. V prípade týchto statkov je dôležité poznamenať, že sú buď deliteľné medzi spotrebiteľské subjekty, alebo takáto deliteľnosť u nich chýba, pretože sú spotrebúvané všetkými spotrebiteľmi bez ohľadu na ich preferencie

a vôľu a navyše, ich spotreba jedným spotrebiteľským subjektom nežnižuje spotrebu inými spotrebiteľskými subjektmi.

Z uvedeného je zrejmé, že ekonomické statky možno členiť do ďalších skupín. R. A. Musgrave a P. B. Musgraveová (1994) používajú na rozdelenie ekonomických statkov dve základné kritériá. Tým prvým je rivalitnosť spotreby, druhým vylúčiteľnosť zo spotreby prostredníctvom cenového mechanizmu.

Takéto delenie ekonomických statkov rozvinuli aj P. M. Jackson a C. V. Brown, pričom pre jednotlivé skupiny priradili tieto charakteristiky (tabuľka č. 4):

- Statky 1 majú nízke náklady na vylúčenie zo spotreby, sú produkované súkromnými podnikmi, distribuujú sa prostredníctvom trhového mechanizmu a ich financovanie závisí od výnosov z ich predaja. Patria tu napríklad potraviny, odevy, obuv a tak ďalej.
- Pre statky 2 je typické, že sú sporebúvané kolektívne, ale ich spotreba môže byť ovplyvnená stavom preťaženia, sú produkované tak súkromnými, ako aj verejnými podnikmi či organizáciami, distribuujú sa aj prostredníctvom trhov aj prostredníctvom verejných rozpočtových mechanizmov a ich financovanie je spojené s výnosmi z predaja, prípadne z poplatkov, ktoré sa vyberajú v súvislosti s ich spotrebou. Ide napríklad o služby verejného kúpaliska, verejného arboréta a podobne.
- Charakteristické pre statky 3 je to, že ide o súkromné statky produkované súkromnými podnikmi, ktoré sú distribuované prostredníctvom trhového mechanizmu ovplyvneného štátnymi subvenciami alebo korigujúcimi daňovými prvkami a ktoré sú financované z výnosov spojených s predajom. Sú to napríklad dopravné služby, zdravotnícke služby a podobne.
- Posledná skupina statkov, statky 4, je označovaná aj ako skupina čistých verejných statkov. Náklady spojené s prípadným vylúčovaním zo spotreby sú vysoké, ich produkciu zabezpečujú najčastejšie verejné podniky (ak ich zabezpečujú súkromné podniky, vždy ide o kontrahovanie zo strany verejných subjektov), ich distribúcia je naviazaná na verejný rozpočet a financujú sa z výnosov z daní. Príkladom môže byť národná obrana (Jackson, P. M. – Brown, C. V. In: Hamerníková, B. – Kubátová, K., 2000, 92).

Tabuľka č. 4: Členenie ekonomických statkov

Rivalitnosť spotreby	**Vylúčiteľnosť zo spotreby**	
	Uskutočniteľná	**Neuskutočniteľná**
Rivalitná	1	2
Nerivalitná	3	4

Zdroj: Musgrave, P. B. – Musgrave, R. A. (1994).

P. A. Samuelson a W. D. Nordhaus (1991), k týmto dvom základným kritériám pridávajú aj kritérium deliteľnosti spotreby. **Čisté súkromné statky** predstavujú tie, ktorých spotreba je úplne deliteľná, rivalitná a je pri nej realizovateľná vylúčiteľnosť prostredníctvom cenového mechanizmu. Opakom sú **čisté verejné statky** (inak označované aj **statky kolektívnej spotreby**), ktorých spotreba je úplne nedeliteľná, nerivalitná a vylúčiteľnosť prostredníctvom cenového mechanizmu je pri nej nerealizovateľná. Veľkú skupinu statkov potom predstavujú tie, u ktorých niektoré z uvedených kritérií nedosahuje patričnú kvalitu. Označujú sa ako **zmiešané** (**verejné**) **kolektívne statky**.

Pre porovnanie, J. Bénard (In: Hamerníková, B. – Kubátová, K., 2000) využíva pri rozlišovaní **čistých trhových statkov** (čistých súkromných statkov), **nečistých trhových statkov** (zmiešaných kolektívnych statkov) a **netrhových statkov** (čistých verejných statkov) dve inštitucionálne kritériá, ktoré mu umožňujú relatívne jednoducho odčleniť od seba uvedené kategórie (tabuľka č. 5).

Tabuľka č. 5: Inštitucionálne kritériá a typy statkov

Kategória statkov	**Kritérium**	
	Existencia trhovej negociácie a trhovej ceny	**Diskriminačná intervencia zo strany štátu**
Čisté trhové statky	ÁNO	NIE
Nečisté trhové statky	ÁNO	ÁNO
Netrhové statky	NIE	ÁNO

Zdroj: Bénard, J. In: Hamerníková, B. – Kubátová, K., 2000, 72.

Medzi špecifické zmiešané (verejné) kolektívne statky patria aj **poručnícke statky**. Ide o statky, ktoré pôvodne mali charakter čistých súkromných alebo čistých verejných statkov, ale štát prostredníctvom poručníckeho mechanizmu zmenil ich charakter. Štát sa prostredníctvom verejných podnikov sám ujíma ich produkcie, prípadne reguluje ich spotrebu – napríklad v prípade potravín zvyšuje ich spotrebu rôznymi podpornými subvenciami určenými pre ich producentov, naopak, v prípade statkov, u ktorých nárast spotreby nie je žiadúci (liehoviny, tabakové výrobky a podobne), obmedzuje takýto nárast zvyšovaním daňového zaťaženia ich spotreby prostredníctvom spotrebných daní.

Na vysvetlenie nemožnosti obmedzenia spotreby si možno vziať príklad J. E. Stiglitza (1997), ktorý ako najznámejší a najpoužívanejší výlučne verejný statok uvádza národnú obranu. Táto zabezpečuje ochranu štátu pred vonkajším nepriateľom a je nemožné vylúčiť ktorúkoľvek osobu (nachádzajúcu sa na území tohto štátu) z jej spotreby.

Nemožnosť vylúčenia zo spotreby znamená, že súkromné trhy nezaistia **paretovsky optimálnu ponuku** (paretovským optimom sa má na mysli stav, po ktorého opustení nemožno zmenou výroby alebo výmeny zvýšiť blahobyt jednej osoby bez toho, aby sa súčasne neznížil blahobyt inej osoby) týchto verejných statkov. Aby sa takáto produkcia súkromnému podniku vyplatila, musel by si za ňu účtovať určitú cenu. Ale vzhľadom na to, že každý občan by bol presvedčený, že úžitok z národnej obrany získa nezávisle od toho, či za ňu zaplatí alebo nie, nikto by nemal dôvod platiť túto cenu dobrovoľne. Preto musia byť občania nútení k plateniu národnej obrany vo forme daní. Neochotu platiť dobrovoľne za poskytované verejné statky nazývame **problém „čierneho pasažiera“** (Stiglitz, J. E., 1997, 158).

Pre lepšie pochopenie možno uviesť ešte jeden príklad neochoty platiť za poskytované verejné statky a nemožnosť vylúčenia takéhoto subjektu zo spotreby. Cestári majú na starosti údržbu vozoviek a ich bezprostredného okolia. V mnohých mestách a obciach existujú veľmi frekventované úseky, na ktorých dochádza aj k najčastejším a najväčším poškodeniam vozovky. Predstavme si situáciu, že existuje súkromný podnik, ktorého prevádzka alebo sídlo susedí s poškodeným úsekom vozovky, ale za predchádzajúci rok si nesplnil tento podnik svoju daňovú povinnosť. Cestári by síce mohli odmietnuť opraviť danú vozovku na úseku susediacom so sídlom alebo prevádzkou podniku, ktorý nezaplatil dane, a ktorý teda neprispel ani na opravu vozovky, ale existuje tu vysoké riziko poškodenia automobilov tých podnikov či jednotlivcov, ktorí si svoju daňovú povinnosť riadne splnili. Vylúčenie zo

spotreby opravenej vozovky teda nie je možné a preto musia existovať také sankčné mechanizmy, ktoré nakoniec prinútia aj tento podnik zaplatiť neuhradené dane.

Nerivalitnosť spotreby, teda skutočnosť, že spotreba žiadneho subjektu neznižuje ponuku tohto statku pre iné subjekty, sa prejavuje tým, že hraničné náklady poskytnutia statku ďalším subjektom spotreby sú nulové (Stiglitz, J. E., 1997, 160). Napríklad náklady na opravu vozovky, či náklady na obranu štátu sa nezvýšia narodením ďalšieho dieťaťa. Príkladom zmiešaných verejných statkov je ponuka múzeí, či galérií – v prípade návalu návštevníkov je spotreba deliteľná (a teda aj vylučiteľná) z hľadiska kvantity, ale nie z hľadiska kvality (Lipták, J., 1999, 30).

Pri verejných statkoch je podľa J. Liptáka (1999) potrebné pristaviť sa ešte pri dvoch podstatných otázkach. Prvá súvisí s fakultatívnosťou spotreby a druhá s určitými obmedzeniami či špecifikami spotreby týchto statkov. Z hľadiska fakultatívnosti spotreby môžeme verejné statky rozdeliť na **verejné statky s fakultatívnou spotrebou** a **verejné statky s automatickou spotrebou**. Príkladom prvej skupiny verejných statkov je sledovanie programu verejnoprávnej televízie. Spotrebiteľ sa môže rozhodnúť, či tento program bude sledovať alebo nie, napriek tomu sa bude signál programu verejnoprávnej televízie šíriť nepretržite aj v miestach jeho bydliska. Typickým statkom s automatickou spotrebou je národná obrana. Spotrebiteľ v tomto prípade nemá možnosť rozhodnúť sa o tom, či daný statok spotrebúvať bude alebo nie. **Obmedzenosť spotreby** verejných statkov prichádza do úvahy, ak sa spotreba viaže na určité podmienky. Napríklad verejné osvetlenie v nejakej obci budú využívať iba tí, ktorí sa v danom čase nachádzajú v tejto obci. Hovoríme tu o miestnej obmedzenosti spotreby verejných statkov. Takéto obmedzenie ale môže mať aj iný charakter – napríklad personálny (ak sa určitý verejný statok poskytuje iba občanom – bezplatné verejné zdravotníctvo na základe zdravotného poistenia), časový (ak sa určitý verejný statok poskytuje iba vo vymedzenom čase – bezplatný rozvoz detí do a zo školy zabezpečovaný obcou), či ochranný alebo reštriktívny (ak spotrebu vybraných statkov štát podporuje, prípadne obmedzuje – udržiavanie cien na prijateľnej úrovni dotovaním producentov, respektíve zvýšenie daňových sadzieb, ktoré sa následne odzrkadlí vo zvýšení cien).

Čisté súkromné statky sú také, ktorých spotreba z hľadiska vylúčiteľnosti je úplne deliteľná medzi jednotlivých spotrebiteľov. Znamená to teda, že spotreba statku ďalším jednotlivcom znamená aj prírastok nákladov na spotrebu ďalšieho statku (Lipták, J., 1999, 29). Príkladom na takéto staky sú tovary, s ktorými sa stretávame v každodennom živote úplne bežne. Ak si kúpime minerálku a vypijeme ju, vylúčime zo spotreby tohto statku všetkých ostatných. Ak sa producent minerálnej vody plnenej do fliaš rozhodne zvýšiť svoju produkciu o 10.000 l minerálnej vody denne, zvýši sa na jednej strane počet fliaš minerálnej vody, ktoré môžu potenciálni spotrebitelia spotrebovať, no na strane druhej sa zvýšia aj výrobné náklady producenta. Analogicky to platí aj u iných súkromných statkov, napríklad ak výrobca produkuje 100.000 ks televízorov ročne, jeho náklady sa pri výrobe 120.000 ks ročne zvýšia primerane k zvýšeniu produkcie.

Súkromný ziskový sektor a jeho základné charakteristiky

Súkromný sektor predstavuje jeden z troch základných sektorov, ktoré sa rozlišujú vo všetkých sociálne-trhových ekonomikách súčasnosti. I keď by sa na

prvý pohľad mohlo zdať, že ide o relatívne homogénny sektor, realita je odlišná. Už z hľadiska formálnosti možno totiž tento sektor rozdeliť na dve veľké časti. Prvá, neformálna, je tvorená najmä primárnymi sociálnymi skupinami ako sú rodina, komunita či iná neformálna skupina (v obrázku č. 11 predstavuje neziskový neformálny súkromný sektor). Druhá časť, formálna (inak označovaná aj ako komerčná), je tvorená veľkým počtom subjektov, ktoré aktívne (aspoň z hľadiska potenciality) pôsobia na trhu (v obrázku č. 11 predstavuje ziskový súkromný sektor). Do tejto časti môžeme zaradiť aj subjekty, ktoré pôsobia v rámci neformálnej časti, no iba za podmienky ich pôsobenia na trhu. Spoločným znakom všetkých týchto subjektov je to, že sú v súkromnom vlastníctve.

Trh by sme mohli charakterizovať ako systém, ktorý má schopnosť samoregulácie a v ktorom vzťah ponuky a dopytu (s cieľom dosiahnutia zisku) dokáže alokovať vzácne zdroje efektívnejšie než akýkoľvek iný mechanizmus regulácie. Všeobecnejšiu definíciu ponúka V. Klaus (1996), ktorý hovorí o trhu ako o všeobecnom systéme horizontálnych vzťahov medzi slobodnými a rovnými jednotlivcami. Ide teda o sféru, v ktorej si ľudia slobodne vyberajú kde, kedy a s kým vstúpia do kontraktov (kde, kedy a s kým „uzavrú dohody“), vďaka ktorým môžu napĺňať svoje túžby, želania, potreby a preferencie. Trhový mechanizmus je založený na takýchto dobrovoľných dohodách medzi kupujúcimi a predavajúcimi o výmene a jej cene. Tým sa dosahuje rovnováha v cenovom systéme, ktorá reguluje nielen spotrebu, ale aj produkciu (Potůček, M., 2003, 79).

Samotný trh, respektíve trhový mechanizmus (v podmienkach dokonalej konkurencie) ponúka niekoľko výhod:

- Trh je schopný maximalizovať ekonomickú efektívnosť. Núti producentov minimalizovať náklady, lebo to je jediná cesta, ako maximalizovať zisk a nezvyšovať cenu (čo by mohlo v konkurenčnom prostredí negatívne ovplyvniť postavenie podniku). S tým úzko súvisí jeho sila či schopnosť potlačiť tie aktivity, ktoré nie sú ekonomicky efektívne.
- Trh sa vyznačuje vysokou flexibilitou a schopnosťou reagovať na kvalitatívne i kvantitatívne zmeny. Trhový mechanizmus by sa zjednodušene dal chápať aj ako neustála hra, kde na jednej strane stoja spotrebitelia a ich dopyt a na strane druhej producenti a ich ponuka. Ak sa zníži dopyt, okamžite na to musia reagovať aj producenti, ktorých cieľom je zisk a udržanie sa na trhu. Ak nie sú schopní reagovať (napríklad v dôsledku významnej technologickej zmeny), trh zabezpečí, že zaniknú, prípadne, že sa ich pozícia výrazne oslabí. Analogicky to platí aj v prípade, ak sa tento dopyt zvýši.
- Trh ponúka priestor pre inovácie a nové či netradičné riešenia. Trh je miestom mnohých otázok. Inovácie, ako výzvy budúcnosti, tu majú silné miesto, pretože pomáhajú orientovať dopyt na určitý tovar alebo službu. Sú teda tým prostriedkom, ktorý pomáha producentom prilákať spotrebiteľov.
- V neposlednom rade ponúka trh aj priestor na individuálne sebapresadenie sa. Každý má možnosť vstúpiť do konkurenčného prostredia a pokúsiť sa realizovať svoje plány. Trhový mechanizmus zabezpečí to, že „prežijú“ iba tí najlepší.

Tieto výhody sa stali aj podkladom pre napísanie významnej práce *Pátranie po pôvode a príčinách bohatstva národov* (*Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*), ktorú publikoval ***Adam Smith*** už v roku 1776. Podľa nej, konkurencia a motív dosiahnutia súkromného zisku vedú k optimálnemu uspokojeniu záujmov celej spoločnosti. Znamenalo to teda, že ak jednotlivec uspokojí svoje potreby, uspokoja sa zároveň aj potreby spoločnosti. Táto **teória neviditeľnej ruky trhu** bola postavená na myšlienke, že verejný záujem možno najlepšie dosiahnuť

individuálnym sledovaním súkromnych záujmov a že spoločnosť bude profitovať, ak sa jej jednotliví členovia budú správať na trhu egocentricky.

V neskoršom období, najmä v 19. storočí bola táto teória rozvíjaná do podoby **doktríny *laissez faire***. Tá, podľa ***Johna Stuarta Milla***, presadzuje myšlienku ponechania slobody v súkromnom sektore a nezasahovanie vlády do tohto sektora.

Ako sa neskôr ukázalo, tieto teórie síce fungujú, no iba v prípade súkromných statkov a v podmienkach dokonalej konkurencie. Tu sa vynára otázka – prečo dané teórie nefungujú aj v prípade verejných statkov? Už v prvej polovici 20. storočia došlo k veľkej hospodárskej depresii a zodpovední si uvedomili, že aj tie najvýkonnejšie ekonomiky zlyhávajú. Na tomto mieste možno spomenúť veľmi vhodnú parafrázu M. Potůčka (2003), ktorý prirovnáva trh k ohňu v tom zmysle, že aj trh je dobrým sluhom, ale zlým pánom.

Ak sme teda hovorili o výhodách trhu a trhového mechanizmu, uveďme si aj možné zlyhania trhu a trhového mechanizmu podľa J. E. Stiglitza (1997):

- Vďaka existencii monopolov dochádza k zlyhaniu konkurenčného prostredia a to bez ohľadu na to, či ide o prirodzené monopoly, alebo monopoly vytvorené umelo (napríklad administratívnym zásahom).
- Ekonomika musí zabezpečiť produkciu aj takých statkov, o ktoré nemá súkromný sektor záujem – verejné statky (napríklad národná obrana). Tieto sú buď veľmi nákladné, alebo neprinášajú žiadny zisk.
- Pôsobenie a fungovanie podnikov na trhu spôsobuje aj vopred nechcené javy – **externality**. Tieto môžu mať tak pozitívny, ako aj negatívny charakter. Príkladom na pozitívnu externalitu je napríklad výstavba diaľnice vedúcej cez zaostalý región. Táto na jednej strane prinesie zlepšenie dopravných možností, na strane druhej ale spôsobí aj zvýšenie atraktivity daného regiónu pre investorov. Negatívnou externalitou je napríklad výstavba podniku znečisťujúceho životné prostredie. Na jednej strane sa síce vytvoria nové pracovné miesta, ale prejavia sa aj negatívne dopady (vo forme poklesu cien okolitých pozemkov, u ktorých sa prepokladá znečistenie pôdy a tým aj zníženie bonity).
- Pomerne častým prípadom je to, že trh je neúplný, čo znamená, že nie je schopný zabezpečiť statky, a to aj napriek tomu, že spotrebitelia sú za ne ochotní zaplatiť. Môže to súvisieť napríklad s tým, že spotrebitelia sú ochotní zaplatiť takú cenu, ktorá nie je pre potenciálnych producentov motivačná.
- Trh poskytuje asymetrické informácie, a to z pohľadu nerovností medzi producentmi a spotrebiteľmi – najmä vtedy, keď sa kvalita tovaru alebo služby nedá rozpoznať už pred spotrebou (väčšina tovarov), či počas nej (väčšina služieb), ale až po spotrebe (napríklad lekárske zákroky). Navyše, zvyčajne dochádza k distribúcii neúplných informácií.
- V praxi sa vyskytujú s periodickou pravidelnosťou obdobia vysokej nezamestnanosti a inflácie.

Verejný sektor a jeho základné charakteristiky

Verejný sektor sa od súkromného sektoru odlišuje najmä tým, že subjekty, ktoré doň patria, sú vo verejnom vlastníctve a jeho hranice sú tvorené predmetom činnosti orgánov verejnej správy (respektíve rozsahom verejnej spotreby či verejných investícií). Jednou z najčastejšie kladených otázok súvisiacich s verejným sektorom je, ako zdôrazňuje R. Rees (1984), otázka jeho veľkosti. V tejto súvislosti sa rozlišuje:

- **problém individuálnej slobody** – problém toho, aké obmedzenia prináša verený sektor pre súkromné osoby;
- **alokačný problém** – problém týkajúci sa pravidiel, podľa ktorých môže vláda i súkromné osoby rozhodovať o spotrebe a investíciách;
- **distribučný problém** – problém, od riešenia ktorého závisí objem verejných rozpočtov a zároveň aj to, či a v akej miere sa budú musieť súkromné osoby zaobísť bez vládnej pomoci;
- **produkčný problém** – problém určenia rozsahu vládnej produkcie;
- **vlastnícky problém** – problém rozsahu verejného vlastníctva výrobných prostriedkov;
- **problém byrokracie** – problém spočívajúci v tom, či veľa verejných zamestnancov nebude z hľadiska zvyšovania efektívnosti produkcie nadbytočných (Lane, J.-E. In: Pomahač, R., 1999, 142).

Je zrejmé, že do verejného sektora sa zaraďujú všetky organizačné zložky pôsobiace v rámci systému verejnej správy – teda organizačné zložky pôsobiace v rámci štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych korporácií. Popri nich ale existuje aj špecifická časť subjektov verejného sektora, ktoré označujeme ako verejné podniky. Za **verejný podnik** sa pri tom považuje taká producentská jednotka (zvyčajne ide o produkciu hmotných statkov, no vylúčená nie je ani produkcia služieb), ktorej vlastníkom je aspoň sčasti štát alebo iný verejnoprávny subjekt (napríklad obec). Prirodzene, jednotliví autori ponúkajú vlastný pohľad na problém vlastníctva v prípade verejných podnikov, no viacerí, napríklad M. Kupkovič a kolektív (1999), upozorňujú, že verejný podnik spĺňa črtu verejnosti iba v tom prípade, ak je príslušný verejnoprávny subjekt jeho nadpolovičným vlastníkom. Takúto podmienku zdôvodňujú tým, že verejnoprávne subjekty môžu vlastniť minoritné podiely aj v podnikoch, ktoré nie sú považované za verejné, pričom tým sledujú napríklad zlepšenie kondície príjmovej časti vlastného rozpočtu. V európskych podmienkach sa verejné podniky uplatňujú podľa M. Kupkoviča a kolektívu (1999) obyčajne v štyroch oblastiach, a to v energetike, doprave, komunikáciách a informatike. Niektorí autori, napríklad A. Pauličková (2005), nehovoria o verejnom podniku, ale o **verejnoprospešnom podniku**. Tento možno podľa uvedenej autorky chápať ako štátny podnik so základným predmetom činnosti v oblasti uspokojovania takých záujmov, ktoré môžu byť definované ako verejnoprospešné, pričom táto skutočnosť musí byť vyjadrená v zakladateľskej listine takéhoto podniku. Na tomto mieste možno ale zdôrazniť, že nemusí ísť iba o podnik v štátnom vlastníctve, pretože najmä v poslednom období sa prejavuje tendencia zakladania takýchto podnikov aj zo strany neštátnych subjektov verejnoprávneho charakteru (napríklad pekáreň alebo internetová kaviareň, ktorá je zriadená obcou). Podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) možno pod pojmom verejný podnik rozumieť buď formu verejného podnikania alebo podnikateľskú organizačnú jednotku, ktorá sa najmä z hľadiska vlastníctva odlišuje od súkromných podnikateľských jednotiek. Z toho vyplýva, že verejné podniky môžu mať dvojaký charakter. Na jednej strane vystupujú pôvodne súkromné podniky, ktoré podnikajú s verejnými zdrojmi (napríklad využívajú verejný majetok), alebo ide o verejné (teda nie len štátne) podniky *sensu stricto*, ktoré boli založené s cieľom využiť existujúce verejné zdroje, doplniť rozpočtové zdroje či umožniť zásahy do trhových podmienok. Tiež je veľmi zaujímavé, či tieto verejné podniky poskytujú svoje produkty aj subjektom neverejného charakteru, alebo ide o podniky, ktoré celú svoju produkciu ponúkajú výlučne verejnoprávnym subjektom (príkladom môže byť fungovanie technického servisu zriadeného štátom pre potreby ozbrojených zborov – táto podnikateľská jednotka môže ponúkať svoje služby

iba verejnoprávnym subjektom, teda polícii, armáde a podobne, alebo môže so svojimi službami preniknúť aj na trh a pokúsiť sa ponúknuť ich napríklad vlastníkom strelných zbraní, akými sú poľovnícke zväzy, súkromné bezpečnostné služby, kluby športovej streľby a podobne). Ak je zriaďovateľom verejného podniku štát, často ide o monopol, ktorý zabezpečuje produkciu takých statkov, ktoré štát považuje za strategické. V tejto súvislosti R. Pomahač (1999) špeciálne charakterizuje aj pojem **štátny podnik**. Podľa neho ide o právnickú osobu prevádzkujúcu podnikateľskú činnosť s majetkom štátu, a to vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Zakladateľom takéhoto podniku je potom logicky štát, ktorý je zvyčajne zastúpený príslušným ministerstvom.

M. Kupkovič a kolektív (1999) rozdeľujú verejné podniky do troch skupín:

- **verejné podniky bez vlastnej právnej subjektivity** – sú organickou súčasťou administratívnych orgánov (často orgánov územnej samosprávy);
- **verejné podniky s vlastnou právnou subjektivitou** – vystupujú ako korporácie verejného práva;
- **verejné podniky v privátnej forme** – pôsobia ako verejné kapitálové spoločnosti (napríklad akciové spoločnosti) a ich vlastníkom je štát.

Odpoveď na to, prečo existujú verejné podniky ponúka R. Rees (1984), ktorý konštatuje, že existujú štyri fundamentálne dôvody zriadenia verejných podnikov:

- korekcia zlyhaní trhového mechanizmu;
- alternatívny spôsob k bežným platobným metódam existujúcim v ekonomike;
- smerovanie k centralizácii v ekonomickom plánovaní;
- zavádzanie socialistických prvkov do ekonomického systému.

Od 80. rokov 20. storočia a v krajinách strednej a východnej Európy približne od polovice 90. rokov 20. storočia dominujú v ekonomických pohľadoch privatizačné prístupy, ktoré sa snažia minimalizovať počet verejných podnikov so zdôvodnením, ako uvádza O. E. Hughes (1994), že všetky aktivity, ktoré môže realizovať súkromný sektor, by mali byť realizované v rámci jeho hraníc a štát či iné verejnoprávne subjekty by sa mali v čo najširšom rozsahu zdržiavať zásahov do ekonomiky a v nej prebiehajúcich procesov.

Miernejším prístupom k verejným podnikom je vytváranie takzvaných **zmiešaných podnikov**, pri ktorých vystupujú ako vlastníci či zriaďovatelia nielen verejnoprávne subjekty, ale aj súkromné subjekty. Samozrejme, v takýchto podnikoch je vždy namieste otázka, ako zosúladiť verejný záujem so záujmami, ktoré presadzujú súkromní investori.

G. Wright (2002) rozlišuje tri základné prvky, ktoré aj v súčasnosti vytvárajú najpodstatnejšie rozdiely medzi riadením súkromného podniku alebo organizácie a riadením organizačnej jednotky pôsobiacej v rámci niektorého zo subsystémov verejnej správy. Prvým takýmto prvkom je **existencia politicky formulovaných potrieb alebo úloh**. Práve vďaka takýmto potrebám, ktoré vo väčšine prípadov reflektujú na potreby nezabezpečované súkromnými subjektmi, dochádza k situáciám, kedy subjekty verejnej správy musia zabezpečovať napĺňanie aj takých potrieb, ktoré neprinášajú zisk alebo sú dokonca výrazne stratové. Druhým diferencujúcim prvkom je skutočnosť, že **súkromné subjekty pôsobia v odlišnom legislatívnom prostredí**. Samozrejme, neznamená to, že sa na ne nevzťahuje základná, najmä ústavná a zákonná legislatívna úprava, no na druhej strane platí aj to, že subjekty verejnej správy sa riadia veľmi často osobitnou právnou úpravou, ktorá býva spravidla prísnejšia a limitujúcejšia. Posledným, no nemenej dôležitým prvkom, ktorý podľa neho odlišuje riadenie v súkromnej a verejnej sfére, je **spôsob**

hodnotenia, respektíve **evaluácie dosiahnutých výsledkov**. Efektívnosť subjektov snažiacich sa o dosahovanie zisku síce možno vo všeobecnosti jednoducho vyjadriť a to ako podiel výstupov a vstupov (Štangová, N., 2005), no v prípade organizačných jednotiek systému verejnej správy to nie je také jednoduché. Výsledkom i cieľom ich aktivít totiž nie je zisk, ale nejaký výstup, ktorý má vo väčšine prípadov širšie spoločensko-politické pozadie. A ten sa dá iba zriedka jednorázovo merať bežne používanými metódami (napríklad je veľmi zložité zmerať hodnotu potenciálne zachránených ľudských životov rýchlou záchrannou službou pôsobiacou pri nejakom zdravotníckom zariadení a nie je možné znižovať počet jej zamestnancov na základe argumentu, že posledné tri mesiace pomohli zachrániť „iba" počet ľudských životov, ktorý bol nižší než za rovnaké predchádzajúce obdobie).

J. E. Stiglitz (1997) uvádza niekoľko podstatných skutočností, kvôli ktorým možno uvažovať o neefektívnosti verejného sektoru:

- Subjekty verejného sektoru sa nemusia obávať bankrotu. Ak má problémy súkromný podnik, môže to viesť až k jeho zániku. Táto situácia síce môže nastať aj pri verejnom podniku, ale realita sa skôr prikláňa k tomu, že v prípade problémov zasiahne napríklad vláda formou dodatočnej dotácie. Kým u súkromných podnikov je možnosť bankrotu limitom a núti ich manažérov správať sa čo najefektívnejšie, táto možnosť pri verejných podnikoch prakticky neexistuje a tým dochádza aj k nižšej efektivite ich manažovania.
- Väčšina verejných podnikov a orgánov verejnej správy nepôsobí v konkurenčnom prostredí a nemusí sa teda správať najefektívnejšie. Ich cieľom nie je dosiahnutie zisku. Ak neexistuje konkurencia, neexistuje ani možnosť voľby na strane spotrebiteľov a tak tu neexistuje ani tlak na neustále znižovanie nákladov spojených s produkciou daného verejného podniku či orgánu verejnej správy. Ak by išlo o súkromný podnik fungujúci v rámci konkurenčného prostredia, tento by sa snažil robiť všetko pre to, aby poznal svojich zákazníkov (spotrebiteľov) a aby si ich získal na svoju stranu – takýto subjekt by prísne sledoval takzvané spotrebiteľské správanie, pretože, ako uvádza J. Petrovičová (2006), bolo by to v záujme jeho prežitia na trhu. Ak ale konkurenčné prostredie neexistuje (a to je v prípade orgánov verejnej správy normálne a v prípade verejných podnikov bežné), príslušný subjekt nie je tlačený k „získavaniu si" zákazníkov (spotrebiteľov, respektíve klientov).
- Zamestnanci súkromných podnikov majú mnohokrát záujem na maximalizácii ich ziskov (napríklad kvôli tomu, lebo majú podiel na týchto ziskoch). Táto možnosť však v prípade orgánov verejnej správy neexistuje. Ich zamestnanci sú zaraďovaní do platových tabuliek, čo môže negatívne ovplyvniť ich motiváciu na čo najefektívnejšom fungovaní celého podniku.
- S cieľom vybudovať profesionálny administratívny aparát súvisí ďalší potenciálny zdroj neefektívnosti orgánov verejnej správy. Kým v súkromných podnikoch dochádza k veľkej fluktuácii pracovných síl, ktorá je determinovaná najmä ich výkonnosťou, v spomínaných orgánoch je to inak. Menia sa (respektíve mali by sa meniť) iba najvyšší administratívni pracovníci (hlavne v prípade zmeny vlády). Ostatní sa dostávajú do pomerne stabilného pracovného pomeru (napríklad štátnozamestnaneckej definitívy), ktorý im zabezpečí zamestnanie aj v prípade nižšej efektivity práce.
- Kým v súkromnom sektore sa efektívnosť podnikov posudzuje podľa ziskovosti, respektíve potenciality dosiahnutia zisku, vo verejnom sektore je ťažké určiť individuálnu efektívnosť jedného podniku alebo orgánu verejnej správy.

- Orgány vo verejnom sektore často sledujú viaceré ciele naraz. K problémom dochádza najmä vtedy, ak tieto ciele nie sú presne definované, ak nie sú jasne hierarchicky usporiadané, alebo ak ide o vzájomne antagonistické ciele. Súkromné podniky sa naopak snažia plniť niekoľko cieľov, ktoré majú svoju postupnosť, no azda najčastejším cieľom s najvyššou prioritou býva "prežitie" podniku, jeho rozvoj a dosiahnutie čo najvyššieho zisku.
- V súkromných podnikoch, hlavne výrobných, zväčša nebýva problém so stanovením optimálnej vyťaženosti jedného pracovníka (stanoví sa napríklad, že podľa normy by mal jeden pracovník za jednu hodinu opracovať 10 výrobkov). Táto vyťaženosť sa teda stanovuje na základe súvislosti medzi vynaloženým úsilím a dosiahnutými výsledkami. V prípade verejného sektora je však takéto stanovenie optimálnej vyťaženosti zamestnanca zložité. Nemožno stanoviť, že jeden zamestnanec vybaví za jednu hodinu 10 klientov. Stáva sa totiž často, že v prípade niektorých klientov potrebuje zamestnanec oveľa viac času a naopak, v prípade niektorých mu stačí aj kratšia doba. Zjednodušene by sme teda mohli povedať, že ak pracovník obrába výrobky A, tak je pomerne jednoduché stanoviť potrebný čas. Ale ak zamestnanec orgánu verejnej správy vybavuje klienta A x minút, nie je vôbec isté, či aj klienta B bude vybavovať x minút. Synteticky sa dostávame až k záveru, že je nemožné vopred stanoviť, koľkých klientov vybaví zamestnanec orgánu verejnej správy v konkrétny deň.
- Orgány verejnej správy nielen mylne odhadujú náklady jednotlivých aktivít, ale ich môžu aj reálne ovplyvňovať. Typickým príkladom je koncoročná „nevyhnutnosť“ vyčerpať všetky zvyšné prostriedky rozpočtované na príslušný rok, aby sa v budúcom roku rozpočet nekrátil.
- Byrokratizácia rozhodovania vo verejnom sektore je tiež možným 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.

Tretí sektor a jeho základné charakteristiky

Tretí sektor sa niekedy zvykne označovať aj ako neziskový či občiansky sektor. Vychádza sa pri tom z myšlienok niektorých autorov (napríklad A. Etzioniho), ktorí občianstvo charakterizujú ako morálnu zodpovednosť jednotlivcov voči spoločnosti, v ktorej žijú, pričom táto zodpovednosť spočíva v morálnej povinnosti urobiť niečo pre iných členov spoločnosti a tým prospieť celej spoločnosti. S takýmto chápaním občianstva úzko súvisí aj pojem občianska spoločnosť.

Občianskou spoločnosťou sa rozumie nezávislá, samostatne organizovaná spoločnosť, ktorej členovia sa dobrovoľne zapájajú do riešenia verejných záležitostí, aby sa uspokojil individuálny, skupinový, či verejný záujem a to všetko v súlade s normami, ktoré existujú v rámci vzťahu medzi štátom a spoločnosťou (Weigle, M. A. – Butterfield, J. In: Potůček, M., 2003, 88 – 89). Tretí sektor teda prestavuje inštitucionálnu manifestáciu existencie občianskej spoločnosti. Tvoria ho neziskové organizácie vytvorené občanmi na dobrovoľnej báze a za účelom ochrany či dosiahnutia určitých verejnoprospešných cieľov (Potůček, M., 2003, 89). V prenesenom slova zmysle by sme mohli povedať, že tretí sektor umožňuje obča-

nom združovať sa a ovplyvňovať verejné záležitosti v roli partnerov politických a administratívnych autorít. Samozrejme, občania musia byť aktívni a musia chcieť participovať na riešení verejných záležitostí. Aj tie najlepšie legislatívne a ekonomické podmienky vytvorené štátom pre tretí sektor by boli totiž zbytočné, ak by občania nemali záujem tieto podmienky využiť a správali by sa pasívne.

Tretí sektor je, ako uvádza V. A. Pestoff (1999), nesporne dôležitou súčasťou akejkoľvek vyspelej ekonomiky. O to viac toto konštatovanie platí, ak má daná ekonomika snahu profilovať sa ako sociálne orientovaná ekonomika. Tento fakt podčiarkuje aj to, že v niektorých oblastiach je efektívnejší, než verejný alebo súkromný sektor:

- subjekty tretieho sektora sa sami definujú ako neziskové, čo znamená, že (napríklad na rozdiel od subjektov súkromného sektora) budú mať záujem participovať na neziskových či málo ziskových aktivitách;
- vzhľadom na väzbu medzi tretím sektorom a občianskou spoločnosťou, dôraz je kladený na dobrovoľný charakter občianskej angažovanosti, čo v konečnom dôsledku môže viesť k zvýšenej ochote dobrovoľného zapojenia sa do určitých aktivít;
- dobrovnoľné zapájanie sa a neziskovosť sú dôležitými predpokladmi zapojenia sa do aktivít, ktoré si vyžadujú splnenie určitých morálnych kritérií.

Aj tento sektor však zlyháva. Tieto zlyhania majú síce trochu iný charakter ako zlyhania verejného a súkromného sektora, ale nie sú prehliadnuteľné a preto je potrebné uviesť si aspoň niektoré z nich:

- Nižšia formálnosť tretieho sektora môže byť síce na jednej strane výhodou, ale, ak ide o náročné a nákladné zosúladenie mnohých participantov, ukazuje sa, že efektívnejšie a disciplinovanejšie sú subjekty pôsobiace vo verejnom sektore (vďaka profesionálnej povinnosti) i subjekty pôsobiace v súkromnom sektore (vďaka motivácii zisku). Samozrejme, takéto zlyhanie sa týka najmä menších subjektov tretieho sektora, pretože veľké subjekty dokážu v určitej miere túto nevýhodu odstrániť.
- Tretí sektor nezasahuje všade tam, kde je to potrebné. Súvisí to s tým, že aktivity tretieho sektora sú úzko napojené na občiansku angažovanosť. Občania sa však angažujú v úlohách, ktoré sami považujú za dôležité a je otázne nakoľko dokážu posúdiť mieru potrebnosti zapojenia sa do rôznych oblastí. A tak sa celkom ľahko môže stať, že aj keď chce nejaký subjekt patriaci do verejného alebo súkromného sektora spolupracovať s tretím sektorom, nenájde tu vhodného partnera pre svoje aktivity.
- Vzhľadom na dobrovoľnosť účasti občanov na aktivitách tretieho sektora, nie je tento imúnny voči osobnostným vlastnostiam participantov. Tak, ako dobré vzťahy medzi občanmi môžu pomáhať pri plnení rôznych náročných úloh, môže dôjsť k narušeniu týchto dobrých vzťahov a následný antagonizmus spôsobí zlyhanie, respektíve nesplnenie stanovených cieľov.
- Vyhlasovanie programov (bez ohľadu na ich skutočný dopad) sa môže v konečnom dôsledku stať pre neziskové organizácie cieľom samotným a teda aj ospravedlnením ich existencie.
- Subjekty tretieho sektora sú relatívne nestabilné z pohľadu skutočného naplnenia cieľov, ktoré si vopred stanovili. Navyše, neziskovosť môže byť iba zásterkou nelegálnych aktivít či obchádzania daňových povinností.

Použitá literatúra

CLARY, B. B. – KRAFT, M. (1991): *Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal.* In: Western Political Quarterly, roč. 44, č. 2, s. 299 – 328.

CRAIG, P. P. (1983): *Administrative Law.* London: Sweet & Maxwell.

DEAR, M. (1992): *Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome.* In: Journal of the American Planning Association, roč. 58, č. 3, s. 288 – 300.

FABER, M. – PETERSEN, T. – SCHILLER, J. (2001): *Homo Oeconomicus and Homo Politicus in Ecological Economics. Discussion Paper Series – No. 350.* Heidelberg: Alfred Weber Institut für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg.

GIDDENS, A. (2001): *Sociologie.* Praha: Argo.

HAMERNÍKOVÁ, B. – KUBÁTOVÁ, K. (2000): *Veřejné finance. Učebnice.* Praha: Eurolex Bohemia.

HEYWOOD, A. (2004): *Politologie.* Praha: Eurolex Bohemia.

HUGHES, O. E. (1994): *Public Management and Administration: An Introduction.* Houndmills: MacMillan.

JACOBS, L. R. – SHAPIRO, R. Y. (1989): *The Relationship between Public Opinion and Public Policy: A Review.* In: Long, S. (ed.): Political Behavior Annual. Boulder: Westview Press.

KELLER, J. (1996): *Soukromí.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1188.

KELLER, J. (2007): *Teorie modernizace.* Praha: Sociologické nakladatelství.

KIRCHGÄSSNER, G. (1991): *Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.* Tübingen: Mohr.

KLAUS, V. (1996): *Mezi minulostí a budoucností.* Brno: Nadace Universitas Masarykiana.

KLIMOVSKÝ, D. (2007): *O niektorých problémoch so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni.* In: Kolektív: Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku. Zborník z konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 33 – 43.

KLIMOVSKÝ, D. (2008a): *NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach.* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 9, č. 1 – 2, s. 65 – 76.

KLIMOVSKÝ, D. (2008b): *Formy občianskej participácie v teoretickej perspektíve.* In: Politické vedy, roč. 10, č. 1 – 2, s. 7 – 34.

KUPKOVIČ, M. A KOLEKTÍV (1999): *Podnikové hospodárstvo.* Bratislava: Sprint.

LINHART, J. (1996): *Veřejnost.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1382.

LIPTÁK, J. (1999): *Verejné financie.* Bratislava: Súvaha.

MOKREJŠ, A. (2005): *Veřejnost: skutečnost – iluze – fikce.* Praha: Nakladatelství Triton.

MORVAY, K. A KOLEKTÍV (2005): *Transformácia ekonomiky: skúsenosti Slovenska.* Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994): *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha: Management Press.

NEMEC, J. (2001): *Po desiatich rokoch transformácie.* In: Ekonomický časopis, roč. 49, č. 4, s. 587 – 629.

NIKODÝM, D. (2005): *Správne súdnictvo Slovenskej republiky po novelách v roku 2002 a 2004.* In: Čermáková, J. – Vostrá, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. 205 – 218.

NORDHAUS, W. D. – SAMUELSON, P. A. (1991): *Ekonomie.* Praha: Nakladatelství Svoboda.

NYBORG, K. (2000): *Homo Economicus and Homo Politicus: interpretation and aggregation of environmental values.* In: Journal of Economic Behavior & Organization, roč. 42, 2000, s. 305 – 322.

ORAVEC, J. (2004): *Liberalizácia ekonomiky a deetatizácia spoločnosti.* In: Gyárfášová, O. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko: desať rokov samostatnosti a rok reforiem. Zborník príspevkov z konferencie. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

PASSERIN D'ENTRÈVES, M. – VOGEL, U. (2000): *Public and private: a complex relation.* In: Passerin d'Entrèves, M. – Vogel, U. (eds.): Public and Private: Legal, political and philosophical perspectives. London: Routledge, s. 11 – 18.

PAULIČKOVÁ, A. (2005): *Hospodárske právo.* In: Králik, J. a kolektív: Heslár verejného práva. Výkladový slovník. Bratislava: Eurounion, s. 252 – 275.

PESCH, U. (2003): *Exploring the Public/Private Dichotomy: An Evaluation of „the Intellectual Crisis of American Public Administration" and „the Government Is Us".* In: Rutgers, M. R. (ed.): Retracing Public Administration. Research in Public Administration: Volume 7. Amsterdam: Elsevier Science, s. 37 – 75.

PESTOFF, V. A. (1999): *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society.* Aldershot: Ashgate.

PETROVIČOVÁ, J. (2006): *Spotrebiteľské správanie v oblasti služieb.* In: Ďaďo, J. – Kostková, M. – Petrovičová, J.: Marketing služieb. Bratislava: Miroslav Mračko, s. 252 – 295.

POMAHAČ, R. (1999): *Průvodce veřejnou správou.* Praha: ISV nakladatelství.

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck.

POTŮČEK, M. (2003): *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe. Theories, Methods, Practices. Bratislava: NISPAcee, s. 77 – 102.

REES, R. (1984): *Public Enterprise Economics.* London: Weidenfeld & Nicolson.

ROSENBAUM, W. A. (1976): *The Paradoxes of Public Participation.* In: Administration & Society, roč. 8, č. 3, s. 355 – 383.

SAGOFF, M. (1988): *The Economy of the Earth. Philosophy, Law, and the Environment.* Cambridge: Cambridge University Press.

SKOCPOL, T. (1994): *From Social Security to Health Security? Opinion and Rhetoric in U.S. Social Policy Making.* In: Political Science & Politics, roč. 27, č. 1, s. 21 – 25.

STIGLITZ, J. E. (1997): *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Grada Publishing.

ŠÍBL, D. A KOLEKTÍV (1991): *Malý slovník trhovej ekonomiky.* Bratislava: ELITA.

ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.

ŠTANGOVÁ, N. (2006): *Manažment vo verejnej správe. Prednášky na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach – akademický rok 2005/2006.*

TAYLOR, CH. (1994): *Liberální politika a veřejnost.* In: Michalski, K. (ed.): Liberální společnost. Sborník příspevků z konference v Castel Gandolfo 1992. Praha: Filosofia, s. 17 – 53.

TETŘEVOVÁ, L. (2003): *Veřejná ekonomie. Úvod do problému.* Pardubice: Pardubická univerzita.

TUROWSKI, J. (1994): *The Dichotomy of „Private" and „Public" as a Theoretical Framework for the Analysis of Social Reality.* In: Dyczewski, L. - Kromkowski, J. – Peachey, P. (eds.): Private and Public Social Inventions in Modern Societies. Polish Philosophical Studies II. Washington: The Council for Research in Values and Philosophy. At (online): http://www.crvp.org/book/Series04/IVA-2.htm (15. 4. 2005).

VEČERNÍK, J. (1996): *Homo politicus.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 1. zväzok. Praha: Karolinum, s. 358.

VIGODA, E. (2002): *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration.* In: Public Administration Review, roč. 62, č. 5, s. 527 – 540.

WILSON, D. (1999): *Exploring the Limits of Public Participation in Local Government.* In: Parliamentary Affairs, roč. 52, č. 2, s. 246 – 261.

WRIGHT, G. (2002): *Úvod do managementu veřejné správy.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 74.

IV. kapitola

Dichotómia: štát a spoločnosť

Administratívny systém v akejkoľvek spoločnosti by mal rešpektovať potreby a záujmy dvoch aktérov – na jednej strane vystupujú potreby a záujmy štátu, no na strane druhej sa formulujú záujmy a potreby jeho občanov. Bolo by naivné domnievať sa, že existuje jeden administratívny systém, ktorý by sa dal označiť ako univerzálny, respektíve ako ten najvhodnejší pre všetky spoločnosti. Zároveň je však potrebné mať na zreteli tú skutočnosť, že administratívny systém (ak má byť akceptovaný a rešpektovaný, tak zo strany štátu, ako aj jeho občanov) musí rešpektovať záujmy a potreby oboch spomínaných aktérov a to bez toho, aby podnecoval tvorbu antagonistických postojov, ktoré by v konečnom dôsledku mohli vyústiť až do rozsiahlych konfliktných situácií.

Aj keď je v rámci dichotómie štát – spoločnosť verejná správa tradične situovaná na stranu štátu, M. R. Rutgers si kladie otázku, či na tomto mieste neexistuje opodstatnená možnosť považovať ju za prvok stojaci medzi štátom a spoločnosťou (Rutgers, M. R. In: Nieuwenburg, P., 2003, 212). Podobné úvahy rozvíjajú aj S. F. Schneck (1994) a R. Tandon (1991). Nech sa však pristupuje k vzťahu štátu a spoločnosti z akéhokoľvek hľadiska, vždy je potrebné mať zreteli výrok ***Woodrowa Wilsona***: *The state exists for the sake of society, not society for the sake of the state.*, ktorý znamená, že štát existuje kvôli spoločnosti a nie spoločnosť kvôli štátu.

Štát a teórie vysvetľujúce jeho podstatu

Pojem **štát** pochádza z latinského výrazu *status*, ktorý v starovekom Ríme slúžil na odlíšenie prirodzeného – predštátneho stavu (*status naturalis*) od stavu občianskeho (*status civilis*), ktorý súvisel so vznikom štátu a následným vymedzením občianstva.

Prvý, kto použil pojem štát v dnešnom zmysle slova (*le stato*), bol v roku 1520 ***Nicoló Machiavelli*** v diele *Vlády a štáty: úvahy o ich vzniku, trvaní a úpadku* (*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*), ktoré obsahovalo ideu, že ľudia nedokážu využívať naplno svoje schopnosti ani usmerňovať svoje konanie a preto musí existovať štát disponujúci vedomosťami o prirodzených potrebách ľudí a zároveň ovládajúci techniku ich mocenskopolitického riadenia (Adamová, K. – Křížkovský, L., 2000a, 129).

Pri určitej miere zovšeobecnenia sa podľa K. Adamovej a L. Křížkovského (2000a) rozlišuje 12 základných **teórií pojednávajúcich o vzniku a podstate štátu**. Prvou teóriou, ktorá vysvetľovala vznik a podstatu štátu, bola **teologická teória**. Objavila sa v nadväznosti na vznik prvých štátnych útvarov ako odpoveď na otázku: „Prečo vznikol daný štátny útvar?“ Jej podstata spočíva v zdôrazňovaní úlohy božej vôle pri vzniku štátu a jej najstaršie varianty (napríklad **teokratická teória**) zdôrazňovali vplyv božej vôle aj pri výbere panovníka, ktorý sa tak považoval nielen za sprostredkovateľa božej vôle, ale často i za zástupcu boha či dokonca za jeho potomka alebo boha samotného. Ďalšou zo starých teórií vysvetľujúcich vznik a podstatu štátu je **patriarchálna teória**, ktorá nadväzuje na rodové spolunažívanie

a prirovnáva vládu panovníka nad svojimi poddanými k vláde otca nad rodinou či dokonca vláde boha nad svojimi veriacimi. Štát sa tak dostáva do pozície dedičstva, čo znamená, že potomkovia panovníka naň majú prirodzené právo. **Konfliktualistická teória** považuje za prioritnú príčinu vzniku štátu konflikt medzi silnejším a slabším protivníkom. Spája teda uplatnenie sily jednej skupiny ľudí voči inej so vznikom štátneho útvaru (napríklad v podobe podrobenia slabšieho kmeňa kmeňom silnejším). Konfliktualistickou teóriou je aj marxistický prístup, ktorý však vyzdvihuje ekonomické pozadie uplatňovania násilia. Podľa **teórie spoločenskej zmluvy** (**konsenzualistickej teórie**) existovala v prirodzenom stave neobmedzená osobná sloboda a ako nutnosť zachovania spoločnosti sa objavila potreba obmedzenia tejto slobody. Ľudia sa preto vedome rozhodli vzdať časti svojej slobody v prospech štátu, ktorý zabezpečí ochranu ich práv a vlastníctva. Teória, ktorá vychádza z predstavy, že štát, rovnako ako celá spoločnosť, je len akousi analógiou biologického organizmu je **organická teória**. Vzhľadom na túto skutočnosť sa vyznačuje takými znakmi, aké sú príznačné pre živé organizmy (napríklad rast, diferenciácia štruktúry), pričom štát žije aj po „smrti“ svojich jednotlivých stavebných prvkov (rodín, tried, politických organizácií a podobne). **Psychologická teória** zdôrazňuje, že štátna moc nie je ničím reálnym. Je len emocionálnou projekciou či emocionálnou fantáziou, prostredníctvom ktorej väčšina spoločnosti prisudzuje vládnucim jednotlivcom či skupinám právo rozhodovať a sama sa tejto menšine podrobuje. Ide teda o akúsi obdobu „dobrovoľného otroctva“. Štát je, podľa **teórie solidarizmu**, dôsledkom určitého stupňa rastu organizácie práce a interakcie ľudí vnútri spoločnosti. V zložitom, vnútorne diferencovanom spoločenskom systéme musí existovať štátna moc, aby obhajovala solidárne normy vznikajúce v spoločnosti živelne. **Funkcionalistická teória** naproti tomu vysvetľuje štát ako silu, ktorá je zameraná na dosahovanie určitých kolektívnych cieľov, teda na vytvorenie alebo udržanie takých stavov integrácie medzi jedincami, skupinami a inštitúciami vnútri spoločnosti a medzi spoločnosťou a jej vonkajším prostredím, ktoré sú žiaduce z hľadiska trvania a vývoja celej spoločnosti. Podľa **organizačno-politickej teórie**, príčinou vzniku a pôsobenia štátu sú úlohy, ktoré je nutné plniť v rámci spoločnosti za pomoci najvyššieho stupňa organizácie politickej moci – teda štátu. **Inštitucionálna teória** kladie dôraz na skutočnosť, že štát je v prvom rade inštitucionalizovanou mocou. Ide vlastne o komplex normatívne stanovených a mocensky zabezpečených sociálnych vzťahov, ktoré väčšina členov spoločnosti považuje za platné a záväzné. Takýto komplex je následne zameraný na udržiavanie existencie príslušnej spoločnosti ako systémového celku. Štát sa v rámci **filozoficko-antropologickej teórie** chápe ako jedna z fundamentálnych antropologických inštitúcií. Vzniká v procese kryštalizácie medziľudských vzťahov a postupným vývojom sa mení na sebestačnú silu charakterizovanú zvláštnymi zákonitosťami vývoja svojej inštitucionality. No a konečne **sociologická teória** definuje štát ako neustále sa aktivizujúcu spoločenskú formu života.

Množstvo a obsah teórií vysvetľujúcich vznik a podstatu štátu naznačuje, že neexistuje žiadna univerzálna, respektíve jediná úplná definícia štátu. Všeobecne možno štát definovať ako špecifický sociálny útvar, ktorý vznikol diferenciačnými sociálnymi procesmi v určitej špecifickej sociálnej situácii – v onej situácii, kedy sa objavuje naliehavá špeciálna potreba regulovať prostredníctvom reprezentatívnych orgánov smerom dovnútra k občanom určité územné oblasti (v medziach stanovených právnym poriadkom) a suverénnym mocenským zásahom individuálnu alebo skupinovú mocenskú rozpínavosť, s cieľom ochrániť individuálnu (alebo čiastočne skupinovú) slobodu a smerom navonok zaistiť zmluvnými prostriedkami (a v prípade nevyhnutnosti i fyzickými prostriedkami) vlastnú slobodu i nezávislosť

v medzinárodných vzťahoch.

V súčasnosti sa pri vymedzení štátu možno stretnúť podľa M. Večeřu (2001) so zdôraznením toho, že štát je:

- **politickým fenoménom** – štát možno chápať ako politickú formu organizácie spoločnosti, teda ako určitým spôsobom štruktúrovanú politickú organizáciu;
- **právnym fenoménom** – štát je tiež právnou inštitúciou, ktorá určuje obsah správania, respektíve konania všetkých subjektov v rámci príslušnej spoločnosti;
- **sociálnym fenoménom** – štát možno zároveň chápať ako inštitucionalizovanú formu spoločenského života, alebo ako súčasť ľudskej kultúry zabezpečujúcu poriadok a harmonické spolužitie jednotlivcov.

Podľa A. Heywooda (2004), možno rozlíšiť tri rôzne prístupy k štátnym útvarom. **Idealistický prístup**, reprezentovaný napríklad ***Georgom Hegelom***, chápe štát ako etické spoločenstvo, ktorého základom je vzájomná sympatia, teda univerzálny altruizmus (altruizmus predstavuje akýsi morálny princíp jednotlivcov smerujúci k potláčaniu ich egoizmu). **Funkcionálny prístup** sa orientuje na funkcie, ktoré plní štát. Najdôležitejšou funkciou štátu je permanentné zabezpečovanie a udržiavanie spoločenského poriadku. Následne, štát možno definovať ako súbor inštitúcií, ktoré zbezpečujú poriadok a stabilitu v spoločnosti. Posledný z týchto troch prístupov, **organizačný prístup**, definuje štát ako súbor inštitúcií, ktoré sú zreteľne verejné z pohľadu cieľov a ktoré sú financované z verejných zdrojov. Tento prístup vymedzuje celkovo päť hlavných čŕt štátu:

- suverenita štátu – štát vykonáva absolútnu moc nad všetkými subjektmi v danej spoločnosti;
- verejnosť štátnych inštitúcií – orgány štátu rozhodujú v kolektívnych súvislostiach a následne za tieto rozhodnutia zodpovedajú;
- univerzálna legitimita – rozhodnutia štátu sú *a priori* považované za správne a záväzné zo strany všetkých členov spoločnosti;
- vládnutie – autorita štátu sa opiera o donucovaciu moc, ktorá spočíva v tom, že ak nejaký spoločenský subjekt neplní svoje povinnosti, zo strany štátu nasleduje sankcia;
- výlučná teritoriálna organizácia a pôsobnosť – vládnutie zo strany štátu sa vzťahuje na všetky subjekty pôsobiace, respektíve nachádzajúce sa na jeho území, pričom platí, že žiaden iný štát nemá nad teritóriom iného štátu žiadnu moc.

Štát nemožno stotožňovať iba s **vládou**. Ide totiž o širší pojem, ktorý sa od vlády podľa A. Heywooda (2004) odlišuje viacerými znakmi:

- štátne subjekty zahŕňajú nielen vládu (ako subjekt), ale aj ďalšie organizácie štátneho charakteru;
- kým štát ako subjekt pretrváva (je stály), vlády sú vždy dočasné a aj v rámci svojho funkčného obdobie často podliehajú rôznym zmenám;
- vláda v konkrétnom období určuje smerovanie štátu v rôznych oblastiach (napríklad v oblasti zdravotnej politiky, vzdelávacej politiky, poľnohospodárskej politiky a podobne);
- kým zamestnanci štátu sú vyberaní v konkurzoch a mali by mať neosobný (vykonávajúci) vzťah ku konkrétnym realizovaným politikám, predstavitelia vlády sú vyberaní na základe politického boja a následných politických dohôd a ich vzťah ku konkrétnym politikám je skôr určujúci, než vykonávajúci;
- zatiaľ čo štát reprezentuje relatívne stále záujmy danej spoločnosti, vláda je reprezentantom určitých, v straníckom boji vykryštalizovaných záujmov nie-

ktorých skupín uvedenej spoločnosti.

Štát možno teda chápať aj ako osobitú formu politickej organizácie spoločnosti, ktorú od neštátnych foriem odlišujú špecifické znaky. Prvým z nich je **štátna moc**, ktorá vo svojej podstate predstavuje osobitnú formu verejnej moci. Štátna moc plní dve základné funkcie, a to integračnú (tým, že zabezpečuje plnenie celospoločenských úloh) i represívnu (tým, že eliminuje odpor tých, ktorí ju odmietajú). Druhým špecifickým znakom štátu je jeho **suverenita** či **zvrchovanosť**. Znamená to, že štát je nezávislý od mocenských systémov existujúcich na iných teritóriách (vonkajšia suverenita) i od akejkoľvek inej moci vnútri seba samého (vnútorná suverenita). Každý štát tiež potrebuje **územnú organizáciu obyvateľstva**, pretože svoju moc uplatňuje na presne vymedzenom teritóriu. S tým úzko súvisí aj štvrtý, posledný špecifický znak štátu – existencia **štátneho občianstva**. **Občanmi** sú tie osoby, ktoré sú v štátnom zväzku so štátom. Podstatou tohto zväzku je skutočnosť, že na týchto občanov sa v plnom rozsahu vzťahuje platný právny poriadok daného štátu. Na strane druhej, títo občania predstavujú suverénov moci, pretože od nich (podľa princípu suverenity ľudu) pochádza štátna moc.

Každý štátny útvar plní, vo vzťahu k iným, či vo vzťahu k sebe samému určité funkcie, ktoré možno označiť ako **funkcie štátu**. Tieto podliehali, rovnako ako samotný štát, zmenám, ktoré sa objavovali v priebehu vývoja. Vzhľadom na nevyhnutnosť zabezpečovania týchto funkcií, vyvíjal sa aj aparát, ktorý ich v mene štátu plnil. Štát sa snaží prostredníctvom svojich funkcií zamerať svoju činnosť i prostriedky na tvorbu takých podmienok rozvoja, ktoré budú optimálne a vhodné z hľadiska spoločnosti (personalizovanej aj individualizovanej primárne v jeho občanoch) a jej ďalšieho rozvoja.

Prvou a zároveň fundamentálnou funkciou je **funkcia ochranná**, ktorá môže mať dvojakú podobu. Po prvé, môže ísť o ochranu smerom navonok. V tomto prípade vystupuje štát, ako samostatný subjekt, ktorý je rovnocenný voči iným štátom. Plnenie tejto funkcie ho núti vystupovať a správať sa ako suverén a brániť sa voči zásahom zvonku. Druhou podobou je ochrana smerom dovnútra. Štát sa totiž chráni nielen voči vonkajším negatívnym vplyvom, ale aj voči vnútorným negatívnym vplyvom. Tieto môžu byť namierené tak proti štátu samotnému, ako aj proti jeho súčastiam, napríklad proti jeho občanom.

Ďalšou funkciou štátu je **funkcia regulačná**, ktorá vyžaduje, aby štát reguloval vzťahy, väzby a procesy prebiehajúce na jeho území. Štát v rámci tejto funkcie nezasahuje iba direktívne, ale ponecháva iným subjektom (napríklad svojim občanom) možnosť úpravy vzájomných vzťahov, väzieb a interakcií podľa ich uváženia. Sám reguluje iba najdôležitejšie oblasti, prípadne situácie, ktoré by mohli byť zneužité na ohrozenie štátom uznaných a chránených záujmov.

Významnou funkciou štátu z hľadiska jeho občanov je **funkcia integračno-harmonizačná**. Ide o funkciu, ktorou štát zmierňuje napätie medzi svojimi občanmi a integruje ich záujmy pri tvorbe svojich verejných politík. Táto funkcia by mala byť napĺňaná tak, aby smerovala k širokému konsenzu zúčastnených aktérov.

Vybrané koncepcie povahy a fungovania štátu

K. Adamová a L. Křížkovský (2000b) konštatujú, že pri využití viacerých komparačných kritérií možno dospieť k identifikácii štyroch historických typov štátu:

- **otrokársky typ štátu** – ide o typ štátu, v ktorom otrokári disponujú neobmedzenou mocou nad otrokmi;
- **feudálny typ štátu** – ide o typ štátu, v ktorom majú feudáli (vlastníci pôdy) takmer neobmedzenú moc nad poddanými;
- **buržoázny typ štátu** – ide o typ štátu, v ktorom štátne orgány chránia politické záujmy týkajúce sa existencie a rozvíjania kapitalistických výrobných vzťahov;
- **socialistický typ štátu** – ide o typ štátu, ktorý podľa marxistickej teórie mal mať v prvej etape podobu robotníckej diktatúry a neskôr podobu komunistickej spoločenskej organizácie, no prax ukázala, že socialistické štáty boli ľudovými demokraciami iba oficiálne a v skutočnosti išlo o diktatúry jednej politickej strany (takzvanej štátostrany).

V období 14. a 15. storočia (čiastočne aj začiatkom 16. storočia) bolo možné v Európe nájsť viacero štátnych útvarov, ktoré niesli charakteristiky stavovských štátov. Ako uvádza J. Keller (1996e), **stavovský štát** je potrebné vnímať ako štátnu formu na čele s kolektívnym orgánom, ktorého členmi sú zástupcovia privolegovaných zložiek obyvateľstva – stavov. V priebehu historického vývoja sa stavovské štáty stali predchodcami absolutistických štátov a to najmä kvôli oslabeniu pozície stavov a posilneniu panovníckych ambícií. **Absolutistický štát** je podľa J. Markoffa (1996) pojmom, ktorý sa využíva predovšetkým pri označovaní takej štátnej moci, ktorá nie je ničím obmedzovaná, no ktorá zároveň môže nadobúdať rôznorodú podobu. O absolutistických štátoch sa hovorilo predovšetkým v súvislosti s niektorými štátnymi útvarmi, ktoré existovali na európskom kontinente v období medzi renesanciou a Francúzskou revolúciou. V súvislosti s absolutistickým štátom je namieste hovoriť aj o koncepcii policajného štátu. Táto sa totiž podľa M. Petruseka (1996a) spája s absolutistickou predstavou, že štátu patrí výhradné právo ovplyvňovať život občanov-poddaných a to vo všetkých smeroch, vrátane ich súkromného života. Odôvodnenie takýchto aktivít štátu možno nájsť v konštatovaní, že občania nie sú schopní samostatne posúdiť, aké zásahy štátu sú pre nich prínosné a preto jedine štát, reprezentovaný rozsiahlym byrokratickým aparátom, môže zasahovať do ich každodenného života s cieľom starať sa o ich blaho.

Štát možno definovať ako organizovanú, politicky jednotnú spoločnosť (respektíve politické spoločenstvo) na určitom území, teda v rámci určitých hraníc, s jednotným právnym systémom, vládou a správou (Mucha, I., 1996, 1218). Pri využití tejto definície je nevyhnutné poznamenať, že medzi hlavné atribúty štátu patria aj moc a autorita. A práve v súvislosti s nimi I. Mucha (1996) uvádza tri druhy štátu – totalitný, autoritatívny a technický. **Totalitný štát** je charakterizovaný neobmedzeným monopolom jednej strany či skupiny nad všetkými potenciálnymi mocenskými organizáciami. **Autoritatívny štát** je štátom opierajúcim sa o tradične odôvodnený nárok vlády jednej alebo niekoľkých spoločenských vrstiev či stavov. **Technický štát** je charakterizovaný nižším významom politických rozhodnutí orientovaných na hodnotové alebo cieľové predstavy nejakej strany či skupiny a naopak, posilňovaním technicko-vedeckého spôsobu riešenia existujúcich problémov.

Koncepcia **minimálneho štátu** bola teoreticky rozpracovaná napríklad ***Robertom Nozickom*** v jeho práci *Anarchia, štát a utópia* (*Anarchy, State, and Utopia*) a zodpovedá stavu, pri ktorom by vláda mala zodpovedaať iba za minimum záležitostí (práve toto minimum by odlišovalo takúto vládu od anarchie). Tieto záležitosti by sa pri tom mali dotýkať riadenia policajných zložiek, armády, súdneho systému a väzníc. Pokiaľ ide o rolu štátu, ten by mal chrániť jednotlivcov pred násilím, podvodmi, krádežami a zároveň by sa mal starať o odškodňovanie prípadných obetí,

ako aj o ochranu vlastného územia pred možným vonkajším agresorom. Inými slovami, ako uvádza J. Keller (1996c), minimálny štát predstavuje požiadavku stúpencov liberalizmu smerujúcu k tomu, aby štátna moc bola chápaná ako nevyhnutné zlo schopné regulovať podmienky existencie občianskej spoločnosti a trhového mechanizmu. Štát má teda plniť iba rolu „nočného strážnika“ a starať sa o bezpčenosť a zachovávanie základných práv jeho občanov. Neoliberálne prístupy vnímajú koncepciu minimálneho štátu tak, že tento by mal byť iba akýmsi „sluhom“ vo vzťahu k občanom a funkcie arbitra by mal prenechať iným subjektom (napríklad samospráve). Krokom k takémuto minimalizovaniu pozície štátu by mala byť decentralizácia politických i hospodárskych záležitostí.

Národný štát je koncept, ktorý teoreticky rozpracoval napríklad ***Ernest Gellner*** vo svojej práci *Národy a nacionalizmus* (*Nations and Nationalism*). Ide vlastne o politický útvar, v ktorom moc vykonávaná na určitom teritóriu je legitimizovaná lojalitou voči národu, ktorý dané teritórium obýva. Samotný vznik národného štátu predpokladá dosiahnutie určitého stupňa centralizácie moci a tiež určitého stupňa rozvoja národnej identity (Keller, J., 1996d, 1220). Národné štáty sa objavili v Európe ako následok existencie absolutistických monarchií a postupného prechodu (v období 15. – 17. storočia) suverenity z osoby panovníka na ľud. Ako J. Keller (1996d) ďalej dodáva, práve prvé národné štáty boli príkladmi, respektíve modelmi pre národy a národnosti bez vlastných politických suverénnych útvarov. V dôsledku ich snáh o politickú emancipáciu sa, ako uvádza ***Eric Hobsbawm*** vo svojej práci *Národy a nacionalizmus od roku 1780: program, mýtus, realita* (*Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*), približne od 18. storočia začali objavovať konflikty, ktoré viedli v neskoršom období k rozvoju nacionalizmu. Ako príklady typického národného štátu sa tradične uvádzajú Island, Japonsko či Portugalsko, naopak, príkladom štátu, ktorého označenie ako národný štát by bolo sporné, môže byť Belgicko.

Demokratický štát (štát, v rámci ktorého existuje demokratický politický systém) je podľa F. Šamalíka (In: Dudinská, I. – Gbúrová, M. – Surmánek, Š., 2003) ústavu rešpektujúci štát, legitimita ktorého je odvodená z vôle suverénneho ľudu (politicky prejavovanej v slobodných voľbách), v ktorom je vláda zodpovedná zastupiteľskému rozhodovaciemu orgánu a súdnictvo je nestranné a nezávislé – ide teda o štát, ktorý uznáva a garantuje prioritu človeka, občana a občianskej spoločnosti.

Koncepcie povahy a fungovania štátu dominujúce v súčasnosti

Na tomto mieste je nutné konštatovať, že v súčasnosti sa pri vysvetľovaní sociálnych a politických fenoménov využívajú najmä nasledujúce tri koncepcie štátu:

- právny štát;
- sociálny štát;
- administratívny štát.

Predstava právnej štátnosti mala antifeudálny, antiteokratický a antiklerikálny charakter a bola obsiahnutá predovšetkým v prácach ***Huga Grotia***, ***Benedicta Spinozu***, ***Thomasa Jeffersona***, ***Charlesa Montesquieua*** či ***Johna***

Locka, ktorí pod silným vplyvom anglických myšlienkových tradícií[25] riešili v istom zmysle tradičný problém vzťahu politickej moci a práva. Proti feudálnemu despotizmu a absolutistickej nezákonnosti kládli požiadavku panstva práva, ktorá obsahovala ideu suverenity a neskôr i spoločenskej zmluvy. Myšlienky vedúce k právnemu štátu ale možno nájsť už v ***Aristotelovej*** *Etike Nikomachovej* (*Ta Ethika*), kde konštatuje, že ostatným by nemal vládnuť nejaký jednotlivec, ale duch zákonov. Dokonca K. Löw (1977) v tejto súvislosti poukazuje na fakt, že myšlienky o podriadenosti človeka zákonom boli obsiahnuté už pred Aristotelom, pričom ako príklad uvádza ***Sofoklovu*** drámu *Antigona* (*Antigona*), ktorá bola napísaná v 5. storočí pred naším letopočtom.

Vo všeobecne právnom kontexte rozpracovali myšlienku právneho štátu predovšetkým ***Robert von Mohl*** a ***Carl Welcker***, ktorých práce vyšli v prvej polovici 19. storočia. Vo svojich prácach zdôrazňovali ideu štátu, ktorý plní funkciu normotvorcu i kontrolóra dodržiavania noriem. Je to podľa nich práve štát, ktorý je jediný oprávnený uplatňovať aj násilie s cieľom potvrdiť zvrchovanosť noriem, ktoré boli jeho orgánmi legitímne prijaté. Za autora pojmu právny štát sa však považuje ***Otto Bähr***, ktorý svoju prácu *Právny štát* (*Der Rechtsstaat*) publikoval v roku 1864.

Koncepcia **právneho štátu** zdôrazňuje podľa I. Palúša a Ľ. Somorovej (2002) i podľa M. Petruseka (1996b) základnú myšlienku, že štát je viazaný svojim právom vrátane medzinárodných záväzkov, ktoré prijal. Prvým z charakteristických znakov právneho štátu je **princíp suverenity ľudu,** ktorý vyjadruje nadradenosť občana nad štátom. **Princíp deľby moci** vyjadruje nezávislosť vzniku a pôsobenia troch základných druhov mocí (výkonnej, zákonodarnej a súdnej), ako aj existenciu systému vzájomných brzd a protiváh vo vzťahoch, väzbách a procesoch prebiehajúcich medzi týmito troma druhmi moci. Ďalším znakom právneho štátu je **princíp obmedzenia vlády**, ktorý si vyžaduje existenciu limitov štátnych zásahov. **Existencia súdnych záruk** a **viazanosť štátu právom** sú rovnako dôležitými princípmi právneho štátu a úzko súvisia s jeho základnou myšlienkou.

Samozrejme, nájdu sa aj iné teoretické vymedzenia základných znakov (respektíve kritérií) právneho štátu:

- viazanosť štátu právom;
- existencia hierarchicky usporiadaných kvalitných právnych noriem, ktorých vrchol predstavuje ústava a záväznosť noriem medzinárodného práva;
- existencia deľby moci, ako aj vzájomná nezávislosť zákonodarnej, súdnej a výkonnej moci (tieto moci sa však navzájom kontrolujú a limitujú prostredníctvom mechanizmu vzájomných brzd a protiváh);
- obmedzenosť vlády, teda vymedzenie nevyhnutného rozsahu, v rámci ktorého štát zasahuje do práv občanov;
- politicky a ideologicky neutrálne súdnictvo a verejná správa zabezpečujúce slobodnú konkurenciu v boji o moc;
- súdne záruky ústavnosti a zákonnosti (Mates, P., 2008, 319).

Iný pohľad na právny štát ponúka H. Kelsen, keď konštatuje, že každý pre-

[25] Už počas 17. storočia bola v Anglicku rozvinutá idea **panstva práva** (*rule of law*). Opierala sa síce o myšlienky obsiahnuté v stredovekej *Veľkej listine slobôd* (*Magna Charta Libertatum*), ktorá bola vydaná už v roku 1215, no jej obsah bol prispôsobený novej spoločenskej situácii. Vo všeobecnosti možno uviesť, že najdôležitejšie prvky tejto koncepcie boli zapracované aj do niektorých vtedajších legislatívnych aktov – išlo napríklad o *Návrh práv* (*Petition of Rights*) z roku 1628, *Zákon o limitoch celku* (*Habeas-Corpus-Act*) z roku 1679), *Listinu práv* (*Bill of Rights*) z roku 1679 či *Zákon o osídľovaní* (*Act of Settlement*) z roku 1701 (Wassermann, R., 1995, 9).

jav štátu, respektíve každý štátny akt musí byť aktom právnym, pretože ľudské konanie nadobúda charakter štátneho aktu iba tak, že ho právna norma kvalifikuje ako štátny akt. Tým sa odstraňuje dualita štátu a práva a nastáva identita štátu a práva. Pokus legitimovať štát ako „právny“ štát je teda úplne pochybný, pretože každý štát musí byť právnym štátom (Kelsen, H. In: Večeřa, M., 2001, 12).

Sociálne rozpory kapitalizmu a neschopnosť riešiť vzniknuté problémy tradičnými prostriedkami solidarity viedli k vytvoreniu koncepcie **sociálneho štátu**. Pojem ***welfare state***[26] bol však prvýkrát použitý až v roku 1941[27] a to v správe o situácii v sociálnej politike Veľkej Británie, ktorú vypracovala Kráľovská komisia na čele s lordom ***Williamom Beveridgom***. Ide vlastne o označenie štátu, ktorý je spoluzodpovedný za sociálne a hospodárske procesy, ktoré by podľa prísne liberálneho chápania mali byť ponechané výlučne trhovému mechanizmu a občianskej spoločnosti. Realizácia sociálnej funkcie štátu sa tak dostáva do rúk zákonodarcu, ktorý má riešiť príslušné vzťahy právnymi predpismi. Základnou myšlienkou sociálneho štátu je podľa M. Večeřu (1996) skutočnosť, že ekonomický rast a sociálny pokrok si navzájom neodporujú a preto štát môže prostredníctvom svojej intervenčnej a redistribučnej politiky podporovať zároveň ekonomickú efektívnosť.

M. Večeřa (2001) konštatuje, že sociálny štát je prepojený s existenciou sociálneho konsenzu, ktorý sa vytvára verejne a ktorý legitimizuje redistributívne aktivity štátu. Koncepcia sociálneho občianstva predstavuje základ sociálneho štátu. Pod sociálnym občianstvom pritom možno rozumieť určitý štandard sociálneho minima, sociálneho zabezpečenia a ochrany pred sociálnymi rizikami. Sociálny štát vo svojej podstate obsahuje paradox. Na jednej strane odoberá na verejné účely nemalé prostriedky, ktoré znižujú zisk a obmedzujú investície do výroby, no na strane druhej práve pomocou týchto prostriedkov vytvára sociálne zmierlivé prostredie, ktoré je potrebné (Keller, J., 2005, 13) a to predovšetkým z pohľadu predchádzania sociálnych konfliktov v tej ktorej spoločnosti.

Existujú dve základné typológie sociálneho štátu. M. R. Titmuss (1969 In: Večeřa, M., 2001) člení sociálne štáty do troch veľkých skupín. **Reziduálne sociálne štáty** kladú dôraz na liberálnu koncepciu spoločnosti a uznávajú, že ľudské potreby sú uspokojované predovšetkým rodinou a trhom – teda spoločenskými útvarmi, v ktorých jednotlivci priamo pôsobia či dokonca žijú. Aj preto sú zásahy takýchto štátov do sociálnej oblasti minimalizované. Úroveň sociálnych dávok je zameraná výhradne na pokrytie základných existenčných potrieb. **Inštitucionálne sociálne štáty** svoju aktivitu orientujú univerzalisticky, na celú populáciu danej spoločnosti a to do všetkých oblastí. Základným princípom je prevencia pred sociálnymi udalosťami, čo sa prejavuje aj v poslaní takýchto štátov – zabezpečenie pocitu bezpečia a sociálnej rovnosti, ktoré predstavujú dôležité predpoklady pre odstránenie napätia a konfliktov v spoločnosti a ktoré v konečnom dôsledku vedú k jej väčšej integrácii a stabilite. Posledný typ sociálnych štátov, **pracovne-výkonové sociálne štáty**, sa snaží o výraznú ingerenciu do ekonomickej sféry. Od pracovnej výkonnosti a zásluh

---

[26] Tento pojem sa do slovenčiny prekladá rôzne. Najčastejšie ako sociálny štát, sociálne zodpovedný štát, prípadne štát blahobytu. Ako uvádza T. Tragl (2000), v akademickej sfére (napríklad v nemeckých podmienkach) sa objavili aj úvahy o oddelení pojmov sociálny štát (*Sozialstaat*) a štát blahobytu (*Wohlfahrtsstaat*).

[27] Samozrejme, štátna či mestská sociálna politika, respektíve jej prvky sa objavili už oveľa skôr. Napríklad F. W. Henning (1985) konštatuje, že akási obdoba „štátnej sociálnej politiky“ ako aj „mestskej sociálnej politiky“ bola v nemeckých podmienkach rozvinutá už v 15. storočí. Podobne tomu však bolo v takmer všetkých vtedajších európskych krajinách.

závisí aj uspokojovanie sociálnych potrieb zo strany týchto štátov. Odlišnú klasifikáciu sociálnych štátov ponúka M. Esping-Andersen (In: Večeřa, M., 2001), ktorý si za hlavné rozlišovacie hľadisko vzal usporiadanie vzťahov medzi štátom, trhom a rodinou. **Liberálne sociálne štáty** sú obdobou reziduálnych sociálnych štátov, čo znamená, že univerzalistické prerozdeľovanie zdrojov je iba minimálne a sociálne poistenie pokrýva iba najnevyhnutnejšie sociálne udalosti. **Korporativistické**, respektíve **konzervatívne sociálne štáty** vyzdvihujú rolu štátu a to predovšetkým na úkor trhu a jeho mechanizmov. Posledným typom sú **sociálno-demokratické štáty**, ktoré sú na jednej strane zástancami zásad univerzálnych sociálnych práv, no na strane druhej využívajú dávkovú diferenciáciu (vyplývajúcu z univerzálne chápaného sociálneho poistenia) na základe príjmových rozdielov. Veľký dôraz kladú tieto štáty aj na oblasť znižovania nezamestnanosti, pretože ich fungovanie je podmienené čo najvyššou mierou zamestnanosti.

Koncepcia **administratívneho štátu** je odvodená zo skoršej myšlienky policajného štátu a preto sa chápe ako stelesnenie všeobecnej vôle alebo verejného záujmu. Jedným z najvplyvnejších autorov venujúcich sa koncepcii administratívneho štátu bol ***Dwight Waldo***, ktorý vzbudil veľkú akademickú pozornosť svojou prácou *Administratívny* štát (*The Administrative State*), v ktorej zavádza a vysvetľuje pojem administratívnej politiky.

