

O podobách verejnej správy

Kukliš, P.*

KUKLIŠ, P.: O podobách verejnej správy.** Právny obzor, 106, 2023, č. 6, s. 521 – 542.
<https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2023.6.03>

On shapes of public administration. „Public administration“ is a typical polysemic term. This is the reason why it is very difficult to define public administration. The author agrees with the opinions according to which it is more accurate to describe public administration than to define it. Public administration and public power are correlates, their existence is mutually dependent. Public power is the basis of public administration, and public administration is one of the forms (ways) by which public power is exercised. At the same time, with its organizational and technical activities, it partly participates in the creation of public power (e.g. in the case of parliamentary, presidential, regional and local elections). Attention is paid to the material and formal understanding of public administration, bearers and executors of public administration, superior (intervening) and non-superior (caring) public administration. The shape of public administrations in individual countries is influenced by significant efforts to improve the quality of public administrations (usually reforms). The most influential reform concepts in recent times are probably New Public Management, Neo-Weberian State, New Governance and Hybrid Governance. Despite the various shapes of public administration, the Principles of Good Public Administration, the European Principles of Public Administration, the European Code of Good Administrative Practice can be considered – in our geopolitical space – as a basic element of public administration. Public administration has a significantly high number of forms, which will change depending on objective and subjective conditions. The common denominator of current and future public administrations is (or should be) „a matter of course“ that „public administration is a service to the public“ [Art. 4 (1) of the Czech Administrative Proceedings]. The content of the article is somewhat heterogeneous. (Public administration is also slightly heterogeneous.)

Key words: public power, public administration, reforms of public administration

Úvod

„Verejná správa“ je typický polysémický pojem. Hoci verejná správa je jednou zo základných súčastí verejnej moci i ústredným pojmom správneho (administratívneho) práva – vzhľadom na charakter tohto fenoménu – je definične právne (a nielen právne) „neuchopiteľný“.

1. Verejná moc a verejná správa

František Weyr uvádza, že „*»Veřejnou« správou, na rozdíl od soukromé, je správa veřejných záležitostí. Tuto správu vykonává podle předpisů právního řádu především stát jakožto právní osobnost, pak jiné svazky (korporace), místní nebo zájmové, jako země, obce, komory, rady atd. Tyto svazky jsou »veřejnými« proto, že obstarávají v e ř e j - n o u správu, kdežto o soukromou správu (rozuměj: svých vlastních záležitostí) starají se soukromí jednotlivci a t. zv. soukromé korporace (spolky).*“¹

* JUDr. Peter Kukliš, CSc., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

** Tento príspevok vznikol v rámci projektu APVV-19-0090 Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.

Podľa F. Fleinera „*Vše, co obstaráva stát, vyjma zákonodarství a justice jest ... správou v užším zmyslu, či proste správou – souhrn úkonů povahy technické, duchovné, právní, z níž každý dosahuje výsledku, obecnému blahu užitečného.*“² Otto Mayer definuje pojem správy takto: „*Správa jest právnímu řadu podřazená činnost státní, jež má usku-tečňovati účely státu, vyjma justice.*“³

Anton Merkl na základe analýzy názorov viacerých teoretikov z oblasti správneho práva i náuky o správe dochádza predbežne k záveru, že sa „*správou rozumí – nej je d-nodušejí řečeno – státní činnost vyjma zákonodarství a soud-nictví*“.⁴ Z tejto definície „*se podává, že pojem správy jest podmíněn pojmy z á k o-nodarství a soudnictví*“.⁵

Samotné negatívne vymedzenie verejnej správy – ako organickej súčasti výkonnej moci – ako „zvyšku“ zákonodarstva a súdnictva, nepostačuje. Pri takomto prístupe zostávajú „nepokryté“ podstatné segmenty verejnej správy: subjekty územnej samosprávy (najmä ich originálna pôsobnosť) a subjekty záujmovej samosprávy.⁶

V tejto súvislosti (aj) sa výrazne tlačí do popredia súvzťažnosť fenoménov „verejná moc“ a „verejná správa“. „*Chci-li dojíti k pojmu správy, musím začíti základní thesí, že lid je jediným zdrojem veškeré státní moci, jak je uvedeno v naší ústavní listině z 29. února 1920 v § 1, odst. 1.*“⁷

Jednoznačná súvzťažnosť verejnej správy a verejnej moci je základnou teorémou i v súčasnosti. Moc je nevyhnutnou podmienkou organizovania, spravovania, riadenia, teda akejkolvek kombinovanej činnosti. Sú to koreláty, ich existencia je vzájomne podmienená; verejná moc je základom verejnej správy a verejná správa je jednou z foriem (spôsobom), ktorou sa verejná moc uplatňuje a zároveň sa čiastočne, svojimi organizačno-technickými aktivitami, podieľa na jej tvorbe (napr. v prípade parlamentných, prezidentských, regionálnych i miestnych/mestských volieb).

Rovnaká situácia ako v prípade vymedzenia verejnej správy je i v definícii verejnej moci. V ostatnom čase sa v našich podmienkach rešpektuje judikát, podľa ktorého „*ve-rejnou mocou je taká moc, která autoritativne rozhoduje o práвах a povinnostiach sub-jektov, či už přímo alebo sprostředkovane. Subjekt, o kterého práвах alebo povinnos-tiach rozhoduje orgán veřejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s tímto orgánom a obsah rozhodnutí tohto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“⁸

„*Verejnú moc vykonáva stát predovšetkým prostředníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môžu vykonávať aj prostředníctvom ďalších subjektov. Kritériom pre určenie či iný subjekt koná ako orgán veřejnej moci je skutečnost,*

¹ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná.* Nákladem Čes. akadem. Spolku „Právnik“ v Brně, 1922, s. 7.

² Cit. podľa MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.* Praha – Brno : Nakladatelství Orbis, akciová spoločnosť, 1931, s. 3.

³ Cit. podľa WEYR, F., dielo v pozn. 1, s. 3.

⁴ MERKL, A., dielo cit. v pozn. 2, s. 6.

⁵ Tamže, s. XI, 6 – 46.

⁶ V minulosti, v inej súvislosti, existovala popri téze: „*Správa je státní činností, která není ani zákonodarstvím, ani soudnictvím*“ antitéza: „*Ne to vše jest správou, co není ani zákonodarstvím, ani soudnictvím (Otto Mayer).*“ Bližšie MERKL, A., dielo cit. v pozn. 2, s. 48 a naśl.

⁷ POŠVÁŘ, J. Ústavní funkce správy. *Vedecká ročenka.* 1947, č. 15, s. 135.

⁸ Uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992.

či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynúiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať.“⁹

Je vhodné podotknúť, že diapazón foriem verejnosprávnej činnosti je široký a pri uplatnení foriem horizontálneho charakteru, napr. pri uzavieraní administratívno-právnych dohôd, osoba (fyzická, resp. právnická) nie je v „submisívnom“ postavení vo vzťahu k subjektu verejnej správy. Obdobná situácia je i pri vykonávaní spoločensko-organizátorských úkonov, kde ingerencia subjektov verejnej správy do právnej situácie fyzických osôb i právnických osôb je minimálna až nulová.

Z hľadiska traktovanej problematiky je významný vzťah verejnej moci a štátnej moci. V tejto korelácii sa štátna moc (štát) považuje za podmnožinu verejnej moci. Napriek tomu suverénom v tomto vzťahu je jednoznačne štát, ktorý určuje právny status štátnych i neštátnych subjektov verejnej moci. Bolo uvedené, že štátna moc sa delí na zákonodarnú, výkonnú a súdnu a že verejná správa je súčasťou moci výkonnej.

Špecifikom je, že verejnú správu sčasti vykonávajú i neštátne subjekty (územná samospráva, záujmová samospráva a osoby splnomocnené výkonom štátnej správy), čo v prípade zákonodarnej moci a súdnej moci nie je možné.

2. Materiálne a formálne poňatie verejnej správy

Vo všeobecnosti sa verejná správa poníma v dvoch základných významoch: v *materiálnom*, charakterizovanom druhom administratívnej (správnej) činnosti, a vo *formálnom*, charakterizovanom inštitúciami vykonávajúcimi verejnú správu.

Pod verejnú správu – v *materiálnom poňatí* – možno subsumovať veľké množstvo aktivít, ktoré sú výrazne diferencované.¹⁰ Obdobná situácia je i v prípade *formálneho poňatia* verejnej správy: verejnú správu vykonávajú najmä orgány štátnej správy, subjekty územnej samosprávy,¹¹ subjekty záujmovej samosprávy,¹² právnické osoby a fyzické osoby na základe zákonného zmocnenia.

⁹ Tamže; pozri napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 137/2016-10; uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2SŽi/20/2013.

¹⁰ „Verejná správa sa dá prirovnať veľtoku rozvetveného o prítoky, potoky a pramene. Je to užitočný veľtok, ktorý prináša ovocie. Je to veľtok napojený na európsky veľtok...“ GAŠPAR, M. *Súčasná verejná správa* (prednáška). Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, Košice, 9. októbra 1997, s. 1.

¹¹ Bližšie napr. PALÚŠ, I. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). ŽOFČINOVÁ, V. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy – recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 14 – 27; PALÚŠ, I. Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci. In PALÚŠ, I., VÝROSTKO, M. (eds.) *Územní samospráva jako forma veřejné moci. Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference*. Opava : Slezská univerzita v Opavě, 2021, s. 3 – 14; PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018; TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018; TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022; MESEŽNIKOV, G. – MAROŠI, V. (eds.) *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2022; KLIMOVSÝ, D. Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v občianskej reflexii. In *Slovenská politologická revue*. 2007, č. 1/2, s. 58 – 70; ŠVIKRUHA, M. *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: využitá príležitosť?* Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021.

¹² Bližšie napr. GAJDOŠOVÁ, M., KOŠČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023.

V tejto súvislosti Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku Sb. NSS č. 1382/2007 konštatuje, že „... pojmu veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (reprezentované např. rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35) či z rozhodování Ústavního soudu (např. náleží ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/2006), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem.“

Je prirodzené, že materiálne a formálne vymedzenie verejnej správy sa úplne nekryje (túto súvzťažnosť možno chápať ako prienik množín). V prvom prípade je rozhodujúcim kritériom druh činnosti (t. j. spravovania), a nie charakter inštitúcie, ktorá ju vykonáva; v druhom prípade rozhodujúcim kritériom je povaha inštitúcie a verejné úlohy, ktoré je povinná v rámci inštitucionalizovanej del'by moci plniť.¹³

Príspevok Towards A Theoretical Definition of Public Administration je tiež súčasťou kánonu, podľa ktorého neexistuje univerzálne prijateľná definícia verejnej správy. Autori definícií, ktoré boli predmetom analýzy, zastávajú názor, že verejná správa má do činenia s riadením alebo správou ľudí v konkrétnej enkláve smerom k poskytovaniu služieb, ktoré zlepšia kvalitu života ľudí. Vláda prostredníctvom nástroja verejnej služby využíva dostupné zdroje ľudí na zabezpečenie ich základných potrieb vrátane bezpečnosti.¹⁴

Doterajšie poznatky preukazujú, že verejná správa sa, ako už bolo naznačené, „vzpie- ra“ jednoznačnej definícii. Definovanie fenoménu verejná správa, rovnako ako iné spoločenské fenomény, má podmienenú platnosť a má, dobrom zmysle slova, obmedzenú hodnotu.¹⁵ Situáciu komplikujú nárast a výrazná modifikácia verejno-správnych úloh, súvisiacich s vývojom spoločností, ako aj úroveň poznania v tejto oblasti. Definícia vyjadruje (resp. by mala vyjadrovať) súhrn dosiahnutého stavu poznania a je prirodzené, že podlieha zmene.

Často sa verejná správa – ako kvázi *ultima ratio* – vymedzuje ako súhrn činností, ktoré nie je možné definovať ako zákonodarstvo alebo súdnictvo; resp. že je vhodnejšie verejnú správu popísať, než ju definovať.¹⁶ Napriek tomu existuje, z rôznych dôvodov (napr. pedagogických), množstvo definícií.

¹³ HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecní část*. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 3.

¹⁴ ADERIBIGBE, A., M., OLLA, J., O. Towards A Theoretical Definition of Public Administration. In *IOSR Journal of Business and Management*. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), p. 69.

¹⁵ „... jeden filozof s vášnivým úsilím káčí, co druhý po celý život budoval, a pak bořitel sám zase budoje, aby dal pokračovatelům látku k tvůrčímu kácení“. SVOBODA, E. *Výbrané spisy*, Praha 1939 (cit. podľa KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck 1995, s. 41).

¹⁶ Napr. HENDRYCH D. a kol., dielo cit. v pozn. 13, s. 3.

Verejná správa sa zrejme najčastejšie charakterizuje ako činnosť vykonávaná vo verejnom záujme, pri riadení verejných záležitostí, ako zámerná činnosť sledujúca dosiahnutie určitého cieľa (účelu), zásadne zameraná do budúcnosti.¹⁷

Netradičný prístup k ponímaniu verejnej správy zvolili autori publikácie *Introducing Public Administration*.¹⁸ Uvádzajú vymedzenia (*definitions*) verejnej správy z viacerých aspektov:

- politické definície verejnej správy,
- právne definície verejnej správy,
- manažérske definície verejnej správy,
- profesijné definície verejnej správy.

Autori konštatujú, že verejná správa nemôže existovať mimo svojho politického kontextu. Vďaka tomuto kontextu sa stáva verejnou, čím sa líši od súkromnej alebo podnikateľskej správy. Z tohto dôvodu sa definíciám verejnej správy zameraným na jej politickú povahu venujú na prvom mieste. V tejto súvislosti sub-definujú tieto tézy: (i) verejná správa je to, čo robí vláda, (ii) verejná správa je priama aj nepriama, (iii) verejná správa je fázou cyklu tvorby verejnej politiky, (iv) verejná správa realizuje verejný záujem, (v) verejná správa robí kolektívne to, čo sa nedá tak dobre urobiť individuálne.¹⁹

Keďže verejná správa je to, čo robí štát, je súčasne vytvorená a viazaná zákonom. V mnohých komunitách, napríklad v kontinentálnej Európe, ide skutočne o akademický predmet, ktorý nikdy nezmizol z právnických fakúlt. Hoci verejná správa v Spojených štátoch nie je „právnym“ subjektom, jej základy sú vždy legálne. V kontexte právnych definícií verejnej správy autori analyzujú tieto tézy: (i) verejná správa je zákon v praxi, (ii) verejná správa je regulácia (ktorú považujú za jednu z najstarších funkcií vlády), (iii) verejná správa je „kráľova štedrosť“ (*the king's largesse*),²⁰ (iv) verejná správa je krádež (*theft*).²¹

¹⁷ KOPECKÝ, M. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 6; pozri napr. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 4; KLIMOVSÝ, D. *Základy verejnej správy*. Wolters Kluwer, 2014, s. 11 a nasl.; Public administration. SHAFRITZ, Jay M. (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Volume 3, L – Q. Boulder : Westview Press, 1998; Public Administration as Management; Public Administration, A Twenty-first Century Lens of Understanding. RABIN, J. (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Volume 2, K – Z. New York ; Basel : Marcel Dekker, Inc., 2003; Public Administration. BEVIR, M. (ed.). *Encyclopedia of Governance*. : Volume II, K – Z. Thousand Oaks : SAGE Publications Ltd., 2007. Public administration. *Britannica*. Dostupné na: <https://www.britannica.com/topic/public-administration> (12. august 2023); Public administration. *Wikipedia*. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration (12. august 2023).

¹⁸ SHAFRITZ, Jay M., RUSSELL, E. W., BORICK, Christopher P., HYDE, Albert C. *Introducing Public Administration*. New York : Taylor & Francis, 2017.

¹⁹ Tamže, s. 7 – 12.

²⁰ „*Kráľova štedrosť*“ je akýkoľvek tovar, služby alebo vyznamenania, ktoré sa vládnuca autorita rozhodne udeliť. To bol najranejší význam verejnej správy. Keďže všetko patrilo korune, čokoľvek bolo udelené šľachticom a roľníkom, bolo darom. V modernom svete možno túto verziu verejnej správy vidieť v tradičných monarchiách a diktatúrach, kde sa nemocnice, školy, parky a pod. propagujú ako niečo, čo autokrat dáva vďaka ľudu. “ Tamže, s. 14.

²¹ „[m/nohé] vládne činnosti by mohli byť časťami obyvateľstva chápané ako krádež, existuje línia oddeľujúca metaforickú a skutočnú krádež. vládni zamestnanci v niektorých krajinách považujú svoju prácu

Verejná správa je odvetvím manažmentu. Jej právny základ umožňuje existenciu verejnej správy, ale bez jej riadiaceho aspektu by sa veľa z verejných záležitostí neuskutočnilo. V tomto kontexte sú podrobne analyzované tézy: (i) verejná správa je výkonná funkcia vo vláde, (ii) verejná správa je špecialita manažmentu (*management specialty*), (iii) verejná správa je Mickey Mouse,²² (iv) verejná správa je umenie, nie veda – alebo naopak.

Profesijné chápanie verejnej správy zahŕňa tieto tézy: (i) verejná správa je profesijná kategória, (ii) verejná správa je esejistická súťaž,²³ (iii) verejná správa je idealizmus v praxi,²⁴ (iv) verejná správa je akademický odbor, (v) verejná správa je povolanie.

3. Tekutá modernita

V súčasnom období situáciu verejnej správy „komplikuje“, okrem iného, „tekutá modernita“. Zygmunt Bauman uvádza, že v poslednom čase došlo alebo práve dochádza k niektorým zásadným, vzájomne previazaným javom, ktoré vytvárajú novú, úplne bezprecedentnú situáciu, pokiaľ ide o cieľ a zmysel individuálneho ľudského života – a tomu stavajú do cesty doteraz nepoznané výzvy.

Na prvom mieste konštatuje, že „pevná“ fáza modernity prešla ve fázi „tekutou“, nastal tedy stav, kdy sociální formy (vzorce přijatelného chování, struktury omezující individuální volbu, instituce dohlížející na prohlubování rutiny) nadále nemohou (ani se to od nich neočekává) udržet stejný tvar po delší časové období, protože se rozpadají a rozpouštějí rychleji, než stačí být ustaveny, natož aby se stihli ustálit. Formám, ať těm, které existují, či těm teprve nestíněným, obvykle není dostatek času ke zpevnění a pro tuto svou krátkou životnost nemohou sloužit jako referenční rámce lidského jednání ani dlouhodobějších životních plánů: jejich trvání je totiž kratší než nutný čas k vytvoření a rozvíjení kohézní a konzistentní strategie, a tím spíš nepostačuje k naplnění individuálních „životních projektů“²⁵.

za licenci na krádež – zvyčajne tak, že si ju vyžadujú úplatky. To je mimoriadne bežné v rozvojových krajinách, kde byrokrati nedostávajú primerané mzdy a nemajú takmer inú možnosť, než sa zapojiť do drobnej korupcie.“ Tamže, s. 15.