Administratívny štát má tri základné dimenzie. **Prechodná dimenzia** stojí na myšlienke, že tento štát vznikol ako pokus riadiť sociálne vzťahy prostriedkami dočasnej štruktúry moci. **Priestorová dimenzia** administratívneho štátu znamená, že zvrchovanosť tohto štátu v legitímnom používaní verejnej moci bola obvykle upravená tak, aby si podmanila nielen určitú časť populácie, ale aby výhradne podliehala jasne ohraničenému teritóriu. **Funkčná dimenzia** vyplýva z toho, že administratívny štát vyšiel nielen z naplánovaného zriadenia najvyššej dočasnej moci a z identifikácie takej moci s definovaným územným priestorom, ale aj z vyhradenia si viac či menej exkluzívnych funkcií štátu na riadenie rôznorodých a dynamike podliehajúcich sociálnych vzťahov.

Spoločnosť a rôzne prístupy vysvetľujúce jej podstatu

Spoločnosť sa ako ústredný pojem samostatnej vedeckej disciplíny – sociológie, v priebehu jej vývoja chápal rôzne. Celkovo a pri určitej miere zovšeobecnenia možno povedať, že sa rozlišujú štyri základné dichotomické ponímania spoločnosti:

- **Realistický prístup** vníma spoločnosť ako realitu *sui generis* (teda realitu osobitného druhu), ktorá sa nespája s jednotlivcami, ktorí ju tvoria, ale viaže sa výlučne na ich súhrn. **Nominalistický prístup**, naopak, chápe spoločnosť ako určité zoskupenie osôb, pričom podoba spoločnosti je naviazaná na konanie a správanie sa týchto jednotlivcov.
- Prevažne metodologický význam má rozlíšenie dichotómie holistického a analytického prístupu k spoločnosti. **Holistický prístup** je založený na myšlienke, že spoločnosť, ako určitý celok nemožno vysvetľovať prostredníctvom jej častí, pretože len fungovanie celku nám odhaľuje fungovanie častí. **Analytický prístup** je orientovaný naopak. Zdôrazňuje teda myšlienku potreby skúmania častí spoločnosti za účelom pochopenia fungovania

celej spoločnosti.

- **Sociologizmus**, ako ďalší z prístupov, nazerá na spoločnosť ako na skupinu osôb *sui generis* a to v tom zmysle, že táto skupina sa v dôsledku svojho vývoja pokladá za samostatnú sociálnu jednotku. **Psychologizmus** naproti tomu vyzdvihuje interiorizáciu myšlienky spoločnosti jej samotnými členmi. Podstata tohto prístupu teda spočíva v sebauvedomení si príslušnosti jednotlivca ku skupine a jeho následnou identifikáciou s touto skupinou.
- **Konsenzualistický prístup** vníma spoločnosť ako organizovaný kolektív, ktorý je spätý kooperatívnymi väzbami, vzťahmi a procesmi a to najmä za účelom reprodukcie a prežitia. Naproti tomu, **konfliktualistický prístup** stotožňuje spoločnosť s permanentným riešením sociálnych konfliktov.

Ako už naznačili uvedené dichotómie, pojem spoločnosť je jedným z najmenej jasných a jednoznačných pojmov súčasných sociálno-politických vedných disciplín. Svoj pohľad na tento jav predstavilo mnoho autorov, no vždy sa objavila kritika, ktorá dokázala poukázať na nedostatky toho ktorého prístupu.

Na spoločnosť možno nazerať z hľadiska rozsahu významu tohto pojmu dvojako. V širšom slova zmysle je podľa A. W. Greena (In: M. Petrusek, 1996f) spoločnosť synonymom ľudského rodu, ako sociálneho agregátu osôb oboch pohlaví a rôznych vekových skupín, pričom tieto osoby sú spojené do rôznych sebestačných zoskupení, pre ktoré sú typické vlastné rešpektované inštitúcie a zdieľaná kultúra. V užšom slova zmysle chápe M. Petrusek (1996f) pod spoločnosťou taký súbor osôb, ktoré žijú v skupinách, na spoločnom a ohraničenom teritóriu, ktoré je kontrolované politickou mocou. Tieto osoby pritom zdieľajú spoločný rebríček hodnôt, akceptujú rovnaké normy a správajú sa v súlade s rovnakými inštitúciami – teda zdieľajú a rešpektujú rovnakú kultúru.

Z filozofického hľadiska predstavuje spoločnosť obdobu ľudského rodu, ktorý odlišuje človeka od ostatných živých organizmov. Sociologické hľadisko vyzdvihuje spolužitie ľudských jedincov, pričom dôraz kladie nielen na ich teritoriálne spolužitie, ale tiež na vzťahy, väzby a procesy vytvorené v rámci tohto spolužitia.

Spoločnosť (z hľadiska potrieb verejnej správy) možno teda chápať ako skupinu ľudí, ktorí žijú na zvláštnom území, sú podriadení tomu istému systému politickej moci a autority a sú si vedomí toho, že majú odlišnú identitu od iných skupín ľudí, ktoré ich obklopujú.

Spoločnosť môžeme charakterizovať podľa niekoľkých jej základných čŕt:

- nie je tvorená bezprostredne jednotlivcami, ale skupinami, pričom sa nevyhnutne skladá z oboch pohlaví a zo všetkých vekových skupín;
- je relatívne sebestačná vzhľadom k prostrediu, pretože na rozdiel od partikulárnych skupín, ktoré plnia len niektoré funkcie, ona plní všetky podstatné funkcie;
- je nositeľom, tvorcom a užívateľom kultúry a jej členovia sú spätí spoločnou kultúrou bez ohľadu na ich vnútornú diferencovanosť do subkultúr;
- je relatívne vysoko integrovaný celok, ktorý sa niekedy prejavuje ako systém s cieľovým správaním;
- v interakcii s inými spoločnosťami je chápaná vo význame globálnej spoločnosti.

Mierne odlišný pohľad na základné znaky spoločnosti ponúka autorská dvojica A. Brittan a E. Chinoy (In: Petrusek, M. 1996f), podľa ktorej každá spoločnosť predstavuje:

- sieť sociálnych inštitúcií, ktoré majú vlastnú štruktúru;

- celok prežívajúci opakovaným či permanentným riešením problémov;
- celok obsahujúci mechanizmy, ktorými sú riadené, organizované, usporiadané a inštitucionalizované riešenia všetkých konfliktov;
- sieť spoločenských vzťahov;
- súbor mnohých spoločenských skupín a ich vzájomných vzťahov a väzieb;
- celok disponujúci vlastnou kultúrou.

Vybrané koncepcie povahy a fungovania spoločnosti

Priemyselné aktivity a historický vývoj vyvolali potrebu rozlišovania preindustriálnych, industriálnych a postindustriálnych spoločností. **Preindustriálnu spoločnosť** charakterizuje to, že táto nie je industrializovaná (chýba v nej štádium priemyselnej výroby) a základnou spoločenskou jednotkou je rodina. Základom **industriálnej spoločnosti** (táto sa zvykne podľa Z. Sudu (1996a) označovať aj ako komplexná spoločnosť) je racionálna deľba práce v rámci výroby a úpadok významu rodiny (naopak, posilňujú sa vzťahy medzi jednotlivcami, ktorých nespájajú rodinné väzby, ale napríklad pracovné väzby). Pokiaľ ide o **postindustriálnu spoločnosť**, vedci sa ešte stále nevedia zhodnúť na tom, ako uvádza Z. Suda (1996b) či ide o nový typ spoločnosti alebo iba o evolučný stupeň industriálnej spoločnosti. Každopádne, jej základná charakteristika je tá, že dôraz nie je kladený na výrobu (produkciu statkov), ale na poskytovanie služieb a kvalitatívne odlišné využívanie informácií (vedeckých poznatkov) vo všetkých sférach spoločenského života. Aj preto sa niekedy označuje ako spoločnosť služieb, respektíve informačná spoločnosť.

Marxistickí a neomarxistickí antropológovia definujú **primitívnu spoločnosť** (niekedy označovanú aj ako **archaická spoločnosť** alebo **segmentovaná spoločnosť**) ako spoločnosť s nízkym stupňom deľby práce a výrobnými vzťahmi, ktoré sú organizované na báze príbuzenských vzťahov. Kvôli nízkej produktivite práce a nedostatočnému množstvu vyprodukovaných výrobkov je takáto spoločnosť odsúdená žiť v neustálej obave o zabezpečenie základných potrieb (Montoussé, M. – Renouard, G., 2005, 135). V súvislosti s ľudskými dejinami ďalej uvažujú títo autori aj o otrokárskej spoločnosti, feudálnej spoločnosti, kapitalistickej spoločnosti a komunistickej spoločnosti. Každú z nich (okrem poslednej) charakterizuje existencia dvoch nezmieriteľných a vzájomne si odporujúcich tried (zjednodušene, v **otrokárskej spoločnosti** ide o otrokárov a otrokov, vo **feudálnej spoločnosti** o feudálov a poddaných a v **kapitalistickej spoločnosti** o buržoáziu a proletariát), z ktorých jedna vykorisťuje tú druhú. Túto svoju klasifikáciu triednych spoločností teda opierajú podľa J. Kellera (1996b) o historický vývoj, pričom jeho zavŕšenie vidia v socialistickej revolúcii, ktorej výsledkom by mal byť komunizmus a vytvorenie **komunistickej**, respektíve **beztriednej spoločnosti**. Táto je teoretickým konštruktom obsahujúcim predstavu, podľa ktorej takáto spoločnosť nie je rozdelená do veľkých skupín - tried, ktoré sa od seba líšia veľkosťou a povahou vlastníctva a mierou podielu na rozhodovaní i moci (Petrusek, M., 1996g, 1196 – 1197). Problematike beztriednej spoločnosti, ako nevyhnutnému výsledku historického vývoja, sa venovali predovšetkým ***Karl Marx*** a ***Friedrich Engels***. Podľa nich nie je koncept beztriednej spoločnosti utopický a v dôsledku zániku štátu i nástupu komunizmu, táto sa stane realitou. Práve v súvislosti s komunizmom možno beztriednu spoloč-

nosť definovať ako spoločnosť slobodne združených výrobcov, v ktorej neexistuje materiálny nedostatok a v ktorej je práca prvou životnou potrebou (preto je vykonávaná bez nároku na odmenu). V takejto spoločnosti dominujú vzťahy harmonickej spolupráce a vzájomnej pomoci, v dôsledku čoho zmiznú všetky formy odcudzenia.

Karol Popper vytvoril v súvislosti s problematikou spoločnosti pojem **otvorená spoločnosť**. Táto je založená na slobode rozhodovania jednotlivca, na racionálnom kriticizme, individualizme, na ochote a spôsobilosti k zmene, na vysokej adaptabilite voči zmenám a tlakom vonkajšieho prostredia, na vysokej sociálnej mobilite a demokratickom politickom systéme (Petrusek, M., 1996e, 1202) Jej opakom je **uzatvorená spoločnosť**, v ktorej sa objavujú autoritárske politické tendencie, dogmatické myslenie, stagnácia a nízka alebo kontrolovaná sociálna mobilita.

V poslednom období sa pomerne často možno stretnúť i s ďalšími pojmami – napríklad **globálna spoločnosť** (Petrusek, M., 1996c), **masová spoločnosť** (Petrusek, M., 1996d), či **konzumná spoločnosť**. Pokiaľ ide o konzumnú spoločnosť, je to spoločnosť, v ktorej sa stále rastúci konzum materiálnych statkov stal dominantnou kultúrnou hodnotou a mierou sociálneho úspechu. Spotrebúvanie tovaru sa takto mení z prostriedku na účel samotný. Z ekonomického hľadiska je masový konzum vynucovaný záujmom podnikov o odbyt ich produkcie. Z politického hľadiska dokáže konzum a prísľub jeho udržania, prípadne rastu, zabezpečiť politickú lojalitu tej časti populácie, ktorá je s jeho úrovňou spokojná (Keller, J., 1996a, 1199). Takéto tendencie v spoločnosti vyvolali už v 50. rokoch 20. storočia rozsiahlu kritiku. Kým H. Marcus upozorňuje na hrozbu straty kritickej dimenzie ľudského myslenia, E. Fromm prichádza s myšlienkou, že sústredenie spoločnosti na konzum povedie k postupnej degradácii a vnútornému ochudobneniu tých jednotlivcov, ktorí uprednostňujú materiálne statky pred rozvojom vlastných duchovných kvalít. Významná a kvalitatívne odlišná kritika sa objavila v 60. rokoch 20. storočia a súvisela s postupným presadzovaním ekologických hnutí, ktoré sa zamerali najmä na to, že rast konzumu nevyhnutne zrýchľuje tempo premeny prírodných zdrojov na umelé veci, že schopnosť prírodného prostredia absorbovať odpad vytváraný pri masovom konzume je obmedzená a že malá časť ľudskej populácie, ktorej sa masový konzum týka, výrazne a dlhodobo znehodnocuje životné prostredie celej ľudskej populácii (Keller, J., 1996a, 1200).

Občianska spoločnosť a jej charakteristiky

V súčasnosti je pre človeka charakteristické, že nie je iba občanom nejakého štátu, ale v rámci spoločnosti, ktorej je členom, existuje mnoho záujmových skupín, ku ktorým patrí rovnako ako k štátu (napríklad je členom cirkvi alebo nejakého občianskeho združenia). Vzhľadom na svoje záujmy je teda napojený na rôzne skupiny, ktoré sledujú dosahovanie určitých cieľov. Podstatné pre tento vzťah je však aj to, že tieto skupiny (viac či menej formalizované) pôsobia v prostredí, ktoré im vytvoril a neustále vytvára štát.

Občianska spoločnosť sa môže definovať ako historicky vyformovaná vrstva života spoločnosti, pričom jej základnou charakteristikou je spontánne sebavyjadrenie sa jednotlivcov a ich dobrovoľných združení, ktoré si vytvárajú k realizácii ich záujmov. Ide tak vlastne o komplex vzťahov nepolitického charakteru medzi jednotlivcami navzájom, ako aj medzi jednotlivcami a ich združeniami.

Základný náznak vo vymedzení občianskej spoločnosti možno vidieť už u ***Aristotela***, ktorý hovoril o *koinónia politiké* (politická spoločnosť) označujúcej

spoločenstvo slobodných ľudí obývajúcich *polis* (obec), ktorá bola charakterizovaná ako vláda rovných medzi rovnými. ***Marcus Cicero*** preložil ***Aristotelov*** pojem politická spoločnosť ako *societas civilis* (občianska spoločnosť) a v tomto tvare sa stala predmetom ďalších úvah. Vzhľadom na skutočnosť, že v starovekej Rímskej ríši bolo občianstvo striktne spojené s existenciou štátneho útvaru, občianska spoločnosť bola chápaná dlhé obdobie ako personálne synonymum štátu. Takéto ponímanie možno badať predovšetkým v prácach ***Francisa Bacona***, ***Thomasa Hobbesa***, ***Johna Locka*** či ***Jeana-Jacquesa Russeaua***. Uvedení autori používajú výrazy politická spoločnosť a občianska spoločnosť ako totožné pojmy. Rozlíšenie medzi politickým a občianskym stavom možno prvýkrát registrovať u ***Charlesa Montesquieua***. Z pojmu *societas civilis* sa tak postupne začala odčleňovať nepolitická – občianska časť. S novým poňatím prišiel ale až ***Georg Hegel***, ktorý pod vplyvom emancipácie tretieho stavu počas občianskych revolúcií odlišoval štát, ako politickú sféru spoločnosti, od občianskej spoločnosti, pričom výrazom občiansky označoval súkromnoprávne postavenie občanov. Vo svojej práci *Prvky filozofie práva* (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*) považoval spoločnosť (občiansku spoločnosť) za prirodzený systém založený na ekonomickom záujme. Štát je, naopak, výtvorom ľudí, respektíve produktom ich rozumu. Pokiaľ ide o ich vzájomný vzťah, spoločnosť je entita vyžadujúca dozor, riadenie a kontrolu zo strany štátu, pričom tento umožňuje existenciu občianskej spoločnosti a zároveň chráni všeobecný záujem.

Vychádzajúc z myšlienok M. Vašečku (2004) možno konštatovať, že neexistuje žiadny univerzálny pohľad na občiansku spoločnosť a teda ani jej žiadna univerzálna definícia. Vo všeobecnosti totiž možno vymedziť päť paradigiem vysvetľujúcich pojem občianska spoločnosť. Prvá paradigma sa opiera o koncept ***societas civilis***, ktorého integrovanou súčasťou je aj právo na poriadok a mier, respektíve právo na spoločnosť vyznačujúcu sa dobrými mravmi a nenásilným správaním. Ako nevyhnutný subjekt tu vystupuje štát, ktorý má ako jediný legitímne poverenie na realizáciu násilia. ***Georgom Hegelom*** a neskôr ***Karlom Marxom*** vytvorená paradigma ***bürgerliche Gesselschaft*** stavia občiansku spoločnosť do pozície medzi štátom a rodinou. **Aktivistická paradigma** zdôrazňuje snahy ľudí o rozširovanie spôsobov a miery ich občianskej participácie i autonómie. To v konečnom dôsledku vedie k sebaorganizovaniu sa mimo politického vplyvu. **Neoliberálna paradigma** je založená na predpoklade obmedzenia ingerencie štátu do ekonomickej a sociálnej sféry a následnej schopnosti ľudí organizovať si aktivity v rámci týchto sfér vlastnými silami. Posledná, **postmoderná paradigma** vyzdvihuje v súvislosti s globalizačnými procesmi princípy tolerancie a pluralizmu, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou akejkoľvek občianskej spoločnosti.

J. Stena (1991) uvádza niekoľko podstatných čŕt, ktoré charakterizujú každú občiansku spoločnosť.

- neustála dynamika vývoja;
- rozvoj špecifických činností, najmä spontánnych a svojpomocných;
- horizontálny charakter zmluvných vzťahov;
- pluralita, záujmová rozmanitosť a diferencovanosť;
- špecifické metódy riešenia konfliktov – najmä prostredníctvom kooperácie a dohôd;
- vytvorenie občianskej kultúry s vlastným hodnotovým rebríčkom a uznávaním sociálnych noriem a inštitúcií;
- autoregulatívne mechanizmy zabezpečujúce rozvoj a reprodukciu.

V súčasnosti sa občianskou spoločnosťou rozumie nezávislá, samostatne organizovaná spoločnosť, ktorej členovia sa dobrovoľne zapájajú do riešenia verejných záležitostí, aby sa uspokojil individuálny, skupinový, či verejný záujem a to všetko v súlade s normami, ktoré existujú v rámci vzťahu medzi štátom a spoločnosťou (Weigle, M. A. – Butterfield, J. In: Potůček, M., 2003, 88 – 89). V širšom slova zmysle sa pod občianskou spoločnosťou dá rozumieť akýsi súhrn vzťahov, väzieb a procesov, ktoré prebiehajú, respektíve ktoré sa realizujú medzi troma základnými sektormi spoločnosti – verejným, podnikateľským a neziskovým mimovládnym (teda občianskym). Aj keď tieto sektory navzájom súťažia, v konečnom dôsledku to prináša pozitívny dopad, pretože sa dopĺňajú a vyvažujú svoje slabiny či obmedzenia.

Podľa D. Ondrušeka a kolektívu (2001) napĺňa občianska spoločnosť prostredníctvom svojich subjektov desať základných funkcií:

- formuluje a tlmočí predstavy a požiadavky občanov prostredníctvom ich aktívnej účasti;
- uchováva a rozvíja heterogenitu a pluralitu v rámci spoločnosti;
- spoluvytvára a modifikuje verejnú mienku;
- pôsobí v prospech spoločenskej integrácie na základe prezentovaných a identifikovaných záujmov;
- pôsobí v pozícii významného činiteľa politickej socializácie;
- spolupôsobí v rámci spoločenského kontrolného mechanizmu;
- poskytuje tie statky, ktoré nie sú poskytované ani verejným ani súkromným ziskovým sektorom;
- poskytuje priestor pre zavádzanie sociálnych inovácií;
- spolupôsobí pri riešení konfliktov a zavádzaní preventívnych nástrojov, ktoré im bránia;
- vytvára nové hodnoty a napĺňa vopred definované spoločenské ciele.

Vzťah občianskej spoločnosti a tretieho sektora

Občianska spoločnosť je prechodnou oblasťou umiestnenou medzi štátom a rodinou, ktorá obsahuje organizované skupiny alebo združenia, ktoré sú oddelené od štátu, tešia sa istej miere autonómnosti vo vzťahu k štátu a sú vytvorené dobrovoľne členmi spoločnosti s cieľom ochraňovať alebo rozširovať svoje záujmy, hodnoty alebo identity (White, G. In: Vašečka, M., 2004, 43). V súvislosti s hľadaním hranice medzi štátom (umelo vytvoreným regulačným systémom disponujúcim špecifickými formálnymi možnosťami donucovania) a občianskou spoločnosťou (prirodzene utváraným regulačným systémom disponujúcim iba neformálnymi možnosťami donucovania) sa objavuje otázka, či je obmedzené vládnutie možné. Nepochybným je fakt, že vládnutie je v organizme spoločnosti nutné. Pochybnosti sa však vynárajú pri otázke rozsahu tohto vládnutia. Spoločnosť je totiž súhrnom jednotlivcov, ale tento súhrn nevytvára jednu veľkú komunitu či „rodinu“ (toto je aj slabým miestom nacionalisticky orientovaných ideí). Kľúčovou politickou úlohou súčasných štátov je preto garancia občianskej spoločnosti a rozvíjanie jej schopnosti uspokojovať sociálne potreby prostredníctvom siete vzájomnej pomoci, podpory a výmeny, namiesto externalizácie týchto potrieb a prenechávania ich uspokojovania štátu alebo trhu (Rosanvallon, P. In: Malcevová, E., 1995, 30).

Rôzne nezávislé združenia a záujmové skupiny vytvárajú mechanizmus, prostredníctvom ktorého môžu občania ovplyvňovať aktuálne politické rozhodovanie a tým obmedziť a kontrolovať tých, ktorí dosiahli mocenské pozície v štáte. Na splnenie tejto úlohy však musia mať garantované dve vzájomne sa dopĺňajúce podmienky. Na jednej strane musia byť nezávislé od štátu, na druhej strane, štát ich musí podporovať, prinajmenšom garantovať ich legálne a legitímne pôsobenie. Problém tkvie v tom, že takýto vyvážený vzťah je do istej miery ideálom a aj v stabilných a konsolidovaných demokraciách dochádza v tejto oblasti často k otvoreným i uzavretým konfliktom vyznačujúcim sa rôznou mierou intenzity (Čambalíková, M. – Malová, D., 1998, 4).

Občiansku spoločnosť vytvárajú rôznorodé slobodné aktivity občanov, nezávislé od verejnej moci, ktorých účelom nie je zisk, ale realizácia nejakého záujmu. Jej podstata spočíva v dobrovoľnej a prevažne pluralitnej báze (Dostál, O., 2003, 113).

Popri štáte a trhu je tak občianska spoločnosť reprezentovaná najmä organizáciami patriacimi do tretieho sektora. Jej súčasťou je však aj veľká skupina organizácií, ktorá sama seba nevníma ako súčasť tretieho sektora a nijakým spôsobom sa nepodieľa na jeho spoločných aktivitách, napríklad športové kluby, záujmové spolky, či voľnočasové združenia. Patria sem aj občianske aktivity organizácií a združení, ktoré nemajú právnu subjektivitu. I preto občiansku spoločnosť možno chápať aj ako priestor dobrovoľných ľudských spoločenstiev či súbor takých vzťahových sietí, ktoré sa utvárajú na základe súčasných záujmov rodiny, viery a určitej ideológie a ktoré vypĺňajú tento priestor (Walzer, M. In: Malcevová, E., 1995, 30). Na druhej strane sem patria aj odborové a zamestnávateľské zväzy, stavovské združenia, profesijné komory a ďalšie útvary organizovaných záujmov, z ktorých majú niektoré svoje konkrétne postavenie, úlohy a kompetencie upravené v príslušných právnych predpisoch. Špecifickú a autonómnu súčasť občianskej spoločnosti predstavujú cirkvi a náboženské spoločnosti. Platí totiž, že náboženské organizácie v každej spoločnosti, v každej historickej etape jej vývoja boli jej súčasťou. V súvislosti s politicko-spoločenskými zmenami, ktoré nastali na Slovensku po roku 1989, vystúpila do popredia nutnosť uvedomiť si ich celkový význam, postavenie i funkciu a chápať ich nielen ako nevyhnutnú súčasť sociálnej štruktúry slovenskej spoločnosti, ale tiež ako významný prvok pri formovaní duchovného vedomia občanov (Čeplíková, M., 2005, 7). Navyše, istým presahom občianskej spoločnosti do verejného sektora je uplatňovanie samosprávneho princípu v takých oblastiach, akými sú školstvo, veda, kultúra, alebo postavenie národnostných menších a etnických skupín. Na pomedzí občianskeho a trhového sektora fungujú aj súkromné a cirkevné školy, médiá, neštátne zariadenia v zdravotníctve, sociálnych službách alebo kultúre (Dostál, O., 2003, 112 – 113).

Dnešná občianska spoločnosť je v západných demokraciách chápaná prevažne ako trhovo regulovaná, dobrovoľne organizovaná a súkromne kontrolovaná sféra či vrstva, prípadne aj ako synonymum trhu a iných foriem súkromného života, ktoré majú byť účinnou opozíciou štátnej moci (Keane, J. In: Malcevová, E., 1995, 31). Pokiaľ ide o post-socialistické krajiny (a teda i Slovensko), vzhľadom na neustále silnejúce občianske spoločnosti v týchto krajinách, štáty a ich orgány pri presadzovaní demokratických princípov a ochrane všeobecne uznávaných hodnôt prostredníctvom práva nemôžu nevychádzať z reálneho stavu (Čeplíková, M., 2005, 148) a musia ich akceptovať ako rovnocenných partnerov.

V závere tejto kapitoly je vhodné poznamenať, že ani občianska spoločnosť nemôže byť vnímaná ako „všeliek“. Na tomto mieste možno podľa G. Kamphausena (2005) uviesť hneď niekoľko tradičných omylov spájaných s jej existenciou:

- občianska spoločnosť pozostáva z mimovládnych organizácií – vo väčšine prípadov tento predpoklad platí, no nie je tomu tak vždy, pretože koncept občianskej spoločnosti je vo svojej podstate širší a výrazne presahuje hranice sektora mimovládnych organizácií a navyše, mimovládne organizácie sú často závislé na zdrojoch pochádzajúcich zo zahraničia;
- občianska spoločnosť prináša iba pozitívne výstupy – predpoklad, že občianska spoločnosť neobsahuje združenia snažiace sa o nelegálne aktivity je zavádzajúci a nepresný (aj mafia predstavuje záujmové mimovládne združenie);
- silná občianska spoločnosť pomáha pri stabilizácii demokracie – ak je občianska spoločnosť, respektíve jej prvky (napríklad záujmové skupiny) príliš silné, dochádza k oslabovaniu pozícií demokraticky volených reprezentantov;
- demokracia vyžaduje existenciu občianskej spoločnosti – v súčasnosti existujú štáty, ktoré bránia prudkému rozvoju občianskej spoločnosti (predovšetkým rôznymi reštriktnými opatreniami) a napriek tomu, nikto nepochybuje o ich demokratickom zriadení (napríklad Japonsko či Francúzsko);
- občianska spoločnosť je nevyhnutným predpokladom ekonomického úspechu – ak sú sily v rámci existujúcej občianskej spoločnosti nevyhovujúco rozdelené, dochádza k opačnému efektu (napríklad príliš silné odborové organizácie dokážu svojimi aktivitami spomaľovať ekonomický rast);
- občianska spoločnosť nepotrebuje finančné prostriedky od vlády – aj v tých najvyspelejších občianskych spoločnostiach platí, že vlády vždy prispievajú vo veľkom rozsahu na aktivity subjektov patriacich do týchto občianskych spoločností;
- nárast a posilňovanie občianskej spoločnosti vedie k oslabovaniu štátu – tento predpoklad neplatil napríklad v prípade bývalých socialistických krajín, kde sa ukázalo, že jednoznačné a rozhodné kroky štátu môžu viesť k posilňovaniu občianskej spoločnosti bez toho, aby daný štát v rámci tohto procesu strácal.

Použitá literatúra

ADAMOVÁ, K. – KŘÍŽKOVSKÝ, L. (2000a): *Dějiny myšlení o státě.* Praha: ASPI Publishing.

ADAMOVÁ, K. – KŘÍŽKOVSKÝ, L. (2000b): *Základy politologie.* Praha: C. H. Beck.

ČAMBÁLIKOVÁ, M. – MALOVÁ, D. (1998): *Čo vieme a nevieme o reprezentácii záujmov na Slovensku?* Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung. At (on-line): htto://www.fes.sk/arch_sk/1998_covieme.pdf (12. 1. 2005).

ČEPLÍKOVÁ, M. (2005): *Štát, cirkvi a právo na Slovensku. História a súčasnosť.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

DOSTÁL, O. (2003): *Občianska spoločnosť.* In: Gál, F. – Gonda, P. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Timorackỳ, M. – Zajac, P. (eds.): Slovensko na ceste do neznáma. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 112 – 120.

DUDINSKÁ, I. – GBÚROVÁ, M. – SURMÁNEK, Š. (2003): *Politológia. Vybrané kapitoly.* Prešov: SLOVACONTACT.

HENNING, F. W. (1985): *Wirschafts- und Sozialgeschichte: Das vorindustrielle Deutschland 800 – 1800. Band I.* Paderborn.

HEYWOOD, A. (2004): *Politologie.* Praha: Eurolex Bohemia.

KAMPHAUSEN, G. (2005): *Political Sociology. Prednášky na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach – akademický rok 2005/2006.*

KELLER, J. (1996a): *Společnost konzumní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1199 – 1200.

KELLER, J. (1996b): *Společnost třídní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1206 – 1207.

KELLER, J. (1996c): *Stát minimální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1220.

KELLER, J. (1996d): *Stát národní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1220 – 1221.

KELLER, J. (1996e): *Stát stavovský.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1223.

KELLER, J. (2005): *Soumrak sociálního státu.* Praha: Sociologické nakladatelství.

LÖW, K. (1977): *Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat.* München: Bayerische Landeszentrale für Bildungsarbeit.

MALCEVOVÁ, E. (1995): *Občan – občianska spoločnosť – právny štát.* Bratislava: UK.

MARKOFF, J. (1996): *Stát absolutistický.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1219 – 1220.

MATES, P. (2008): *Stát a právní stát, základní pojmy.* In: Kolektív: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. 306 – 357.

MONTOUSSÉ, M. – RENOUARD, G. (2005): *Přehled sociologie.* Praha: Portál.

MUCHA, I. (1996): *Stát.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1218 – 1219.

NIEUWENBURG, P. (2003): *Public Administration and Practical Reasoning.* In: Rutgers, M. R. (ed.): Retracing Public Administration. Research in Public Administration. Amsterdam: Elsevier Science, s. 209 – 239.

ONDRUŠEK, D. A KOLEKTÍV (2001): *Čítanka pre neziskové organizácie.* Bratislava: CPRK.

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. (2002): *Štátne právo Slovenskej republiky.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

PETRUSEK, M. (1996a): *Stát policejní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1221.

PETRUSEK, M. (1996b): *Stát právní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1221 – 1222.

PETRUSEK, M. (1996c): *Společnost globální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1197.

PETRUSEK, M. (1996d): *Společnost masová.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1200.

PETRUSEK, M. (1996e): *Společnost otevřená.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1202.

PETRUSEK, M. (1996f): *Společnost.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1194 – 1196.
PETRUSEK, M. (1996g): *Společnost beztřídní.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1196 – 1197.
POTŮČEK, M. (2003): *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, s. 77 – 102.
SCHNECK, S. F. (1994): *Scylla or Charybdis: Rethinking the State/Society Dichotomy.* In: Dyczewski, L. - Kromkowski, J. – Peachey, P. (eds.): Private and Public Social Inventions in Modern Societies. Polish Philosophical Studies II. Washington: The Council for Research in Values and Philosophy. At (on-line): http://www.crvp.org/book/Series04/IVA-2.htm (15. 4. 2005).
STENA, J. (1991): *Utváranie občianskej spoločnosti ako rozvojový problém súčasného Slovenska.* In: Sociológia, roč. 23, č. 1 – 2, s. 7 – 20.
SUDA, Z. (1996a): *Společnost industriální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1197 – 1198.
SUDA, Z. (1996b): *Společnost postindustriální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1202 – 1203.
TANDON, R. (1991): *Civil Society, the State, and Roles of NGOs.* In: Institute for Development Research Reports, roč. 8, č. 3.
TRAGL, T. (2000): *Solidarität und Sozialstaat: Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzeptes.* München: Rainer Hampp Verlag.
URBANOVÁ, M. – VEČEŘA, M. (1996): *Stát, občanská společnost a místní správa.* In: Současnost a perspektivy místní správy. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, s. 119 – 125.
URBÁNEK, E. (1996): *Společnost preindustriální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1203 – 1204.
VAŠEČKA, M. (2004): *Občianska spoločnosť v teoretickej perspektíve.* In: Bútora, M. – Majchrák, J. – Strečanský, B. (eds.): Keď ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu. Bratislava: IVO, s. 37 – 57.
VEČEŘA, M. (1996): *Stát sociální.* In: Kolektív: Velký sociologický slovník. 2. zväzok. Praha: Karolinum, s. 1222 – 1223.
VEČEŘA, M. (2001): *Sociální stát. Východiska a přístupy.* Praha: SLON.
WASSERMANN, R. (1995): *Wen und wovor schütz der Rechtsstaat?* In: Noske, H. (ed.): Der Rechtsstaat am Ende? München: Olzog Verlag, s. 9 – 15.

V. kapitola

Dichotómia: politika a administratíva

Politika a administratíva sú pojmy, ktoré sú často vnímané vo vzájomnej súvislosti, pretože ich vzájomné väzby možno nájsť na mnohých miestach. Azda najsilnejšie takáto súvislosť rezonuje v prípadoch, ak sa spomínajú politické nominácie úradníkov. Stačí si však spomenúť na fakt, že politici rozhodujú i na základe pripomienok, ktoré im adresujú nielen príjemcovia dopadov ich rozhodnutí, ale aj samotní vykonávatelia ich rozhodnutí (teda úradníci), čo previazanosť politiky a administratívy iba zvyšuje. Aj preto je otázka politicko-administratívnej dichotómie skôr teoretickým konštruktom, ktorý čerpá už z predwilsonovského obdobia.

Pri skúmaní a poznávaní vzťahov medzi politikou a administratívou nemožno strácať zo zreteľa fakt, že politika je pojem multidimenzionálny a zahŕňa veľmi širokú škálu fenoménov. Preto je potrebné neustále klásť zvýšenú pozornosť na to, v akom význame je pojem politika používaný a až na základe toho odvodzovať prípadné závery. Vzhľadom na túto skutočnosť bude vhodné na začiatku tejto kapitoly uviesť aspoň fundamentálne informácie o jednotlivých dimenziách pojmu politika, čo by mohlo napomôcť vyvarovať sa prípadným omylom pri čítaní a študovaní ďalšieho jej textu.

Pojem politika a jeho viacdimenzionalita

Pojem politika je svojím obsahom viacdimenzionálnym pojmom. Anglický jazyk (na rozdiel od jazyka nemeckého, francúzskeho či slovenského[28]) ponúka celkovo tri dimenzie tohto pojmu, ktoré majú samostatný a svojský význam.

Polity, ako modernizovaný ekvivalent starovekej *polis*, predstavuje normatívne a inštitucionálne chápanie pojmu politika. Označuje vlastne existujúci politický poriadok, existujúci politický systém, pričom vymedzuje nielen hranice tohto systému, ale aj hlavných aktérov a pravidlá, ktoré sa v rámci politického systému uplatňujú. Podľa Ľ. Malíkovej (2003) možno o *polity* hovoriť iba v prípade spoločenstva, kde: kolektívna vôľa nachádza svoj odraz v spoločenskom konsenze; spoločenský konsenzus smeruje k verejnému blahobytu; rešpektovanie vopred stanoveného súboru pravidiel smeruje k jednoznačnej politickej príslušnosti; a vzájomná neziskovo orientovaná solidarita členov spoločenstva zabezpečuje súdržnosť tohto spoločenstva.

Pojem ***politics***[29] je akýmsi procesuálnym rámcom pojmu politika. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že ide o proces stretávania politických ideí, názorov a záujmov pri uplatnení konfliktualistických a konsenzualistických stratégií. Tento proces rešpektuje existujúci politický systém (*polity*) a zabezpečuje distribúciu moci

[28] Tieto jazyky, podobne ako mnoho ďalších, nerozlišujú medzi jednotlivými dimenziami pojmu politika a pre každú z nich používajú rovnaký pojem – po francúzsky *politique*, po nemecky *Politik*, po slovensky politika.

[29] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: P. B. Clarke (1996); D. Coombes (2001); R. A. Dahl (1967); Ľ. Kráľová (2007); H. D. Lasswell (1958) či Ľ. Malíková a K. Staroňová (2001).

medzi relevantných politických aktérov, ako nositeľov určitých politických ideí. Do *politics* sa zapájajú rôzne záujmové skupiny, pričom dôležitou skutočnosťou je to, že nemusí ísť iba o politické strany a hnutia (aj keď je potrebné jedným dychom dodať, že sú to práve politické strany a hnutia, ktoré stoja za najvýraznejšou časťou procesov, ktoré sa objavujú v rámci *politics*). Takéto záujmové skupiny prezentujú svoje predstavy navonok a tým dochádza k ich vzájomným stretom a následnému súpereniu. Azda najvýraznejším prejavom stretávania sa rôznych predstáv sú pri tom voľby, ktoré v konečnom dôsledku vedú ku kreovaniu legitímnych politicko-administratívnych autorít. Presadenie tej či onej predstavy závisí od rôznych faktorov, no najdôležitejšími z nich sú: politická sila týchto skupín; stupeň organizovanosti týchto skupín; schopnosť integrovať požiadavky občanov do konkrétnych predstáv; kvalita predstáv, ktoré sú prezentované týmito skupinami; spôsob prezentácie spomínaných predstáv; schopnosť napĺňať prezentované predstavy (Klimovský, D., 2006, 227 – 228).

Najbližšie k pojmu administratíva má posledná dimenzia pojmu politika – ***policy***[30] (zvyčajne býva označovaná ako ***public policy***, čo sa dá preložiť ako verejná politika), ktorá zahŕňa nielen spôsob vládnutia alebo spravovania, ale aj jeho procesuálnu stránku. Práve tento pojem zahŕňa konkretizáciu riešenia viac či menej definovaných verejných problémov – od základných ideí, cez vypracovanie plánov obsahujúcich jednotlivé kroky a ich implementáciu až po vyhodnocovanie výstupov. Aj keď v súčasnosti už existuje veľké množstvo definícií tejto sféry politiky, každá z nich obsahuje iné prvky a každá z nich zdôrazňuje niečo iné. Jednoduchú definíciu ponúka napríklad T. R. Dye, keď konštatuje, že verejná politika je čokoľvek, o čom vláda rozhodne, že to bude robiť alebo že to nebude robiť (Dye, T. R., 1972, 2). W. I. Jenkins ponúka obsiahlejšiu definíciu verejnej politiky, keď uvádza, že pod pojmom *policy* rozumie súhrn vzájomne súvisiacich rozhodnutí politických aktérov alebo skupín týchto aktérov, týkajúcich sa výberu cieľov a spôsobov ich dosiahnutia v rámci špecifických situácií, v ktorých by tieto rozhodnutia principiálne mali byť v kompetencii a silách spomínaných aktérov (Jenkins, W. I., 1978, 15). Podľa B. G. Petersa (1999) predstavuje verejná politika súhrn vládnych aktivít, ktorými sa vláda snaží priamo či nepriamo ovplyvňovať kvalitu života občanov daného štátu. Ide teda o obsah, dôvody i spôsoby vládnej[31] aktivity. Inú definíciu ponúka autorská dvojica P. Fiala a K. Schubert, ktorí konštatujú, že verejná politika je nielen obsahom politiky, ale aj jej výsledkom, materiálom či cieľom. Na tejto úrovni sa z politických ideí a rozhodnutí stávajú konkrétne opatrenia, teda najmä zákony a iné všeobecne záväzné nariadenia, rozvojové programy, výstupy s konkrétnymi materiálnymi výsledkami, ktoré sa priamo týkajú občanov, no ktoré zároveň môžu občanov obchádzať, prípadne ktoré môžu mať iba symbolickú funkciu (Schubert, K. In: Fiala, P. – Schu-

---

[30] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: A. Ágh, A. Ferencz a J. Mocsári (2007); T. A. Birkland (2005); A. O'M. Bowman (2005); M. Brusis, K. Staroňová a R. Zubek (2007); H. K. Colebatch (2005); Y. Dror (2001); T. R. Dye (2002); P. Fiala a K. Schubert (2000); G. Gulyás (2003); H. Ingram a A. L. Schneider (2005); W. Jann (1981); G. Jenei, J. Hoós a L. Vass (2003); W. I. Jenkins (1978); L. Johannsen a O. Norgaard (2005); D. Klimovský (2006); Ľ. Kráľová (2006); H. D. Lasswell (1958); I. Lazareviciute a T. Verheijen (2001); T. Lowi (1972); Ľ. Malíková (2003); Ľ. Malíková a K. Staroňová (2001, 2005); J. W. Meek (2005); W. Parsons (1995); B. G. Peters (1988, 1995, 1999); M. Potůček (2003) či M. Potůček a L. Vass (2003).

[31] V tejto súvislosti je potrebné vedieť, že v anglosaskom prostredí sa o pod pojmom vláda nemá na mysli iba centrálna vláda, ale aj vlády regionálne či lokálne, čo v slovenských podmienkach zodpovedá súboru politicko-administratívnych autorít na regionálnej alebo lokálnej úrovni.

bert, K. 2000, 19). Takmer totožnú definíciu ponúka aj Ľ. Malíková, ktorá uvádza, že politika vo význame *policy* označuje obsah, výsledok či konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich verejných problémov (Malíková, Ľ., 2003, 8).

Je zrejmé, že všetky politické dimenzie sú vo vzájomnom vzťahu a ten je navyše rozšírený aj o administratívu a jej funkcie. Kým *policy* označuje koncepciu, program konania alebo samotné konanie jednotlivca, skupiny či vlády, pojem *politics* sa používa na označenie oblasti, v ktorej súperia alebo sa proti sebe stretávajú rôzne politiky vo význame *policy* (Aron, R., 1993, 13). Politika v zmysle mocenského boja (*politics*) je teda chápaná ako to, čo vedie k politike – výsledku (*policy*) a administratíva ako to, čo z nej vyplýva. Inštitucionálny rámec pre procesy, ktoré sa objavujú v tejto súvislosti predstavuje politika v zmysle akéhosi poriadku (*polity*). Z tohto pohľadu má proces politiky dva stupne: najskôr vzniknú rozhodnutia o cieľoch, na ktorých sa má pracovať (*policy*) a následne zodpovedné osoby uvádzajú tieto rozhodnutia do života (administratíva). Takéto analytické rozlíšenie medzi týmito druhmi konania sa zhoduje s reálnym rozdelením práce medzi účastníkov: prácou jedných je výber cieľov (tvorcovia politiky) a prácou iných je dosahovanie týchto cieľov (administrátori, respektíve úradníci). Tento spôsob odlíšenia administratívy od politiky posilňuje postavenie legitímnej autority, pretože sú to práve ľudia s autoritou, ktorí určujú ciele a úradníci následne iba určujú spôsob, ako tieto ciele možno najlepšie dosiahnuť (Colebatch, H. K., 2005, 70 – 71). Organizačné jednotky pôsobiace v rámci systému verejnej správy sú tak vnímané ako nástroj pre realizáciu schválených procesov a v teda i dosahovanie vytýčených cieľov.

Tu je na mieste otázka, aký je rozdiel medzi verejnou politikou (*public policy*) a verejnou správou (*public administration*). Odpoveď ponúkajú M. Potůček a L. T. LeLoup (2003), keď zdôrazňujú, že verejná správa je charakterizovaná rutinnými postupmi a verejná politika tvorbou nových, neodskúšaných postupov. I napriek takémuto pomerne striktnému oddeleniu verejnej správy od verejnej politiky je vhodné zdôrazniť, že existujú politické úrovne (napríklad regionálna či lokálna), ktoré ponúkajú viaceré možnosti vzájomného prelínania politických a administratívnych prvkov. Dôvodov je viacero, no jeden z najviditeľnejších predstavuje územná samospráva a podstata jej fungovania. Ide totiž o takú zložku administratívno-politického systému, v rámci ktorej nevyhnutne dochádza k prelínaniu administratívnych a politických záležitostí (Klimovský, D., 2006, 231).

Štát a jeho politická organizácia

Z hľadiska politickej organizácie štátnej moci možno konštatovať, že v rámci moderných štátnych útvarov sa rozlišujú demokratické politické systémy a nedemokratické (teda autoritatívne a totalitárne) politické systémy. Tieto svojou povahou i obsahom ovplyvňujú vo veľkej miere aj podobu príslušného administratívneho systému.

Medzi základné znaky **demokratického politického systému** zaraďuje J. Karpiński demokratický charakter spoločenských inštitúcií, demokratický spôsob hlasovania, demokratický charakter činnosti vlády, existenciu demokratickej ústavy, uznanie politickej opozície a demokratický charakter politickej kultúry (J. Karpiński In: Dudinská, I. – Gbúrová, M. – Surmánek, Š., 2003, 143 – 144). **Demokracia**, respektíve demokratická forma vlády ponúka teda občanom súbor praktických procedúr a pravidiel, ktoré umožňujú občanom formulovať politiku, takže „vláda ľudu,

ľudom a pre ľud“ je možná. Ostatné formy vlády buď tento cieľ nesledujú, alebo ho dokonca priamo odmietajú (Krane, D. – Marshall, G. S., 2005, 83). Veľmi podobne, aj keď oveľa precíznejšie, charakterizuje demokraciu a jej predpoklady ***Robert Dahl***, keď konštatuje, že demokracia si vyžaduje existenciu:

- **všeobecné a rovného hlasovacieho práva** – pri kolektívnom rozhodovaní je podstatné, aby všetci občania mali možnosť vysloviť svoje preferencie rovnakým a rovnocenným spôsobom, ako všetci ostatní občania;
- **účinnej občianskej participácie** – občania musia mať možnosť vyjadriť svoje preferencie kedykoľvek a uchádzať sa so svojimi vlastnými návrhami o podporu a preferencie iných občanov;
- **porozumenia založeného na relevantných informáciách** – občania musia mať možnosť získavať informácie v rovnakej miere;
- **kontroly napĺňania politických programov zo strany občanov** - občania majú právo kontrolovať výkon politických programov a následne rozhodovať o ďalších krokoch, ktoré je potrebné uskutočniť;
- **univerzálnosti občianstva** – požiadavka, aby občanmi boli všetky dospelé osoby patriace do konkrétnej spoločnosti, okrem dočasných návštevníkov a osôb mentálne zaostalých (Dahl, R. A. In: Dudinská, I. – Gbúrová, M. – Surmánek, Š., 2003, 144 – 145).

Demokracia ako taká má dve formy – priamu a nepriamu. **Priama forma demokracie** vyjadruje staroveký (predovšetkým aténsky) ideál demokracie, pri ktorej vládnu všetci občania príslušného štátneho útvaru a to tým, že priamo rozhodujú o všetkých podstatných záležitostiach týkajúcich sa jeho chodu. Typickým prvkom priamej demokracie, ktorý sa využíva i v súčasnom období, je referendum. **Nepriama forma demokracie** (nazývaná aj **zastupiteľská** alebo **reprezentatívna**) sa naopak vyznačuje tým, že väčšina občanov participuje na rozhodovaní iba v určitom, presne definovanom čase (napríklad počas volieb do zastupiteľských orgánov), no inak sa títo občania vzdávajú svojho rozhodovacieho podielu v prospech svojich zástupcov, ktorých si sami vyberajú na vopred určené a presne definované obdobie, počas ktorého sa títo snažia o napĺňanie požiadaviek občanov, ktorí ich poverili výkonom ich funkcie.

Pokiaľ ide o autoritarizmus, hneď na začiatku je potrebné zdôrazniť, že tento pojem nie je možné ani vhodné odvodzovať od výrazu autorita. **Autorita** totiž predstavuje vplyv založený na prestíži či všeobecnom uznaní. Ako uvádzajú S. Balík a M. Kubát (2004), platí, že sloboda akceptuje autoritu a autorita uznáva slobodu. Analogicky potom platí aj to, že sloboda neuznávajúca autoritu nie je slobodou a autorita neuznávajúca slobodu je **autoritarizmom**. Často citovanú definíciu autoritatívneho politického systému ponúka ***Juan Linz***, ktorého najvýznamnejšie myšlienky sú zhrnuté v diele *Totalitné a autoritatívne režimy* (*Totalitarian and Authoritarian Regimes*) a ktorý tvrdí, že **autoritatívny politický systém** je politickým systémom, ktorý sa vyznačuje:

- **limitovaným politickým pluralizmom** – všetky politické a spoločenské organizácie (napríklad univerzity, cirkvi, či náboženské spoločnosti) nie sú striktne podriadené jedinému centru a politická elita je z hľadiska svojho pôvodu pomerne heterogénna;
- **typickou mentalitou**, ktorá je nevyhnutne spojená s využívaním mnohých symbolov – mentalita je skôr emocionálnym prežívaním, než racionálnym vysvetľovaním, čo znamená, že dôraz sa kladie na patriotizmus, vlastenectvo, sociálna spravodlivosť, rovnosť, či poriadok;
- **určitou mierou politickej mobilizácie** – vládnuce poltické skupiny sa sna-

žia o mobilizáciu más v prospech cieľov, ktoré sledujú (napríklad pri snahe o podporu v rámci počiatočného boja o moc), no na strane druhej mnohokrát dochádza z ich strany aj k depolitizácii, kedy sa snažia podporovať pocit znechutenia obyvateľov z politiky, čím dochádza k tomu, že obyvatelia stratia záujem o politickú participáciu a to uľahčuje vládnucim politickým skupinám udržiavanie sa pri moci;

- **uplatňovaním moci malou politickou skupinou** v rámci vágne definovaných, no predvídateľných hraníc (Linz, J. J. In: Balík, S. – Kubát, M., 2004, 50).

V histórii (a to i nedávnej) možno nájsť mnoho príkladov autoritatívnych politických systémov. V Európe to boli napríklad Španielsko za vlády generála ***Francisca Franca*** (1936 – 1975), Maďarsko za vlády ***Miklósa Horthyho*** (1920 – 1944), Slovensko počas druhej svetovej vojny (1939 – 1945), Maďarsko za vlády ***Jánosa Kádára*** (1956 – 1989), Československo po nástupe komunistov (1948 – 1989) či Portugalsko za vlády ***Antónia Salazara*** a ***Marcela Caetana*** (1926 – 1974). Z mimoeurópskych štátov išlo napríklad o obdobie *apartheidu* v Juhoafrickej republike (1948 – 1993), Argentínu za vlády ***Juana Peróna*** (1946 – 1955), Chile za vlády generála ***Augusta Pinocheta*** (1973 – 1989), Egypt za vlády ***Džamála Násira*** (1954 – 1970) alebo Turecko za vlády ***Mustafu Atatürka*** (1920 – 1938). Aj v dnešnej dobe sa možno stretnúť s takýmto systémom – príkladom je súčasný politický systém v Bielorusku, Číne či dynastické monarchie alebo sultanistické autoritatívne systémy existujúce v oblasti Blízkeho východu a Perzského zálivu (Sýria, Jordánsko, Spojené Arabské Emiráty, Saudská Arábia, Katar a podobne), respektíve v juhovýchodnej Ázii (Bahrajn, Malajzia a podobne).

Jednu z najvýstižnejších definícií totalitného politického systému vytvorili ***Carl Friedrich*** a ***Zbigniew Brzeziński*** vo svojej práci *Totalitné diktátorstvo a autokracia* (*Totalitarian Dictatorship and Autocracy*). Z. K. Brzeziński a C. J. Friedrich (1956) v nej konštatujú, že medzi hlavné znaky **totalitárneho systému** patrí:

- **existujúca oficiálna ideológia** – vysvetľuje fungovanie celého systému, pričom všetci členovia danej spoločnosti sú povinní osvojiť si ju;
- **úplné ovládnutie spoločenského a politického života jedinou** (často masovou) **politickou stranou** – táto strana vytyčuje nielen ciele či nástroje na ich dosiahnutie, ale zároveň vyhodnocuje mieru ich dosiahnutia a prijíma potrebné opatrenia (sankcie alebo odmeny);
- **monopolizácia kontroly ozbrojených zložiek zo strany vládnucej politickej skupiny** – sleduje tým prevenciu pred ozbrojenou formou odporu zo strany ovládaných;
- **monopolizácia kontroly masmédií zo strany vládnucej politickej skupiny** – tieto podliehajú striktnej cenzúre sledujúcej základné línie oficiálne presadzovanej ideológie;
- **existujúci systém fyzickej i psychologickej kontroly jednotlivcov a sociálnych skupín prostredníctvom ozbrojených zložiek a najmä tajnej polície** – tieto zložky sú ochotné a pripravené v mene vládnucej politickej skupiny a jej záujmov fyzicky aj psychologicky „terorizovať“ vládnucou politickou skupinou vytypovaných jednotlivcov či celé skupiny;
- **centrálne plánovanie v hospodárstve zo strany vládnucej politickej skupiny** – úplná kontrola vzťahov, väzieb a procesov vytvárajúcich sa a prebiehajúcich v rámci ekonomického systému.

Aj na totalitné politické systémy možno nájsť v nedávnej minulosti niekoľko príkladov. V Európe to boli Sovietsky zväz počas vlády ***Josifa Stalina*** (1929 –

1953), Albánsko za vlády ***Envera Hodžu*** (1945 – 1985) či nacistické Nemecko pod vedením ***Adolfa Hitlera*** (1938 – 1945). Z mimoeurópskych štátov išlo napríklad o ***Mao Ce-tungovu*** Čínu (1949 – 1976), Kambodžu za vlády Červených Khmérov na čele s ***Pol Potom*** (1975 – 1979) alebo Irán za vlády *ajatolláha* ***Chomejního*** (1979 – 1989). Pokiaľ ide o súčasnosť, vo svete sa možno stále ešte stretnúť s takýmto politickým systémom – príkladom je Severná Kórea pod vedením komunistov na čele s ***Kimovcami*** (od roku 1945).

Samozrejme, ďalší text tejto kapitoly sa vzťahuje takmer výlučne na demokratický politický systém.

Vzťah politiky a administratívy

O previazanosti politiky s administratívou sa možno presvedčiť pri pohľade na akúkoľvek etapu histórie ľudstva. Vždy totiž dochádzalo k situáciám, že úradníci (administrátori) boli dosadzovaní do svojich pozícií prostredníctvom politického procesu. Niekedy sa tak dialo priamo (napríklad v niektorých starovekých gréckych mestských štátoch boli najvyšší úradníci do svojich funkcií volení), inokedy nepriamo (napríklad v prípade, že úradníkov do ich pozícií menoval panovník).

Snahy o oddelenie politiky od administratívy sa síce objavovali, no boli skôr sporadické a ich praktický význam bol zanedbateľný. Relatívne prepracovaný prístup dichotomického charakteru k vzťahu medzi politikou a administratívou prezentoval napríklad ***John Stuart Mill***, ktorý najzreteľnejšiu diferenciu medzi týmito dvoma sférami vidí v tom, akým aktivitám sa venujú volení zástupcovia ľudu a akým úradnícky aparát. Zároveň ale zdôrazňuje, že administratíva musí byť pripravená poskytnúť politike to, čo jej pri prijímaní rozhodnutí chýba, a tým sú skúsenosti a informácie týkajúce sa implementácie navrhovaných politík, pretože sú to práve úradníci, ktorí zavádzajú politické rozhodnutia do praxe a následne disponujú spomínanými informáciami a skúsenosťami. Dôležitým bodom jeho prístupu bolo aj konštatovanie, že administratíva nie je schopná zachovať hodnotovú neutralitu, no musí byť schopná zachovať politickú (vo význame *policy*) lojalitu – ako príklad môže slúžiť úradník, ktorý síce s krokmi aktuálnej vlády nesúhlasí, ale ako profesionál realizuje zadané príkazy. Ak by totiž tento predpoklad neplatil, s meniacou sa vládnou garnitúrou by muselo nevyhnutne dochádzať aj k zmenám na postoch všetkých tých úradníkov, ktorí nastúpili do svojich funkcií v čase prípravy či implementácie politík odlišného charakteru.

So skutočne precíznym prepracovaním idey oddelenia politiky od administratívy však prišiel v druhej polovici 19. storočia až ***Woodrow Wilson*** a aj keď spočiatku sa jeho koncepcia stala populárnou (o jej šírenie sa výraznou mierou zaslúžil predovšetkým ***Frank Goodnow***), čoskoro sa objavili prví kritici (spomenúť možno napríklad ***Dwighta Walda***), ktorí poukázali na jej nereálnosť. Osobitne však na tomto mieste musíme uviesť ***Paula Applebyho***, ktorý odmieta striktnú separáciu týchto dvoch fenoménov, respektíve sfér. Argumentuje pri tom tým, že administrátori (úradníci) spolupôsobia pri tvorbe politiky (vo význame *policy*) čo je najzreteľnejšie viditeľné pri využívaní právnych politických nástrojov. ***Paul Appelby*** dokonca zachádza až tak ďaleko, že verejnú správu a tvorbu politiky považuje za synonymické ekvivalenty.

Mnoho súčasných autorov, napríklad J. A. Rohr (1986), vo svojich prácach dokazuje, že administratíva musí spolupracovať v úzkej previazanosti s legislatívnymi zložkami, pretože bez informácií a skúseností administratívy by

strácali tieto zložky kontakt s praxou. Na strane druhej je potrebné poukázať aj na to, že stále sa objavujú i snahy o revíziu wilsonovského prístupu. Typickým príkladom sú práce R. S. Montjoya a D. J. Watsona (1995) alebo D. F. Kettla (2000), v ktorých sa poukazuje na skutočnosť, že administrátori sa musia podieľať na tvorbe politiky, no zároveň by mali do tohto procesu vnášať profesionalitu a mali by byť tým aktérom, ktorý je v politicky (vo význame *politics*) neutrálnej pozícii k ostatným aktérom príslušnej tvorby politiky. So zaujímavým vysvetlením zdôvodňujúcim pretrvávajúcu popularitu politicko-administratívnej dichotómie prichádza G. Miller (2000). Ako konštatuje, aj napriek jej nereálnemu pozadiu, o jej oživovanie sa snažia predovšetkým administrátori, ktorí tým sledujú zakrývanie vlastných aktivít, ktorých cieľom je nielen ovplyvňovanie tvorby politiky, ale aj zavádzanie tých prvkov do implementovanej politiky, ktoré sú výhodné pre samotných administrátorov. K takémuto zdôvodneniu možno pripojiť už skôr konštatovanú tézu, ktorú vyslovil B. G. Peters (1995), a ktorá poukazuje na to, že zotrvačnosť myšlienky politicko-administratívnej dichotómie pomáha administrátorom vytvárať akýsi pomyselný ochranný štít, ktorý by ich mal chrániť pred tým, aby politici (teda volení zástupcovia ľudu) nepresúvali prijímanie nepopulárnych opatrení na administrátorov.

Ak sa teda v súčasnosti hovorí o politicko-administratívnej dichotómii, skôr sa má na mysli súbor diferencií medzi politikou a administratívou, než skutočne dôsledné oddelenie politiky od administratívy. To nakoniec potvrdzuje aj dnešnými akademikmi akceptované tvrdenie W. S. Sayreho (1951) o tom, že existuje rozdiel medzi teoretickým vymedzením politicko-administratívnej dichotómie a jej podobami v praxi.

Tabuľka č. 6: Dichotomický vzťah politiky a administratívy

POLITIKA	ADMINISTRATÍVA
Hodnotová racionalita	Cieľová racionalita
Silová motivácia	Neutralita
Strategickosť	Operatívnosť
Všeobecnosť	Špecializácia
Prechodnosť (nestálosť)	Kontinuita (spojitosť)
Hodnotová orientácia	Orientácia na fakty
Legislatívny základ	Exekutívny základ
Poslanie	Riadenie
Politickosť	Technickosť
Volebné ciele	Ciele formulované politikou
Tvorba politiky	Implementácia politiky
Účinná demokratická stabilita	Účinný výkon politiky
Demokratická legitímnosť	Profesionálna legitímnosť
Demokratická legitímnosť	Nedemokratická legitímnosť
Funkcionári	Úradníci

Zdroj: Overeem, P. – Rutgers, M. R. (2003).

P. Overeem a M. R. Rutgers (2003) vymedzili celkovo 15 dichotómií, ktoré sú vo svojej podstate synonymické respektíve substitučné dichotómie vo vzťahu k dichotómii politika – administratíva (tabuľka č. 6).

Pokiaľ ide o prepojenie medzi administratívnym systémom a politickým systémom (*polity*)[32], toto síce nadobúda diferencované podoby – a to od prepojenia politiky iba s niektorými partikulárnymi zložkami či jednotkami administratívneho systému až po vzájomné prekrývanie a prelínanie politického a administratívneho systému – ale na druhej strane platí, že je permanentné. Ako už bolo naznačené, prepojenie administratívy s politikou môže nadobúdať rôzne formy. Najčastejšie ale ide o nasledujúce štyri formy:

- prepojenie partikulárnej časti politického systému s partikulárnou časťou administratívneho systému;
- celkové prepojenie politického systému s administratívnym systémom;
- prekrývanie (prelínanie, respektíve splývanie) partikulárnej časti politického systému s partikulárnou časťou administratívneho systému;
- úplné prekrývanie politického systému s administratívnym systémom.

Prvá z uvedených foriem vyjadruje stav, pri ktorom politický systém a administratívny systém existujú popri sebe a ich prepojenie zabezpečuje vzťah alebo väzba medzi niektorou, prípadne niektorými časťami oboch systémov. V situácii, ktorá zodpovedá druhej z týchto foriem, dochádza k vzájomnému prepájaniu väčšiny alebo dokonca všetkých častí oboch systémov. Znamená to teda, že každá alebo takmer každá zložka administratívneho systému má svojho „partnera“, respektíve „partnerský subjekt“ aj v rámci politického systému. Tretia forma predstavuje stav, pri ktorom niektoré časti oboch systémov splývajú, pričom charakter tohto splynutia môže byť vecný (ak príslušná časť plní funkcie politického i administratívneho systému tým, že realizuje úlohy oboch systémov), personálny (ak príslušná časť zahŕňa také osoby, ktoré plnia politické i administratívne funkcie) alebo časový (ak príslušná časť je kreovaná na vopred definované obdobie, pričom má povahu politickú i administratívnu). Posledná forma zodpovedá úplnému prekrývaniu či prelínaniu administratívneho a politického systému, čo znamená, že všetky alebo aspoň takmer všetky časti administratívneho systému majú zároveň charakter častí politického systému[33].

Na tomto mieste je vhodné uviesť ešte niekoľko poznámok o vzťahu systému verejnej správy k politickému systému. Subsystém štátnej správy je organizovaný striktne hierarchicky, čo znamená, že organizačné jednotky na nižších úrovniach sú vždy podriadené organizačným jednotkám stojacim na vyšších úrovniach. Analogicky z toho vyplýva, že všetky organizačné jednotky subsystému štátnej správy sú riadené a kontrolované vládnym centrom, ktoré určuje nielen ich ciele a úlohy, ktoré by mali viesť k naplneniu týchto cieľov, ale aj spôsob ich napĺňania. Organizačné jednotky subsystému štátnej správy sú reprezentované úradníkmi, ktorí sú v štátnozamestnaneckom pomere a ktorých menuje centrálna vláda alebo iná oprávnená vyššia politicko-administratívna autorita. Úradníci by podľa C. S. Kingovej (2003) prostredníctvom svojich aktivít mali vytvárať most medzi každodennou demokraciou (demokraciou realizovanou mimo vlády) a zastupiteľskou demokraciou a zároveň by popri tom mali zabezpečovať realizáciu demokratických procesov v rámci vládnych aktivít. Stručne teda možno konštatovať, že sa od nich

[32] Práve vzhľadom na túto prepojenosť sa niekedy oba systémy „spájajú“ a označujú ako administratívno-politický systém, čo *de facto* deklaruje skutočnosť, že administratíva nie je od politiky striktne oddelená a že sa vzájomne ovplyvňujú.

[33] K tejto situácii dochádza, ak politický systém zahŕňa jednu politickú strany (takzvanú štátostranu), ktorá následne riadi nielen politický systém, ale penetruje aj do administratívneho systému a to jednak svojimi nominantmi a jednak tým, že si ho prispôsobuje podľa vlastných, teda straníckych potrieb.

požaduje zabezpečovanie troch, niekedy protichodných funkcií. Prvá spočíva v tom, že úradníci majú byť technickými alebo vedeckými „expertmi“ podieľajúcimi sa na chode a rozhodovaní vlády. Druhá funkcia od úradníkov vyžaduje, aby zastávali funkciu sprostredkovateľov medzi vládou (ako hlavným spravujúcim subjektom), respektíve ostatnými zložkami verejnej správy, a tými subjektmi, ktoré pôsobia mimo nej. Posledná, no nemenej dôležitá funkcia úradníkov spočíva v tom, že musia svojimi aktivitami prispievať k napĺňaniu a dodržiavaniu demokratických princípov a popri tom sledovať napĺňanie verejného záujmu. Najmä u najvyšších štátnych úradníkov však hrá rozhodujúcu rolu ich politická príslušnosť a s nástupom novej vládnej garnitúry dochádza aj k striedaniu týchto úradníkov. Tento jav je spojený s otázkou spoľahlivosti výkonu politiky, ktorá najzreteľnejšie vystupuje v prípade ministrov ako členov vlády. **Ministerskú nespoľahlivosť** možno potom definovať ako také správanie člena vlády, pri ktorom tento člen neimplementuje, implementuje príliš pomaly, prípadne iba čiastočne implementuje tie rozhodnutia vlády, ktoré spadajú do jeho kompetencie, alebo ktorý dokonca prijíma rozhodnutia odporujúce politike danej vlády (Blondel, J. – Manning, N., 2002, 456).

Pokiaľ ide o nižších štátnych úradníkov, v západoeurópskych krajinách dochádza k ich výmene v prípade zmeny vládnej garnitúry iba výnimočne[34], pretože ich pozícia má skôr administratívno-profesionálny charakter a ich hlavnou úlohou je udržiavanie plánovanej línie aktuálnej politiky a napĺňanie cieľov, ktoré príslušná politika priznáva úrovni, na ktorej pôsobia.

Z inštitucionálneho hľadiska je rola štátu a jeho orgánov obmedzovaná najmä funkciami samosprávy. Ich objem je v jednotlivých štátoch diferencovaný, no napriek tomu v niektorých prípadoch vedie k stieraniu hraníc medzi federalizmom, autonómiou a samotnou decentralizáciou (Matula, M., 2005, 135). To súvisí s tým, že samospráve je zverovaný výkon tých kompetencií, ktoré je nevyhnutné vykonávať verejnou mocou, no u ktorých zároveň platí, že samospráva ich môže vykonávať v rovnakej kvalite ako štát a tomuto výkonu nebránia ďalšie limity, akými sú kontrola a deľba moci či efektívnosť výkonu samotnej správy (Matula, M., 2004, 94).

Čo sa týka vzťahu politiky vo význame *politics* a správy, tento je v porovnaní so vzťahmi medzi správou a ostatnými dimenziami politiky, najmenej výrazný. Na jednej strane to súvisí s tým, že vo väčšine prípadov je pomerne jednoznačné, či ide o politický subjekt alebo administratívny subjekt (v spornej pozícii je napríklad starosta v slovenských podmienkach, ktorý je tak komunálnym politikom, ako aj výkonnym orgánom obecnej samosprávy, prípadne i minister, ktorý zastáva pozíciu vrcholného predstaviteľa ústredného orgánu štátnej správy – teda ministerstva, a zároveň je i politickým nominantom tej ktorej vládnej politickej strany či hnutia), na strane druhej by sa administratíva v súlade so svojou profesionalitou nemala venovať politickému súpereniu.

Signifikantný je aj vzťah tvorby politiky (*policy*) a úlohy verejnej správy. Verejná správa totiž vstupuje do všetkých fáz daného procesu. Vo fáze formulácie poskytuje podklady pre vypracovanie variantných návrhov danej politiky (nezriedka dokonca aj pripravuje tieto návrhy), z ktorých je následne v rámci politického procesu vyberaný ten (politicky) najvhodnejší. Vo fáze implementácie je verejná správa akousi „predĺženou rukou“ politikov, pretože zabezpečuje implementáciu jednotlivých schválených politických nástrojov (napríklad parlament schváli zákon, na kto-

[34] Stredoeurópske a východoeurópske krajiny sa takouto stabilitou nižších štátnych úradníkov „pochváliť“ nemôžu, no aj tu dochádza postupným vývojom k štandardizácii tohto prvku systému verejnej správy. Napomáha tomu jednak zlepšená legislatívna úprava a jednak permanentné skvalitňovanie administratívno-politickej organizačnej kultúry.

rého dodržiavanie dohliada policajný zbor). Pre evaluačnú fázu je dôležité, že verejná správa poskytuje nielen vyžiadané podklady pre hodnotenie, ale môže konať proaktívne a svojimi podnetmi môže upozorniť na existenciu novoobjavených problémov, vďaka čomu následne dochádza k reformulácii príslušnej politiky.

Ustanovovanie politikov a úradníkov do ich funkcií

Pohľad na demokraciu priamo určuje spôsob, akým sa prijímajú politické rozhodnutia, i prvky, ktoré legitimizujú tieto politické rozhodnutia. Priama demokracia je založená na predpoklade, že politika (vo význame *policy*) vychádza z rozhodnutí, ktoré schvaľuje celá politická komunita. Nepriama demokracia je, naopak, založená na predpoklade, že realita každodenného života spôsobuje nemožnosť začlenenia všetkých (alebo aspoň väčšiny) občanov do plynulého procesu tvorby politiky. Povedané inými slovami, ak by každý občan venoval veľkú časť svojho času tvorbe politiky, nezostal by nik, kto by vykonával všetky ostatné úlohy nevyhnutné pre fungovanie spoločnosti. Preto musí byť časť občanov vybraná k tomu, aby sa sformovala vláda schopná formulovať a implementovať politiku. V konečnom dôsledku sú politické rozhodnutia legitímne vtedy, ak sú prijímané zvolenými (či inak legitimizovanými) reprezentantmi (Krane, D. – Marshall, G. S., 2005, 79).

A. Heywood (2004) vymedzuje štyri fundamentálne modely reprezentácie. Podľa **modelu správcu** je reprezentant správcom, ktorý je poverený správou niečoho, pričom za túto správu nesie zodpovednosť. Prívržencami tohto modelu boli napríklad ***Edmund Burke*** či ***John Stuart Mill***. Obaja však svojimi myšlienkami vytvárali akýsi elitistický model, pretože o správcoch ako zástupcoch by mali rozhodovať predovšetkým tí, ktorí danej problematike rozumejú (pre oboch to znamenalo, že volebné hlasy ľudí s vyšším vzdelaním by mali mať väčšiu váhu než volebné hlasy menej vzdelaných ľudí), pričom ako dôvod uvádzali, že reprezentant v pozícii správcu sa po svojom zvolení stáva autonómnym a preto je nevyhnutné, aby bol poverený schopný človek disponujúci plnou dôverou svojich voličov. Druhým modelom je **model delegáta**, pri ktorom sa zvolená osoba dostáva do pozície veľkej závislosti od pokynov a želaní tých, ktorí ho do danej pozície ustanovili. Podstata tohto modelu spočíva v tom, že zvolený reprezentant sa stáva „predĺženou rukou“ voliteľov. Typickým prvkom uplatnenia modelu delegáta pri výbere, respektíve voľbe reprezentantov je takzvaný imperatívny mandát, ktorý umožňuje odvolať reprezentanta jeho voličmi v prípade, ak sú títo presvedčení, že nepracuje v ich prospech, alebo že jeho rozhodnutia nezodpovedajú ich predstavám. A práve tento prvok približuje reprezentatívnu demokraciu k ideálu suverenity ľudu. **Model mandátu** spočíva na predpoklade, že politická strana, ktorá vyhrala voľby, získala mandát priamo od ľudu, ktorý je zvrchovaným suverénom, a preto je táto oprávnená nakladať so zvereným mandátom podľa vlastného uváženia a v súlade s programom, ktorý predstavila v rámci predvolebnej kampane. Tento model je vlastne modelom, ktorý sa opiera o význam straníckej politiky, ktorá sa v tejto súvislosti najvýraznejšie prejavuje v podobe vypracovania straníckych kandidátok. Kritici tomuto modelu vyčítajú to, že voliči nehlasujú výlučne podľa predstavených volebných programov a aj keby tak robili, určite by bolo utópiou myslieť si, že všetci voliči, ktorí odovzdali svoj hlas tej ktorej strane, bezvýhradne a v plnom rozsahu súhlasili s každým bodom jej volebného programu. Posledný zo spomínaných modelov

reprezentácie nesie označenie **model podobnosti**. Jeho podstata stojí na hypotéze, že voliči si vyberajú svojich zástupcov na základe podobnosti – volia teda tých, ktorí „zodpovedajú“ ich skupine. Samozrejme, ak by to platilo úplne, potom reprezentatívne orgány na celoštátnej úrovni (napríklad parlamenty) by mali byť akousi zmenšeninou príslušnej spoločnosti (teda francúzsky parlament by sa mal podobať francúzskej spoločnosti, slovenský parlament by mal mať charakteristiky podobné slovenskej spoločnosti a tak ďalej). Dôvodom pre obhajobu takéhoto modelu reprezentácie je skutočnosť, že iba osoby postihnuté určitým problémom vedia reálne posúdiť, nakoľko je tento problém závažný a aké riešenia by bolo vhodné prijať (napríklad ženy-poslankyne dokážu lepšie posúdiť pozíciu žien v spoločnosti než ich mužskí kolegovia). Navyše, problémy, ktoré sa niektorého reprezentanta nedotýkajú, nemusí tento považovať za skutočné problémy (heterosexuálne orientovaný poslanec môže vnímať snahy homosexuálov o zavedenie registrovaných partnerstiev za niečo redundantné a irelevantné vo vzťahu k spoločenskému vývoju). Kritici však upozorňujú na to, že tento model by mohol fungovať iba v prípade, že by boli špeciálne upravené volebné obvody (napríklad špeciálne obvody pre menšiny, ktoré sú síce početné, ale zároveň i roztrúsené, v dôsledku čoho nedokážu v existujúcich obvodoch zabezpečiť pre svojich reprezentantov dostatočný počet voličských hlasov) alebo že by existovali volebné kvóty pre špeciálne určené skupiny ľudí (napríklad kvóty minimálneho podielu žien v reprezentatívnom orgáne).

Niekedy sa voľby považujú za mechanizmus, prostredníctvom ktorého ľudia vládnu, inokedy sú procesné pravidlá týkajúce sa volieb vnímané skôr ako záležitosť rozhodujúceho významu pre občanov, kandidátov i zvolených reprezentantov (teda rôznych funkcionárov). Dôležitými procesnými otázkami pri tom sú podľa autorskej dvojice D. Krane a G. S. Marshall (2005) nasledujúce otázky:

- kto môže voliť? – komu prináleží aktívne volebné právo?
- kto môže byť kandidátom? – komu prináleží pasívne volebné právo?
- ako sa zisťujú výsledky volieb? – aká metóda sa využíva pri rátaní hlasov?
- môžu kandidáti formovať skupiny rovnako zmýšľajúcich občanov (napríklad vo forme politických strán)? – ako je upravené združovacie právo občanov?
- koľko reprezentantov zasadá v normotvornom orgáne? – aký veľký (početný) je normotvorný orgán?
- ako sú reprezentanti vyberaní voličmi? – aká metóda realizácie volebného aktu sa využíva?
- aké dlhé funkčné obdobie sú reprezentanti vo svojich funkciách? – koľko trvá funkčné obdobie normotvorného orgánu?
- môže reprezentant kandidovať aj v nasledujúcich voľbách? – existujú prekážky opätovného zvolenia do normotvorného orgánu?

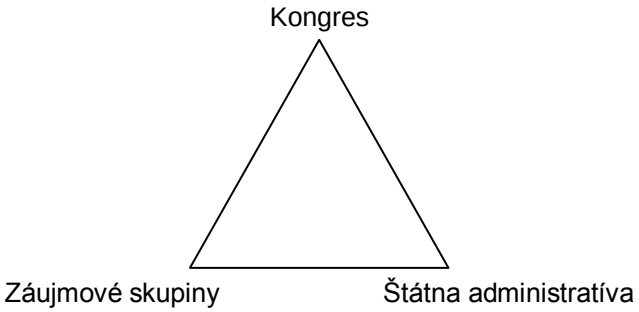
Keďže tieto otázky môžu byť zodpovedané rôznymi odpoveďami, v rôznych krajinách sa rozvinuli odlišné volebné procedúry. Následne možno konštatovať, že nepriama, respektíve reprezentatívna demokracia je charakterizovaná rozmanitosťou volebných procedúr (Krane, D. – Marshall, G. S., 2005, 79).

Pozícia občanov v politicko-administratívnych vzťahoch

S rozvojom spoločnosti dochádza podľa E. N. Gladdena (1953) aj k postupnému rozvoju administratívy. Administratíva pritom predstavuje aktivitu,

ktorá sa odvoláva na odborné vedomosti alebo odborné techniky. V súčasnosti sa stala aktivitou, ktorá sa musí vysporiadať s komplexitou, vďaka ktorej narastá nielen počet inštitúcií, ale i počet inovatívnych riešení, ktoré musí zavádzať. Pri výkone svojich povinností sa potrebujú úradníci oboznamovať s čoraz väčším objemom informácií, pričom ich vzdelávanie má nielen formálny, ale aj neformálny charakter. Naproti tomu, politici ako volení zástupcovia svojich voličov predstavujú skupinu osôb, u ktorej je len veľmi ťažké hovoriť o určitej špecializácii či dokonca potrebnom vzdelaní. Pri reprezentatívnej demokracii totiž vždy platí, že rozhoduje voličská základňa a tá svojím rozhodnutím vyberá kandidátov, ktorí zodpovedajú jej predstavám. Je prirodzené, že u niektorých politických funkcií existujú určité obmedzenia (napríklad stanovenie dolnej hranice veku pre kandidátov na poslanca Národnej rady SR, prezidenta SR či starostu obce nachádzajúcej sa na území SR), ale ich účelom je skôr reflektovať vážnosť príslušnej funkcie a nie obmedzovať počet potenciálnych kandidátov na minimum, ako tomu bolo v minulosti, keď sa napríklad uplatňoval národnostný alebo aj majetkový *cenzus*. Zjednodušene by bolo možné konštatovať, že kým u úradníkov musí prevažovať pri ich výbere vzájomná súťaž založená na prezentácii ich odborných vedomostí a schopností, v prípade politikov síce pri ich výbere dochádza k súťaži, no táto má skôr charakter preferenčný, a to v súlade s klasickým výrokom *vox populi, vox dei* (hlas ľudu, hlas boží). Ak sa úradníci snažia o profesionalitu, potom politikov zaujíma hlavne ich popularita. To zároveň vysvetľuje, prečo niektorí uznávaní a rešpektovaní odborníci nedokážu osloviť dostatočný počet voličov na to, aby sa stali ich reprezentantmi.

Obrázok č. 12: Náčrt koncepcie železného trianglu



Zdroj: Malíková, Ľ., 2003, 40.

Vzhľadom na vyššie uvedené je jasné, že politici a úradníci nepôsobia v žiadnych „vákuových“ prostrediach a dostávajú sa do vzájomných kontaktov. Tieto sú veľmi rôznorodé, a to tak z hľadiska kvantitatívneho, ako aj kvalitatívneho. Jednoduchý príklad vzájomnej kooperácie medzi úradníkmi a politikmi ponúka koncepcia takzvaného **železného trianglu** (obrázok č. 12), ktorá je aplikovateľná na podmienky tvorby politiky v USA (napríklad v SR je sieť vzťahov v rámci tvorby politiky mierne odlišná a zahŕňa iných aktérov).

Ako vyplýva z obrázku č. 12, pri tvorbe politiky nevyhnutne dochádza k prepájaniu politikov a úradníkov. Navyše, súčasťou týchto vzťahov sa stávajú aj reprezentanti rôznych záujmových (nielen lobistických) skupín. Vytvárajú sa tým siete, ktoré sa označujú ako **politické siete**, a ktoré predstavujú mechanizmy na presadenie spoločného záujmu rôznorodych skupín aktérov. Spájajúcim prvkom je pri tom vzájomná závislosť všetkých zúčastnených aktérov a ich záujem

o presadenie tej istej politiky (Malíková, Ľ., 2003, 39). Dokonca aj koncepciu **dobrého**, respektíve **demokratického vládnutia**[35] možno opísať ako koncepciu, ktorá si vyžaduje kooperatívny prístup k snahám o napĺňanie ľudských potrieb a o rozširovanie nástrojov či možností aktívneho angažovania sa širokého komplexu aktérov verejného i súkromného charakteru, pričom cieľom takéhoto prístupu by mal byť skôr rast spolupráce medzi spomínanými aktérmi a ich vzájomná aktivizácia, než vzájomná kontrola a subordinácia (Salamon In: Bingham, L. B. – Nabatchi, T. – O'Leary, R., 2005, 548). Vzhľadom na vyššie uvedené by sa podľa E. Vigodu (2002) mala v súčasných administratívno-politických systémoch výraznejšie presadzovať snaha o iniciáciu partnerstiev medzi všetkými aktérmi týchto politických sietí. V tejto súvislosti je zaujímavý postreh J. Stachovej (2005), ktorá konštatuje, že schopnosť občanov pri rozvíjaní takýchto kooperatívnych vzťahov je silno determinovaná politikou štátu, respektíve nejakej politicko-administratívnej autority.