²² „Mickey Mouse sa často používa na označenie byrokracie, symbol prehnanej formálnosti a pozornosti voči rutine. Tó má svoj pôvod v červenej stuhe (red tape), ktorou úradníci v devätnástom storočí viazali úradné dokumenty. Stuha zmizla, no praktiky, ktoré predstavuje, pretrvávajú.“ Bližšie tamže, s. 17.

²³ „Všetky organizácie pripisujú veľkú hodnotu osobe, ktorá dokáže písať stručne v okamihoch stresu. To je osoba, na ktorú sa obrátíme, keď sa vyskytne dôležitá príležitosť. To je dôvod, prečo je verejná správa súťažou v eseji: pretože vaša spisovateľská povest' vytvára vašu administratívnu osobnosť víťaza alebo porazeného.“ Bližšie tamže, s. 19.

²⁴ „Mnoho ľudí vstupuje do verejnej služby, pretože sú idealisti; veria v ušľachtilé princípy a snažia sa ich presadzovať. Kľúčovým slovom je tu „ušľachtilý“, pretože šľachta mala tradične povinnosť verejnej služby. Boli to bojovníci, takže ich povinnosťou bolo hrdinsky ochraňovať slabých a menej šťastných, akceptovať pojem „noblesse oblige“ (postavenie šľachty zaväzuje). Postupne sa ich povinnosti rozšírili z vojenských záležitostí na celú oblasť vecí verejných. Štátna služba na vysokej úrovni, ktorá bola kedysi výsadou dobre narodených, finančne dobre situovaných a dobre prepojených je teraz otvorená aj pre tých, ktorí sa narodili s talentom, ale bez peňazí a kontaktov.“ Bližšie tamže, s. 20 – 21.

²⁵ BAUMAN, Z. *Tekuté časy: život ve věku nejistoty*. Praha : Academia, 2017, s. 9; ďalej napr. BAUMAN, Z. *Tekutá modernost*. Praha : Mladá fronta, 2002; BAUMAN, Z., DONSKIS, L. *Tekuté zlo: život bez alternativ*.

Existuje názor, že výnimočný stav, ktorý sme nedávno zažili, sa stal základnou formou „moderného vládnutia“.²⁶

4. Lingvistické otázky

V našich podmienkach, až na niektoré výnimky, nie je disproporcja medzi termínom a pojmom „verejná správa“. Voľné narábanie s termínmi niekedy vedie k miernym bizarnostiam. Vo všeobecnosti sa uznáva, že systém územnej samosprávy je subsystémom verejnej správy.

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy však rozpočtovú problematiku sústavy územnej samosprávy neupravuje, ale upravuje materiu kapitol viacerých štátnych orgánov, resp. ich kancelárií, ktoré nemožno zaradiť do systému verejnej správy, a to Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky, Kancelárie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, Kancelárie Súdnej rady Slovenskej republiky (§ 9 ods. 1). Takto ponímaný pojem verejnej správy sa výraznejšie významovo posúva k pojmu „verejný sektor“ a v istom zmysle je jeho „podmnožinou“. V tomto prípade sa zákonodarca nielenže spreneveril vlastným požiadavkám kladeným na zákon, ale prispel i k nejednotnému chápaniu elementárnych pojmov. Pre úplnosť treba uviesť, že rozpočtovú problematiku sústavy územnej samosprávy upravuje samostatný právny predpis – zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V tomto smere má Česká republika presnejšie pomenovanú právnu úpravu: *zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)* a *zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*.

Prekladanie termínu *public administration* nespôsobuje zásadnejšie problémy. Anglicky písaná odborná literatúra pracuje s týmto termínom väčšinou pomerne konzekventne (verejná správa = štátna správa a samospráva, resp. ich funkcie).²⁷ V iných druhoch materiálov sa však už nejednoznačnosť môže vyskytnúť a pri ich prekladoch je ne-

Praha : Pulchra, 2018; BAUMAN, Z. *Retrópia*. Bratislava : Artforum, 2017; BECK, U. *Riziková spoločnosť. Na cestě k jiné moderně*. Praha : Sociologické vydavatelství, 2011; konkrétnejšie k vládnutiu/spravovaniu napr. DROR, Y. *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. Frank Cass, London – Portland, Or, 2002; POTŮČEK, M. (ed.) *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. High Level Meeting*. Bratislava : NISPAcee, 2004; BRYANE, M., RAINER, K., DRECHSLER, W. (eds.) *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*. Bratislava : NISPEcee 2004.

²⁶ AGAMBEN, G. *State of Exception (Stato di eccezione)*. Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005 (cit. podľa TRELLOVÁ, L. Slovenský ústavný systém pod tlakom korony. In *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 98; pozri napr. DIENSTBIER, J. K otázke mimoprávnosti mimořádného vládnutí. In *Právník*. 2022, č. 6, s. 497 – 596.

²⁷ Niektoré slovníky uvádzajú aj termín „vláda (US)“. Dostupné na: <https://slovník.aktuality.sk/preklad/anglicko-slovensky/?q=public+administration>. (13. august 2023).

vyhnutné sledovať aj obsah textu (verejná správa alebo len štátna správa?). Termín *government* sa vo väčšine prípadov prekladá ako „vláda“, ale aj ako „vedenie“, „riadenie“, „ovládanie“, „nariadenie“.²⁸ Okrem toho sa ním rozumie aj „politický systém, ktorým je krajina alebo komunita spravovaná a regulovaná“.²⁹

Komplikovanejšia situácia nastáva v preklade novších termínov súvisiacich s verejnou správou. Verejnú správu považuje časť administratívov za staromódny spôsob správy vecí verejných, kým *public management*, *new public management*, *governance*, *new governance*, *new public governance* a pod. považujú za modernejšie koncepty verejnej správy.

Kľúčovým problémom slovenskej odbornej literatúry v oblasti verejnej správy je otázka, ako správne preložiť čoraz častejšie frekventovaný termín *governance*. Pomerne často sa stretávame s prekladom „vládnutie“, niekedy aj „spravovanie“. Keďže jednotnosť prekladania *governance* asi nebude možné dosiahnuť (mnoho autorov nepovažuje termíny „vládnutie“ a „spravovanie“ za náležité), bolo by vhodné, aby sa aj pojmy/termíny „moderná verejná správa“, „dobrá verejná správa“ viazali na preklad termínu *governance* a nie na preklad termínov s užším obsahom. Podobná situácia je aj s termínmi *smart administration*, *smart governments*.

Aby sa predišlo naznačeným problémom, je vhodné použiť kontextuálny prístup: autori prekladov by sa najskôr mali dôkladne zoznámiť s obsahom textu a až potom sa rozhodnúť, ako preložiť jeho základné pojmy.³⁰

5. Členenie verejnej správy

Verejnú správu možno členiť podľa viacerých kritérií.

Podľa nositeľov, ktorým je činnosť verejnej správy prisudzovaná, sa rozlišuje:

- štátna správa, ktorá je vykonávaná buď priamo (vykonávateľmi sú orgány štátu), alebo nepriamo (vykonávateľmi sú v rámci prenesenej pôsobnosti orgány iných nositeľov verejnej správy, predovšetkým orgány územných samosprávnych korporácií);
- samospráva (územná a záujmová);
- ostatná verejná správa (napr. službu verejnosti v oblasti vysielania, služba verejnosti v oblasti spravodajstva, zabezpečovanie predpovednej povodňovej služby).

Podľa **právnej formy**, ktorou sa verejná správa vykonáva, sa rozlišuje:

- výsostná správa (vrchnostenská správa), ktorá sa uskutočňuje formami správneho (verejného) práva, v tomto prípade vykonávatelia disponujú mocenskou právomocou (napr. donútením);

²⁸ Dostupné na: <https://translate.google.sk/?hl=sk&sl=en&tl=sk&text=government&op=translate> (13. august 2023).

²⁹ Dostupné na: <https://www.britannica.com/topic/government> (13. august 2023).

³⁰ Blížšie napr. CHROMÁ, M. Překlad jako interpretace. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2010, č. 1; TÓTHOVÁ, M. Interpretácia práva a právny jazyk. Dostupné na: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/12_teorie/Tothova_Marta_\(3882\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/12_teorie/Tothova_Marta_(3882).pdf) (13. august 2023); NEMEC, J. – KUKLIŠ, P. O niektorých lingvistických problémoch v teórii verejnej správy. In *Právny obzor*. Roč. 98, 2015, č. 6, s. 602 – 611.

- verejná správa realizovaná prostriedkami súkromného práva (štát ako osoba súkromného práva pri zabezpečovaní výstavby diaľnic a pod.).