Prirodzene, pozícia viacerých aktérov snažiacich sa o presadenie tej ktorej politiky je vždy diferencovaná, čo súvisí s ich diferencovanými cieľmi (to, že sa niekoľko aktérov snaží o presadenie rovnakej politiky ešte neznamená, že ňou sledujú rovnaký cieľ), diferencovanými informáciami, diferencovaným podielom na moci (inú mocenskú pozíciu má pri vypracovaní sociálnej politiky štátu vláda a inú združenie odborových zväzov či združenie zastrešujúce zamestnávateľské asociácie), ako aj s diferencovanými stratégiami dotknutých aktérov (každý aktér snažiaci sa o maximalizáciu svojich cieľov musí prispôsobovať svoje aktivity aktuálnej pozícii, ktorú zastáva – inak pôsobí politická strana, ktorá je súčasťou vládnej koalície, a inak politická strana, ktorá je v parlamentnej opozícii).

Možno teda vidieť, že pri tvorbe konkrétneho obsahu politiky nevyhnutne dochádza k prepojeniu medzi administrátormi (kariérnymi úradníkmi), občanmi a politikmi (politickými reprezentantmi). Kým politici majú možnosť ovplyvňovať kariérny rast administrátorov a kým administrátori môžu prostredníctvom svojich správ či prostredníctvom svojho konania ovplyvňovať rozhodnutia politikov, je nereálne očakávať, že politika a administratíva budú striktne oddelené. Otáznym však zostáva miera takéhoto prepojenia, pretože táto v konečnom dôsledku ovyplvňuje nielen etickosť či neetickosť verejnej sféry, ale aj jej efektívnosť a účinnosť. Inými slovami možno tiež konštatovať, že vládnutie v demokracii a jeho kvalita, ako uvádza E. J. Barrett (1995), závisí nielen od kvality aktivít, ktoré sú realizované volenými predstaviteľmi. Pre jeho hladký chod je totiž rovnako dôležitá aj kvalita aktivít, za ktorými stoja nevolení predstavitelia, teda najmä úradníci, ktorých hlavnou úlohou je uvádzanie politických rozhodnutí do praxe.

Modely vzťahov medzi politikmi a úradníkmi

Kvôli svojej aktuálnosti i nespornej zaujímavosti sa problematika vzťahov medzi politikmi a úradníkmi stala témou, ktorej sa už venovalo viacero autorov, no nie všetky výsledky, ku ktorým sa dospelo, majú relevantný charakter a sú všeobecne uznávané. Aj preto na tomto mieste uvedieme iba výsledky troch výskumov,

[35] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: L. B. Bingham, T. Nabatchi a R. O'Leary (2005); T. Bovaird (2005); W. N. Dunn (2006); Governance in ... (1995); M. Gramberger (2001); A. M. Kjaer (2004); J. Kooiman (2003); J. March a J. Olsen (1995); J. Pierre a B. G. Peters (2000); M. Potůček (2006) či E. Vigoda (2002).

ktoré sa realizovali koncom 20. storočia a ktoré tak zodpovedajú súčasným dobovým podmienkam.

Začiatkom 80. rokov 20. storočia uskutočnila skupina autorov – J. R. Aberbach, D. Putnam, B. A. Rockman (1981) – výskum, v ktorom sa na základe komparácie názorov administrátorov (teda úradníkov) a politikov pokúsili vytvoriť štyri základné **modely vzťahov medzi administrátormi a politikmi**:

- **model politika – administratíva**
  V tomto modeli sa na jednej strane predpokladá vzájomná kooperácia medzi administrátormi a politikmi, no na strane druhej aj striktné oddelenie politiky a administratívy. Ide o klasické - dichotomické nazeranie na tieto dve sféry (tak, ako ho prezentoval aj ***Woodrow Wilson***). Jeho podstatou je tvrdenie, že tvorbou politiky sa zaoberajú politici a jej realizácia patrí do kompetencie administrátorov. Pre splnenie tohto stavu je potrebné, aby boli politici a administrátori diferencovaní – teda aby žiadny politik nebol zároveň administrátorom a naopak.
- **model záujmy – fakty**
  Ide opäť o kooperačný model, ale bez striktného dichotomického nazerania. Podľa neho, politici sa orientujú v súlade s politickými ideami, naopak pre administrátorov je typická odborná orientácia. Politici teda v rámci tvorby a realizácie politiky prezentujú záujmy, administrátori zasa fakty. Východiskový predpoklad tohto modelu možno nájsť v spôsobe ustanovovania politikov i administrátorov do ich funkcií. Politici sú ustanovovaní prevažne voľbou a v tomto zmysle reprezentujú záujmy svojich voličov. Administrátori sú naproti tomu ustanovovaní do svojich funkcií nomináciou, ktorá sa zvyčajne opiera o odbornosť alebo profesionálne skúsenosti.
- **model rozptyl – centrum**
  Tento model ponúka špecifikáciu a zreteľnú diferenciáciu medzi aktivitami politikov a administrátorov. Tí prví sa snažia formulovaním svojich zámerov osloviť čo najväčšiu skupinu potenciálnych voličov, druhá skupina, naopak, svoju produkciu zameriava na určitú konkrétnu oblasť. V praxi možno často počuť rozprávať jedného politika o rôznorodých oblastiach, takýto rozptyl ale nie je typický a ani žiaduci u administrátorov. Aj u tohto modelu možno nájsť súvis so spôsobom ustanovovania politikov a administrátorov do ich funkcií. Ak totiž politici chcú byť opätovne zvolení, musia oslovovať čo najviac potenciálnych voličov. Analogicky, ak sa chcú úradníci udržať vo svojich funkciách čo najdlhšie, musia sa špecializovať, aby vo zverejnej oblasti získali čo najväčšiu odbornosť.
- **hybridný model**
  Hybridný model predpokladá neexistenciu rozdielov medzi politikmi a administrátormi. Aj jedni aj druhí participujú na tvorbe a realizácii politiky, aj jedni aj druhí formulujú svoje záujmy, aj jedni aj druhí nesú určitú zodpovednosť za tú ktorú politiku. Pre tento model je najdôležitejšou skutočnosťou to, že výsledok politiky (bez ohľadu na plán) je iba jeden a tak nie je podstatné, či na jeho dosiahnutí majú väčší podiel politici alebo administrátori. Podstatná sú tak iba výstupy politiky a ich účinky, ktoré občania (ako klienti i voliči) pocítia.

Podobnou témou sa zaoberal aj B. G. Peters (1988), pričom dôraz kládol na usporiadanie vzťahov medzi volenými a menovanými autoritami[36], ktoré sa zú-

[36] Pod volenými autoritami má na mysli politikov, naopak, medzi menované autority zaraďuje administrátorov, ktorých v niektorých svojich prácach označuje aj ako úradníkov, respektíve byrokratov.

častňujú na procese tvorby a implementácie politiky. Celkovo vymedzil päť **modelov vzťahov medzi volenými a menovanými autoritami**:

- **formálno-legálny model**
  V tomto modeli plnia dominantnú úlohu politici (volené autority), pretože sú to práve oni, ktorí tvoria politiku (napríklad politiku životného prostredia, dôchodkovú politiku a tak ďalej). Menované autority (teda administrátori, respektíve úradníci) sa venujú implementácii politiky do života, pričom sami už do jej podoby nezasahujú. Ich jediným oprávnením je upozorňovať na prípadné nedostatky volené autority, ktoré sú schopné prijať nápravu.
- **administratívno-štátny model**
  Ide o model, ktorý stoji na úplne opačnom póle vo vzťahu k formálno-legálnemu modelu. Dominantné postavenie v ňom majú administrátori (menované autority), pretože oni tvoria politiku, ktorá je následne legitimizovaná politikmi. Ako to je naznačené, politici majú iba malý vplyv na konečnú podobu politiky, pretože legitimizačný proces, v ktorom participujú, má skôr deklaratórny charakter. Naproti tomu úradníci (ako menované autority) disponujú súborom nástrojov, ktoré im poskytujú reálnu možnosť vytvárať, prípadne meniť politiku.
- **model „dedinského života“**
  Pre tento model je príznačné to, že politici spoločne s administrátormi vytvárajú akúsi pomyselnú komunitu a pri tvorbe politiky nesúperia. Ich vzťah je charakterizovaný súladom záujmov i cieľov oboch týchto skupín, pričom základným cieľom je udržanie existujúcej vládnej štruktúry a to z hľadiska jej politického aj administratívneho zloženia.
- **model „funkcionálneho dedinského života“**
  Tento model predstavuje akúsi nadstavbu predchádzajúceho modelu a zodpovedá profesionálnejšiemu prístupu politikov i administrátorov k ich vzájomnej spolupráci. Obe skupiny totiž vytvárajú komunitu, no tá je silnejšia vo funkcionálnych väzbách než vo väzbách straníckych. Politici sa v rámci tohto modelu udržiavať čo najlepšie vzťahy s tými administrátormi, ktorí pôsobia v rezorte, ktorý ich zaujíma alebo ktorý im bol zverený. To sa môže v konečnom dôsledku odraziť aj v stave, že niektorí politici si vybudujú lepšie kooperatívne vzťahy k určitému okruhu administrátorov než k vlastným straníckym kolegom.
- **model nepriateľstva**
  Podstata tohto modelu spočíva vo vzájomnom súperaní politikov a administrátorov. Obe skupiny sa snažia kontrolovať tvorbu tej ktorej politiky, pričom sa zvyčajne usilujú hlavne o kontrolu inštitucionálnych zdrojov súvisiacich s tvorbou danej politiky. Výsledkom je často ich nezáujem o samotnú podobu politiky a sústredenie sa výlučne na elimináciu vplyvu tej druhej skupiny.

V polovici 90. rokov 20. storočia sa kolektív vedený D. Farnhamom zameral na pozíciu zamestnancov pôsobiacich vo verejnej správe v komparatívnej perspektíve. Výsledkom bola identifikácia štyroch základných **modelov služby verejných zamestnancov**, ktorá vychádzala zo vzájomného prepojenia politických a spoločenských podmienok a špeciálne z poznania motivácie spomínaných zamestnancov a spôsobov ich správania (Wright, G., 2002, 35):

- **britský parlamentárny model**
  V tomto modeli sú štátni zamestnanci funkcionármi ministerstiev a ich povinnosťou je poskytovať svoje služby v súlade so záujmami akéhokoľvek ministra, ktorý je práve vo funkcii, teda bez ohľadu na politickú stranu, ktorá vytvára vládu. To sa v konečnom dôsledku odráža v neutralite britskej štátnej služby

a ochote zamestnancov podriadiť svoje vlastné záujmy či názory tým záujmom a názorom, ktoré prezentuje príslušný minister ako reprezentant vlády.

- **nemecký model**
  Tento model vychádza z jednoznačného a jasného oddelenia administratívy a politiky. Zamestnanci pôsobiaci vo verejnej správe sa snažia striktne dodržiavať všetky právne predpisy (teda nie len tie, ktoré majú zákonný charakter), ktorých prípravu, formuláciu i schvaľovanie majú na starosti politici. Týmto verejní zamestnanci napĺňajú predpoklad objektívne správneho konania (ak je ich správanie v súlade s pravidlami, ktoré stanovujú právne predpisy, možno konštatovať, že ide o objektívnu správnosť), čo v konečnom dôsledku so sebou prináša aj ich ochranu pred svojvoľnými zásahmi zo strany politikov. Títo totiž následne môžu do výkonu ich práce zasahovať iba prostredníctvom právnych predpisov, ktoré si zvyčajne na svoje schválenie vyžadujú dlhšiu procedúru i širšiu podporu. Samozrejme, aj v tomto modeli existuje kontrola, no táto nie je zabezpečovaná politickými funkcionármi (ako je tomu v britskom parlamentárnom modeli), ale nezávislým subsystémom správneho súdnictva.
- **francúzsky model**
  Ide o model, ktorý je založený na existencii nezávislých manažérov-technokratov, ktorí sú uvedomelí nielen odborne, ale aj politicky. Preto v súlade s existujúcim rozložením politických síl v krajine dokážu zohľadňovať národné i vlastné záujmy a svojou odbornosťou sledujú, aby prijímané rozhodnutia neboli len akýmsi dočasným či *ad hoc* riešením, ale aby predstavovali vhodný základ pre ďalší dlhodobý vývoj v danej oblasti. Tento model sa tak opiera o schopnosť strategického myslenia samotných zamestnancov pôsobiacich vo verejnej správe.
- **manažérsky** (**nový britský**) **model**
  Posledný z takto identifikovaných modelov obsahuje predpoklad, že u zamestnancov pôsobiacich vo verejnej správe nevyhnutne dochádza k prelínaniu manažérskych a politických funkcií a preto nie je vhodné a ani reálne požadovať striktné oddelenie politiky od administratívy. Práve naopak, v tomto modeli sa zdôrazňuje predpoklad, že manažér disponujúci reálnou mocou ovplyvňovať formuláciu politiky (najmä tvorbu politickej agendy) dokáže následne oveľa efektívnejšie, účinnejšie i hospodárnejšie riadiť proces implementácie jednotlivých nástrojov. Navyše, s pocitom politickej spoluzodpovednosti sa u takéhoto verejného zamestnanca vyvíja aj pocit osobnej identifikácie a zainteresovanosti, ktoré by mali viesť k snahe o úspešné plnenie stanovených úloh.

Striktná politicko-administratívna dichotómia stráca svoj zmysel, ak hovoríme o politike vo význame *policy*, pretože bez administratívy a jej jednotlivých organizačných zložiek by nebolo možné prijaté rozhodnutia implementovať do praxe. Prijatím politického rozhodnutia však nekončí ani rola politikov – tí totiž musia kooperovať s administrátormi pri kontrole implementácie politických nástrojov a byť vždy pripravení prijať korekciu v prípade objavenia sa závažných problémov.

Použitá literatúra

ABERBACH, J. D. – PUTNAM, R. D. – ROCKMAN, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge: Harvard University Press.

ÁGH, A. – FERENCZ, A. – MOCSÁRI, J. (2007): *Public Policy-Making in the EU after Enlargement.* Budapest: 'Together for Europe' Research Centre and Foundation.

ARON, R. (1993): *Demokracie a totalitarismus.* Brno: Atlantis.

BARRETT, E. J. (1995): *The Role of Public Opinion in Public Administration.* In: Reynolds, H. W. (ed.): Ethics in American Public Service. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, zväzok č. 537, s. 150 – 162.

BINGHAM, L. B. – NABATCHI, T. – O'LEARY, R. (2005): *The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government.* In: Public Administration Review, roč. 65, č. 5, s. 547 – 558.

BIRKLAND, T. A. (2005): *Models of Policy Process.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 188 – 191.

BLONDEL, J. – MANNING, N. (2002): *Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments.* In: Political Studies, roč. 50, č. 3, s. 455 – 476.

BOVAIRD, T. (2005): *Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society.* In: International Review of Administrative Sciences, roč. 71, č. 2, s. 217 – 229.

BOWMAN, A. O'M. (2005): *Policy Implementation.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 209 – 212.

BROWN, B. (2003): *Ethics and Public Policymaking: An Incomplete Transition in Central and Eastern Europe.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 175 – 200.

BRUSIS, M. – STAROŇOVÁ, K. – R. Zubek (eds.) (2007): *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe.* Bratislava: NISPAcee.

BRZEZIŃSKI, Z. K. – FRIEDRICH, C. J. (1956): *Totalitarian Dictatorship and Autocracy.* Cambridge: Harvard University.

CLARKE, P. B. (1996): *Politics.* In: Clarke, P. B. – Linzey, A. (eds.): Dictionary of Ethics, Theology and Society. London: Routledge, s. 659 – 664.

COLEBATCH, H. K. (2005): *Úvod do policy.* Brno: Barrister & Principal.

COOMBES, D. (2001): *Politics and Bureaucracy in the Modern Administrative State: Comparing Western and Eastern Europe.* In: Verheijen, T. (ed.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 26 – 44.

DAHL, R. A. (1967): *Who Governs? Democracy and Power in and American City.* New Haven: Yale University Press.

DROR, Y. (2001): *The Capacity to Govern.* London: Frank Cass.

DUDINSKÁ, I. – GBÚROVÁ, M. – SURMÁNEK, Š. (2006): *Politológia. Vybrané kapitoly.* Prešov: SLOVACONTACT.

DUNN, W. N. (2006): *Towards a New European Public Administration: A Pro-bureaucratic Strategy for Maximizing Quality Governance in the New European Administrative Space.* In: Malíková, Ľ. – Sičáková-Beblavá, E. – Staroňová, K. (eds.): Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore. Bratislava: UK & TIS, s. 21 – 30.

DYE, T. R. (2002): *Understanding Public Policy.* Engelwoods Cliffs Prentice-Hall.

FIALA, P. – SCHUBERT, K. (2000): *Moderní analýza politiky. Úvod do teorií a metod policy analysis.* Brno: Barrister & Principal.

GLADDEN, E. N. (1953): *The Essentials of Public Administration.* London: Staples Press.

Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. (1995) Paris: OECD.

GRAMBERGER, M. (2001): *Citizens as Partners. OECD Handook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making.* Paris: OECD.

GULYÁS, G. (2003): *Economic Theories of Policymaking.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 27 – 51.

HEYWOOD, A. (2004): *Politologie.* Praha: Eurolex Bohemia.
INGRAM, H. – SCHNEIDER, A. L. (2005): *Policy Design.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 204 – 208.
JANN, W. (1981): *Kategorien der Policy-Forschung. Speyerer Arbeitshefte 37.* Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft.
JENEI, G. – HOÓS, J. – VASS, L. (2003): *Public Policy Institutions: The State and Bureaucracy.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 105 – 119.
JENKINS, W. I. (1978): *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective.* New York St. Martin´s Press.
JOHANNSEN, L. – NORGAARD, O. (2005): *Policy-making in Central and Eastern Europe: A Cross-Sectional Sector Perspective.* In: Barbashev, A. – Berg, F. van den – Jenei, G. (eds.): Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbours. Bratislava: NISPAcee, s. 27 – 48.
KETTLE, D. F. (2000): *Public Administration at the Millenium: The State of the Field.* In: Journal of Public Administration Research and Theory, roč. 10, č. 1, s. 7 – 33.
KING, C. S. (2003): *Reforming American Public Administration: Public or Private Solutions?* In: Rutgers, M. R. (ed.): Retracing Public Administration. Research in Public Administration: Volume 7. Amsterdam: Elsevier Science, s. 77 – 87.
KJAER, A. M. (2004): *Governance.* Oxford: Polity Press.
KLIMOVSKÝ, D. (2006): *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni.* In: Kráľová, Ľ. a kolektív: Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: Typopress, s. 225 – 296.
KOOIMAN, J. (2003): *Governing as Governance.* London: Sage Publications.
KRÁĽOVÁ, Ľ. (2006): *Aktéri a politické siete v procese tvorby verejnej politiky.* In: Kráľová, Ľ. a kolektív: Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: Typopress, s. 96 – 113.
KRÁĽOVÁ, Ľ. (2007): *Sociálne inštitúcie. Politika, náboženstvo, rodina.* Prešov: KM-Systém.
KRANE, D. – MARSHALL, G. S. (2005): *Democracy and Public Policy.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 78 – 84.
LASSWELL, H. D. (1958): *Politics: Who Gets What, When, How.* New York: Meridian Books.
LAZAREVICIUTE, I. – VERHEIJEN, T. (2001): *Organising the Delivery of Policy Advice.* In: Verheijen, T. (ed.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 324 – 342.
LELOUP, L. T. – POTŮČEK, M. (2003): *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 23.
LOWI, T. (1972): *Four Systems of Policy, Politics, and Choice.* In: Public Administration Review, roč. 11, s. 298 – 310.
MALÍKOVÁ, Ľ. (2003): *Verejná politika. Aktéri a procesy.* Bratislava: Univerzita Komenského.
MALÍKOVÁ, Ľ. – STAROŇOVÁ, K. (2001): *Politico-Administrative Relations: The Case of Slovakia.* In: Verheijen, T. (ed.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 268 – 294.
MALÍKOVÁ, Ľ. – STAROŇOVÁ, K. (2005): *Politico-Administrative Relations Under Coalition Politics in Slovakia.* In: Peters, B. G. – Vass, L. – Verheijen, T. (eds.): Politico-Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee, s. 178 – 203.
MARCH, J. – OLSEN, J. (1995): *Democratic Governance.* New York: Free Press.
MEEK, J. W. (2005): *Policy Networks.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 213 – 216.
MILLER, G. (2000): *Above Politics: Credible Committment and Efficiency in the Design of Public Agencies.* In: Journal of Public Administration Research and Theory, roč. 10, č. 2, s. 289 – 326.

MONTJOY, R. S. – WATSON, D. J. (1995): *A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government.* In: Public Administration Review, roč. 55, č. 3, s. 231 – 239.

OVEREEM, P. – RUTGERS, M. R. (2003): *Three Roads to Politics and Administration: Ideational Foundations of the Politics/Administration Dichotomy.* In: Rutgers, M. R. (ed.): Retracing Public Administration. Research in Public Administration: Volume 7. Amsterdam: Elsevier Science, s. 161 – 184.

PARSONS, W. (1995): *Public Policy: Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.* Aldershot: Edward Elgar.

PETERS, B. G. (1988): *Comparing Public Bureaucracies.* Tuscaloosa: University of Alabama Press.

PETERS, B. G. (1995): *The Politics of Bureaucracy.* White Plains: Longman.

PETERS, B. G. (1999): *American Public Policy: Promise and Performance.* New York: Chatham & Seven Bridges Press.

PIERRE, J. – PETERS, B. G. (2000): *Governance, Politics, and the State.* New York: St. Martins Press.

POTŮČEK, M. (2003): *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 77 – 102.

POTŮČEK, M. (2006): *Strategic Governance in Central and Eastern Europe: From Concepts to Reality.* In: Malíková, Ľ. – Sičáková-Beblavá, E. – Staroňová, K. (eds.): Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore. Bratislava: Ústav verejnej politiky Univerzity Komenského & Transparency International Slovensko, s. 84 – 95.

POTŮČEK, M. – VASS, L. (2003): *Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results.* In: Jenei, G. – LeLoup, L. T. – Potůček, M. – Váradi, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practicies. Bratislava: NISPAcee, s. 55 – 74.

ROHR, J. A. (1986): *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State.* Lawrence: University of Kansas Press.

SAYRE, W. S. (1951): *Trends of Decade in Administrative Values.* In: Public Administration Review, roč. 11, č. 1, s. 1 – 9.

STACHOVÁ, J. (2005): *Občanská společnost v regionech České republiky. Sociologické studie O5:06.* Praha: Sociologický ústav AV ČR.

WRIGHT, G. (2002): *Úvod do managementu veřejné správy.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 74.

VI. kapitola

Normatívna dimenzia verejnej správy

Verejná správa bola dlhé obdobie považovaná za súčasť práva a existencia jej normatívnej dimenzie je dodnes neodškriepiteľná. Odhliadnuc od rôznorodých vymedzení pojmu právo, ako aj od nepresnosti pokusov o jeho definovanie, je potrebné konštatovať, že pre prax verejnej správy má ťažiskový význam poňatie práva v jeho pozitívnej rovine. V kontinentálnom systéme právnej kultúry (kde patrí aj slovenská právna kultúra), ktorá sa zakladá na písomnom prejave, má pre normatívnu reguláciu činností, ale aj organizačné jednotky pôsobiace v systéme verejnej správy, význam tá právna matéria, ktorú možno nájsť v publikačných zbierkach, ktoré štát uznáva za účelom zverejňovania takzvaných formálnych prameňov práva.

Juristické prístupy vysvetľujúce fenomén verejnej správy sa naplno rozvinuli v priebehu 19. storočia a aj keď ich v súčasnosti odsúvajú do úzadia politické a manažérske prístupy, stále majú čo povedať. Navyše, administratívna prax ich stále považuje za veľmi dôležité, čo sa jasne odzrkadľuje pri rôznych prieskumoch týkajúcich sa vzdelávacích potrieb v oblasti verejnej správy[37]. Samozrejme, pokiaľ ide o súčasný systém verejnej správy, je jasné, že právo voči nemu, respektíve voči niektorým jeho subsystémom (napríklad voči samospráve) zastáva skôr pozíciu limitujúceho, než diktujúceho (určujúceho) prvku. Je tomu tak preto, lebo štát a právo (ako nástroj v rukách štátu a ním aprobovaných subjektov) v liberálnych demokratických spoločnostiach garantujú, no zároveň i obmedzujú priestor individuálnej slobody konania (Hrehová, H., 2005, 111).

Pozícia práva v rámci spoločenského systému

Všetky spoločenské vzťahy v sebe obsahujú (aspoň potenciálne) prvok moci. V dostupnej literatúre možno nájsť tisícky definícií moci, no v nasledujúcom texte budeme pracovať iba s niektorými z nich.

Moc možno chápať nielen ako prvok nevyhnutne prepojený s možnosťou uplatnenia násilia (napríklad podľa ***Maxa Webera*** je možné na moc nahliadať ako na akúkoľvek možnosť presadiť v rámci existujúceho sociálneho vzťahu svoju vlastnú vôľu a to aj napriek odporu iných účastníkov tohto vzťahu), ale aj ako prvok, ktorý sa s násilím navzájom vylučuje (napríklad podľa ***Hannah Arendt*** predstavujú moc a násilie protiklady, pričom táto autorka zdôrazňuje, že ak je moc niekde pevne ukotvená, nepotrebuje násilie, a naopak, násilie sa využíva iba vtedy, ak mocenské základy nie sú pevné, teda, ak moc nie je v príslušnom vzťahu jednoznačne určená). O **mocenských vzťahoch** sa v modernej spoločnosti hovorí ako o vzťahoch asymetrických (Přibáň, J., 2001, 113). Tu je dôležité uvedomiť si, že moc sa vytvára a realizuje v oveľa širšej a zložitejšej konfigurácii než predstavuje zdrojová asymetria (nerovnosť) (Surmánek, Š., 2008, 70). Táto vzťahová asymetria sa totiž prejavuje tak v postavení subjektov konkrétneho mocenského vzťahu (niektoré subjekty

[37] Napríklad Z. Jusková, J. Mitaľová a I. Orbánová (2006) či D. Klimovský, J. Mitaľová, I. Orbánová, S. Ručinská a E. Výrostová (2007).

daného vzťahu sú v subordinovanej pozícii voči iným subjektom), ako aj v rozdielnom spôsobe komunikácie (komunikácia smerujúca od subordinovaných subjektov má zväčša inú kvalitu i kvantitu, než k nim smerujúca komunikácia). Čo je však podstatné, a čo vychádza z myšlienok ***Hannah Arendt*** je fakt, že v mocenských vzťahoch je vzhľadom na ich vlastnú podstatu obmedzená ľubovôľa, ktorá by narúšala sociálnu istotu a zároveň destabilizovala samotný vzťah i sociálne väzby, ktoré z neho vyplývajú (Přibáň, J., 2001, 113).

Komplexita súčasného spoločenského života so sebou prináša vytváranie mocenských vzťahov, respektíve vnášanie prvov moci do všetkých jeho sfér a na všetky jeho úrovne. Azda najzreteľnejšie sa tieto mocenské vzťahy prejavujú v dvoch sférach, a to vo sfére politickej a vo sfére administratívnej, ktorú reprezentuje predovšetkým štát a naň napojená sústava verejných orgánov. J. Přibáň (2001) v tejto súvislosti konštatuje, že aj keď dochádza k zamieňaniu či synonymickému využívaniu pojmov **politická moc** a **štátna moc**, je nutné uvedomiť si, že štátna moc je od politickej moci odlišná, pretože je iba mocou, ktorá sa uplatňuje v rámci existujúceho politického systému. A práve v rámci politického systému pôsobí viac subjektov (nie iba štát a jemu bezprostredne podriadené, takzvané štátne orgány), pričom ich vzájomný vzťah vyvoláva stav, v ktorom štát, respektíve štátne inštitúcie odzrkadľujú chod politického systému, no zároveň naň vplývajú v takej miere, že ho tiež formujú a v určitom slova zmysle dokonca umožňujú. Ak by sme pripustili možnosť splynutia štátnej moci s politickou mocou, nehovorili by sme podľa ***Hannah Arendt*** o ničom inom, než o totalitnom režime, v rámci ktorého funkcie politických inštitúcií preberajú štátne inštitúcie, a v rámci ktorého neexistuje politický alebo verejný život v takej podobe, ako ho poznajú demokratické režimy. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať aj to, že štát vnútri svojich hraníc môže zasahovať do politického života napríklad tým, že odstraňuje, respektíve eliminuje svojich vnútorných i vonkajších politických nepriateľov. Pokiaľ ide o elimináciu vnútorných politických nepriateľov, príkladom môže byť zákaz vytvárania a pôsobenia politických strán či hnutí, ktoré by popierali, alebo dokonca porušovali ústavne zakotvené základné ľudské práva a slobody. V súvislosti s elimináciou vonkajších politických nepriateľov je možné uviesť napríklad začleňovanie, respektíve integráciu viacerých štátov do rôznych obranných zoskupení a následnú spoločnú koordináciu boja proti terorizmu. Na rozdiel od politického života tým štát podľa C. Schmitta (In: Přibáň, J., 2001) vylučuje akýkoľvek pluralizmus a nejednotu, na ktorých je založený fenomén politickej rivality. Kým teda politický systém predstavuje akési *pluriverzum*, štát a jeho vnútorná organizácia (vrátane systému pravidiel) nie je ničím iným než *univerzom* – teda jedinou a výlučnou „vládou“ nad príslušným územím a na ňom pôsobiacimi a žijúcimi obyvateľmi.

Politická moc je veľmi rozmanitá, má mnoho organizačných foriem a prejavuje sa v mnohých oblastiach sociálneho života. V modernej spoločnosti sa prevažujúcimi organizáciami, v ktorých sa koncentruje politická moc, stali politické strany. No bolo by chybou obmedzovať politický svet a moc iba na stranícke štruktúry. Príkladom politicky silných subjektov môžu totiž byť i rôzne lobistické skupiny, akými sú združenia obcí, zväzy zamestnávateľov či odborové organizácie. Zmyslom politického boja, v ktorom sa preukazuje skutočná moc jednotlivých subjektov politického sveta, je potom vždy uchopenie alebo prinajmenšom ovplyvňovanie štátnej moci. Pravidlá a fungovanie **štátnej moci** sú na rozdiel od pravidiel a fungovania politickej moci presne vymedzené a formálne ohraničené, čomu nakoniec zodpovedá aj výlučná a univerzálna povaha štátu ako sociálnej inštitúcie. Kým v monarchiách existujúcich v 17. či 18. storočí bola štátna moc identická s mocou panovníka, v modernej spoločnosti sa výkon moci a donútenia stáva iba

jednou z úloh štátu, čo znamená, že orgány štátu popri plnení donucovacej a disciplinárnej funkcie plnia aj regulačnú a organizačnú funkciu, ktoré sú v súčasnosti nevyhnutné pre existenciu a fungovanie každej sociálnej inštitúcie (Cotterrell, R. In: Přibáň, J., 2001, 130). Tým sa pozitívne právo stáva významným nástrojom štátu alebo ním poverených subjektov vstupujúcim vo väčšej či menšej miere do všetkých procesov správy. Požiadavka stability fungovania štátnych inštitúcií tiež neumožňuje prispôsobovanie existujúcich pravidiel okamžitým potrebám či politickým náladám občanov, a to aj napriek tomu, že práve občania konštituujú moderný štát a následne sa stávajú objektom jeho zásahov. Na rozdiel od politickej moci je preto inštrumentálny charakter štátnej moci obmedzený na minimum a všetky prostriedky presadzovania štátnej moci majú svoju vopred presne určenú formu – formu práva (Přibáň, J., 2001, 119).

V modernej spoločnosti nemožno štátnu moc legitimizovať inak, než prostredníctvom práva a všeobecného zákonodarstva. **Všeobecné zákonodarstvo** tým, že stanovuje neosobné či univerzálne pravidlá a limity pre politickú činnosť a politické organizovanie subjektov, umožňuje tiež vlastné sekundárne štruktúrovanie politického systému, ktoré je ale už výhradnou záležitosťou štátnych inštitúcií a ich legislatívnej činnosti (Přibáň, J., 2001, 119). Jedným z možných pohľadov na pozíciu **práva** je prístup E. Ehrlicha, ktorý zdôrazňuje, že právo je predovšetkým organizácia, respektíve spôsob organizácie. Právo totiž vzniká ako snaha normatívne usporiadať a organizovať sociálne združenia, takže sú v ňom zahrnuté okrem iného aj ostatné normatívne a hodnotové systémy. Ak je teda ľudská spoločnosť vytváraná rôznymi sociálnymi združeniami, potom normy a pravidlá ich organizácie musia byť zákonite chápané ako súčasť práva (Ehrlich, E. In: Přibáň, J., 2001, 83). Ako ďalej konštatuje J. Přibáň (2001), právo má v porovnaní s inými spoločenskými normatívnymi systémami dve základné odlišnosti. Po prvé, porušenie noriem je zvyčajne sprevádzané oficiálnou sankciou, respektíve sankciami, čo pôsobí ako preventívny prostriedok smerujúci k tomu, aby boli uvedené normy dodržiavané. A po druhé, normy, ktoré právo obsahuje, závisia od fungovania organizácie štátu, pretože ak dochádza k porušovaniu týchto noriem, štát je jediným subjektom oprávneným využiť inštitút donútenia (tento inštitút v prípade potreby vždy uplatňuje donucovací štátny aparát). Na tomto mieste je vhodné zdôrazniť, že existujú aj iné pohľady na právo a jeho pozíciu v spoločenskom systéme. V. Gluchman (2005) napríklad považuje právo iba za určitú inštrumentálnu hodnotu, respektíve za prostriedok, vďaka ktorému sa realizuje časť mravných hodnôt. Právo ako také teda neabsolutizuje. Ako príklad uvádza hodnotu života a právo na život. Konštatuje pri tom, že právo na život je len formou, ktorou je chrávnená samotná hodnota života, a tak by podľa neho bolo absurdné, ak by došlo ku konštatovaniu, že obsah je podriadený forme a teda, že hodnota života je podriadená právu na život.

Vzťah práva k sociálnym normám

Dôležité je uvedomiť si, že súčasná spoločnosť nie je schopná legitimizovať či priamo odvodzovať právne normy z iného normatívneho systému – napríklad zo systému morálnych alebo sociálnych noriem. Medzi oboma typmi noriem síce existujú vzájomné väzby a možnosť, aby sa obsahovo prekrývali, no to neznamená, že by dnes akýsi systém všeobecnej morálky mohol fakticky nahradiť systém práva. Systémy právnych a morálnych noriem modernej spoločnosti sa síce môžu vzájomne prelínať a koexistovať, nemožno však právne normy podriadiť štruktúre, obsahu

a cieľom morálnych noriem. Právna regulácia sociálnych vzťahov totiž v mnohých prípadoch nemôže byť striktne popisovaná prostredníctvom morálnych kategórií (Cotterell, R. In: Přibáň, J., 2001, 125).

Sociálne normy sú pravidlá správania (vystupujúce ako vzor), ktoré vznikajú ako výraz vzťahu kolektívnej skúsenosti členov spoločnosti k určitým, často sa opakujúcim situáciám. Pod pojmom **sociálna norma**[38] rozumieme všeobecné, spoločensky prijímané, uznávané a tým záväzné pravidlá, vymedzujúce viac či menej očakávané štandardizované spôsoby správania príslušníkov určitého sociálneho útvaru (Čeplíková, M., 2003, 40). M. Čeplíková (2003) ponúka klasifikáciu sociálnych noriem, pričom vychádza z viacerých kritérií. Podľa oblasti spoločenského života, ktorú regulujú, možno sociálne normy rozdeliť na právne, morálne, politické, ekonomické, estetické, náboženské a podobne. Z hľadiska ich formálnosti možno vymedziť neformálne (implicitné, respektíve subsistentné) normy, ktoré nie sú kodifikované a zvyčajne sa predávajú z generácie na generáciu vďaka existujúcim tradíciám alebo stereotypom, a formálne (explicitné) normy, ktoré sú určitým spôsobom kodifikované a tým aj *a priori* stanovené (ide napríklad o právne normy obsiahnutné v štátom akceptovaných právnych predpisoch či náboženské normy zahrnuté do rôznych cirkevných kódexov). Neformálne normy sú spojené s neformálnou sociálnou kontrolou (reprezentovanou hlavne verejnou mienkou), formálne sociálne normy podliehajú formálnej sociálnej kontrole. Pri uplatnení hľadiska dôvodu vzniku možno sociálne normy rozdeliť na tie, ktoré vznikajú spontánne (teda najmä neformálne normy), a tie, ktoré vznikajú zámerne (predovšetkým formálne normy).

Sociálne normy vykazujú bezprostrednú súvislosť s pojmom **sociálne hodnoty**. Tie vyjadrujú to, čo je všeobecne považované za žiaduce a zároveň správne, prípadne príjemné alebo dobré. Sú historicky premenlivým odrazom vlastností spoločenských alebo prírodných javov, ktorým je pripisovaný spoločensky preferovaný význam. V materiálnej alebo duchovnej podobe predstavujú komplexné významy, ktoré určujú a vyjadrujú významy rôznych objektov a činností. V každom spoločenskom systéme sú jednou zo základných zložiek kultúry a pri tom majú nadindividuálny charakter (individuálny charakter majú psychologické normy). Rozdiel medzi sociálnymi hodnotami a sociálnymi normami spočíva v tom, že sociálne hodnoty sú späté s cieľmi činnosti, potrebami ľudí, zatiaľ čo sociálne normy regulujú spôsob uspokojovania týchto potrieb i výber prostriedkov na ich dosiahnutie. Na druhej strane medzi sociálnymi hodnotami a sociálnymi normami existuje vzájomná súvislosť daná tým, že každá sociálna norma má hodnotový základ (Čeplíková, M., 2003, 40 – 41).

Aj keď mechanizmy morálky a mechanizmy tvorby práva sledujú veľmi podobný základný cieľ (tým je také vedenie, respektíve regulácia ľudského správania a konania, aby sa dosiahlo čo najväčšie dobro – pod týmto dobrom si možno predstaviť napríklad spravodlivosť), najdôležitejší rozdiel medzi týmito mechanizmami podľa J. Přibáňa (1997) spočíva v tom, že kým morálka a mechanizmy jej tvorby upravujú všetky podoby ľudského správania i konania, mechanizmy tvorby práva vytvárajú pravidlá iba vo vzťahu k vymedzenému (a teda užšiemu) okruhu podôb ľudského správania a konania.

[38] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: M. Čeplíková (2000); R. C. Ellickson (2001); G. A. Fine (2001); M. Hechter a K.-D. Opp (2001); C. Horne (2001) či J. Přibáň (2001).

Právo, právna norma a kvalita právnej normy

Právo (respektíve v súlade s právnou teóriou presnejšie povedané objektívne právo) predstavuje súhrn noriem, ktoré nesú označenie právne normy, a ktoré obsahujú ustanovenia upravujúce určitý okruh potenciálneho konania rôznorodých subjektov na vopred definovanom území (najčastejšie je týmto územím teritórium určitého štátu, no môže ísť aj o územie inej politickej komunity, napríklad obce). Konanie subjektov v tej ktorej spoločnosti však neupravuje iba právo, ale aj iné normatívne systémy. Preto je nesmierne dôležité odlíšiť objektívne právo od ostatných normatívnych spoločenských systémov. V tejto relácii je právo najmarkantnejšie špecifikované prostredníctvom jeho úzkeho prepojenia so štátom, čo sa premieta do troch základných znakov práva, ktorými sú: osobitná, štátom stanovená alebo uznaná forma; monizmus; a možnosť štátneho donútenia (Ottová, E. – Vaculíková, N., 2000, 38).

Pre platnosť práva je fundamentálnou požiadavkou jeho uznanie zo strany určitého subjektu. Pre súčasnosť je príznačné, že v osobitnej (či presnejšie exkluzívnej) pozícii na tomto mieste vystupuje štát, ktorý je jedným z mála subjektov[39] schopných nielen rešpektovať osobitosti prijímania právnych noriem, ale zároveň kontrolovať a garantovať ich dodržiavanie. Keďže výstup procesov prijímania právnych noriem má vždy vopred definovanú formu, respektíve podobu (napríklad formu zákona zverejneného v oficiálne vedenej zbierke zákonov či iných právnych predpisov), každý takýto výstup možno označiť ako formálny prameň práva.

Právny monizmus vyplýva zo skutočnosti, že ide o spoločensky univerzálne platný (a teda i záväzný) normatívny systém. Ťažko si totiž predstaviť bezproblémové fungovanie spoločnosti, ktorá by uznávala viaceré systémy právnych noriem. Ide o veľmi zaujímavý fenomén, pretože ostatné normatívne systémy majú skôr pluralitný charakter, čo sa prejavuje napríklad v podobe uznávania viacerých systémov náboženských noriem členmi jednej spoločnosti (napríklad časť súčasnej slovenskej spoločnosti rešpektuje normy vyplývajúce z rímskokatolíckej kresťanskej náuky, časť tej istej spoločnosti uznáva normy čerpajúce z protestantskej kresťanskej náuky, časť sa orientuje na normy vychádzajúce z islamu a tak ďalej). Inými slovami, ak vezmeme do úvahy morálku ako ďalší normatívny systém, potom možno konštatovať, že v sekularizovanom svete 20. storočia i začiatku 21. storočia dominuje morálka práva. Postmoderná etika (ako ju nazývajú niektorí súčasní autori) rešpektuje hranice primátu práva. Aj keď teda dochádza k situáciám, kedy niekto pripomenie niečo, čo je uznávané alebo rešpektované len určitou skupinou (napríklad etické pravdy založené na viere v zjavenia, ktoré uznávajú iba kresťania), a naráža na kritiku mienky tej časti spoločnosti (v danom prípade hlavne liberálov i ateistov), ktorá nezastáva dané (v tomto prípade kresťanské) hodnoty (Hrehová, H., 2005, 112), právny monizmus tým ohrozený nie je.

Keďže systém právnych noriem má byť jediným platným právnym systémom na určitom území, musí na jednej strane existovať subjekt, ktorý je schopný túto exkluzivitu práva kontrolovať i garantovať, no na druhej strane tiež musí existovať nástroj alebo súbor nástrojov, ktorými tento subjekt môže disponovať. Keďže, ako už bolo uvedené, takým subjektom je v prvom rade štát, potom aj nástroje,

[39] Ako ďalšie subjekty schopné splniť uvedenú požiadavku vystupujú aj rôzne medzinárodnopolitické zoskupenia, v prospech ktorých sa viaceré štáty zriekli časti svojej suverenity v normotvornej oblasti (typickým príkladom je Európska únia). Aj z toho ale vyplýva, že prvotným držiteľom oprávnenia umožňujúceho normotvornú aktivitu sú samotné štáty.

ktorých účinky majú garantovať dodržiavanie systému právnych noriem, musia byť nastavené tak, aby nimi mohol štát disponovať. Inštitútom, ktorý upravuje túto problematiku, je štátne donútenie, respektíve štátom organizované donútenie. Ide o inštitút zahŕňajúci pomerne široký okruh nástrojov, ktoré sú zverené do dispozície rôznych subjektov vystupujúcich (pri implementácii týchto nástrojov) v mene štátu.

Právna norma je objektívne existujúce, všeobecne záväzné pravidlo správania, ktorého dodržiavanie je zabezpečované štátom (Boguszak, J. – Čapek, J., 1997, 65) a jeho donucovacím mechanizmom.

Základným predpokladom adekvátneho výsledku pôsobenia právnych noriem je dostatočná úroveň ich obsahovej i formálnej kvality. Právne normy musia mať vysokú obsahovú kvalitu a to predovšetkým kvôli tomu, že upravujú všetky dôležité spoločenské vzťahy z hľadiska aprobovaných hodnôt a cieľov spoločnosti. S požiadavkou obsahovej kvality úzko súvisí aj požiadavka formálnej kvality. Najvýraznejšie sa prejavuje v snahe o sústavné a cieľavedomé zdokonaľovanie právnej úpravy, permanentnom znižovaní počtu právnych predpisov, trvalom zvyšovaní miery prehľadnosti právnych predpisov a podobne (Boguszak, J. – Čapek, J., 1997, 125). Pre súčasný stav je v slovenskej legislatíve typický vysoký počet právnych predpisov rôznej právnej sily, ktoré upravujú spoločenské vzťahy na všetkých úrovniach politiky i administratívy. Niektorí autori v tejto súvislosti hovoria o **hypertrofii** (**nadprodukcii**) **právnych predpisov**, respektíve o „legislatívnej inflácii“ (Šín, Z. In: Kukliš, P., 2005, 34). Ako správne pripomína P. Kukliš (2005), ak dochádza k prekračovaniu pomyselnej optimálnej miery legislatívnej regulácie, vyvoláva to zároveň znižovanie jej efektívnosti. Dalo by sa dokonca konštatovať, že čím právo viac zasahuje, tým menej dosahuje (Vikanov, V. In: Kukliš, P., 2005, 34). K hypertrofii právnych predpisov dochádza podľa T. Čebišovej (2005) z viacerých dôvodov. Ako najzávažnejšie uvádza:

- alibizmus úradníkov spočívajúci v uprednostňovaní „paragrafového krytia“;
- oslabenú morálku a to nielen v spoločnosti (čím menej sa rešpektujú nepísané normy, tým viac sa prijímajú písané normy), ale aj vo verejnej správe (neschopnosť riadiacich administratívnych zložiek zabezpečiť vytvorenie dobrej praxe a jej následné dodržiavanie smerujúce k vytváraniu oficiálnych pravidiel);
- vo viacerých post-socialistických krajinách bolo počas realizácie administratívnych reforiem zdeformované pravidlo *rule of law* (vláda práva) do podoby *rule by law* (vláda právom);
- tendencia prijímania mnohých blanketných noriem, ktorá sa objavovala pred rokom 1989, bola nahradená iným extrémom, a to snahou o čo najkonkrétnejšiu úpravu prostredníctvom zákonných noriem.

Okrem týchto neduhov je podľa P. Kukliša (2005) pre slovenský legislatvny proces na parlamentnej úrovni charakteristická:

- krátka, iba trojdňová priemerná **legisvakačná lehota** (ide o lehotu, ktorá vyjadruje čas plynúci od zverejnenia príslušného právneho predpisu do času, kedy nadobúda účinnosť);
- častá novelizácia **neperfektných zákonov** (teda zákonov, ktoré ešte nenadobudli právoplatnosť);
- časté využívanie novelizácie prostredníctvom zákonov, ktoré s novelizovanými zákonmi vecne nesúvisia;

- nezdravá stranícka disciplína a neochota akceptovať pripomienky či priame návrhy (bez ohľadu na ich obsah) v rámci legislatívneho procesu, ak vyšli z „opozičného politického tábora“[40].

Vzájomnú komplementárnosť obsahovej kvality a formálnej kvality možno identifikovať v ich vzájomnej podmienenosti – nedostatky vo formálnej kvalite právnych noriem sa totiž premietajú do obsahových nedostatkov rozhodovania či aktov aplikácie práva (Boguszak, J. – Čapek, J., 1997, 125). V tejto súvislosti sa dá vymedziť niekoľko prvkov, ktoré by mohli napomôcť pri odstraňovaní uvedených nedostatkov: náležité uplatňovanie politického a odborného prvku; náležité uplatňovanie vecnej a právnej stránky normotvorby; kontinuálne sledovanie a vyhodnocovanie dopadov právnych predpisov na rezortnej úrovni; strategické rozhodovanie v legislatívnej oblasti; koncepčne riešené ďalšie vzdelávanie, hodnotenie a motivovanie takzvaných legislatívnych úradníkov; využívanie čo najširšieho expertného potenciálu; či participácia verejnosti (Čebišová, T., 2005, 95).

Vzťah verejnej správy a práva

Verejná správa je z hľadiska práva ústredným pojmom jedného z odvetví verejného práva, a to správneho práva. J. Wipfler (1979) v tejto súvislosti zdôrazňuje, že pod verejnou správou rozumie správu vykonávanú štátom, obcami, združeniami obcí a ostatnými verejnoprávnymi korporáciami či inštitúciami verejného práva.

Typickou črtou verejnej správy je skutočnosť, že ňou disponuje štát, no tiež ním poverené subjekty. Podstatnou charakteristikou väčšiny výstupov činnosti verejnej správy je pri tom jej normatívnosť (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 101). To znamená, že mnoho výstupov verejnej správy má charakter noriem (abstraktných pravidiel správania), ktoré sa môžu vzťahovať buď na jeden prípad, alebo na neurčitý počet prípadov vykazujúcich rovnaké znaky.

Nech však verejnú správu vykonáva ktokoľvek, vždy ide o činnosť **podzákonnú**, teda činnosť, ktorá je viazaná oficiálne uznanými a legitímne prijatými pravidlami obsiahnutými v zákonoch. Uvedená skutočnosť vystihuje potrebu vnímania a skúmania normatívnej, respektíve normatívno-právnej dimenzie verejnej správy, ako jednej z jej základných dimenzií.

Základom akejkoľvek regulácie v rámci systému verejnej správy je existencia právnej normy a právnych vzťahov vznikajúcich pri realizácií oprávnení a právnych povinností subjektmi práva. Medzi regulovaným systémom (teda systémom verejnej správy) a právom, ako regulátorom, existujú určité vzťahy, ktoré majú evidentne informačné, výchovné, motivačné, kontrolné a iné pozadie. V tomto zmysle sa hovorí o rozmanitých funkciách právnej regulácie, ktorej základný cieľ sa zameriava na udržiavanie určitého optimálneho stavu regulovanej sústavy (Prusák,

[40] Ako uvádza D. Klimovský (2008), v priebehu rokov 1994 – 2006, kedy na Slovensku pôsobili tri vlády, dominovali pri schvaľovaní v parlamente práve vládne návrhy. Z celkového počtu schválených návrhov v uvedenom období až 80 % pochádzalo od príslušnej vlády. Podobne sa o slovenských pomeroch týkajúcich sa tvorby práva vyjadruje aj E. Láštic (2007), ktorý navyše na konkrétnych príkladoch z nedávnej minulosti dokladuje slabú pozíciu parlamentnej opozície voči vláde. Pri rozoberaní tejto problematiky nemožno ale opomenúť skutočnosť, ako zdôrazňujú T. Haughton a D. Malová (2002), že posilňovanie pozície vlády, ako vrcholného orgánu exekutívnej moci v SR, ovplyvnil aj vstup SR do Európskej únie.

J., 1980, 41). Analogicky možno odvodiť, že z hľadiska práva napĺňa i systém verejnej správy niekoľko funkcií. P. Průcha (1999) ich rozdeľuje na funkcie všeobecné a funkcie dielčie.

Dvoma najzákladnejšími funkciami, ktoré patria do skupiny **všeobecných funkcií**, sú organizujúca funkcia a funkcia mocenskej ochrany. Podstata prvej z nich – **organizujúcej funkcie** vychádza zo skutočnosti, že verejná správa organizuje usporiadanie subjektov administratívnych vzťahov, ako aj procesov, ktoré v rámci administratívnych vzťahov medzi týmito subjektmi prebiehajú. P. Průcha (1999) na tomto mieste hovorí doslova o antientropickom zameraní organizujúcej funkcie verejnej správy, čím sa snaží naznačiť, že jej hlavným cieľom je zosúlaďovanie záujmov a potrieb spravujúcich a spravovaných subjektov. Aby k tomu mohlo dochádzať, musia mať spravované subjekty vytvorené podmienky pre aktívne spolupôsobenie v rámci týchto administratívnych vzťahov a zároveň musia spravujúce subjekty vystupovať navonok proaktívne a motivačne. **Funkcia mocenskej ochrany** sleduje jednak bezporuchový chod celého administratívneho systému a jednak možnosť legitímneho zásahu v prípade, ak dochádza k narušaniu tohto systému. V tejto súvislosti je potrebné nezabúdať na to, že každý orgán verejnoprávneho charakteru disponuje aj určitým podielom na verejnej moci, no táto je často diferencovaná, a to nielen svojím rozsahom, ale aj zverenými prostriedkami. Ako príklad nám môže poslúžiť postavenie príslušníka dopravnej polície a postavenie starostu obce. Obaja reprezentujú orgán verejnej správy a obaja môžu udeľovať pokuty, no každý za iných podmienok. Dôležité je ešte spomenúť, že v súčasnosti sa pri napĺňaní tejto funkcie kladie skôr dôraz na garančnú schopnosť verejnej správy, než jej represívne pôsobenie.

Dielčie funkcie vychádzajú podľa P. Průchu (1999) zo všeobecných funkcií a ich vzťah je komplementárny v tom zmysle, že napĺňaním dielčích funkcií dochádza aj k napĺňaniu funkcií všeobecných, ktoré sú takto chápané, ako akési vyššie, respektíve nadradené funkcie. Pre dielčie funkcie je navyše typické to, že nie sú zamerané *a priori* navonok a pomáhajú udržiavať systém verejnej správy aj zvnútra. Medzi dielčie funkcie sa zaraďuje plánovacia funkcia, rozhodovacia funkcia, koordinačná funkcia, kooperačná funkcia, kontrolná funkcia a podobne.

Verejná správa zastáva významnú pozíciu v rámci uplatňovania a kontroly verejnej moci. Rozsah verejnej správy pri tom súvisí s početnosťou, respektíve množstvom tých záležitostí, ktoré je potrebné spravovať v rámci jednotlivých foriem správy.

Ako uvádza M. Gašpar (1998), väčšina cieľov verejnej správy je spätá so štátom. Ide tu o také ciele, akými sú upevňovanie štátu, formovanie štátu a rozvoj štátu. Uvedené ciele verejná správa zabezpečuje koordinovane a dbá taktiež na ich súčasnú realizáciu. Tu je základ všestrannej aktivity verejnej správy. Preto aj najvšeobecnejšie možno verejnú správu definovať ako aktivitu zameranú na sústreďovanie prostriedkov tak, aby sa dali využiť v záujme tej ktorej politickej komunity.

Vzhľadom na skutočnosť, že naša legislatívna tradícia vychádza z **rímskeho práva**, aj v SR môžeme rozlíšiť odvetvia verejného práva a odvetvia súkromného práva. Verejná správa a jej činnosť je pritom upravovaná ustanoveniami odvetví verejného práva, pre ktoré je typické, že:

- sa v nich uplatňuje princíp subordinácie;
- väčšina noriem má povahu príkazu, respektíve zákazu;
- väčšina aktivít správnych orgánov sa vykonáva *ex offo*.

V súčasnosti do verejného práva vo všeobecnosti zaraďujeme ústavné právo, správne právo, trestné právo, finančné a daňové právo a medzinárodné

právo verejné. Základom súkromného práva je občianske právo a okrem neho tu radíme napríklad aj obchodné právo. Existujú však aj odvetvia, ktoré majú zmiešaný charakter, napríklad pracovné právo[41]. Pre verejnú správu je však najdôležitejšie odvetvie správneho práva, pretože sústava vzťahov, subjektov a výkon činností verejnej správy sú špeciálne upravené týmto právnym odvetvím.

Správne právo ako základ verejnej správy

Poslaním **správneho** (**administratívneho**) **práva** je upravovať postavenie a správanie sa subjektov práva vo vzťahoch, ktoré vznikajú v súvislosti s realizáciou výkonnej moci štátu, respektíve pri realizácii verejnej moci, ktorá vznikla diferencovaním výkonnej moci štátu na širokú štruktúru orgánov verejnej správy.

Správne právo reguluje postavenie subjektov v troch možných spoločensko-právnych vzťahoch:

- upravuje práva, povinnosti, ako aj postavenie správnych orgánov a fyzických osôb;
- upravuje práva, povinnosti, ako aj postavenie správnych orgánov a právnických osôb;
- upravuje práva, povinnosti, ako aj postavenie správnych orgánov navzájom medzi sebou.

Správne právo, ako súčasť právneho poriadku predstavuje objektivizované právne vyjadrenie verejných záujmov, pričom striktne rešpektuje princípy ústavnosti. Pre verejnú správu to znamená, že akákoľvek jej činnosť musí byť v súlade najmä s princípom legality a princípom legitimity.

Princíp legality vyžaduje, aby rozhodnutia orgánov verejnej správy boli podriadené zákonom a iným všeobecne záväzným právnym predpisom. Znamená to teda, že každé rozhodnutie orgánu verejnej správy by malo vykazovať súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi, respektíve všeobecne záväznými právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo by sa v konečnom dôsledku malo prejaviť aj v kvalite rozhodovania správnych orgánov.

Princíp legitimity vychádza z toho, že každý orgán verejnej správy potrebuje pre výkon určitú formu poverenia. Toto poverenie má pri tom v SR najčastejšie zákonnú podobu a prejavuje sa v tom, že vyžaduje, aby správne orgány dodržiavali svoju pôsobnosť, zameranie i právomoc rozhodovania v konkrétnych záležitostiach. Všetky ich aktivity musia byť v súlade s rozdelením kompetencií, ktoré existuje v administratívnom systéme (systéme verejnej správy). Ak by totiž správne orgány nerešpektovali napríklad pôsobnosť, ich konanie by nebolo legitímne, lebo k takejto aktivite by im chýbalo oprávnenie.

Správne právo ako také sa podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) vyznačuje tým, že predstavuje akúsi triádu právne i politicky citlivých oblastí:

- ide o právo, ako vonkajší nástroj správnej činnosti (právo správy);
- ide o právo, ako nástroj ochrany adresátov správy (právo kontroly správy);
- ide o právo, ako vnútorný nástroj správnej činnosti (právo v správe).

[41] Na tomto mieste je potrebné uviesť, že niektorí autori, napríklad E. Ottová a N. Vaculíková (2000), považujú pracovné právo za odvetvie súkromného práva, čomu ale nezodpovedá napríklad povaha štátnozamestnaneckých vzťahov, ktoré sú taktiež predmetom pracovného práva.

Správne právo je tvorené súborom právnych noriem, ktoré upravujú časť spoločenských vzťahov v oblasti verejnej správy (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 31). V tejto súvislosti je zaujímavé rozdelenie správneho práva do dvoch relatívne samostatných, no zároveň prepojených častí. Prvá z nich, ktorá sa označuje ako správne právo hmotné, obsahuje také ustanovenia, ktoré upravujú práva, právom chránené záujmy i povinnosti všetkých subjektov vstupujúcich do administratívnoprávnych vzťahov. Druhou časťou je správne právo procesné, pričom jeho ustanovenia sú venované postupom, ktoré jednotliví účastníci administratívnoprávnych vzťahov musia (v prípade povinností) alebo môžu (v prípade práv) využiť.

Normy správneho práva sú právne záväzné pravidlá správania ustanovené štátnymi orgánmi alebo štátom splnomocnenými subjektmi (napríklad orgánmi územnej samosprávy), ktorých vonkajšia forma je vyjadrená vo všeobecne záväzných normatívnych právnych aktoch, v štátom uznaných prameňoch správneho práva, ktoré komplexne pôsobia svojimi funkciami na spoločenské vzťahy administratívneho charakteru a sú vynútiteľné verejnou mocou. Vymedzujú právne postavenie spravujúcich i spravovaných subjektov a tým aj obsah ich vzájomných vzťahov, metód a foriem vzájomného pôsobenia v procesoch, ktoré prebiehajú v rámci existujúceho systému verejnej správy (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 53). Kolektív okolo P. Škultétyho (2002) uvádza niekoľko skutočností, ktorými sa normy správneho práva odlišujú od ostatných právnych noriem. Po prvé, normy správneho práva upravujú tie spoločenské vzťahy, ktoré vznikajú vo verejnej správe. Ide nielen o vzťahy medzi spravujúcimi a spravovanými subjektmi, ale aj medzi spravujúcimi subjektmi. Po druhé, ide o normy, ktoré majú zväčša regulatívnu povahu, čo znamená, že zväčša neumožňujú spravovaným subjektom ľubovoľne upravovať vlastnú pozíciu. Po tretie, tieto normy spoločne s normami ústavného práva poverujú orgány verejnej správy normotvornou činnosťou. Prejavuje sa to tým, že orgány verejnej správy v rámci svojej pôsobnosti a kompetencií rozhodujú, a to buď prostredníctvom normatívnych správnych aktov (upravujú neobmedzený počet rovnakých prípadov) alebo individuálnych správnych aktov (upravujú jednotlivé špecifické prípady). Po štvrté, normy správneho práva väčšinou nemajú štandardnú, trojprvkovú vnútornú formu (dispozícia, hypotéza, sankcia). Naopak, vo väčšine prípadov majú jednoduchšiu, dvojprvkovú a niekedy i jednoprvkovú vnútornú formu. Takáto jednoduchšia vnútorná štruktúra noriem správneho práva súvisí predovšetkým s tým, že tieto zväčša neobsahujú sankciu. Po piate, z hľadiska ich vonkajšej formy ide o normy, ktoré sú mnohokrát obsiahnuté vo viacerých ustanoveniach konkrétneho právneho predpisu, prípadne aj vo viacerých právnych predpisoch. Po šieste, úroveň znalostí vo vzťahu k týmto normám je obzvlášť potrebné sledovať, pretože práve prostredníctvom týchto noriem vstupujú orgány verejnej moci do každodenného života jednotlivcov. Po siedme, časť noriem správneho práva obsahuje možnosť využívania správnej úvahy. Táto, ako to vyplýva už z jej označenia, je špecifikom správneho práva. No a po ôsme, normy správneho práva nepripúšťajú využitie analógie práva, ktorá by umožňovala riešenie tých problémov, ktorých vznik normotvorcovia nepredpokladali. **Analógia práva** pri tom predstavuje postup orgánu verejnej správy pri riešení praktického prípadu, ktorý nie je upravený niektorou z noriem platného práva, a vec sa rieši podľa všeobecných princípov daného právneho odvetvia alebo práva vôbec (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 52).

Základným **prameňom správneho práva** sú normatívne právne akty, pre ktoré je typické, že majú rôznu právnu silu. Zoradiť z **hľadiska právnej sily** ich však vo všeobecnosti možno (pri určitej miere nepresnosti[42]) nasledovne:

ústava
riadne prijaté a ratifikované medzinárodné zmluvy so silou ústavných zákonov
ústavné zákony
riadne prijaté a ratifikované medzinárodné zmluvy so silou zákonov
zákony
všeobecne záväzné právne predpisy vrcholného, respektíve najvyššieho orgánu výkonnej moci (v slovenských podmienkach napríklad nariadenia vlády)
všeobecne záväzné právne predpisy ústredných orgánov štátnej správy (v slovenských podmienkach napríklad vyhlášky či výnosy ministerstiev)
všeobecne záväzné právne predpisy orgánov samosprávy (v slovenských podmienkach napríklad všeobecne záväzné nariadenia obcí či samosprávnych krajov)
všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy (v slovenských podmienkach napríklad všeobecne záväzné vyhlášky obvodných úradov)
všeobecne záväzné právne predpisy orgánov samosprávy vydávané v rámci delegovanej štátnej správy

Vždy pri tom platí, že normatívne právne akty najvyššej právnej sily prijíma najvyšší zákonodarný orgán, ktorým je zvyčajne jedno- alebo dvojkomorový parlament (v slovenských podmienkach Národná rada SR).

Ak dochádza k rozporu medzi právnymi aktami rôznej právnej sily, uplatní sa pravidlo ***lex superior derogat inferiori*** (právny predpis vyššej právnej sily ruší právny predpis nižšej právnej sily). Ak dochádza k rozporu medzi právnymi aktami rovnakej právnej sily, potom sa uplatní jedno z dvoch základných pravidiel:

- ***lex posterior derogat priori*** – neskorší právny predpis ruší skorší právny predpis;
- ***lex specialis derogat generali*** – špeciálny právny predpis ruší všeobecný právny predpis.

Normatívne právne akty možno členiť aj pri využití iných kritérií. Ak vezmeme za klasifikačné kritérium **druh verejnoprávneho orgánu**, ktorý príslušný normatívny akt vydal, potom možno normatívne akty členiť do týchto skupín:

- **normatívno právne akty vydané orgánom štátnej správy** – tie, ktoré vydávajú orgány štátnej správy alebo iné orgány verejnoprávneho charakteru, ak k tomu boli splnomocnené na základe delegácie, napríklad vyhláška niektorého z ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ale aj všeobec-

[42] Toto zoradenie je skôr orientačné, pretože napríklad uvedené postavenie ústavy a ústavných zákonov je problematické. Podobne je potrebné vnímať aj „podriadenie“ všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov samosprávy vydávaných v rámci ich originálnych kompetencií všeobecne záväzným právnym predpisom ústredných orgánov štátnej správy.

ne záväzná vyhláška obce, ak bola vydaná v rámci delegovanej kompetencie, ktorá má štátnosprávny charakter;

- **normatívno právne akty vydané orgánom samosprávy** – tie, ktoré vydávajú orgány územnej, záujmovej alebo špeciálnej (akademickej) samosprávy, napríklad všeobecne záväzné nariadenie obce.

Podľa **úrovne, na ktorej sú normatívno právne akty prijímané**, ich možno členiť na:

- **normatívno právne akty vydávané ústrednými administratívnymi orgánmi** – napríklad nariadenie Vlády SR alebo vyhláška niektorého z rezortných ministerstiev;
- **normatívno právne akty vydávané miestnymi administratívnymi orgánmi** – napríklad všeobecne záväzné nariadenie vydané obcou či všeobecne záväzná vyhláška obvodného úradu;

alebo, presnejšie na:

- **normatívno právne akty vydávané na centrálnej úrovni** – tie, ktoré sú vydávané ústrednými orgánmi alebo majú celoštátnu pôsobnosť, napríklad nariadenie Vlády SR;
- **normatívno právne akty vydávané na regionálnej úrovni** – tie, ktoré sú vydávané miestnymi orgánmi, ktoré pôsobia na vyššej, než lokálnej úrovni, alebo ktoré majú regionálnu pôsobnosť, napríklad všeobecne záväzné nariadenie samosprávneho kraja či všeobecne záväzná vyhláška obvodného úradu;
- **normatívno právne akty vydávané na lokálnej úrovni** – tie, ktoré sú vydávané miestnymi orgánmi pôsobiacimi na lokálnej (v slovenských podmienkach teda obecnej) úrovni, alebo ktoré pôsobia na území príslušnej obce, napríklad všeobecne záväzné nariadenie obce.

Ďalším kritériom, ktoré možno využiť pri členení normatívno právnych aktov, je ich **prvotnosť**. Na základe toho sa normatívno právne akty členia na:

- **prvotné normatívno právne akty** – tieto sú vydávané na základe ústavného spolnomocnenia, napríklad všeobecne záväzné nariadenie obce;
- **sekundárne** (**odvodené**) **normatívno právne akty** – tieto sú vydávané na základe splnomocnenia obsiahnutého v inom právnom predpise, napríklad všeobecne záväzná vyhláška obvodného úradu alebo všeobecne záväzná vyhláška obce, ak bola vydaná v rámci delegovanej kompetencie, ktorá má štátnosprávny charakter.

Verejná správa je viazaná na právny poriadok. Môže spravovať a vykonávať len to, čo je určené právnym predpisom, respektíve sústavou predpisov špecificky určených pre daný orgán správy. V predpise sú určené kompetencie verejného orgánu, čo znamená prevahu prvku normatívneho správania vo verejnej správe nad prvkom osobným (Tej, J., 2002, 36). A práve prevaha normatívneho prvku nad osobným prvkom zabezpečuje to, že rozhodnutia orgánov pôsobiacich v rámci systému verejnej správy sú predikovateľné a následne i overiteľné.

Jedným z najdôležitejších ukazovateľov vzťahu verejnej správy a práva je **miera voľnosti správneho uváženia**. Správna úvaha nemôže byť stotožňovaná s voľnou úvahou. Voľná úvaha je typická pre bežné aktivity každodenného života jedincov v spoločnosti. Naproti tomu, správna úvaha predpokladá konanie príslušných, respektíve oprávnených subjektov v rámci možností, ktoré určujú ustanovenia nejakého právneho predpisu. Dôležité z tohto pohľadu je aj to, že správna úvaha sa nemôže využívať vo všetkých záležitostiach, ktoré spravujú orgány verejnej správy. Naopak, môže sa uplatniť iba v právom presne vymedzených a predpokladaných

situáciách. Ak teda chceme hovoriť o vzťahu verejnej správy a práva, môžeme vnímať správnu úvahu ako dôležitý ukazovateľ miery tohto vzťahu. Na jednej strane potom stojí extrém **pravidelnej rigidnej správy**, ktorá je založená na deterministickej aplikácii apriorných pravidiel obsiahnutých v právnych predpisoch rôznej právnej sily, v dôsledku čoho dochádza k stavu, kedy sa administratívny systém stáva bezmocným v prípadoch, ktoré nie sú upravené nejakými pravidlami. Druhým extrémom je **voľná správa**, v ktorej sú pravidlá riadenia a rozhodovania reinterpretované, prípadne vytvárané *ad hoc*, teda prípad od prípadu, podľa okolností. Súčasná verejná správa hľadá dlhodobo vyvážený pomer medzi oboma týmito pólmi tak, aby správna úvaha nebola vylúčená v prípadoch, kedy je nevyhnutná z dôvodov racionality správy, no zároveň, aby nebola znevážená právna istota a nedošlo k ohrozeniu základných práv.

Správna úvaha sa vzťahuje na realizáciu noriem správneho práva vo forme ich aplikácie orgánmi verejnej správy. Podstata spočíva v tom, že v normách správneho práva sa objektívne nemôže odzrkadliť spoločenská realita absolútne. Na riešenie konkrétnych situácií, respektíve prípadov poskytujú normy správneho práva orgánom verejnej správy pri aplikácii určitý priestor, v hraniciach ktorého môžu pri rozhodovaní využiť svoju odbornú erudíciu, praktické skúsenosti i dôkladnú znalosť príslušného úseku verejnej správy a jeho špecifík na danom mieste a v danom čase (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 51). Samozrejme, správna úvaha sa môže realizovať iba pri splnení niekoľkých základných podmienok:

- môže sa realizovať iba na základe zákonného splnomocnenia;
- môžu ju realizovať iba oprávnené orgány verejnej správy;
- možno ju realizovať iba pri poznaní skutkového stavu riešeného problému;
- správna úvaha musí obsahovať odôvodnenie.

Vo vzťahu k správnej úvahe sa správne orgány riadia, respektíve by sa mali riadiť nasledujúcimi zásadami:

- nesledujú svojím rozhodovaním iný, než predpísaný účel;
- vychádzajú iba zo skutočností relevantných pre konkrétny prípad a zachovávajú pri tom prísnu objektivitu a nestrannosť;
- dodržiavajú princíp rovnosti pred právom;
- dbajú na vyváženosť medzi tým, ako je napĺňaný predpísaný účel rozhodovania a tým, ako nepriaznivo môže správny akt zasiahnuť do práv, slobôd a záujmov dotknutých osôb;
- rozhodujú v rozumnej, danému prípadu primeranej lehote;
- posudzujú jednotlivé okolnosti prípadu v súlade s tým, ako sú v iných prípadoch uplatňované všeobecné ustanovenia právnych predpisov, ktorými sa správne orgány musia riadiť (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 86 – 87).

Príkladom na správnu úvahu je rozhodovanie príslušníka dopravnej polície pri dopravnom priestupku v rámci blokového konania. Príslušný policajt má k dispozícii svedectvá účastníkov dopravného priestupku i vlastné dôkazy. Po posúdení závažnosti dopravného priestupku (inak sa pravdepodobne posúdi nerešpektovanie dopravnej značky STOP na prázdnej dopravnej komunikácii v nočných hodinách a inak nerešpektovanie rovnakej dopravnej značky na frekventovanom úseku v čase dopravnej špičky) rozhodne o povahe a výške trestu. A práve táto časť jeho rozhodovania si vyžaduje využitie správnej úvahy.

Formy činnosti verejnej správy

Činnosť verejnej správy, či presnejšie jej organizačných zložiek nadobúda rôzne formy. Z hľadiska správneho práva sa tieto **formy činnosti verejnej správy** rozdeľujú do piatich veľkých skupín:

- normotvorné formy činnosti;
- právnorealizačné formy činnosti;
- správne dohody;
- spoločensko-organizačné opatrenia;
- materiálno-technické operácie (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 100).

Mierne odlišnú klasifikáciu foriem činnosti verejnej správy ponúka P. Průcha (1999), keď konštatuje, že tieto formy možno rozdeliť do nasledujúcich skupín:

- právne formy realizácie verejnej správy;
    - normatívne správne akty;
    - individuálne správne akty;
    - interné normatívne akty;
    - individuálne služobné akty;
    - dohody správno-právneho charakteru;
    - faktické úkony s priamymi právnymi následkami;
- neprávne (organizačné) formy realizácie verejnej správy
    - operatívno-organizačné činnosti;
    - materiálno-technické operácie.

K tomuto S. Skulová a kolektív (1998) dodávajú, že neprávne, respektíve organizačné formy realizácie verejnej správy majú k skupine právnych foriem skôr doplnkový charakter a prostredníctvom nich sa vytvárajú potrebné organizačné predpoklady pre plynulý chod aktivít toho ktorého správneho orgánu.

Normotvorné formy činnosti správnych orgánov (ako spravujúcich subjektov) majú významné miesto pri realizácii funkcií a úloh verejnej správy (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 101). Ich dosah je počtom neurčitý, pretože každá **norma** predstavuje abstraktné pravidlo správania sa tých subjektov, ktorých postavenie upravuje, pričom tieto subjekty nie sú určené konkrétne, ale iba definičnými znakmi. Každý subjekt, ktorý spĺňa definičné znaky obsiahnuté v príslušnej norme, musí túto normu rešpektovať. V rámci normotvorných foriem činnosti rozlišuje P. Škultéty a kolektív (2002) tri základné okruhy aktivít.

Prvým okruhom je **spoluúčasť orgánov verejnej správy na tvorbe zákonov**. Na tomto mieste je dôležité uviesť, že v slovenských podmienkach má právo navrhovať zákony, popri poslancoch Národnej rady SR a výboroch Národnej rady SR aj Vláda SR. Táto sa preto obracia na orgány verejnej správy (najmä na ministerstvá či ostatné ústredné orgány štátnej správy), aby zaujali stanovisko k pripravovaným návrhom zákonov. Prirodzene, ak sa pripravovaný návrh zákona týka aj iných orgánov verejnej správy, vláda oslovuje aj tie, prípadne im implicitným spôsobom dovoľuje, aby sa k pripravovanému návrhu vyjadrili.

Druhý okruh aktivít orgánov verejnej správy súvisí s **vydávaním normatívnych správnych aktov** – teda právnych predpisov podzákonného charakteru, ktoré sú všeobecne záväzné, pričom vydať ich môže iba na to oprávnený subjekt. Vždy ide o podzákonné právne predpisy (ich podzákonnosť súvisí nielen s tým, že nesmú odporovať zákonnej úprave, ale aj s tým, že predstavujú zákonné deriváty – sú odvodené z legislatívy zákonného charakteru) a legitímnosť ich vydávania je podmienená tým, že toto vydávanie prislúcha vždy iba obmedzenému počtu presne vymedzených subjektov. Vzhľadom na to, že ide o právne predpisy odvodené od

zákonov, možno konštatovať, že sú tak prejavom vôle vydávajúceho správneho orgánu, ako aj vôle zákonodarcu, ktorý príslušný druh správneho orgánu k tomuto splnomocnil. V princípe platí, že pri vydávaní týchto aktov musia byť rešpektované zákony i všetky právne predpisy vyššej právnej sily. Ak by aj došlo k porušeniu tohto princípu, na časť normatívneho správneho aktu, ktorá by odporovala zákonu alebo inému právnemu predpisu vyššej právnej sily, by sa nazeralo ako na neplatnú. Rovnako by sa nazeralo aj na normatívny správny akt, ktorý by vydal orgán verejnej správy bez zákonného oprávnenia či poverenia (išlo by o nekompetentný orgán) – aj na takýto právny predpis by sa nazeralo ako na neplatný a žiadny zo subjektov, ktorých postavenie by upravoval, by nebol viazaný jeho ustanoveniami.

Posledným, tretím okruhom aktivít, ktoré sa realizujú v rámci tohto typu foriem činnosti verejnej správy, sú aktivity vedúce k **vydávaniu vnútorných predpisov normatívneho charakteru**. Ich hlavným cieľom je usporiadanie vzťahov v rámci organizačnej štruktúry príslušného orgánu verejnej správy, alebo usporiadanie vzťahov medzi podriadenými a nadriadenými orgánmi verejnej správy. Je potrebné vedieť, že pri vnútorných právnych predpisoch podľa J. Boguszaka a J. Čapeka (1997) nie je nevyhnutné, aby boli vyhlásené verejne. K ich uplatneniu stačí, ak sú vhodným spôsobom distribuované tým, ktorých sa týkajú (napríklad vnútroorganizačným obežníkom). Označenie **vnútorné predpisy** sa vzťahuje na široký okruh abstraktných právnych aktov, ktoré slúžia k usporiadaniu pomerov vo vnútri jednej alebo viacerých zložiek príslušnej organizačnej jednotky (Géciová, M., 2002, 74). Názornou ukážkou vzťahu medzi štatutárnymi a vnútornými predpismi je napríklad štatút verejnej univerzity, na ktorý nadväzujú skúšobný poriadok, disciplinárny poriadok a tak ďalej. Podstatným prvkom týchto vnútorných predpisov je skutočnosť, že zaväzujú takmer výlučne iba subjekty pôsobiace v rámci systému verejnej správy. Výnimkou je napríklad vnútorná smernica určujúca stránkové dni príslušného správneho orgánu, ktorá zaväzuje nielen zamestnancov príslušného orgánu, ale konštitutívne stanovuje stránkové dni aj pre spravované subjekty. Špecifickým prípadom vnútorného predpisu normatívneho charakteru je štatutárny predpis. **Štatutárne predpisy** (nazývané aj ako **štatúty**) sú predovšetkým výrazom oprávnenia určitých organizačných jednotiek pôsobiacich v rámci systému verejnej správy vydávať vlastné pravidlá formou abstraktných právnych aktov a tým regulovať tie záležitosti, ktoré patria do okruhu im vymedzenej samostatnej pôsobnosti (Géciová, M., 2002, 73). Tieto štatutárne predpisy predstavujú zvyčajne základ pre vydávanie spomínaných vnútorných predpisov (nazývaných aj ako **inštrukcie**).

Právnorealizačné formy činnosti verejnej správy pomáhajú preklenúť abstraktnú legislatívnu úpravu do podmienok konkrétnych vzťahov, väzieb či procesov. Pre tieto aktivity je charakteristické, že odzrkadľujú mocenský charakter verejnej správy, pretože výsledný efekt týchto foriem činnosti, bez ohľadu na pôvod podnetu, je vždy jednostranným prejavom vôle správneho orgánu. V právnej teórii sa označujú ako správne akty, respektíve (v užšom zmysle slova) ako individuálne správne akty (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 105). **Správny akt** je jednostranný správny úkon s povahou rozhodnutia, ktorým správny orgán v konkrétnom prípade rieši právne pomery určených subjektov (Géciová, M., 2002, 75). D. Hendrych a kolektív (1998) ponúkajú viaceré hľadiská, na základe ktorých klasifikujú správne akty. Ako uvádzajú, podľa svojho obsahu sa správne akty delia na **materiálne správne akty**, ktoré upravujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti nejakých subjektov, a **procesné správne akty**, ktoré sú venované otázkam postupu týchto subjektov pri uplatnení ich práv, právom chránených záujmov či povinností. Z hľadiska účinkov, ktoré správne akty zakladajú, sa správne akty rozdeľujú na **konštitiutívne správne akty**, ktoré zakladajú, menia či rušia právne vzťahy,

a **deklaratórne správne akty**, ktoré iba potvrdzujú už existujúce právne vzťahy (tieto správne akty sú vydávané vtedy, ak je existencia príslušných právnych vzťahov pochybná). Z toho následne vyplýva, že konštitutívne správne akty pôsobia v zásade do budúcnosti (*pro futuro*) a zakladajú, menia či rušia právne vzťahy až od okamihu nadobudnutia svojej právoplatnosti (*ex nunc*). Naopak, deklaratórne správne akty ošetrujú už existujúci stav – pôsobia teda do minulosti (*pro praeterito*) a vyvolávajú následky od okamihu vzniku príslušných právnych vzťahov (*ex tunc*). Podľa predmetu správneho aktu delíme správne akty na **personálne správne akty**, ktoré riešia pozíciu konkrétnych osôb v nejakom právnom vzťahu, a **vecné správne akty**, ktoré riešia pozíciu akejkoľvek osoby vo vzťahu ku konkrétnej veci. Z hľadiska časového horizontu účinkov správneho aktu, možno správne akty rozdeliť na **správne akty s časovo neobmedzenými účinkami** a **správne akty s časovo obmedzenými účinkami**. Vzhľadom na povahu tohto členenia, toto sa vzťahuje na konštitutívne správne akty. Podľa následkov sa správne akty delia na **pozitívne správne akty** a **negatívne správne akty** (v tomto prípade nie je hľadiskom obsahové vnímanie správnych aktov). Pozitívne správne akty vyvolávajú zmenu postavenia subjektov v príslušných právnych vzťahoch, naopak, negatívne správne akty so sebou žiadnu zmenu takéhoto postavenia neprinášajú. M. Géciová (2002) k tejto klasifikácii pridáva ešte jedno hľadisko – využitie správnej úvahy pri vydaní príslušného správneho aktu. Na základe tohto hľadiska sa potom správne akty delia na **správne akty, pri ktorých bola využitá správna úvaha**, a **správne akty, pri ktorých správna úvaha nebola využitá**.

Pri problematike správnych aktov je potrebné hovoriť aj o ich pôsobnosti. Pokiaľ ide o **časovú pôsobnosť správneho aktu**, do úvahy pripadá hneď niekoľko situácií, ktoré sú s tým spojené. Správny akt je **platný** od momentu, kedy príslušný správny orgán prejaví svoju vôľu navonok voči adresátom tohto aktu. Ako v tejto súvislosti poznamenáva M. Géciová (2002), pre platnosť správneho aktu nestačí, ak síce správny orgán prejaví svoju vôľu, no neprezentuje ju i navonok voči adresátom predmetného aktu. Akonáhle sa správny akt stane platným, príslušný správny orgán je jeho obsahom viazaný. **Právoplatným** sa správny akt stáva v momente, keď už voči nemu nie je možné podať riadny opravný prostriedok – takzvaná **formálna právoplatnosť** (napríklad uplynutím lehoty na podanie odvolania) a keď (samozrejme okrem zákonných výnimiek) nie je tento akt meniteľný, zrušiteľný, prípadne ak v danej veci už nemožno znova rozhodovať – takzvaná **materiálna právoplatnosť**. **Účinnosť** správneho aktu vzniká buď súčasne s jeho právoplatnosťou, alebo neskôr (ak daný správny akt obsahuje ustanovenia, podľa ktorých možno pristúpiť k predmetnému plneniu po uplynutí určitej lehoty). Je možné definovať ju aj ako stav, kedy správny akt vyvoláva právne účinky. Správny akt je **vynútiteľný** v momente, keď uplynie lehota určená na dobrovoľné plnenie (z toho vyplýva, že o vynútiteľnosti možno uvažovať iba v prípade tých správnych aktov, ktoré ukladajú nejakú povinnosť – napríklad povinnosť niečo strpieť) bez toho, aby k samotnému plneniu došlo (podmienkou vynútiteľnosti je teda aj jeho účinnosť). Správny akt zvyčajne neobsahuje ustanovenie, ktorým je stanovená, respektíve limitovaná doba jeho platnosti. Na to, aby došlo k **zrušeniu správneho aktu** a zániku platnosti právnej normy alebo právnych noriem, ktoré obsahuje, je potrebné explicitné ustanovenie v novom právnom akte. Takéto ustanovenie sa označuje aj ako **derogačná klauzula** a môže mať charakter generálny (právny akt obsahuje ustanovenie, podľa ktorého sa rušia všetky právne predpisy alebo ich časti, ktoré odporujú novej právnej úprave), alebo taxatívny (právny akt obsahuje ustanovenie s výpočtom všetkých zrušených právnych predpisov alebo ich častí). V súvislosti s časovou pôsobnosťou správnych aktov vystupuje na povrch aj otázka ich spätnej

účinnosti. **Pravá retroaktivita** znamená, že právny vzťah upravuje právna norma obsiahnutá v správnom akte, ktorý nadobudol platnosť až po vzniku predmetného vzťahu. Takzvaná **nepravá retroaktivita** predstavuje situáciu, pri ktorej sa vznik právneho vzťahu posudzuje podľa právnej normy obsiahnutej v správnom akte, ktorý bol platný v čase vzniku predmetného vzťahu, no aktuálne práva a povinnosti vyplývajúce z tohto vzťahu sa riešia na základe právnej normy, ktorá je obsiahnutá v správnom akte, ktorý bol prijatý neskôr. **Priestorová pôsobnosť správneho aktu** sa definuje ako teritoriálne vymedzenie pôsobnosti správneho aktu. V prípade správnych aktov je podstatné vedieť, či sa ich platnosť vzťahuje na územie celého štátu (zvyčajne tomu tak býva, ak sú prijaté orgánom s celoštátnou pôsobnosťou), alebo na nejakým spôsobom definované územie (takto limitovanú pôsobnosť majú správne akty vydané miestnymi správnymi orgánmi). Špecifickú pozíciu majú správne akty, ktorých priestorová pôsobnosť je definovaná tak, že môže prekročiť hranice štátu, v rámci ktorého príslušný správny orgán pôsobí, pretože sa vzťahuje na subjekty, ktoré pôsobia aj mimo územia daného štátu. V tomto prípade hrá rolu už aj **osobná pôsobnosť správneho aktu**, teda stanovenie, respektíve vymedzenie okruhu subjektov, ktoré podliehajú príslušnému správnemu aktu a normám v ňom obsiahnutým. Problematiku osobnej pôsobnosti správnych aktov navyše komplikuje existencia rôznych imunít či výnimiek (spomenúť možno napríklad diplomatickú imunitu).

Správne dohody možno definovať ako najmenej dvojstranné prejavenie vôle účastníkov určitého administratívneho vzťahu vo forme dohody, ktorá má právne následky. Fundamentálnou požiadavkou takýchto dohôd je to, že aspoň jedným z účastníkov (teda aspoň jednou zmluvnou stranou) je správny orgán. Už z toho vyplýva, že tieto dohody môžu byť uzatvárané buď výlučne **medzi správnymi orgánymi** (napríklad úrad práce, sociálnych vecí a rodiny uzavrie dohodu s nejakou obcou o vzájomnej spolupráci na úseku politiky zamestnanosti), alebo **medzi správnymi orgánmi a spravovanými subjektmi** – teda fyzickými alebo právnickými osobami (napríklad úrad samosprávneho kraja uzavrie dohodu so súkromnou jazykovou školou o vzdelávacích jazykových kurzoch pre vlastných zamestnancov). Podľa P. Škultétyho a kolektívu (2002), je možné na základe kritéria abstraktnosti rozdeliť správne dohody do troch veľkých skupín. **Správne dohody normatívnej povahy** určujú správanie a vzťahy účastníkov dohody v typovo zhodných situáciách. **Správne dohody individuálnej povahy** riešia konkrétnu situáciu, pričom ak majú byť uzatvorené, musí existovať explicitné povolenie riešiť daný problém dohodou. **Hybridné správne dohody** riešia individuálny prípad, no zároveň obsahujú klauzulu, že typovo zhodné budúce prípady sa budú riešiť rovnako.

Spoločensko-organizačné opatrenia sú podľa P. Škultétyho a kolektívu (2002) spojené s realizáciou presviedčacích metód. Ich podstatou je, aby sa dosiahol stav, pri ktorom spravované subjekty iniciatívne, uvedomelo a hlavne dobrovoľne spolupracujú so spravujúcimi subjektmi. Najčastejšie majú podobu rôznych výziev, poskytovania informácií, zvolávania verejných zhromaždení, organizovania evaluačných ankiet či prieskumov. Nemajú síce normotvorný účinok, no sú dôležitým prvkom budovania korektných vzťahov medzi správnymi orgánmi a ich klientmi.

Materiálno-technické operácie, ktoré sú vykonávané orgánmi verejnej správy, sa dotýkajú procedurálnej stránky ich činnosti a najmä jej rozhodovacej časti. P. Škultéty a kolektív (2002) konštatujú, že medzi materiálno-technické operácie sa zaraďujú také úkony, akými je vydávanie osvedčení, posudkov či vyjadrení, poskytovanie stanovísk alebo rôzne registračné a evidenčné úkony. **Osvedčenie** správneho orgánu definuje P. Škultéty a kolektív (2002) ako verejnú listinu, ktorou niektorý zo správnych orgánov autoritatívne potvrdzuje existenciu alebo neexisten-

ciu určitej skutočnosti alebo stavu, pričom môže ísť tak o právny stav, ako aj o stav faktický. Význam osvedčení spočíva v ich dôkaznej hodnote, pretože pri predložení akéhokoľvek osvedčenia sa uplatňuje prezumpcia pravdivosti, ktorá môže byť prelomená iba protidôkazom. Správny orgán môže vydať aj **posudok** alebo **vyjadrenie**. Podľa P. Škultétyho a kolektívu (2002) ide o úradný podklad určený pre potreby rozhodovania iných správnych orgánov. Vydávajúci správny orgán nimi teda zaujíma stanovisko k skutočnosti, o ktorej rozhoduje iný správny orgán.

Administratívnoprávne vzťahy a ich subjekty

Administratívnoprávne vzťahy sú také spoločenské vzťahy, ktoré sa objavujú v rámci systému verejnej správy, a ktoré sú upravené normami, ktoré patria do sféry správneho práva. Pre všetky administratívnoprávne vzťahy platí, že aspoň jeden zo zainteresovaných subjektov patrí medzi organizačné jednotky systému verejnej správy, čím zároveň nie je vylúčená možnosť, aby v konkrétnom administratívnoprávnom vzťahu boli všetky jeho strany zastúpené nejakou organizačnou jednotkou systému verejnej správy. Predpokladom vzniku administratívnoprávneho vzťahu je vždy nejaká právna skutočnosť. Táto môže mať podobu prejavenej vôle, respektíve konania nejakého subjektu, alebo podobu právnej udalosti, ktorá vzniká bez priameho pričinenia človeka.

Administratívnoprávne vzťahy možno, ako uvádza P. Škultéty a kolektív (2002), klasifikovať na základe niekoľkých kritérií. Podľa spôsobu vstupu subjektov do týchto vzťahov ich možno rozdeliť na **obligatórne vznikajúce administratívnoprávne vzťahy** (vznikajú automaticky, teda vznikom či objavením sa určitej situácie) a **fakultatívne vznikajúce administratívnoprávne vzťahy** (skupinu týchto vzťahov ešte možno rozdeliť na tie, ktoré vznikajú na základe aktivity spravujúceho subjektu, a tie, ktoré vznikajú na základe aktivity spravovaného subjektu). Podľa obsahu možno tieto vzťahy rozčleniť do dvoch veľkých skupín – **administratívnoprávne vzťahy materiálneho charakteru** a **administratívnoprávne vzťahy procesného charakteru**. Z hľadiska pozície subjektov sa tieto vzťahy členia na **vonkajšie administratívnoprávne vzťahy**, ktoré sa objavujú medzi spravujúcimi a spravovanými subjektmi, a **vnútorné administratívnoprávne vzťahy**, ktoré sa objavujú buď medzi spravujúcimi subjektmi navzájom, alebo medzi rôznymi jednotkami jedného spravujúceho subjektu (napríklad medzi nadriadenými a podriadenými organizačnými zložkami jedného orgánu verejnej správy). K tomuto možno ešte dodať hľadisko početnosti strán administratívnoprávnych vzťahov, na základe ktorého možno od seba odlíšiť **dvojstranné administratívnoprávne vzťahy** (napríklad riešenie dopravného priestupku prekročenia maximálne povolenej rýchlosti v obci v blokovom konaní vytvára administratívnoprávny vzťah, kde na jednej strane vystupuje príslušný správny orgán reprezentovaný konkrétnym príslušníkom dopravnej polície, a na strane druhej fyzická osoba, teda vodič) a **viacstranné administratívnoprávne vzťahy** (typickou situáciou je sporové konanie pred správnym orgánom, kde vystupujú proti sebe právnické osoby, alebo fyzické osoby, prípadne právnické a fyzické osoby, napríklad fyzické osoby – vlastníci pozemkov, ktoré susedia s pozemkami poľnohospodárskeho družstva, podajú sťažnosť na príslušný správny orgán - odbor životného prostredia pre znečisťovanie či iné znehodnocovanie ich pozemkov danou právnickou osobou, teda poľnohospodárskym družstvom).

Subjekty administratívnoprávnych vzťahov sú všetky tie subjekty, ktoré priamo alebo nepriamo vstupujú do týchto vzťahov. Každý subjekt administratívnoprávneho vzťahu je spôsobilý byť nositeľom práv a povinností vyplývajúcich z tohto vzťahu a to bez ohľadu na to, či je jeho skutočným alebo iba potenciálnym účastníkom. Tak ako tieto vzťahy vznikajú, je zrejmé, že uvedené subjekty môžu do týchto vzťahov vstupovať dobrovoľne alebo automaticky. Tieto subjekty možno zároveň rozdeliť na spravujúce subjekty a spravované subjekty. **Objektmi administratívnoprávnych vzťahov** sú tie veci či javy, okolo ktorých sa vytvárajú administratívnoprávne vzťahy. **Obsahom administratívnoprávnych vzťahov** je potom súhrn práv a povinností príslušných subjektov, ktoré vyplývajú buď priamo z noriem správneho práva alebo z noriem, ktoré sú založené rozhodnutím príslušného orgánu verejnej správy (teda zo správnych aktov).

Ako už bolo uvedené, subjektom administratívnoprávnych vzťahov je každý subjekt, ktorý priamo alebo nepriamo vstupuje do týchto vzťahov. Z organizačného hľadiska je každý **správny orgán** relatívne samostatnou zložkou či jednotkou príslušného administratívneho systému, alebo inak povedané systému verejnej správy. Termín orgán sa používa na vymedzenie subjektu takej činnosti, ktorou sa zabezpečuje plnenie úloh príslušnej organizácie vnútri i navonok. Pojem orgán tak charakterizuje postavenie určitého organizačného útvaru vo vzťahu k danému organizačnému celku, ktorého súčasťou je, a pre ktorý funguje. Postavenie správnych orgánov ako subjektov správneho práva spôsobilých k výkonu verejnej správy je právne odvodzované od ich právom predpísaného vzniku (Průcha, P., 1999, 97). Ďalšou dôležitou skutočnosťou odlišujúcou správne orgány od iných subjektov administratívnoprávnych vzťahov je to, že normotvorné procesy zaujímajú v ich činnosti významné miesto, a najmä prostredníctvom týchto procesov realizujú zverené administratívne funkcie a úlohy (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 101).

Hovoriac o správnych orgánoch, nemožno vynechať ani problematiku ich kompetencií. P. Škultéty a kolektív (2002) chápu **kompetenciu** ako určenie úloh, právomocí a zodpovedností, ktoré sa vzťahujú k určitým vopred definovaným úlohám. Podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) možno pod pojmom kompetencia rozumieť súhrn právomoci, pôsobnosti a príslušnosti. **Právomoc** možno následne definovať ako objem fakultatívnych a obligatórnych prostriedkov, ktoré môže nejaký typ organizačných jednotiek systému verejnej správy využiť pri plnení zverených úloh. Túto právomoc môže spomínaný typ organizačných jednotiek uskutočňovať v rámci definovanej **pôsobnosti**. Táto nadobúda charakter **územnej** (**miestnej**) **pôsobnosti** (vymedzenie teritória, v rámci hraníc ktorého príslušná organizačná jednotka ustkutočňuje svoju právomoc) a **vecnej pôsobnosti** (to znamená, že pôsobnosť vo svojej podstate predstavuje aj súhrn úloh, v rámci ktorých môže – **fakultatívna pôsobnosť**, alebo musí – **obligatórna pôsobnosť**' určitý typ organizačných jednotiek systému verejnej správy uplatniť svoju právomoc). A napokon **príslušnosť**' predstavuje konkretizáciu procesnoprávneho charakteru, pretože vymedzuje, ktorá organizačná jednotka systému verejnej správy (táto musí byť určená nepochybne, respektíve jednoznačne) je oprávnená alebo povinná zasiahnuť v konkrétnom prípade.

Podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) sa v súvislosti s rozdelením kompetencií medzi orgány verejnej správy objavujú aj situácie, ktoré sa označujú ako **kompetenčné konflikty**. Celkovo môžu mať dve podoby:

- **negatívny kompetenčný konflikt** – žiadny z orgánov verejnej moci neprejavuje záujem v danej veci konať;

- **afirmatívny kompetenčný konflikt** – o riešenie danej veci sa hlásia dva alebo dokonca viaceré orgány verejnej moci.

Za nebezpečnejší pri tom možno označiť negatívny kompetenčný konflikt, pretože (najmä, ak ide o kompetenčnú príslušnosť súdu a správnych orgánov) takýto konflikt môže byť chápaný aj ako „odmietanie“ právnej ochrany, čo je pre súčasné vyspelé demokratické krajiny absolútne neprípusný fenomén.

Ďalšou skupinou subjektov administratívnoprávnych vzťahov je skupina **fyzických osôb**. Podľa P. Průchu (1999), fyzické osoby sú vždy tou stranou administratívnoprávneho vzťahu, voči ktorej smeruje výkon verejnej správy. V prípade fyzických osôb je potrebné riešiť jednak otázku právnej subjektivity a jednak otázku spojenú s občianstvom. Spôsobilosť fyzickej osoby byť nositeľom práv a povinností (teda jej **spôsobilosť na práva a povinnosti**) je predpokladom toho, aby práva a povinnosti mohla fyzická osoba nadobúdať aj vlastnými úkonmi (Průcha, P., 1999, 103). Túto spôsobilosť fyzická osoba nadobúda svojím narodením (v určitých prípadoch touto spôsobilosťou disponuje dokonca aj *nasciturus* – teda počaté dieťa, za splnenia podmienky, že sa narodí živé). Ak fyzická osoba nadobúda práva a povinnosti vlastnými úkonmi, hovoríme o jej **spôsobilosti na právne úkony**. V administratívnoprávnych normách je spôsobilosť na právne úkony diferncovaná (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 71). Napríklad v slovenských podmienkach sa právo získať živnostenské oprávnenie týka fyzických osôb v inom veku, ako ich povinnosť zodpovedať sa za spáchanie nejakého priestupku. Ak však nie je uvedená špeciálna veková hranica na nadobúdanie spôsobilosti na právne úkony, potom je takouto hranicou vek 18 rokov, teda dosiahnutie plnoletosti. Prirodzene, spôsobilosť na právne úkony môže byť aj obmedzená, a to najmä v prípade preukázania duševnej choroby (musí sa nepochybne preukázať, že daná fyzická osoba nie je schopná rozpoznať v plnom rozsahu význam a následky svojho vlastného konania).

Pokiaľ ide o druhú otázku, je zrejmé, že administratívnoprávne vzťahy v SR sa netýkajú vždy iba **občanov**. Na území SR sa totiž zdržiavajú aj osoby, ktoré nemajú slovenské občianstvo (**cudzinci**), a napriek tomu vstupujú do administratívnoprávnych vzťahov. Ako príklad možno uviesť stavebné konanie týkajúce sa rodinného domu, kde stavebníkom je cudzinec, prípadne proces udelenie živnostenského oprávnenia žiadateľovi, ktorý je cudzincom. V tejto súvislosti je však podstatné, že cudzinci môžu podliehať odlišnej administratívnoprávnej úprave (napríklad na cudzincov sa nevzťahuje branná povinnosť voči SR).

Právna subjektivita právnických osôb, ako ďalšej skupiny subjektov administratívnoprávnych vzťahov, sa odvodzuje od ich vzniku a zániku (tie sú zvyčajne spojené s oficiálnou registráciou, respektíve s oficiálnym výmazom z príslušného registra). Zaujímavé je, že na rozdiel od fyzických osôb, u právnických osôb vzniká alebo zaniká spôsobilosť na práva a povinnosti v tom istom momente ako spôsobilosť na právne úkony. Právnické osoby sú vždy zastupované takzvanými štatutárnymi orgánmi, ktoré konajú v mene týchto právnických osôb. Spôsobilosť na právne úkony sa teda vzťahuje na danú právnickú osobu a nie na jej štatutárny orgán, a to aj napriek tomu, že konkrétne právne úkony realizuje práve on. V prípade právnických osôb môže dôjsť k situácii, kedy výkon verejnej správy nesmeruje k nim, ale od nich. Ide o situácie, kedy právnické osoby získajú poverenie orgánu verejnej správy (napríklad prostredníctvom kontrahovania), pričom takúto možnosť musí predpokladať platná legislatíva. Typickým príkladom je poverenie súkromného subjektu (organizácie, ktorá vyhrala výberové konanie) správou mestskej zelene.

Vplyv medzinárodnopolitických integračných snáh na normatívnu dimenziu verejnej správy

Medzinárodnopolitické integračné snahy a ich úspešné zavŕšenie prinieslo so sebou nevyhnutne aj podriaďovanie sa podmienkam, ktoré boli s príslušnými snahami o získanie členstva v rôznych medzinárodnopolitických zoskupeniach spojené. Niektoré medzinárodnopolitické zoskupenia sa pri tom sústreďujú skôr na rôzne odporúčania (napríklad Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj), iné priamo ovplyvňujú aj samotnú legislatívu svojich členských krajín (napríklad Európska únia).

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj sa nesústredí výlučne na právo a normotvorný proces, no napriek tomu prispieva k jeho zlepšovaniu rôznymi analytickými a komparačnými dokumentmi. Ich obsahom sú takmer vždy rôzne odporúčania alebo príklady dobrej praxe. Poznatky tejto organizácie podľa J. Grospiča (2005) potvrdzujú, že efektívna regulatórna politika musí byť prijímaná vládou, ktorá by pre tento účel mala mať vytvorené špecializované koordinačné orgány, a zároveň by sa mala snažiť o zabezpečenie potrebnej odbornej personálnej kapacity.

O podobné ciele sa snaží aj **Európska asociácia pre legislatívu**, ktorá vo svojich materiáloch zdôrazňuje, že pri tvorbe práva je dôležité sledovať predovšetkým jeho kvalitu (kvantita je druhoradá). Zisťovanie kvality prijímaných právnych noriem má podliehať niekoľkým základným pravidlám a odporúčaniam:

- právne normy je potrebné hodnotiť z hľadiska ich nákladov a úžitkov, pretože to môže pomôcť pri rozhodvaní, či daná právna norma je potrebná alebo nie;
- hodnotenie nákladov a úžitkov právnych noriem je vhodné realizovať predbežne (*ex ante*), priebežne i následne (*ex post*);
- pri hodnotení nákladov a úžitkov právnych noriem by mal byť zohľadňovaný čo najširší okruh týchto nákladov a úžitkov (teda napríklad náklady a úžitky z hľadiska obyvateľstva, ekonomiky, administratívneho systému, politického systému a tak ďalej).

Oveľa striktnejším (z hľadiska práva) medzinárodnopolitickým zoskupením je **Európska únia**, ktorá síce na jednej strane svojim členom nezasahuje do právomocí, ktoré jej neboli zverené, no na druhej strane dôsledne sleduje tie sféry normotvorby, ktoré jej boli zverené do výlučnej právomoci alebo do zdieľanej právomoci. V prvom prípade nemôžu členovia Európskej únie prijímať vlastné právne predpisy, ak k tomu neboli priamo splnomocnení samotnou Európskou úniou. V druhom prípade sa uplatňuje pravidlo „obsadených polí“ (*occupied fields*), ktoré vo svojej podstate znamená, že členské štáty môžu v danej oblasti prijímať vlastné právne predpisy iba za splnenia podmienky, že Európska únia príslušnú oblasť ešte legislatívne neupravila (samozrejme, tým nie je narušená právomoc členských krajín Európskej únie vydávať vykonávacie právne predpisy). Takto sa vytvára samostatný súbor právnych predpisov, ktoré obsahujú právne normy implementované v krajinách Európskej únie, a ktoré spoločne vytvárajú takzvané **európske právo**.

Európske správne právo ako správne právo využívané v rámci štruktúr Európskej únie i ako právo administratívnej spolupráce sa v celom rade čŕt prekrýva s predmetom extenzívne vymedzeného medzinárodného správneho práva. Medzinárodné právo, ako systém práva odlišný od práva jednotlivých štátov, je v reštriktívnom poňatí vymedzené ako právo upravujúce konanie suverénnych štá-

tov a v extenzívnom poňatí ako právo upravujúce usporiadané spolužitie v nadštátnom rozmere, teda v spoločenstve štátov, kde sa neuplatňujú všetky vlastnosti štátnej suverenity, či dokonca v celosvetovom ľudskom spoločenstve (o túto koncepciu sa opiera predovšetkým právo ľudských práv) a v priestore globálnej vzájomnej závislosti (o túto koncepciu sa stále viac opiera právo svetového obchodu, právo životného prostredia, informačné právo a niektoré ďalšie segmenty medzinárodného práva). V kontexte vnútroštátneho správneho práva sa tak internacionalizácia správneho práva prejavuje hlavne v troch smeroch:

- používaním pravidiel a princípov, ktoré nemajú vnútroštátny pôvod, ale sú z pohľadu medzinárodného správneho práva ustanoveniami vnútorného práva spoločenstva štátov či spoločenstva štátov a neštátnych organizácií (teda tie, ktoré vznikli na pôde medzinárodných vládnych alebo mimovládnych organizácií);
- riešením kolíznych problémov, ktoré vznikajú z nutnosti koexistencie rôznych právnych poriadkov v spoločnom právnom priestore;
- riešením cezhraničných problémov spolupráce vládnych i mimovládnych subjektov pri výkone verejnej správy (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 106 – 107).

Pravidlá a princípy európskeho práva sú pri tom obsiahnuté predovšetkým v normotvorných zmluvách a vo všeobecných právnych zásadách. Na rozdiel od vnútroštátneho práva nepracuje európske právo s kategóriou zákona, ako primárneho právneho prameňa, a na rozdiel od medzinárodného práva v ňom nemá veľký význam obyčajové právo, ako výraz dlhodobej praxe uznávanej za právo, a to predovšetkým preto, lebo súčasné európske právo je pomerne mladým a naviac i dynamicky sa rozvíjajúcim systémom práva (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 101).

Acquis communautaire síce na jednej strane obsahuje pomerne jasné požiadavky pre tvorbu politiky a výkon verejnej správy, no na strane druhej neponúka explicitne vyjadrené princípy verejnej správy. Ako určitá náhrada tu pôsobia normy európskeho administratívneho priestoru, ktorý je definovaný ako miesto:

- kde dochádza k permanentnému kontaktu medzi zamestnancami verejného sektora v členských krajinách a v Európskej komisii;
- kde sa v rámci Európskej únie rozvíja a implementuje *acquis communautaire* na ekvivalentných štandardoch overiteľnosti;
- kde pôsobí pohotovostný európsky systém správneho súdnictva;
- kde sa základné hodnoty a princípy verejnej správy podieľajú na postupnom približovaní jednotlivých národných systémov verejnej správy. (European Principles of Public Administration, 1999, 14)

Tieto normy európskeho administratívneho priestoru však nie sú súčasťou *acquis communautaire* a tak ich krajiny, ktoré sa snažili (úspešne či neúspešne) vstúpiť do Európskej únie v máji 2004 a následne i v januári 2007, nemuseli striktne dodržiavať. Napriek tomu je im prikladaná značná vážnosť a spomínané krajiny sa s nimi museli vo väčšej či menšej miere zaoberať (European Principles of Public Administration, 1999, 5).

Európsky administratívny priestor[43] vznikol ako idea odvodená z deklarovania vytvorenia spoločného európskeho ekonomického a sociálneho priestoru. Cieľom tejto myšlienky je uľahčenie medzinárodnej spolupráce, a to tak

[43] K tejto problematike je vhodné siahnuť po: C. D'Orta (2003); European Principles ... (1999); D.-C. Iancu a A. Matei (2006); Ľ. Malíková (2006); Preparing Public ... (1998).

pri uplatňovaní relevantných právnych predpisov, ako aj pri aproximácii práva v tej ktorej oblasti. V súčasnosti patrí úprava administratívneho systému do rúk členských krajín Európskej únie, čo vyplýva z toho, že ani Rímske zmluvy, ani Maastrichtská zmluva neobsahujú požiadavku vytvárania spoločného modelu verejnej správy, ktorý by mali členské krajiny zavádzať. Nemožno si však nevšimnúť výhody, ktoré by zavedenie takéhoto spoločného administratívneho priestoru so sebou prinieslo.

Európske princípy verejnej správy sú dokumentom, ktorý sa snažil, respektíve stále snaží definovať požadovanú úroveň verejnej správy, ktorú by mali kandidátske krajiny dosiahnuť s cieľom zabezpečiť kompatibilitu systémov verejnej správy v rámci celej Európskej únie a vytvoriť spomínaný európsky administratívny priestor.

Vo všeobecnosti možno rozlíšiť štyri základné skupiny princípov vytvorených európskym správnym právom:

- dôveryhodnosť (overiteľnosť) a predvídateľnosť;
- otvorenosť a transparentnosť;
- zodpovednosť;
- efektívnosť a účinnosť (European Principles of Public Administration, 1999, 8).

Tieto princípy neboli a stále nie sú iba nejakými jednoduchými ideami založenými na dobrej vôli. Naopak sú, respektíve musia byť hlboko vsadené do inštitucionálnych a administratívnych procedúr a to na všetkých úrovniach verejnej správy, čo znamená, že aktéri pôsobiaci vo verejnej sfére sú povinní rešpektovať ich a podriadiť im svoje konanie. Iba tak sa dosiahne cieľ, ktorý kladie Európska komisia pred krajiny, ktoré vstúpili do jej radov v máji 2004 a januári 2007 – a to, v budúcom období dosiahnuť aspoň priemernú úroveň verejnej správy vo vzťahu ku krajinám, ktoré sú členmi Európskej únie dlhší čas (nestačí teda dosiahnuť iba úroveň „najhoršieho“ člena Európskej únie) (European Principles of Public Administration, 1999, 15).

Začiatkom decembra 2000 bola navyše proklamovaná *Európska charta základných práv Európskej únie*, ktorá v článku 41 zakotvuje takzvané **právo na dobrú správu**. Toto právo:

- oprávňuje každú osobu na to, aby jej záležitosti boli vybavené inštitúciami či orgánmi Európskej únie nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote;
- zahŕňa právo na vypočutie pred tým, než je prijaté správne opatrenie s prípadnými nepriaznivými dôsledkami;
- oprávňuje každú osobu na to, aby Európska únia napravila v súlade so všeobecnými právnymi zásadami, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty, všetky škody spôsobené jej inštitúciami alebo úradníkmi pri výkone ich úradných povinností;
- oprávňuje každú osobu na to, aby sa mohla v akomkoľvek úradnom jazyku obrátiť na orgány Európskej únie, pričom odpoveď jej musí byť doručená v rovnakom jazyku (Grospič, J., 2008, 430).

K tomuto právu, ako ďalej uvádza J. Grospič (2008), bol európskym ombudsmanom vypracovaný aj *Kódex pre dobrú správnu prax*, ktorý bol schválený na pôde Európskeho parlamentu začiatkom januára 2001. Jeho záväznosť sa pri tom vzťahuje na všetkých úradníkov, respektíve zamestnancov pôsobiacich v jednotlivých systémoch verejnej správy všetkých členských krajín Európskej únie.

Použitá literatúra

BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. (1997): *Teorie práva.* Praha: CODEX Bohemia.

ČEBIŠOVÁ, T. (2005): *Právo na dobré zákony (?).* In: Čermáková, J. – Vostrá, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 84 – 95.

ČEPLÍKOVÁ, M. (2000): *Právo ako súčasť sociálnej reality.* In: Acta Iuridica Cassoviensia, roč. 23, s. 304 – 316.

ČEPLÍKOVÁ, M. (2003): *Základy sociológie pre právnikov.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

D'ORTA, C. (2003): *What Future for the European Administrative Space? Working Paper No. 2003/W/5.* Maastricht: European Institut of Public Administration.

ELLICKSON, R. C. (2001): *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy.* In: Hechter, M. – Opp, K.-D. (eds.): Social Norms. New York: Russell Sage Foundation, s. 35 – 75.

European Principles of Public Public Administration. SIGMA Papers No. 27. (1999) Paris: OECD.

FINE, G. A. (2001): *Enacting Norms: Mushrooming and the Culture of Expectations and Explanations.* In: Hechter, M. – Opp, K.-D. (eds.): Social Norms. New York: Russell Sage Foundation, s. 139 – 164.

GAŠPAR, M. (1998): *Správne právo: teória a prax.* Pezinok: Vydavateľstvo FORMÁT.

GÉCIOVÁ, M. (2002): *Základy a teória verejnej správy.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

GLUCHMAN, V. (2005): *Človek a morálka.* Prešov: LIM.

GROSPIČ, J. (2005): *Podněty OECD a Evropské asociace pro legislativu ke zkvalitnění právní regulace.* In: Čermáková, J. – Vostrá, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 145 – 160.

HAUGHTON, T. – MALOVÁ, D. (2002): *Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe.* In: West European Politics, roč. 24, č. 2, s. 101 – 120.

HECHTER, M. – OPP, K.-D. (2001): *What Have We Learned about the Emergence of Social Norms?* In: Hechter, M. – Opp, K.-D. (eds.): Social Norms. New York: Russell Sage Foundation, s. 394 – 415.

HENDRYCH, D. A KOLEKTÍV (1998): *Správní právo. Obecní část.* Praha: C. H. Beck.

HORNE, C. (2001): *Sociological Perspectives on the Emergence of Social Norms.* In: Hechter, M. – Opp, K.-D. (eds.): Social Norms. New York: Russell Sage Foundation, s. 3 – 34.

HREHOVÁ, H. (2005): *Etika – sociálne vzťahy – spoločnosť.* Bratislava: Veda a Trnavská univerzita.

IANCU, D.-C. – MATEI, A. (2006): *Administraţia europeana in lumina guvernarii neomanageriale (European Administration in the Light of Neo-Managerial Governance).* In: Matej, L. (ed.): International Conference on European Administration: Contemporary Concepts and Approaches. Proceedings. Bucharest: Economica Publishing House, s. 123 – 132.

JUSKOVÁ, Z. – MITAĽOVÁ, J. – ORBÁNOVÁ, I. (2006): *Celoživotné vzdelávanie zamestnancov samospráv v Košickom samosprávnom kraji – projekt ESF.* In: Lovaš, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov. Košice : Univerzita P. J. Šafárika, s. 63 – 67.

KLIMOVSKÝ, D. (2008): *Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic.* In: Working Papers of the Centre for Small State Studies, No. 1.

KLIMOVSKÝ, D. – MITAĽOVÁ, J. – ORBÁNOVÁ, I. – RUČINSKÁ, S. – VÝROSTOVÁ, E. (2007): *Celoživotné vzdelávanie pracovníkov samosprávy v Košickom samosprávnom kraji (výsledky výskumu).* In: Štangová, N. – Výrostová, E. (eds.): Ekonomika a riadenie verejnej správy – výzvy pre ďalší rozvoj. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 72 – 77.

KUKLIŠ, P. (2005): *Niektoré problémy právnej normotvorby v Slovenskej republike.* In: Čermáková, J. – Vostrá, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 34 – 49.

LÁŠTIC, E. (2007): *Legislative and Executive Power after EU Accession in Slovakia: Two years evaluated.* In: Coombes, D. – Vass, L. (eds.): Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability. Bratislava: NISPAcee, s. 67 – 78.

MALÍKOVÁ, Ľ. (2006): *Nový európsky administratívny priestor – nové výzvy pre vládu.* In: Malíková, Ľ. – Sičáková-Beblavá, E. – Staroňová, K. (eds.): Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore. Bratislava: Ústav verejnej politiky Univerzity Komenského & Transparency International Slovensko, s. 8 – 12.

NEUBAUER, Z. (2006): *Státověda a teorie politiky.* Praha: Sociologické nakladatelství.

OTTOVÁ, E. – VACULÍKOVÁ, N. (2000): *Úvod do štúdie práva.* Bratislava: Univerzita Komenského.

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck.

Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers No. 23. (1998) Paris: OECD.

PRUSÁK, J. (1980): *Právo v spoločnosti.* Bratislava: Obzor.

PRŮCHA, P. (1999): *Správní právo. Obecná část.* Brno: Masarykova univerzita.

PŘIBÁŇ, J. (1997): *Suverenita, právo a legitimita v kontextu moderní filosofie a sociologie práva.* Praha: Karolinum.

PŘIBÁŇ, J. (2001): *Sociologie práva.* Praha: Sociologické nakladatelství.

SKULOVÁ, S. A KOLEKTÍV (1998): *Základy správní vědy.* Brno: Masarykova univerzita.

SURMÁNEK, Š. (2008): *Všeobecne o politike a moci.* Košice: Elfa.

ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.

TEJ, J. (2002): *Región a správa.* Prešov: Prešovská univerzita.

WIPFLER, J. (1979): *Leitfaden der Verwaltungslehre.* Berlin: Duncker & Humblot.

VII. kapitola

Manažérska dimenzia verejnej správy

V posledných rokoch sme boli svedkami rozsiahlej diskusie, ktorá bola venovaná problematike štýlov postupu organizačných jednotiek pôsobiacich v jednotlivých štrukturálnych subsystémoch verejnej správy. Tomuto postupu boli postupne priznávané rôzne pomenovania – išlo predovšetkým o pojmy ako spravovanie, vládnutie, vedenie či riadenie. Cieľom tejto kapitoly je však nielen vysvetlenie uvedených pojmov, ale aj naznačenie súvislostí týkajúcich sa uplatňovania manažérskych prístupov v rámci verejnej sféry.

Hneď v úvode je pri tom potrebné zdôrazniť, že pojmy manažment a administratíva sa od seba odlišujú, a aj keď si ich laická verejnosť pomerne často zamieňa, odborná verejnosť je takmer úplne jednotná v tom, že ide o dva obsahovo rozdielne pojmy. To je v konečnom dôsledku jeden z hlavných dôvodov, prečo možno osobitne hovoriť o manažérskej dimenzii verejnej správy. Ak by to boli synonymné termíny, ich vzájomný vzťah by mal tautologickú povahu, a tak by bolo nezmyselné zaoberať sa ním.

Pokiaľ ide o štuktúru tejto kapitoly, táto rešpektuje prvky manažérskych funkcií vymedzené ***Lutherom Gulickom*** a ***Lyndallom Urwickom***. V jej úvode sa nachádzajú poznámky o sémantickom vzťahu manažmentu a administratívy, ako aj o dôležitých manažérskych koncepciách, ktoré sa uplatňovali alebo uplatňujú v rámci systému verejnej správy, čím sa plynule vytvára úvod aj pre jednotlivé prvky manažérskych funkcií tak, ako ich uvádza spomínaná autorská dvojica: *planning* (plánovanie); *organization* (organizovanie); *directing* (riadenie); *staffing* (zamestnávanie); *co-ordination* (koordinovanie); *reporting* (hodnotenie a informovanie); *budgeting* (rozpočtovanie). Tieto sú rozoberané v ďalších samostatných častiach (okrem organizovania, ktoré je súčasťou samostatnej kapitoly).

Sémantický rozdiel medzi manažmentom a administratívou

Aj napriek tomu, že odborníci takmer jednotne tvrdia, že v prípade manažmentu a administratívy ide o dve rozdielne kvality, v prípade diferenciačných znakov, ktoré ich odlišujú, už tak jednotní nie sú.

Oba tieto výrazy sú latinského pôvodu. ***Ministrare*** pôvodne znamenalo povinnosť slúžiť, respektíve povinnosť spravovať určité, vopred stanovené záležitosti. Naproti tomu, doslovný preklad výrazu ***manus*** znamenal kontrolu vlastnými rukami, teda v prenesenom význame riadenie chodu niečoho.

Ako uvádza E. Macková (2002), Oxfordský slovník definuje **administratívu** ako akt spravovania, teda dozoru nad výkonom určitých záležitostí. **Manažment** je v tom istom slovníku definovaný ako riadenie, dirigovanie a kontrolovanie priebehu určitých záležitostí vlastnou aktivitou. Z takéhoto vymedzenia by sme mohli uvažovať o administratíve ako o poverení iného subjektu starať sa o tie záležitosti, ktoré patria subjektu, ktorý uskutočnil poverenie. Naproti tomu, manažment je takou aktivitou, pri ktorej vlastné záležitosti, respektíve starostlivosť o tieto vlastné záležitosti,

príslušný subjekt nepresúva na iný subjekt, ale sám sa ujíma ich riadenia a následnej kontroly. I keď ide o značne zjednudušujúci pohľad na sémantický rozdiel medzi manažmentom a správou, predsa stačí na to, aby sme dokázali vysvetliť, prečo je vo verejnej správe nevyhnutná externá kontrola. Ak si totiž nejaký súkromný podnik riadi vlastné záležitosti samostatne, zároveň zabezpečuje aj kontrolu výkonu jednotlivých krokov, ktoré realizuje v rámci tohto riadenia. Vo verejnej správe ale dochádza pomerne často k tomu, že správcom je iný subjekt než ten, komu príslušná záležitosť originálne patrí (napríklad štát poveruje rôzne orgány štátnej správy i samosprávy, aby spravovali jeho majetok) a tak je iba logické, že tento subjekt následne vykonáva vo vlastnom záujme kontrolu.

V súčasnosti podľa E. Mackovej (2002) platí, že verejní zamestnanci sa čoraz viac považujú za manažérov než za správcov (úradníkov, respektíve administrátorov). Ich funkcie sú definované ako organizovanie dosiahnutia tých cieľov, ktoré si vyžadujú plnú zodpovednosť za výsledky, a nie iba ako jednoduché dodržiavanie pravidiel a rozhodnutí iných subjektov. I preto odporúča využívať pojem verejný manažment namiesto pojmu verejná správa, pretože práve verejný manažment vystihuje súčasné postavenie verejných zamestnancov oveľa výstižnejšie. Ako ďalej konštatuje, kým správa predstavuje iba službu a prijímanie či rešpektovanie inštrukcií od iného subjektu, manažment predstavuje snahu o dosahovanie vopred stanovených cieľov i osobnú zodpovednosť príslušných zamestnancov za dosahovanie týchto cieľov.

Aktuálne manažérske koncepcie uplatňované v systéme verejnej správy

Koncepciu **tradičnej verejnej správy** (*traditional public administration*) popisuje J. Maesschalck (2005) odvolávajúc sa na práce iných autorov ako obdobu „starej“ verejnej správy, respektíve „ortodoxný“ model verejnej správy. V praxi dominovala v období po druhej svetovej vojne, teda v čase, keď sa najvýznamnejší ekonómovia prikláňali k idee ***Johna Keynesa*** o silnom štáte. Ako priznáva, táto koncepcia zahŕňa celý rad rôznorodých ideí a tak môže byť snaha o zhrnutie tejto koncepcie do niekoľkých základných charakteristík považovaná za značne simplifikujúcu. Napriek tomu však zdôrazňuje, že existujú aspoň štyri základné črty, ktoré túto koncepciu odlišujú od iných:

- verejná správa by mala byť politicky neutrálna – ide teda o odvolanie sa na myšlienky ***Woodrowa Wilsona*** obsahujúce administratívno-politickú dichotómiu;
- z organizačného hľadiska by verejná správa mala mať podobu centralizovanej formálnej organizácie a z funkčného hľadiska by malo ísť o prísne byrokratickú organizáciu – táto črta zodpovedá myšlienkam ***Maxa Webera*** o koncepcii racionálnej byrokracie;
- politika vlády by mala byť implementovaná verejnou správou, pričom dôležité je to, aby sa v rámci tejto implementácie používala *top-down* metóda (teda metóda zhora-nadol) – ide vlastne o čo najväčšiu mieru obmedzenia voľnosti rozhodovania na nižších úrovniach;
- funkcionári, respektíve úradníci by mali byť striktne obmedzení procedurálnymi pravidlami – táto vlastnosť tradičnej verejnej správy súvisí s jednodu-

chým pridržiavaním sa pravidiel a rozhodnutí, ktoré sa k daným úradníkom dostávajú „zhora“.

Z uvedeného podľa J. Maesschalcka (2005) vyplýva, že individuálna voľba úradníka je limitovaná na dve alternatívy. Na jednej strane môžu rešpektovať platné pravidlá (takéto konanie možno označiť ako etické), na strane druhej môžu tieto platné pravidlá porušiť – úmyselne alebo vďaka nedbanlivosti (takýto druh konania možno definovať ako neetické konanie). Intraadministratívny etický rozmer tejto koncepcie sa teda viaže výlučne na skutočnosť, či zamestnanci pôsobiaci vo verejnej správe rešpektujú pravidlá alebo nie.

Počas 70. a 80. rokov 20. storočia sa **verejný manažment** (*public management*) stal dominantným prístupom tvorby politiky v mnohých krajinách (spomenúť možno napríklad Austráliu, Nový Zéland či Švédsko). V tom istom čase priznala Komisia a sekretariát pre verejný manažment, ktorá bola zriadená pri Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, verejnému manažmentu status konvenčného prístupu k tvorbe politiky (Barzelay, M., 2001, 2).

Približne v druhej polovici 80. rokov 20. storočia sa začali v odbornej verejnosti čoraz častejšie a výraznejšie presadzovať tendencie nazerania na správu, respektíve vládnutie, ako na obdobu podnikania. Tieto tendencie si veľmi rýchlo získali značný ohlas a tak sa začalo hovoriť o existencii samostatného smeru v rámci verejného manažmentu, ktorý bol nazvaný ako **nový verejný manažment** (*new public management*). Výraz nový verejný manažment vyjadruje myšlienku, že celkový súhrn politických rozhodnutí sa počas predchádzajúcich dvadsiatich rokov výrazne odklonil od dovtedy akceptovaného vládnutia (manažmentu „štátneho sektora“) (Barzelay, M., 2001, 2). Dôvodom bola nespokojnosť s dosiahnutými výsledkami a snaha o zavedenie viacerých ekonomických kritérií do koncepcie spravovania, respektíve riadenia verejného sektora. Samozrejme, nový verejný manažment nie je len rovnorodým súhrnom prístupov niekoľkých autorov. Naopak, ide skôr o systém viacerých teoretických východísk, ktorých spájajúcim prvkom je práve tá skutočnosť, že aj subjekt pôsobiaci vo verejnej správe môže a má sledovať rovnaké, či aspoň obdobné kritériá, ako subjekt pôsobiaci v súkromnej sfére a snažiaci sa o dosahovanie zisku.

Obsahom paradigmy nového verejného manažmentu je podľa P. Keraudrena a H. van Mierla (1997) teória zdôrazňujúca:

- presun od politiky k riadeniu;
- presun od striktnej hierarchizácie administratívy k vytváraniu relatívne autonómnych skupín rôznorodých agentúr, ktoré budú vykonávať administratívu v presne vymedzenej oblasti;
- presun od výlučného plánovania na najvyšších úrovniach k oddeľovaniu centrálnych strategických aktivít a operatívnych či flexibilných činností;
- presun od administratívy lipnúcej na procesnej správnosti k administratíve sledujúcej plánované výsledky;
- presun od jednotného (unifikovaného) a kolektívneho poskytovania verejných služieb k flexibilnému a individualizovanému poskytovaniu týchto služieb;
- presun od orientácia na využitie všetkých alokovaných zdrojov k orientácii na znižovanie výdavkov, respektíve k orientácii na zvyšovanie ich efektívnosti;
- presun od pasívneho vzťahu k majetku (majetok ako vlastníctvo) k aktívnemu vzťahu k majetku (majetok ako zdroj, ktorý je potrebné riadiť).

Základné prvky a zásady nového verejného manažmentu možno nájsť napríklad aj u C. D. Fostera a F. J. Plowdena (1996), ktorí konštatujú, že tu možno zaradiť nasledujúce zásady:

- prvoradý je zákazník;
- deregulácia sa musí uplatniť všade tam, kde je to možné;
- v súvislosti s dereguláciou je potrebné v čo najväčšej miere zaviesť konkurenciu aj vo verejnom sektore;
- ak sa vyskytne situácia vyžadujúca si subvenciu alebo iný podobný zásah zo strany akejkoľvek politicko-administratívnej autority, potom táto musí postupovať priamo a čo najtransparentnejšie;
- pri oceňovaní verejne poskytovaných služieb by mali byť do úvahy brané viac trhové podmienky, čo by sa malo odraziť aj pri stanovení daňových sadzieb;
- nákup verejných služieb môže byť oddelený od ich poskytovania;
- ponuka by mala byť decentralizovaná;
- za poskytovanie verejných služieb (teda za ich rozsah i obsah) by mali byť v prvom rade zodpovedné príslušné politické komunity a preto by mali mať k dispozícii príslušné nástroje;
- ciele by mali byť stanovené voľnejšie;
- prevencia je vždy vhodnejšia a lacnejšia, než náprava problémov, ktoré sa už objavili;
- kontrole by mali podliehať vo väčšej miere výstupy než vstupy.

Ch. H. Hood (1994) v súvislosti s koncepciou nového verejného manažmentu predstavuje niekoľko charakteristík takzvanej **progresívnej verejnej správy** (*progressive public administration*), ktorú spája s vládnou zodpovednosťou. Podľa neho platí, že zodpovedná je iba tá vláda, ktorá:

- je zložená zo zástupcov politických strán – je teda straníckou vládou;
- sa zodpovedá za formuláciu a implementáciu politiky parlamentu, alebo inému zastupiteľskému zákonodarnému orgánu;
- zabezpečí, aby kariérni verejní zamestnanci boli nezávislí od straníckych štruktúr;
- sa snaží o dosiahnutie dostatočnej vedomostnej i skúsenostnej kapacity kariérnych verejných zamestnancov;
- vyzdvihuje podriadenosť kariérnych verejných zamestnancov politickej časti administratívneho aparátu;
- je usporiadaná hierarchicky;
- zaručí, že jej jednotlivé organizačné jednotky dodržiavajú aspoň minimálnu mieru definovaných štandardov.

S novým verejným manažmentom a jeho implementáciou spája P. Aucoin (1995) aj ideu **dobrého spravovania** (respektíve **vládnutia**) (*good governance*), ktorú neskôr rozvinuli T. Gaebler a D. Osborne (1993). Nadväzuje pri tom na prácu Ch. H. Hooda (1994). Ako konštatuje, spôsob vládnutia (niekedy sa uvádza aj pojem spravovanie) môže byť považovaný za dobrý v prípade, ak je vláda politicky zodpovedná a ak je schopná formulovať a implementovať podstatnú časť politiky, ktorú deklarovala ako svoju prioritnú politiku. Za nevyhnutný predpoklad naplnenia oboch týchto podmienok považuje oddelenie výkonnej zložky administratívneho aparátu od jeho politickej – teda rozhodovacej zložky, čím sa *de facto* argumentačne približuje k wilsonovskému prístupu oddelenia administratívy od politiky, no na rozdiel od tohto prístupu zdôrazňuje, že výkonná zložka pozostávajúca z kariérnych zamestnancov musí byť podriadená politickej zložke administratívneho aparátu.

Jedným dychom však uznáva, že na tomto mieste vstupujú na scénu aj druhotné podmienky úspešnej implementácie prvkov nového verejného manažmentu do praxe. Vo svojej argumentácii si vypomáha teóriou principála a agenta, v rámci ktorej pod principálom chápe subjekt politickej zložky administratívneho aparátu (napríklad ministra menovaného do funkcie nejakou politickou stranou) a pod agentom výkonnú zložku toho istého aparátu (napríklad kariérnych zamestnancov daného ministerstva).

Koncepcia **novej verejnej služby** (*new public service*) je v prácach autorskej dvojice R. B. Denhardt a J. V. Denhardt (2000) považovaná za tretiu možnosť, odlišnú od nového verejného manažmentu i tradičnej verejnej správy. Ako zdôrazňujú, cieľom verejných zamestnancov nemá byť snaha o kontrolu alebo riadenie spoločnosti, ale pomoc občanom pri artikulácii a dosahovaní ich záujmov. Pri implementácii novej verejnej služby do praxe je potrebné zohľadňovať sedem základných zásad:

- viac slúžiť, menej riadiť;
- verejný záujem je cieľom, nie produktom činnosti štátnych alebo verejných zamestnancov;
- myslieť strategicky, správať sa demokraticky;
- slúžiť občanom, nie zákazníkom;
- zodpovednosť nie je jednoduchá a verejní i štátni zamestnanci musia pri výkone svojich povinností zohľadňovať právo, hodnoty príslušnej politickej komunity, politické normy, profesionálne štandardy i záujmy občanov;
- vážiť si ľudí, nielen ich výkonnosť;
- vážiť si občianstvo a štátnu službu viac než podnikanie.

V poslednom čase sa však možno stretnúť aj s ďalšími obdobami vymedzenia vzťahu medzi správou a manažmentom vo verejnej sfére. Na tomto mieste vyniká hlavne koncepcia verejného vládnutia a koncepcia manažmentu komplexnej kvality.

Pokiaľ ide o koncepciu dobrého spravovania (vládnutia) (*good governance*)[44], D. Osborne a T. Gaebler (1993) vo svojej práci *Podnikavá vláda: ako podnikateľský duch transformuje verejný sektor* (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*) upozorňujú na niekoľko javov, ktoré by mohli a mali viesť k zlepšeniu poskytovaných služieb v rámci systému verejnej správy a to z hľadiska ich príjemcu i poskytovateľa:

- podpora konkurencie medzi poskytovateľmi služieb;
- kontrolu byrokracie vykonáva verejnosť, nie samotná byrokracia;
- výkon je potrebné hodnotiť výsledkami, nie vstupmi;
- sledovanie a riadenie sa cieľmi i pravidlami;
- občania ako klienti, ktorí majú v službách právo voľby;
- preferovanie predchádzania problémov, pred ich *ex post* riešením;
- dôležitejšie je získanie finančných prostriedkov, než ich vynaloženie;
- autorita musí obsahovať manažérske jednotky;
- preferovanie trhového pred byrokratickým mechanizmom;
- nielen poskytovanie verejných služieb, ale i koordinácia aktivít všetkých potenciálnych partnerov s cieľom dosiahnuť čo najlepšie výsledky.

[44] Niekedy sa táto koncepcie zvykne označovať aj ako verejné spravovanie, respektíve vládnutie (*public governance*).

Táto koncepcia výrazne ovplyvnila aj prístupy vychádzajúce z koncepcie nového verejného manažmentu, vďaka čomu možno od polovice 90. rokov 20. storočia zaznamenať prelínanie oboch koncepcií.

Jadrom koncepcie **manažmentu komplexnej kvality** (*total quality management*) je podľa J. S. Oaklanda a L. J. Portera (1994) vzťah zákazník – dodávateľ. Medzi „jemné“ prvky tohto vzťahu sa zaraďuje komunikácia, kultúra a vzájomná dôvera, pričom práve tieto výstupy poskytujú celkový základ pre model *total quality* manažmentu. Samozrejme, existencia takéhoto manažmentu je sprevádzaná aj „tvrdými“ prvkami, medzi ktoré možno zaradiť systémové charakteristiky, nástroje či personálne obsadenie. S riadením orientovaným na kvalitu, podobne ako s akýmkoľvek iným riadením, sú spojené náklady. Náklady, ktoré berie do úvahy táto koncepcia, možno klasifikovať pomocou „P-A-F“ modelu (*prevention – appraisal – failure*, teda predchádzanie – posudzovanie – zlyhanie). Tento model zdôrazňuje, že v rámci manažmentu je potrebné brať do úvahy náklady súvisiace s predchádzaním problémov, náklady spojené s posudzovaním či ohodnocovaním vstupov a výstupov a náklady súvisiace so zlyhaniami (tieto zlyhania pri tom môžu mať tak interný, ako aj externý charakter).

Ak má byť vedenie efektívne, členovia top manažmentu každej organizácie musia sledovať napĺňanie nasledujúcich cieľov:

- každá úloha musí mať jasne stanovené ciele;
- strategické i podporné plány musia byť stanovené jasne a efektívne;
- každý proces v organizácií musí byť plánovaný tak, aby boli identifikované faktory, ktoré môžu ovplyvniť jeho úspešnosť či neúspešnosť, a aby bolo zrejmé, aké nástroje prevencie môže organizácia zvoliť voči týmto faktorom;
- riadiaca štruktúra každého procesu musí mať zodpovedajúce a dostatočné usporiadanie;
- identifikácia zamestnancov s cieľmi organizácie musí byť posilňovaná zvyšovaním miery ich účasti na rozhodovacích procesoch;
- každý dôležitý proces musí byť realizovaný vo forme cyklu „PDCA“ (*plan – do – check – act*), teda plánovať – realizovať – kontrolovať – konať, respektíve reagovať (Oakland, J. S. – Porter, L. J., 1994, X).

Všetko, čo sa realizuje ľuďmi v organizáciách, môžeme označiť ako súhrn procesov, ktorými sa transformuje určitý objem vstupov do želaných výstupov. V každej organizácii existuje niekoľko kľúčových či kritických procesov, ktoré musia byť zabezpečené na obzvlášť vysokej úrovni, ak majú byť príslušné úlohy alebo ciele dosiahnuté. Platí pri tom, že takéto procesy by mali byť riadené skôr v podobe stratégie prevencie, než v podobe stratégie *ex post* zásahov (Oakland, J. S. – Porter, L. J., 1994, IX). Celá koncepcia manažmentu komplexnej kvality vychádza z predstavy, že strategické plánovanie orientované na preventívne zásahy je primárnym a fundamentálnym predpokladom dosahovania kvality nielen čo sa týka samotných produktov, ale aj všetkých procesov, ktoré sú s ich produkciou spojené.

E. Macková (2002) predstavuje odlišný prehľad modelov verejného manažmentu (respektíve prístupov k verejnému manažmentu), pričom prvým z nich je **prístup stotožňujúci verejný manažment s verejnou správou**. Podľa neho by mala verejná správa ako vedecká disciplína poskytnúť komplexný pohľad na princípy a zásady manažmentu, ktorými by sa pri realizácii svojich aktivít mali riadiť všetky verejné inštitúcie. Tento model je podľa viacerých autorov možné uplatňovať iba v situáciách, kým vláda neprerastie svojou veľkosťou určitý rozsah. Jeho fundamentálnym predpokladom je totiž stabilné a mále štruktúrované prostredie, v rámci kto-

rého pôsobí obmedzený okruh aktérov pravidelne využívajúcich zhodné súbory nástrojov. **Prístup prirovnávajúci verejný manažment k verejným financiám** stojí na predpoklade, že základnou úlohou verejného manažmentu je vhodná a zmysluplná alokácia verejných zdrojov. Kým teda prvý model hovorí skôr o zavádzaní racionality do rozhodovania vo verejnom manažmente (v zmysle myšlienok ***Maxa Webera***), tento druhý model sa zameriava skôr na veľkosť verejného sektora. Verejný manažment sa v tejto súvislosti zaoberá hľadaním odpovedí na otázky, ktoré súvisia s produkciou verejných statkov a s prerozdeľovaním alokovaných zdrojov. **Plánovací prístup k verejnému manažmentu** predpokladá, že akýkoľvek výsledok je v prvom rade podmienený vhodným plánovaním. Toto plánovanie by pri tom malo byť v rukách odborníkov, respektíve špecialistov, pre ktorých nejde o „stavbu na zelenej lúke“. **Prístup k verejnému manažmentu ako kvázi súkromnému manažmentu** sa presadil v súvislosti s rastom neefektívnosti verejného sektora a s tlakom občanov na hospodárnejšie i efektívnejšie nakladanie s alokovanými zdrojmi. Tento model popiera primát koncepcie sociálneho štátu a vyzdvihuje možnosti uplatnenia niektorých trhových princípov i mechanizmov v rámci verejného sektora a jeho riadiacich štruktúr. Ešte striktnejší je v tomto smere **prístup prirovnávajúci verejný manažment k privatizácii**. Podľa neho je potrebné docieliť, aby v rukách verejnoprávnych subjektov (a teda i štátu) zostal iba nevyhnutný objem zdrojov a aby tieto zabezpečovali iba alokáciu takých statkov, o ktoré nemá súkromný sektor záujem. Opakom tohto modelu je **prístup prirovnávajúci verejný manažment k hodnoteniu**, ktorý má svoj základ v myšlienke, že prípustnú mieru konkurencie možno do verejného sektora implementovať aj bez toho, aby prešiel do rúk súkromnoprávnych subjektov prostredníctvom privatizácie. Tento model je akýmsi návratom k plánovaciemu modelu verejného manažmentu, no na rozdiel od neho nevyzdvihuje proces plánovania, ale proces hodnotenia. Je však viac než zrejmé, že plánovanie bez predchádzajúceho hodnotenia nemá veľký zmysel a tak ide vlastne o komplementárne modely. Posledným z modelov verejného manažmentu je **prístup k verejnému manažmentu ako sklamaniu**. Niektorí autori, napríklad J.-E. Lane (1993), vyzdvihujú skutočnosť, že pri súčasnej komplexite spoločenského, politického, ekonomického i administratívneho systému nie je možné, aby niekto dokázal zabezpečiť racionálne rozhodovanie a preto dosiahnuté úspechy, respektíve pozitívne výsledky možno pripísať skôr šťastiu než využitým prognózam.

Všetky tieto koncepcie našli svoj viac či menej výrazný ohlas aj v praxi. Napríklad najlepšie výsledky pri zavádzaní prvkov nového verejného manažmentu boli dosiahnuté v krajinách ako Nový Zéland, Švédsko či Veľká Británia. Naproti tomu, možno identifikovať aj krajiny, v ktorých pri zavádzaní týchto prvkov neboli dosiahnuté také výrazne pozitívne výsledky (post-socialistické krajiny, respektíve krajiny bývalého „socialistického tábora“). I to je dôkaz skutočnosti, že každá z prezentovaných koncepcií má svoje klady aj zápory, no tieto sa prejavujú v rôznych spoločenských, politických i ekonomických podmienkach diferencovane a tak nie je možné ani o jednej z týchto koncepcií hovoriť ako o univerzálne najlepšej, respektíve najvhodnejšej.

Plánovanie ako manažérska funkcia

Ako z uvedeného vyplýva, koncepcia verejného manažmentu nie je z hľadiska svojej existencie veľmi stará, no napriek tomu už absolvovala niekoľko

fáz kritiky, ktorá bola zameraná na jej rôzne aspekty. V dnešnej dobe sa v súvislosti s verejným manažmentom najčastejšie hovorí o takzvanom strategickom verejnom manažmente, ktorý by mal odrážať snahu o udržateľný rozvoj fungovania celého administratívno-politického systému, a ktorý zároveň vyjadruje potrebu plánovania.

Strategický verejný manažment sa zaoberá nielen základnými otázkami fungovania rôznych verejnoprávnych orgánov, ale jeho cieľom je tiež zabezpečiť implementáciu strategických rozhodnutí do praxe. Vyžaduje znalosť poznatkov mnohých vedeckých disciplín a tiež praktické skúsenosti a orientáciu v sociálnych, politických a ekonomických otázkach (Nemec, J. – Wright, G., 2003, 81). Strategické rozhodnutia sú obyčajne značne komplexné, čo odlišuje strategický manažment of iných rozmerov manažmentu. Komplexnosť strategického rozhodovania je daná minimálne troma faktormi (Johnson, G. In: Nemec, J. – Wright, G., 2003, 82): každé strategické plánovanie sa týka dlhšieho časového horizontu a tak je preň typická relatívne vysoká miera neistoty; záujmy a priority sa môžu v priebehu plynutia času meniť, čo má vplyv na napĺňanie strategických plánov; všetky dôležité rozhodnutia môžu mať veľký vplyv na celkovú podobu administratívneho či administratívno-politického systému a často neexistujú žiadne skúsenosti alebo overené praktické príklady ich implementácie.

Kvôli konkretizácii strategického plánovania pre potreby akejkoľvek politickej komunity (teda obce, regiónu či štátu ako celku) možno využiť poznatky, ktoré zhrnuli J. Nemec a G. Wright (2002):

- **silné a stabilné vedenie** – na čele každej politickej komunity musia stáť také osoby, ktoré sú nielen politicky rešpektované, ale ktoré zároveň disponujú dostatočnou kapacitou;
- **alokácia potrebných zdrojov** – každá politická komunita musí byť pripravená alokovať dostatočný objem zdrojov (v dostatočnej štruktúre), ktoré umožnia plánovať v strategickom horizonte;
- **zapájanie kľúčových aktérov** – strategické plánovanie sa týka mnohých aktérov a tak je nevyhnutné, aby doň boli zapojení všetci kľúčoví aktéri (ostatní aktéri by mali byť zapojení aspoň potenciálne, pričom ak prejavia snahu zapojiť sa do takéhoto plánovania, ich právo by im nemalo byť odoprené);
- **vyhľadávanie vhodných „vodcov-manažérov“** – každá aktivita určená strategickým plánom by mala mať vlastného garanta, ktorý je schopný zaručiť jej realizáciu v súlade s uvedeným plánom;
- **využívanie externých konzultantov-odborníkov** – predovšetkým menšie politické komunity (napríklad obce) často nedisponujú dostatočným počtom, respektíve dostatočnou štruktúrou odborníkov a v takom prípade je vhodné, aby sa obrátili na externých konzultantov-odborníkov, ktorí majú požadovanú kapacitu;
- **kreatívny pracovný proces** – inovatívne metódy práce môžu so sebou priniesť nielen zlepšenie výsledkov práce, ale môžu vyvolať aj zvýšenú motiváciu zapojených aktérov;
- **vizualizácia zmien** – vizualizácia, teda vytváranie grafických alebo modelových prezentácií (za predpokladu, že je takáto možnosť realizovateľná) často umožňuje lepšie vysvetlenie i pochopenie pripravovaných zmien;
- **dôraz na participáciu občanov** – občianska participácia (aj keď iba potenciálna) má za následok legitimizáciu príslušných rozhodnutí, pretože je sprevádzaná konsenzuálnym rozhodovaním, a tiež zvýšenú mieru akceptá-

cie týchto rozhodnutí či identifikácie sa členov danej politickej komunity s týmito rozhodnutiami;

- **flexibilita strategického plánu** – strategický plán musí vykazovať pomerne vysokú mieru stability (aj preto ho manažéri ponímajú skôr všeobecne), no určite nejde v žiadnom prípade o nemenný dokument, ktorý má byť napĺňaný slepo a nekriticky (zmeny sa realizujú predovšetkým v súvislosti so zostavovaním plánov nižšieho rádu – taktických a operatívnych plánov).

Riadenie ako manažérska funkcia

Henrimu Fayolovi sa už začiatkom 20. storočia podarilo identifikovať 14 administratívnych princípov administratívy, ktoré mali viesť k zlepšeniu fungovania organizácie:

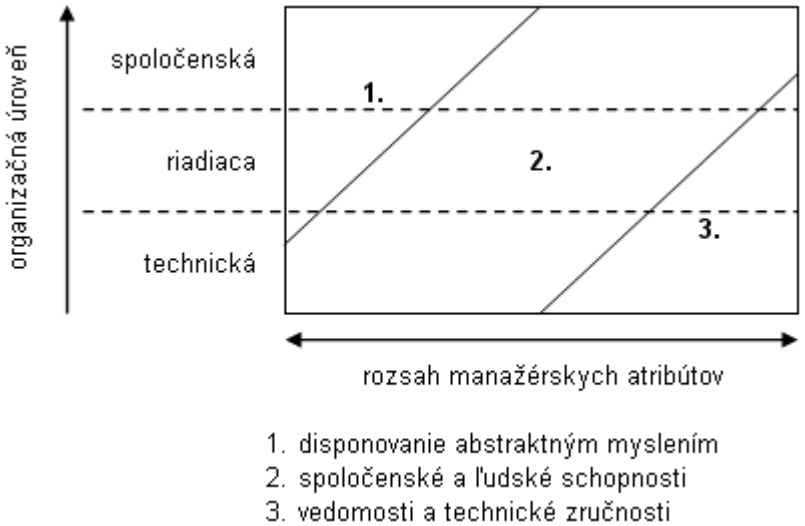
(1) deľba práce	(8) centralizácia
(2) autorita	(9) hierarchia
(3) disciplína	(10) poriadok
(4) jednota vedenia	(11) rovnosť
(5) jednota riadenia	(12) iniciatívnosť
(6) systematické odmeňovanie	(13) stabilita zamestnania
(7) podriadenie záujmov jednotlivcov spoločnému cieľu, teda cieľu organizácie	(14) organizačný duch

Okrem týchto princípov definoval tiež päť manažérskych (riadiacich) funkcií, medzi ktoré zaradil plánovanie, organizovanie, prikazovanie, koordinovanie a kontrolovanie. Viaceré empirické štúdie medzičasom niektoré z týchto princípov spochybnili z hľadiska ich účinku a objavili sa aj ďalšie súbory manažérskych princípov, no aj naďalej je jasné, že riadenie nie je jednoduchá záležitosť a vyžaduje si predpoklady, ktoré nedokáže splniť každý jednotlivec. Navyše, kvalita riadenia z administratívneho hľadiska zahŕňa podľa H. Hilla (2002) nielen zákonnosť, hospodárnosť či orientáciu na klientov, ale tiež spôsob riadenia, organizovanie, koordinovanie, ako aj spolupôsobenie popri iných organizáciách a jednotlivcoch.

V každej organizácii je možné rozlíšiť niekoľko úrovní riadenia (manžmentu), ktorým sú následne priradzované vhodné manažérske vlastnosti, respektíve atribúty. L. J. Mullins (1989) k tomu dodáva, že vo všeobecnosti možno rozlíšiť tri základné úrovne riadenia a tri základné skupiny manažérskych atribútov (obrázok č. 13). Na **technickej úrovni** (teda **úrovni nižšieho manažmentu**) pôsobia takzvaní technickí (najnižší) manažéri. Ich najdôležitejším atribútom sú, popri spoločenských a ľudských schopnostiach, vedomosti a technické zručnosti. Sú to práve oni, ktorí bezprostredne dohliadajú na výkon bežných aktivít, a tak je nevyhnutné, aby disponovali práve vhodnými a zodpovedajúcimi vedomosťami či technickými zručnosťami. **Manažérska úroveň** (inak nazývaná aj **úroveň stredného manažmentu**) je tou úrovňou, ktorá je z hľadiska vyváženosti manažérskych atribútov najháklivejšia. Manažéri pôsobiaci na tejto úrovni totiž nesú nielen zodpovednosť za prácu manažérov na technickej úrovni, ale zároveň musia byť schopní komunikovať s najvyššou úrovňou riadenia, čo si od nich vyžaduje aj disponovanie abstraktným myslením. **Spoločenská úroveň** (úroveň týkajúca sa celej organizácie ako určitého typu spoločenstva) je **úrovňou top manažmentu**, teda najvyššie postavených ma-

nažérov. I keď aj títo musia mať zodpovedajúci okruh vedomostí alebo technických zručností, vo svojej práci oveľa viac využívajú abstraktné myslenie a schopnosti spojené s komunikáciou a interpersonálnymi interakciami. Abstraktné myslenie sa v ich prípade viaže na strategické plánovanie a schopnosť vidieť veci v širších súvislostiach, prípadne schpnosť predikovať doposiaľ neobjavené problémy a odhadnúť reálne možnosti ich riešenia.

Obrázok č.13: Manažérske atribúty



Zdroj: Mullins, L. J., 1989, 217.

Ak na tomto mieste vezmeme do úvahy princíp špecializácie[45] a rozdelenie manažérov na **generalistov** a **špecialistov**, potom v súlade s myšlienkami F. F. Ridleya (1968) môžeme uviesť, že kým na najnižších úrovniach manažmentu sa vyžaduje striktná špecializácia, so vzrastajúcou úrovňou rastie i príklon ku generalizácii. Na základe uvedeného platí, že najvyšší manažéri by mali byť najmä generalistami, ktorí sú schopní prijímané informácie zatrieďovať, správne interpretovať a na ich základe formulovať ďalšie postupy.

M. Vintar (2002) rozlišuje tri druhy organizácií, ktoré dáva do súvisu s pôsobením manažérov voči ich podriadeným. Konkrétne hovorí o:

- **hierarchickej organizácii** – v rámci takto fungujúcej organizácie manažéri buď oznamujú svoje rozhodnutia a očakávajú reakcie, prípadne svoje rozhodnutia vôbec nekonzultujú a iba ich jednoducho oznamujú;
- **hierarchickej „sploštenej“ organizácii** – v takomto druhu organizácie manažéri využívajú svojich podriadených ako konzultantov, pričom rozsah týchto konzultácií sa pohybuje od prezentácie otvorených rozhodnutí (teda rozhodnutí, ktoré je možné modifikovať), cez žiadosť o poskytnutie návrhov

[45] Tento princíp má iný obsah u súkromných ziskových subjektov a iný u verejnoprávnych subjektov. U prvej skupiny totiž špecializácia manažérov nadobúda oveľa väčší počet foriem (nielen funkčnú alebo úlohovú, ale aj produktovú, cenovú, propagačnú a podobne). V prípade verejnoprávnych subjektov (najčastejšie orgánov pôsobiacich v príslušnom administratívnom systéme) sa špecializácia obmedzuje takmer výlučne na funkčnú alebo úlohovú.

alebo protinávrhov, až po dovolávanie sa kolektívneho rozhodnutia na základe vopred definovaného rámca;

- **sieťovej organizácii** – takáto organizácia funguje na princípe delegovania a zvyčajne rozhoduje o danom probléme tá jej súčasť, ktorá má najlepšie predpoklady na jeho vyriešenie (to, prirodzene, neznamená, že súčasť, organizácie, ktorej sa tento problém týka, sa už vôbec do riešenia existujúceho problému nezapája).

Keďže systém verejnej správy ponúka široký okruh organizačných jednotiek, platí, že v ňom možno identifikovať každý z uvedených druhov organizácií. Na druhej strane ale je zrejmé, že komplexita súčasných administratívnych systémov núti manažérov k tomu, aby sa prikláňali ak už nie k sieťovému druhu organizácií, tak aspoň k hierarchicky „sploštenym“ organizáciám.

Odlišný pohľad na manažérov a ich pôsobenie, respektíve konanie v rámci organizácie prezentuje G. Wright (2002). Podľa neho existujú štyri základné manažérske typy. **Manažér-producent** sa sústredí na výkonnosť a s tým súvisiace ukazovatele, no najdôležitejším prvkom sú preň ciele, ktoré majú byť splnené. Zvyčajne ide o egocentricky orientované osoby, ktoré sú menej spoločenské, a ktoré neradi delegujú vlastné kompetencie na iných z dôvodu, že sú presvedčení, že iní ich úlohy nezvládnu. **Manžér-administrátor** za najdôležitejší prvok vlastnej práce považuje pravidlá a ich dodržiavanie. Takto orientované osoby sa snažia postupovať vždy v súlade s pravidlami a v súlade so stanoveným plánom, z čoho nevyhnutne pramení aj ich malá kreativita. **Manažér-podnikateľ** je opakom predchádzajúceho typu, pretože najradšej má krízové situácie, v ktorých sa môže uplatniť jeho cit pre inováciu a operatívne rozhodovanie. Osoby patriace k tomuto manažérskemu typu nemajú rady plány a pomerne často sa stáva, že ak plán majú, nenaplnia ho. Posledný z týchto typov, **manažér-konsenzualista** sa sústreďuje na medziľudské vzťahy fungujúce v rámci príslušnej organizácie, z čoho následne vyplýva jeho schopnosť koordinovať aktivity aj veľkého počtu ľudí. Takéto osoby zvyčajne nevynikajú v prezentácii vlastných nápadov, no ich kombinačné schopnosti (teda najmä schopnosť čerpať z nápadov a predstáv iných) sú výnimočné a presadzujú sa ako výborní tímoví partneri.

Zamestnávanie a koordinovanie ako manažérske funkcie

Pre manažment verejného sektora je podľa E. Beňovej, V. Cibákovej a P. Plavčana (2005) typická nielen neochota kvalifikovaných zamestnancov vykonávať sekundárne funkcie, ale aj neochota schopných manažérov zamestnať sa v jeho štruktúrach. Táto samozrejme nevyplýva iba z relatívne nízkeho finančného ohodnotenia ich práce (všetci zamestnanci vo verejnom sektore, vrátane manažérov, majú nárok na tarifné platy, ktoré sú málo motivujúce), ale najmä z množstva obmedzení, s ktorými sa títo manažéri musia vysporiadať (legislatíva vzťahujúca sa na verejný sektor je oveľa rigidnejšia a neumožňuje manažérom realizovať ich záujmy tak voľne, ako je to možné v súkromnom sektore). Preto v súvislosti so zamestnávaním sa musí riadiace centrum príslušnej organizácie zaoberať hneď niekoľkými okruhmi aktivít. Na tomto mieste sú spomenuté aspoň niektoré z nich.

Ak hovoríme o nábore a výbere zamestnancov, budúcnosť štátnej služby, ako aj budúcnosť kvality zamestnancov verejnej správy ako takej závisí podľa T.

Randmovej (2002) od schopnosti manažérov prilákať, motivovať a udržať kvalitných a vysoko výkonných ľudí v príslušných funkciách. Aj napriek výhodám, ktoré členstvo v organizáciách verejného sektora so sebou prináša, dokument Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment (2004), dokazuje, že všetky vyspelé krajiny v súčasnosti čelia kríze v získavaní kvalitných ľudských zdrojov tvoriacich štátnu alebo verejnú službu, pričom na tomto mieste možno identifikovať tri hlavné dôvody takéhoto stavu:

- starnutie populácie – už teraz je takmer isté, že veľká časť súčasných štátnych či verejných zamestnancov bude musieť ísť do penzie neskôr;
- konkurencia na trhu práce – každá vláda musí súťažiť so súkromným sektorom pri vyhľadávaní a zamestnávaní talentovaných a kvalifikovaných ľudí (najmä mladí ľudia hľadajú miesta, ktoré pred nich stavajú rôzne výzvy, čo vláda často nie je schopná splniť);
- *image* vlády v pozícii zamestnávateľa – štátni zamestnanci sa stali deprivilegovanou vrstvou a to hlavne z hľadiska ich pozície v rámci spoločnosti i zamestnaneckých podmienok (ako jeden z následkov možno vidieť všeobecnú neochotu mladých ľudí zamestnať sa vo vládnych štruktúrach).

V krajinách Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj sa v zásade využívajú dva základné typy štátnej služby, pričom výber konkrétneho typu má vážny dopad na kultúru štátnej služby v príslušnej krajine. V **kariérnom type štátnej služby** sa od štátnych zamestnancov očakáva, že zotrvajú vo svojich pozíciách viac-menej počas celého ich produktívneho ekonomického veku. Vstup do pozície je spojený s potrebným vzdelaním a vstupnou skúškou. Ak sa už niekto raz dostane do takejto pozície, zmeny týkajúce sa jeho kariéry zvyčajne neprekračujú danú organizáciu (takýto zamestnanec sa teda v rámci kariérneho postupu posúva medzi jednotlivými organizačnými zložkami príslušnej organizácie), pričom rozhodujúce sú potreby tejto organizácie. Kariérny typ štátnej služby je charakterizovaný limitovanými možnosťami pre vstup do štátnej služby uprostred produktívneho ekonomického života a silným zdôrazňovaním kariérneho postupu. **Funkčný** (**pozičný**) **typ štátnej služby** je zameraný na výber najvhodnejšieho kandidáta pre každú pozíciu (funkciu) a to buď externým náborom alebo interným postupom (teda povýšením). Tento typ štátnej služby je založený na otvorenejšom prístupe a vstup z „vonku“ je v jeho rámci relatívne bežný. Dôležité je zdôrazniť, že žiadny súčasný typ štátnej služby vo vyspelých krajinách nie je čistým typom. Každý z nich má svoje výhody i nevýhody a jednotlivé krajiny sa snažia využiť výhody niektorého z nich tým, že ho zavedú do svojho systému verejnej správy, a naopak, eliminovať nevýhody prostredníctvom implementácie prvkov druhého z nich. Napríklad Česká republika, Francúzsko, Japonsko, Poľsko či Španielsko sa prikláňajú ku kariérnemu typu štátnej služby, kým Island, Kanada, Maďarsko, Švédsko, Švajčiarsko či Veľká Británia (posledné dve z uvedených krajín pôvodne zaviedli kariérny typ štátnej služby a k funkčnému typu sa priklonili koncom 20. storočia) využívajú najmä prvky funkčného typu štátnej služby. V SR je štátna služba budovaná na základe charakteristík funkčného typu (Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment, 2004, 2).

Takéto rozdelenie krajín súvisí s niekoľkými skutočnosťami. Po prvé, súvisí to so systémom vzdelávania – niektoré krajiny majú vzdelávací systém budúcich zamestnancov pôsobiacich vo verejnej sfére zabehaný a praxou odskúšaný už dlhé obdobie (napríklad o úrad prefekta sa vo Francúzsku môže uchádzať iba absolvent *Ecole nationale d´administration*, zatiaľ čo v slovenských podmienkach neexistuje žiadna vzdelávacia ustanovizeň, ktorá by takýmto spôsobom bola uprednostňovaná

pred ostatnými). Po druhé, zamestnancov pôsobiacich vo verejnej sfére musí štát alebo iná politicko-administratívna autorita vedieť správne motivovať (to, prirodzene, neznamená iba dobre zaplatiť). Ak tomu tak nie je, dochádza jednak k veľkej fluktuácii zamestnancov a jednak tí konkurenčne najschopnejší sa o miesta vo verejnej sfére ani neuchádzajú. Po tretie, ak je systém verejnej správy „prebujnelý", odmieta vlastnú reformu, no zároveň tým aj spomaľuje potenciálny kariérny postup u väčšiny svojich zamestnancov. Ak sa totiž aj objaví možnosť nejakého kariérneho postupu, zvyčajne je oň veľký záujem a veľa záujemcov ostáva neuspokojených. Navyše, v prípade, že ide o krajinu, kde sa neuplatňuje striktný kariérny systém, možnosť uchádzať sa o dané miesto získava aj široký okruh uchádzačov pôsobiacich v danom období mimo administratívneho systému, čo opäť znižuje šance zamestnancov pôsobiacich v príslušnej organizačnej jednotke systému verejnej správy.