Podľa **úloh** verejnej správy sa rozlišuje napr.:

- správa zásahová (vrchnostensky zasahujúca), pre túto činnosť verejnej správy je typické vydávanie povolení, príkazov, zákazov a pod.;
- správa starostlivostná (obstarávacia), v rámci ktorej sa zabezpečuje napr. školská, dopravná, zdravotnícka a iná infraštruktúra;
- správa programová a plánovacia (napr. územné plánovanie, plány odpadového hospodárstva).

Podľa stupňa **striktности právnej regulácie** sa rozlišuje:

- zákonom striktne viazaná správa (pri naplnení hypotézy právnej normy musia vykonávatelia verejnej správy konať presne stanoveným spôsobom);
- zákonom neurčite viazaná správa (právne normy obsahujú neurčité pojmy umožňujúce rôzny výklad a správny orgán je povinný vyložiť obsah neurčitého pojmu v závislosti od miestnych, časových a iných podmienok);
- správa s priestorom na vlastné uváženie (v niektorých prípadoch zákon dáva možnosť voľnej úvahy v rámci zákonných kritérií, resp. všeobecných princípov).

Podľa **smeru pôsobenia** sa rozlišuje:

- správa pôsobiaca voči adresátom verejnej správy;
- správa pôsobiaca vnútri verejnej správy.³¹

Verejná správa ako organizovaná činnosť sa musí dať k nejakému nositeľovi (subjektu), ktorému prináleží verejnoprávna osobnosť uskutočňovať verejnú správu a zodpovedať za jej výkon. Nositeľovi verejnej správy patrí právomoc na jej výkon.

Základným nositeľom verejnej správy (spravujúcim subjektom verejnej správy) je štát.

Martin Kopecký uvádza, že popri štáte existujú ďalší nositelia verejnej správy: (i) verejnoprávne korporácie (územné, záujmové, vecné), (ii) verejné ústavy (samostatné, nesamostatné), (iv) verejné podniky, (v) verejné fondy a (vi) ďalšie verejnoprávne subjekty (napr. Český rozhlas, Česká televízia, Česká tlačová kancelária).

Za nositeľov verejnej správy možno označiť i právnické osoby súkromného práva, prípadne i fyzické osoby, ktoré na základe zákonného zmocnenia alebo iného úradného poverenia vykonávajú verejnú správu vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť.³²

5.1 Bolo uvedené, že podľa **nositeľov**, ktorým sa činnosť verejnej správy prisudzuje, sa rozlišujú tri sub-systémy verejnej správy: štátna správa – samospráva – ostatná verejná správa.

Štátna správa je spravujúcim subjektom verejnej správy, ktorý je súčasťou štátneho mechanizmu; predstavuje najrozsiahlejší druh štátnej činnosti.

Spravujúcimi subjektmi verejnej správy sú aj subjekty územnej samosprávy (obce a samosprávne kraje) a subjekty záujmovej samosprávy, ktoré sú spravidla verejno-

³¹ Bližšie KOPECKÝ, M., dielo cit. v pozn. 17, s. 6 – 9.

³² Bližšie tamže, s. 58 – 64.

právnymi korporáciami, napr. Slovenská lekárska komora, Komora reštaurátorov (samospráva).

Spravujúcimi subjektmi verejnej správy sú aj relatívne samostatné útvary, ktoré nie sú člensky organizované a zahŕňajú relatívne významný materiállový substrát. Označujú sa ako verejnoprávne inštitúcie, verejnoprávne ustanovizne, verejné fondy a pod. Spravujúcimi subjektmi sú aj právnické osoby súkromného práva a fyzické osoby, ktorým bol na základe zákona alebo zákonom zverený výkon verejnej správy bez toho, aby boli organizačne začlenené do iného spravujúceho subjektu verejnej správy (ostatná verejná správa).³³

Napriek tomu, že verejná správa má jeden hlavný účel – spravovať verejné záležitosti, jej sub-systémy majú odlišné charakteristické znaky.

Pre štátnu správu sú typické tieto charakteristické črty:

- je to činnosť štátnomocenská; vykonáva sa v mene štátu a na jeho zodpovednosť;
- má prevažne riadiaci a regulačný charakter; vykonávateľ štátnej správy je odlišný od adresáta štátnej správy (t. j. subjekt riadenia a objekt riadenia nie sú totožné);
- stojí za ňou donucovacia moc štátu;
- orgány štátnej správy sú hierarchicky usporiadané, uplatňuje sa princíp nadriadenosti a podriadenosti;
- činnosť štátnej správy ovplyvňujú interné správne akty, ktoré sú jednostranné a záväzné pre podriadené orgány štátnej správy.

Samosprávu ako sub-systém verejnej správy charakterizujú tieto znaky:

- nositeľom/vykonávateľom samosprávy je neštátna právnická osoba korporatívnej povahy, ktorá má verejnoprávnu povahu a je zriadená zákonom;
- samosprávna právnická osoba má vo veciach výkonu samosprávy garantovanú relatívnu(?) nezávislosť od štátu (právne, ekonomicky). Adresáti výkonu samosprávy sa spravujú sami (t. j. subjekt správy je totožný s objektom správy);
- samospráva podlieha dohľadu štátu z hľadiska zákonnosti jej výkonu; štátnym dohľadom nie je dotknutá samostatnosť úkonov samosprávy;
- prejavom samostatnosti samosprávy je, že vykonáva právu verejných vecí vo vlastnom mene, vo svojom záujme a na vlastnú zodpovednosť a že má zákonom vymedzený priestor na jej autonómne rozhodovanie.

Označenie sub-systému „ostatná verejná správa“ je pojmom právno-teoretickým kvôli vymedzeniu spoločných znakov toho druhu verejnej správy, ktorým sa zabezpečuje výkon úloh v oblasti verejnoprospešných služieb, sociálnej starostlivosti a pod. Popri pozitívnom vymedzení je „postihnutý“, oproti už uvedeným sub-systémom, i negatívnym vymedzením verejnej správy.

³³ VRABKO, M. a kol., dielo cit. v pozn. 17, s. 8 – 10. K základným pojmovým znakom subjektov verejnej správy pozri napr. ŠKROBÁK, J. Na pomedzí verejného a súkromného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem*. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 160 – 161.

Ostatnú verejnú správu charakterizujú tieto znaky:

- realizujú ju verejnoprávne osoby i súkromné osoby; jej výkon má vždy verejnoprávnú povahu;
- činnosť (vzhľadom na úlohy, ktoré má plniť v oblasti verejných služieb a spoločensky prospešných služieb) má organizujúci charakter a je výkonom tzv. nevvrchnostenskej správy; ak tak ustanovuje zákon, má regulačný charakter (v rámci výkonu tzv. vrchnostenskej správy); nie je vylúčené, aby ten istý vykonávateľ verejnej správy uskutočňoval úkony nevvrchnostenskej a vrchnostenskej verejnej správy;³⁴
- subjekty ostatnej verejnej správy, na rozdiel od štátnej správy a samosprávy, nemajú právomoc vydávať (všeobecne záväzné) právne predpisy;
- za škodu spôsobenú výkonom činnosti v oblasti verejných služieb, ktorá nie je tzv. vrchnostenskou správou alebo v súvislosti s ňou, nesie právnu zodpovednosť verejný alebo súkromný poskytovateľ verejnej služby.³⁵

„Vrchnostenská a nevvrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není (HOETZEL, J. Československé správní právo. Praha : Melantrich, 1937, s. 15). Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (HENDRYCH, D. a kol., Právník slovník. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009). Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné oprávnění autoritativně zasahovat zákonem svěřenými prostředky do právního postavení adresátů veřejné správy, případně deklarovat jejich práva a povinnosti. Naopak správu nevvrchnostenskou, též sociální, je možné charakterizovat jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci (WEYR, F. Funkce státní. In: HÁCHA, E. a kol. Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 700). Prostředky, kterými je nevvrchnostenská správa vykonávána, jsou soukromoprávní.“ (19. bod).³⁶

5.2 V Českej republike sa za **priamych** vykonávateľov **štátnej** správy považujú:

- vláda;
- ministerstvá;
- iné správne úrady (ústredné správne úrady, správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou, správne úrady s obmedzenou územnou pôsobnosťou);
- verejné zbory (napr. Polícia Českej republiky, Hasičský a záchranný zbor Českej republiky, Bezpečnostná informačná služba);
- prezident.³⁷

³⁴ V prípade súkromných osôb, ktorými sú spolky, spoločnosti alebo iné združenia podľa čl. 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a cirkvi a náboženské spoločnosti ako zriaďovatelia účelových zariadení, musí ísť výlučne o výkon úloh verejnej správy nevvrchnostenskej povahy.

³⁵ Blížšie GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČAROVÁ, S. dielo cit. v pozn. 12, s. 13 – 19.

³⁶ Uznesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020 – 15 (Nejvyšší správní soud).

³⁷ KOPECKÝ, M. dielo cit. v pozn. 17, s. 77 a nasl.; podobne HENDRYCH D. a kol., dielo cit. pozn. 13, s. 79 a nasl. s tým, že tzv. nezávislé správne úrady vymedzuje ako samostatnú skupiny „iných správny úradov“.

Prírodzene, rozsah kompetencie vykonávateľov štátnej správy je odlišný. Výrazný rozdiel je medzi ministerstvom, okresným úradom a prezidentom republiky v tejto oblasti.