Pokiaľ ide o metódy, ktoré môžu viesť k zlepšeniu **inštitucionálneho kariérneho manažmentu**, E. Berman a J. P. West (In: Nemec, J. – Wright, G., 2003) uvádzajú niekoľko takýchto metód (tieto boli potvrdené aj empiricky):

- vhodnosť obsadenia jednotlivých pracovných miest, ako aj schopnosti a zručnosti, ktoré sa vyžadujú od tých, ktorí ich obsadia, je potrebné analyzovať z hľadiska potrieb a úloh organizácie;
- zamestnancov organizácie je potrebné umiestňovať do jednotlivých pracovných pozícií v súlade s požiadavkami, ktoré zodpovedajú danej pozícii, ako aj v súlade so schopnosťami a zručnosťami príslušných zamestnancov;
- zamestnancov organizácie je potrebné motivovať k permanentnému vzdelávaniu a organizácia by sa mala snažiť nielen o vytváranie podmienok pre takéto vzdelávanie, ale mala by zároveň navodzovať atmosféru zdravej súťaže, čo by malo viesť k záujmu zamestnancov o zlepšovanie sa a teda v konečnom dôsledku aj o zlepšovanie vlastnej pozície v súťaži o kariérny postup;
- organizácia by mala vytvárať čo najpresnejšie kritériá kariérneho rastu, čo by umožňovalo aj samotným zamestnancom kontrolovať vlastný kariérny rast, respektíve jeho perspektívu, pričom vylučovať by sa *a priori* nemala ani možnosť takzvaného zrýchleného kariérneho postupu;
- organizácia by mala vytvárať možnosti, ktorými sa rozvíjajú a obohacujú jednotlivé pracovné miesta – samozrejme, tu sa nemá na mysli rast organizácie v duchu „každý chce niekoho riadiť a nikto nechce zostávať na najnižšej úrovni";
- organizácia by mala zvážiť možnosť vytvorenia funkcií kariérnych poradcov, do ktorých by mohli byť dosadení nadriadení alebo úspešní (z hľadiska kariérneho postupu) zamestnanci a títo by následne poskytovali poradenské služby tým, ktorí o ne prejavia záujem.

Ak chce organizácia napredovať, jej manažéri nesmú zabúdať ani na zvyšovanie kvalifikačnej úrovne jej ľudských zdrojov. **Vzdelávanie** verejných alebo štátnych zamestnancov je podľa T. Randmovej (2002) kľúčovým prvkom moderných personálnych systémov pôsobiacich v rámci administratívnych systémov vyspelých krajín. Vo všeobecnosti totiž platí, že úspech akejkoľvek organizácie v konkurenčnom prostredí závisí od jej členov. Samozrejme, administratívny priestor nie je konkurenčným prostredím tak, ako ho vníma trh, no ani v rámci administratívneho systému nemôže byť personalistom otázka personálneho zabezpečenia príslušnej organizačnej jednotky ľahostajná.

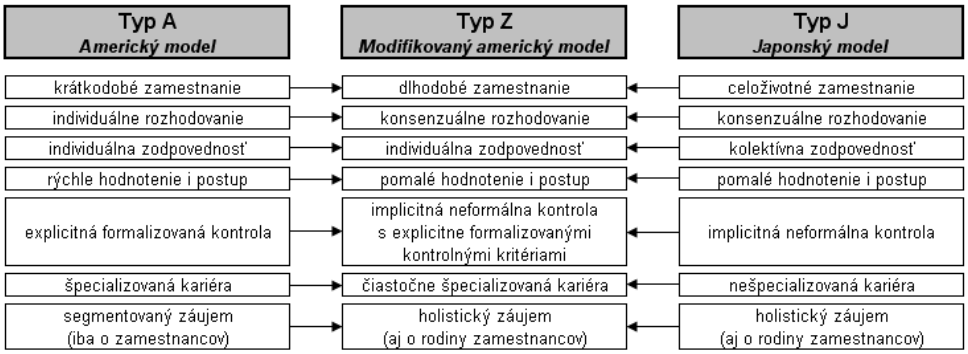
Problémom súvisiacim so vzdelávaním môže byť skutočnosť, že (predovšetkým v štátoch strednej a východnej Európy) zamestnanci pôsobiaci v systéme verejnej správy majú rôznorodé vzdelanie (a to nielen z hľadiska jeho obsahového zamerania, ale aj z hľadiska jeho úrovne). Nie je teda možné, respektíve vhodné paušálne nariadiť, aby všetci zamestnanci jednej organizačnej jednotky pôsobiacej v rámci administratívneho systému absolvovali nejaký typ vzdelávania, a následne očakávať, že u všetkých takéto vzdelávanie vyvolá rovnaký účinok. Z toho vyplýva, že vzdelávacie aktivity musia byť diferencované, takže dobrý manažér musí:

- mať prehľad o kvalifikačnej štruktúre svojich podriadených;
- vedieť, aké vzdelávacie aktivity by boli vhodné pre jeho podriadených;
- byť schopný motivovať podriadených k tomu, aby sa vzdelávacích aktivít zúčastňovali s príslušnou vážnosťou (účasť na seminári je niečo iné, ako „odsedenie si“ semináru);
- vedieť, ako tieto vzdelávacie aktivity zabezpečiť, a to nielen z hľadiska inštitucionálneho, ale aj obsahového, časového, materiálneho, finančného a personálneho;
- potrebné vzdelávacie aktivity naplánovať a zabezpečiť tak, aby nenarušil riadny chod vlastnej organizácie;
- byť schopný motivovať podriadených k tomu, aby vedomosti či zručnosti nadobudnuté tou ktorou vzdelávacou aktivitou boli ochotní implementovať do vlastných postupov;
- vedieť, ako merať efekt vzdelávacích aktivít, a ako vyvodzovať prípadné následky.

Samozrejme, ak má dôjsť k naplneniu týchto požiadaviek, je zrejmé, že sa zvýšia aj náklady príslušnej organizácie. V tomto prípade však platí, že dobre naplánované vzdelávacie aktivity vrátia počiatočné náklady danej organizácii veľmi rýchlo.

Nezanedbateľným okruhom aktivít súvisiacich so zamestnávaním je aj **hodnotenie výkonnosti**, ktoré je jednou z možností, ako zvýšiť produktivitu štátnych alebo verejných zamestnancov. Títo môžu svoju výkonnosť hodnotiť na základe neformálneho hodnotenia (napríklad formou pochvaly od nadriadených), ale samotné hodnotenie výkonnosti *sensu stricto* je formálny, štruktúrovaný systém merania, hodnotenia a ovplyvňovania zamestnancov (predovšetkým ich postojov, správania, konania a výsledkov) (Randma, T., 2002, 172).

Obrázok č. 14: Základné atribúty Teórie Z



Zdroj: Jaeger, A. M. – Ouchi, W. G. (1978).

Ak chceme použiť komplexnejší pohľad na zamestnávanie a koordinovanie následného pôsobenia zamestnancov v ich pracovných pozíciách v rámci systému verejnej správy, potom sa nám ako možné východisko ponúka práca A. M. Jaegera a W. G. Ouchiho (1978), ktorí dospeli (na základe komparovania **amerického modelu** a **japonského modelu prístupu manažérov k zamestnávaniu**) k vytvoreniu takzvaného **modifikovaného amerického modelu**, ktorý označili ako **typ Z**, a ktorý v sebe spája prvky oboch spomínaných modelov (obrázok č. 14). Tento modifikovaný americký model, ktorý bol neskôr dopracovaný samotným W. G. Ouchim (1981), sa pri tom javí ako model, ktorý je uplatniteľný (aj keď nie úplne) i v prípade organizačných jednotiek administratívneho systému.

Hodnotenie a informovanie ako manažérske funkcie

Pre systém verejnej správy je typické, že podlieha pomerne rozsiahlemu a prepracovanému **kontrolnému mechanizmu**. Tento nadobúda tak interný charakter (ak kontrolu realizuje samotná organizačná jednotka vlastnými kapacitami a v medziach vlastných aktivít), ako aj externý charakter (ak organizačnú jednotku a jej aktivity kontroluje iná organizačná jednotka administratívneho systému, či dokonca organizácia, ktorá vôbec nepôsobí v administratívnom systéme). Navyše, je potrebné tiež odlíšiť kontrolu vo verejnej správe a kontrolu verejnej správy. Kontrolu vo verejnej správe realizujú vykonávatelia verejnej správy vočia podriadeným subjektom (napríklad v rámci služobného dohľadu), ako aj voči nepodriadeným subjektom (napríklad správny dozor). Kontrolu verejnej správy uskutočňujú subjekty stojace mimo systém verejnej správy (Mates, P., 2008, 381) – v slovenských podmienkach napríklad Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad SR či Verejný ochranca práv.

Pod **kontrolou** sa rozumie v najširšom zmysle slova akákoľvek aktivita, ktorej cieľom je porovnanie aktuálneho stavu so stavom, ktorý bol plánovaný či predikovaný. Zmyslom kontroly pri tom nemôže byť iba získanie informácií o aktuálnom stave a ich porovnanie so stavom plánovaným. Naopak, to je iba začiatok kontrolného procesu, na ktorý musí nadviazať kritické zhodnotenie výsledkov porovnania, prijatie opatrení v prípade, ak sa zistia rozdiely (a to jednak opatrení, ktoré okamžite riešia vzniknuté rozdiely, a jednak opatrení, ktoré pôsobia preventívne a bránia či limitujú vznik takýchto rozdielov) a v konečnom dôsledku i vyvodzovanie zodpovednosti. Ako uvádza P. Škultéty a kolektív (2002), kontrolu realizovanú v rámci systému verejnej správy možno charakterizovať aj ako činnosť, ktorou sa zisťuje a hodnotí, či a ako činnosť právnických a fyzických osôb podliehajúcich kontrole zodpovedá určitým požiadavkám, ktoré sú určené v právnych aktoch rôznej právnej sily. Pri takomto juristickom chápaní kontroly sa problémy objavujú obyčajne v súvislosti s používaním vágnych (neurčitých) pojmov v jednotlivých právnych aktoch, pretože je zvyčajne veľmi náročné kontrolovať naplnenie či nenaplnenie príslušných ustanovení, ak obsahujú takéto pojmy. Pod **neurčitým pojmom** si možno predstaviť slovo alebo slovné spojenie použité v texte právneho aktu slúžiace na formálne vyjadrenie všeobecnejších javov, ktoré nie sú v danom akte bližšie špecifikované či definované. Právne akty ich teda používajú, ale nevymedzujú ich obsah (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 52). Ako príklady neurčitých pojmov sa dajú uviesť

také výrazy, ako občianske spolužitie, primeranosť, znížená viditeľnosť, hrubá neslušnosť a podobne.

Kontrola realizovaná v rámci systému verejnej správy podlieha niekoľkým **kontrolným zásadám**:

- **objektívnosť** – kontrolujúci subjekt by mal pristupovať ku kontrolnému objektu nestranne a mal by sa zamerať výlučne na obsah kontroly;
- **odbornosť** – kontrolu by mal realizovať iba subjekt, ktorý má na to príslušné kapacity z hľadiska odbornosti;
- **včasnosť** – následná kontrola a špeciálne následná kontrola nariadená na základe podozrenia z porušovania nejakých pravidiel by mala byť poslednou možnosťou, pretože kontrolný mechanizmus ako celok by mal napomáhať pri predchádzaní vzniku problémov;
- **sústavnosť** – u subjektov pôsobiacich v rámci systému verejnej správy musí byť zabezpečené, že ich kontrola môže prebehnúť kedykoľvek, pretože narábajú s verejnými zdrojmi (ak teda je nejaká organizačná jednotka administratívneho systému podrobená kontrole, nesmie existovať žiadna garancia, že napríklad ďalších 24 mesiacov nebude kontrolovaná opäť).

Existuje niekoľko druhov kontroly a na tomto mieste bude vhodné uviesť aspoň niektoré z nich. Už bolo uvedené, že z hľadiska kontrolovaného a kontrolujúceho subjektu môže kontrola nadobúdať **interný charakter** alebo **externý charakter**. Interná kontrola sa môže týkať jednak zamestnaneckých alebo služobných vzťahov, a jednak môže ísť o kontrolu nadriadeného orgánu voči jeho podriadeným orgánom. Podľa časovej nadväznosti sa rozoznáva **predbežná** (**preventívna**, respektíve ***ex ante***) **kontrola**, **priebežná kontrola** a **následná** (***ex post***) **kontrola**. Podľa rozsahu sa kontrola rozdeľuje na **komplexnú kontrolu**, **čiastkovú kontrolu** a **tematickú kontrolu**. Z hľadiska vzťahu kontrolujúceho subjektu k administratívnemu systému sa kontrola delí na **exekutívnu kontrolu** (táto je realizovaná organizačnými jednotkami systému verejnej správy), **parlamentnú kontrolu** (tento druh kontroly realizujú parlamentné kontrolné orgány), **súdnu kontrolu** (k súdnej kontrole dochádza v prípade objavenia sa podnetu a jej realizáciou sú poverené súdy), **petičnú**, respektíve **občiansku kontrolu** (podstata tohto druhu kontroly sa viaže na existenciu zásady, že nič verejné nemôže byť tajné a občania majú nárok nielen na to, aby sa verejná správa vykonávala transparentne, ale aby administratívny systém bol aj otvorený kontrole zo strany občanov, či presnejšie povedané, kontrole zo strany súkromnoprávnych subjektov, pretože do takéhoto druhu kontroly sa môžu zapojiť napríklad aj rôzne mimovládne neziskové organizácie) a **inú kontrolu** (táto je vykonávaná špecifickými orgánmi alebo organizáciami a možno tu zaradiť napríklad kontrolu vykonávanú ombudsmanom, respektíve verejným ochrancom práv či kontrolu vykonávanú rôznymi medzinárodnými organizáciami, ak to vyplýva z ich pravidiel a ak je organizačná jednotka členom takejto medzinárodnej organizácie).

Pokiaľ ide o **formy kontroly** v rámci administratívneho systému, F. Kosorín (2003) definuje sedem rôznych foriem. **Previerka** je formou kontroly, ktorá sa zameriava na skúmanie vybraných prvkov v ich vzájomnej nadväznosti. Jej významnou črtou je to, že sa môže zamerať na vopred neobmedzený obsah i rozsah činností príslušnej organizácie, čo znamená, že môže zahŕňať tak vonkajšie, ako aj vnútorné vzťahy a procesy príslušnej organizácie. **Rozbor** je zameraný na kontrolu výsledku a tých faktorov, ktoré determinovali podobu tohto výsledku. **Kontrolný priesum** patrí medzi špecifické formy kontroly, pretože ide o operatívnu a hlavne orientačnú kontrolu, ktorá je sústredená iba na vopred selektovaný okruh prvkov

fungovania príslušnej organizácie. Opakom kontrolného prieskumu z hľadiska času je **dozor**. Tento predstavuje formu kontroly, ktorá sa vykonáva permanentne (v definovanom i nedefinovanom časovom období), a ktorá sa vykonáva buď prostredníctvom zriadenia špecializovanej zložky v rámci existujúcej organizačnej štruktúry, alebo prostredníctvom špecializovanej organizačnej jednotky pôsobiacej mimo príslušnej organizácie, ktorej sa dozor týka). **Inšpekcia** je formou kontroly, ktorá je realizovaná v závažných situáciách, a jej výkonom sú poverené špecializované organizačné jednotky administratívneho systému. **Revízia** predstavujú spätnú formu kontroly, ktorej cieľom je preverenie takých prvkov fungovania príslušnej organizácie (napríklad produkčných procesov), ktoré už nastali. Revízia je vždy uskutočňovaná iba voči vopred určenému obdobiu. V praxi sa však môžu objaviť aj **iné formy kontroly**.

Spôsob, akým jednotlivé vlády interpretujú kontrolu je v rôznych krajinách rozdielny, pričom diferencie môžu nadobúdať výraznú mieru. Kontrola je tak vnímaná od kontrolovania plánovaného využitia zdrojov, cez autorizáciu výdavkov alebo *ex post* auditu, až k sledovaniu skutočnosti, či výsledky boli dosiahnuté efektívne. Rozdiely sú aj v predmete kontroly. Kým niektoré vlády zameriavaju svoju pozornosť na kontrolovanie finančných aspektov, iné sledujú rozsah výstupov a ďalšie proces dosahovania výsledkov. Kontrolu možno z pohľadu vlády vo všeobecnosti definovať ako proces predurčený na zistenie účinnosti a efektívnosti jednotlivých ekonomických operácií, spoľahlivosti ekonomického výkazníctva, ako aj súladu všetkých realizovaných aktivít s platnými zákonmi či inými pravidlami (Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control, 2005, 2). V súčasnosti platí, že zvýšený dôraz sa kladie predovšetkým na nástroje, rozsah i výsledky vnútornej kontroly, ktorá je pre danú organizačnú jednotku akýmsi operatívnym zrkadlom jej vlastných aktivít.

Aj keď sa, ako uvádzajú R. Pomahač a O. Vidláková (2002) v rôznych krajinách používajú (respektíve donedávna používali) rôzne kontrolné metódy – napríklad **Model dokonalosti pri poskytovaní verejných služieb** – **PSEM** (*Public Service Excellence Model*), ktorý vypracovala Európska nadácia pre kvalitný manažment, alebo hodnotiaci model vypracovaný Vysokou školou správnych vied v Speyeri, ktorý sa používa predovšetkým v Nemecku, Rakúsku a Švajčiarsku – v súčasnosti sa azda najviac používa model vypracovaný na podnet Európskej únie v roku 2000[46], ktorý nesie pomenovanie **Rámec všeobecného hodnotenia** – **CAF** (*Common Assessment Framework*). Jeho nespornou výhodou je to, že umožňuje pomerne jednoduché porovnanie medzi viacerými krajinami. Celkovo zahŕňa deväť kritérií, medzi ktoré patria: vedenie, politika a stratégia, riadenie ľudských zdrojov, vonkajšie partnerstvá a finančné zdroje, riadenie procesov a zmien, zákaznícka orientácia, zamestnanecká orientácia, spoločenské dopady a hlavné výkonnostné výsledky.

V súvislosti s kontrolou realizovanou v rámci administratívneho systému je potrebné uviesť, že táto sa v súčasnosti zameriava popri tradičných objektoch, akými sú legálnosť a legitimita, aj na ďalšie ukazovatele, pričom z pohľadu manažérov najdôležitejšie sú hospodársnosť, účinnosť a efektivita.

Hospodárnosť sa podľa D. Hendrycha (2003) definuje ako ekonomicky účelné konanie. Rozlišuje pri tom snahu o maximalizáciu výstupu a snahu o minimalizáciu vstupu. Najvýraznejším prejavom hospodárnosti je však snaha

[46] Je vhodné poznamenať ale i to, že, ako uvádza J. Grospič (2008), v roku 2002 bola vypracovaná a schválená zdokonalená verzia tohto hodnotiaceho nástroja.

o minimalizíciu vstupu, ktorá sa dá charakterizovať i ako úspornosť, respektíve šetrnosť.

Účinnosť sa z manažérskeho hľadiska týka dosahovania stanovených cieľov. Účinnou politikou (alebo politickým nástrojom) je potom tá, ktorej ciele sú dosahované (ciele vyjadrujú požadované stavy a fundamentálnou otázkou účinnosti je zhoda dosiahnutých výsledkov s týmito cieľmi). Prirodzene, politika (respektíve politický nástroj) môže byť charakterizovaná aj ako čiastočne účinná, prípadne neúčinná.

Vo verejnej správe je problémom fakt, ako zdôrazňujú J. Mitaľová a N. Štangová (2005), že často nie je možné dosiahnuť to, aby príslušná politika bola účinná a zároveň, aby vykazovala aj znaky hospodárnosti. Účinné riešenia totiž nie sú vždy aj hospodárne. To je jednej z dôvodov, prečo sa v súčasnosti najviac sleduje efektívnosť.

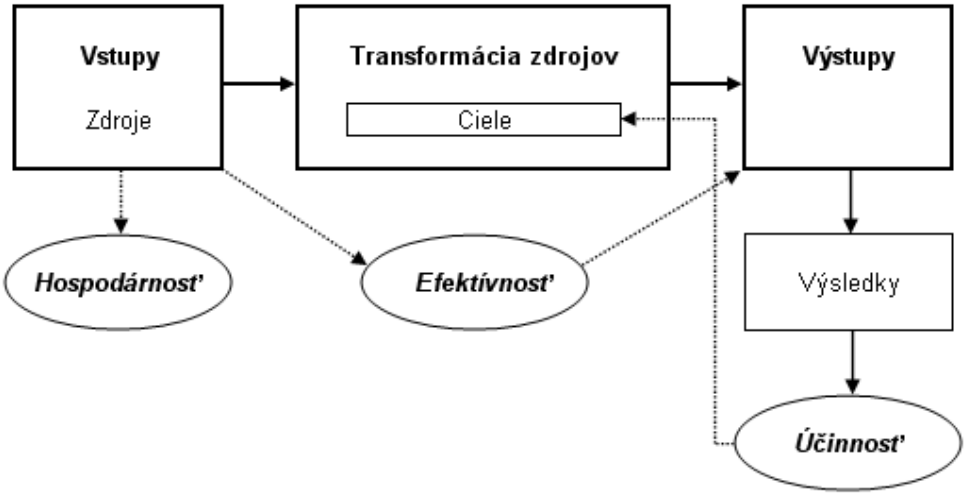
Efektívnosť je mnohoznačný pojem a v praxi sa používa vo viacerých významoch. Môže sa pod ňou rozumieť jednak úspešná produkčno-hospodárska činnosť nejakej organizačnej jednotky, jednak uplatňovanie nových technológií či postupov organizácie práce, ale aj znižovanie nákladovosti, odstraňovanie zdraviu škodlivého pracovného prostredia, znižovanie namáhavosti práce a podobne. Efektívnosťou sa tak v praxi vyjadrujú predovšetkým nové kvalitatívne prvky v činnosti podniku (Kupkovič, M. a kolektív, 1999, 286).

Zvyšovanie efektívnosti sa realizuje pomocou dvoch základných alternatív:

- znižovanie objemu zdrojov pri dosahovaní rovnakej miery produkcie (hospodárnosť);
- zvyšovanie miery produkcie pri rovnakom objeme zdrojov (účinnosť).

Obe tieto alternatívy predstavujú extrémne prístupy k zvyšovaniu efektívnosti a obvykle sa prejavujú v rôznych kombináciách (Kupkovič, M. a kolektív, 1999, 286).

Obrázok č. 15: Meranie výkonov v systéme verejnej správy



Zdroj: Ochrana, F., 2002, 13.

Kým v súkromnom sektore možno efektívnosť vyjadriť ako pomer medzi dosiahnutým ziskom a celkovými nákladmi spojenými s dosiahnutím tohto zisku, v prípade verejného sektora je zisťovanie efektívnosti oveľa zložitejšie. Do úvahy

totiž v mnohých prípadoch nemôže byť braný zisk, pretože často nie je dosahovaný, respektíve nie je ani cieľom aktivít subjektu, ktorý vo verejnom sektore tieto aktivity realizuje či zabezpečuje. Uvažovať teda možno iba o veličine, ktorá vo verejnom sektore predstavuje substitút zisku – o úžitku. Ten je však buď iba veľmi ťažko kvantifikovateľný, prípadne je takáto kvantifikácia prakticky nemožná. Napriek tomuto konštatovaniu je pri vypracovávaní analýz týkajúcich sa ďalšieho postupu vlády (alebo inej politicko-administratívnej autority) často priamo nevyhnutné nejakým spôsobom tento úžitok vyjadriť. Túto náročnú situáciu ešte komplikuje i skutočnosť, že v súkromnom sektore možno hovoriť o takzvanej trhovej cene, teda cene, ktorá je určovaná určená trhovými silami – ponukou a dopytom, ale tieto trhové sily a s nimi spojené zákony fungovania trhového mechanizmu majú v prípade verejného sektora iba obmedzené uplatnenie a často nevypovedajú o realite. Skúsme napríklad uvažovať o výstupoch, ktoré by sa mohli vzťahovať na nejaký bližšie nešpecifikovaný úrad. Na jednej strane je síce možné zrátať, koľko klientov je vybavených na príslušnom úrade (a následne i porovnať danú hodnotu s obdobnou hodnotou zistenou na inom úrade), no na strane druhej tiež platí, že takáto hodnota nevypovedá o tom, či dotyčným klientom bolo vyhovené alebo nie, a už vôbec nevypovedá o spokojnosti týchto klientov s postupom zamestnancov daného úradu. Navyše, niektoré úrady pôsobia vo vidieckych oblastiach a niektoré výlučne v mestských oblastiach, teda v rozdielnych spoločensko-ekonomických i politických podmienkach, z čoho vyplývajú ďalšie komplikácie spojené s určovaním úžitku, ktoré tieto úrady produkujú.

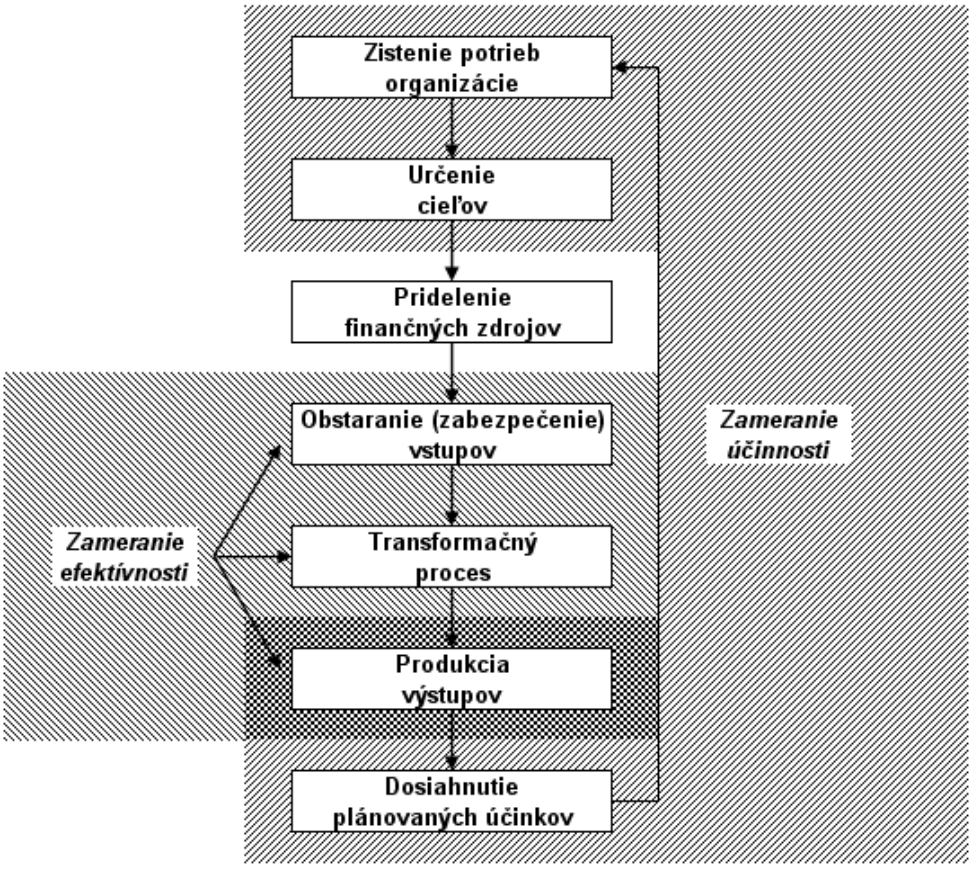
Vzťah medzi hospodárnosťou, účinnosťou a efektívnosťou v rámci fungovania administratívneho systému je témou, ktorej sa venovalo viacero autorov. Pre porovnanie je vhodné uviesť aspoň dva rôzne pohľady. Prvý (obrázok č. 15) nazerá na produkciu ako na transformačný proces, kde sa vstupy menia na výstupy. Do hry pritom zapája nielen účinnosť a efektívnosť, ale i hospodárnosť. Druhý (obrázok č. 16) predstavuje zobrazenie vzťahu medzi účinnosťou a efektívnosťou v rámci tvorby politiky. Vyplýva z neho to, že tieto dve veličiny sa najvýraznejšie prelínajú v momente produkcie výstupov, teda napríklad pri poskytovaní služieb.

Ako už bolo uvedené, jedným z najdôležitejších prvkov, ktorý sa sleduje v rámci verejného sektora, je efektívnosť. V odbornej literatúre bolo formulovaných niekoľko konkurenčných modelov či teórií, ktoré dodnes slúžia ako základ analýzy efektívnosti, ktorá je vykazovaná pri fungovaní rôznych organizácií (Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005, 223). Aj preto sa tieto modely sa vo všeobecnosti označujú ako **modely organizačnej efektívnosti**.

Ako uvádza J. P. Campbell (1977), **kontradiktórny model** je založený na fakte, že je nevhodné jednoducho rozdeľovať organizácie na efektívne a neefektívne. Aj keď existuje všeobecná zhoda, že efektívnosť ako celostný koncept má iba malý (alebo dokonca žiadny) praktický prínos, bolo by veľkou chybou ignorovať otázky a súvislosti efektívnosti v organizáciách. Pri veľkom zjednodušení môžeme povedať, že kontradiktórny model vychádza z uvedeného a posudzuje organizácie ako viac či menej efektívne, v závislosti od rozmanitosti cieľov, ktoré sú sledované, od rozmanitosti zdrojov, ktoré sa pokúšajú získať, a od rozmanitosti časových podmienok, ktoré sú dôležité z hľadiska napĺňania plánov (Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005, 224). Ďalším argumentom potvrdzujúcim oprávnenosť kontradiktórneho modelu pre podmienky verejného sektora je koexistencia odporujúcich si cieľov (nie je výnimočné, že ciele nadriadených a podriadených organizačných jednotiek pôsobiacich vo verejnej správe nie sú ani komplementárne, ani vzájomne nadväzujúce). Z toho vyplýva, že každá organizácia (a predovšetkým organizácia pôsobiaca vo verejnom sektore) môže v niektorých sférach vykazovať vysokú efek-

tívnosť a v iných sférach je neefektívna alebo vykazuje iba malú mieru efektívnosti. Takéto protirečenie je však prirodzené a týka sa všetkých organizácií.

Obrázok č. 16: Efektívnosť a účinnosť v rámci modelu poskytovania verejných služieb



Zdroj: Audit výkonnosti ..., 2002 (upravené).

Model systémových zdrojov bol do života uvedený prácami S. E. Seashorea a E. Yuchtmana (In: Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005), ktorí ako prví upozornili na to, že premenné týkajúce sa organizačnej efektívnosti môžu byť zoradené do hierarchického usporiadania, pričom na vrchole tejto hierarchie stoja primárne kritériá, ktoré sú potvrdzované v čase. Z radikálneho hľadiska prirodzenej selekcie vyplýva, že na vrchole hierarchie by malo stáť prežitie – toto kritérium má ale odlišnú povahu v súkromnom ziskovom sektore (prežitie ako konkurencieschopnosť a ziskovosť), v treťom sektore (prežitie ako potrebnosť a stabilnosť) i vo verejnom sektore (prežitie ako opodstatnenosť a akceptovateľnosť). V konečnom dôsleku tak bola vyvodená definícia organizačnej efektívnosti, ktorej zodpovedá schopnosť akejkoľvek organizácie využiť svoje prostredie pre získanie vzácnych a hodnotných zdrojov s cieľom udržiavať vlastné fungovanie (Seashore, S. E. – Yuchtman, E. In: Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005, 225). Problematickým sa pri tomto modeli javí fakt, že aj keď argumentácia spomínaných autorov má svoju vnútornú logiku, nedostatočné

rozlišovanie medzi cieľmi, zdrojmi a nástrojmi vedie k pochybnostiam pri jeho uplatňovaní.

Cieľový model môže mať dvojakú podobu. A. Etzioni (1964) je autorom jednoduchého cieľového modelu, ktorého základ tvorí idea, podľa ktorej je organizácia efektívna natoľko, do akej miery dokáže napĺňať vlastné ciele. Podľa Ch. Perrowa (In: Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005), ktorý je prívržencom komplexnej verzie cieľového modelu, možno organizačné ciele rozdeliť z hľadiska organizačnej efektívnosti na oficiálne a operatívne. Ako uvádza, oficiálne ciele sú všeobecným zdôvodnením organizácie, ktoré sa neustále objavuje v rôznych verejných vyhláseniach, výročných správach – teda v kľúčových a oficiálnych dokumentoch. Naproti tomu, operatívne ciele určujú, čo v skutočnosti organizácia svojimi aktivitami sleduje – teda bez ohľadu na to, čo proklamuje pri formulácii oficiálnych cieľov (platí, že operatívne ciele môžu oficiálnym cieľom zodpovedať alebo odporovať). Operatívne ciele sú v úplnej zhode s oficiálnymi iba výnimočne a aj to iba pri založení organizácie. V priebehu jej fungovania totiž vždy dochádza k rôznym modifikáciám a tieto ovplyvňujú oficiálne ciele nepružne (modifikácia musí spĺňať určité kritériá, napríklad rozsahové, aby sa organizácia rozhodla reflektovať jej základné prvky v oficiálnych cieľoch).

Základ posledného z týchto modelov – **modelu účastníckej spokojnosti** možno nájsť už v práci Ch. I. Barnarda (1938), ktorý na základe empirických dát konštatuje, že organizácia dokáže fungovať efektívne iba vtedy, ak sú jednotlivci, ktorí participujú na jej chode, spokojní. Ak títo spokojní nie sú, potom organizácia nefunguje efektívne a je potrebné siahnuť po zmenách. Tu prirodzene vyvstáva otázka, ako merať danú spokojnosť a tiež to, v akom pomere je rast spokojnosti zamestnancov a rast efektívnosti fungovania danej organizácie.

Rozpočtovanie ako manažérska funkcia

Organizačné jednotky systému verejnej správy majú vo väčšine prípadov povahu rozpočtových organizácií. Z toho vyplýva, že manažéri, ktorí ich riadia, musia zvládať aj problematiku rozpočtovania.

Rozpočet, ako fundamentálny nástroj finančného hospodárenia, vytvára základný rámec tak pre objem príjmov, ako aj objem výdavkov. Prostredníctvom jednotlivých kapitol a ich položiek zároveň „zaväzuje“ príslušnú organizáciu k určitým finančným vzťahom k iným právnickým alebo fyzickým osobám. Záväznosť rozpočtu súvisí s tým, že v rámci administratívneho systému sú rozpočty vždy prijímané predpísanou formou (napríklad štátny rozpočet sa v slovenských podmienkach prijíma formou zákona).

Každý rozpočet plní podľa E. Sičákovej-Beblavej a K. Staroňovej (2006) niekoľko úloh. Ako konštatujú, každý rozpočet je:

- **politickým dokumentom**, ktorý obsahuje priority príslušnej organizácie;
- **finančným plánom**, ktorý rozdeľuje disponibilné zdroje príslušnej organizácie pre potreby jej aktivít;
- **plánom zabezpečenia služieb** či iných aktivít, za ktoré zodpovedá príslušná organizácia;
- **nástrojom komunikácie** príslušnej organizácie s jej okolím;
- **nástrojom kontroly**, a to predovšetkým (keďže ide o organizácie pôsobiace v rámci systému verejnej správy) zo strany daňových poplatníkov.

Podľa pomeru príjmov a výdavkov sa rozpočty rozdeľujú na **vyrovnané rozpočty** (objem príjmov sa rovná objemu výdavkov), **schodkové rozpočty** (objem výdavkov prevyšuje objem príjmov) a **prebytkové rozpočty** (objem príjmov prevyšuje objem výdavkov). Podľa vzťahu príjmov a výdavkov k rozpočtovému obdobiu možno rozpočty rozdeliť na **bežné rozpočty** (obsahujú objem príjmov a výdavkov, ktoré majú priamy vzťah k príslušnému rozpočtovému obdobiu) a **kapitálové rozpočty** (tieto rozpočty zahŕňajú príjmy a výdavky investičného charakteru, z čoho vyplýva, že nemusia byť priamo naviazané na príslušné rozpočtové obdobie). Z hľadiska organizačnej jednotky administratívneho systému sa hovorí o **štátnom rozpočte** (ide o rozpočet, ktorým sa riadi štát), **obecnom rozpočte** (je to rozpočet obce), **rozpočte samosprávneho kraja** (ide o rozpočet samosprávneho kraja), a tak ďalej. Z hľadiska závislosti hovoríme o takzvaných **závislých** (**subordinovaných**) **rozpočtoch** a o **autonómnych rozpočtoch**. Pokiaľ ide o závislé rozpočty, príkladom sú organizačné jednotky pôsobiace v rámci subsystému štátnej správy, ich rozpočty sú napojené na rozpočtové kapitoly príslušných rezortov v rámci štátneho rozpočtu (v slovenských podmienkach sú rozpočty obvodných úradov napojené na rozpočtovú kapitolu Ministerstva vnútra SR, ktorú obsahuje Štátny rozpočet SR). Autonómny rozpočet zostavuje subjekt bez toho, aby musel rešpektovať nejaký dôležitejší, respektíve nadriadený rozpočet (príkladom na autonómne rozpočty sú rozpočty obcí či štátny rozpočet). Podľa počtu organizačných jednotiek, pre ktoré je rozpočet záväzný, možno hovoriť o **rozpočte pre jednu organizačnú jednotku administratívneho systému** (napríklad rozpočet obce, ktorá nie je zriaďovateľom žiadnej právnickej osoby), o **rozpočte pre viaceré organizačné jednotky administratívneho systému** (napríklad štátny rozpočet či rozpočet obce, ktorá má vo svojej zriaďovateľskej kompetencii zriadené nejaké právnické osoby napojené na jej rozpočet) a o **inom rozpočte** (typíckým príkladom sú projektové rozpočty, do ktorých môže byť zapojených viacero organizačných jednotiek administratívneho systému, no napriek tomu sú tieto jednotky napojené aj na iné rozpočty, prípade si samy zostavujú aj vlastné rozpočty). Z časového hľadiska sa rozpočty členia na **jednoročné rozpočty** a **viacročné** (**strategické**) **rozpočty** (výnimočne sa, napríklad v prípade projektových rozpočtov, možno stretnúť aj s rozpočtami, ktorých platnosť je kratšia než jeden rok).

V administratívnej praxi sa využíva pomerne vysoký počet **metód rozpočtovania**, no predsa možno vymenovať aspoň niekoľko z nich, ktoré sa dajú považovať za základné metódy. Podľa kolektívu okolo E. Sičákovej-Beblavej a K. Staroňovej (2006) medzi ne patrí nasledujúcich osem metód:

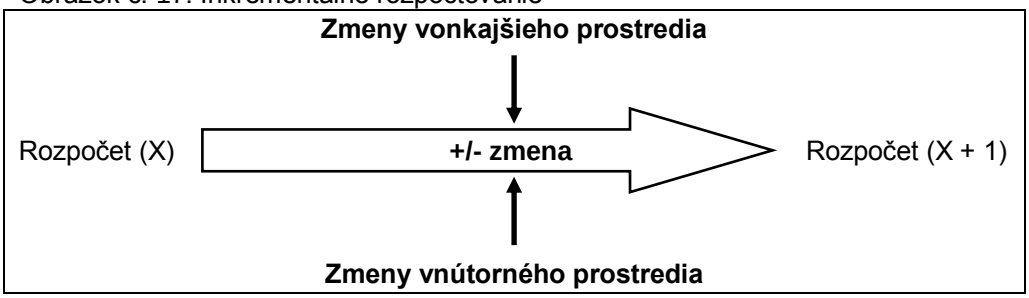
Tvorba približného rozpočtu je rozpočtová metóda, ktorej podstata spočíva v zostavovaní rozpočtu, ktorý by mal byť schopný podľa predbežných odhadov reagovať na prípadné zmeny, ktoré sa vyskytnú počas rozpočtového obdobia, a v rámci ktorého zvyčajne dochádza k viacerým položkovým presunom (presuny medzi jednotlivými rozpočtovými kapitolami sú zriedkavé a ak sa objavia, znamená to, že rozpočet nebol zostavený dobre). Manažér zostavujúci rozpočet sa nesústreďuje na jednotlivé rozpočtové položky – naopak, jeho snahou je odhadnúť výšku jednotlivých rozpočtových kapitol.

Rozpočtovanie založené na nulovej báze je mimoriadne náročnou metódou a špeciálny dôraz kladie na stanovenie reálnych cieľov. Tieto sú totiž základným podkladom pre zostavenie samotného rozpočtu. Ku každému cieľu sa vypracúva viacero variantov jeho naplnenia (od minimálneho, cez štandardný, až po optimálny) a každý z týchto cieľov je navyše zaradený do rebríčka priorít príslušnej politicko-administratívnej autority. Vzájomnou kombináciou sa následne manažér

zostavujúci rozpočet snaží dosiahnuť stav, pri ktorom naplní čo najviac cieľov, a to čo najlepším spôsobom, pri zachovaní reálnosti naplnenia celého rozpočtu.

Inkrementálne rozpočtovanie (niekedy sa označuje aj ako takzvané **historické rozpočtovanie**) patrí medzi obľúbené metódy rozpočtovania a možno sa s ním stretnúť v takmer celom administratívnom systéme. Jeho podstata je relatívne jednoduchá. Manažér zostavujúci rozpočet zohľadňuje tri premenné – podobu predchádzajúceho rozpočtu, zmeny (alebo očakávané zmeny) vonkajšieho prostredia a zmeny (alebo očakávané zmeny) vnútorného prostredia – a na základe toho zostaví rozpočet pre nasledujúce obdobie (obrázok č. 17).

Obrázok č. 17: Inkrementálne rozpočtovanie



Zdroj: Nemec, J., 2002, 293.

Položkové rozpočtovanie má veľmi blízko k inkrementálnemu rozpočtovaniu (je prakticky jeho upravenou formou) a je považované za bežnú metódu rozpočtovania. Spočíva v prehodnocovaní jednotlivých položiek z hľadiska ich naplnenia v predchádzajúcom rozpočtovom období a z hľadiska zmien, ktoré sa objavili (alebo môžu objaviť) vo vnútornom alebo vonkajšom prostredí danej organizácie.

Programové rozpočtovanie je veľmi podobné rozpočtovaniu založenému na nulovej báze, pretože je zamerané na výstupy a ich dosahovanie v súlade s rôznymi programami. Jeho charakteristikou však je to, že sa uplatňuje pri zostavovaní viacročného rozpočtu, pretože umožňuje prepojenie plánu-programu s výdavkami v dlhšom časovom horizonte.

Cieľom **výkonového rozpočtovania** je rast efektívnosti vynakladania alokovaných prostriedkov. Manažér zostavujúci rozpočet musí byť schopný sledovať viaceré ekonomické ukazovatele výkonnosti a na základe nich rozhodnúť, do ktorej kapitoly presunie väčší objem prostriedkov a, naopak, do ktorej presunie menší objem prostriedkov.

Finančne limitované rozpočtovanie je metódou, ktorá sa zvyčajne nevyužíva samostatne a iba dopĺňa niektorú z predchádzajúcich metód. Súvisí totiž s tým, že u niektorých položiek môže byť určený finančný limit, ktorý nesmie byť prekročený.

Metóda **vecne limitovaného rozpočtovania** má podobne, ako predchádzajúca metóda, skôr doplnkový charakter. Využíva sa u tých položiek, kde je možné vecne obmedziť celkové potrebné prostriedky (napríklad stanovením počtu zamestnancov).

Bez ohľadu na to, ktorá metóda rozpočtovania sa využíva, cieľom by malo byť zostavenie dobrého rozpočtu. Na tomto mieste možno využiť myšlienky S. K. Howarda (1973), ktorý uvádza niekoľko princípov, ktorých akceptovanie a dodržiavanie by malo viesť k tomu, aby mohol byť verejný (teda nielen štátny) rozpočet považovaný za dobrý:

- **exkluzívnosť** (**výlučnosť**) – verejný rozpočet je prehľadom iba tých finančných záležitostí, ktoré sa týkajú operácií, respektíve aktivít príslušnej politicko-administratívnej autority;
- **jasnosť** – verejný rozpočet by mal svojou štruktúrou i obsahom jasne odpovedať na to, čo bude kryté z jeho výdavkových kapitol a odkiaľ budú plynúť zdroje do jeho príjmových kapitol;
- **jednotnosť** – v rámci jedného verejného rozpočtu je potrebné uplatniť rovnaké kritériá a jednotlivé výdavkové kapitoly musia nadväzovať na príjmové kapitoly;
- **obsiahlosť** – verejný rozpočet musí zahŕňať všetky príjmy i výdavky príslušnej politicko-administratívnej autority;
- **presnosť** – prognózy príjmovej i výdavkovej časti verejného rozpočtu by mali byť rozumné a argumentačne podložené, pričom je dôležité sledovať aj vnútornú konzistentnosť tohto rozpočtu;
- **ročná platnosť** – verejný rozpočet by mal byť zostavovaný, prípadne aspoň upravovaný na ročné obdobie;
- **určenosť** – verejný rozpočet by mal byť napĺňaný tak, ako to bolo určené a schválené (aj keď malé presuny nie sú vylúčené);
- **verejnosť** – akýkoľvek verejný rozpočet v podmienkach reprezentatívnej demokracie nesmie byť tajný, pretože je dôležité, aby s ním bola oboznámená aj verejnosť (tým sa vlastne posilňuje aj legitimita daného verejného rozpočtu).

Použitá literatúra

AUCOIN, P. (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.* Montreal: IRPP.

Audit výkonnosti: prístupy a princípy. Audit výkonnosti v praxi: skúsenosti Írskeho kontrolného úradu. Prezentácia č. 2. (2002) Bratislava. On-line at: http://www.verejnapolitika.sk/audit/SJ_2.pdf (9. 12. 2005).

BARNARD, CH. I. (1938): *The Function of the Executive.* Cambridge: Harvard University Press.

BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue.* Berkeley: University of California Press & Russell Sage Foundation.

BEŇOVÁ, E. – CIBÁKOVÁ, V. – PLAVČAN, P. (2005): *Úvod do teórie verejného sektora.* Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy.

CAMPBELL, J. P. (1977): *On the Nature of Organizational Effectiveness.* In: Goodman, P. S. – Pennings, J. M.: New Perspectives on Organizational Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass.

DENHARDT, J. V. – DENHARDT, R. B. (2000): *The New Public Service: Serving Rather than Steering.* In: Public Administration Review, roč. 60, č. 6, s. 549 – 559.

ETZIONI, A. (1964): *Modern Organizations.* Upper Saddle River: Prentice-Hall.

FOSTER, C. D. – PLOWDEN, F. J. (1996): *The State Under Stress.* Buckingham: Open University Press.

GAEBLER, T. – OSBORNE, D. (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.

GROSPIČ, J. (2008): *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy.* In: Kolektív: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. 403 – 435.

HALL, R. H. – TOLBERT, P. S. (2005): *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes.* London: Pearson & Prentice-Hall.

HENDRYCH, D. (2003): *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI Publishing.

HILL, H. (2002): *Wege zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung.* In: Gebhardt, I. – Zhixin, G. (eds.): Systems of Administrative Law. Comparative Essays. Beijing: China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House, s.358 – 378.

HOOD, CH. H. (1994): *Explaining Economic Policy Reversals.* Buckingham: Open University Press.

HOWARD, S. K. (1973): *Changing State Budgeting.* Lexington: Council of State Governments.

JAEGER, A. M. – OUCHI, W. G. (1978): *Type Z Organization: Stability in the Midst of Mobility.* In: Academy of Management Review, roč. 3, č. 3, s. 308 – 311.

KERAUDREN, P. – MIERLO, H. VAN (1997): *Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie.* In: Coombes, D. – Verheijen, T. (eds.): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava: NISPAcee, s. 29 – 47.

KOSORÍN, F. (2003): *Verejná správa (koncepcia, reformy, organizácia).* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

KUPKOVIČ, M. A KOLEKTÍV (1999): *Podnikové hospodárstvo. Komplexný pohľad na podnik.* Bratislava: Sprint.

LANE, J.-E. (1993): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches.* London: Sage Publications.

MACKOVÁ, E. (2002): *Vybrané problémy verejného sektora a verejného manažmentu. Teoretické prístupy.* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

MAESSCHALCK, J. (2005): *Ethics and Administrative Reform.* In: Rabin, J. (ed.): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. London: Taylor & Francis, s. 94 – 98.

MATES, P. (2008): *Kontrola ve veřejné správě a kontrola veřejné správy.* In: Kolektív: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. 381 – 402.

MITAĽOVÁ, J. – ŠTANGOVÁ, N. (2005): *Hodnotenie výstupov v samospráve – nevyhnutný podklad pre moderné manažérske riadenie.* In: Šebová, M. – Žárska, E. (eds.): De-

centralizácia verejnej správy Slovenskej republiky. Zborník z vedeckej konferencie. Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 114 – 120.
MULLINS, L. J. (1989): *Management and Organisational Behaviour.* London: Pitman Publishing.
NEMEC, J. (2002): *Budgeting and Financial Management: Methods and Techniques in CEE Countries.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava: NISPAcee, s. 283 – 336.
NEMEC, J. – WRIGHT, G. (2003): *Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy.* Praha: Ekopress.
OAKLAND, J. S. – PORTER, L. J. (1994): *Cases in Total Quality Management.* London: Butterworth-Heinemann.
OCHRANA, F. (2003): *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů.* Praha: Ekopress.
OUCHI, W. G. (1981): *Theory Z.* New York: Avon Books.
POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck.
Public Sector Modernisation: Modernisin Public Employment. Policy Brief. (2004) Paris: OECD.
Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. Policy Brief. (2005) Paris: OECD.
RANDMA, T. (2002): *Public Personnel Management.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava: NISPAcee, s. 179 – 215.
RIDLEY, F. F. (1968): *Specialists and Generalists. A Comparative Study of the Professional Civil Servant at Home and Abroad.* London: Allen & Unwin.
SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., STAROŇOVÁ, K. (eds.) (2006): *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania. Praktická príručka.* Bratislava, ADIN & Ústav verejnej politiky.
ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.
VINTAR, M. (2002): *Applying Information Management Methods and Techniques in CEE Countries.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava: NISPAcee, s. 373 – 414.
WRIGHT, G. (2002): *Úvod do managementu veřejné správy.* In: Nemec, J. – Wright, G. (eds.): Management veřejné správy. Teorie a praxe: zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy. Bratislava: NISPAcee, s. 11 – 74.

VIII. kapitola

Organizačná dimenzia verejnej správy

Z povahy verejnej správy vyplýva, že ide o organizovaný systém s komplikovanou štruktúrou mocenských vzťahov, väzieb a z toho vyplývajúcich procesov. Ak však chceme hovoriť o organizovanosti verejnej správy, nevyhnutne musíme hovoriť nielen o organizáciách pôsobiacich v rámci tohto systému, ale aj o charakteristických črtách organizácií ako takých.

Vzhľadom na fakt, že rôznorodým prístupom k štúdiu organizácií, ktoré je nevyhnutnou súčasťou teoretického rámca organizačnej dimenzie verejnej správy, už bola venovaná významná časť v predchádzajúcich kapitolách, účelom tejto kapitoly je predstaviť organizačné prvky a mechanizmy a ich aplikovateľnosť v systéme verejnej správy.

Vymedzenie pojmu organizácia

Aj keď život v spoločnosti by mohol niekto považovať za vec individuálneho rozhodovania jednotlivcov, skutočnosť je iná. Spoločenský život je totiž veľmi komplikovaný a vyžaduje si nielen reguláciu, ale aj organizáciu. Na tomto mieste vystupujú na povrch takmer všetky prvky nemateriálnej kultúry – teda hodnoty, normy, sociálne inštitúcie a tak ďalej. Ak však do tohto rámca vložíme fakt, na ktorý upozornil už ***Aristoteles*** – teda, že človek je bytosť spoločenská, razom sa dostávame od celospoločenskej úrovne k úrovni komunitného, respektíve skupinového života. A keď si v tomto momente odmyslíme život človeka v primárnych skupinách, akými sú napríklad rodina či susedská komunita, potom sa nám, ako najvýraznejší prejav skupinového spolunažívania ľudských jedincov, odhalia organizácie.

Definovať pojem organizácia pritom nie je vôbec jednoduché. Hlavný dôvod tkvie v tom, že súčasný svet zahŕňa veľmi široký diapazón organizácií, pričom črty jednotlivých organizačných foriem či typov často variujú vo veľkej miere.

Nech je však svet organizácií pestrý ako chce, pri určitej miere generalizácie možno uviesť, že každú **organizáciu** možno definovať ako systém rôl a prúd aktivít, ktoré nadobúdajú takú podobu, aby viedli k napĺňaniu spoločných zámerov. Systém rôl vlastne predstavuje štruktúru organizácie a prúd aktivít zodpovedá procesom, ktoré prebiehajú v organizácii (Robey, D., 1991, 7). Organizačná racionalita pri tom zahŕňa prinajmenšom tri hlavné aktivity, ktoré prebiehajú v akejkoľvek organizácii snažiacej sa o naplnenie jej cieľov: aktivity spojené so vstupmi a ich získavaním, technologické aktivity (teda aktivity spojené s transformáciou vstupov na výstupy) a aktivity spojené s výstupmi a ich ďalšou distribúciou. Aj keď sú tieto aktivity od seba závislé, organizačná racionalita vyžaduje, aby boli vzájomne prepojené vo vhodnej miere a vhodným spôsobom (Thompson, J. D., 1967, 19).

Odlišnú, no zároveň konkrétnejšiu definíciu ponúka autorská dvojica R. H. Hall a P. S. Tolbert (2005), ktorá konštatuje, že organizácia predstavuje kolektivitu s relatívne identifikovateľnými hranicami, normatívnym poriadkom (pravidlami), aspoň jednou riadiacou úrovňou (no často i viacerými riadiacimi úrovňami) – hierarchiou, komunikačnými systémami a členskými koordinačnými systémami (procedú-

rami). Táto kolektivita existuje na relatívne súvislom základe, v prostredí, kde sú jednotlivé aktivity prepojené a zacielené na dosahovanie určitého súboru cieľov (tieto aktivity generujú výstupy nielen pre členov danej organizácie či pre organizáciu samotnú, ale aj pre okolie, ktoré túto organizáciu obklopuje) (Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005, 4 – 5). Platí pri tom, že väčšina politických komunít zahŕňa viac než jedinú dominantnú organizáciu, ale to neznamená, že existencia viacerých organizácií v rámci jednej politickej komunity oslabuje ich moc vzťahujúcu sa k danej komunite. Vyplýva to z toho, že lokálne, regionálne i národné mocenské štruktúry reflektujú interorganizačnú konkurenciu a tým aj záujmy významných organizačných aktérov (Galaskiewicz, J. In: Hall, R. H. – Tolbert, P. S., 2005, 10).

Každodenný svet prináša so sebou neustále sa meniaci prúd udalostí, s ktorými sa musia jednotlivci vysporiadať. V tejto súvislosti možno upozorniť na to, že organizácie môžu vznikať prirodzene, teda spontánne (ako reakcia akéhosi „pudu sebazáchovy“ jednotlivcov) – ide o takzvané **organizácie v širšom zmysle slova**, alebo zámerne, teda umelo (ako snaha o plánované kolektívne riešenie vzniknutých situácií) – v tomto prípade sa jedná o takzvané **formálne organizácie**[47].

Keďže komplexnosť súčasných spoločenských systémov bráni jednotlivcom zohľadňovať všetky možnosti, títo musia pri riešení problémov zosúlaďovať vlastné aktivity a kooperovať medzi sebou. Základným prostriedkom pre takúto koordináciu sú už spomínané formálne organizácie, ktoré vytvárajú priestor pre ľudské aktivity, ktoré majú racionálny charakter. Formálne organizácie (niekedy označované aj ako komplexné organizácie) sú v moderných spoločnostiach všadeprítomné, no úroveň nášho chápania vzťahujúceho sa k ich existencii a fungovaniu je limitovaná a segmentovaná (Thompson, J. D., 1967, 3). Napriek tomuto konštatovaniu možno podľa E. Bolfíkovej (2006) vymedziť celkovo sedem znakov, ktoré vytvárajú teoretický základ akejkoľvek formálnej organizácie:

- Formálne organizácie sú **vytvárané zámerne** („umelo“). V zásade možno povedať, že vznik formálnych organizácií nie je spontánny, prípadne iracionálny, ale naopak, ide o proces, ktorý má striktne racionálny charakter. Racionálnou zložkou tohto procesu je účel, zámer alebo cieľ, ktorý motivuje jednotlivcov k tomu, aby sa združovali. Už z toho možno vyvodiť záver, že tieto ciele, zámery alebo účely nie sú jednoduché, pretože ak by také boli, jednotlivci by mali možnosti na ich riešenie či naplnenie bez spájania sa s inými jednotlivcami, čo by samozrejme neviedlo k vytváraniu organizácií.
- Formálne organizácie sú viazané svojimi aktivitami na **konkrétny cieľ**. Tento cieľ môže mať vlastnú štruktúru (čo znamená, že sa člení na hlavné ciele a čiastkové ciele, respektíve subciele), no vždy platí, že každá organizačná aktivita by s týmto cieľom mala byť zosúladená tak, aby jej výstupy viedli (priamo alebo nepriamo) k jeho napĺňaniu. Keďže cieľ predstavuje akési „ospravedlnenie“ či zdôvodnenie toho, prečo daná organizácia funguje (cieľ ako prostriedok legitimácie existencie organizácie), jej členovia musia neraz prispôsobovať svoje vlastné záujmy i aktivity a podriaďovať ich spomínanému cieľu.

---

[47] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: P. M. Blau a W. R. Scott (1966); E. Bolfíková (2006); M. Crozier (1964); J. T. Delaney, P. Fenilee a S. Schwochan (1981, 1995); J. Dědina a M. Malý (1993); A. Etzioni (1961, 1964); S. Fineman (1999); Ch. T. Goodsell (1985); L. E. Greiner (1972); B. Gustavsen a S. Toulmin (1996); R. H. Hall a P. S. Tolbert (2005); J. Child (1984); P. K. Manning (1992); J. G. March a J. P. Olsen (1984); J. G. March a H. Simon (1993); L. von Mises (2002); L. J. Mullins (1989); J. Pfeffer (1981, 1982) či E. Pinchot a G. Pinchot (1993).

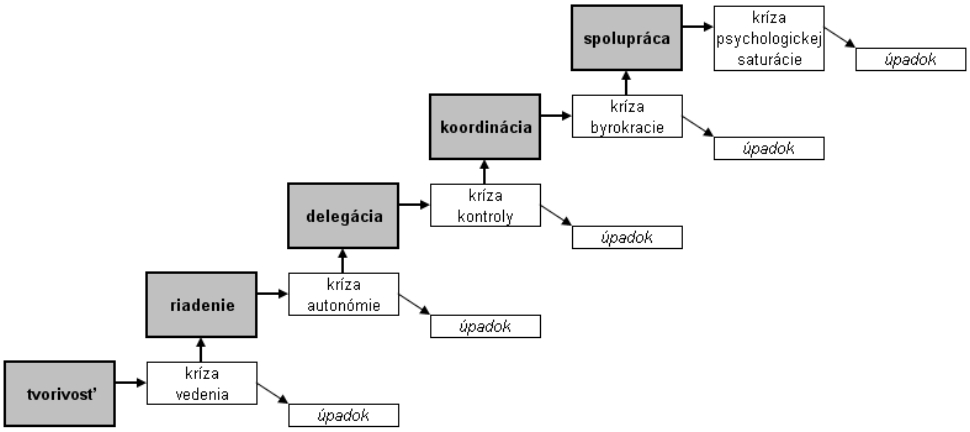
- Všetky formálne organizácie potrebujú pre svoje riadne fungovanie **normatívny systém**. Ten vyplýva zo samotnej entity formálneho organizovania a má dve základné roviny. Formálny normatívny systém predstavuje súbor pravidiel, ktorý je prezentovaný navonok i dovnútra, pričom upravuje všetky mechanizmy a procesy, ktoré daná organizácia vedome realizuje. Aj napriek formálnemu charakteru týchto organizácií, existuje v nich popri formálnom normatívnom systéme i neformálny normatívny systém. Je prejavom neformálnych vzťahov, väzieb a procesov, ktoré sa v danej organizácii vytvárajú spontánne. Takáto spontánnosť (chápaná ako nekontrolovateľnosť) je však samozrejme možná iba pri vzniku organizácie, pretože aj neformálne vzťahy, väzby a procesy vznikajúce vďaka každodennej interakcii ľudských indivíduí si vyžadujú aspoň nejakú mieru regulácie. Tieto roviny sa vzájomne prelínajú a ovplyvňujú, čo neraz vedie u jednotlivca k dilemám – najmä, ak sa snaží správať konformne s formálnymi i neformálnymi pravidlami (tieto totiž nemusia byť vždy komplementárne, ba dokonca dochádza aj k situáciám, kedy sú vzájomne kontradiktórne).
- Formálne organizácie sú **komunikujúce subjekty**, čo znamená, že nepôsobia vo vákuu. Práve naopak, ich okolie je plné rôznorodých subjektov, ktoré vstupujú (aspoň potenciálne) s príslušnou organizáciou do diferencovaných vzťahov. Komunikácia s vonkajším svetom sa vo formálnych organizáciách riadi hlavne formálnym normatívnym systémom, no vnútroorganizačná komunikácia sa vo veľkej miere prispôsobuje aj neformálnemu normatívnemu systému.
- Súčasná spoločnosť, respektíve súčasný spoločenský systém je veľmi komplikovaný. Mnohé problémy, ktoré sa v rámci neho objavujú, majú komplexný charakter a tak sa jednotlivec dostáva do pozície subjektu, ktorý samostatne nedokáže takéto problémy riešiť. Jedným z východísk, ktoré sa mu ponúkajú, je spojenie s inými jednotlivcami v organizáciách, pretože spoločne koordinovaná aktivita umožňuje využitie efektu synergie (napríklad v podobe racionalizácie rozhodovacích procesov). Tento fakt je dôvodom pre konštatovanie, že formálne organizácie sú **pre ich členov-jednotlivcov výhodné**.
- Nevyhnutným prvkom všetkých formálnych organizácií je **usporiadanosť a štruktúra**. Samozrejme, jednotlivé organizácie sa od seba z hľadiska miery rigidnosti ich usporiadanosti odlišujú, ale predsa možno identifikovať u každej z nich túto usporiadanosť i štruktúru. Navyše, každá organizácia, ktorá má určitý zabehnutý systém, má tendenciu udržiavať svoju štruktúru v nezmenenom stave. Takáto stabilnosť totiž v mnohom vyhovuje aj jej zamestnancom – stabilná štruktúra je predpokladom nemennosti existujúcich pravidiel a teda i stability ich špecializácie (zamestnancom poskytuje čiastočnú záruku, že sa nebudú musieť učiť niečo nové). Na druhej strane však tiež platí, že lipnutie na existujúcej štruktúre môže mať za následok neschopnosť príslušnej organizácie reagovať na podnety – tak interné (vnútorné), ako aj externé (vonkajšie).
- Formálne organizácie vykazujú vo vzťahu k svojmu inštitucionálnemu okoliu pomerne vysokú mieru **stability**. Sociálne inštitúcie totiž poskytujú všetkým formálnym organizáciám akési esenciálne „idey“, prostredníctvom ktorých sa tieto organizácie učia orientovať (teda správať) vo svojom prostredí. Ak sa toto prostredie nemení, formálna organizácia prakticky nemá dôvod zavádzať akékoľvek zmeny týkajúce sa jej fungovania dovnútra i navonok. Akonáhle však dochádza k zmenám v sociálnych inštitúciách, ktoré vytvárajú behaviorálny rámec danej organizácie, organizácia musí reagovať. V súvislosti so skutočnosťou, že sociálne inštitúcie sa nemenia dramaticky, je možné konštatovať, že aj formálne organizácie sú vo svojom prostredí stabilné.

Samozrejme, všetky organizácie pôsobiace v rámci akéhokoľvek administratívneho systému vznikajú zámerne a teda môžu byť charakterizované ako formálne organizácie. Najbežnejším označením takýchto organizácií je výraz **úrad**, no aj v tomto prípade platí, že týmto výrazom možno vyjadriť viaceré skutočnosti, pretože jeho obsah v sebe zahŕňa niekoľko významov. D. Hendrych (2003) vymedzuje tri základné a to inštitucionálny význam, funkčný význam a personálny význam. Pokiaľ ide o **inštitucionálne poňatie**, úrad predstavuje určitú organizačnú jednotku pôsobiacu v rámci systému verejnej správy. Táto organizačná jednotka má priznanú jedinečnú pozíciu, ktorá ju jednoznačne diferencuje nielen od organizačných jednotiek, ktoré pôsobia na odlišnej úrovni, prípadne v odlišnom subsystéme celého systému verejnej správy, ale aj od tých organizačných jednotiek, ktoré sú zaradené na rovnakú úroveň i do rovnakého subsystému v rámci systému verejnej správy. Jedinečnosť jej pozície vyplýva z **funkčného významu** pojmu úrad. Tento význam totiž znamená, že každej takejto organizačnej jednotke je priznaná určitá pôsobnosť, teda určitý, presne definovaný okruh záležitostí, ktorými sa daná organizačná jednotka má alebo môže zaoberať. **Personálne poňatie** následne vyjadruje previazanosť príslušnej organizačnej jednotky s jej personálnym substrátom (ľudskými zdrojmi), teda s jej zamestnancami.

Organizačná dynamika

Prirovnanie organizácií k živým organizmom umožňuje uvažovať o takzvanej organizačnej dynamike, ktorá zahŕňa všetky zmeny objavujúce sa počas existencie príslušných organizácií, a to od ich vzniku, až po úplný zánik. Samozrejme, platí, že medzi vznikom a zánikom tej ktorej organizácie dochádza k jej „riadnemu životu“, ktorý sa najviac prejavuje jej aktivitami nasmerovanými voči okoliu.

Obrázok č. 18: Model organizačného rastu



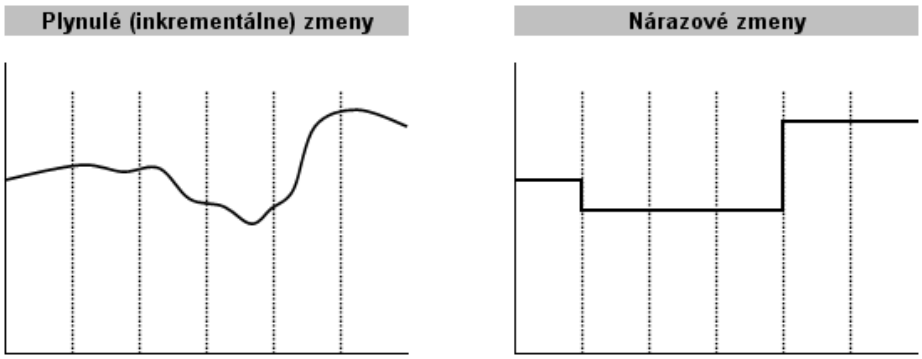
Zdroj: Greiner, L. E., 1972, 41.

L. E. Greiner (1972) uvádza, že každá organizácia prechádza počas svojej existencie niekoľkými vývojovými fázami, ktoré vytvárajú **model organizačného rastu** (obrázok č. 18), pričom každá z týchto fáz sa končí zlomom, ktorý má alternatívny následok. Jedna z alternatív má vždy podobu úpadku, druhá podobu riešenia

krízy, ktorá sa objavuje na konci všetkých týchto fáz. Jednotlivé fázy pri tom môžu nadobúdať rôznu dĺžku a ani ich vzájomná nadväznosť nemusí vždy zodpovedať prezentovanému modelu.

V zásade možno z hľadiska priebehu rozlíšiť dva typy organizačných zmien (obrázok č. 19). Prvým typom sú **plynulé** (**kontinuálne**), respektíve takzvané **inkrementálne zmeny**. Ich podstata spočíva v neustálom prehodnocovaní existujúceho stavu z hľadiska priestorovej i časovej dynamiky a následnom prispôsobovaní relevantných prvkov. Opakom je druhý typ organizačných zmien, ktorý označujeme ako **nárazové zmeny**. Podstata prístupu presadzujúceho tieto zmeny je úzko napojená na zdôrazňovanie pozitív, ktoré so sebou prináša stabilita. Aj z tohto dôvodu možno konštatovať, že kým prvý z uvedených typov vyzdvihuje vysokú mieru flexibility, pre druhý je typické uprednostňovanie stability. Ak tieto úvahy prenesieme do praxe, môžeme sa prikloniť k názoru, podľa ktorého sú plynulé zmeny charakteristické skôr pre súkromné, ziskovo orientované subjekty (napríklad pre firmy, ktoré by bez schopnosti rýchlej adaptácie na meniace sa podmienky nemali šancu obstáť v konkurenčnom boji), a nárazové zmeny možno identifikovať najmä vo verejnom sektore (je jasné, že mnoho zmien je v tomto sektore možné realizovať iba prostredníctvom špeciálnych, štátom aprobovaných procedúr – napríklad prostredníctvom legislatívneho mechanizmu a práve nutnosť rešpektovať tieto postupy spôsobuje výrazne nižšiu mieru flexibility pri prispôsobovaní sa príslušnej organizácie vonkajším alebo vnútorným podnetom).

Obrázok č. 19: Dva základné typy organizačných zmien



Zdroj: Robey, D., 1991, 438.

Z hľadiska pôvodu zmien možno zmeny rozčleniť na **zmeny vnútroorganizačného pôvodu** a **zmeny podnietené vonkajším prostredím**. Príkladom na prvý typ zmien môže byť vnútorná reorganizácia (napríklad prijatím nového organizačného poriadku), príkladom na druhý typ zmien sú zmeny, ktoré organizácia zavádza v dôsledku zmeneného legislatívneho alebo konkurenčného prostredia. Z hľadiska objektu, ktorého sa zmeny dotýkajú, ich možno rozdeliť na **štrukturálne zmeny**, teda také, ktoré vplývajú na organizáciu ako štruktúru rôznych prvkov, a **procesuálne zmeny**, ktoré sa týkajú činnosti príslušnej organizácie. Podľa nasmerovania účinku sa organizačné zmeny členia na **interné zmeny**, teda zmeny s vnútroorganizačným účinkom (napríklad zmena času konania pravidelných operatívnych porád z pondelka 9:00 na pondelok 10:00), **externé zmeny**, teda zmeny, ktoré sú určené pre subjekty pôsobiace vo vonkajšom prostredí organizácie (naprí-

klad zmena telefónnych a faxových čísel danej organizácie), a **kombinované zmeny**, teda zmeny, ktoré ovplyvňujú vnútorné i vonkajšie prostredie organizácie (napríklad zmena stránkových dní ovplyvňuje správanie sa klientov i zamestnancov príslušnej organizácie). Podľa miery zásadnosti (dopadu) sa organizačné zmeny delia na **zásadné zmeny**, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú organizáciu a jej fungovanie (napríklad zánik organizácie, reklasifikácia organizácie či presťahovanie organizácie), **veľké**, respektíve **stredne veľké zmeny**, ktoré výrazne ovplyvňujú celú organizáciu a jej fungovanie (napríklad vnútorná reorganizácia, výrazné zvyšovanie či znižovanie počtu zamestnancov a podobne), **malé zmeny**, ktoré zvyčajne postihujú iba časť organizácie a nevplývajú, prípadne vplývajú iba malou mierou na výstupy organizácie (napríklad presun časti zamestnancov do inej organizačnej zložky v rámci existujúcej organizácie), a **triviálne** (**priebežné**) **zmeny**, ktoré nevplývajú ani na výstupy organizácie ako celku, ani na výstupy žiadnej z jej častí (napríklad odchod zamestnankyne na materskú dovolenku a jej dočasné nahradenie iným zamestnancom, či odchod zamestnanca v dôsledku dosiahnutia dôchodkového veku alebo vlastnej žiadosti o rozviazanie pracovného pomeru).

Organizácie a ľudský faktor

Vo vyspelých demokratických štátoch je úplne bežnou praxou, že jednotlivec je členom relatívne vysokého počtu diferencovaných organizácií. Jedným z najdôležitejších prínosov členstva v organizáciách pre jednotlivcov, ktorí sú členmi danej organizácie, je pri tom pridelenie alebo získanie určitej pozície v rámci sociálneho stratifikačného systému. Môžeme si to vysvetliť na príklade dvoch osôb pôsobiacich v rámci systému verejnej správy. Osoba A zastáva pozíciu starostu v nejakej malej obci a osoba B je pomocným referentom alebo asistentom na ministerstve. Pre bežných ľudí je pri hodnotení sociálneho statusu týchto dvoch osôb dôležitejšia informácia o tom, v akej organizácii dané osoby pracujú, než to, aké reálne právomoci majú. Z toho vyplýva, že osoba B má z pohľadu bežného človeka významnejšiu pozíciu než osoba A, pretože ministerstvo je administratívne i politicky dôležitejšie než nejaká malá obec. Ak by sa však niekto pozrel konkrétnejšie na pozície oboch týchto osôb, zistil by, že pomocný ministerský referent má len minimálnu autonómiu a samostatne neprijíma žiadne rozhodnutia, zatiaľ čo starosta (aj keď pôsobiaci iba v malej obci) má relatívne veľký rozsah právomoci a autonómia jeho rozhodovania je neporovnateľne vyššia, než tomu je v prípade spomínaného referenta.

Vo všetkých organizáciách existujú rôznorodé skupiny, pričom sú základným prvkom fungovania samotných organizácií. Každá organizácia zahŕňa skupiny ľudí a takmer každý člen organizácie je zároveň aj členom jednej či niekoľkých skupín pôsobiacich v rámci danej organizácie. Ľudia zoskupení do skupín dokážu ovplyvňovať iných rôznymi spôsobmi a jednotlivé skupiny majú schopnosť vytvárať si vlastné, svojské hierarchické usporiadanie i určovať vlastných lídrov, respektíve vodcov (Mullins, L. J., 1989, 3). Jednotlivci i skupiny pôsobiace v rámci štruktúry nejakej organizácie sa oficiálne riadia pravidlami, ktoré prijali vedúci členovia danej organizácie s cieľom vytvoriť fungujúci systém i poriadok a usmerňovať snahu členov organizácie tak, aby boli dosahované vopred vytýčené ciele. Je však zrejmé, že jednotlivé vnútroorganizačné skupiny si vytvárajú aj vlastné súbory pravidiel, ktoré nemusia byť v súlade s oficiálne deklarovanými pravidlami.

Formálne skupiny vznikajúce v organizáciách sú vytvárané preto, aby plnili špecifické ciele organizácie, pričom úzko súvisia s koordináciou plánovaných aktivít tejto organizácie (Mullins, L. J., 1989, 373). Každá takáto formálna skupina má svojho oficiálneho lídra (vodcu), ktorý obyčajne zodpovedá za jej výstupy.

R. Dubin (1958) v tejto súvislosti rozlišuje tri druhy formálnych skupín vznikajúcich v akejkoľvek organizácii:

- **Tímové skupiny** sú skupiny, ktoré sa vyznačujú veľkou autonómnosťou a relatívne nízkym stupňom vonkajšej kontroly. Ich cieľom je riešenie závažných alebo komplexných problémov vyžadujúcich si rôzne typy odborníkov. Potreby týchto skupín zväčša organizácie napĺňajú v čo najväčšom rozsahu, čo znamená, že sú ochotné do nich prijať aj nových ľudí, ktorých by za iných okolnosti neprijali. J. Urban (2004) pri vytváraní tímových skupín zdôrazňuje, že ich nevyhnutným predpokladom je výber členov tímu zo všetkých úrovní danej organizácie (zastúpenie v tíme by mali mať nielen riadiaci zamestnanci, ale aj ostatný personál) i zo všetkých štrukturálnych jednotiek danej organizácie (členmi tímu by mali byť ľudia s rozličnou odbornosťou i rozličnou špecializáciou, vďaka čomu je možné dosiahnuť pri ich kooperácii synergický efekt). Typickým príkladom sú výskumné tímy.
- Ďalším typom formálnych skupín sú **úlohové skupiny** (niekedy označované aj ako ***ad hoc* skupiny**). Tieto skupiny majú síce priznanú určitú mieru autonómnosti, no stupeň vonkajšej kontroly je vysoký a zodpovednostné vzťahy oveľa prísnejšie, než tomu bolo v prípade predchádzajúceho typu skupín. Pod úlohovými skupinami si možno predstaviť rôzne komisie – napríklad komisiu pre vypracovanie a posúdenie strategického plánu rozvoja príslušnej organizácie.
- Posledným typom sú takzvané **technologické skupiny**, ktorých typickou črtou je úzka zviazanosť s existujúcimi pravidlami a postupmi. Ich autonómia je veľmi nízka (alebo nulová) a miera kontroly dosahuje najvyšší stupeň. Činnosť technologických skupín má v mnohých prípadoch stereotypný, respektíve rutinný charakter, čo znamená, že v týchto skupinách zväčša dochádza aj k výraznej deľbe práce. Príkladom takýchto skupín sú účtovné oddelenia či referáty organizácií.

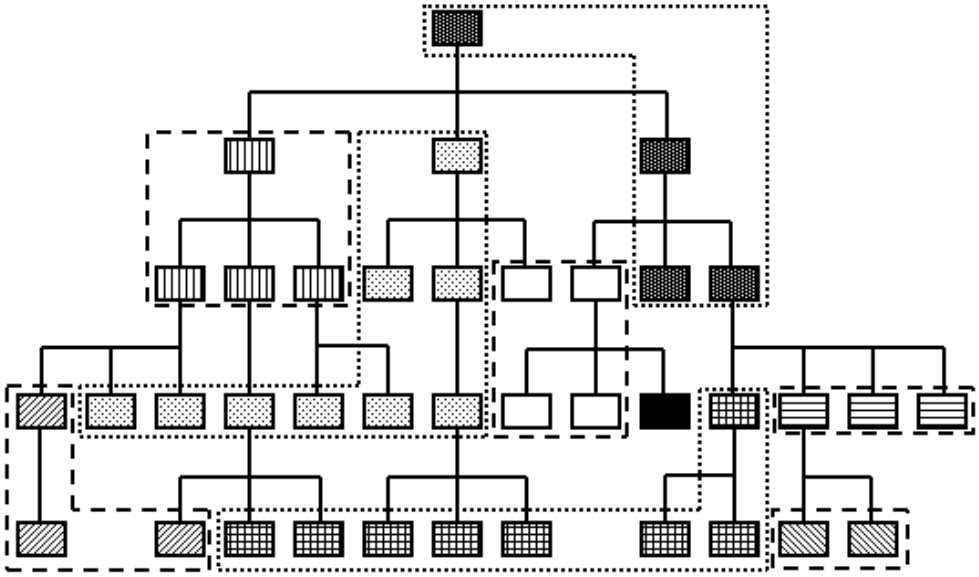
M. Argyle (1974) ponúka trochu odlišné členenie formálnych skupín v organizáciách, keď zdôrazňuje, že všetky takéto skupiny možno označiť buď ako **skupiny prijímajúce rozhodnutia** (napríklad komisia na prípravu rozpočtu), alebo ako **skupiny riešiace problémy** (napríklad pracovná skupina na prehodnotenie existujúcich pracovných postupov).

Neformálne skupiny vznikajúce v rámci organizácií (obrázok č. 20[48]) sú podľa C. Argyrisa (1964) také skupiny, ktoré organizácie vopred neplánovali, a ktoré sú založené viac na osobných vzťahoch a akýchsi „dobrovoľných vzájomných dohodách“ medzi ich členmi, než na definovaných rolových vzťahoch. Ich vznik je podmienený potrebou uspokojenia socio-psychologických potrieb členov

[48] Tento obrázok zobrazuje stav, pri ktorom sa jednotlivé neformálne skupiny neprekrývajú, čo znamená, že každý člen organizácie je zároveň členom iba jednej neformálnej skupiny pôsobiacej v štruktúrach spomínanej organizácie. Reálny život ale prináša skôr situácie, kedy sa jednotlivé neformálne skupiny prekrývajú, pričom jednotlivci patriaci do viacerých neformálnych skupín svoje členstvo diferencujú z hľadiska významnosti týchto skupín, čím sa celý systém ešte viac komplikuje. Dochádza totiž k situáciám, kedy jednotlivec podlieha nielen formálnemu vodcovi a jeho rozhodnutiam, ale aj viacerým neformálnym vodcom, ktorých pozícia je z jeho pohľadu diferencovaná.

organizácií a ich vplyv je natoľko výrazný, že dokážu ovplyvňovať napĺňanie cieľov daných organizácií (čím sú členovia organizácií spokojnejší, tým vyššia je pravdepodobnosť, že sa budú snažiť o napĺňanie stanovených cieľov). Dôležitým faktom je to, že aj neformálne skupiny majú svojich lídrov (vodcov), čo však neznamená, že sa nimi automaticky stávajú tí, ktorí sú v rámci formálnej hierarchie najvyššie. Naopak, pomerne často dochádza k situáciám, kedy neformálnym vodcom nie je najvyššie nadriadený zamestnanec, ale niekto, kto má prirodzenú autoritu u ostatných, prípadne niekto, kto je obľúbený medzi ostatnými.