Marián Vrabko medzi priamych vykonávateľov štátnej správy v Slovenskej republike zaraďuje:

- vládu Slovenskej republiky;
- ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá);
- ostatné ústredné orgány štátnej správy;
- orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou (regulačné a dozorové orgány, dekoncentrované orgány, inšpekčné orgány);
- miestne orgány štátnej správy (so všeobecnou pôsobnosťou a so špecializovanou pôsobnosťou);
- verejné zbory (napr. Policajný zbor, Zbor väzenskej a justičnej stráže, Hasičský a záchranný zbor colníci).³⁸

Nepriami vykonávatelia verejnej správy sú iné právne subjekty, ktoré na základe zákonného zmocnenia alebo iného úradného poverenia vykonávajú verejnú správu vo vymedzenom rozsahu. Najvýznamnejším nepriamym výkonom štátnej správy je činnosť orgánov územných samosprávnych celkov v rámci prenesenej pôsobnosti.

V tejto súvislosti je vhodné upozorniť na rozdielny spôsob ústavnoprávneho splnomocnenia na nepriamy výkon verejnej správy subjektov/orgánov územnej samosprávy. Ústava Slovenskej republiky: „*Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy.*“ (čl. 71 ods. 1 prvá veta). Ústava Českej republiky: „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“ (čl. 105).

6. Reformné koncepcie

Podobu verejnej správy, presnejšie podoby verejných správ v jednotlivých krajinách, ovplyvňujú okrem iného aj výrazné snahy o skvalitnenie verejných správ (spravidla sú to reformy). Ich história je dlhodobá.³⁹ Vcelku oprávnené možno tvrdiť, že minulé storočie, predovšetkým jeho druhá polovica, je „jedna veľká reforma verejnej správy“. Reformy verejných správ sú v podstate „nekonečnými príbehmi“, najmä pre (i) permanentné reakcie na dynamický – zväčša turbulentný – vývoj spoločnosti vedený snahou o efektívnosť

³⁸ VRABKO, M. Môžu nepriami vykonávatelia štátnej správy plniť úlohy, ktoré sú výkonom štátnej správy? In TRELLOVÁ, L., MÁČAJ, L. (eds.). *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 88 a nasl.; pozri napr. VRABKO, M. a kol., dielo cit. v pozn. 17, s. 8 – 16; KOŠIČIAROVÁ, S. *Právne právo hmotné : všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 120 a nasl.

³⁹ Napr. SHAFRITZ, Jay M., RUSSELL, E.W., BORICK, Christopher P., HYDE, Albert C., dielo cit. v pozn. 18, s. 23 – 39, 231 – 273; Public administration. *Wikipedia*. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration (18. august 2022); Public administration. *History. Britannica*. Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/public-administration/History_18 (18. august 2022); MÁLIKOVÁ, L., JACKO, T. (eds.). *New Public Management. Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 15 – 28.

a racionalizáciu verejných výdajov, elimináciu ekonomickej krízy a pod.; (ii) prirodzené úsilie o zabezpečenie kvalitatívne vyššej úrovne služieb poskytovaných verejnou správou; (iii) opravy/korekcie jednotlivých opatrení, resp. realizácie inej koncepcie/koncepcií, najmä pri zmene vládnej koalície.⁴⁰

Richard A. Chapman a John R. Greenway tvrdia, že „administratívna reforma je procesom uskutočňovania zmien v štruktúre správy a v procesoch vo verejných službách (*public services*), pretože ony sa vymkli z očakávaní a z hodnôt sociálneho a politického prostredia“. Títo autori zároveň poznamenávajú, že vo Veľkej Británii, ktorá bola predmetom ich štúdie, je reforma spravidla „procesom splynutia systému správy s inými meniacimi sa hodnotami a normami spoločnosti“.⁴¹

Interakcia administratívneho systému so širším sociálnym a politickým prostredím ako rozhodujúcim kontextom generujúcim dynamiku reformy verejnej správy, keď medzi nimi existuje výrazný nesúlad, je v odbornej literatúre popísaná. Tvrdí sa, že verejná správa (*the public service*) absorbujúca rozsiahlu časť spoločnosti, tak z hľadiska kvality, ako aj z hľadiska kvantity, musí byť chápaná nielen ako nástroj spoločnosti, ale aj ako jej organická súčasť. „Je jasné, že aj keď verejné inštitúcie hrajú čoraz väčšiu a väčšiu úlohu v živote spoločnosti, nemôžu, či už reagujú na zmeny alebo ich podnecujú, zostať imúnne voči takejto zmene ... rozvoj správy je integrálnou časťou vývoja štátu, spoločnosti.“⁴²

Prirodzene, že existujú rôzne prístupy z hľadiska rozsahu a hĺbky reformných opatrení. Niektoré reformy verejnej správy si kládli za cieľ renovovať existujúce správne systémy a omladzovať verejné organizácie, čo bolo zapríčinené predovšetkým celosvetovým poklesom verejných financií a potrebou dostať viac za menej (*to get more for less*).⁴³ Tento prístup sa prejavil najmä vo všeobecnej „redukcii“, v znižovaní výdavkov, investícií, počtu zamestnancov a v znižovaní ponúkaných služieb na jednej strane a v požadovaní vyššej produktivity a lepšej výkonnosti od stagnujúcich verejných sektorov na druhej strane.

V ostatnom čase za najvplyvnejšie reformné koncepcie možno označiť *New Public Management*, *Neo-Weberian State*, *New Governance* a *Hybrid Governance*.

6.1 Jednoznačné vymedzenie koncepcie *New Public Management* neexistuje. Väčšina na autorov zohľadňuje sedem hlavných prvkov tejto koncepcie: (i) manažérsky spôsob

⁴⁰ Je vhodné poukázať na morálne aspekty reformy verejnej správy. Základným leitmotívom väčšiny reforiem je otázka financií. Každá náležite pripravovaná reforma by mala dať odpoveď na otázku, koľko sa ušetrí peňazí na zabezpečenie systému niektorého druhu, resp. o koľko sa „zhodnotí“ doteraz vynakladaná suma finančných prostriedkov. Druhou stranou finančného aspektu reformy verejnej správy je potreba veľkého množstva jednorazovo vynaložených prostriedkov na začiatku a potreba každoročného vynakladania financií na zabezpečenie chodu „reformovanej“ sústavy verejnej správy. Je zbytočné si pripomínať, že reformu verejnej správy v plnej miere hradia daňoví poplatníci, a teda je výrazne (aj) finančne limitovaná. Je zrejmé, že financie vynaložené na reformu verejnej správy chýbajú napr. v rozvojových projektoch (investičný rozvoj, utváranie nových pracovných príležitostí, vzdelávanie, zdravotníctvo, životné prostredie, bezpečnosť ľudí a pod.).

⁴¹ CHAPMAN, R. A., GREENWAY, J. R. *The Dynamics of Administrative Reform*. London : Crown Helm, 1980, pp. 183, 184.

⁴² BARRINGTON, T. *The Irish Administrative System*. Dublin : Institute of Public Administration 1980, p. 216.

⁴³ CAIDEN, G. E. The Vitality of Administrative Reform. In *International Review of Administrative Sciences*. 1998, p. 331 – 358.

riadenia, (II) štandardy a meranie výkonu, (iii) kontrola výstupov, (iv) decentralizácia poskytovania služieb, (v) súťaž v poskytovaní služieb, (vi) manažment v štýle súkromného sektora a (vii) dôraz na šetrenie zdrojov.⁴⁴ Samozrejme, pri reformách v duchu *New Public Management* sa nezohľadňovali (nezohľadňujú) všetky prvky a existujú modifikácie tejto koncepcie.

V rámci kritického hodnotenia *New Public Management* sa uvádza, že:

- hlavným výsledkom realizácie tejto koncepcie bol nárast počtu manažérov a rapidná byrokratizácia na strednej úrovni kvôli zavádzaniu nového systému riadenia; tým bola narušená tradičná homogénnosť a hierarchická štruktúra byrokracie;
- *New Public Management* je nástrojom špecifických výhod, pretože skôr slúži elitnej skupine nových vrcholových manažérov ako nižším vrstvám byrokratickeho aparátu, z čoho nevyplýva automatické zvýšenie efektívnosti poskytovania služieb;
- táto koncepcia bola implementovaná bez zreteľa na kontext a miestne podmienky;
- uplatňovanie len jeden skupiny tzv. administratívnych hodnôt (*administrative values*)⁴⁵ spôsobuje rozdielne následky vo fungovaní verejnej správy.⁴⁶

6.2 Neo-Weberian State možno charakterizovať ako pokus o kombináciu weberianskeho modelu správy s princípmi koncepcií, ktoré sa vyznačovali/vyznačujú ústupom od byrokratickeho riadenia (napr. *New Public Management*).

Neo-Weberian State ako empirický koncept má špecifické pozadie v kontinentálnom európskom vývoji a mnohými spôsobmi zahŕňa európsku odpoveď na ekonomickú globalizáciu. Pri analýze úsilia o kontinentálnu reformu koncom 90. rokov 20. a začiatkom 21. storočia sa ukázalo, že tieto aktivity nemožno umiestniť na jednoduchú škálu viac *Public Management* – menej *Public Management*. Namiesto toho sa kontinentálne reformy, hoci sa medzi krajinami značne líšia, podľa Bouckaerta zakladali na troch základných predpokladoch: (i) zachovať štát ako primárny rámec; (ii) používať právo ako riadiaci nástroj rámca; a (iii) neexperimentovať so štátom, administratívou a inými takými-to dôležitými záležitosťami.⁴⁷

⁴⁴ MALÍKOVÁ, E., JACKO, T. (eds.), dielo cit. v pozn. 39 a tam cit. literatúra; NEMEC, J. *New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go?* In *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. III, Nr. 1, Summer 2010, pp. 31 – 52.