Obrázok č. 20: Príklad na neformálne skupiny v rámci formálne určenej organizačnej štruktúry



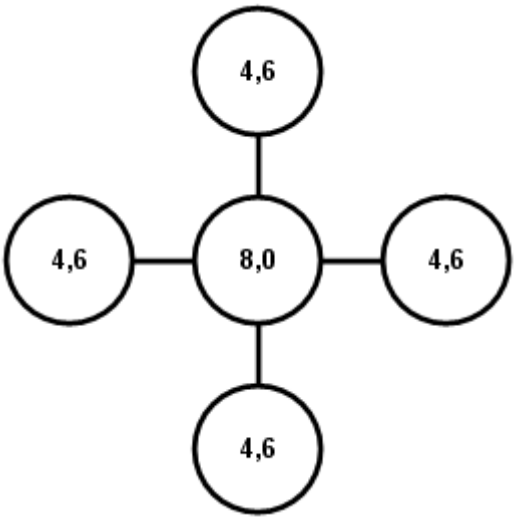
Vnútroorganizačná komunikácia

Pozícia jednotlivca v pracovných procesoch a informačných, respektíve komunikačných sieťach podľa D. Robeya (1991) významne podmieňuje moc daného jednotlivca. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že platí lineárny vzťah medzi mierou centrality, možnosťou ovplyvňovať informačný tok a rozsahom moci. Miere centrality a rozsahu moci v rámci komunikačných sietí sa výskumne venoval A. Bavelas (In: Robey, D., 1991), ktorý priradil jednotlivým pozíciám v modeloch komunikačných sietí rôzne hodnoty miery centrality, respektíve rozsahu moci (vyššie hodnoty znamenajú aj vyššiu mieru centrality či väčší rozsah moci).

Kolesová komunikačná sieť (obrázok č. 21) sa uplatňuje najmä pri úlohách, kde je vhodná alebo aplikovateľná vysoká miera centralizácie. Je teda vhodná pri riešení jednoduchých, ľahko kontrolovateľných úloh, ktoré je možné bez problémov rozdeliť medzi členov príslušnej skupiny. Ak však problém nadobudne komplexnejšie rozmery, efektívnosť takejto komunikácie prudko klesá. Tento model komunikačnej siete vyžaduje od osoby, ktorá je v centre, výrazné vodcovské schopnosti prejavujúce sa predovšetkým pri koordinácii aktivít ostatných členov

skupiny. Koeficient centrality osoby, ktorá je lídrom tejto skupiny, je vysoký, no spokojnosť ostatných členov skupiny je (aj vzhľadom na koeficienty centrality) nízka.

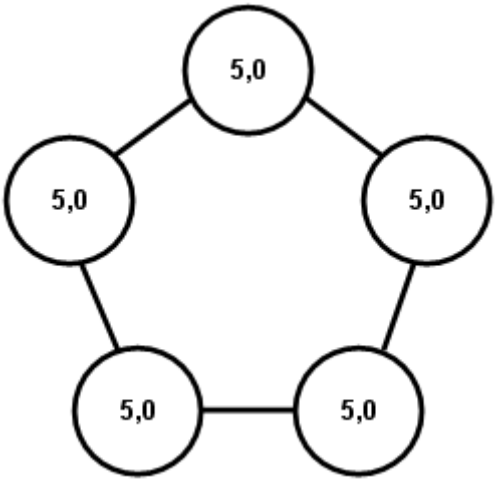
Obrázok č. 21: Model kolesovej (hviezdicovej) komunikačnej siete



Zdroj: Bavelas, A. In: Robey, D., 1991, 353.

Výrazne decentralizovanejším modelom komunikačnej siete, v porovnaní s kolesovou komunikačnou sieťou, je **model kruhovej komunikačnej siete** (obrázok č. 22). Aj keď pri generalizujúcom pohľade možno povedať, že ide o pomerne neefektívny spôsob komunikácie, predsa len umožňuje dosahovať lepšie výsledky tam, kde sa objavujú komplexnejšie problémy. Navyše, je to sieť, pri ktorej sú koeficienty centrality zhodné, a tak aj spokojnosť členov skupiny nadobúda pomerne vysoké hodnoty.

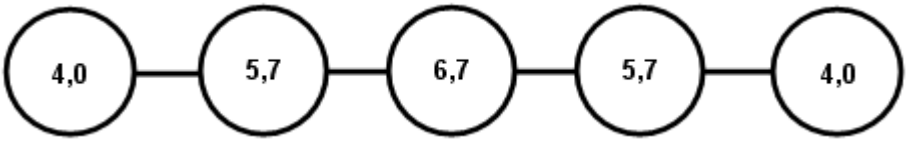
Obrázok č. 22: Model kruhovej komunikačnej siete



Zdroj: Bavelas, A. In: Robey, D., 1991, 353.

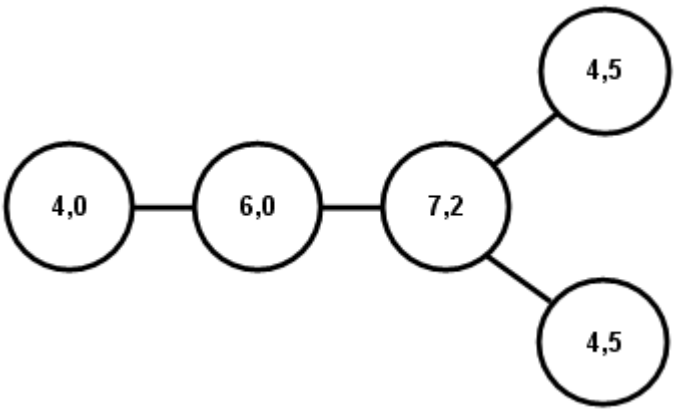
Ďalšie dva modely – **model reťazovej komunikačnej siete** (obrázok č. 23) a **model rozvetvenej komunikačnej siete** (obrázok č. 24) sa využívajú pri riešení jednoduchých problémov, kedy sa nevyžaduje vysoká interakcia členov skupiny. Koeficienty centrality majú stredné hodnoty a miera spokojnosti členov týchto skupín sa pohybuje od nízkej až k strednej. Komunikačne sú tieto modely relatívne zdĺhavé a často sa v nich vyskytuje takzvaný komunikačný šum, ktorý znehodnocuje nielen samotnú komunikáciu, ale aj spoluprácu medzi členmi príslušnej skupiny.

Obrázok č. 23: Model reťazovej komunikačnej siete



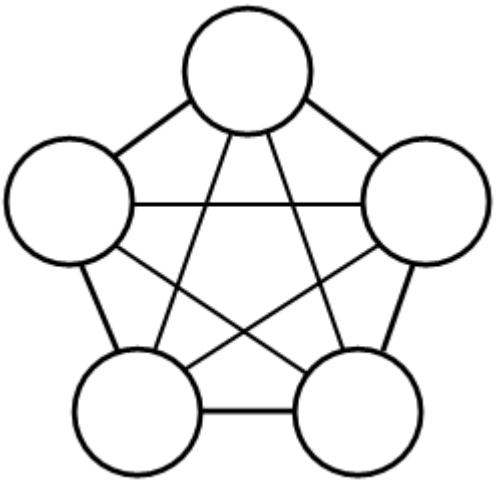
Zdroj: Bavelas, A. In: Robey, D., 1991, 353.

Obrázok č. 24: Model rozvetvenej („ypsilonovej“) komunikačnej siete



Zdroj: Bavelas, A. In: Robey, D., 1991, 353.

Obrázok č. 25: Model úplne prepojenej („celokanálovej“) komunikačnej siete

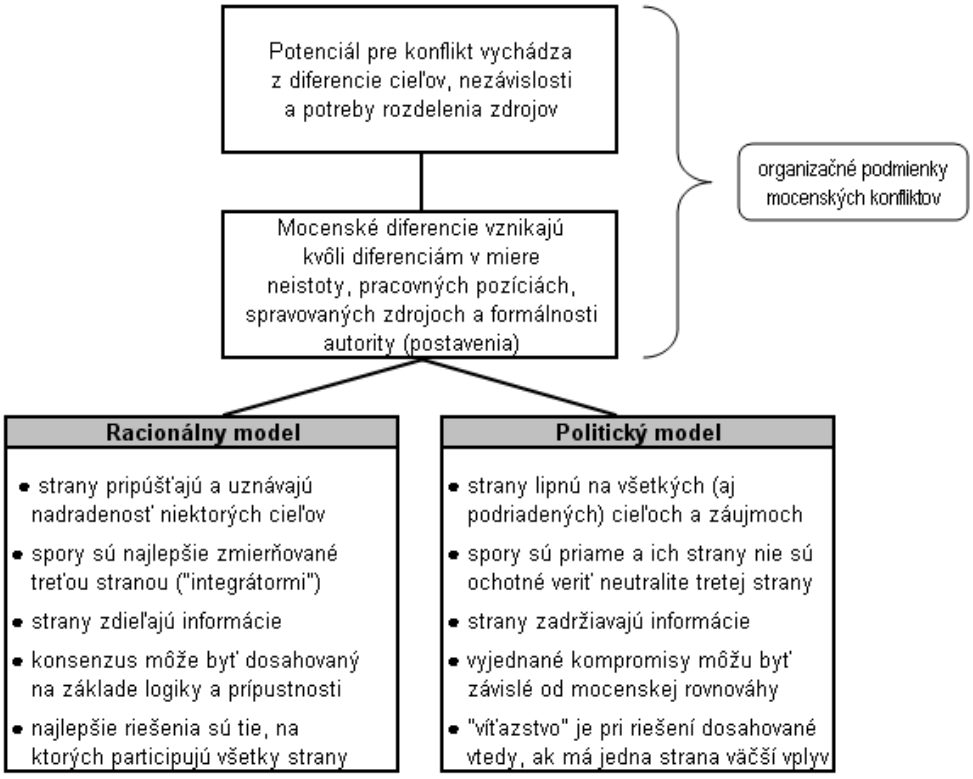


Zdroj: Leavit, H., J., 1978, 48.

H. J. Leavitt (1978) k týmto modelom komunikačných sietí neskôr pridal ešte jednu komunikačnú sieť, ktorú označil ako **model úplne prepojenej komunikačnej siete** (obrázok č. 25). Ako zdôrazňuje, tento model sa uplatňuje všade tam, kde je potrebná rozsiahla diskusia a zapojenie všetkých účastníkov – teda všade, kde sa vyžaduje vysoký stupeň interakcie medzi členmi skupiny. Koeficienty centrality sú rovnaké u všetkých a nadobúdajú skôr nižšie hodnoty (i preto je spokojnosť účastníkov takejto komunikácie pomerne vysoká). Ak sa však skupina, ktorá takto komunikuje, dostane pod tlak, vo väčšine prípadov dochádza k jej pomerne rýchlemu rozpadu alebo k jej transformovaniu na skupinu, ktorá využíva model kolesovej komunikačnej siete.

Na tomto mieste je potrebné mať na pamäti, že organizácie slúžia tak záujmom jednotlivcov, ako aj záujmom celých skupín. Tieto záujmy majú podľa autorskej dvojice R. H. Hall a P. S. Tolbert (2005) schopnosť tvarovať, respektíve ovplyvňovať štruktúry, aktivity i ciele organizácií, ktorých sa týkajú, čo v konečnom dôsledku môže mať dopad nielen na členov danej organizácie a ich rodinných príslušníkov, ale aj na bezprostredné okolie týchto organizácií, ba dokonca v určitom zmysle slova aj na širšiu spoločnosť ako takú.

Obrázok č. 26: Dva základné modely riešenia organizačných konfliktov



Zdroj: Robey, D., 1991, 370.

V súvislosti s možnými odlišnými záujmami vnútri členskej základne organizácie, v súvislosti s existenciou formálnych i neformálnych vnútroorganizačných skupín, ako aj v súvislosti s rozdielnou distribúciou moci a z toho vyplývajúcimi ko-

munikačnými limitmi možno konštatovať, že v každej organizácii (teda nie len formálnej) dochádza k objavovaniu sa konfliktov. Tieto síce bývajú riešené rôzne, no v zásade je možné hovoriť o dvoch základných modeloch riešenia takýchto organizačných kontliktov (obrázok č. 26):

- **racionálny model riešenia organizačného konfliktu** vyzdvihuje potrebu hľadania spoločného riešenia, teda riešenia, ktoré by bolo akceptované z oboch konfliktných strán;
- **politický model riešenia organizačného konfliktu** predpokladá nezmieriteľnosť všetkých súperiacich strán a ich snahu o dosiahnutie vlastného víťazstva, čo v konečnom dôsledku predstavuje presadzovanie vlastných návrhov.

Výstavba organizácií s ohľadom na špecifiká systému verejnej správy

Administratívno-politický systém, ak má spĺňať kritérium funkčnosti, musí byť organizovaný podľa určitých zásad alebo princípov, ktorých dodržiavanie umožní v konečnom dôsledku nielen jeho existenciu, ale aj fungovanie.

D. Hendrych (2003) definuje niekoľko dôležitých **organizačných princípov** vzťahujúcich sa k organizácii, respektíve výstavbe administratívno-politických systémov. Vzhľadom na to, že ich kladie do dichotomických pozícií, možno uvažovať aj o tom, že miera ich vzájomnej kombinácie determinuje celkovú podobu administratívno-politického systému:

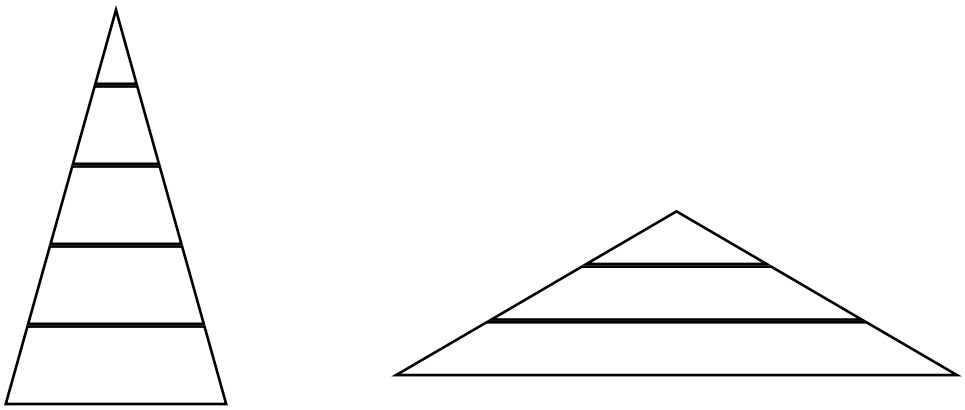
- **územný princíp** – zahŕňa jednoznačné stanovenie hraníc teritória, v rámci ktorého bude príslušný administratívno-politický systém fungovať;
- **funkčný princíp** – poukazuje na to, že pri výstavbe akéhokoľvek administratívno-politického systému dochádza k určeniu a rozdeleniu právomocí, respektíve kompetencií, a z toho vyplývajúcemu rozdeleniu funkcií;
- **princíp centralizácie** – zdôrazňuje, že tvorba politiky (vo svojom rozsahu i obsahu) podlieha iba rozhodnutiam politicko-administratívneho centra;
- **princíp decentralizácie** – 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;
- **princíp koncentrácie** – 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 priamo podriadené jednotky alebo relatívne autonómne jednotky);
- **princíp dekoncentrácie** – zvažuje možnosť existencie takých právomocí, ktorých povaha dovoľuje politicko-administratívnemu centru v rámci tvorby politiky i výkonu administratívy presunúť ich výkon na nižšie, jemu podriadené jednotky;
- **kolegiátny princíp** – zakotvuje nutnosť kolektívnych zásahov (najčastejšie v procese formulácie konkrétnej politiky, kedy dochádza ku kolektívnemu rozhodovaniu) do tvorby politiky i výkonu administratívy;
- **monokratický princíp** – je opakom kolegiátneho princípu a jeho podstata spočíva v tom, že v mnohých prípadoch za konkrétnu podobu príslušnej politiky alebo za výkon konkrétnej administratívnej úlohy zodpovedá jednotli-

vec, a tak by tento mal mať právo rozhodovať relatívne autonómne (relatívnosť jeho autonómnosti sa v takomto prípade viaže na skutočnosť, že nekoná v politickom vákuu a jeho výsadná pozícia je oslabovaná existenciou oficiálnych i neoficiálnych poradných jednotiek, ktoré môžu do jeho konania rôznym spôsobom vstupovať);

- **volebný princíp** – zdôrazňuje uvádzanie jednotlivcov do ich funkcií prostredníctvom aktu volieb (priamych alebo nepriamych);
- **vymenovací princíp** – umožňuje, aby personálne obsadzovanie niektorých funkcií prináležalo určenej politicko-administratívnej jednotke bez toho, aby táto musela danú funkciu obsadzovať volebným postupom.

V poslednom období sa medzi tieto princípy začína radiť aj **princíp subsidiarity**. Fenomén subsidiarity sa uplatňuje predovšetkým medzi vyššími a nižšími samosprávnymi jednotkami (no neobchádza ani také subjekty, ako je Európska únia). Subsidiarita v pozitívnom zmysle vyjadruje myšlienku, že každé konanie vyššieho spoločenstva má pomáhať nižším spoločenstvám alebo jednotlivcom. V negatívnom zmysle subsidiarita vyžaduje od vyššieho spoločenstva náhradný spôsob konania v tom prípade, ak tým môže pomôcť nižšiemu spoločenstvu alebo jednotlivcovi pri prekonávaní problémov (Hendrych, D. – Hoós, J. – Jenei, G. – Vass, L., 2005, 125).

Obrázok č. 27: Vysoká a plochá hierarchická štruktúra



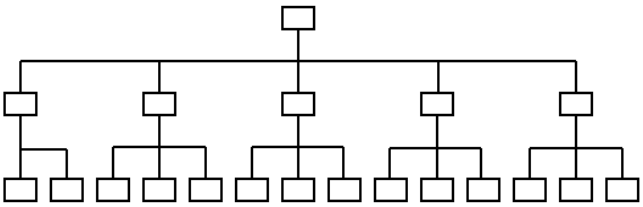
Zdroj: Mullins, L. J., 1989, 131.

J. Urban (2004) uvádza tri základné okruhy úloh, s ktorými je spojené vnútorné usporiadanie akejkoľvek organizácie:

- stanovenie aktivít, ktoré budú organizačné jednotky príslušnej organizácie realizovať;
- rozdelenie stanovených aktivít do súborov, ktoré môžu byť v rámci ich realizácie priradené jednotlivcom alebo pracovným skupinám;
- rozhodnutie o zaradení súborov aktivít do pracovných náplní jednotlivcov alebo pracovných skupín (pri rešpektovaní existujúcej štruktúry organizácie – teda jej horizontálneho i vertikálneho členenia).

A práve pokiaľ ide o horizontálne a vertikálne členenie príslušnej organizácie, možno tiež hovoriť o dvoch typoch organizačnej štruktúry (obrázok č. 27).

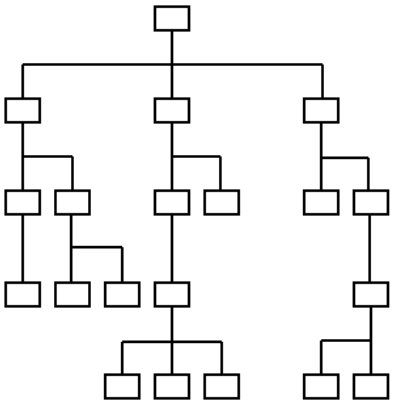
Obrázok č. 28: Príklad plochej hierarchickej štruktúry (rozpätie: 5, úrovne 3, celkový počet zamestnancov: 20)



Prvý typ – **plochá hierarchická štruktúra**, je opakom vysokej hierarchickej štruktúry a jeho podstata spočíva v tom, že organizácia má široké rozpätie (na jednej úrovni pôsobí vačší počet mocensky rovnocenných jednotiek), no malý či menší počet hierarchicky usporiadaných úrovní (obrázok č. 28).

Druhým typom je takzvaná **vysoká hierarchická štruktúra**. Jej podstata spočíva v tom, že organizácia má pomerne malé rozpätie (zvyčajne tomu tak býva, ak sa organizácia nepotrebuje odborne či funkčne špecializovať do mnohých sektorov), no veľký či väčší počet hierarchicky usporiadaných úrovní (obrázok č. 29).

Obrázok č. 29: Príklad vysokej hierarchickej štruktúry (rozpätie: 3, úrovne: 5, celkový počet zamestnancov: 20)



Ani toto členenie však nie je konečné a problematika organizačného usporiadania sa ním ani zďaleka nevyčerpáva. Pri skúmaní štrukturálnych charakteristík rôznych organizácií môžeme totiž dospieť k záveru, že je možné od seba odlíšiť dve základné formy štruktúry organizácie. **Mechanistická štruktúra organizácie** je charakteristická výraznou vertikálnou i horizontálnou diferenciáciou, vysokou formalizáciou, značnou centralizáciou rozhodovania a prevažne formálnou komunikáciou. Pre **organickú štruktúru organizácie** je, naopak, typický nižší stupeň horizontálnej i vertikálnej diferenciácie, menšia formalizácia, vyššia miera decentralizácie a častý výskyt širších komunikačných sietí i neformálnych foriem komunikácie medzi zamestnancami rôznych úrovní (Urban, J., 2004, 35).

Decentralizácia a jej podoby

Ak sa vrátime k rozdeľovaniu aktivít, tak, ako to uvádza J. Urban (2004), potom v prípade administratívneho systému, respektíve systému verejnej správy (ako súčasti širšieho administratívno-politického systému) je potrebné sledovať rozdelenie kompetencií, ktorými jeho jednotlivé organizačné jednotky disponujú.

Existencia politiky na nižších úrovniach (teda najmä na regionálnej alebo komunálnej úrovni) nevyhnutne predpokladá skutočnosť, že aj na týchto úrovniach vystupujú relevantní politickí aktéri a že príslušné politicko-administratívne autority ako organizačné jednotky administratívno-politického systému disponujú určitým objemom právomocí. To je možné, ako zdôrazňujú H. F. Illy (1985) či J. D. Kimball (1999), iba v tom prípade, ak sa politicko-administratívne centrum takýchto právomocí vzdá v ich prospech. A práve proces, pri ktorom takéto centrum presúva právomoc samostatne rozhodovať o nejakých záležitostiach na nižšie jednotky, prípadne pri ktorom sa politicko-administratívne centrum rozhodovacích právomocí v prospech týchto jednotiek vzdáva, možno označiť pojmom decentralizácia.

Pri zameraní sa na základné ciele decentralizácie možno klasifikovať štyri základné **formy decentralizácie** – politickú, územnú, trhovú a administratívnu – tak, ako ich definujú J. M. Cohen a S. B. Peterson (1999).

Politická decentralizácia tradične označuje transfer, respektíve presun rozhodovacej právomoci občanom alebo ich voleným reprezentantom na nižšie úrovne politiky.

Územná decentralizácia je spojená s realizáciou regionálnej či komunálnej politiky na určitom presne špecifikovanom teritóriu, pretože práve táto forma decentralizácie v konečnom dôsledku určuje, aké charakteristiky dané teritórium má (na tomto mieste nie je dôležitá iba rozloha a hranice tohto teritória, ale aj jeho ďalšie, predovšetkým socio-ekonomické charakteristiky).

Trhová decentralizácia 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. Následne dochádza k diverzite, a preto sa možno stretnúť v praxi s tým, že verejné statky (a najmä tie, ktoré sú poskytované na regionálnej alebo komunálnej úrovni) sú poskytované nielen subjektmi patriacimi do systému verejnej správy, ale aj ziskovo orientovanými subjektmi či mimovládnymi organizáciami, v ktorých sa formulujú záujmy obyvateľov tej ktorej sídelnej jednotky.

Poslednou, no nie menej dôležitou formou decentralizácie je **administratívna decentralizácia**, ktorá je 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.

Teoreticky i prakticky možno rozlíšiť tri základné **typy decentralizácie** – dekoncentráciu, delegáciu a devolúciu. Každý z týchto typov, ako konštatuje D. Klimovský (2006b), vyjadruje určitý vzťah medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších úrovniach politiky.

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 bezpros-

trednejšiu 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 politík realizujú rôzne politicko-administratívne jednotky štátneho charakteru, ktoré sú priamo podriadené centrálnej vláde a táto ich následne v plnom rozsahu kontroluje.

Delegácia zodpovedá situácii, v rámci ktorej dochádza k prenosu právomoci z centrálnej vlády na nižšie politicko-administratívne autority, ktoré nemajú štátny charakter, a tak u nich nemožno hovoriť o priamej podriadenosti voči centrálnej vláde. Táto ich následne môže kontrolovať iba nepriamo. Najčastejšie sa delegácia využíva vo vzťahu centrálnej vlády k semi-autonómnym agentúram, prípadne k politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy. Podstatnou črtou delegácie je i to, že delegujúci subjekt vo väčšine prípadov znáša celý objem finančných nákladov spojených s výkonom takto prenesených kompetencií.

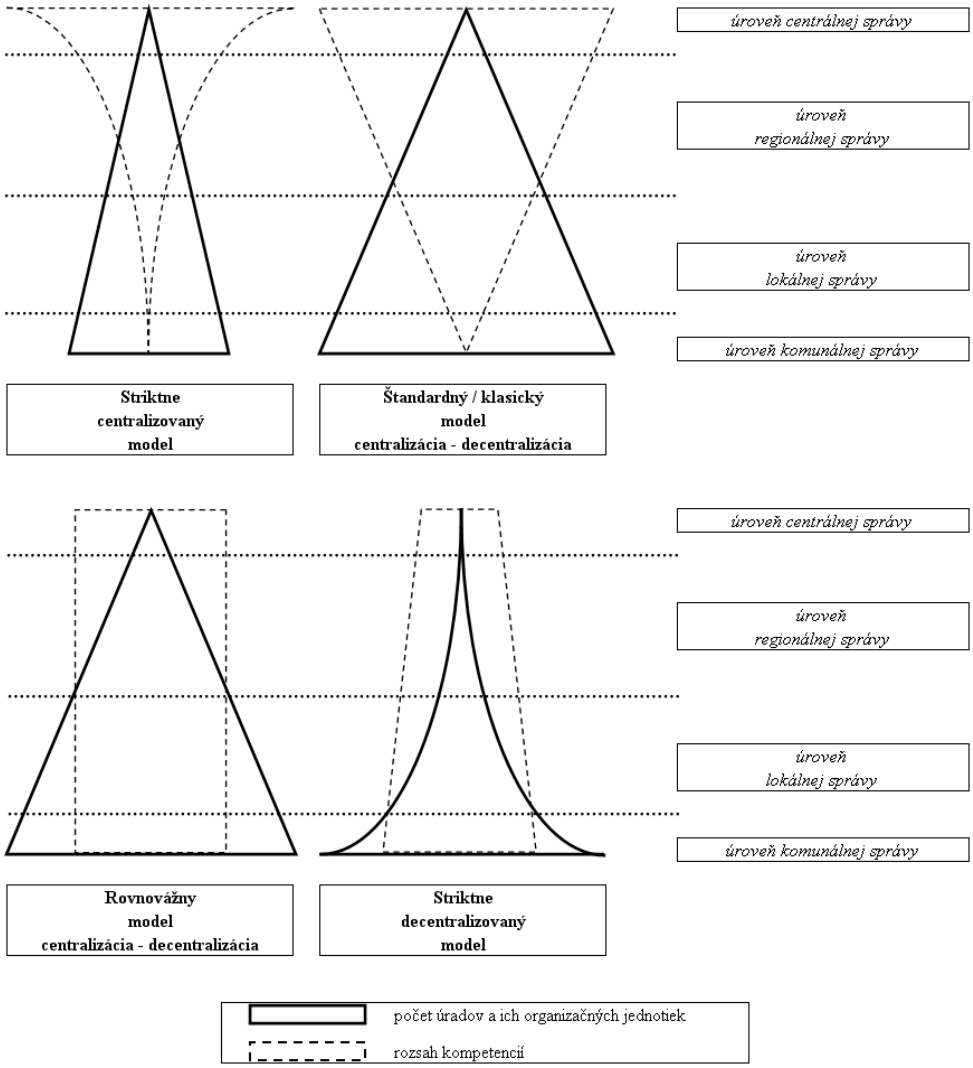
O **devolúcii** možno hovoriť, ak dochádza k situácii, kedy politicko-administratívne centrum (centrálna vláda) odovzdáva časť právomocí relatívne autonómnym politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy, prípadne iným, od centrálnej vlády nezávislým politicko-administratívnym jednotkám. Samotná devolúcia so sebou nesie niekoľko podmienok, bez naplnenia ktorých nie je realizovateľná. Medzi základné patrí to, že jednotky, na ktoré sa v rámci devolúcie prenášajú určité právomoci, musia mať legislatívne upravenú pôsobnosť, musia mať zabezpečenú možnosť získavať vlastné príjmy a ich výšku ovplyvňovať vlastnými zásahmi a taktiež je potrebné zaviesť taký mechanizmus ich kontroly, ktorý síce na jednej strane je nezávislý od centrálnej vlády, no na strane druhej dokáže garantovať nielen zákonnosť, ale aj správnosť (a to predovšetkým z hľadiska hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti) ich postupu.

Pokiaľ ide o vzťah počtu politicko-administratívnych organizačných jednotiek (teda úradov) na jednotlivých úrovniach a rozsahu ich kompetencií, celkovo možno v tejto súvislosti vymedziť štyri základné **modely vzťahu centralizácie a decentralizácie** (obrázok č. 30):

- **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 pôsobiacich na nižších úrovniach);
- **štandardný** (**klasický**) **model** – ide skôr o teoreticko-didaktický model, ktorý naznačuje existenciu 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 (nepriamu, teda nelineárnu proporcionalitu možno postrehnúť vo vzťahu k úrovniam a počtu politicko-administratívnych organizačných jednotiek – na najvyššej úrovni, kde je najväčší rozsah kompetencií, je najmenší počet príslušných jednotiek a naopak, na najnižšej úrovni, kde je najmenší rozsah kompetencií, je zároveň najväčší počet takýchto jednotiek);
- **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 (i keď sa politicko-administratívne jednot-

ky stojace na rôznych úrovniach rozsahom svojich kompetencií diametrálne nelíšia, odlišná je významnosť týchto kompetencií, pričom platí, že centrum stojace na vrchole tejto pomyselnej pyramídy si ponecháva kompetencie najvyššej dôležitosti a jednotkám stojacim na nižších úrovniach postupuje tie kompetencie, ktoré považuje za menej dôležité);

Obrázok č. 30: Štyri základné modely vzťahov centralizácie a decentralizácie



Zdroj: Klimovský, D., 2006a, 33.

- **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.

Použitá literatúra

ARGYLE, M. (1974): *The Social Psychology of Work.* New York: Penguin Books.

ARGYRIS, CH. (1964): *Integrating the Individual and the Organization.* New York: John Wiley.

BLAU, P. M. – SCOTT, W. R. (1966): *Formal Organizations.* London: Routledge.

BOLFÍKOVÁ, E. (2006): *Teórie správy a byrokracie.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

COHEN, J. M. – PETERSON, S. B. (1999): *Administrative Decentralization. Strategie for Developing Countries.* West Hartford: Kumarian Press.

CROZIER, M. (1964): *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago: University of Chicago Press.

DELANEY, J. T. – FENILEE, P. – SCHWOCHAN, S. (1981): *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.* Upper Saddle River: Prentice-Hall.

DELANEY, J. T. – FENILEE, P. – SCHWOCHAN, S. (1995): *Institutions and Organizations.* Thousand Oaks: Sage Publishing.

DĚDINA, J. – MALÝ, M. (1993): *Vybrané kapitoly z organizace a managementu.* Praha: Vysoká škola ekonomická.

DUBIN, R. (1958): *The World of Work.* Upper Saddle River: Prentice-Hall.

ETZIONI, A. (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York: Free Press.

ETZIONI, A. (1964): *Modern Organizations.* Upper Saddle River: Prentice-Hall.

FINEMAN, S. (1999): *Emotion and Organizing.* In: Clegg, S. R. – Hardy, C. (eds.): Studying Organization. Theory & Method. London: Sage Publications, s. 289 – 310.

GOODSELL, CH. T. (1985): *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic.* Chatham: Chatham House.

GREINER, L. E. (1972): *Evolution and Revolution as Organizations Grow.* In: Harvard Business Review, roč. 50, č. 4, s. 37 – 46.

GUSTAVSEN, B. – TOULMIN, S. (1996): *Beyond Theory. Changing Organizations through Participation.* Amsterdam: John Benjamins.

HALL, R. H. – TOLBERT, P. S. (2005): *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes.* London: Pearson & Prentice-Hall.

HENDRYCH, D. (2003): *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha ASPI Publishing.

HENDRYCH, D. – HOÓS, J. – JENEI, G. – VASS, L. (2005): *Politické instituce: stát, jeho uspořádání a role.* In: Potůček, M. a kolektív: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 121 – 132.

CHILD, J. (1984): *Organization: A Guide to Problems and Practice.* New York: Harper & Row.

ILLY, H. F. (1985): *Decentralization as a Tool for Development? Notes on the Current Debate.* In: Heper, M. (ed.): Dilemas of Decentralization. Municipal Government in Turkey. Analysen. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, s. 107 – 128.

KIMBALL, J. D. (1999): *Introduction.* In: Kimball, J. D. (ed.): The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1 – 5.

KLIMOVSKÝ, D. (2006a): *Regionálna samospráva v rokoch 2002 – 2005: Skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii.* In: Mesežnikov, G. (ed.): Regionálne voľby 2005. Súvislosti a výsledky. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 29 – 56.

KLIMOVSKÝ, D. (2006b): *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni.* In: Kráľová, Ľ. a kolektív: Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: Typopress, s. 225 – 296.

LEAVITT, H. J. (1978): *Managerial Psychology.* Chicago: University of Chicago Press.

MANNING, P. K. (1992): *Organizational Communication.* New York: Aldine de Gruyter.

MARCH, J. G. – OLSEN, J. P. (1984): *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.* In: The American Political Science Review, roč. 78, č. 3, s. 734 – 749.

MARCH, J. G. – SIMON, H. (1993): *Organizations.* Cambridge: Blackwell.

MISES, L. VON (2002): *Byrokracie.* Praha: Liberální institut.

MULLINS, L. J. (1989): *Management and Organisational Behaviour.* London: Pitman Publishing.

PFEFFER, J. (1981): *Power in Organizations.* Marshfield: Pitman Publishing.

PFEFFER, J. (1982): *Organizations and Organization Theory.* Boston: Pitman Publishing.
PINCHOT, E. – PINCHOT, G. (1993): *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization.* San Francisco: Berrett-Koehler.
ROBEY, D. (1991): *Designing Organizations.* Boston: IRWIN.
THOMPSON, J. D. (1967): *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory.* New York: McGraw-Hill.
URBAN, J. (2004): *Tvorba a rozvoj organizačních systémů.* Praha: Management Press.

IX. kapitola

Etická dimenzia verejnej správy

Verejní a štátni zamestnanci sú poverení štátom alebo iným verejnoprávnym subjektom k tomu, aby plnili určitý okruh úloh, respektíve aby vykonávali rozhodnutia toho subjektu, ktorý ich poveril. Okrem toho však títo zamestnanci požívajú aj určité práva a to predovšetkým v prípadoch, keď sú oprávnení v nejakej veci rozhodnúť. Navyše, nesmieme zabúdať na fakt, že verejní i štátni zamestnanci nenarábajú s vlastnými zdrojmi (nemajú k nim vlastnícky vzťah), ale so zdrojmi, ktoré im boli zverené. I preto je veľmi dôležité, aby do pozícií verejných a štátnych zamestnancov boli prijímaní takí uchádzači, ktorých charakteristiky zodpovedajú najprísnejším etickým kritériám. Žiaľ, ani ten najkomplexnejší spôsob testovania uchádzačov do pozícií štátnych alebo verejných zamestnancov neposkytuje stopercentnú záruku, že tí, ktorí uspejú, dokážu odolávať možným „nástrahám“ v podobe ponúkaných úplatkov, uprednostňovania vlastných známych alebo predsudkov voči nejakej skupine klientov. Pôsobenie zamestnancov v rôznych oblastiach verejnej správy totiž kladie vysoké nároky nielen na prípravu a výber týchto zamestnancov, ale aj na samotný výkon ich povinností. Veľmi často je proti liberálnemu a demokratickému systému vznesená námietka, že tento systém zdôrazňuje iba práva jednotlivca, a že zanedbáva jeho povinnosti. Ľudia trvajú na svojich právach a zabúdajú na svoje povinnosti. V skutočnosti sú v demokratickej spoločnosti z funkčného hľadiska dôležitejšie povinnosti než práva, ktoré prináležia jednotlivcom (Mises, L. von, 2002, 118). Takéto úvahy vedú v konečnom dôsledku k tomu, že je nutné hovoriť aj o etickom rozmere, respektíve o etickej dimenzii verejnej správy.

Táto kapitola obsahuje popri základných informáciách o etike a morálke aj informácie týkajúce sa rôznych etických špecifík verejnej správy. Je doplnená o viacero príkladov, čo je odôvodnené potrebou vysvetlenia niektorých teoretických súvislostí v praktických podmienkach.

Základná terminológia etiky a jej klasifikácia

V najvšeobecnejšom zmysle slova možno pod **etikou** chápať teoretické odôvodnenie aktívnej i pasívnej zložky ľudského života – teda teoretické odôvodnenie ľudského konania či správania i ľudského zmýšľania. Ak pristúpime k etike ako ***Aristoteles*** – teda ako k praktickej filozofii (spoločne s ekonomikou a politikou), potom je možné konštatovať, že pod etikou možno rozumieť náuku o morálke.

Podľa A. Ondrejkovej (1997) je možné vymedziť štyri **hlavné** (**základné**) **etické zásady**, ktoré poskytujú základ pre ostatné (doplňujúce alebo odvodené) etické zásady. Prvá zásada je založená na aktualizácii možností, dispozícií i schopností každého človeka (niektoré etické teórie dokonca na tomto mieste používajú pojem „každého živého tvora“) v čo najširšom a najplnšom rozsahu. Človek sa má podľa nej snažiť vyhľadať a následne i využiť každú možnosť vedúcu k nejakému prospechu. Druhá zásada požaduje, aby aktualizácia možností, dispozícií a schopností človeka nebola pre tohto jednotlivca alebo pre jeho okolie škodlivá. Znamená to teda, že človek má právo konať všetko, čo neškodí jemu alebo

iným. Tretia zásada zdôrazňuje, že každá aktualizácia možností, dispozícií i schopností človeka musí sledovať jeden podstatný cieľ, a tým je pomoc aktualizácii možností, dispozícií a schopností iných ľudí. Z toho vyplýva, že aktualizácia možností, dispozícií aj schopností ľudí prebieha alebo by aspoň mala prebiehať v spoločnosti paralelne a vo vzájomnej interakcii. Štvrtou základnou etickou zásadou je povinnosť jednotlivcov učiť sa schopnosti vcítenia do pozície iných. Ľudia by mali byť schopní vnímať spoločnosť a jej prvky aj z pohľadu iných, aby vedeli posúdiť či odhadnúť, čo je dobré pre nich i pre ostatných. Ako pripomína uvedená autorka, všetky ďalšie etické zásady možno odvodiť z týchto štyroch základných zásad. Samozrejme, každá etická koncepcia alebo teória rozvíja tieto základné zásady, no každá z nich im priznáva rozdielne pozície i rozdielny obsah a rozsah. Tým sú *de facto* dané rozdiely medzi jednotlivými etickými teóriami a koncepciami.

Predmetom etiky ako filozofickej disciplíny je skúmanie zvlášneho typu spoločenských hodnôt a noriem, ktorých podstatná funkcia spočíva v regulácii konania spoločenských subjektov nielen vzhľadom na iné ľudské indivíduá a spoločenské subjekty, ale aj vo vzťahu k samotnému konajúcemu subjektu.

Pokiaľ ide o obsah, normy všeobecne nabádajú ľudí alebo prikazujú ľuďom konať dobro a vyhýbať sa zlu a to vo vzťahu k nim samotným, k iným ľuďom i k spoločnosti ako celku. Uvedený typ spoločenských hodnôt a noriem tvorí jadro toho, čo sa nazýva **morálkou**. Ide teda o morálne hodnoty a normy (Manda, V. – Svitačová, E., 2005, 5). Platí pri tom, že spoločenské hodnoty a normy tvoriace jadro morálky, podliehajú neustálym zmenám. K pojmu morálka A. Klimeková (1999) uvádza, že ide o duchovno-praktický fenomén, ktorého podstatu tvorí mravné vedomie (ako komplex morálnych hodnôt, cieľov či noriem) spoločne s prejavmi tohto mravného vedomia v reálnom živote.

Podľa V. Gluchmana (2005) možno v súčasnosti vymedziť dva typy morálky človeka. Prvým je **skupinová** (alebo **zvyková**) **morálka**, ktorá pri morálnom zvažovaní vyzdvihuje komparačný prvok. Táto morálka sa týka riešenia každodenne sa opakujúcich situácií, pri ktorých sa človek-jednotlivec riadi konaním alebo správaním iných ľudí. Druhý typ morálky – **reflexívna morálka**, vychádza zo životných skúseností jednotlivca, ktoré sú dopĺňané o jeho postoje, hodnoty či ciele. Človek-jednotlivec v rámci nej analyzuje každú situáciu individuálne a snaží sa upraviť svoje správanie alebo konanie podľa výsledkov vlastnej analýzy. Morálka ako normatívny systém sa zakladá na vnútornej sankcii – v morálke sa odráža sociálna identita člena spoločenstva (Čipkár, J., 2001, 33). Prejavuje sa napríklad tým, že sa u človeka (indivídua) v dôsledku určitej situácie objaví pocit hanby alebo pocit viny. Morálku možno teda chápať i ako spoločenský jav, ktorý je ohraničený dichotómiou dobra a zla, a ktorá pozostáva z noriem upravujúcich ľudské správanie. Podľa J. Čipkára (2001) plní morálka v živote človeka i celej spoločnosti niekoľko fundamentálnych funkcií:

- **regulatívna funkcia** – morálka reguluje, respektíve usmerňuje správanie a konanie jednotlivcov v rámci sociálnej interakcie;
- **socializačno-poznávacia funkcia** – vďaka morálke a spoznaniu i osvojeniu si noriem, ktoré morálka obsahuje, je človek schopný žiť v interakcii s inými ľuďmi (jednotlivec získa informácie o tom, ako sa správať v rôznych situáciách a čo v týchto situáciách očakávať od iných);
- **orientačná funkcia** – je prepojená s predchádzajúcou funkciou a znamená, že človek sa vďaka morálke naučí orientovať v sociálnom živote (vie, ako si jeho konanie či správanie budú vysvetľovať iní, a zároveň on sám dokáže interpretovať konanie či správanie iných);

- **prognostická funkcia** – človek dokáže upraviť svoje správanie alebo konanie podľa aktuálnych okolností a dokáže tiež predvídať konanie či správanie iných;
- **motivačná funkcia** – morálka je so svojím obsahom významným motivátorom ľudského správania alebo konania;
- **informačno-komunikačná funkcia** – akceptovaním či porušovaním morálneho človek komunikuje so svojím okolím.

V súvislosti s morálkou sa veľmi často hovorí aj o mravnosti. Ak sa niekto zaoberá **mravnosťou**, zaoberá sa správaním a konaním, ktoré zodpovedá všeobecne akceptovaným mravným normám príslušného kultúrneho spoločenstva. J. Čipkár (2001) k tomu dodáva, že aj keď sa mravnosť v bežnom ľudskom chápaní redukuje na posudzovanie sexuálneho správania človeka (teda na posudzovanie toho, či daný človek žije zo sexuálneho hľadiska mravne alebo nemravne), v skutočnosti sa vzťahuje na všetky typy ľudského správania či konania, pri ktorých aspoň potenciálne existuje možnosť rozlišovania medzi dobrom a zlom. Nemravnosť pritom nemožno automaticky spájať s nelegálnosťou. Samozrejme, nemravné môže byť nelegálne (napríklad pedofília či korupcia zodpovedajú kritériám nemravnosti i nelegálnosti), no existuje celý rad situácií, kedy nemravné správanie či konanie nemožno zároveň charakterizovať ako nelegálne (napríklad výrazne promiskuitné správanie možno v rámci európskeho kontextu považovať za nemravné, no z hľadiska legálnosti ide o akceptovaný typ správania).

Pri rozoberaní problematiky etiky a morálky, respektíve etického a morálneho, nemôžeme vynechať ani ozrejmenie pojmov étos, moralizmus a etický diskurz. **Étos** je takým správaním jednotlivca alebo skupiny, ktoré je upravené súhrnom mravných a morálnych noriem (tieto vznikajú na základe zavedených zvykov, spoločenského konsenzu, prípadne právneho predpisu). Étos nemusí byť racionálne zdôvodniteľný, pretože platnosť jeho noriem sa opiera predovšetkým o tradíciu (Čipkár, J., 2001, 34). **Moralizmus** predstavuje podľa J. Čipkára (2001) pomenovanie, ktoré sa vzťahuje na všetky formy absolutizácie etických noriem a systémov. Jeho charakteristickými črtami sú: redukcia etiky na legalitu, redukcia správania na prikázané a zakázané, potlačenie vlastného osobnostného rozvoja v dôsledku uvedených redukčných procesov, ako aj presadzovanie neadekvátnych a nadsadených etických hodnotových meradiel. **Etický diskurz** možno charakterizovať ako spoločné hľadanie porozumenia, konsenzu, a to aj napriek odlišným alebo protichodným východiskovým postojom (Mráz, M., 2001, 65).

Pokiaľ ide o klasifikáciu etiky, vo všeobecnosti ju môžeme rozdeliť na **fundamentálnu etiku** (patrí tu najmä metaetika a všeobecná morálna teória) a **špeciálnu etiku noriem**, do ktorej patrí predovšetkým individuálna etika a sociálna etika.

Pri veľkej miere generalizácie možno uviesť, že rozdiel medzi metaetikou a etikou sa dá popísať na základe predmetu ich štúdia. Kým, ako uvádza A. Klimeková (1999), etika predstavuje disciplínu, ktorej predmetom skúmania je morálka, potom pod **metaetikou** možno vnímať takú disciplínu, ktorej predmetom je etika.

Individuálna etika sa zameriava na odhaľovanie povinností jednotlivca voči vlastnej osobe i voči iným. Skúma teda tie normy, ktoré sú súčasťou socializačného procesu a pomáhajú jednotlivcovi vytvárať vlastnú osobnosť. Podľa J. Čipkára (2001) je v tejto súvislosti potrebné odlíšiť takzvanú **individualistickú etiku**, ktorej argumentácia je založená na glorifikácii, respektíve absolutizácii priority jednotlivca.

Sociálna etika je tou časťou etiky, ktorá je zameraná na oblasť spoločenského života jednotlivcov, teda na život ľudí v inštitucionalizovanej sfére. Skúma tie

normy, ktoré sú súčasťou i produktom socializačného procesu, ktorým prechádza každé ľudské indivíduum, ktoré pomáhajú človeku odhaľovať vlastnú identitu a zároveň umožňujú jeho bezproblémové zaradenie do príslušného spoločenstva.

Špecifickou subdisciplínou sociálnej etiky je **profesijná etika**. Jej poslaním je vytvárať koncepciu určitého povolania vo vzťahu ku škále spoločenských hodnôt, ktorým má toto povolanie slúžiť a ktoré mu dávajú zmysel (Bayles, M. In: Krsková, A., 1994, 21). Platí pri tom, že ak by sme profesijnú etiku zúžili na odvetvie etiky, ktorého predmetom je systém noriem upravujúcich povinnosti nejakého zamestnanca (napríklad úradníka) ku klientom (takýto systém noriem sa označuje ako **profesijné právo**), potom podľa A. Krskovej (1994) možno toto odvetvie označiť aj ako **deontológia**, čo by sa voľne dalo vysvetliť ako veda o povinnostiach.

Cieľom jednotlivých profesijných etík nie je vytváranie rôznych kódexov, pretože kódexy vyjadrujú étos príslušného povolania, ale nie jeho etiku. Kódexy totiž nie sú schopné podať akceptovateľný rozbor etického problému – iba urýchľujú základnú hodnotovú orientáciu na nižších stupňoch zovšeobecnenia daného problému (Čipkár, J., 2001, 61).

Súčasťou profesijného práva je podľa A. Krskovej (1994) aj **disciplinárne právo**, ktoré obsahuje **disciplinárne pravidlá**. Tieto sú vlastne minimálnou hranicou, pričom táto oddeľuje sféru, v rámci ktorej sa príslušný zamestnanec môže pohybovať, od sféry, ktorá je pre danú profesiu nevhodná či dokonca neprípustná. **Disciplinárny priestupok** (teda profesijná chyba) sa definuje ako každé úmyselné alebo nedbanlivostné porušenie práva a disciplinárnych noriem (písaných i nepísaných, respektíve tradičných), ktoré súvisí s výkonom profesie, a výsledkom ktorého je poškodzovanie verejnej mienky týkajúcej sa tejto profesie (bez ohľadu na to, či došlo k spôsobeniu skutočnej škody alebo nie) (Krsková, A., 1994, 117). V prípade profesií či funkcií, ktorých sa možno ujať len po zložení sľubu platí, že medzi najzávažnejšie disciplinárne priestupky patrí porušenie sľubu alebo prísahy, ktorá bola zložená pri uvedení zamestnanca alebo funkcionára na jeho pozíciu.

Základný rozdiel medzi individuálnou a sociálnou etikou potom spočíva v tom, že kým individuálna etika sa zameriava na prvky, ktoré ovplyvňujú, respektíve pôsobia na morálku jednotlivca (najmä na morálne kvality jeho vnútorného prežívania – svedomie), tak sociálna etika zameriava svoju pozornosť na tie prvky, ktoré ovplyvňujú, respektíve pôsobia na vytváranie mravov v rámci spoločnosti. Tieto mravy predstavujú základné kritérium pre určenie toho, do akej miery možno konanie indivídua alebo celej skupiny považovať za morálne, prípadne do akej miery možno toto konanie považovať za nemorálne. Platí tu priama úmera – čím viac konanie zodpovedá existujúcim mravom, tým morálnejší charakter mu možno prisúdiť, a naopak, čím viac konanie odporuje existujúcim mravom, tým nemorálnejších charakter má.

Ako uvádza A. Ondrejková (1997), iný pohľad na klasifikáciu etiky rozdeľuje etické teórie do ďalších troch základných skupín. Prvú skupinu tvoria tie etické teórie, ktoré možno súhrne označiť pojmom **deskriptívna etika**. Ako už samotný názov tejto skupiny etických teórií naznačuje, ich cieľom je čo najpodrobnejší alebo najpresnejší popis morálky a jej podôb. Zameriavajú sa teda na morálku, ktorá reálne existuje, a ktorá má svoju priestorovú i časovú dynamiku. Druhou skupinou etických teórií sú tie, ktoré sa zvyčajne označujú ako etické teórie patriace do **preskriptívnej** (**normatívnej**) **etiky**. Pre tieto etické teórie je typické to, že sa zaoberajú konaním a správaním sa ľudí, pričom toto konania i správanie komentujú s využitím rôznych hodnotiacich škál (veľmi často pracujú napríklad so škálou, kde krajnými pólmi sú dobro a zlo). V rámci tejto skupiny etických teórií ešte možno od seba oddeliť teórie, ktoré sa zaoberajú normami (teda určovaniu toho, čo je správne a čo

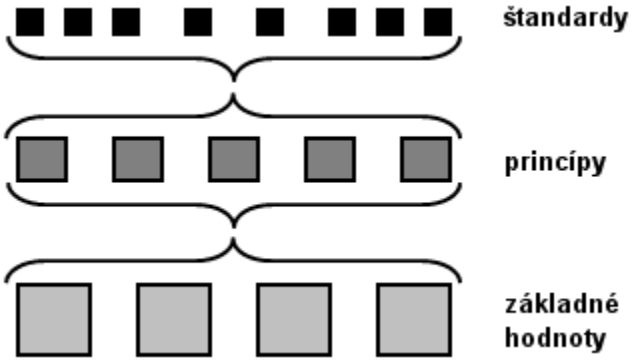
nesprávne), a teórie venované hodnotám (teda skúmaniu či určovaniu hodnôt a ich miesta v ľudskom živote). Poslednou z týchto troch skupín je skupina etických teórií, ktoré súhrne spadajú do takzvanej **analytickej etiky**. Ide o etické teórie, ktoré boli rozvinuté v priebehu 20. storočia a ich hlavnou úlohou je kritická analýza, respektíve skúmanie jazykových prostriedkov, ktorými sa vyjadrujú pojmy a definície spojené s etikou i morálkou.

Ak hovoríme o klasifikácii etiky, nemôžeme obísť ani problematiku takzvanej **aplikovanej etiky**. Aplikovaná etika (ako príklad možno uviesť etiku práce, medicínsku etiku, ekologickú etiku a podobne) v sebe spája podoby deskriptívnej i preskriptívnej etiky, pretože sa snaží nielen sledovať normy, hodnoty či ďalšie etické prvky v rámci rôznych oblastí (napríklad v oblasti práce, medicíny, ekológie a tak ďalej), ale zároveň prijíma odporúčania, ktoré by mali viesť k zlepšeniu fungovania rôznych mechanizmov v týchto oblastiach. Do sféry aplikovanej etiky začleňujeme aj profesijnú etiku.

Etické normy a spôsoby ich vyjadrenia v administratívnom i právnom systéme

Etika ako taká zahŕňa viaceré prvky. Jedným z najdôležitejších etických prvkov (popri hodnotách) sú normy, ktoré určujú, čo je vhodné a čo nie, prípadne čo je považované za napĺňanie princípu dobra a čo naopak tomuto princípu protirečí.

Obrázok č. 31: Vzťah medzi základnými hodnotami, princípmi a štandardmi



Zdroj: Dorbeck-Jung, B., 1998, 52 – upravené.

Vzťah medzi základnými hodnotami, princípmi a štandardmi (obrázok č. 31), ktoré spájame s existujúcou morálkou je komplementárne implicitný. Znamená to, že sa vzájomne nielen dopĺňajú, ale zo seba navzájom vychádzajú, respektíve vyplývajú. Ak vezmeme ako príklad základnej hodnoty racionalitu, potom z nej odvodeným pricípom môže byť primerané rozhodovanie a medzi štandardy z toho vyplývajúce možno zaradiť rovnováhu medzi záujmami (teda konsenzuálny postup pri rozhodovaní), otvorený tok informácií (teda transparentný postup pri rozhodovaní), či zabezpečenie účasti dotknutých strán (teda participatívny postup pri rozhodovaní). Princípy možno v kontexte etických noriem označiť aj ako univerzálne normy a štandardy ako rolové normy.

Univerzálne normy sú podľa A. Krskovej (1994) všeobecne záväzné normy, ktoré sa aplikujú na všetkých ľudí nerozdielne. Vzhľadom na ich generalizujúci charakter platí, že sa vzťahujú na väčšinu situácií každodenného života. Na strane druhej je však nutné zdôrazniť, že pripúšťajú aj výnimky. Napríklad pre všetkých ľudí platí, že usmrtenie iného človeka je výrazným prekročením univerzálnej normy, ktorá by sa skrátene dala označiť ako „Nezabiješ!". V praxi sa ale môžu objaviť situácie, kedy sa táto univerzálna norma oslabí, respektíve anuluje (napríklad v prípadoch nutnej obrany alebo krajnej núdze). Pre univerzálne normy je typické, že upravujú najmä súkromnú stránku života človeka – teda stránku, v rámci ktorej človek vystupuje ako súkromná osoba a nie ako reprezentant určitej organizácie, respektíve ako reprezentant určitého sociálneho statusu.

Užšie vymedzeným typom noriem sú takzvané **rolové normy**, ktoré sa viažu na príslušný status (pozíciu) a sociálnu, respektíve profesijnú rolu, ktorá mu zodpovedá. Zjednodušene ich možno definovať prostredníctvom ich typickej vnútornej štruktúry – každá z týchto noriem obsahuje:

- uvedenie charakteristiky osoby, ktorá príslušnú profesijnú rolu napĺňa (táto charakteristika býva často uvedená v podobe pozície, ktorú daná osoba zastáva);
- uvedenie spôsobu, akým sa osoba smie, musí, nemusí alebo nemôže správať, respektíve čo smie, musí, nemusí alebo nemôže konať.

Príkladom rolovej normy je zákaz podnikania, ktorý sa vzťahuje na štátnych zamestnancov či poslancov parlamentu. Vo všeobecnosti platí, že občania nemajú obmedzené možnosti podnikania (ak sa do toho, samozrejme, nerátajú rôzne kvalifikačné predpoklady, procedurálne predpoklady a podobne), no existujú určité skupiny, u ktorých podnikanie nie je žiaduce, pretože by im ich profesiová rola poskytovala neprimeranú či neadekvátnu výhodu.

Pre profesijnú etiku sú relevantné rolové normy. Samozrejme, to neznamená, že na rôznych odborníkov či úradníkov sa nevzťahujú univerzálne normy, no všeobecne platí, že porušenie univerzálnej morálnej normy sa považuje za relevantné z hľadiska profesijnej etiky len vtedy, keď svojou závažnosťou vrhá pochybné svetlo na dôstojnosť profesie ako celku (Krsková, A., 1994, 24). Príkladom môže byť prekračovanie dopravných predpisov (najvyššej dovolenej rýchlosti) zo strany policajtov v čase mimo výkonu pracovných povinností, opakované nekontrolované požívanie alkoholických nápojov na verejnosti zo strany sudcov či úradníkov, vynútený sexuálny pomer medzi vysokoškolským pedagógom a jeho študentkou, alebo pristihnutie dôstojníka armády s nelegálne držanou zbraňou či drogami v jeho osobnom automobile.

V súvislosti s existenciou univerzálnych i rolových noriem sa do popredia dostáva otázka **etickej dilemy**, respektíve **morálneho konfliktu**. Túto charakterizuje predovšetkým problém či otázka, ktorú je potrebné vyriešiť. V širšom diapazóne sociálnych konfliktov možno charakterizovať dva základné druhy morálnych konfliktov – medziľudské a vnútroosobné konflikty (Bohunická, L., 1996, 429). Medziľudské konflikty môžu byť spojené s vnútroosobnými konfliktmi. Stáva sa tak ale až vtedy, ak osoba, ktorá sa dostane do medziľudského konfliktu, začne uvažovať o svojej pozícii a zvažovať vlastné možnosti.

Podľa A. Krskovej (1994) možno **etické normy** uplatňované v rôznych profesných oblastiach rozdeliť do troch základných typov. **Etické štandardy** (**kritériá**) sú najvšeobecnejším vyjadrením toho, aké kvality by malo mať správanie či konanie vzťahujúce sa k príslušnej profesii. Na skutočné správanie a konanie však majú iba veľmi malý vplyv, pretože nestanovujú žiadne sankcie, a tak, pri určitej miere

nepresnosti, by sa dokonca dalo konštatovať, že ich objektom je akýsi ideál, teda predstava toho, čo a ako by malo fungovať. Zdôvodnenie etických štandardov obsahujú a ponúkajú **etické princípy** alebo **zásady**. Ide vlastne o argumenty primárneho charakteru, ktoré pomáhajú identifikovať pozíciu etických štandardov v podmienkach praxe. K ich konkretizácii do aplikovateľnej podoby však dochádza až vtedy, ak sú transformované do **etických pravidiel**. Tieto stanovujú buď konkrétny typ správania či konania pre určitú situáciu, alebo hranice správania či konania, ktoré nemožno v určitej situácii prekročiť. Pravidlá zároveň môžu definovať výnimky z etických zásad, vďaka ktorým správanie alebo konanie odporujúce nejakému etickému princípu nebude posudzované ako neetické. Príkladom môže byť zachovávanie profesionálnej mlčanlivosti (etický princíp), ktorá však môže byť narušená v prípade, ak ide o odhaľovanie trestnej činnosti – etické pravidlo určí, kto, za akých okolností a akým spôsobom môže vypovedať vo veciach, na ktoré sa viaže spomínaný princíp zachovávania profesionálnej mlčanlivosti.

Každá etická norma môže byť vyjadrená dvojako. Oficiálne, teda vo forme ustanovenia nejakého predpisu, alebo neoficiálne, teda ako nejaké „nepísané pravidlo“, ktoré je síce známe širokému okruhu osôb, no nikde nie je uvádzané ako niečo oficiálne. Pre oblasť verejnej správy je typický najmä prvý spôsob vyjadrovania etických noriem, pretože umožňuje kontrolu a zároveň zabezpečuje predvídateľnosť.

Najkomplexnejšie súhrny etických noriem je možné nájsť v etických kódexoch. **Etický kódex** predstavuje normatívny systém vyznačujúci sa vnútornou koordinovanosťou a presnou štruktúrou. Spravidla upravuje vzájomné práva a povinnosti odborníka (napríklad úradníka) a klienta, vzťahy k takzvaným tretím osobám, k spoločnosti a tak ďalej. Etický kódex býva formulovaný tak, aby slúžil ako inšpiratívny sprievodca pre členov profesie a zároveň ako základ pre potenciálne disciplinárne konanie. Jeho normy definujú správanie, ktoré má verejnosť právo očakávať od odborníkov (Krsková, A., 1994, 32). Pod etickým kódexom si teda možno predstaviť určitý normatívny systém, ktorý je vnútorne integrovaný a logicky štruktúrovaný. Zvyčajne sa vzťahuje na okruh takých problémov, ktoré možno priradiť k určitej profesii, respektíve k určitej oblasti spoločenských vzťahov. Podľa J. Čipkára (2001) sa etické kódexy rozdeľujú do troch skupín. Takzvané **ašpiračné etické kódexy** obsahujú ideály, teda akési hodnoty, ku ktorým by sa mala prax čo najviac približovať. Často využívajú veľmi vágne ustanovenia a konštatovania obsahujúce výrazny ako dobré, zlé, spravodlivé, nespravodlivé a tak ďalej. Skupina **výchovných etických kódexov** predstavuje súhrn noriem, ktorý je obohatený o argumentáciu a zdôvodňovanie nevyhnutnosti ich existencie. Často obsahujú aj interpretačné pravidlá, vďaka ktorým je ich využitie v praxi jednoduchšie než je tomu v prípade ašpiračných etických kódexov. Kým ašpiračné etické kódexy poskytujú, na jednej strane, určitý súbor noriem – ideálov, na druhej strane, teda ako ich najdôkladnejšia konkretizácia, stoja takzvané **regulačné etické kódexy**. Ako to už z ich označenia vyplýva, ich hlavnou úlohou je regulovať, respektíve usmerňovať konanie a správanie dotknutých subjektov. Obsahujú súbor detailne rozpracovaných noriem, často aj s veľmi podrobným popisom sankčného mechanizmu, ktorý sa spúšťa, ak tieto normy nie sú dodržiavané. Ak by sme pripustili určitú mieru zovšeobecnenia, potom je možné konštatovať, že ašpiračné etické kódexy obsahujú predovšetkým etické štandardy, výchovné etické kódexy zahŕňajú najmä etické princípy alebo zásady a regulačné etické kódexy obsahujú hlavne etické pravidlá.

Etiku možno vo vzťahu k verejnej správe definovať aj tak, že budeme súhlasiť s konštatovaním, podľa ktorého etika *de facto* predstavuje zásadný súbor princípov či zásad, ktoré predpisujú minimálne štandardy a určujú správanie všet-

kých, ktorí sú zapojení do verejného života (Pratchett, L., 2003, 134). Táto definícia by mohla niekoho viesť k tomu, aby sa uspokojil so stotožnením etiky vo verejnej správe s legislatívnou úpravou platnou v danom čase a na danom mieste. Takýto pohľad by však bol značne zužujúci a nepresný. Ak totiž úradník neporuší zákon, platí prezumpcia, že koná správne. Konanie alebo správanie v súlade v zákonnou úpravou však ponúka toľko možností, že nie každá z nich je správna aj z etického hľadiska. V tejto súvislosti možno vymedziť dve situácie – situáciu, ktorú úradník alebo iná osoba vo verejnej funkcii nemôže ovplyvniť, a situáciu, v rámci ktorej takáto osoba môže konať samostatne a teda i ovplyvňovať jej výsledok. Príkladom prvej situácie je takzvaná tvrdosť zákona. Ak nejakej rodine chýba do priznania dávky v hmotnej núdzi pár korún, úradník musí postupovať podľa zákona a príslušnú dávku neprizná (a to aj napriek tomu, že si uvedomuje nespravodlivosť takejto situácie i príslušnej právnej úpravy). Príkladom druhej situácie je správanie sa policajta pri udeľovaní pokút za dopravné priestupky. Dopravný policajt obyčajne rozhoduje o konkrétnej výške pokuty za dopravný priestupok, pričom sa rozhoduje z možností, ktoré mu ponúka zákon (uplatňuje takzvanú správnu úvahu). Ak za rovnaký priestupok a pri porovnateľných okolnostiach udelí pokutu v rôznej výške (napríklad iba kvôli tomu, že v jednom prípade ide o muža v jeho veku a v druhom prípade o atraktívnu ženu alebo známu osobnosť), potom jeho konanie síce neporušuje zákonné ustanovenia, ale zároveň nemôže byť označené za etické.

V súčasných západných európskych spoločnostiach prevláda liberálny pohľad na otázku práv, podľa ktorých štát a jeho inštitúcie nesmú zasahovať do toho, čo robí jednotlivec, pokiaľ neporuší zákon. S takouto formuláciou sa dá v zásade súhlasiť, ale je potrebné upozorniť, že je značný rozdiel medzi **legislatívnym** (najčastejšie zákonným) **vymedzením práv** a spôsobom ich narušenia na jednej strane a **mravným chápaním práv** a ich narušením na strane druhej (Gluchman, V., 2005, 114). Na tomto mieste vždy vyvstane polemika, ako chápať morálne práva iných. Ak totiž niekto neporuší zákon či iný právny predpis, to ešte neznamená, že nenaruší morálne práva iných. Stačí si len predstaviť spolužitie dvoch ľudí-študentov na jednej internátnej izbe. Jeden z nich je zvyknutý učiť sa počas dňa (v kľudnom prostredí) a oddychovať v nočných hodinách, druhý uprednostňuje nočné učenie sa a počas dňa sa venuje sledovaniu televíznych programov, počúvaniu rozhlasu či počítačovým hrám. To, že sa navzájom svojimi zvykmi vyrušujú (prvý sa nedokáže učiť v prostredí, kde doliehajú rôzne hlasné zvuky – napríklad zvuky televízneho seriálu, či hlasná hudba a druhý musí v nočných hodinách kvôli učeniu odchádzať z vlastnej izby, ak nechce rušiť svetlom pri spánku svojho spolubývajúceho) neznamená, že porušujú nejaký zákon. Svoje morálne práva však narúšajú (napríklad, ak sa niekto učí celý deň, má morálne právo na večerný oddych a s tým súvisiace pokojné prostredie). Analogicky možno uvažovať aj o situácii, kedy niekto uplatní svoje morálne právo, no napriek tomu poruší právo a teda i zákon. Príkladom môže byť napadnutie osoby A osobou B. Ak sa osoba A cíti ohrozená na živote alebo zdraví, má morálne právo použiť akýkoľvek prostriedok, ktorým sa útoku ubráni. Zákonná úprava však takúto situáciu rieši tým, že dáva možnosť osobe A brániť sa iba takými prostriedkami, ktoré sú primerané povahe útoku. Ak by teda osoba B napadla osobu A palicou a osoba A ju zastrelí (za splnenia podmienky, že osoba A je približne rovnakej postavy ako osoba B a osoba A nevyvolala konflikt, respektíve osobu B nijakým spôsobom neprovokovala), podľa zákona by šlo o neprimeranú obranu. Z morálneho hľadiska je však pozíciu osoby A možné ospravedlniť, pretože ona útok osoby B neiniciovala a tak mala právo brániť sa akýmkoľvek prostriedkom.

Fundamentálnou funkciou práva voči spoločnosti je podľa H. Hrehovej (2005) udržiavanie poriadku, pričom táto funkcia je napĺňaná aj vďaka existencii súboru štátom realizovaných sankcií. Pokiaľ ide o etiku, jej fundamentálnou funkciou je zabezpečovanie spravodlivosti, ktorá vychádza predovšetkým z osobnej morálnosti i zo svedomia konkrétneho jednotlivca. Z uvedeného možno vyvodiť hypotézu, že aj keď etické pravidlá možno včleniť do sfér osobnej mravnosti, jednoznačne ich nemožno automaticky považovať aj za integrovanú a neoddeliteľnú súčasť právneho poriadku.

Zdá sa, že problémom môže byť aj určenie hranice nárokovateľnosti uspokojenia práva tak, aby neboli porušené práva či oprávnené záujmy ostatných. Pokiaľ neexistuje žiadny jasne dohodnutý kompromis o uskutočňovaní práv (napríklad v podobe zákona), potom sa ako optimálne riešenie zdá možnosť, že jednotlivec nebude vychádzať z maximálnej možnej predstavy o nárokovateľnosti pri uplatňovaní jeho práva. V tomto prípade môžu poslúžiť ako určitý návod na riešenie takejto situácie napríklad normy vyplývajúce zo **zlatého pravidla mravnosti** – nerob iným to, čo nechceš, aby oni robili tebe (Gluchman, V., 2005, 117 – 118). V. Gluchman (2005) v tejto súvislosti pripomína i myšlienku ***Thomasa Paina***, autora slávneho pamfletu *Zdravý rozum* (*Common Sense*), ktorou spája práva s povinnosťami, a zdôrazňuje, že práva nemožno priorizovať na úkor povinnosti.

J. Thomsonová (In: Gluchman, V., 2005) konštatuje, že pri narušení práva je nutné diferencovať **porušenie práva** a **„znásilnenie“ práva**. Porušenie práva je potom výsledkom takého konania či správania, ktoré nemožno považovať za nesprávne. Príkladom na „znásilnenie“ práva môže byť lúpežné prepadnutie osoby v jej vlastnom byte, príkladom na porušenie práva potom je situácia, pri ktorej osoba vnikne bez dovolenia a zároveň násilne (vylomením dverí) do bytu svojho suseda, ktorý je v danom čase odcestovaný, pretože mala podozrenie na únik plynu v jeho byte. V oboch prípadoch osoba, ktorá narúša právo (právo na nedotknuteľnosť obydlia, právo na súkromie a tak ďalej), nesie za toto narušenie zodpovednosť. Zároveň je ale jasné, že druhý príklad ponúka také okolnosti, kvôli ktorým konanie danej osoby bude posudzované úplne iným spôsobom, než konanie osoby v prvej z uvádzaných situácií.

Konflikt záujmov a s ním súvisiace problémy súčasných administratívno-politických systémov

Systémy verejnej správy európskych krajín boli v druhej polovici 20. storočia podrobované rozsiahlym reformám, ktoré sledovali niekoľko základných cieľov. Popri zvyšovaní hospodárnosti a efektívnosti vo verejnom sektore sa takýmito cieľmi stali aj decentralizácia a modernizácia verejnej správy. Tieto boli, okrem iného veľmi úzko naviazané na zvyšovanie etických štandardov, ktoré sa stali neoddeliteľnou súčasťou požiadaviek súvisiacich s modernizáciou.

V komparatívnej štúdii OECD o etike z roku 2000 sa 29 vtedajších členských štátov vyjadrovalo k jednotlivým **hodnotám verejnej správy** a na najvyššej priečke pomyselného rebríčka sa umiestnila **nestrannosť**. Nestrannosť ako významná hodnota verejnej správy býva často narúšaná najmä v dôsledku objavenia sa fenoménu konfliktu záujmov. Podľa B. Kudryckej (2004) znamená **konflikt záujmov** situáciu, pri ktorej má verejný činiteľ využiť svoju verejne zverenú právomoc,

no zároveň v tejto situácii dochádza ku kolízii verejného záujmu s jeho osobnými záujmami alebo so záujmami jeho príbuzných, známych či obchodných partnerov. Jedným z obvyklých nástrojov využívaných pri eliminácii konfliktu záujmov je zavedenie povinnosti verejných činiteľov deklarovať svoje súkromné záujmy a prezentovať či dokonca obmedziť svoje súkromné aktivity. Napríklad poslanci rôznych zastupiteľských zborov či štátni zamestnanci môžu mať zakázané podnikať, prípadne podieľať sa na rozhodovaní akýchkoľvek podnikateľských subjektov. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že ide o spoločensko-etický fenomén, ktorý zahŕňa viacero takých negatívnych javov, ako sú korupcia či klientelizmus.

Pre definíciu korupcie vo verejnej správe podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej (2002) platí, že:

- vždy sa jej zúčastňujú aspoň dve osoby (korumpujúci a korumpovaný);
- jej účastníci sa ju snažia utajiť;
- v rámci nej sa vytvárajú prvky vzájomného záväzku a prospechu;
- jej aktérmi sú jednak tí, ktorí chcú aby nejaké rozhodnutie zodpovedalo ich predstavám alebo potrebám, a jednak tí, ktorí proces rozhodovania priamo ovplyvňujú;
- v podvodnom konaní je zapojený orgán verejnej moci;
- vždy ide o porušenie dôvery spojenej s výkonom určitej funkcie a teda zároveň aj o porušenie povinnosti a zodpovednosti súvisiacej s touto funkciou;
- pri nej dochádza k rozporom sociálnych rôl, pretože tí, ktorí sa jej dopúšťajú prepájajú výkon verejných a súkromných rôl.

Aj keď sa problému **korupcie** venovalo a stále venuje mnoho autorov, klasické vysvetlenie jej podstaty ponúkol R. Klitgaard (1988), ktorý vysvetlil korupciu schematicky prostredníctvom svojho známeho vzorca:

Korupcia = Monopolné postavenie + Voľnosť v úvahe (diskrétnosť) – Zodpovednosť

Pojem korupcia možno odvodiť z dvoch latinských výrazov. Prvým z nich je výraz ***rumpere***, ktorý pôvodne znamenal činnosť vedúcu k zlomu alebo pretrhnutiu niečoho. Druhý výraz – ***corruptus***, označuje samotný následok zlomu či pretrhnutia, čo v prípade jednotlivca mohlo byť vnímané ako skazenosť alebo nečestnosť. Aj keď podľa J. S. H. Gildenhuysa (2004) možno korupciu pri veľkej miere zjednodušenia definovať ako zneužitie verejnej pozície na súkromné účely, zároveň pripomína, že ide o fenomén, ktorý má mnoho podôb, a na ktorý možno nazerať z rôznych uhlov pohľadu. I preto rozlišuje štyri druhy korupcie:

- **kriminálna korupcia** – tu zaraďuje také aktivity, ako sú podplácanie (*bribery*); vydieranie, respektíve neoprávnené vynucovanie niečoho (*extortion*); neodôvodnené poskytovanie provízií (*kickback*); defraudácia (*fraud*); falšovanie (*falsification*); klamanie nejakými podvrhmi (*forgery*); sprenevera (*embezzlement*); úplatkárstvo (*graft*); používanie metódy „bielych koní“ (*ghosting*); neoprávnené využitie, respektíve presmerovanie verejných zdrojov (*diversion*);
- **administratívna korupcia** – ide o korupciu, ktorá nemusí byť automaticky kriminálnou korupciou, napríklad zneužívanie postavenia a využívanie podriadených na drobné „služby“ (*using junior personnel for private errands*) alebo využívanie služobných telefónnych prístrojov na súkromné účely (*making private telephone calls from official telephones*), no zväčša ňou je

a typickým príkladom je vedomá nedbalosť (*negligence*); vedomé omeškanie nejakej lehoty (*unjustifiable delay*) či vedomé uvedenie niekoho do omylu (*giving misleading statements to members of the public about their legal rights*);

- **politická korupcia** – aj táto forma korupcie nemusí byť nevyhnutne kriminálnou formou, no často sa prekrýva nielen s kriminálnou korupciou, ale aj s administratívnou korupciou (napríklad vedomé zneužitie postavenia zo strany ministra), pričom medzi jej najčastejšie prejavy patria aktivity odporujúce ústave (*acting unconstitutionally*); ignorancia demokratických princípov (*ignoring democratic principles*); volebný podvod (*election fraud*); odmietanie kolektívnej zodpovednosti (*refusing to accept collective responsibility and accountability*); odmietanie prijatia nepopulárnych, ale správnych opatrení (*refusing to take unpopular but right decisions*); ignorancia ekonomických princípov (*ignoring economic principles*); politické uprednostňoanie príbuzných (*political nepotism*); násilné aktivity (*official violence*); špionážne aktivity, respektíve neoprávnené sledovanie iných (*domestic spying*); zatajovanie, využívanie dôverných informácií a dezinformovanie (*secrecy, confidentiality, and disinformation*); zahraničné intervencie (*foreign intervention*);
- **náboženská korupcia** – zahŕňa také aktivity, akými sú napríklad „zraňovanie“ príslušníkov iných náboženských skupín prostredníctvom rôznych politických aktivít počas ich oficiálnych sviatkov, či zneužívanie pohrebov na politické účely s cieľom vyvolať v účastníkoch týchto pohrebov rôzne politické emócie.

Pokiaľ ide o motívy kurupšného správania, S. R. Ackerman (1999) definuje štyri základné druhy motívov, prečo sa v spoločnosti objavuje problém korupcie (**motívy korupcie**):

- **vyrovnávanie vzťahu medzi dopytom a ponukou** – keďže vláda často poskytuje zdroje za výhodnejších podmienok, než je tomu u súkromných subjektov (napríklad vládny grant alebo vládny úver poskytnutý na výstavbu hotela sú pre investora zaujímavé najmä kvôli tomu, že úver od banky alebo iného podnikateľa by bol z finančného hľadiska nákladnejší), súkromné subjekty sa často usilujú získať takéto zdroje aj za cenu podstúpenia korupčného rizika;
- **motivovanie** – zamestnanci rôznych úradov sú často zavalení množstvom dokumentov, v dôsledku čoho dochádza k „naťahovaniu“ lehôt a k predlžovaniu doby na vybavenie rôznych žiadostí, a preto sú zástupcovia súkromných firiem alebo jednotlivci ochotní vzdať sa časti svojich voľných zdrojov a „motivovať“ nimi príslušných verejných či štátnych zamestnancov k tomu, aby konkrétnu žiadosť vybavili rýchlejšie, prípadne aby k nej pristúpili s určitým pozitívnym predsudkom (teda, aby ju posudzovali inak, než ostatné žiadosti);
- **znižovanie nákladov** – ak má príslušný orgán určitú, legislatívne vymedzenú voľnosť v rozhodovaní (napríklad ak môže príslušník dopravnej polície rozhodovať o konečnej výške pokuty za dopravný priestupok, prípadne ak môže kontrolór obchodnej alebo potravinárskej inšpekcie rozhodovať o konečnej výške pokuty za priestupok v oblasti predaja potravín), subjekty, ktorých sa toto rozhodnutie týka, majú tendenciu aspoň do určitej miery ovplyvniť proces rozhodovania a „znížiť“ tak svoje náklady (pre mnoho jednotlivcov je výhodnejšie zaplatiť polovičnú sumu z vyrubenej pokuty – aj keď za cenu toho, že táto „putuje do vrecka“ reprezentanta či zamestnanca daného orgánu;

- **zastieranie trestných činov** – zavedenie takzvaných „čiernych výplatných listín“ sa prejavuje tým, že organizácie páchajúce trestnú činnosť majú „svojich ľudí“ aj v radoch takých orgánov, ktoré by mali takejto činnosti predchádzať alebo ju priamo utlmovať – v konečnom dôsledku to znamená, že osoby zodpovedné za boj proti trestnej činnosti sú vďaka výhodám, ktoré im z toho plynú (nemusí ísť iba o výhody finančného charakteru), pasívne alebo ochotné prehliadať „prešľapy“ tých, ktorí im tieto výhody poskytujú.

Samozrejme, E. Beblavá a D. Zemanovičová (2003) na tomto mieste pripomínajú, že jednotlivé motívy sa môžu navzájom kombinovať alebo prelínať, čo zvyšuje aj mieru ochoty jednotlivcov ku korupčnému správaniu. Problémy vznikajú, ak sa rôzne platby objavujúce sa pri transakciách striktne nerozlišujú, prípadne ak sa svojvoľne zamieňajú.

Tabuľka č. 7: Možnosti konania jednotlivcov pri korupčných transakciách

Subjekt na strane dopytu	**Subjekt na strane ponuky**
- odmietnutie úplatku / inej výhody	- odolanie riešiť situáciu úplatkom / inou výhodou
- prijatie úplatku / inej výhody	- súhlas s požadovaným úplatkom / inou výhodou
- vyžiadanie úplatku / inej výhody	- ponúkanie úplatku / inej výhody
- oznámenie ponúknutia úplatku / inej výhody	- oznámenie požadovania úplatku / inej výhody

Zdroj: Beblavá, E. – Zemanovičová, D., 2003, 150.