⁴⁵ Ch. Hood rozoznáva tri skupiny administratívnych hodnôt: 1. hodnoty „sigma“ – hospodárnosť a šetrnosť; 2. hodnoty „theta“ – čestnosť a spravodlivosť; 3. hodnoty „lambda“ – bezpečnosť a životaschopnosť, pružnosť. HOOD, Ch. *A Public Management for All Seasons?* In *Public Administration*. Vol. 69, issue 1, pp. 3 – 15 (cit. podľa MALÍKOVÁ, E., JACKO, T., dielo cit. v pozn. 44, s. 40 – 41).

⁴⁶ MALÍKOVÁ, E., JACKO, T., dielo cit. v pozn. 39, s. 40 – 41. Pozri napr. POLLIT, CH., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. London : Sage, 2011; VRIES, M., NEMEC, J. *Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths*. In *International Journal of Public Management*. 2013, 26(1), pp. 4 – 16; ADERIBIGBE, A. M., OLLA, J. O., dielo cit. v pozn. 14, p. 69.

⁴⁷ DRECHSLER, W., KATTEL, R. *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!* In *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. Vol. I, Nr 2, Winter 2008/2009, p. 95.

Napriek tomu, že *Neo-Weberian State* má jasný empirický pôvod, v posledných rokoch tento pojem získal silný normatívny význam aj pre krajiny so strednými príjmami a menej rozvinuté krajiny (napr. stredná a východná Európa), kde slúži ako kritická pripomienka toho, že pred verejnosprávnou modernizáciou (ako sú reformy *New Public Management*), je potrebná weberianska verejná správa, ktorú možno modernizovať, a že existuje jasné prepojenie medzi udržateľným hospodárskym rastom a weberianskou verejnou správou.⁴⁸ Predpokladá sa, že *Neo-Weberian State*, na rozdiel od *New Public Management* (riadenej trhom) a *New Public Governance* (riadenej sieťou), zabezpečí tri základné funkcie stratégie „celej vlády“ v kontexte „celej spoločnosti“: inkluzívne a spravodlivé poskytovanie služieb, odolné krízové riadenie a efektívne inovácie pre vládu a spoločnosť.⁴⁹

Pre *Neo-Weberian State* sú charakteristické tieto prvky:

- posun od vnútornej orientácie dodržiavania byrokratických pravidiel k vonkajšej orientácii na uspokojovanie potrieb a želaní občanov; primárnou cestou na dosiahnutie tohto cieľa nie je použitie trhových mechanizmov (aj keď tie môžu byť občas výhodné), ale vytvorenie profesionálnej kultúry kvality a služieb;
- doplnenie (nie nahradenie) úlohy zastupiteľskej demokracie radom zariadení na konzultáciu a priamu reprezentáciu názorov občanov (na miestnej úrovni je tento aspekt je viac viditeľnejší v severoeurópskych štátoch a Nemecku ako v Belgicku, vo Francúzsku alebo v Taliansku);
- pri riadení zdrojov v rámci vlády modernizáciou príslušných zákonov na podporu väčšej orientácie na dosahovanie výsledkov, než len na správne dodržiavanie postupov; čiastočne sa to prejavuje posunom v rovnováhe od kontrol *ex-ante* ku kontrolám *ex-post*, ale nie úplným opustením kontrol *ex-ante*;
- profesionalizáciou verejnej služby tým spôsobom, aby sa z byrokrata stal nielen odborník na právo relevantné pre oblasť jeho činnosti, ale aj profesionálny manažér, orientovaný na uspokojovanie potrieb svojho občana/užívateľov.⁵⁰

Predpokladá sa, že *Neo-Weberian State* je oveľa schopnejší zabezpečiť a kombinovať udržateľný a odolný výkon so spravodlivosťou a začlenením ako *New Public Management* a *New Public Governance*. Týka sa to „poskytovania služieb“, „krízového riadenia“ a „inovácií“. Preto sa zdá, že *Neo-Weberian State* ako „čistý“ (ideálny) typ sa mení na realitu a prechádza na žiaduci model riadenia a reform, ktorý sa stáva nevyhnutným z celospoločenskej perspektívy do budúcnosti.⁵¹

6.3 Konceptia *governance* sa prvýkrát uvádza v Správe Svetovej banky z roku 1989; rovnako ako v prípade iných koncepcií nemá jednoznačnú definíciu. Pojem *governance*

⁴⁸ Tamže, p. 96.

⁴⁹ BOUCKAERT, G. *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10). Dostupné na: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>. (20. august 2023), p. 1.

⁵⁰ Tamže, p. 8.

⁵¹ Tamže, p. 27; pozri napr. MAZUR, S., KOPYCINSKI, P. (eds.) *Public Policy and the Neo-Weberian State*. Routledge, 2020.

môže byť chápaný ako súhrn interakcií v rámci spolupráce aktérov verejného, súkromného a mimovládneho sektora zameraných na riešenie spoločenských problémov. Iní autori vnímajú tento pojem z aspektu zmeny formy a roly štátu, ako aj z aspektu zmeny hraníc medzi štátom a občianskou spoločnosťou.⁵²

V súvislosti s definovaním pojmu *governance* F. Fukuyama uvádza, že ako východiskový bod definuje správu vecí verejných ako schopnosť vlády vytvárať a presadzovať pravidlá a poskytovať služby bez ohľadu na to, či je táto vláda demokratická, alebo nie. „Viac ma zaujíma to, čo Michael Mann označuje ako ‚infraštrukturálnu‘ a nie ‚despotickú‘ moc.⁵³ Dôvod, prečo vylučujem demokratickú zodpovednosť z definície vládnutia, je ten, že neskôr budeme chcieť byť schopní teoretizovať vzťah medzi vládnutím a demokraciou. Súčasná ortodoxia v rozvojovej komunite je taká, že demokracia a dobrá správa vecí verejných sa navzájom podporujú. Tvrdil by som, že toto je viac teóriou než empiricky preukázaný fakt a že nemôžeme empiricky demonštrovať súvislosť, ak jednu definujeme tak, aby zahŕňala aj druhú.“⁵⁴

„*Governance* je hodnotovo neutrálny koncept, ktorý pomáha porovnávať širokú škálu sociálnych koordinačných mechanizmov vrátane tradičnej paradigmy verejnej správy (Stoker, 1998). Na druhej strane, *The New Governance*, špecifická forma sociálnej koordinácie, bola empiricky pozorovaná. *The New Governance* vzniklo postupne, keď sa spoločnosť demokratizuje a občianska spoločnosť sa stáva schopnejšou a mocnejšou. Podľa Ostroma (1989) a Newmana (2001) však *The New Governance* (alebo demokratickú správu) možno chápať aj ako normatívny pojem, ktorý odkazuje na spôsob, akým sú (alebo by mali byť) riadené organizácie a inštitúcie. Newman (2001) tvrdí, že to symbolizuje množstvo normatívnych hodnôt, ako je (i) sieťová spolupráca a koordinácia v komplexnej spoločnosti; (ii) samospráva; (iii) zapojenie verejnosti a (iv) demokratická inovácia.“⁵⁵

⁵² MÁLIKOVÁ, JACKO, dielo cit. v pozn, 39, s. 42; v anglickom jazyku sa pojem „*governance*“ chápe ako protiklad pojmu „*regulation*“. GÁBRÍŠ, T. Kríza autority písaného práva a nové formy riadenia. VEČERA, M., SOBEK, T., KOKEŠOVÁ, J., HAPLA, M. *Weyrovy dny právni teorie 2019*. Brno : Masarykova univerzita, 2019, s. 10.

⁵³ MANN, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. In *European Journal of Sociology*. 25(2), 1984, pp. 185 – 213.

⁵⁴ FUKUYAMA, F. What Is *Governance*? *CGD Working Paper 314*. Washington, DC: Center for Global Development, January 2013, pp. 3 – 4. V tejto počiatočnej konceptualizácii sa kvalita riadenia líši od cieľov, ktoré má riadenie naplňať. To znamená, že riadenie je o výkone agentov pri plnení želaní riaditeľov, a nie o cieľoch, ktoré riaditelia stanovujú. Vláda je organizácia, ktorá môže robiť svoje funkcie lepšie alebo horšie; vládnutie je teda o vykonávaní alebo o tom, čo tradične patrí do oblasti verejnej správy, na rozdiel od politiky. Autoritársky režim možno dobre riadiť, rovnako ako demokraciu možno zle spravovať. Tamže, p. 4.

V empirickej analýze verejných politík a ich implementácie možno pojem *governance* definovať ako režimy zákonov, administratívnych pravidiel, súdnych rozhodnutí a praktík, ktoré obmedzujú, predpisujú a umožňujú vládnú činnosť, pričom takáto činnosť je široko definovaná ako výroba a dodávka verejne podporovaných tovarov a služieb. V najširšom zmysle sa štúdium správy vecí verejných týka vzťahu medzi takto definovaným *governance* a výkonom vlády (*government performance*). LYNN, L. E., Jr. – HEINRICH, C. J. – HILL, C. J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. In *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2000) :2, p. 235.

⁵⁵ LEE, M. *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. 2003, pp. 21 – 22. Dostupné na: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf> (20. august 2023).

Súčasťou pretrvávajúcej kritiky *The New Governance* sú fakty, že (i) siete existovali ešte predtým, ako si *The New Governance* získalo pozornosť; (ii) nie je isté, že *The New Government* môže nahradiť flexibilitu trhu a dlhodobú perspektívu hierarchie (Amin a Hausner, 1997); (iii) napriek užitočnosti a intuitívnym výzvam *The New Governance*, v mnohých prípadoch je silná centrálna koordinácia stále potrebná (Peters, 2000); (iv) následne by sa nemali prehliadať riziká zložitosti riadenia a pravdepodobnosť zlyhania riadenia (Jessop, 2000).⁵⁶

Kľúčovými dilemami *governance* sú aj jeho slabé normatívne základy, tendencia uľahčovať vyhýbanie sa obviňovaniu a obetným baránkom, množenie nezamýšľaných dôsledkov a neprimerané mechanizmy zodpovednosti. Vo svetle takýchto faktorov by analytici a odborníci z praxe mali zvážiť možnosť zlyhania *governance*. *Governance* predstavuje pozitívny pokus riešiť sociálne a ekonomické výzvy inovatívnymi spôsobmi, ale nemalo by sa považovať za všeliek.⁵⁷

Pojmom *new governance* sa rozumie, na rozdiel od štátnej správy, správa prostriedkami sociálnej koordinácie, teda akási podoba demokratickej (samo)správy. Novinkou sú tu nové nástroje správy, hoci založené na vládnej práve (*rule of law*), kde má každý vymedzené svoje práva a povinnosti. Pritom sa však spochybňuje autorita centrálného byrokratického aparátu. Právo ako také však v tomto poňatí nie je v kríze a je možné ho naďalej využívať ako efektívny spôsob správy – musí sa však decentralizovať. Jeho zdrojom tak po novom má byť spoločnosť, a občan sa má namiesto pasívneho konzumenta stať aktívnym účastníkom na správe spoločnosti, ktorá sama má nadobudnúť namiesto hierarchického pyramidálneho usporiadania skôr podobu „siete“.⁵⁸

Obsah a princípy *governance* pravdepodobne najširšie interpretuje S. P. Osborne.⁵⁹ Tento autor pracuje s pojmom *New Public Governance*, ktorého obsahom je päť subsystémov:

⁵⁶ Tamže, p. 22. Popularita *The New Governance* však naznačuje, že s tradičnou paradigmou byrokratickej správy a praktikami verejnej správy zároveň nie je nič vážne v poriadku. Sociálne problémy sú čoraz zložitejšie. Keďže sociálne problémy sú čoraz zložitejšie, na vyriešenie sociálnych problémov treba spoluprácu medzi aktérmi, pretože žiadny jednotlivý aktér, dokonca ani centrálna vláda, ich nedokáže vyriešiť sám. Občianska spoločnosť je navyše v poslednom čase čoraz schopnejšia riešiť sociálne problémy. A tento trend bude pokračovať aj v budúcnosti. Z tohto pohľadu sa už *The New Governance* stáva užitočnejšou a realistickejšou alternatívou k tradičnej verejnej správe, a preto je pravdepodobnejšie, že *The New Governance* v blízkej budúcnosti bude dominantným typom vládnutia (*governance*). Tamže, p. 23.

⁵⁷ STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. In *International Social Science Journal*. Vol. 50, 1998, Issue No. 155; pozri napr. *Governance*, BEVIR, M. (ed.). *Encyclopedia of Governance*, Volume I, A – J, dielo cit. v pozn. 17; GANE, M. Foucault on Governmentality and Liberalism. *Theory, Culture & Society* 2008 (SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore), Vol. 25(7 – 8), pp. 353 – 363; SUVÁK, V. Foucault: od mikrofyziky moci ku governmentality. In *Filozofia*. Roč. 76, 2021, č. 3, s. 195 – 208.

⁵⁸ GÁBRIŠ, T. *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo SAV, 2020, s. 28; pozri napr. SOLOMON, J., N. *New Governance, Preemptive Self-Regulation, and the Blurring of Boundaries in Regulatory Theory and Practice* (2010). *Faculty Publications*. 680 Dostupné na: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/680> (21. august 2023).

⁵⁹ OSBORNE, S. P. (ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge 2010, pp. 5 – 10; pozri napr. LLAMAS COVARRUBIAS, J. Z., LLAMAS COVARRUBIAS, I. N. Different types of government and governance in the blockchain. In *Journal of Governance & Regulation*. 10(1), 2021, pp. 8 – 21.

- *socio-political governance* (zaoberá sa všeobecnými inštitucionálnymi vzťahmi v spoločnosti; znalosť týchto vzťahov sa považuje za základ implementácie verejnej politiky);
- *public policy governance* (zameriava sa na spoluprácu politických predstaviteľov a sietí pri vytváraní a riadení procesu spojeného s verejnou politikou);
- *administrative governance* (sústreduje sa na efektívnu verejnú správu, schopnú reagovať na potreby súčasného stavu);
- *contract governance* (zaoberá sa najmä riadením zmluvných vzťahov pri zabezpečovaní verejných služieb);
- *network governance* (sústreduje sa na fungovanie sietí pri poskytovaní verejných služieb).

Osbornov prístup ukazuje, že *governance* je mimoriadne široký pojem, obsahujúci zrejme všetky rozmery kvalitného moderného fungovania štátu.

6.4 „Éra *hybrid governance* je tu.“ Čoraz viac organizácií zaujíma pozíciu medzi verejným a súkromným vlastníctvom. Hodnota sa nevytvára len prostredníctvom podnikania alebo verejných záujmov, ale aj prostredníctvom odlišných foriem *hybrid governance*. Národné vlády sa snažia transformovať svoje administratívne systémy tak, aby sa väčšmi orientovali na podnikanie. Podobne aj súkromné podniky zaznamenávajú prínosy pri presadzovaní verejného záujmu o ich programy sociálnej zodpovednosti podnikov.⁶⁰

Autori štúdie *From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government*⁶¹ na základe rozsiahleho množstva literatúry extrahovali tri hlavné piliere (*pillars*) modelov verejnej správy:

- tradičná verejná správa a manažment (*Weberian public administration*);
- manažérske modely (*New Public Management*);
- *Governance and Hybrid* modely (*Neo-Weberian State, Good Governance, New Public Governance, Digital-Era Governance a Alternative/Hybrid* modely (*Interactive, Network, Collaborative Governance, New Public Service, Public Value*)).

⁶⁰ VAKKURI, J. JAN, JOHANSON, E. (eds.) *Hybrid Governance, Organisations and Society. Value Creation Perspectives*. Routledge, 2022. Dostupné na: <https://www.routledge.com/Hybrid-Governance-Organisations-and-Society-Value-Creation-Perspectives/Vakkuri-Johanson/p/book/9780367609498> (23. august 2023); pozri CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges. In *Public Organiz Rev* (2011) 11, pp. 407 – 423; LAMPROPOULOU, M., OIKONOMOU, G. Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. In *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 84(1), 2018, pp. 101 – 121; Hybrid institutions and governance. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Hybrid_institutions_and_governance#Hybrid_institutions_and_resource_governance. (23. august 2023). K alternatívnym metódam regulácie pozri napr. HODÁS, M. Autonómne doručovacie roboty (regulácia potenciálne disruptívnej technológie). In *Právny obzor*. Roč. 105, 2022, č. 3, s. 233 – 245 a tam cit. literatúra.

⁶¹ ALEKSANDER, A., MURKO, E., RAVŠELJ, D. From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. In *Administrative Sciences*. 2022, p. 12 – 26.

Governance and *Hybrid* modely v porovnaní s tradičnými a manažérskymi modelmi sa charakterizujú najmä z hľadiska:

- základného prístupu: holizmus, lepšia informovanosť, medzi-organizačné vedenie (*governance*), väčšia flexibilita, veľa rozličných aktérov, budovanie vzájomnej dôvery;
- základných princípov: dôvera, transformácia, empatia, trvalo udržateľné vzťahy, spolupráca verejného a súkromného (sektoru), zdieľané hodnoty, konzultácie, participácia, digitalizácia, integrácia;
- úlohy štátu: spolupráca, orientácia na kritické spoločenské výzvy, zapojenie všetkých úrovní riadenia/správy (*governance*);
- úlohy úradníkov: vytváranie a vedenie sietí deliberácie; zmierovacia, sprostredkovateľská alebo aj rozhodcovská úloha;
- organizačnej štruktúry: holistická organizácia a vedenie (*governance*) novým pracovným spôsobom; závisí od vhodnej organizačnej formy — rozvoja IT a inteligentných systémov/dolovania (*mining*) údajov;
- administratívnej kultúry: prispievať spoločnosti, vytvárať verejnú hodnotu;
- obmedzení/zlyhaní: nedostatok teoretických a praktických základov; vyvolávanie obáv: strata dôveryhodnosti, zvýšená kontrola zo strany vlády, obavy o bezpečnosť.⁶²

6.5 V súčasnosti sú modely riadenia verejného sektora zhruba širokým mixom predchádzajúcich starších modelov. Zahŕňajú prelínanie Weberových tendencií, charakteristik *New Public Management*, *Post-New Public Management* a *Good Governance* so špecifickými trendmi modelu *Digital Governance*, ktorý je charakterizovaný rôznymi výnimočnými vlastnosťami v závislosti od krajiny i v závislosti od úrovne verejnej správy. Verejné organizácie sa v posledných desaťročiach transformujú v dôsledku potreby evolúcie a prispôsobenia spoločnosti, ekonomickému a politickému prostrediu postindustriálneho sveta. Počas histórie sa objavovali nové modely a pribúdala nový vývoj, ale špecifické trendy predchádzajúcich modelov zostali relevantné a teraz sú pretkané novými nápadmi (známe ako proces vrstvenia).