Ak chceme rozlíšiť rôzne druhy platieb (teda cenu, úplatok, dar a pozornosť), pomôcť nám môžu dve kritériá: príjemca danej platby a očakávanosť protihodnoty a tiež takzvaná **teória principál – agent** (tabuľka č. 7). Podľa tejto teórie si principál najíma (alebo poveruje) agenta, aby vykonal určité činnosti v jeho prospech. Preto je dôležité rozlíšiť, či platca uhrádza platbu principálovi alebo agentovi. Účet za jedlo, ktorý obsahuje *de facto* cenu za poskytnuté služby v reštaurácii, sa platí majiteľovi reštaurácie (principálovi), pozornosť – teda sprepitné čašníkovi (agentovi) (Beblavá, E. – Zemanovičová, D., 2003, 24), ktorého si najal majiteľ reštaurácie, aby obsluhoval zákazníkov a prijímal od nich úhradu za poskytované služby. Pokuta za cestovanie verejnou dopravou v nejakom meste bez platného cestovného lístka sa platí mestu (principálovi), pretože plynie priamo do rozpočtu daného mesta, úplatok je možné poskytnúť, respektíve ponúknuť revízorovi (agentovi), ktorý zastupuje mesto a jeho dopravný podnik v danej situácii, a je s ním v zamestnaneckom pomere. Správne poplatky za vybavenie žiadosti sa platia štátu (principálovi), úplatok za uprednostnenie danej žiadosti možno ponúknuť poverenej osobe, teda úradníkovi (agentovi). Veľmi krehká hranica je medzi úplatkom a pozornosťou, ak sa zameriame na tak citlivú oblasť, akou je starostlivosť o zdravie. Lekárom prirodzene za ich služby prináleží odmena vo forme ich platu, ktorý predstavuje cenu za nimi poskytované služby. Často sme však konfrontovaní s výpoveďami ľudí o tom, že v súvislosti s nejakým náročnejším zákrokom (napríklad chirurgickým zákrokom) je potrebné poskytnúť ošetrujúcemu lekárovi nejakú „motiváciu“. V takomto prípade ale možno jednoznačne hovoriť o úplatku. Inou obdobou je vyjadrenie vďaky zo strany spokojného pacienta, ktoré sa realizuje bez predchádzajúceho dohovoru (ak by takéto vyjadrenie vďaky bolo medzi lekárom a jeho pacientom dohodnuté, opäť by šlo o úplatok), a ktoré má zvyčajne podobu nejakej pozornosti (napríklad kvetov a bonboniéry pre lekárku, alebo fľaše kvalitného alkoholického nápoja pre lekára). Lekár v tomto prípade vystupuje ako agent príslušného zdravotníckeho zariadenia a tak v tejto súvislosti nemožno hovoriť o dare ako takom. Prax však prináša poskytovanie darov aj v týchto situáciách. Vo

vyspelých krajinách sa pomerne bežne stáva, že spokojný pacient (alebo spokojní príbuzní tohto pacienta) venuje po ukončení vlastnej liečby príslušnému zdravotníckemu zariadeniu nejaký potrebný prístroj. V takomto prípade nejde o pozornosť, ktorá by bola určená konkrétnemu lekárovi (agentovi), ale o dar, ktorý patrí principálovi (celému zdravotníckemu zariadeniu), a to aj napriek výhrade, že nakoniec s daným prístrojom bude predsa len najčastejšie pracovať, respektíve narábať konkrétny lekár alebo konkrétna skupina lekárov. Etickým problémom pozorností i darov je vytváranie „neformálnej" väzby. Táto spočíva v existencii budúcich možností. Namiesto konkrétneho príkladu stačí vziať na zreteľ pár konkrétnych otázok: „Ako sa budú správať lekári k pacientovi, ktorý ich zdravotníckemu zariadeniu už v minulosti daroval dôležitý prístroj?" alebo „Ako sa bude správať čašník ku skupine zákazníkov, ktorej členom je i zákazník, ktorého si už pamätá podľa toho, že mu pravidelne necháva vysoké sprepitné?" a uvedomiť si, že tak v prípade darov, ako aj pozorností platí, že poskytovatelia neočakávali v čase ich poskytnutia žiadnu konkrétnu protihodnotu, no v situácii, do ktorej sa dostali by možno takúto protihodnotu neodmietli alebo dokonca aj považovali za prirodzenú (v zmysle zásady „ja som v minulosti pomáhal vám – očakávam teda, že vy teraz pomôžete mne").

Tabuľka č. 8: Vzťah rôznych druhov platieb z hľadiska ich príjemcu a očakávania protihodnoty

Príjemca platby či inej výhody	**Očakávanosť protihodnoty**	
	existuje očakávanie konkrétnej protihodnoty	**neexistuje očakávanie konkrétnej protihodnoty**
Principál	cena	dar
Agent	úplatok	pozornosť

Zdroj: Beblavá, E. – Zemanovičová, D., 2003, 24.

Z vyššie uvedených skutočností vyplýva, že je možné určiť aspoň potenciálne okolnosti či príčiny, ktoré napomáhajú tomu, aby sa u niektorých osôb vyvinula ochota riskovať a správať sa korupčne. Za pomerne konkrétne príčiny korupcie je pritom možné označiť:

- rastúcu zložitosť fungovania verejnej správy spôsobenú neprehľadnosťou a nejasnosťou právnych predpisov;
- nedostatky finančnej kontroly vzťahujúcej sa na aktivity verejnej správy;
- politické nominácie osôb do niektorých vrcholových funkcií verejnej správy;
- vzájomné prepájanie verejného a súkromného sektora – napríklad účasť funkcionárov orgánov verejnej moci v správnych radách súkromných podnikov a podobne (Pomahač, R. – Vidláková, O., 2002, 150).

Medzinárodná organizácia **Transparency International** každoročne zverejňuje od roku 1995 **index vnímania korupcie** (*Corruption Perceptions Index – CPI*), ktorý je vyjadrením vnímania korupcie verejných činiteľov a politikov v skúmaných krajinách. Ide o zložený index, ktorý vychádza z údajov o korupcii získaných z prieskumov uskutočňovaných viacerými nezávislými renomovanými organizáciami (Index vnímania korupcie... , 2007, 7), pričom každú zo skúmaných krajín hodnotia nielen zahraniční, ale aj domáci odborníci. Samotný index môže nadobúdať hodnoty pohybujúce sa od 0,0 do 10,0. Pri tom platí, že čím vyššiu hodnotu index nadobúda, tým viac, respektíve citlivejšie je vnímané korupčné správanie alebo konanie v danej krajine. *De facto* teda platí, že čím nižšiu hodnotu tento index vykazuje, tým je v príslušnej krajine vyššia miera korupcie. Index

vnímania korupcie pre Slovenskú republiku od roku 1998 do roku 2007 nadobúdal nasledujúce hodnoty:

1998:	3,9	2003:	3,7
1999:	3,7	2004:	4,0
2000:	3,5	2005:	4,3
2001:	3,7	2006:	4,7
2002:	3,7	2007:	4,9[49]

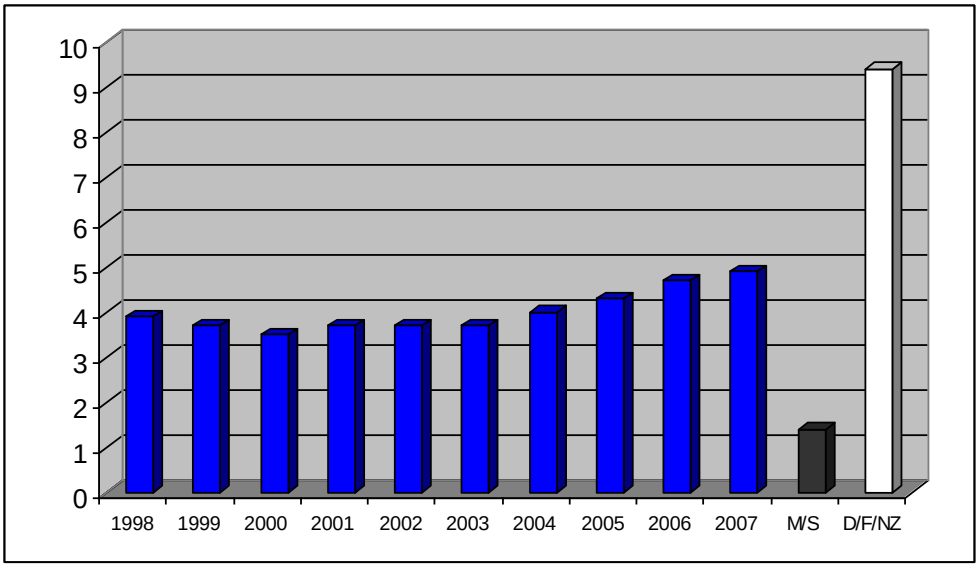
Zdroj: Index vnímania korupcie..., 2007, 5 a Corruption Perception Index 2007.

Keďže korupcia predstavuje závažný problém pre fungovanie administratívneho systému, je nutné uvažovať aj o prostriedkoch, ktoré korupciu eliminujú alebo aspoň potláčajú. R. Pomahač a O. Vidláková (2002) rozdeľujú prostriedky na boj proti korupcii na inštitucionálne (napríklad parlamentná kontrola, súdna kontrola a podobne) a právne (ide o boj proti korupcii prostredníctvom právnych noriem).

Veľkým etickým problémom úzko súvisiacim s konfliktom záujmov je, ako zdôrazňuje Ľ. Kráľová (2006), i **klientelizmus**. Tento možno stručne charakterizovať ako konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním (preferovaním) priateľov alebo kolegov. Užším pojmom ako klientelizmus je takzvaný **nepotizmus**, ktorý taktiež predstavuje konflikt záujmu, ale striktne sa týka takých situácií, v ktorých osoba využíva zverenú verejnú moc na získanie výhod pre členov svojej rodiny (Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D., 2002, 211). V dôsledku klientelizmu alebo nepotizmu môže dochádzať až k paralyzovaniu oficiálnych zložiek moci a k vytváraniu paralelných centier moci. Ak je klientelistická skupina silná, má sieť svojich klientov vo všetkých relevantných zložkách moci, čo sťažuje odhalenie takýchto väzieb. V konečnom dôsledku môže dôjsť až k spochybňovaniu základov demokracie spoločnosti, akými sú vláda zákona, rovnosť pred zákonom či rovnosť príležitostí (Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D., 2003, 733).

[49] Kvôli medzinárodnej komparácii je dôležité uviesť aj niekoľko doplnkových údajov vzťahujúcich sa k CPI v roku 2007. Najhorší výsledok spomedzi krajín, ktoré boli zaradené do zisťovania predmetného indexu v roku 2007 (celkovo bol tento index zisťovaný v 180 krajinách sveta), dosiahli Mjanmarsko (niekdajšia Barma) a Somálsko (1,4); naopak, najlepší Dánsko, Fínsko a Nový Zéland (9,4). SR sa umiestnila na 49. mieste (CPI SR dosiahol napríklad rovnakú hodnotu ako CPI ostrovného afrického štátu Kapverdy). CPI v ostatných krajinách EÚ (okrem krajín V4) dosiahol tieto hodnoty: Dánsko a Fínsko (9,4), Švédsko (9,3), Holandsko (9,0), Nórsko (8,7), Luxembursko a Veľká Británia (8,4), Rakúsko (8,1), Nemecko (7,8), Írsko (7,5), Francúzsko (7,3), Belgicko (7,1), Španielsko (6,7), Slovinsko (6,6), Estónsko a Portugalsko (6,5), Malta (5,8), Cyprus (5,3), Taliansko (5,2), Lotyšsko a Litva (4,8), Grécko (4,6), Bulharsko (4,1) a Rumunsko (3,7). Čo sa týka ostatných krajín V4, v týchto dosiahol CPI nasledujúce hodnoty: Česká republika (5,2), Maďarsko (5,3) a Poľsko (4,2) (Corruption Perceptions Index 2007, 2 – 4). Porovnanie s krajinami V4 je o to zaujímavejšie, že v roku 1998 dosiahli indexy vnímania korupcie pre tieto krajiny nasledujúce hodnoty: Česká republika (4,8), Maďarsko (5,0) a Poľsko (4,6), čo znamená, že kým Česká republika a Maďarsko sú krajinami, kde korupcia z hľadiska jej vnímania v poslednom období klesla, v prípade Poľska došlo k nárastu vnímania korupčného správania. Pokiaľ ide o SR v období rokov 1998 – 2000 CPI klesal, v ďalších troch rokoch stagnoval na úrovni 3,7, no od roku 2004 neprestajne stúpa, čo možno považovať za pozitívny trend (obrázok č. 32).

Obrázok č. 32: Index vnímania korupcie pre Slovenskú republiku (1998 – 2007)



Zdroj: Corruption Perceptions Index 2007.
Legenda: M/S – Mjanmarsko/Somálsko; D/F/NZ – Dánsko/Fínsko/Nový Zéland.

Ďalšie aktuálne problémy etického charakteru

Okrem konfliktu záujmov a s ním súvisiacich problémov korupcie či klientelizmu možno v súčasných administratívno-politických systémoch odhaliť aj ďalšie, nemenej závažné problémy etického charakteru. Prvým z takýchto problémov je **intolerancia** a s ňou súvisiace **predsudky**. Zvyčajne nemajú taký ekonomický dosah ako korupcia alebo klientelizmus, ale ich dopady na politiku môžu byť nesmierne. Intolerancia sa z psychologického hľadiska opiera o predsudky a negatívne stereotypy. Predsudky sa definujú ako emocionálne pozitívne či negatívne saturované postoje, ktoré nie sú založené na skúsenosti (Szabó, I., 1996, 446). Predsudky pri tom nezanikajú ľahko. Môžu mať jednak charakter úmyslu (ak osoba udržiava názor na niečo bez ohľadu na to, akú následnú skúsenosť s objektom jej predsudku má) alebo neúmyselný charakter (predsudok si možno neúmyselne vytvoriť napríklad aj na základe prečítaného či počutého – tieto predsudky však zvyčajne podliehajú zmene ľahko, najmä ak osoba s takýmto predsudkom získa osobnú skúsenosť s objektom jej predsudku). Z hľadiska svojho náboja môžu byť tak negatívne (predsudok obsahuje konštatovanie, ktoré vyvoláva u osoby negatívny postoj voči objektu predsudku), ako aj pozitívne (predsudok obsahuje konštatovanie, vďaka ktorému má osoba pozitívny postoj voči objektu predsudku). Ak vezmeme do úvahy kritérium otvorenosti, potom predsudky môžeme rozdeliť na tie, ktoré sú prezentované otvorene, a tie, ktoré sú utajované, respektíve zamlčované. Je zrejmé, že skupina utajovaných predsudkov je zo spoločenského hľadiska nebezpečnejšia, pretože ostatné osoby nie sú pripravené na možnú reakciu osoby, ktorá je nositeľom takýchto utajovaných predsudkov. Z hľadiska objektu predsudku možno predsudky rozdeliť na osobné a vecné. Osobné predsudky sa týkajú konkrétnej osoby alebo skupiny osôb (psychologické výskumy napríklad potvrdzujú, že dobre vyzera-

júci, respektíve pekní ľudia sú zvyčajne považovaní ostatnými za dobrých ľudí bez toho, aby ich tí ostatní osobne poznali), vecné predsudky sa potom týkajú nejakých vecí alebo javov (mnoho kresťanov má napríklad negatívny predsudok voči islamu bez toho, aby sa skutočne stretli a rozprávali s človekom vyznávajúcim islam). Predsudky možno nakoniec klasifikovať aj podľa oblasti, z ktorej pochádza či v ktorej pôsobí objekt predsudku. Možno tak hovoriť o politických predsudkoch, ekonomických predsudkoch, náboženských predsudkoch a podobne.

V súvislosti s predsudkami je nutné hovoriť osobitne aj o skupine predsudkov, ktoré možno označiť ako **rasistické predsudky**. I keď prvé náznaky rasizmu možno podľa J. M. Rydla (1996) nájsť už u ***Emmanuela Kanta*** či ***Carla von Linneho***, skutočné základy rasizmu možno nájsť v práci *Esej o nerovnosti ľudských plemien* (*L´essai sur l´inégalité des races humaines*), ktorej autorom bol ***Joseph Gobineau***, a v práci ***Charlesa Darwina*** *O vzniku druhov prirodzeným výberom* (*On the origin of species by means of natural selection*). Rasistické predsudky súvisia s presvedčením, že existujú akési „čisté“ rasy, ktoré sú biologicky nadradené ostatným rasám, a tak aj ich príslušníci majú nárok na určitý okruh privilégií. Aj keď najzreteľnejšie a najvýraznejšie prejavy rasizmu sú v ľudskej histórii spájané s druhou svetovou vojnou a existenciou národno-socialistického (nacistického) režimu v Nemecku, rasizmus, respektíve jeho prejavy neobchádzajú ani súčasnosť. Na jednej strane síce nemožno hovoriť o tom, že rasizmus v nejakej situácii môže mať nižšiu mieru závažnosti, než v inej situácii, na strane druhej ale platí, že sféra modernej verejnej správy je takou sférou, v ktorej je akákoľvek podoba rasizmu nielen odsúdeniahodná, ale aj netolerovateľná.

Viacero súčasných autorov zdôrazňuje, že pri práci s internetom možno u mnohých ľudí, verejných zamestnancov nevynímajúc, postrehnúť prejavy takzvaného **syndrómu Gýgovho prsteňa**[50]. Podstata tohto syndrómu vychádza zo starovekej báje, podľa ktorej Gýgos našiel prsteň, vďaka ktorému sa stal neviditeľným. Túto situáciu však zneužil – vzhľadom na to, že ho ľudia nevideli a ani ho nemohli kontrolovať, začal sa správať a konať v rozpore s dobrom, ktoré dovtedy uznával. Ak uvedené prevedieme do súčasných podmienok, v postave Gýgosa si môžeme predstaviť kohokoľvek, kto si sadá k počítaču pripojenému k internetovej sieti, a prsteňom je spomínaný počítač. Následne internetová komunikácia ponúka veľa možností využívať anonymitu a „skrývať sa“ za „počítačovú identitu“ (užívatelia internetu používajú rôzne, nič nehovoriace „nicky“ – mená, pod ktorými vystupujú v rámci internetovej komunikácie, pričom je bežnou praxou, že pod jedným „nickom“ vystupuje aj viacero osôb).

V neposlednom rade musíme spomenúť aj problém, ktorý sa objavuje výsostne vnútri organizácií (a teda aj vnútri organizačných jednotiek pôsobiacich v rámci systému verejnej správy), a ktorý by sa dal súhrne označiť ako šikanovanie. Dochádza k nemu totiž vo vzájomných interakciách zamestnancov-kolegov a jeho dopady na výkonnosť šikanovaných osôb sú nesmierne.

Šikanovanie možno chápať ako prenasledovanie, prípadne zámerné a zbytočné obťažovanie či dokonca týranie (V. Petráčková In: Horváth, G., 2001, 12). Vyskytuje sa pri tom nielen u dospelých osôb, ale aj u mladistvých (typickým príkladom je šikanovanie mladších žiakov na základných školách). ***Mobbing*** je naproti tomu vymedzený ako prenasledovanie, obťažovanie alebo týranie objavujúce sa na pracoviskách. Kvantitatívne ho definuje napríklad H. Leymann (In: Horváth, G., 2001, 12), ktorý tvrdí, že ide o jav, v rámci ktorého na postihnutého útočí

[50] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po: I. Jeleňová (2007a, 2007b).

aspoň raz za týždeň aspoň pol roka jedna alebo viac osôb, pričom sa *mobbing* najčastejšie vyskytuje medzi rovnako postavenými osobami. *Mobbing* by teda mohol byť pri určitej miere generalizácie definovaný aj ako pravidelne sa opakujúce šikanovanie na pracovisku. Tak pri šikanovaní, ako aj pri *mobbingu* vystupujú dve strany – útočník a obeť. Nesporne zaujímavou skutočnosťou je to, že *mobbing* sa objavuje najčastejšie vo formálnych organizáciách, s prísne hierarchickou štruktúrou, striktne dodržiavaným súborom pravidiel a kariérnym systémom založeným na zásluhovosti. Samotný *mobbing* môže mať podľa G. Horvátha (2001) niekoľko foriem:

- **ohováranie** – ohováraním útočník podáva nepravdivé informácie o obeti, čím sa snaží pre seba "vybojovať" lepšiu pozíciu, pričom téma ohovárania môže byť tak zo súkromného života obete, ako aj z jeho pracovného prostredia;
- **výsmech** – terčom výsmechu môže byť zjavná i menej zjavná vlastnosť či prejav obete (často napríklad koktanie či obezita), ktorá sa v dôsledku toho postupne vyhýba pracovnému kolektívu, čím sa dostáva do izolácie;
- **izolovanie spolupracovníka** – nemusí byť realizované iba prostredníctvom výsmechu alebo ohovárania, ale môže ísť aj o vedomú snahu izolovať niekoho z pracovného kolektívu;
- **zadržanie dôležitých informácií** – zadržiavaním dôležitých informácií pre výkon funkcie sa útočník snaží voviesť obeť do stresujúcich situácií alebo do situácií, ktoré majú obeť zdiskreditovať prípadne i znemožniť v očiach iných;
- **administratívno-pracovné opatrenia** – takéto opatrenia (napríklad preradenie na kvalifikačne nezodpovedajúcu pozíciu) využívajú najmä nadriadení voči svojim podriadeným s cieľom donútiť ich k odchodu;
- **nadmerné pracovné zaťaženie** – môže ísť buď o prideľovanie zbytočných a nezmyselných úloh alebo o prideľovanie stále nových a nových úloh nad rámec schopností a kompetencií obete, čím nadriadení zvyčajne sledujú odstraňovanie potenciálnych konkurentov (teda napríklad podriadených, ktorí by mohli v budúcnosti vďaka vlastným schopnostiam zaujať ich miesto);
- **nadmerná kritika** – útočníkom je pri tejto forme *mobbingu* nadriadený alebo rovnako postavený zamestnanec a jeho cieľomje znížiť sebavedomie obete alebo vyvolanie frustrácie z neschopnosti získať pozitívnu spätnú väzbu;
- **fyzické útoky** – ide o zriedkavú formu *mobbingu*, ktorá sa v pracovných vzťahoch vyskytuje ojedinele;
- **sexuálne obťažovanie** – sexuálnemu obťažovaniu, ako uvádza S. Einarsen (2000), sú vystavené najmä ženy (zriedkavo muži) zo strany ich predstavených (nadriadených). Je tu dôležité rozoznať rozdiel medzi vyjadrením sympatie a skutočným obťažovaním, čo môže mať rôzne formy, napríklad slovné – ohováranie, podávanie návrhov na sexuálny styk; konatívne – hladenie či dotýkanie sa proti vôli druhej osoby, vo vážnejších prípadoch aj násilné vynútenie sexuálneho styku a podobne.

Profesionalizácia verejných a štátnych zamestnancov

Profesionalizácia vlády, prípadne akéhokoľvek orgánu verejnej moci, stojí na dvoch predpokladoch. Prvým je **kompetenčná základňa**, v rámci ktorej je podstatné, aby príslušní zamestnanci mali dostatočné vzdelanie, schopnosti i zručnosti.

Podmienkou je v tomto prípade existencia vhodných vzdelávacích aktivít, ktoré poskytnú týmto zamestnancom príležitosť nadobudnúť uvedené vedomosti, schopnosti a zručnosti nielen v teoretickej, ale aj praktickej rovine. Druhým z týchto predpokladov je existencia určitého **systému hodnôt** vyjadrená v nejakom etickom kódexe, ktorý obsahuje spôsob aplikácie nadobudnutého vzdelania zo strany zamestnancov, poukazuje na nevhodné alebo neprípustné správanie a naznačuje alebo priamo stanovuje nielen spôsoby kontroly takéhoto správania, ale aj jeho možné následky.

Ekonomický prístup sa zameriava viac na korupciu než na etiku, pričom zdôrazňuje finančné následky úplatkov, klientelizmu a tak ďalej. Tento prístup je založený na fakte, že personálne finančné obohatenie je silnou motivačnou silou a korupcia sa rozvíja, ak výnosy prevyšujú náklady. Korupcia je, v najlepšom prípade, možnou reakciou vládneho zlyhania, v tom najhoršom prípade však predstavuje vysoko falošný spôsob verejnej voľby. Vzhľadom na to, že korupcia zvyšuje náklady spojené s obchodovaním alebo poskytovaním služieb, obmedzuje investície a spomaľuje ekonomický rast. Tento ekonomický prístup teda zdôrazňuje ekonomický kontext korupcie – znižovanie výnosov a nárast nákladov (Public Service Professionalism: Its Ethical Dimension. Introduction, 1999, 97). Ako jeden z vhodných nástrojov tento prístup vyzdvihuje nadštandardné finančné ocenenie práce tých jednotlivcov, ktorí disponujú právomocou rozhodovať o dôležitých verejných záležitostiach. Jeho prívrženci argumentujú najmä tým, že zvýšenie nákladov spojené so zvýšením platov alebo odmien takýchto zamestnancov neprevýši straty, ku ktorým dochádza v dôsledku ich korupčného správania. Zjednodušene teda možno povedať, že ekonomický prístup v sebe obsahuje predpoklad neochoty spokojných (z hľadiska odmeňovania, respektíve pracovného ohodnotenia) zamestnancov správať sa alebo konať korupčne.

Legalistický prístup zdôrazňuje potrebu zjednotenie štandardov správania sa verejných zamestnancov do podoby etických kódexov a rozširovanie možností presadzovania týchto štandardov. Tento prístup je založený na argumente, podľa ktorého nelegálne a korupčné správanie vo verejnom sektore je prejavom zlyhania práva a ohrozuje aj samotný princíp vlády práva. Ak právo prostredníctvom príslušných zákonov neurčito stanovuje práva a povinnosti verejných zamestnancov, alebo ak neposkytuje nezávislosť a adekvátne právomoci orgánom verejnej kontroly, potom neetické a korupčné správanie narastá (Public Service Professionalism: Its Ethical Dimension. Introduction., 1999, 97). Jeho najvýznamnejším prejavom je prijímanie tak rôznorodých právnych predpisov týkajúcich sa boja proti korupcii či klientelizmu, ako aj etických kódexov, ktoré majú ambíciu určovať medze správania alebo konania zamestnancov pôsobiacich vo verejnej sfére. Podstata tohto prístupu vlastne spočíva v sile sankcie – čím vyššia sankcia, tým menej prejavov vyvolávajúcich túto sankciu. To však so sebou prináša mnoho problémov. Zo všetkých možno spomenúť aspoň dva. Po prvé, žiadny súbor pravidiel nedokáže postihnúť všetky potenciálne možnosti takého širokého priestoru, aký vytvárajú ľudské interakcie. A po druhé, sankcia sama o sebe nedokáže vo veľkej miere redukovať správanie alebo konanie, na ktoré je naviazaná. Z viacerých výsledkov výskumov totiž vyplýva, že páchateľ pri nekalej činnosti nad možnou sankciou rozmýšľa iba výnimočne, prípadne (čo je oveľa častejší prípad) pri takomto konaní nad možnou sankciou nerozmýšľa vôbec.

Behaviorálny prístup vyzdvihuje skutočnosť, že aj keď ekonomické podmienky a existujúce platné právo majú patričnú kvalitu, sami o sebe nemajú dostatočný vplyv na správanie sa verejných zamestnancov. Tento prístup sa, na rozdiel od ekonomického či legalistického, nezameriava výhradne na elimináciu korupcie,

ale tiež na vyzdvihovanie potreby profesionalizácie prostredníctvom vyšších štandardov spočívajúcich v motivácii a integrite verejných zamestnancov. Socializačné faktory pomáhajú verejným zamestnancom rozoznávať nielen nelegálne činy, ale aj neetické aktivity. Pomáhajú im tiež zvyšovať povedomie a hrdosť spojenú s eticky vhodným výkonom úloh. Tlak okolia v rámci výkonu verejnej služby posúva etickú problematiku medzi základné manažérske úlohy. Navyše, tlak okolia mimo príslušných orgánov (napríklad zo strany občanov, profesionálnych združení či masmédií) taktiež pomáha udržiavať konanie verejných zamestnancov v rovine čestnosti (Public Service Professionalism: Its Ethical Dimension. Introduction., 1999, 97 – 98). V rámci tohto prístupu sa teda konštatuje, že i keď je zamestnanec spokojný z hľadiska vlastného finančného ohodnotenia a zároveň v danom čase i na danom mieste existuje kvalitná platná legislatíva namierená proti neetickému správaniu či konaniu tohto zamestnanca, stále nie je potenciálne korupčné správanie eliminované v dostatočnej miere. Zamestnanci pôsobiaci vo verejnej sfére totiž nežijú vo vákuu (čo by bolo možno v súlade s platónovskou predstavou vládcov) a ich sociálny život im ponúka dostatok dôvodov na prekračovanie spomínanej legislatívy. Preto je dôležité, aby bola protikorupčne naladená aj spoločenská klíma, v dôsledku čoho by bolo možné na neeticky sa správajúcich alebo konajúcich jednotlivcov vyvíjať patričný tlak.

Použitá literatúra

ACKERMAN, S. R. (1999): *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform.* Cambridge: Cambridge University Press.

BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2003): *Krajinka rovných a rovnejších? Slovensko a korupcia.* Bratislava: Kalligram.

BOHUNICKÁ, L. (1996): *Situácia morálneho konfliktu v ľudskom konaní.* In: Diatka, C. – Pongó, Š. (eds.): *Freiheit und ethnisches Handeln des Menschen. Sloboda a etické konanie človeka. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Nitra: GARMOND, s. 428 – 432.

Corruption Perceptions Index 2007. On-line at: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (2007-02-14).

ČIPKÁR, J. (2001): *Etika, právo a environment.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

DORBECK-JUNG, B. (1998): *Towards Reflexive Responsibility: New Ethics for Public Administration.* In: Hondeghem, A. (ed.): Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press, s. 45 – 58.

EINARSEN, S. (2000): *Harassment and Bullying at Work: A Review of the Scandinavian Approach.* In: Aggression and Violent Behavior, roč. 5, č. 4, s. 379 – 401.

GILDENHUYS, J. S. H. (2004): *Ethics and Professionalism. The Battle against Public Corruption.* Stellenbosch: Sun Press.

GLUCHMAN, V. (2005): *Človek a morálka.* Prešov: LIM.

HORVÁTH, G. (2001): *Mobbing – šikanovanie na pracovisku.* In: Rodina a škola, č. 8 – 9, s. 12.

HREHOVÁ, H. (2005): *Etika – sociálne vzťahy – spoločnosť.* Bratislava: Veda a Trnavská univerzita.

Index vnímania korupcie 2006 zdôrazňuje spojitosť medzi chudobou a korupciou. Tlačová správa. (2007) Transparency International Slovensko. On-line at: http://www.transparency.sk/prieskumy/061124_corru.pdf (2007-02-14).

JELEŇOVÁ, I. (2007a): *Využívanie internetu v práci na súkromné účely.* In: Blatný, M. – Humpolíček, P. – Svoboda, M. (eds.): Sociální procesy a osobnost 2007. Brno: MSD, s. 189 – 195, CD-ROM.

JELEŇOVÁ, I. (2007b): *Prevalencia a vnímanie závažnosti využívania internetu v práci na osobné účely.* In: Fedáková, D. – Kentoš, M. (eds.): Psychológia práce o organizácie 2007. Košice: Spoločenskovedný ústav SAV, s. 98 – 103, CD-ROM.

KLIMEKOVÁ, A. (1999): *Etika a mravná výchova. Teoretická časť. I. a II. časť.* Prešov: Prešovská univerzita.

KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption.* Los Angeles: University of California Press.

KRÁĽOVÁ, Ľ. (2006): *Sociokultúrne a politické predpoklady politického klientelizmu vo verejnej činnosti (príklady zo Slovenska).* In: Kráľová, Ľ. a kolektív: Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: Typopress, s. 114 – 141.

KRSKOVÁ, A. (1994): *Etika právnického povolania.* Bratislava: Univerzita Komenského.

KUDRYCKA, B. (2004): *Problémy a možnosti predchádzania konfliktu záujmov v miestnej samospráve v krajinách strednej a východnej Európy.* In: Kudrycka, B. (ed.): Úprava konfliktu záujmov na úrovni miestnej samosprávy. Správa o Strednej a Východnej Európe. Bratislava: M.E.S.A. 10, s. 7 – 30.

MANDA, V. – SVITAČOVÁ, E. (2005): *Etika.* Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita.

MISES, L. VON (2002): *Byrokracie.* Praha: Liberální institut.

MRÁZ, M. (2001): *Etika. Základné a špeciálne problémy. Špeciálna etika.* Trnava: Trnavská univerzita.

ONDREJKOVÁ, A. (1997): *Etika 20. storočia.* Banská Bystrica: Univerzita M. Bella.

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. (2002): *Veřejná správa.* Praha: C. H. Beck.

PRATCHETT, L. (2003): *V podstatě neetická povaha etiky veřejné služby.* In: Chapman, R. A. (ed.): Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 134 – 149.

Public Service Professionalism: Its Ethical Dimension. Introduction. (1999) In: Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. New York: United Nations, s. 97 - 99.

RYDLO, J. M. (1996): *Medziľudské vzťahy: rasizmus, antisemitizmus, heterofóbia.* In: Diatka, C. – Pongó, Š. (eds.): *Freiheit und ethnisches Handeln des Menschen. Sloboda a etické konanie človeka. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Nitra: GARMOND, s. 529 – 535.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2002): *Transparentnosť a korupcia.* In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 349 – 375.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (2003): *Transparentnosť a korupcia.* In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 721 – 739.

SZABÓ, I. (1996): *Ku psychologickým aspektom tolerancie.* In: Diatka, C. – Pongó, Š. (eds.): *Freiheit und ethnisches Handeln des Menschen. Sloboda a etické konanie človeka. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Nitra: GARMOND, s. 446 – 450.

I. príloha

Systém verejnej správy a jeho podoba v Slovenskej republike (k 30. júnu 2008)

Súčasný systém verejnej správy SR nadväzuje na predchádzajúce historické skúsenosti a zároveň obsahuje nové prvky, ktoré sa doň implementovali nielen v dôsledku modernizačných snáh, ale aj ako súčasť záväzku SR, ako jedného z členov Európskej únie, ktorí do tohto medzinárodného spoločenstva vstúpili k 1. máju 2004.

Je potrebné si pri tom uvedomiť, že akýsi pomyselný konečný stav systému verejnej správy nemožno dosiahnuť. Vzhľadom na dynamiku spoločensko-politickej situácie a neustále sa meniace ekonomické podmienky je totiž akákoľvek stabilita systému verejnej správy iba relatívna a postupne podlieha rôznym kvalitatívnym i kvantitatívnym zmenám. I preto je hneď v úvode tejto kapitoly nutné zdôrazniť, že systém verejnej správy v nej prezentovaný má svoju platnosť ukotvenú k dátumu 30. júna 2008, pričom je už iba na čitateľovi, aby si tieto informácie aktualizoval v súlade s ďalším vývojom. Zároveň je potrebné poznamenať, že dôraz je v tejto kapitole kladený skôr na organizáciu a štruktúru celého systému (aj keď ani výpočet organizačných jednotiek nie je konečný), než na dôkladný rozbor jeho fungovania.

Systém verejnej správy

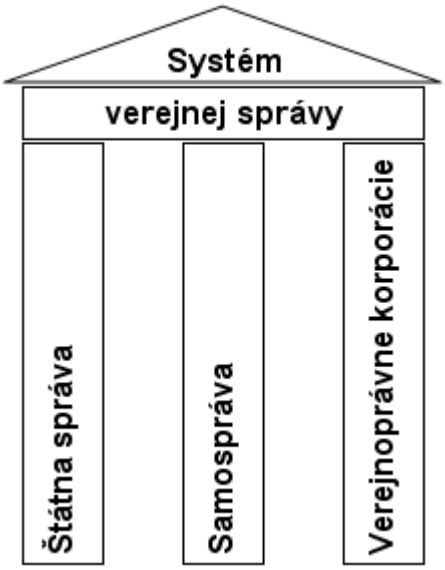
Verejná správa predstavuje vo svojej vlastnej podstate správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štát. Pre túto **výkonnú moc** je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí (Weyr, F. In: Škultéty, P. a kolektív, 2002, 15). V rovine štátnej činnosti možno vymedziť verejnú správu ako tú štátnu činnosť, ktorú vykonáva štát popri zákonodarstve a súdnictve. V rovine činností takzvaných ďalších verejnoprávnych subjektov, odlišných od štátu, je však verejná správa neštátnou činnosťou výkonného charakteru, ktorej poslaním je zabezpečiť výkon správy štátu (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 16). Z integrálneho pohľadu, ktorý preferujú ekonómovia, sa podľa J. Teja (2000) verejná správa definuje ako súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj.

Verejná správa, respektíve systém verejnej správy (administratívny systém), je postavený na troch pilieroch. Inými slovami možno povedať, že systém verejnej správy obsahuje tri základné subsystémy (obrázok č. 33):

- subsystém štátnej správy;
- subsystém samosprávy;

- subsystém verejnoprávnych korporácií (inštitúcií)[51].

Obrázok č. 33: Systém verejnej správy a jeho tri základné subsystémy



Každý z týchto subsystémov má na jednej strane vlastné špecifiká, no na strane druhej v každom z nich možno nájsť prvky, ktoré sa objavujú aj vo zvyšných dvoch subsystémoch.

Mierne odlišný pohľad na systém verejnej správy z hľadiska nositeľa verejnej moci ponúka V. Sládeček (2005), ktorý konštatuje, že systém verejnej správy možno rozčleniť na štátnu správu, samosprávu a ostatnú verejnú správu. Aj on však túto ostatnú verejnú správu spája predovšetkým s existenciou verejnoprávnych korporácií.

Bez ohľadu na príklon k akémukoľvek rozdeleniu systému verejnej správy, je zrejmé, že jednotlivé orgány pôsobiace v rámci tohto systému, respektíve v jeho diferencovaných subsystémoch často spolupracujú, čím dochádza k ich **komplementárnemu spolupôsobeniu**. Príkladmo možno v slovenských podmienkach uviesť dva inštitúty, a to obranu štátu a integrovaný záchranný systém.

Obrana štátu sa chápe ako súhrn opatrení, ktorými SR zachováva mier, bezpečnosť, zvrchovanosť, územnú celistvosť či nedotknuteľnosť hraníc, a ktorými plní záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv vojenskej povahy. Legislatívne je táto oblasť upravená *zákonom o obrane SR*[52]. Pri obrane štátu pri tom spolupracujú okrem Národnej rady SR, prezidenta SR a vlády SR aj orgány ústrednej štátnej správy (najmä Ministerstvo obrany SR), orgány miestnej štátnej správy a orgány územnej samosprávy.

[51] Niektorí autori, napríklad P. Škultéty a kolektív (2002), neuvádzajú subsystém verejnoprávnych korporácií samostatne a túto sféru začleňujú do subsystému samosprávy.

[52] Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

Obdobne, organizáciu integrovaného záchranného systému, ktorú upravuje *zákon o integrovanom záchrannom systéme*[53], riadi a koordinuje Ministerstvo vnútra SR, no toto úzko spolupracuje s Ministrom zdravotníctva SR, orgánmi miestnej štátnej správy (tieto zriaďujú takzvané koordinačné strediská, ktoré spracúvajú a vyhodnocujú informácie o tiesňovom volaní a zabezpečujú činnosť súvisiacu s poskytnutím pomoci v tiesni) a záchrannými zložkami. Záchranné zložky sú pri tom rozdelené do troch skupín - základné záchranné zložky (napríklad Hasičský záchranný zbor, poskytovatelia záchrannej zdravotnej služby a tak ďalej), ostatné záchranné zložky (napríklad Ozbrojené sily SR, obecná polícia, Slovenský Červený kríž či iné právnické osoby a fyzické osoby, ktorých predmetom činnosti je poskytovanie pomoci pri ochrane života, zdravia a majetku) a útvary Policajného zboru.

Ešte pred charakterizovaním jednotlivých subsystémov administratívneho systému, je vhodné uviesť aspoň niekoľko poznámok o spôsobe určovania výkonu administratívnych úloh z teritoriálneho hľadiska.

Podľa *zákona o územnom a správnom usporiadaní SR*[54] sa na výkon správy vytvárajú na území SR územné a správne celky. **Samosprávnymi územnými celkami SR** sú **obce** a **vyššie územné celky**, pričom platí, že územný obvod vyššieho územného celku je zhodný len s územným obvodom kraja – celkovo sa teda na území SR k 30. júnu 2008 nachádza 8 vyšších územných celkov:

- Banskobystrický vyšší územný celok;
- Bratislavský vyšší územný celok;
- Košický vyšší územný celok;
- Nitriansky vyšší územný celok;
- Prešovský vyšší územný celok;
- Trenčiansky vyšší územný celok;
- Trnavský vyšší územný celok;
- Žilinský vyšší územný celok.

Špecifické postavenie majú takzvané **vojenské obvody** (zriadené podľa *zákona o vojenských obvodoch*[55]), ktoré nie sú súčasťou žiadnej obce, ani vyššieho územného celku. Sú spravované priamo Ministerstvom obrany SR (toto ministerstvo zároveň zabezpečuje aj správu vojenských lesov). Na území SR existujú štyri vojenské obvody:

- **Javorina** (okres Kežmarok) – tento vojenský obvod je územne totožný s vojenským výcvikovým priestorom Kežmarok (vláda SR už naplánovala jeho zrušenie, no do dnešného dňa k nemu nedošlo);
- **Lešť** (okres Zvolen) – tento vojenský obvod je územne totožný s vojenským výcvikovým priestorom Lešť;
- **Valaškovce** (okres Humenné) – tento vojenský obvod je územne totožný s vojenským výcvikovým priestorom Kamenica nad Cirochou;
- **Záhorie** (okres Malacky) – súčasťou tohto vojenského obvodu sú tri vojenské výcvikové priestory: Kuchyňa, Turecký Vrch a Záhorie.

---

[53] Zákon č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme v znení neskorších právnych predpisov.

[54] Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

[55] Zákon č. 169/1949 Zb. o vojenských obvodoch v znení neskorších právnych predpisov.

Tabuľka č. 9: Zoznam krajov a okresov v SR

- **Banskobystrický kraj**
  - okres Banská Bystrica;
  - okres Banská Štiavnica;
  - okres Brezno;
  - okres Detva;
  - okres Krupina;
  - okres Lučenec;
  - okres Poltár;
  - okres Revúca;
  - okres Rimavská Sobota;
  - okres Veľký Krtíš;
  - okres Zvolen;
  - okres Žarnovica;
  - okres Žiar nad Hronom;
- **Bratislavský kraj**
  - okres Bratislava I;
  - okres Bratislava II;
  - okres Bratislava III;
  - okres Bratislava IV;
  - okres Bratislava V;
  - okres Malacky;
  - okres Pezinok;
  - okres Senec;
- **Košický kraj**
  - okres Gelnica
  - okres Košice I;
  - okres Košice II;
  - okres Košice III;
  - okres Košice IV;
  - okres Košice – okolie;
  - okres Michalovce;
  - okres Rožňava;
  - okres Sobrance;
  - okres Spišská Nová Ves;
  - okres Trebišov;
- **Nitriansky kraj**
  - okres Komárno;
  - okres Levice;
  - okres Nitra;
  - okres Nové Zámky;
  - okres Šaľa;
  - okres Topoľčany;
  - okres Zlaté Moravce;
- **Prešovský kraj**
  - okres Bardejov;
  - okres Humenné;
  - okres Kežmarok;
  - okres Levoča;
  - okres Medzilaborce;
  - okres Poprad;
  - okres Prešov;
  - okres Sabinov;
  - okres Snina;
  - okres Stará Ľubovňa;
  - okres Stropkov;
  - okres Svidník;
  - okres Vranov nad Topľou;
- **Trenčiansky kraj**
  - okres Bánovce nad Bebravou;
  - okres Ilava;
  - okres Myjava;
  - okres Nové Mesto nad Váhom;
  - okres Partizánske;
  - okres Považská Bystrica;
  - okres Prievidza;
  - okres Púchov;
  - okres Trenčín;
- **Trnavský kraj**
  - okres Dunajská Streda;
  - okres Galanta;
  - okres Hlohovec;
  - okres Piešťany;
  - okres Senica;
  - okres Skalica;
  - okres Trnava;
- **Žilinský kraj**
  - okres Bytča;
  - okres Čadca;
  - okres Dolný Kubín;
  - okres Kysucké Nové Mesto;
  - okres Liptovský Mikuláš;
  - okres Martin;
  - okres Námestovo;
  - okres Ružomberok;
  - okres Turčianske Teplice;
  - okres Tvrdošín;
  - okres Žilina.

Zdroj: Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

Správne usporiadanie územia SR zahŕňa niekoľko jednotiek. Základnými jednotkami správneho usporiadania sú **kraje** a **okresy**, ktoré predstavujú územné obvody na výkon pôsobnosti orgánov štátu. Platí, že každý kraj sa člení do niekoľkých okresov a žiadny z okresov nesmie byť rozdelený medzi niekoľko krajov. Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy určuje vláda SR prostredníctvom nariadenia vlády. Správnymi celkami však môžu byť aj obce a vojenské obvody, a to vtedy, ak vykonávajú prenesenú štátnu správu. Pokiaľ ide o kraje a okresy, ich aktuálna štruktúra je uvedená v tabuľke č. 9.

Subsystém štátnej správy

Podľa M. Gašpara (1998) zabezpečuje štátna správa realizáciu všetkých funkcií štátu, a to tak vonkajších, ako aj vnútorných. Je to teda tá sústava štátnych orgánov, ktorá aktívne participuje na plnení cieľov štátu. Iný pohľad hovorí o tom, že štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom, pričom v každom súčasnom štáte je štátna správa nezastupiteľnou súčasťou verejnej správy. V tomto zmysle je štátna správa základom či jadrom verejnej správy (Škultéty, P., 1999, 19). Podobne sa vyjadruje i F. Kosorín (1999), ktorý štátnu správu považuje za najvýznamnejšiu, respektíve najdôležitejšiu súčasť systému verejnej správy.

Samotná štátna správa sa vyznačuje tým, že je činnosťou výkonnou, nariaďovacou a podzákonnou. Ako uvádza P. Škultéty (1995), termín **výkonná činnosť** vyjadruje vzťah štátnej správy k zastupiteľskej sústave, reprezentovanej najmä parlamentom, ako orgánom rozhodujúcim o najdôležitejších, všeobecne záväzných právnych predpisoch. Spočíva v bezprostrednom vykonávaní zákonov a iných všeobecne záväzných právnych aktov štátnej moci, prostredníctvom ktorých sa realizujú základné otázky štátnej správy, predovšetkým zabezpečovanie hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja. Jej **nariaďovací charakter** vyjadruje jej vzťah k fyzickým a právnickým osobám, ako aj k iným subjektom v rámci administratívneho systému. Správne orgány, aby mohli plniť úlohy stanovené zákonmi a inými právnymi aktami zastupiteľského orgánu, sú oprávnené vydávať normatívne a individuálne správne akty a uskutočňovať aj iné opatrenia, najmä používať štátne donútenie. Štátna správa je však, rovnako ako celá verejná správa, **činnosťou podzákonnou**, z čoho vyplýva, že je vykonávaná zo zákona, respektíve na základe zákona (jej aktivity nesmú odporovať žiadnemu zákonu či inému právnemu predpisu vyššej právnej sily), pričom je to práve zákon, ktorý určuje jej zameranie a stanovuje jej aj prostriedky na dosiahnutie vopred stanovených cieľov.

Štátna správa sa z hľadiska územného záberu a vzťahu k ostatným orgánom pôsobiacim v rámci jej štruktúry člení na **ústrednú štátnu správu** a **miestnu štátnu správu**. Analogicky možno rozčleniť aj orgány štátnej správy, a to na **ústredné orgány štátnej správy** a **ostatné orgány štátnej správy**, ktoré zahŕňajú predovšetkým heterogénnu skupinu **miestnych orgánov štátnej správy**, ale tiež také orgány štátnej správy, ktorých pôsobnosť sa síce vzťahuje na celé územie SR, no právna úprava im nepriznáva status ústredného orgánu štátnej správy (terminologicky by sme ich mohli označiť ako **ostatné orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou**).

Pre ústredné orgány štátnej správy je typické, že svoju pôsobnosť vykonávajú pre celé územie SR a zároveň predstavujú najvyššie postavené, teda nadriadené orgány voči všetkým ostatným orgánom štátnej správy. Ešte konkrétnejšie

vymedzuje charakteristické črty ústredných orgánov štátnej správy M. Vernarský (2004), keď uvádza, že ide o vecne špecializované ústredné orgány štátnej správy s odvetvovým alebo funkčne vymedzeným súhrnom úloh a pôsobností, na ich čele je minister (člen vlády) alebo vedúci či predseda (tento nie je členom vlády), ktorý je zodpovedný tak za ich vedenie, ako aj za vedenie im podriadených orgánov, pričom táto jeho zodpovednosť smeruje priamo k najvyšším štátnym orgánom.

Pre ostatné orgány štátnej správy je, naopak, charakteristické to, že svoju pôsobnosť zvyčajne nevykonávajú pre celé územie SR (aj keď táto podmienka nie je absolútna, čoho príkladom sú ostatné orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosť, napríklad Puncový úrad SR, Telekomunikačný úrad a tak ďalej), alebo že v systéme štátnej správy existuje ústredný orgán štátnej správy, ktorý im je priamo nadriadený.

Niektorí autori, napríklad P. Berčík, J. Búšik a G. Pavelková (2007) v tejto súvislosti rozdeľujú orgány štátnej správy na:

- **ústredné orgány štátnej správy**, kde podľa nich patria ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy;
- **orgány štátnej správy**, medzi ktoré zaraďujú orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou, ktoré nepatria medzi ústredné orgány štátnej správy, pričom ich ešte ďalej členia na také, ktoré sú v priamej podriadenosti k nejakému ústrednému orgánu štátnej správy (napríklad Štátna pokladnica, Letecký úrad SR a tak ďalej), a také, ktoré nie sú v priamej podriadenosti k žiadnemu z ústredných orgánov štátnej správy (takýchto orgánov je šesť, a to: Poštový regulačný úrad SR, Rada pre vysielanie a retransmisiu, Telekomunikačný úrad, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Úrad na ochranu osobných údajov SR a Úrad pre reguláciu sieťových odvetví SR);
- **miestne orgány štátnej správy**, ktoré delia ďalej na tie, ktoré sú v priamej podriadenosti k nejakému z ústredných orgánov štátnej správy (napríklad krajské školské úrady či krajské a obvodné lesné úrady), a na tie, ktoré majú zriadený samostatný riadiaci orgán s celorepublikovou pôsobnosťou (ako príklad možno uviesť daňové úrady a Daňové riaditeľstvo SR alebo obvodné banské úrady a Hlavný banský úrad).

Takéto členenie je však sporné minimálne z terminologického hľadiska, pretože uvedení autori vymedzujú samostatnú skupinu, ktorú označujú ako „orgány štátnej správy“, no orgánmi štátnej správy sú aj orgány zaradené do ostatných dvoch skupín.

Subsystém štátnej správy: ústredná štátna správa

Podľa *zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy*[56] stojí na čele **vlády SR** jej **predseda** (niekedy sa označuje aj ako **premiér**). Toho v čase neprítomnosti zastupuje jeho **podpredseda**, ktorého určil samotný predseda vlády (predseda vlády môže určiť aj niekoľkých podpredsedov, ktorým rozdelí právo zastupovania jeho osoby podľa odborného zamerania). Okrem neho

[56] Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších právnych predpisov.

sú členmi vlády SR najmä **ministri**, ktorí zároveň riadia a zodpovedajú za činnosť jednotlivých ministerstiev. V SR pri tom pôsobia v súčasnosti tieto **ministerstvá**:

- **Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR**;
- **Ministerstvo financií SR**;
- **Ministerstvo hospodárstva SR**;
- **Ministerstvo kultúry SR**;
- **Ministerstvo obrany SR**;
- **Ministerstvo pôdohospodárstva SR**;
- **Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR**;
- **Ministerstvo spravodlivosti SR**;
- **Ministerstvo školstva SR**;
- **Ministerstvo vnútra SR**;
- **Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR**;
- **Ministerstvo zahraničných vecí SR**;
- **Ministerstvo zdravotníctva SR**;
- **Ministerstvo životného prostredia SR**.

Zástupcom ministra je **štátny tajomník**, ktorého menuje vláda SR (návrh podáva príslušný minister a tento zároveň určuje aj rozsah jeho oprávnení a povinností). Vláda SR môže v odôvodnených prípadoch (platná legislatíva príkladmo uvádza viacodvetvové ministerstvá) vymenovať pre jedno ministerstvo aj dvoch štátnych tajomníkov. Ak štátny tajomník zastupuje ministra na rokovaní vlády SR, jeho hlas má poradný charakter. Každé ministerstvo sa organizačne člení na sekcie a odbory (výnimočne aj na iné organizačné útvary). Na čele **sekcií** stoja **generálni riaditelia**, na čele **odborov** a **iných organizačných útvarov riaditelia**. Pri ministerstve navyše pôsobia aj poradné orgány, pričom niektoré sú zriadené na základe špeciálnych právnych predpisov a niektoré si ministerstvo zriaďuje na základe aktuálnej potreby.

Popri ministerstvách existujú v SR na ústrednej úrovni štátnej správy aj ďalšie orgány, ktoré sa označujú pojmom **ostatné ústredné orgány štátnej správy**. Podľa už spomínaného *zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy* ide o nasledujúce orgány:

- **Národný bezpečnostný úrad** (Bratislava);
- **Protimonopolný úrad SR** (Bratislava);
- **Správa štátnych hmotných rezerv SR** (Bratislava);
- **Štatistický úrad SR** (Bratislava);
- **Úrad geodézie, kartografie a katastra SR** (Bratislava);
- **Úrad jadrového dozoru SR** (Bratislava);
- **Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR** (Bratislava);
- **Úrad pre verejné obstarávanie** (Bratislava);
- **Úrad priemyselného vlastníctva SR** (Banská Bystrica);
- **Úrad vlády SR** (Bratislava).

Národný bezpečnostný úrad riadi **riaditeľ**, ktorého do tejto funkcie volí Národná rada SR. Na čele Protimonopolného úradu SR a Štatistického úradu SR stoja **predsedovia**, ktorých menuje prezident SR na návrh vlády SR. Na čele Úradu vlády SR je **vedúci**, ktorý je menovaný vládou SR. Všetky ostatné ústredné orgány štátnej správy sú riadené **predsedami**, ktorí sú menovaní vládou SR. Vedúcich predstaviteľov týchto ostatných ústredných orgánov štátnej správy zastupujú v čase ich neprítomnosti **podpredsedovia**, ktorých menuje vláda (výnimkou je podpredseda Protimonopolného úradu SR, ktorého menuje predseda tohto ústredného orgánu

štátnej správy). Pokiaľ ide o vnútorné členenie ostatných ústredných orgánov štátnej správy, tieto sú členené podobne ako ministerstvá (členia sa napríklad na **odbory** vedené **riaditeľmi** a **oddelenia** vedené **vedúcimi**, prípadne na **sekcie** vedené **generálnymi riaditeľmi**, **odbory** vedené **riaditeľmi**, **referáty** a **ostatné prierezové pracovné zoskupenia**).

Prirodzene, organizačné štruktúry jednotlivých ostatných ústredných orgánov štátnej správy sa od seba pomerne výrazne líšia, pričom rešpektujú špecifickosť toho ktorého orgánu. Tak napríklad v rámci organizačnej štruktúry Štatistického úradu SR sú zaradené aj pracoviská situované vo všetkých krajských mestách SR (teda 8 pracovísk). V rámci Správny štátnych hmotných rezerv SR pôsobia štyri závody, a to: Brodnianka (Kysucké Nové Mesto), Borovina (Vígľaš), Kopaničiar (Čachtice) a Ľupčianka (Slovenská Ľupča).

Všetky ministerstvá i ostatné ústredné orgány štátnej správy v SR majú postavenie právnických osôb, ktoré sa podieľajú na tvorbe a výkone jednotnej štátnej politiky vo zverených oblastiach. Činnosť všetkých ústredných orgánov štátnej správy je riadená, koordinovaná a kontrolovaná vládou SR.

Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy majú významné postavenie z hľadiska štruktúry systému verejnej správy ako takej, pretože pôsobia v pozícii zriaďovateľa voči mnohým ďalším organizačným jednotkám tohto systému. Túto svoju funkciu pri tom vykonávajú najmä v súlade s rezortným zameraním, čo znamená, že jednotlivé ministerstvá alebo ostatné ústredné orgány štátnej správy zriaďujú také ďalšie organizačné jednotky systému verejnej správy, ktoré zodpovedajú svojím zameraním charakteru príslušného ministerstva alebo ostatného ústredného orgánu štátnej správy. Ak dochádza k naplneniu takéhoto zriaďovateľského opatrenia zo strany niektorého z ústredných orgánov štátnej správy, tento orgán zvyčajne vydáva pre potreby zriaďovaného subjektu nielen zriaďovateľskú listinu, ale aj štatút a nezriedka stanovuje tiež jeho organizačnú štruktúru.

Subsystém štátnej správy: ostatná štátna správa všeobecného charakteru

Druhou, väčšou skupinou orgánov štátnej správy sú ostatné orgány štátnej správy. Po tom, čo 1. októbra 2007 nadobudol účinnosť *zákon o zrušení krajských úradov*[57], sústavu **miestnych orgánov štátnej správy všeobecného charakteru** v zmysle *zákona o krajských úradoch a obvodných úradoch*[58] tvoria **obvodné úrady**, pričom štátnu správu vykonávajú na úsekoch civilnej ochrany a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, všeobecnej vnútornej správy a živnostenského podnikania. Okrem toho vykonávajú štátnu správu v súlade s platnou legislatívou aj na úsekoch hospodárskej mobilizácie, obrany a bezpečnosti štátu, správy majetku štátu a podobne.

[57] Zákon č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov a o zmene a doplnení zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z.

[58] Zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

V súvislosti so zrušením krajských úradov bola 15. augusta 2007 schválená *Smernica určujúca vnútornú organizáciu obvodného úradu*[59]. Podľa jej ustanovení sa **obvodné úrady sídliace v sídle kraja** (teda v mestách Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) od 1. októbra 2007 vnútorne členia takto:

- ekonomický odbor;
  - majetkovoprávne oddelenie;
  - oddelenie rozpočtu a účtovníctva;
  - oddelenie vnútornej prevádzky;
- odbor civilnej ochrany a krízového riadenia;
  - koordinačné stredisko integrovaného záchranného systému (je zriadené ako oddelenie);
  - oddelenie civilnej ochrany;
  - oddelenie krízového riadenia;
- odbor všeobecnej vnútornej správy;
  - oddelenie štátneho občianstva a matrík;
  - priestupkové oddelenie;
  - správne oddelenie;
- odbor živnostenského podnikania (tento odbor sa na oddelenia nečlení, s výnimkou Obvodného úradu Bratislava, ktorý zahŕňa oddelenie živnostenskej kontroly a oddelenie živnostenskej registrácie);
- organizačný odbor;
  - oddelenie informatiky;
  - organizačné oddelenie;
- osobný úrad.

Ostatné obvodné úrady sa členia na uvedené odbory, ktoré sa však už ďalej nečlenia do oddelení. Riadenie obvodného úradu podľa uvedenej smernice patrí **prednostovi**. V čase neprítomnosti ho zastupuje ním poverený **zástupca**. Na čele **odborov** obvodných úradov stoja **vedúci odborov** obvodných úradov, pričom platí, že jednotlivé odbory a oddelenia možno zlúčiť, no iba so súhlasom Ministerstva vnútra SR. **Oddelenia** odborov obvodných úradov sú riadené **vedúcimi oddelení**. Z toho vyplýva, že kým na obvodných úradoch v sídle krajov existujú tri stupne riadenia (prednosta obvodného úradu – vedúci odborov obvodného úradu – vedúci oddelení odborov obvodného úradu), na ostatných obvodných úradoch existujú iba dva stupne riadenia (prednosta obvodného úradu – vedúci odborov obvodného úradu).

Podľa *Smernice určujúcej Vzorový organizačný poriadok obvodného úradu*[60] sú obvodné úrady charakterizované ako rozpočtové organizácie štátu zapojené finančnými vzťahmi na rozpočet Ministerstva vnútra SR. Výkon štátnej správy uskutočňovaný obvodnými úradmi riadia a kontrolujú ústredné orgány štátnej správy. Špecifické postavenie majú obvodné úrady v sídle kraja, ktoré koordinujú plnenie spoločných úloh s inými miestnymi orgánmi štátnej správy a prednostovia týchto úradov sú oprávnení požadovať potrebné podklady a ukladať úlohy vedúcim iných miestnych orgánov štátnej správy za účelom plnenia spoločných úloh.

---

[59] Smernica Ministerstva vnútra SR č. SVS-202-2007/08676, ktorou sa určuje vnútorná organizácia obvodného úradu.

[60] Smernica Ministerstva vnútra SR č. SVS-202-2007/09313, ktorou sa vydáva Vzorový organizačný poriadok obvodného úradu.

Tabuľka č. 10: Zoznam obvodných úradov a ich stálych pracovísk v SR

- **Banskobystrický kraj**
  - Obvodný úrad Banská Bystrica;
  - Obvodný úrad Brezno;
  - Obvodný úrad Lučenec;
    - Stále pracovisko Poltár;
  - Obvodný úrad Rimavská Sobota;
    - Stále pracovisko Revúca;
  - Obvodný úrad Veľký Krtíš;
  - Obvodný úrad Zvolen;
    - Stále pracovisko Detva;
    - Stále pracovisko Krupina;
  - Obvodný úrad Žiar nad Hronom;
    - Stále pracovisko Banská Štiavnica;
    - Stále pracovisko Žarnovica;
- **Bratislavský kraj**
  - Obvodný úrad Bratislava;
  - Obvodný úrad Malacky;
  - Obvodný úrad Pezinok;
  - Obvodný úrad Senec;
- **Košický kraj**
  - Obvodný úrad Košice;
  - Obvodný úrad Košice – okolie;
    - Stále pracovisko Moldava nad Bodvou;
  - Obvodný úrad Michalovce;
    - Stále pracovisko Sobrance;
  - Obvodný úrad Rožňava;
  - Obvodný úrad Spišská Nová Ves;
    - Stále pracovisko Gelnica;
    - Stále pracovisko Krompachy;
  - Obvodný úrad Trebišov;
    - Stále pracovisko Kráľovský Chlmec;
    - Stále pracovisko Sečovce;
- **Nitriansky kraj**
  - Obvodný úrad Komárno;
  - Obvodný úrad Levice;
  - Obvodný úrad Nitra;
    - Stále pracovisko Zlaté Moravce;
  - Obvodný úrad Nové Zámky;
    - Stále pracovisko Šurany;
  - Obvodný úrad Šaľa;
  - Obvodný úrad Štúrovo;
  - Obvodný úrad Topoľčany;
- **Prešovský kraj**
  - Obvodný úrad Bardejov;
  - Obvodný úrad Humenné;
    - Stále pracovisko Medzilaborce;
    - Stále pracovisko Snina;
  - Obvodný úrad Kežmarok;
  - Obvodný úrad Poprad;
    - Stále pracovisko Levoča;
  - Obvodný úrad Prešov;
    - Stále pracovisko Sabinov;
  - Obvodný úrad Stará Ľubovňa;
  - Obvodný úrad Stropkov;
  - Obvodný úrad Svidník;
  - Obvodný úrad Vranov nad Topľou;
- **Trenčiansky kraj**
  - Obvodný úrad Bánovce nad Bebravou;
  - Obvodný úrad Nové Mesto nad Váhom;
    - Stále pracovisko Myjava;
    - Stále pracovisko Stará Turá;
  - Obvodný úrad Považská Bystrica;
    - Stále pracovisko Púchov;
  - Obvodný úrad Prievidza;
    - Stále pracovisko Handlová;
    - Stále pracovisko Nováky;
    - Stále pracovisko Partizánske;
  - Obvodný úrad Trenčín;
    - Stále pracovisko Dubnica nad Váhom;
    - Stále pracovisko Ilava;
- **Trnavský kraj**
  - Obvodný úrad Dunajská Streda;
  - Obvodný úrad Galanta;
    - Stále pracovisko Sereď;
  - Obvodný úrad Piešťany;
  - Obvodný úrad Senica;
    - Stále pracovisko Skalica;
  - Obvodný úrad Trnava;
    - Stále pracovisko Hlohovec;
- **Žilinský kraj**
  - Obvodný úrad Čadca;
  - Obvodný úrad Dolný Kubín;
  - Obvodný úrad Námestovo;
    - Stále pracovisko Tvrdošín;
  - Obvodný úrad Liptovský Mikuláš
  - Obvodný úrad Martin;
    - Stále pracovisko Turčianske Teplice;
  - Obvodný úrad Ružomberok;
  - Obvodný úrad Žilina
    - Stále pracovisko Bytča;
    - Stále pracovisko Kysucké Nové Mesto.

Zdroj: Zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Každý z obvodných úradov môže na základe zákonov a v ich medziach vydávať všeobecne záväzné **vyhlášky**. Vyhláška sa pri tom vyhlasuje vo Vestníku vlády SR – dňom vyhlásenia nadobúda platnosť a ak nie je uvedené inak, účinnosť nadobúda 15. dňom po jej vyhlásení.

Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia činnosť obvodných úradov predovšetkým prostredníctvom **smerníc** a **iných organizačných aktov**. Tieto sú pre miestne orgány štátnej správy záväzné. V odôvodnenom prípade môže obvodný úrad zriadiť mimo svojho sídla **stále pracovisko obvodného úradu** alebo **dočasné pracovisko obvodného úradu** pre výkon vybraných činností štátnej správy. Túto právomoc môže realizovať iba so súhlasom Ministerstva vnútra SR.

Územné obvody obvodných úradov sú uvedené v prílohe č. 1 spomínaného zákona. **Pracoviská obvodných úradov** možno zriaďovať v obciach, ktoré sú uvedené v prílohe č. 2 tohto zákona, a určiť aj ich územný obvod. Takýchto obcí je podľa citovaného zákona 64 a v 33 z nich sídlia takzvané **stále pracoviská obvodných úradov** (tabuľka č. 10). Aj keď obvodné úrady vykonávajú štátnu správu samostatne, sú kontrolované vládou SR prostredníctvom Ministerstva vnútra SR.

Subsystém štátnej správy: ostatná štátna správa špecializovaného charakteru

Samozrejme, v rámci systému štátnej správy pôsobia aj ďalšie miestne orgány štátnej správy, ktoré sa zvyknú označovať aj ako **miestne orgány špecializovanej štátnej správy**. Na tomto mieste možno uviesť aspoň niektoré z nich (vrátane základných právnych predpisov, ktorými sa v súčasnosti riadi ich fungovanie):

- **katastrálne úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a **správy katastra** (v počte 72)[61];
- **krajské pozemkové úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a **obvodné pozemkové úrady** (v počte 44)[62];
- **krajské lesné úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a **obvodné lesné úrady** (v počte 39)[63];
- **krajské školské úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina), ktoré spolupracujú s **riaditeľmi škôl** a **riaditeľmi školských zariadení**[64];
- **krajské stavebné úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina)[65];

[61] Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších právnych predpisov.

[62] Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších právnych predpisov.

[63] Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších právnych predpisov.

[64] Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[65] Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov.

- **krajské úrady životného prostredia** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina), **obvodné úrady životného prostredia** (v počte 46) a **stále pracoviská obvodných úradov životného prostredia** (v počte 25)[66];
- **krajské úrady pre cestnú dopravu o pozemné komunikácie** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a **obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie** (v počte 46)[67];
- **predsedovia**, **podpredsedovia** a **riaditelia správy súdov okresných súdov**; **predsedovia**, **podpredsedovia** a **riaditelia správy súdov obvodných vojenských súdov**; **predsedovia**, **podpredsedovia** a **riaditelia správy súdov krajských súdov**; **predseda**, **podpredseda** a **riaditeľ správy Najvyššieho súdu SR**; **predseda**, **podpredseda** a **riaditeľ správy Špeciálneho súdu**; **predseda**, **podpredseda** a **riaditeľ správy Vyššieho vojenského súdu**[68];
- **štátne ústredné archívy**: **Slovenský národný archív** a **Štátny ústredný banský archív**, **štátne archívy s regionálnou územnou pôsobnosťou** (Banská Bystrica, Bratislava, Bytča, Košice, Levoča, Nitra a Prešov) a **archívy štátnych orgánov**[69];
- **Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny** (Bratislava), jeho tri **pracoviská** (Banská Bystrica, Košice a Žilina), **úrady práce, sociálnych vecí a rodiny** (v počte 46) a **detašované** či **vysunuté pracoviská úradov práce, sociálnych vecí a rodiny** (v počte 93)[70];
- **Daňové riaditeľstvo SR** (Banská Bystrica), jeho **pracoviská** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina), **Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty** (Bratislava) a **daňové úrady** (v počte 101)[71];
- **Colné riaditeľstvo SR** (Bratislava), **Colný kriminálny úrad** (Bratislava), **colné úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Michalovce, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina), ich **pobočky** (v počte 51) a **stanice** (v počte 20)[72];
- **správy finančnej kontroly** (Bratislava, Košice a Zvolen)[73];
- **Plemenárska inšpekcia SR** (Nitra)[74];

---

[66] Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[67] Zákon č. 534/2003 Z. z. o organizácií štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[68] Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[69] Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[70] Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[71] Zákon č. 150/2001 Z. z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších právnych predpisov.

[72] Zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[73] Zákon č.440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších právnych predpisov.

- **Slovenská inšpekcia životného prostredia** (Bratislava) a jej podriadené **inšpektoráty životného prostredia** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice a Žilina)[75];
- **Slovenská obchodná inšpekcia** (Bratislava), ktorá zahŕňa **Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie** (Bratislava) a **inšpektoráty** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina)[76];
- **Slovenská stavebná inšpekcia** (Bratislava) a **inšpektoráty stavebnej inšpekcie** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra a Žilina)[77];
- **Štátna školská inšpekcia** (Bratislava) a **školské inšpekčné centrá** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina)[78];
- **Slovenský metrologický inšpektorát** (Bratislava) a jeho **pracoviská** (Bratislava, Banská Bystrica, Košice a Nitra)[79];
- **Štátna energetická inšpekcia** (Trenčín), **krajské inšpektoráty** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a ich **detašované pracoviská**[80];
- **Štátna ochrana prírody SR** (Banská Bystrica), ktorej sú podriadené **regionálne správy ochrany prírody a krajiny** (Bratislava a Prešov), **správy národných parkov** (v počte 9) a **správy chránených krajinných oblastí** (v počte 14)[81];
- **Štátna veterinárna a potravinová správa SR** (Bratislava), **krajské veterinárne a potravinové správy** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a **regionálne veterinárne a potravinové správy** (v počte 40)[82];
- **Štátny ústav pre kontrolu liečiv** (Bratislava)[83];

---

[74] Zákon č. 194/1998 Z. z. o šľachtení a plemenitbe hospodárskych zvierat a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov v znení neskorších právnych predpisov.

[75] Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[76] Zákon č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[77] Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov.

[78] Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[79] Zákon č. 142/2000 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[80] Zákon č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[81] Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[82] Zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.

[83] Zákon o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z. o reklame v znení neskorších právnych predpisov.

- **Vyššia vojenská správa** (Banská Bystrica) a **územné vojenské správy** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina)[84].

Okrem ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pôsobia v SR na celoštátnej úrovni (respektíve, presnejšie, s pôsobnosťou pre celé územie SR) aj ďalšie orgány štátnej správy (označované ako ostatné orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou), ktoré nemajú postavenie ústredného orgánu štátnej správy. Nespĺňajú totiž druhú podmienku, ktorou je fakt, že nad nimi už nesmie stáť žiadny ďalší ústredný orgán štátnej správy. V tomto zmysle možno uvažovať aj o tom, že ide vlastne o miestne orgány štátnej správy *sui generis*, pretože mnoho z nich disponuje vlastnou organizačnou štruktúrou aj na nižších úrovniach (teda napríklad na regionálnej, respektíve krajskej úrovni). Spomenúť možno najmä nasledujúce:

- **Centrum pre chemické látky a prípravky** (Bratislava)[85];
- **Centrum pre medzinárodnoprávnu ochranu detí a mládeže** (Bratislava)[86];
- **Hlavný banský úrad** (Banská Štiavnica), jemu podriadené **obvodné banské úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Prievidza a Spišská Nová Ves), **hlavné banské záchranné stanice** a **obvodné banské záchranné stanice**[87];
- **Letecký úrad SR** (Bratislava)[88];
- **Migračný úrad Ministerstva vnútra SR** (Bratislava)[89];
- **Pamiatkový úrad SR** (Bratislava), ktorému sú podriadené **krajské pamiatkové úrady** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina), a ktorý úzko spolupracuje s **Pamiatkovou inšpekciou Ministerstva kultúry SR** (Bratislava)[90];
- **Pôdohospodárska platobná agentúra** (Bratislava) a jej **regionálne pracoviská** (Bratislava, Dolný Kubín, Dunajská Streda Komárno, Košice, Levice, Lučenec, Michalovce, Nitra, Nové Zámky, Poprad, Prešov, Rimavská Sobota, Trebišov, Trenčín, Trnava Zvolen a Žilina)[91];
- **Poštový regulačný úrad SR** (Žilina)[92];
- **Puncový úrad SR** (Bratislava), jeho **pobočky** (Košice a Trenčín) a **expozitúra** (Levice)[93];

---

[84] Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

[85] Zákon č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch v znení neskorších právnych predpisov.

[86] Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[87] Zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe v znení neskorších právnych predpisov.

[88] Zákon č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[89] Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[90] Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších právnych predpisov.

[91] Zákon č. 274/2006 Z. z. o podpore v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka v znení neskorších právnych predpisov.

[92] Zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách v znení neskorších právnych predpisov.

- **Rada pre vysielanie a retransmisiu** (Bratislava)[94];
- **Slovenský metrologický ústav** (Bratislava)[95];
- **Štátna plavebná správa** (Bratislava) a jej **pobočky** (Bratislava, Komárno, Košice a Žilina)[96];
- **Štátna pokladnica** (Bratislava) a **Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity** (Bratislava)[97];
- **Telekomunikačný úrad SR** (Bratislava)[98];
- **Úrad na ochranu osobných údajov SR** (Bratislava)[99];
- **Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou** (Bratislava)[100];
- **Úrad pre obrannú štandardizáciu, kodifikáciu a štátne overovanie kvality** (Trenčín)[101];
- **Úrad pre reguláciu sieťových odvetví** (Bratislava) a **Rada pre reguláciu** (Bratislava)[102];
- **Úrad pre reguláciu železničnej dopravy** (Bratislava)[103];
- **Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí** (Bratislava)[104];
- **Úrad verejného zdravotníctva SR** (Bratislava) a **regionálne úrady verejného zdravotníctva** (v počte 36)[105];
- **Ústav štátnej kontroly veterinárnych biopreparátov a liečiv** (Nitra)[106];
- **Vojenský úrad sociálneho zabezpečenia** (Bratislava)[107].

---

[93] Zákon č. 10/2004 Z. z. o puncovníctve a skúšaní drahých kovov v znení neskorších právnych predpisov.

[94] Zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii v znení neskorších právnych predpisov.

[95] Zákon č. 142/2000 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[96] Zákon č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[97] Zákon č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[98] Zákon č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších právnych predpisov.

[99] Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších právnych predpisov.

[100] Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[101] Zákon č. 11/2004 Z. z. o obrannej štandardizácii, kodifikácii a štátnom overovaní kvality výrobkov a služieb na účely obrany v znení neskorších právnych predpisov.

[102] Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[103] Zákon č. 164/1996 Z. z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších právnych predpisov.

[104] Zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[105] Zákon č.126/2006 Z. z. o verejnom zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[106] Zákon č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 140/1998 o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z. o reklame v znení neskorších právnych predpisov.

[107] Zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Verejné bezpečnostné zbory a ozbrojené zložky

Súčasťou verejnej správy, ako uvádza V. Sládeček (2005), sú aj takzvané **verejné bezpečnostné zbory a ozbrojené zložky**, ktorých príslušníci sú buď v štátnozamestnaneckom pomere k SR (napríklad v súlade so *zákonom o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru*[108]) alebo v zamestnaneckom pomere k inému subjektu verejnej správy (napríklad v súlade so *zákonom o obecnej polícii*[109]). Ide o tieto zbory:

- **Policajný zbor** (vrátane **Úradu boja proti korupcii**, **Úradu hraničnej a cudzineckej polície** a **Úradu medzinárodnej policajnej spolupráce**)[110];
- **Železničná polícia**[111];
- **Vojenská polícia**[112];
- **zbory obecnej polície** a **mestskej polície**[113];
- **Hasičský a záchranný zbor** (špecifickú pozíciu zastáva **Hasičský a záchranný útvar hlavného mesta SR Bratislavy**)[114];
- **zbor colnej správy**[115];
- **Zbor väzenskej a justičnej stráže**[116];
- **Slovenská informačná služba**[117];
- **Vojenské spravodajstvo**, ktoré zahŕňa vojenské obranné spravodajstvo a vojenské spravodajské služby[118];
- **Ozbrojené sily SR**, v rámci ktorých špecifickú pozíciu zastáva **Vojenská kancelária prezidenta SR** a **Čestná stráž prezidenta SR**[119];

Popri týchto verejných bezpečnostných zboroch však pôsobia v rámci slovenského administratívneho systému aj ďalšie subjekty, ktoré sa zaoberajú zabezpečovaním verejného poriadku s právom uplatnenia donucovacej moci, teda napríklad zásahu proti tým, ktorí tento poriadok narúšajú, alebo ktorí porušujú relevantné právne predpisy. Ide predovšetkým o takzvaných **dobrovoľných strážcov poriadku**, ktorí vypomáhajú niektorým službám Policajného zboru (napríklad službe dopravnej polície či službe poriadkovej polície) pri plnení vybraných úloh. Ďalšími

---

[108] Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších právnych predpisov.

[109] Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších právnych predpisov.

[110] Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších právnych predpisov.

[111] Zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii v znení neskorších právnych predpisov.

[112] Zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších právnych predpisov.

[113] Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších právnych predpisov.

[114] Zákon č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších právnych predpisov.

[115] Zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[116] Zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších právnych predpisov.

[117] Zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších právnych predpisov.

[118] Zákon č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v znení neskorších právnych predpisov.

[119] Zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

príkladmi sú **lesná stráž**[120], **vodná stráž**[121] a **stráž prírody**[122], ktoré sa špecializujú na zabezpečenie ochrany lesného majetku, na ochranu vôd, vodných tokov a vodných stavieb, respektíve na ochranu prírody.

Subsystém samosprávy

Samospráva predstavuje vo verejnej správe výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru. Takto chápaná samospráva nie je a nemôže byť totožná so štátnou správou a to predovšetkým vzhľadom na štátnomocenské pôsobenie štátnej správy. Súbežne so štátnou správou sa však samospráva spolupodieľa na realizácii verejných záležitostí (Průcha, P., 1998, 244). **Samosprávna korporácia** pri výkone samosprávnych úloh spravuje samu seba a objekt samosprávy tak pri tomto všeobecnom pohľade do značnej miery splýva s jej subjektom. Samozrejme, reálne nie je možné, aby všetky otázky a všetky konkrétne úlohy súvisiace s vlastnou správou vykonávali samosprávne korporácie ako celok. Preto sú ako ich predstavitelia zriaďované rôzne **samosprávne orgány**. Tieto následne zabezpečujú aj výkon samosprávy v príslušných vzťahoch (Průcha, P., 1998, 246). Dôležité je zdôrazniť, že samosprávne jednotky nerealizujú iba vlastnú správu, ale často sú na nich delegované aj kompetencie spadajúce do sféry štátnej správy. Do popredia sa potom dostáva otázka potrebnosti, účelnosti a užitočnosti presunu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu a to najmä z pohľadu štátnej správy. Zoštíhlenie kompetencií štátnej správy umožňuje jej orgánom zúžiť svoj funkčný záber len na výkon tých činností, ktoré má v rámci demokratického politického systému plniť. Aj keď tých funkcií je menej než tomu bolo v minulosti, o to dôslednejšie, intenzívnejšie, zodpovednejšie a do určitej miery aj autonómnejšie sa môžu orgány štátnej správy podieľať na plnení vecí verejných (Surmánek, Š., 2002, 98).

Samospráva sa v príslušných súvislostiach prejavuje predovšetkým ako činnosť riadiaceho charakteru. Riadiace prvky sú v tomto prípade zastúpené širšie, než je tomu v prípade štátnej správy, čo súvisí s tým, že samospráva nepredstavuje iba výkon, ale tiež (a najmä) tvorbu samosprávnej moci v medziach platného práva. Tým si samospráva v značnom rozsahu samostatne stanovuje svoje ciele, k dosiahnutiu ktorých následne svojím výkonom smeruje. Jej riadiace pôsobenie je zaistené aj priamym samosprávnym výkonom príslušných ustanovení zákonov (Průcha, P., 1998, 245).

Subsystém samosprávy zahŕňa tri relatívne samostatné súčasti:

- územnú samosprávu;
- záujmovú samosprávu;
- špeciálnu (ostatnú) samosprávu.

[120] Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších právnych predpisov.

[121] Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v znení neskorších právnych predpisov.

[122] Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov.

Subsystém samosprávy: územná samospráva

15. októbra 1985 prijala **Rada Európy** v Štrasburgu (Francúzsko) *Európsku chartu miestnej samosprávy*, ku ktorej v roku 2000 pristúpila aj SR[123]. Ide o dokument upravujúci problematiku miestnej (zvykne sa označovať aj ako územná či lokálna) samosprávy z pohľadu ochrany jej základných zásad v súlade s princípom subsidiarity.

Podľa čl. 3 tejto charty predstavuje existencia územnej samosprávy realizáciu práva jej orgánov spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci vlastnej, zákonom vymedzenej kompetencie a v súlade so záujmami obyvateľov príslušnej územnej jednotky. Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonného alebo poradné orgány. Všetky orgány územnej samosprávy si môžu samostatne určovať vlastnú administratívnu štruktúru, pričom prihliadať by mali predovšetkým na miestne potreby a zabezpečovanie účinnej správy.

Kompetencie vykonávané orgánmi územnej samosprávy majú väčšinou originálnu povahu (**originálne kompetencie**) a nemôže ich obmedziť ani zrušiť žiaden iný orgán verejnej správy, s výnimkou prípadov, keď tak stanoví osobitný právny predpis. To neznamená, že na tieto orgány nemôžu byť delegované aj kompetencie originálne patriace do iných subsystémov administratívneho systému (**prenesené kompetencie**, respektíve **delegované kompetencie**). Takáto delegácia je však možná iba na základe právneho predpisu relevantnej právnej sily (v slovenských podmienkach musí ísť o zákon) a financovanie takto vykonávaných kompetencií musí znášať delegujúci orgán.

Pokiaľ ide o financovanie výkonu originálnych kompetencií územnej samosprávy, ktoré teoreticky rozpracúva napríklad J. Peková (2004), to musí byť prispôsobené rozsahu kompetencií, pričom aspoň časť zdrojov musí pochádzať z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku, respektíve sadzby môžu príslušné orgány územnej samosprávy ovplyvňovať vlastnými rozhodnutiami. Pre efektívny výkon samosprávy je potrebné, aby finančne slabšie územné jednotky mali zabezpečené dodatočné finančné zdroje prostredníctvom mechanizmov finančného vyrovnávania. Okrem toho môžu orgány územnej samosprávy získavať zdroje aj z úverov, zo štátnych dotácií, či z iných vhodných zdrojov (napríklad z emitovania cenných papierov).

Orgány jednotlivých územných jednotiek spolupracujú nielen so subjektmi, ktoré pôsobia na ich území, ale spolupracujú tiež navzájom medzi sebou. Formy takejto spolupráce upravuje legislatíva jednotlivých krajín, čo nevylučuje ani združovanie sa a spoluprácu medzi orgánmi územnej samosprávy v rôznych krajinách (napríklad v podobe cezhraničnej medziobecnej spolupráce).

V súlade s pristúpením Slovenskej republiky k *Európskej charte miestnej samosprávy* má slovenská územná samospráva svoj základ v *Ústave SR*[124]. Podľa tohto právneho predpisu je základom územnej samosprávy v SR obec. Obec je teda najnižšou územnou a správnou jednotkou a predstavuje tak vo svojej podstate základnú jednotku lokálnej (komunálnej) úrovne územnej samosprávy v SR. Druhú,

[123] Oznámenie č. 336/2000 Z. z. o podpísaní Európskej charty miestnej samosprávy.
[124] Ústavný zákon č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

regionálnu úroveň územnej samosprávy tvoria v SR vyššie územné celky (samosprávne kraje).

Územná samospráva na úrovni obcí (**komunálna**, respektíve **lokálna samospráva**) sa riadi predovšetkým ustanoveniami *Ústavy SR*, *zákona o voľbách do orgánov samosprávy obce*[125] a *zákona o obecnom zriadení*[126].

Obec sa podľa uvedených právnych predpisov chápe ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR (právnická osoba), ktorý združuje osoby majúce na jej území trvalý pobyt, a ktorý samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými prostriedkami. Základnou úlohou každej obce je zabezpečovať starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Na obec možno zákonom preniesť výkon niektorých úloh štátnej správy (takýto výkon koordinuje a kontroluje vláda SR). Obce v rámci delegovanej štátnej správy pôsobia napríklad na úseku vedenia matrík (matričné úrady sú zriadené v 974 obciach, mestách či mestských častiach).

Národná rada SR môže vždy k 1. januáru vyhlásiť na návrh vlády SR, ktorú o to požiadala dotknutá obec, za **mesto** tú obec, ktorá spĺňa niekoľko kritérií (je administratívnym, hospodárskym a kultúrnym centrom, prípadne centrom cestovného ruchu alebo kúpeľným miestom; zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; je spojená s okolitými obcami dopravným spojením; v časti svojho územia má mestský charakter zástavby; má aspoň 5.000 obyvateľov). Vo výnimočných a odôvodnených prípadoch možno splnenie niektorých z týchto kritérií odpustiť. Platí pri tom, že postavenie hlavného mesta SR (Bratislava) a miest s populáciou prekračujúcou 200.000 obyvateľov (v SR sa to týka iba mesta Košice) upravujú osobitné právne predpisy.

Obyvateľom obce je tá osoba, ktorá má na jej území trvalý pobyt. Z postavenia osoby ako obyvateľa určitej obce vyplývajú tejto osobe viaceré oprávnenia. Azda najdôležitejším z nich je oprávnenie takejto osoby zúčastňovať sa na samospráve obce. Znamená to teda, že obyvatelia obce majú právo:

- voliť orgány samosprávy obce a sami sa tiež uchádzať o zvolenie do takýchto orgánov;
- hlasovať prostredníctvom miestneho (lokálneho, respektíve komunálneho) referenda o dôležitých otázkach života a rozvoja obce;
- zúčastňovať sa na verejných zhromaždeniach obce, ako aj na zasadnutiach obecného zastupiteľstva;
- obracať sa so svojimi podnetmi na orgány obce a podobne.

Okrem toho majú obyvatelia obcí možnosť participovať v rámci procesu tvorby politiky na lokálnej úrovni aj prostredníctvom iných, legislatívne predpokladaných inštitútov. Spomenúť možno najmä právo oboznámiť sa s predmetom rokovania obecného zastupiteľstva, právo požiadať o vystúpenie počas zasadnutia obecného zastupiteľstva, právo obracať sa s podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, právo obvyklým spôsobom využívať obecné zariadenia či majetok obce, právo požadovať pomoc od obce v čase náhlej núdze, možnosť členstva v komisiách obce a podobne. Zároveň platná legislatíva explicitne poveruje poslancov obecného zastupiteľstva informovaním ich voličov o činnosti obecného zastupiteľstva.

Každý obyvateľ obce je povinný chrániť majetok obce a životné prostredie, pomáhať pri udržiavaní poriadku v obci a tiež poskytovať svoju osobnú pomoc pri likvidácii a na odstraňovaní následkov živelnej pohromy alebo havárie v obci. Na

[125] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obce v znení neskorších právnych predpisov.

[126] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

oplátku mu je obec povinná poskytnúť nevyhnutnú a okamžitú pomoc v jeho náhlej núdzi.

Dôležitým ustanovením pre politické vzťahy na lokálnej úrovni je to, že existujú aj **ďalšie osoby s právom podieľať sa na samospráve obce** (nepatrí im však právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obce, ako aj právo hlasovania v miestnom referende). Ide pri tom o osoby, ktoré:

- majú na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platia miestnu daň či miestny poplatok;
- sú v obci prihlásené na prechodný alebo dlhodobý pobyt;
- majú v obci čestné občianstvo.

Základnými **orgánmi obce** sú:

- **obecné zastupiteľstvo** (v prípade miest **mestské zastupiteľstvo** a v prípade mestských častí **miestne zastupiteľstvo**) – zastupiteľský a kolektívny orgán, ktorý je najvyšším rozhodujúcim orgánom obce;
- **starosta** (v prípade miest **primátor** a v prípade mestských častí **starosta mestskej časti**) – najvyšší výkonný orgán obce.

Popri nich pôsobí v každej obci tiež:

- **obecný úrad** (v mestách **mestský úrad**) – výkonný orgán obecného zastupiteľstva a starostu;
- **hlavný kontrolór** – orgán nestrannej a nezávislej kontroly zameraný najmä na zákonnosť činnosti obce, hospodárenie obce a nakladanie obce s jej majetkom a majetkovými právami;
- **zástupca starostu**.

Obecné zastupiteľstvo však môže navyše fakultatívne zriadiť alebo zrušiť (podľa špecifických potrieb obce) stále alebo dočasné (*ad hoc*) výkonné, kontrolné či poradné orgány obce. Ide najmä o nasledujúce orgány obecnej samosprávy:

- **prednosta obecného úradu**;
- **útvar hlavného kontrolóra**;
- **obecná rada**;
- **komisie obecného zastupiteľstva**;
- **obecná polícia**.

Mestá, respektíve mestské zastupiteľstvá majú navyše právo zriaďovať vo svojich mestských častiach **výbory**.

Obce však zriaďujú, či už v pozícii samosprávneho subjektu alebo subjektu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, aj ďalšie subjekty, napríklad obecné či mestské archívy, obecné či mestské hasičské zbory alebo protipožiarne hliadky, vybrané druhy škôl a školských zariadení, vybrané druhy zdravotníckych zariadení, rôzne vlastné rozpočtové a príspevkové organizácie a podobne.

V rámci normotvornej činnosti môžu obce vydávať **všeobecne záväzné nariadenia**, a to tak pri výkone samosprávnych funkcií, ako aj pri výkone delegovanej štátnej správy (všeobecne záväzné nariadenia vydávané v rámci výkonu samosprávy majú vyššiu právnu silu). Ak vydávajú všeobecne záväzné nariadenia pri výkone štátnej správy, môžu tak konať iba na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach.

Slovenské obce a mestá sú združené v dvoch záujmových združeniach, ktoré zastupujú ich práva navonok a reprezentujú ich záujmy (najmä voči príslušným orgánom štátu):

- **Združenie miest a obcí Slovenska** – 2757 členských miest a obcí, ktoré sú zaradené do 58 regionálnych združení ZMOS, a 2 čestní členovia;

- **Únia miest Slovenska** – 76 riadnych členov, 5 osobitných členov, 2 mimoriadni členovia a 10 čestných členov.

Zákonom o samospráve vyšších územných celkov[127], ktorý bol prijatý v júli 2001, boli k 1. januáru 2002 vytvorené na území SR nielen vyššie územné celky ako územno-správne jednotky, ale i **regionálna samospráva**, teda **samospráva na úrovni vyšších územných celkov**. Ďalšími základnými právnymi predpismi, ktorými sa orgány regionálnej územnej samosprávy riadia popri spomínanom právnom predpise, sú *Ústava SR* a *zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov*[128].

Ustanovenia uvedených právnych predpisov charakterizujú **samosprávny kraj** (legislatívne tiež nazývaný ako **vyšší územný celok**) ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR, ktorého územný obvod je zhodný s územným obvodom kraja. Ide o právnickú osobu, ktorá samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, pričom zabezpečuje a chráni práva i záujmy svojich obyvateľov. Samosprávny kraj sa pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj zvereného územia i o potreby svojich obyvateľov.

Obyvateľom samosprávneho kraja je každý, kto má trvalý pobyt v obci nachádzajúcej sa na jeho území. Obyvateľ samosprávneho kraja disponuje právom podieľať sa na jeho samospráve, a to predovšetkým prostredníctvom uplatnenia volebného práva (tak aktívneho, ako aj pasívneho) pri voľbe zastupiteľstva samosprávneho kraja a predsedu samosprávneho kraja, hlasovania v referende realizovanom na úrovni samosprávneho kraja, účasti na zasadnutiach zastupiteľstva samosprávneho kraja a podávania podnetov, sťažností či iných podaní na príslušné orgány samosprávneho kraja.

Podieľať sa na výkone regionálnej samosprávy (s výnimkou uplatnenia práva voliť a byť volený do jej orgánov, ako aj práva hlasovať v referende samosprávneho kraja) majú aj **ďalšie osoby s právom podieľať sa na samospráve samosprávneho kraja**. Ide o osoby, ktoré na území príslušného samosprávneho kraja:

- majú nehnuteľný majetok;
- sú prihlásené na prechodný pobyt;
- majú ako cudzinci povolený dlhodobý pobyt.

Základnými samosprávnymi **orgánmi samosprávneho kraja** sú:

- **zastupiteľstvo samosprávneho kraja** – kolektívny rozhodovací zbor;
- **predseda samosprávneho kraja** – výkonný a rozhodovací orgán, ktorý zastupuje samosprávny kraj navonok.

Okrem toho sa v každom samosprávnom kraji zriaďujú aj tieto orgány:

- **úrad samosprávneho kraja** – orgán zabezpečujúci administratívne a organizačné záležitosti orgánov samosprávneho kraja;
- **riaditeľ úradu samosprávneho kraja** – orgán stojaci na čele úradu samosprávneho kraja a zodpovedajúci za jeho fungovanie;
- **hlavný kontrolór** – orgán nezávislej a nestrannej kontroly zákonnosti činnosti samosprávneho kraja, hospodárenia samosprávneho kraja, ako aj nakladania s vlastným majetkom a majetkovými právami;

---

[127] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších právnych predpisov.

[128] Zákon č. 303/2001Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších právnych predpisov.

- **útvar hlavného kontrolóra** – orgán zabezpečujúci odborné, administratívne a organizačné záležitosti týkajúce sa riadneho plnenia úloh zo strany hlavného kontrolóra;
- **mandátová komisia zastupiteľstva samosprávneho kraja**;
- **finančná komisia zastupiteľstva samosprávneho kraja**.

Popri týchto orgánoch môže samosprávny kraj rozhodnúť aj o zriadení ďalších orgánov. Ide najmä o **iné komisie zastupiteľstva samosprávneho kraja**.

Samosprávne kraje však zriaďujú, či už v pozícii samosprávneho subjektu alebo subjektu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, aj ďalšie subjekty, napríklad archívy samosprávnych krajov, vybrané druhy škôl a školských zariadení, vybrané druhy zdravotníckych zariadení, rôzne vlastné rozpočtové a príspevkové organizácie (napríklad rôzne agentúry zamerané na podporu regionálneho rozvoja) a podobne.

V rámci normotvornej činnosti môžu samosprávne kraje vydávať **všeobecne záväzné nariadenia**, a to tak pri výkone samosprávnych funkcií, ako aj pri výkone delegovanej štátnej správy (všeobecne záväzné nariadenia vydávané v rámci výkonu samosprávy majú vyššiu právnu silu). Ak vydávajú všeobecne záväzné nariadenia z pozície orgánu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, môžu tak konať iba na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach.

Subsystém samosprávy: záujmová samospráva

Záujmová samospráva nepredstavuje ucelený, vnútorne usporiadaný systém či jednoznačne právno-politický inštitút. Do tohto pojmu sa zaraďujú všetky inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva, a ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Základným prvkom je samosprávny spôsob ich vnútornej činnosti a úsilie o väčšiu či menšiu účasť na organizácii spoločenského a politického života (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 26). Takéto chápanie záujmovej samosprávy možno označiť ako širšie, pretože zahŕňa nielen subjekty, ktoré patria do systému verejnej správy, ale všetky subjekty, u ktorých sa vyskytuje niektorý zo samosprávnych prvkov (okrem územného prvku). V tejto súvislosti preto možno hovoriť aj o záujmovej samospráve v užšom zmysle slova – teda o záujmovej samospráve ako o časti systému verejnej správy.

Vychádzajúc z uvedeného platí, že hlavnou kategóriou záujmovej samosprávy sú **profesijné inštitúcie** (zvyčajne nazývané ako **profesijné komory**, prípadne **stavovské organizácie**), ktoré vznikajú a pôsobia *ex lege* a spravidla majú povinné členstvo, na ktoré sa viaže výkon určitých funkcií (Škultéty, P. a kolektív, 2002, 26) či povolaní. V. Sládeček (2005) k tomu dodáva, že ide zvyčajne o takzvané slobodné povolania. Vďaka svojej povahe a významnosti, ktorú im priznáva aj zákonodarca sú súčasťou systému verejnej správy, pretože regulujú výkon funkcií alebo povolaní v tej ktorej oblasti. Navyše, je to práve spomínaná obligatórnosť členstva, ktorá ich odlišuje od iných, dobrovoľných či dokonca voľných združení. Ak totiž osoba nesplní podmienku členstva a nezaregistruje sa u danej profesiovej inštitúcie, legálne nemôže vykonávať príslušnú funkciu alebo povolanie. Ich veľkou výhodou je, že unifikujú postupy pri výkone danej funkcie či povolania a zároveň sa starajú o to, aby ich členovia dodržiavali štandardy, na ktorých sa dohodnú, prípadne, ktoré sú určené právnymi predpismi. V prípade, že niektorý z ich členov tieto štandardy nedodržiava, prípadne ak iným spôsobom poškodzuje meno vlastnej profesijnej komory, následkom môže byť až strata členstva a teda

i strata možnosti výkonu samotnej funkcie alebo povolania. Z toho možno odvodiť niekoľko základných znakov týchto profesijných inštitúcií:

- **existencia verejného záujmu** – profesijné inštitúcie vznikajú v súvislosti s existenciou takých funkcií či povolaní, ktoré by s ohľadom na verejný záujem, mali byť vždy vykonávané riadne a v intenciách aspoň minimálnych štandardov;
- **exkluzivita členstva** – ich členom sa nemôže stať hocikto, ale iba osoby, ktoré spĺňajú určité podmienky (napríklad vzdelanostné);
- **obligatórnosť členstva** – v prípade, že niekto chce vykonávať príslušnú funkciu alebo povolanie, musí byť členom príslušnej profesijnej inštitúcie;
- **podmienenosť členstva** – súvisí s exkluzivitou členstva a znamená, že členstvo v profesijných inštitúciách nevzniká automaticky, ale je podmienené určitým súborom aktov (okrem žiadosti o členstvo a rozhodnutí o jeho priradení alebo odmietnutí môže ísť najmä o rôzne vstupné skúšky a podobne);
- **existencia stavovských predpisov** – každý člen profesijnej inštitúcie je povinný dodržiavať popri pravidlách obsiahnutých v relevantných právnych predpisoch rôznej právnej sily aj tie pravidlá, ktoré určuje samotná profesijná inštitúcia v podobne štatútov, etických kódexov a tak ďalej;
- **uplatňovanie prostriedkov donútenia** – profesijné inštitúcie majú v rukách súbor prostriedkov, ktorými dokážu predchádzať či odstraňovať neprimerané a nechcené správanie svojich členov (od pokút, cez pozastavenie členstva a teda i výkonu funkcie alebo povolania, až po zrušenie členstva a tým i znemožnenie legálneho výkonu danej funkcie alebo povolania), pričom niektoré z nich (ide najmä o možnosť zrušenia členstva) len podčiarkujú iný znak týchto inštitúcií – podmienenosť členstva, čím ich jednoznačne odlišujú od subjektov územnej samosprávy (obyvateľovi obce nemožno zrušiť jeho trvalý pobyt v danej obci proti jeho vôli, no v prípade profesijných inštitúcií, tieto svojim členom zrušiť členstvo môžu);
- **napĺňanie požiadaviek a úloh** – profesijná inštitúcia zvyčajne požaduje od svojich členov po ich prijatí platenie členských poplatkov, zvyšovanie kvalifikácie (napríklad absolvovaním rôznych kurzov či seminárov) a podobne.

V SR existuje niekoľko profesijných komôr, ktorých vznik je naviazaný na zákon, a ktoré sú neodmysliteľnou súčasťou administratívneho systému. Zo všetkých možno spomenúť najmä nasledujúce profesijné komory:

- **Komora veterinárnych lekárov SR** (Bratislava)[129];
- **Národná asociácia horských vodcov SR** (Starý Smokovec)[130];
- **Notárska komora SR** (Bratislava)[131];
- **Slovenská obchodná a priemyselná komora** (Bratislava)[132];
- **Slovenská advokátska komora** (Bratislava)[133];
- **Slovenská kancelária poisťovateľov** (Bratislava)[134];

---

[129] Zákon č. 10/1992 Zb. o súkromných veterinárnych lekároch a o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

[130] Zákon č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchrannej službe v znení neskorších právnych predpisov.

[131] Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti v znení neskorších právnych predpisov.

[132] Zákon č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách v znení neskorších právnych predpisov.

[133] Zákon č. 586/2003 Z. Z. O advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov v znení neskorších právnych predpisov.

- **Slovenská komora architektov** (Bratislava)[135];
- **Slovenská komora audítorov** (Bratislava)[136];
- **Slovenská komora daňových poradcov** (Banská Bystrica)[137];
- **Slovenská komora exekútorov** (Bratislava)[138];
- **Slovenská komora fyzioterapeutov** (Bratislava)[139];
- **Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov** (Bratislava)[140];
- **Slovenská komora laborantov, asistentov a technikov** (Trenčín)[141];
- **Slovenská komora ortopedických technikov** (Bratislava)[142];
- **Slovenská komora psychológov** (Bratislava)[143];
- **Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek** (Bratislava)[144];
- **Slovenská komora stavebných inžinierov** (Bratislava)[145];
- **Slovenská komora zubných lekárov** (Bratislava)[146];
- **Slovenská komora zubných technikov** (Bratislava)[147];
- **Slovenská lekárnická komora** (Bratislava)[148];
- **Slovenská lekárska komora** (Bratislava)[149];
- **Slovenská živnostenská komora** (Žilina)[150].

Každá z týchto stavovských organizácií má vlastné orgány a nezriedka i vlastné regionálne štruktúry. Napríklad Slovenská komora stavebných inžinierov má zriadených päť regionálnych združení (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Trnava a Žilina) a Slovenská obchodná a priemyselná komora má zriadených deväť regionálnych komôr (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Lučenec, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) a okrem toho si samostatne kreuje nasledovné orgány:

---

[134] Zákon č. 381/2001 Z. z. o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[135] Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a o autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších právnych predpisov.

[136] Zákon č. 466/2002 Z. z. o audítoroch a Slovenskej komore audítorov v znení neskorších právnych predpisov.

[137] Zákon č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcoch v znení neskorších právnych predpisov.

[138] Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[139] Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[140] Ibid.

[141] Ibid.

[142] Ibid.

[143] Ibid.

[144] Ibid.

[145] Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a o autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších právnych predpisov.

[146] Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[147] Ibid.

[148] Ibid.

[149] Ibid.

[150] Zákon č. 126/1998 Z. z. o Slovenskej živnostenskej komore a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Zhromaždenie delegátov SOPK, Predstavenstvo SOPK, Dozornú rada SOPK, predsedov regionálnych komôr SOPK, Výbor SOPK pre legislatívu, Výbor SOPK pre priemysel, Výbor SOPK pre obchod, Výbor SOPK pre ekonomiku a Výbor SOPK pre digitalizáciu.

Subsystém samosprávy: špeciálna samospráva

Špeciálna samospráva sa v rámci subsystému samosprávy v slovenských podmienkach objavuje predovšetkým v súvislosti s existenciou administratívnych špecifík, ktoré sa týkajú školstva. I preto sa niekedy označuje ako **školská samospráva** či **akademická samospráva**. Toto označenie je však zužujúce, pretože do sféry špeciálnej samosprávy možno v súčasnosti zarátať aj **sudcovskú samosprávu**, respektíve **samosprávu súdnictva**.

Hlavným špecifikom, ktoré túto formu samosprávy odlišuje od územnej samosprávy i záujmovej samosprávy, je to, že vlastný subjekt samosprávy, ktorý je nesamosprávnym prvkom podliehajúcim výkonu štátnej správy, prípadne územnej samosprávy, obsahuje v rámci vlastnej štruktúry orgán alebo orgány, ktoré v niektorých záležitostiach vykonávajú samosprávu. Ide teda o inštitúcie, ktoré sú samosprávne iba čiastočne (Sládeček, V., 2005, 261).

Hovoriac o školskej či akademickej samospráve v slovenských podmienkach je nevyhnutné uviesť, že táto sa realizuje na dvoch úrovniach. Prvou úrovňou sú vysoké školy a druhú úroveň predstavuje takzvané regionálne školstvo, teda predovšetkým základné a stredné školy.

So špeciálnou **samosprávou na úrovni vysokých škôl** súvisí existencia takzvaných **akademických slobôd** a **akademických práv**, medzi ktoré patrí:

- sloboda vedeckého bádania, výskumu, vývoja umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti a zverejňovania 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;
- právo používať akademické insígnie a znaky a vykonávať akademické obrady.

Tieto akademické práva a slobody možno využívať v súlade so zásadami demokracie, humanity, ako aj v súlade s platným právnym poriadkom. Ich dôležitosť zvýrazňuje fakt, že sa na vysokých školách zaručuje **nedotknuteľnosť akademickej pôdy** (okrem prípadov ohrozenia života, zdravia, majetku alebo prípadov živelných pohrôm), pričom vstup orgánov činných v trestnom konaní na túto pôdu povoľuje rektor. Zároveň uvedený zákon explicitne uvádza, že akademická pôda je **apolitická**.

V rámci akademickej samosprávy je v súlade so *zákonom o vysokých školách*[151] **verejná vysoká škola** oprávnená rozhodovať o vlastnej vnútornej organizácii, počte prijímaných uchádzačov o štúdium a podmienkach prijatia na štúdium,

[151] Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

utváraní študijných programov, organizácii štúdia, hospodárení a nakladaní s majetkom, udeľovaní vedecko-pedagogických titulov docent a profesor a tak ďalej. Každá verejná vysoká škola vydáva niekoľko **vnútorných predpisov**. Najdôležitejšie z nich sú: štatút, študijný poriadok, pracovný poriadok organizačný poriadok, rokovací poriadok akademického senátu, rokovací poriadok vedeckej alebo umeleckej rady, zásady volieb do akademického senátu, disciplinárny poriadok a podobne. Ak ide o vnútorné predpisy verejnej vysokej školy bohosloveckej alebo konfesijnej verejnej vysokej školy, právo vyjadriť sa k návrhom týchto vnútorných predpisov patrí aj príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

Základom akademickej samosprávy verejnej vysokej školy je jej **akademická obec**, ktorá je tvorená:

- **zamestnaneckou časťou**, do ktorej patria vysokoškolskí učitelia, výskumní pracovníci (ktorí sú s danou vysokou školou v pracovnom pomere) a ďalší zamestnanci vysokej školy (ak tak určí štatút vysokej školy);
- **študentskou časťou**, ktorú tvoria študenti danej vysokej školy.

Orgány akademickej samosprávy si verejná vysoká škola zriaďuje povinne do šiestich mesiacov od svojho zriadenia. **Orgánmi akademickej samosprávy verejnej vysokej školy** sú:

- **akademický senát**;
- **rektor**;
- **vedecká rada** alebo **umelecká rada**;
- **disciplinárna komisia pre študentov**;

Akademická samospráva sa realizuje aj na úrovni **fakúlt**. Platí pri tom, že novozriadená fakulta je povinná do šiestich mesiacov odo dňa zriadenia ustanoviť vlastné orgány akademickej samosprávy. Základom tejto samosprávy je **akademická obec**, ktorá má analogické charakteristiky, ako akademická obec verejnej vysokej školy. Medzi **orgány akademickej samosprávy fakulty** patria:

- **akademický senát**;
- **dekan**;
- **vedecká rada** alebo **umelecká rada**;
- **disciplinárna komisia pre študentov**.

Každá fakulta vydáva niekoľko **vnútorných predpisov**. Najdôležitejšie z nich sú: štatút, organizačný poriadok, rokovací poriadok akademického senátu, rokovací poriadok vedeckej alebo umeleckej rady, zásady volieb do akademického senátu a podobne. Ak ide o bohosloveckú fakultu verejnej vysokej školy, právo vyjadriť sa k návrhom týchto vnútorných predpisov patrí aj príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

Vysoké školy sú reprezentované ďalej tromi **reprezentatívnymi orgánmi**, ktorými sú:

- **Rada vysokých škôl**;
- **Študentská rada vysokých škôl**;
- **Slovenská rektorská konferencia**.

Tieto reprezentatívne orgány sa najmä vyjadrujú k návrhom legislatívnych zmien pripravovaných Ministerstvom školstva SR na úseku vysokoškolského vzdelávania.

Školskú samosprávu, respektíve **samosprávu na úrovni regionálneho školstva** v súlade so *zákonom o štátnej správe v školstve a školskej samospráve*[152] vykonávajú tieto orgány:

- **rada školy** alebo **rada školského zariadenia**;
- **obecná školská rada**;
- **územná školská rada**;
- **žiacka školská rada**.

Pokiaľ ide o **samosprávu súdnictva**, hneď v úvode je potrebné poznamenať, že na jej existenciu sa dívajú jednotliví autori odlišne. Napríklad V. Sládeček (2005) uvádza pochybnosti, či je vôbec možné hovoriť v prípade samosprávy súdnictva o samospráve v pravom zmysle slova. Argumentuje pri tom tým, že sudcovia vykonávajú súdnu (a teda i štátnu) moc, čím sa nenapĺňa predpoklad samosprávy spočívajúci v zdieľaní verejnej moci subjektmi odlišnými od štátu.

Táto forma samosprávy má pri tom plniť dve hlavné funkcie, a to dohľad nad zachovávaním zodpovednosti zo strany sudcov a spolurozhodovanie o kariérnom postupe sudcov.

Základným orgánom sudcovskej samosprávy sú takzvané **sudcovské rady**. Sudcovské rady sa podľa *zákona o súdoch*[153] podieľajú na riadení a správe súdov a v SR sa zriaďujú na okresných súdoch, krajských súdoch, Najvyššom súde SR, Špeciálnom súde a Vyššom vojenskom súde. Počet členov týchto rád sa pohybuje v rozmedzí 3 – 15 osôb, pričom tieto osoby sú do funkcie členov príslušných rád volené plénom toho ktorého súdu. V prípade, že okresný súd má menej ako 15 členov, ako aj v prípade obvodných vojenských súdov platí, že funkciu sudcovskej rady plní plénum príslušného súdu.

V zmysle *zákona o Súdnej rade SR*[154] bola zriadená **Súdna rada SR**, ktorá má 18 členov, ktorých ustanovuje Národná rada SR, vláda SR a prezident SR. Tento orgán zastupuje záujmy sudcov pri príprave legislatívnych návrhov dotýkajúcich sa ich postavenia a zároveň koordinuje činnosť ostatných sudcovských rád pôsobiacich na území SR. Okrem toho napríklad podáva návrhy na predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR.

Subsystém verejnoprávnych korporácií

Podľa P. Škultétyho (2002) možno pod pojmom **korporácia** rozumieť zákonom upravené združenie osôb za účelom sledovania určitého cieľa. Na rozdiel od iných foriem združení, majú korporatívne združenia právnu subjektivitu, ktorá je odlišná od právnej subjektivity združených subjektov. Na to, aby nejaká korporácia mohla byť považovaná za **verejnoprávnu korporáciu** musí dôjsť k splneniu niekoľkých kritérií:

- verejnoprávne korporácie vznikajú na základe **prejavenej vôle zákonodarcu**;

[152] Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[153] Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[154] Zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

- verejnoprávne korporácie **vznikajú** priamo **zo zákona**, alebo z rozhodnutia príslušného a kompetentného orgánu verejnej správy (**na základe zákona**);
- verejnoprávne korporácie sú **financované** čiastočne alebo úplne **z verejných rozpočtov**;
- verejnoprávne korporácie nielen sledujú verejnoprospešné ciele, ale navyše aj reálne **poskytujú verejné služby**;
- verejnoprávne korporácie disponujú určitými **prvkami verejnej moci**.

Podľa D. Hendrycha (2003) sú verejnoprávne organizácie člensky organizovanými subjektmi verejnej správy, ktorým bola vymedzeným spôsobom zverená moc samostatne plniť určitý okruh verejných úloh. Každá verejnoprávna korporácia podľa neho spĺňa niekoľko základných znakov: právnická osoba, členský princíp, zriadenie zákonom či iným správnym aktom, právomoc rozhodovať, nezávislosť a verejný účel.

Veľmi podobne vymedzuje verejnoprávne korporácie aj P. Průcha (1998). Zdôrazňuje pri tom predovšetkým ich samosprávne postavenie a personálny zložku. Verejnoprávne korporácie sú podľa neho zamerané na dosahovanie určitých cieľov pri realizácii verejného záujmu, pričom majú priznanú určitú právnu subjektivitu a ich pôsobenie je aprobované štátom. Z organizačného hľadiska je podstatné, že mnohé orgány verejnoprávnych korporácií sa väčšinou už ďalej nečlenia na nižšie organizačné zložky, z čoho vyplýva, že orgány verejnoprávnych korporácií majú relatívne samostatnú pozíciu, ktorá je ohraničená výlučne legislatívnym rámcom danej verejnoprávnej korporácie. Aj keď sa verejnoprávne korporácie zriaďujú zákonom alebo na základe zákona a svoju subjektivitu v určitom zmysle odvodzujú od štátu, vystupujú vždy vo svojom mene (aj to aj v prípade, že ich v konkrétnom prípade zastupuje ich orgán), vo sfére vlastných kompetencií a za účelom dosiahnutia verejného záujmu, ktorý je však v ich prípade určený voľnejšie, ako to je tomu v prípade štátnej správy.

Vzhľadom na to, že verejnoprávne korporácie predstavujú štruktúrnu súčasť verejnej správy a vystupujú ako moderná forma správy a vlastníctva (Kosorín, F. In: Tej, J., 2002, 82), svojím pôsobením rozširujú rozsah systému verejnej správy, jeho organizáciu, vzťahy a procesy vznikajúce v tomto systéme (Tej, J., 2002, 83). Verejnoprávny charakter týchto organizácií sa prejavuje v zložení ich najvyšších samosprávnych orgánov (Dobrovičová, G. – Trojan, J. In: Tej, J., 2002, 83), ktoré sú volené alebo potvrdzované vo svojich pozíciách najvyššími ústavnými, respektíve štátnymi orgánmi. Tieto navyše často pôsobia v pozícii zriaďovateľov týchto verejnoprávnych korporácií[155].

---

[155] Na tomto mieste možno ako príklad využiť rezort školstva a rezort kultúry. V prípade Ministerstva školstva SR možno uvažovať o jeho zriaďovateľskej pozícii k týmto rozpočtovým a príspevkovým organizáciám, ktoré majú charakter verejnoprávnych korporácií: Academia Istropolitana, Agentúra Ministerstva školstva SR pre štrukturálne fondy Európskej únie, Agentúra na podporu výskumu a vývoja, Centrum vedecko-technických informácií SR, Domov Speváckeho zboru slovenských učiteľov, IUVENTA, Medzinárodné laserové centrum, Metodicko-pedagogické centrum Banská Bystrica, Metodicko-pedagogické centrum Bratislavského kraja v Bratislave, Metodicko-pedagogické centrum v Bratislave, Metodicko-pedagogické centrum v Prešove, Metodicko-pedagogické centrum v Trenčíne, Národné športové centrum, Slovenská pedagogická knižnica, Školské výpočtové stredisko Banská Bystrica, Školské výpočtové stredisko Bratislava, Školské výpočtové stredisko Liptovský Mikuláš, Školské výpočtové stredisko Michalovce, Školské výpočtové stredisko Piešťany, Štátny inštitút odborného vzdelávania, Štátny pedagogický ústav, Ústav informácií a prognóz školstva a Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie. Pokiaľ ide o Ministerstvo kultúry SR, toto má pozíciu zriaďovateľa k týmto

Z uvedeného vyplýva, že verejnoprávne korporácie môžu nadobúdať rôzne formy a ich zameranie je veľmi široké. I preto je vhodné túto obrovskú skupinu organizácií pôsobiacich v rámci administratívneho systému klasifikovať, a to hneď z niekoľkých hľadísk.

Z **finančného hľadiska** možno rozlíšiť dva druhy verejnoprávnych korporácií:

- **rozpočtové verejnoprávne korporácie**;
- **príspevkové verejnoprávne korporácie**.

Podľa **vzťahu k zriaďovateľskému subjektu** sa verejnoprávne korporácie rozdeľujú na:

- **ústavno-parlamentné verejnoprávne korporácie** – do tejto skupiny patria tie verejnoprávne korporácie, ktoré vznikli ústavným zákonom (napríklad Národná banka Slovenska) alebo zákonom (napríklad Slovenská televízia);
- **vládne** a **ústredné štátne verejnoprávne korporácie** – patria tu tie verejnoprávne korporácie, ktoré zriadila vláda, ministerstvá alebo ostatné ústredné orgány štátnej správy;
- **iné verejnoprávne korporácie** – patria tu tie verejnoprávne korporácie, ktoré sú zriadené miestnymi orgánmi štátnej správy alebo orgánmi samosprávy.

Z **hľadiska ich vzniku** sa rozdeľujú na:

- **verejnoprávne korporácie, ktoré vznikajú priamo zo zákona**;
- **verejnoprávne korporácie, ktoré vznikajú na základe zákona**.

Pokiaľ ide o **organizačno-vecné hľadisko**, ako uvádza J. Tej (2002), celkovo možno rozlíšiť päť veľkých skupín verejnoprávnych korporácií (pri každej z nižšie spomínaných verejnoprávnych korporácií je uvedený základný právny predpis, ktorý upravuje ich aktuálne fungovanie):

- **finančno-ekonomické verejnoprávne korporácie**:
  - **Exportno-importná banka Slovenskej republiky** (Bratislava)[156];
  - **Národná banka Slovenska** (Bratislava)[157];
  - **Sociálna poisťovňa** (Bratislava)[158];
  - **Všeobecná zdravotná poisťovňa** (Bratislava)[159];

---

rozpočtovým a príspevkovým organizáciám s charakterom verejnoprávnych korporácií: Bibiana – Medzinárodný dom umenia pre deti Bratislava, Divadelný ústav, Hudobné centrum, Literárne informačné centrum, Lúčnica, Maďarský umelecký súbor *Ifjú Szívek* (Mladé srdcia), Múzeum Slovenského národného povstania Banská Bystrica, Národné osvetové centrum, Nová scéna, Správa kultúrnych zariadení Ministerstva kultúry SR, Slovenská filharmónia, Slovenská knižnica pre nevidiacich Mateja Hrebendu v Levoči, Slovenská národná galéria, Slovenská národná knižnica, Slovenská ústredná hvezdáreň Hurbanovo, Slovenské centrum dizajnu, Slovenské národné divadlo, Slovenské národné múzeum, Slovenské technické múzeum Košice, Slovenský filmový ústav, Slovenský ľudový umelecký kolektív, Štátna filharmónia Košice, Štátna opera Banská Bystrica, Štátna vedecká knižnica v Banskej Bystrici, Štátna vedecká knižnica v Prešove, Štátna vedecká knižnica v Košiciach, Štátne divadlo Košice, Štátny komorný orchester Žilina, Tlačová agentúra SR, Univerzitná knižnica v Bratislave, Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi a Ústredie ľudovej umeleckej výroby.

[156] Zákon č. 80/1997 Z. z. o Exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

[157] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších právnych predpisov.

[158] Zákon č. 274/1994 Zb. o Sociálnej poisťovni v znení neskorších právnych predpisov.

- **kontrolné verejnoprávne korporácie**:
  - **Najvyšší kontrolný úrad** (Bratislava)[160];
  - **Ústav kontroly veterinárnych liečiv**[161];
  - **Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky** (Bratislava), jeho **pobočky** (Košice a Zvolen) a **skúšobné stanice**[162];
- **kultúrne verejnoprávne korporácie:**
  - **Matica slovenská** (Martin)[163];
  - **Slovenské národné divadlo** (Bratislava)[164];
  - **Slovenská filharmónia** (Bratislava)[165];
  - **Slovenská národná galéria** (Bratislava) a jej **strediská**: **Galéria insitného umenia** (Pezinok), **Galéria Ľudovíta Fullu** (Ružomberok), **Kaštieľ Strážky** (Strážky), **Slovenská národná galéria** (Bratislava) a **Zvolenský zámok** (Zvolen)[166];
  - **Slovenská národná knižnica** (Martin), ktorá okrem iných zložiek zahŕňa tiež: **Národný bibliografický ústav** (Martin), **Národný biografický ústav** (Martin), **Slovanské múzeum A. S. Puškina** (Brodzany) a **Slovenské národné literárne múzeum** (Martin)[167];
  - **Slovenské národné múzeum** (Bratislava) riadené **Národným múzejným centrom** (Bratislava) a zahŕňajúce: **Archeologické múzeum** (Bratislava), **Etnografické múzeum** (Martin), **Historické múzeum** (Bratislava), **Hudobné múzeum** (Bratislava), **Múzeum Andreja Kmeťa** (Martin), **Múzeum bábkarských kultúr a hračiek hrad Modrý Kameň** (Modrý Kameň), **Múzeum Betliar** (Betliar), **Múzeum Bojnice** (Bojnice), **Múzeum Červený Kameň** (Častá), **Múzeum kultúry Chorvátov na Slovensku** (Bratislava), **Múzeum kultúry karpatských Nemcov** (Bratislava), **Múzeum kultúry Maďarov na Slovensku** (Bratislava), **Múzeum Ľudovíta Štúra** (Modra), **Múzeum Slovenských národných rád** (Myjava), **Múzeum ukrajinsko-rusínskej kultúry** (Svidník), **Múzeum židovskej kultúry** (Bratislava), **Prírodovedné múzeum** (Bratislava) a **Spišské múzeum** (Levoča)[168];

---

[159] Zákon č. 239/1998 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení neskorších právnych predpisov.

[160] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.

[161] Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov.

[162] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[163] Zákon č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej v znení neskorších právnych predpisov.

[164] Zákon č. 385/1997 Z. z. o Slovenskom národnom divadle v znení neskorších právnych predpisov.

[165] Zákon č. 114/2000 Z. z. o Slovenskej filharmónii v znení neskorších právnych predpisov.

[166] Zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 115/1998 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty v znení neskorších právnych predpisov.

[167] Zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej v znení neskorších právnych predpisov.

[168] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 115/1998 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty v znení neskorších právnych predpisov.

- **Slovenská televízia** (Bratislava), ktorá vysiela na troch programoch: Jednotka, Dvojka, Trojka[169];
- **Slovenský rozhlas** (Bratislava), ktorý vysiela na piatich okruhoch: Rádio Slovensko, Rádio Regina, Rádio Devín, Rádio_FM a Rádio Patria[170];

- **vzdelávacie verejnoprávne korporácie** a **vedecko-výskumné verejnoprávne korporácie**:
  - **Inštitút informatiky a štatistiky** (Bratislava)[171];
  - **Inštitút pre výskum práce a rodiny** (Bratislava) a **Dokumentačné a informačné stredisko sociálnej ochrany** (Bratislava)[172];
  - **Národné referenčné laboratórium pre oblasť vôd na Slovensku** (Bratislava)[173];
  - **Slovenská akadémia vied** zahŕňajúca ďalších 70 organizácií (napríklad **Arborétum Mlyňany**, **Jazykovedný ústav Ľudovíta Štúra**, **Kongresové centrum Smolenice**, **Matematický ústav**, **Ústav politických vied**, **Ústav štátu a práva**, **Ústav zoológie**, **VEDA – vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied**, a tak ďalej), z čoho je 51 vedeckých spoločností[174];
  - **Slovenský hydrometeorologický ústav** (Bratislava), ktorý zahŕňa tri **regionálne strediská** (Banská Bystrica, Košice a Žilina) a tri divízie (**Meteorologická služba**, **Hydrologická služba** a **Integrovaný manažment**)[175];
  - **špecifické vzdelávacie inštitúcie**, napríklad: **Inštitút pre verejnú správu** (Bratislava)[176]; **Justičná akadémia** (Pezinok)[177]; **Národná akadémia obrany maršala Andreja Hadika** (Liptovský Mikuláš)[178]; **Vzdelávacie a doškoľovacie zariadenie VS – Financie** (Tatranská Lomnica)[179];
  - **štátne vysoké školy**: **Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika** (Liptovský Mikuláš), **Akadémia Policajného zboru** (Bratislava) a **Slovenská zdravotnícka univerzita** (Bratislava)[180];
  - **Štátny geologický ústav Dionýza Štúra** (Bratislava)[181];

---

[169] Zákon č. 16/2004 Z. z. o Slovenskej televízii v znení neskorších právnych predpisov.
[170] Zákon č. 619/2003 Z. z. o Slovenskom rozhlase v znení neskorších právnych predpisov.
[171] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[172] Ibid.
[173] Ibid.
[174] Zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied v znení neskorších právnych predpisov.
[175] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[176] Ibid.
[177] Zákon č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[178] Zákon č. 455/2004 Z. z. o zriadení Akadémie ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika, o zlúčení Vojenskej leteckej akadémie generála Milana Rastislava Štefánika v Košiciach s Technickou univerzitou v Košiciach, o zriadení Národnej akadémie obrany maršala Andreja Hadika a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[179] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[180] Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[181] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

- **Štátny pedagogický ústav** (Bratislava)[182];
- **Ústav informácií a prognóz školstva** (Bratislava)[183];
- **Ústav pamäti národa** (Bratislava)[184];
- **verejné vysoké školy**: **Akadémia umení** (Banská Bystrica), **Ekonomická univerzita** (Bratislava), **Katolícka univerzita** (Ružomberok), **Prešovská univerzita** (Prešov), **Slovenská poľnohospodárska univerzita** (Nitra), **Slovenská technická univerzita** (Bratislava), **Technická univerzita** (Košice), **Technická univerzita** (Zvolen), **Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka** (Trenčín), **Trnavská univerzita** (Trnava), **Univerzita Jánosa Selyeho** (Komárno), **Univerzita Komenského** (Bratislava), **Univerzita Konštantína Filozofa** (Nitra), **Univerzita Mateja Bela** (Banská Bystrica), **Univerzita Pavla Jozefa Šafárika** (Košice), **Univerzita sv. Cyrila a Metoda** (Trnava), **Univerzita veterinárskeho lekárstva** (Košice), **Vysoká škola múzických umení** (Bratislava), **Vysoká škola výtvarných umení** (Bratislava) a **Žilinská univerzita** (Žilina)[185];
- **Výskumný ústav vodného hospodárstva** (Bratislava)[186];
- **Zoologická záhrada – Bojnice** (Bojnice)[187];

- **verejné účelové fondy**[188]:
  - **neštátne účelové fondy**, napríklad **Fond ochrany vkladov**[189]; **Fond sociálneho rozvoja**[190]; **Protidrogový fond**[191]; **Recyklačný fond**[192]; **Pôžičkový fond pre začínajúcich pedagógov**[193]; **Študentský pôžičkový fond**[194];
  - **štátne účelové fondy**, napríklad **Environmentálny fond**[195]; **Fond národného majetku SR**[196]; **Národný jadrový fond**[197]; **Slovenský pozemkový fond**[198]; **Štátny fond rozvoja bývania**[199];

---

[182] Ibid.
[183] Ibid.
[184] Zákon č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[185] Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[186] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov
[187] Ibid.
[188] Časť autorov zaraďuje tieto inštitúcie medzi záujmovú samosprávu, no minimálne štátne účelové fondy svojím charakterom vylučujú zaradenie medzi samosprávne inštitúcie a tak v súlade s klasifikáciou J. Teja (2002) sú verejné účelové fondy aj v tomto učebnom texte zaradené medzi verejnoprávne korporácie.
[189] Zákon č. 118/1996 Z. z. o ochrane vkladov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[190] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[191] Zákon č. 381/1996 o Protidrogovom fonde v znení neskorších právnych predpisov.
[192] Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[193] Zákon č. 471/2002 Z. z. o Pôžičkovom fonde pre začínajúcich pedagógov v znení neskorších právnych predpisov.
[194] Zákon č. 200/1997 Z. z. o Študentskom pôžičkovom fonde v znení neskorších právnych predpisov.
[195] Zákon č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

- **iné verejnoprávne korporácie**:
  - **Sociálna implementačná agentúra** (Bratislava)[200];
  - **DataCentrum** (Bratislava)[201];
  - **Horská záchranná služba** (Poprad) a jej šesť **oblastných stredísk** (Vysoké Tatry, vrátane Belianskych Tatier a Pienin; Západné Tatry; Nízke Tatry; Veľká Fatra; Malá Fatra, vrátane Babej hory a Pilska; a Slovenský raj)[202];
  - **Slovenská agentúra pre cestovný ruch** (Banská Bystrica)[203];
  - **Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu SARIO** (Bratislava)[204];
  - **Slovenská agentúra životného prostredia** (Banská Bystrica), ktorá zahŕňa: **Centrum starostlivosti o vidiecke životné prostredie** (Banská Bystrica), **Centrum rozvoja environmentalistiky** (Banská Bystrica), **Centrum environmentálnej informatiky** (Banská Bystrica), **Centrum programovania environmentálnych projektov a environmentálnej výchovy** (Banská Bystrica), **Centrum starostlivosti o mestské životné prostredie** (Žilina), **Centrum environmentálneho manažérstva** (Trnava), **Centrum odpadového hospodárstva a Bazilejského dohovoru** (Bratislava), **Centrum hodnotenia environmentálnej kvality regiónov** (Košice) a **Centrum krajinného plánovania prírodných a energetických zdrojov** (Prešov)[205];
  - **Slovenská inovačná a energetická agentúra** (Bratislava)[206];
  - **Slovenská správa ciest** (Bratislava) a jej **dislokované pracoviská investičnej výstavby a správy ciest** (Banská Bystrica, Bratislava, Košice a Žilina)[207];
  - **Správa slovenských jaskýň** (Liptovský Mikuláš)[208];
  - **Správa kultúrnych zariadení Ministerstva kultúry SR** (Bratislava) a ňou spravovaných a prevádzkovaných sedem objektov (napríklad Dom ume-

---

[196] Zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších právnych predpisov.

[197] Zákon č. 238/2006 Z. z. o Národnom jadrovom fonde na vyraďovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[198] Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších právnych predpisov.

[199] Zákon č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších právnych predpisov.

[200] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[201] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[202] Zákon č. 544/2002 Z. z. o Horskej záchrannej službe v znení neskorších právnych predpisov.

[203] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[204] Ibid.

[205] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

[206] Ibid.

[207] Ibid.

[208] Ibid.

nia Piešťany či Účelové zariadenie Ministerstva kultúry SR na Bielej ul. v Bratislave)[209];

- **Správa zariadení Úradu vlády SR** (Bratislava) a ňou spravované **účelové zariadenia**: **Agra** (Trenčianske Teplice), **Bôrik** (Bratislava), **Bystrica** (Banská Bystrica), **Dom hostí** (Košice), **Kamzík** (Starý Smokovec), **Limbora** (Štrbské Pleso), **Miestodržiteľský palác** (Bratislava), **Rusovce** (Rusovce) a **Ždiar** (Ždiar)[210];
- **Tlačová agentúra SR** (Bratislava)[211];
- **Ústav cestnej dopravy** (Bratislava)[212].

Nie všetky verejnoprávne korporácie však pôsobia na celoslovenskej úrovni. Mnohé z nich, zriadené na základe relevantných právnych predpisov pôsobia na regionálnej alebo lokálnej úrovni. Ako príklad možno využiť systém knižníc a sieť špecializovaných verejných archívov v SR.

Knižnice môžu v súlade so *zákonom o knižniciach*[213] zakladať nielen ústredné orgány štátnej správy, obce a samosprávne kraje, ale aj rôzne právnické a fyzické osoby. Knižnice možno rozdeliť na viacero druhov. **Vedecké knižnice** sú zakladané ústrednými orgánmi štátnej správy, napríklad Ministerstvom školstva SR, alebo určenými právnickými osobami, napríklad Slovenskou akadémiou vied. V SR medzi ne patria **štátne vedecké knižnice** (Banská Bystrica, Košice a Prešov), **Univerzitná knižnica** (Bratislava) a **Ústredná knižnica Slovenskej akadémie vied** (Bratislava). K tomuto druhu knižníc sa rátajú aj takzvané **špecializované vedecké knižnice**, pričom v SR ide o **Slovenskú lekársku knižnicu** (Bratislava), **Slovenskú pedagogickú knižnicu** (Bratislava) a **Centrum vedecko-technických informácií SR** (Bratislava). Ďalším druhom knižníc sú **akademické knižnice**, ktoré sú zriaďované vysokými školami. Aj tieto knižnice môžu byť v pozícii špecializovaných vedeckých knižníc – v SR ide o **Slovenskú ekonomickú knižnicu Ekonomickej univerzity** (Bratislava), **Slovenskú lesnícku a drevársku knižnicu pri Technickej univerzite** (Zvolen) a **Slovenskú poľnohospodársku knižnicu pri Slovenskej poľnohospodárskej univerzite** (Nitra). Pojmom **verejné knižnice** sa označujú knižnice zriaďované obcami (**obecné knižnice**) a knižnice zriaďované samosprávnymi krajmi (**regionálne knižnice**). **Školské knižnice**, ako ďalší druh knižníc, sú súčasťou základných alebo stredných škôl. Ich zriaďovatelia sú totožní so zriaďovateľmi príslušných základných a stredných škôl. V SR poznáme aj **špeciálne knižnice**, ktoré zriaďujú buď organizačné jednotky pôsobiace v rámci systému verejnej správy alebo neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby (ide teda o knižnice cirkví a náboženských organizácií, knižnice múzeí a galérií, lekárske knižnice, poľnohospodárske knižnice, technické knižnice, vojenské knižnice či väzenské knižnice). Uvedený zákon explicitne uvádza tri špeciálne knižnice, a to **Knižnicu pre mládež mesta Košice** (Košice), **Parlamentnú knižnicu Národnej rady SR** (Bratislava) a **Slovenskú knižnicu pre nevidiacich Mateja Hrebendu** (Levoča).

---

[209] Ibid.
[210] Ibid.
[211] Zákon č. 81/1992 Zb. o Česko-slovenskej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.
[212] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
[213] Zákon č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej v znení neskorších právnych predpisov.

Podobným príkladom je aj **sieť špecializovaných verejných archívov**, medzi ktoré v súlade so *zákonom o archívoch a registratúrach*[214] patria: Archív Slovenského národného múzea, Archív Múzea Slovenského národného povstania, Archív Slovenského múzea ochrany prírody a jaskyniarstva, Archív výtvarného umenia Slovenskej národnej galérie, Ústredný archív Slovenskej akadémie vied, Archív Matice slovenskej, Archív Divadelného ústavu, Archív literatúry a umenia Slovenskej národnej knižnice, Archív Pamiatkového úradu SR, Vojenský historický archív, Archív Národnej banky Slovenska, Ústredný archív geodézie a kartografie, Archív Slovenského rozhlasu, Archív Slovenskej televízie, Národný filmový archív Slovenského filmového ústavu, Archív Ústavu pamäti národa, Archív Zboru väzenskej a justičnej stráže SR, Archív Kancelárie prezidenta SR, Parlamentný archív, Archív Ministerstva zahraničných vecí SR, Archív Mincovne Kremnica, š. p., Archív Univerzity Komenského, Archív Slovenskej technickej univerzity, Archív Ekonomickej univerzity a tak ďalej.

Ďalšie súčasti systému verejnej správy a verejného sektora

Systém verejnej správy, respektíve verejného sektora zahŕňa aj ďalšie subjekty, ktoré nemožno jednoznačne zaradiť ani k jednému z uvedených subsystémov. Ide pri tom predovšetkým o rôzne poradné orgány, ktoré pôsobia pri orgánoch štátnej správy, samosprávy či verejnoprávnych korporácií.

Poradné orgány sú špecifické tým, že vo väčšine prípadov záleží iba na konkrétnom orgáne patriacom do jedného z troch základných subsystémov verejnej správy, či sa rozhodne poradný orgán kreovať alebo nie. Prirodzene, existujú aj **obligatórne poradné orgány**, no väčšina poradných orgánov má fakultatívny charakter (**fakultatívne poradné orgány**). Z hľadiska ich formy možno rozdeliť tieto orgány na **kolektíve poradné orgány** (rôzne rady či komisie) a **individuálne poradné orgány** (napríklad splnomocnenci vlády či poradcovia rôznych funkcionárov).

S pôsobením poradných orgánov súvisia dva základné problémy. Po prvé, u mnohých z nich sa uplatňuje princíp temporality a účelnosti, čo znamená, že ak problém, kvôli ktorému vznikli, zanikol, zanikajú spolu s ním. Druhým problémom je ich závislosť od aktuálnej politickej kultúry, pretože politicko-administratívne autority k nim pristupujú často rozdielne a to nielen v čase, ale i v priestore.

Bez ohľadu na uvedené však platí, že poradné orgány sú, respektíve môžu byť významným spolupôsobiacim subjektom pri výkone verejnej správy.

Ak sa hovorí o aktuálnych slovenských podmienkach, potom platí, že vláda SR má právo menovať a odvolávať splnomocnencov, ktorým zároveň určuje aj ich oprávnenia. Súčasná vláda SR menovala týchto splnomocnencov:

- **Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre šport a mládež**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre informačnú spoločnosť**;
- **Splnomocnenec vlády SR v konaní pred Medzinárodným súdnym dvorom v Haagu vo veci Sústavy vodných diel**;

[214] Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

- **Splnomocnenec vlády SR pre zabezpečenie vstupu SR do Schengenského priestoru**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre územnú samosprávu**;
- **Hlavný hraničný splnomocnenec SR**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre zavedenie eura**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre spojený ústav jadrových výskumov**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre spoluprácu s CERN**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Maďarskou republikou, Ukrajinou, Rakúskou republikou a Českou republikou**;
- **Splnomocnenec vlády SR v spoločnej organizácii INTEROCEANMETAL**;
- **Splnomocnenec vlády SR pre výstavbu a prevádzku Sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros**.

Okrem toho môže vláda zriaďovať kolektívne poradné orgány, ktoré majú charakter rád, a ktoré plnia vo vzťahu k nej predovšetkým koordinačné, konzultačné či odborné úlohy. Na čele týchto rád sú členovia vlády alebo štátni tajomníci a vláda schvaľuje aj ich štatúty. Stálymi kolektívnymi poradnými orgánmi sú:

- **Hospodárska rada vlády SR**;
- **Legislatívna rada vlády SR**;
- **Rada vlády SR pre vedu a techniku**.

Popri týchto stálych kolektívnych poradných orgánov pri vláde v súčasnosti pôsobia aj tieto rady:

- **Akreditačná komisia**;
- **Bezpečnostná rada SR**;
- **Hospodárska a sociálna rada**;
- **Komisia pre vedomostnú spoločnosť**;
- **Ministerská rada vlády SR pre záležitosti Európskej únie**;
- **Pandemická komisia vlády SR**;
- **Porada ekonomických ministrov vlády SR**;
- **Rada vlády SR pre bezpečnosť cestnej premávky**;
- **Rada vlády SR pre deti a mládež**;
- **Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie**;
- **Rada vlády SR pre národnostné menšiny a etnické skupiny**;
- **Rada vlády SR pre prevenciu kriminality**;
- **Rada vlády SR pre problematiku občanov so zdravotným postihnutím**;
- **Rada vlády SR pre regionálnu politiku a dohľad nad štrukturálnymi operáciami**;
- **Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj**;
- **Rada vlády SR pre verejnú správu**;
- **Úverový a záručný výbor vlády SR**;
- **Výbor ministrov pre drogové závislosti a kontrolu drog**;
- **Výbor vlády SR pre obnovu a rozvoj Vysokých Tatier**.

Poradné orgány na ústrednej úrovni však nekreuje iba vláda SR, ale aj orgány ústrednej štátnej správy. Na tomto mieste možno ako príklad vziať aktuálnu situáciu na Ministerstve kultúry SR, ktoré povinne zriaďuje hneď niekoľko poradných orgánov. V rámci organizačnej štruktúry Ministerstva kultúry SR tak napríklad pôsobí Pamiatková rada Ministerstva kultúry SR (ako odborný poradný a iniciatívny orgán tohto ministerstva, pričom jej členov menuje minister kultúry), Archeologická

rada Ministerstva kultúry SR (ako odborný poradný a koordinačný orgán, ktorého členov menuje minister kultúry) a Komisia pre overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu Ministerstva kultúry SR (ako odborný poradný orgán, ktorého členovia sú menovaní ministrom kultúry). Rovnako aj ostatné ústredné orgány štátnej správy si zriaďujú alebo majú právo zriaďovať poradné orgány. Typickým príkladom je pôsobenie Štatistickej rady ako stáleho odborného poradného orgánu pri Štatistickom úrade SR.

Prirodzene, poradné orgány si zriaďujú aj miestne orgány štátnej správy (napríklad podľa *Smernice určujúcej Vzorový organizačný poriadok obvodného úradu*[215] si poradné orgány môžu zriaďovať prednostovia obvodných úradov, pričom množstvo a zameranie týchto poradných orgánov závisí od ich vlastnej potreby), orgány samosprávy (napríklad primátor mesta môže disponovať zborom poradcov, ktorí mu pomáhajú pri výkone jeho funkcie) či verejnoprávne korporácie (napríklad pri Správe slovenských jaskýň pôsobí takzvaná Jaskyniarska rada).

Popis súčasného systému verejnej správy a verejného sektora by nebol úplný, ak by boli opomenuté **verejné podniky**. Prirodzene, verejné podniky nie sú správnymi orgánmi, no na druhej strane poskytujú verejné služby. Niektoré z týchto podnikov pri tom pôsobia v konkurenčnom prostredí, iné takéto prostredie nepoznajú kvôli svojmu monopolnému, respektíve dominantnému postaveniu.

Verejné podniky možno **podľa ich právnej formy** rozdeliť na:

- **štátne podniky** (v SR napríklad Vodohospodárska výstavba, š. p.; Lesy SR, š. p.);
- **ostatné verejné podniky**, ktoré sa ďalej členia na:
    - **akciové spoločnosti** (napríklad Slovenská pošta, a. s., TIPOS, a. s.);
    - **spoločnosti s ručením obmedzeným** (napríklad MH Invest, s. r. o.; MH Development, s. r. o.);
    - **neziskové organizácie** (napríklad Európska vzdelávacia nadácia, n. o.; EKONOM-SERVIS, n. o.).

Pri ostatných verejných podnikoch je dôležité vedieť, že aj keď štát má v nejakom podniku stopercentný vlastnícky podiel, nemusí ísť z hľadiska jeho právnej formy o štátny podnik (typickým príkladom v podmienkach SR je Národná diaľničná spoločnosť, a. s. či Tipos, a. s.).

Z **hľadiska účasti verejnoprávneho subjektu** (teda nielen štátu) na ich správe, možno rozdeliť verejné podniky na:

- **verejné podniky so stopercentnou účasťou verejnoprávneho subjektu** (napríklad v prípade Mincovne Kremnica, š. p. je účasť štátu 100 %);
- **verejné podniky s majoritným podielom v rukách verejnoprávneho subjektu** (napríklad podiel štátu na Slovenských aerolíniách, a. s. dosahuje 89 %);
- **verejné podniky s minoritným podielom v rukách verejnoprávneho subjektu**[216] (napríklad podiel štátu na Slovenských elektrárňach, a. s. dosahuje 34 %).

V SR prebehla predovšetkým v období rokov 1992 – 2006 rozsiahla ekonomická transformácia, ktorej súčasťou bola privatizácia mnohých dovtedy štát-

[215] Smernica Ministerstva vnútra SR č. SVS-202-2007/09313, ktorou sa vydáva Vzorový organizačný poriadok obvodného úradu.

[216] Niektorí autori, napríklad M. Kupkovič a kolektív (1999), zdôrazňujú, že podnik, v ktorom má verejnoprávny subjekt minoritný podiel, nie je verejným podnikom.

nych, respektíve verejných podnikov. Napriek tomu, SR disponuje stále pomerne širokým okruhom verejných podnikov, z ktorých možno spomenúť najmä tieto:

- BIONT, a. s.
- Hydroconsult Bratislava, š. p.
- Jadrová vyraďovacia spoločnosť, a. s.
- METRO Bratislava, a. s.
- Mincovňa Kremnica, š. p.
- Národná diaľničná spoločnosť, a. s.
- Lesy SR, š. p.
- Letisko Košice – Airport Košice, a. s.
- Letisko M. R. Štefánika – Airport Bratislava, a. s.
- Letisko Piešťany, a. s.
- Letisko Poprad – Tatry, a. s.
- Letisková spoločnosť Žilina, a. s.
- Letové prevádzkové služby SR, š. p.
- Poštová banka, a. s.
- Rudné bane, š. p.
- RVS, a. s.
- Slovak Telekom, a. s.
- Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s.
- Slovenská konsolidačná, a. s.
- Slovenská plavba dunajská, š. p.
- Slovenská pošta, a. s.
- Slovenská záručná a rozvojová banka, a. s.
- Slovenské aerolínie, a. s.
- Slovenské elektrárne, a. s.
- Slovenský plynárenský priemysel, a. s.
- Slovenský vodohospodársky podnik, š. p.
- Spoločná dzdravotná poisťovňa, a. s.
- Stredoslovenská energetika, a. s.
- Technická obnova a ochrana železníc, a. s.
- TIPOS, a. s.
- Transpetrol, a. s.
- Vodohospodárska výstavba, š. p.
- Východoslovenská energetika, a. s.
- Výskumný ústav spojov, n. o.
- Západoslovenská energetika, a. s.
- Železnice SR, a. s.
- Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a. s.
- Železničná spoločnosť Slovensko, a. s.

Väčšina verejných podnikov v SR vznikla v rámci zriaďovateľskej kompetencie, ktorou disponujú ministerstvá. Verejné podniky majú, podobne ako súkromné spoločnosti, bohatú štruktúru a v rámci jedného verejného podniku zvyčajne pôsobí niekoľko relatívne autonómnych organizačných zložiek (väčšinou je každá z týchto organizačných zložiek zapísaná v obchodnom alebo podobnom registri samostatne), a to buď z dôvodu **teritoriálnej vyváženosti** alebo z dôvodu **funkčného zamerania**. Ako príklad verejného podniku, ktorého vnútorná štruktúra rešpektuje potrebu teritoriálnej vyváženosti a úplnosti, môže v slovenských podmien-

kach poslúžiť Slovenský vodohospodársky podnik, š. p., ktorého riaditeľstvo sídli v Banskej Štiavnici, a ktorý sa organizačne člení na nasledujúce organizačné jednotky:

- Odštepný závod Banská Bystrica;
  - Správa horného Hrona (Banská Bystrica);
  - Správa stredného Hrona (Zvolen);
  - Správa dolného Hrona a dolného Ipľa (Levice);
  - Správa horného Ipľa (Lučenec);
  - Správa povodia Slanej (Rimavská Sobota);
- Odštepný závod Bratislava;
  - Závod Dunaj (Bratislava);
  - Správa povodia Moravy (Malacky);
  - Správa vnútorných vôd (Šamorín);
  - Správa vnútorných vôd (Komárno);
  - Závod Vodné dielo Gabčíkovo (Gabčíkovo);
- Odštepný závod Košice;
  - Správa Hornádu a Bodvy (Košice);
  - Správa povodia Laborca (Michalovce);
  - Správa Dunajca a Popradu (Poprad);
  - Správa povodia Bodrogu (Trebišov);
- Odštepný závod Piešťany;
  - Správa horného Váhu (Ružomberok);
  - Správa stredného Váhu I. (Púchov);
  - Správa stredného Váhu II. (Piešťany);
  - Správa dolného Váhu (Šaľa);
  - Správa hornej Nitry (Topoľčany);
  - Správa dolnej Nitry (Nitra).

Pokiaľ ide o verejné podniky, ktorých vnútroorganizačná štruktúra rešpektuje skôr funkčné zamerania, v SR možno poukázať napríklad na Železnice SR, a. s., ktoré zahŕňajú nasledujúce organizačné jednotky:

- ŽSR - Mostný obvod (Košice);
- ŽSR - Mostný obvod (Bratislava);
- ŽSR - Projektové stredisko (Bratislava);
- ŽSR - Stredisko hospodárenia s majetkom (Bratislava);
- ŽSR - Stredisko informatiky (Bratislava);
- ŽSR - Stredisko železničnej geodézie (Bratislava);
- ŽSR - Stredné odborné učilište železničné (Bratislava);
- ŽSR - Stredné odborné učilište železničné (Košice);
- ŽSR - Stredné odborné učilište železničné (Trenčín);
- ŽSR - Ústredný inštitút vzdelávania a psychológie (Bratislava);
- ŽSR - Výskumný a vývojový ústav železníc (Žilina);
- ŽSR - Zásobovací závod železníc (Košice);
- ŽSR - Zásobovací závod železníc (Trnava);
- ŽSR - Závod služieb železníc (Bratislava);
- ŽSR - Zbor požiarnej ochrany železníc (Bratislava);
- ŽSR - Železničné telekomunikácie (Bratislava);
- ŽSR - Železničné zdravotníctvo (Bratislava).

V neposlednom rade je však potrebné uviesť, že v rámci systému verejnej správy plnia úlohy aj subjekty, ktoré inak stoja mimo tohto systému. Zo všetkých možno spomenúť najmä **Slovenský Červený kríž**, ktorého postavenie v SR upra-

vuje *zákon o Slovenskom Červenom kríži*[217]. Tento ho definuje ako jedinú vládou SR uznanú národnú spoločnosť Červeného kríža pôsobiacu na území SR podľa Ženevských dohovorov a iných dodatkových protokolov. Pokiaľ ide o jeho charakter, je to neštátna právnická osoba so sídlom v Bratislave, ktorej vláda SR v súlade s uvedenými dohovormi každoročne poskytuje príspevok na prevádzku. Orgány štátnej správy a územnej samosprávy sú povinné pomáhať SČK pri plnení jeho úloh. Jeho výnimočnosť potvrdzuje aj fakt, že je pri plnení svojich úloh oslobodený od daní, cla, súdnych poplatkov a správnych poplatkov (dokonca i jeho korešpondencia je oslobodená od poštových poplatkov). Podobne mimo systému verejnej správy však stojí napríklad aj **Slovenská legálna metrológia**, ktorá má štatút neziskovej organizácie, a ktorá je poverená na základe *zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby*[218], aby plnila úlohy v oblasti metrologickej kontroly meradiel. V oblasti regionálneho rozvoja existuje od roku 2000 dokonca celá sieť neziskových organizácií – takzvaných **regionálnych rozvojových agentúr**, ktoré majú charakter združení právnických osôb[219] (tieto agentúry sú na základe zmluvy s Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR združené do **Integrovanej siete regionálnych rozvojových agentúr**). Sú poverené k tomu, aby aktivizovali hospodársky a sociálny rozvoj regiónu a to predovšetkým prostredníctvom nástrojov, ktoré vedú k inštitucionálnemu prepájaniu verejného, súkromného ziskového i tretieho sektora. Spomínané ministerstvo podporuje ich aktivity poskytovaním dotácií na financovanie ich činnosti. V súčasnosti pôsobí v tejto sieti 46 subjektov, ktoré sú situované v nasledujúcich mestách: Banská Bystrica, Bardejov, Brezno, Čadca, Dolný Kubín, Dunajská Streda, Galanta, Hlohovec, Hnúšťa, Humenné, Kežmarok, Komárno, Kráľovský Chlmec, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Malacky, Martin, Michalovce, Moldava nad Bodvou, Nitra, Prešov, Prievidza, Púchov, Rimavská Sobota, Rožňava, Ružomberok, Senec, Senica, Skalica, Snina, Sobrance, Spišská Nová Ves, Starý Smokovec, Stropkov, Svidník, Šahy, Šaľa, Štúrovo, Topoľčany, Trebišov, Trenčín, Trnava, Veľký Krtíš, Vranov nad Topľou, Zlaté Moravce a Žilina.

Na záver tejto časti je nutné ešte raz zdôrazniť, že je na čitateľoch, aby si prezentované údaje aktualizovali. Mnoho reformných procesov, ktoré sa na Slovensku odštartovali na prelome rokov 1989 a 1990[220], totiž ešte stále nemožno označiť za ukončené, reformu verejnej správy nevynímajúc (Klimovský, D., 2008, 5). I preto je ich priebežná aktualizácia, a to predovšetkým u študentov, nevyhnutná.

---

[217] Zákon č. 84/1994 Z. z. o Slovenskom Červenom kríži a o ochrane znaku a názvu Červeného kríža v znení neskorších právnych predpisov.

[218] Zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich verejnoprospešné služby v znení neskorších právnych predpisov.

[219] Tieto sa riadia príslušnými ustanoveniami zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov.

[220] K tejto problematike je vhodné siahnuť napríklad po týchto autoroch: P. Berčík a P. Kukliš (1997); J. Čavojec a D. Sloboda (2005); M. Galanda, T. Luščoň, V. Nižňanský a J. Pilát (2002); D. Klimovský (2006a, 2006b, 2008); J. Kling a J. Pilát (2003); J. Kling a V. Nižňanský (2002); V. Nižňanský (2002, 2003, 2004, 2005, 2006); V. Nižňanský a J. Pilát (2007, 2008); J. Pilát (2003); J. Pilát a M. Valentovič (2004, 2006) či M. Šebová a E. Žárska (2005).

Použitá literatúra

BERČÍK, P. – BÚŠIK, J. – PAVELKOVÁ, G. (2007): *Organizácia a výkon štátnej správy v Slovenskej republike.* Bratislava: Ministerstvo vnútra SR.

BERČÍK, P. – KUKLIŠ, P. (1997): *Reforma verejnej správy na Slovensku.* In: Coombes, D. – Verheijen, T. (eds.): Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava: NISPAcee, s. 151 – 168.

ČAVOJEC, J. – SLOBODA, D. (2005): *Fiškálna decentralizácia a obce.* Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.

GALANDA, M. – LUŠČOŇ, T. – NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. (2002): *Samospráva vyššieho územného celku. Príručka pre volených predstaviteľov a pracovníkov v samospráve.* Bratislava: Združenie na podporu lokálnej demokracie.

GAŠPAR, M. (1998): *Správne právo: teória a prax.* Pezinok: Vydavateľstvo FORMÁT.

HENDRYCH, D. (2003): *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI Publishing.

KLIMOVSKÝ, D. (2006a): *Regionálna samospráva v rokoch 2002 – 2005: skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii.* In: Mesežnikov, G. (ed.): Regionálne voľby 2005: súvislosti a výsledky. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 29 – 56.

KLIMOVSKÝ, D. (2006b): *Dopady decentralizačnej politiky na Slovensku na pozíciu územnej samosprávy.* In: Malíková, Ľ. – Sičáková-Beblavá, E. – Staroňová, K. (eds.): Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore. Bratislava: Ústav verejnej politiky Univerzity Komenského & Transparency International Slovensko, s. 184 – 196.

KLIMOVSKÝ, D. (2008): *Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic.* In: Working Papers of the Centre for Small State Studies, No. 1.

KLING, J. – NIŽŇANSKÝ, V. (2002): *Verejná správa.* In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti I. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 249 - 269.

KLING, J. – PILÁT, J. (2003): *Verejná správa.* In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2003: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 193 – 209.

KOSORÍN, F. (1999): *Teória a prax verejnej správy.* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

KOSORÍN, F. (2003): *Verejná správa (koncepcia, reformy, organizácia).* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

KUPKOVIČ, M. A KOLEKTÍV (1999): *Podnikové hospodárstvo.* Bratislava: Sprint.

NIŽŇANSKÝ, V. (2002): *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku.* In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V. (eds.): Reforma verejnej správy na Slovensku (1998 – 2002): súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 9 – 28.

NIŽŇANSKÝ, V. (2003): *Charakter štátu, verejná správa a decentralizácia.* In: Gál, F. – Gonda, P. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Timorický, M. – Zajac, P. (eds.): Slovensko na ceste do neznáma. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 45 – 54.

NIŽŇANSKÝ, V. (2004): *Reformy – pohľad reformátora.* In: Gyarfášová, O. - Mesežnikov, G. (eds.): Reformy a zodpovednosť: aktéri, dopady, komunikácia. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 9 – 18.

NIŽŇANSKÝ, V. (ed.) (2005): *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995 – 2005).* Bratislava: Úrad vlády SR.

NIŽŇANSKÝ, V. (2006): *Regionálny aspekt reformy verejnej správy.* In: Mesežnikov, G. (ed.): Regionálne voľby 2005: súvislosti a výsledky. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 9 – 28.

NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. (2007): *Verejná správa.* In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2006: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. (2008): *Verejná správa.* In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 213 – 232.

PEKOVÁ, J. (2004): *Hospodaření a finance územní samosprávy.* Praha: Management Press.
PILÁT, J. (2003): *Samospráva na Slovensku: trendy a problémy.* In Mesežnikov, G. (ed.): Komunálne voľby 2002. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 9 – 19.
PILÁT, J. - VALENTOVIČ, M. (2006): *Verejná správa.* In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2005: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 189 – 208.
PILÁT, J. – VALENTOVIČ, M. (2004): *Verejná správa.* In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 257 – 282.
PRŮCHA, P. (1998): *Základní pojmy a instituty správního práva.* Brno: Masarykova univerzita.
SLÁDEČEK, V. (2005): *Obecné správní právo.* Praha: Nakladatelství ASPI.
SURMÁNEK, Š. (2002): *Redukcia kompetencií a funkcií štátnej správy ako nevyhnutný predpoklad modernizácie verejnej správy.* In: Lovaš, L. – Fillová, D. (eds.): Modernizácia verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 94 – 98.
ŠEBOVÁ, M. – ŽÁRSKA, E. (2005): *Decentralizácia verejnej správy v zrkadle samosprávy, štátnej správy a občanov.* In: Decentralizácia verejnej správy – otvorené otázky. Zborník z konferencie. Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 58 – 79.
ŠKULTÉTY, P. (1995): *Verejná správa a správne právo.* Bratislava: Univerzita Komenského.
ŠKULTÉTY, P. (1999): *Základy miestnej správy.* Bratislava: Univerzita Komenského.
ŠKULTÉTY, P. A KOLEKTÍV (2002): *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.
TEJ, J. (2000): *Ekonomika a manažment verejnej správy.* Prešov: Prešovská univerzita.
TEJ, J. (2002): *Región a správa.* Prešov: Prešovská univerzita.
VERNARSKÝ, M. (2004): *Daňová správa a správa daní u nás: Aktuálne otázky organizačno-právnej základne správy daní na Slovensku.* In: Verejná správa, roč. 59, č. 19, s. 14 – 15.

Zoznam obrázkov a tabuliek:

Obrázok č. 1: Významové dimenzie pojmu verejná správa (9)
Obrázok č. 2: Sústava vedeckých disciplín a pozícia verejnej správy (21)
Obrázok č. 3: Trochimove „presýpacie hodiny“ (25)
Obrázok č. 4: Etapy výskumu v sociálnych vedeckých disciplínach (25)
Obrázok č. 5: Pozícia správnej vedy (náuky) podľa Lorenza von Steina (46)
Obrázok č. 6: Hierarchická organizačná štruktúra (50)
Obrázok č. 7: Hierarchia ľudských potrieb podľa Abrahama Maslowa (53)
Obrázok č. 8: Prelínanie cieľov organizácie a cieľov jej členov (jednotlivcov) (55)
Obrázok č. 9: Flexibilita hranice medzi súkromným a verejným (77)
Obrázok č. 10: Vzťahy publicity a sociálnej kontroly (78)
Obrázok č. 11: Trojuholníkový model národného hospodárstva (85)
Obrázok č. 12: Náčrt koncepcie železného trianglu (127)
Obrázok č. 13: Manažérske atribúty (169)
Obrázok č. 14: Základné atribúty Teórie Z (173)
Obrázok č. 15: Meranie výkonov v systéme verejnej správy (177)
Obrázok č. 16: Efektívnosť a účinnosť v rámci modelu poskytovania verejných služieb (179)
Obrázok č. 17: Inkrementálne rozpočtovanie (182)
Obrázok č. 18: Model organizačného rastu (189)
Obrázok č. 19: Dva základné typy organizačných zmien (190)
Obrázok č. 20: Príklad na neformálne skupiny v rámci formálne určenej organizačnej štruktúry (193)
Obrázok č. 21: Model kolesovej (hviezdicovej) komunikačnej siete (194)
Obrázok č. 22: Model kruhovej komunikačnej siete (194)
Obrázok č. 23: Model reťazovej komunikačnej siete (195)
Obrázok č. 24: Model rozvetvenej („ypsilonovej“) komunikačnej siete (195)
Obrázok č. 25: Model úplne prepojenej („celokanálovej“) komunikačnej siete (195)
Obrázok č. 26: Dva základné modely riešenia organizačných konfliktov (196)
Obrázok č. 27: Vysoká a plochá hierarchická štruktúra (198)
Obrázok č. 28: Príklad plochej hierarchickej štruktúry (rozpätie: 5, úrovne: 3, celkový počet zamestnancov: 20) (199)
Obrázok č. 29: Príklad vysokej hierarchickej štruktúry (rozpätie: 3, úrovne: 5, celkový počet zamestnancov: 20) (199)
Obrázok č. 30: Štyri základné modely vzťahov centralizácie a decentralizácie (202)
Obrázok č. 31: Vzťah medzi základnými hodnotami, princípmi a štandardmi (209)
Obrázok č. 32: Index vnímania korupcie pre SR (1998 – 2007) (219)
Obrázok č. 33: Systém verejnej správy a jeho tri základné subsystémy (227)

Tabuľka č. 1: Základné rozdiely medzi odvetviami súkromného a verejného práva (82)
Tabuľka č. 2: Rozdiely medzi správou súkromného a verejného charakteru (83)
Tabuľka č. 3: Vzájomné prepojenie verejného, súkromného a tretieho sektora z hľadiska miesta produkcie a jej úhrady (84)
Tabuľka č. 4: Členenie ekonomických statkov (86)
Tabuľka č. 5: Inštitucionálne kritériá a typy statkov (87)
Tabuľka č. 6: Dichotomický vzťah politiky a administratívy (122)
Tabuľka č. 7: Možnosti konania jednotlivcov pri korupčných transakciách (216)
Tabuľka č. 8: Vzťah rôznych druhov platieb z hľadiska ich príjemcu a očakávania protihodnoty (217)
Tabuľka č. 9: Zoznam krajov a okresov v SR (229)
Tabuľka č. 10: Zoznam obvodných úradov a ich stálych pracovísk v SR (235)