Poznanky z praxe potvrdzujú, že prvky manažérskej verejnej správy a *Digital-Era Governance* sú výraznejšie v inštitúciách na úrovni miestnej samosprávy. Viac prvkov *Good Governance* a *Hybrid governance* sa implementuje v orgánoch orientovaných na služby, ktoré vidia menej konfliktov medzi verejnými a súkromnými záujmami. Miestna samospráva venuje väčšiu pozornosť jednotlivým prvkom a dobrej správe ako celku.

Vývoj modelov verejnej správy sa snaží sledovať trendy v celkovom rozvoji prostredia, a preto najnovšie idey sa usilujú riešiť moderné zmeny a požiadavky spoločnosti, akými sú angažovanosť občanov, globalizácia, všadeprítomné informačné technológie atď. *Good Governance* je zastrešujúcou doktrínou, ktorá zahŕňa dedičstvo *Neo-Weberian* a *New Public Management* a budúce digitálne perspektívy a perspektívy spolupráce.⁶³

⁶² Bližšie tamže, pp. 3 – 6.

⁶³ Bližšie tamže, pp. 15 – 16.

Záver

Verejná správa má výrazne vysoký počet podôb, ktorý sa bude meniť v závislosti od objektívnych i subjektívnych podmienok (neraz ovplyvnený snahou o „*exegi monumentum*“). Spoločným menovateľom súčasných i budúcich verejných správ je (resp. by mala byť) „samozrejmosť“, že „[v]erejná správa je službou verejnosti“ (§ 4 ods. 1 prvé veta zákona č. 500/2004 Sb. *správni rád*).

V tejto súvislosti sme uviedli (6.1), že verejná správa, absorbujúca rozsiahlu časť spoločnosti, tak z hľadiska kvality, ako aj z hľadiska kvantity musí byť chápaná nielen ako nástroj spoločnosti, ale aj ako jej organická súčasť. Rovnako sme poukázali, že reforma verejnej správy je spravidla procesom splynutia systému správy s inými meniacimi sa hodnotami a normami spoločnosti.

Napriek rozličným podobám verejných správ – v našom geopolitickom priestore – možno považovať Princípy dobrej verejnej správy,⁶⁴ Európske princípy verejnej správy,⁶⁵ Európsky kódex dobrej správnej praxe⁶⁶ za základný element („kýl“) verejnej správy.

Literatúra

- ADERIBIGBE, A., M., OLLA, J., O. Towards A Theoretical Definition of Public Administration. In *IOSR Journal of Business and Management*. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014)
- ALEKSANDER, A., MURKO, E., RAVŠELJ, D. From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. In *Administrative Sciences*, 2022, 12 – 26
- BAUMAN, Z. *Tekuté časy: život ve věku nejistoty*. Praha : Academia, 2017
- BAUMAN, Z. *Tekutá modernost*. Praha : Mladá fronta, 2002
- BAUMAN, Z., DONSKIS, L. *Tekuté zlo: život bez alternativ*. Praha : Pulchra, 2018
- BAUMAN, Z. *Retrópia*. Bratislava : Artforum, 2017
- BECK, U. *Riziková spoločnosť. Na cestě k jiné moderně*. Praha : Sociologické vydavatelství, 2011
- BEVIR, M. (ed.). *Encyclopedia of Governance*. : Volume II, K – Z. Thousand Oaks : SAGE Publications Ltd., 2007
- BOUCKAERT, G. *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10). Dostupné na: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>
- BRYANE, M., RAINER, K., DRECHSLER, W. (eds.) *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*. Bratislava : NISPEcee, 2004
- DIENSTBIER, J. K otázce mimoprávnosti mimořádného vládnutí. In *Právník*. 2022, č. 6
- DRECHSLER, W., KATTEL, R. Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! In *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Special issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. Vol. I, Nr. 2. Winter 2008/2009
- DROR, Y. *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. Frank Cass, London – Portland, Or, 2002
- FUKUYAMA, F. *What Is Governance?* CGD Working Paper 314. Washington, DC : Center for Global Development, January 2013
- GANE, M. Foucault on Governmentality and Liberalism. In *Theory, Culture & Society* 2008 (SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore), Vol. 25(7 – 8)

⁶⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, (Výbor ministrov Rady Európy, 20. jún 2007).

⁶⁵ *European Principles for Public Administration*. Organisation for Economic Co-operation and Development, SIGMA PAPERS: No. 27, 19-Nov-1999.

⁶⁶ *European Code of Good Administrative Behaviour*, Európsky parlament, 6. september 2001, resp. Code of Good Administrative Behaviour, Európska komisia, 13. september 2000.

- GÁBRIŠ, T. Kríza autority písaného práva a nové formy riadenia. VEČEŘA, M., SOBEK, T., KOKEŠOVÁ, J., HAPLA, M. *Weyrový dny právní teorie 2019*. Brno : Masarykova univerzita, 2019
- GÁBRIŠ, T. *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo SAV, 2020
- GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. *Záujmová samospráva*. Praha : Leges, 2023
- GAŠPAR, M. *Súčasná verejná správa (prednáška)*. Košice : Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, Košice 9. októbra 1997
- HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecní část*. Praha : C. H. Beck, 2016
- HODÁS, M. Autonómne doručovacie roboty (regulácia potenciálne disruptívnej technológie). In *Právny obzor*. Roč. 105, 2022, č. 3
- CHAPMAN, R. A., GREENWAY, J. R. *The Dynamics of Administrative Reform*. London : Crown Helm, 1980.
- CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P. Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. In *Public Organiz Rev.* (2011) 11
- CHROMÁ, M. Překlad jako interpretace. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2010, č. 1
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Právne právo hmotné : všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017
- KLIMOVSKÝ, D. Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v občianskej reflexii. In *Slovenská politologická revue*. 1/2/2007
- KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995
- LAMPROPOULOU, M., OIKONOMOU, G. Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*. 2018, Vol. 84(1)
- LEE, M. *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. 2003 Dostupné na: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf>
- LLAMAS COVARRUBIAS, J. Z., LLAMAS COVARRUBIAS, I. N. Different types of government and governance in the blockchain. In *Journal of Governance & Regulation*. 10(1), 2021
- LYNN, L. E., Jr., HEINRICH, C. J., HILL, C. J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospect. In *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2000) :2
- MÁLIKOVÁ, L., JACKO, T. (eds.). *New Public Management. Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013
- MERKL, A. *Obecné právo správní, Díl první*. Praha – Brno : Orbis, 1931
- MESEŽNIKOV, G. – MAROŠI, V (eds.) *20 rokov samosprávnych krajov na Slovensku 2001 – 2021*. Bratislava : Inštitút pre verejnú otázku, 2022
- NEMEC, J., KUKLIŠ, P. O niektorých lingvistických problémoch v teórii verejnej správy. In *Právny obzor*. Roč. 98, 2015, č. 6
- MANN, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. In *European Journal of Sociology*. 25(2), 1984
- OSBORNE, S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge 2010
- PALÚŠ, I. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). ŽOFČINOVÁ, V. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy – recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017
- PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018
- PALÚŠ, I. Obecná samospráva ako súčasť decentralizácie verejnej moci. PALÚŠ, I., VÝROSTKO, M. (eds.) *Územní samospráva jako forma veřejné moci. Recenzovaný sborník z mezinárodní vědecké konference*. Opava : Slezská univerzita v Opavě, 2021
- POŠVÁŘ, J. Ústavní funkce správy. In *Vedecká ročenka*. 1947, č. 15
- POTŮČEK, M. (ed.) *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. High Level Meeting*. Bratislava : NISPAcee, 2004
- RABIN, J. (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Volume 2, K – Z. New York ; Basel : Marcel Dekker, Inc., 2003

- SHAFRITZ, Jay M. (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. : Volume 3, L – Q. Boulder : Westview Press, 1998
- SHAFRITZ, Jay M., RUSSELL, E.W., BORICK, Christopher P., HYDE, Albert C. *Introducing Public Administration*. New York : Taylor & Francis, 2017
- SOLOMON, J. N. New Governance, Preemptive Self-Regulation, and the Blurring of Boundaries in Regulatory Theory and Practice (2010). In *Faculty Publications*. 680. Dostupné na: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/680>
- STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. In *International Social Science Journal*. Vol. 50, 1998, Issue No. 155
- SUVÁK, V. Foucault: od mikrofyziky moci ku governmentalite. In *Filozofia*. Roč. 76, 2021, č. 3
- ŠKROBÁK, J. Na pomedzí verejného a súkromného sektora – aké sú definíčné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? KOŠIČAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem. Zborník referátov z vedeckej konferencie*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022
- ŠVIKRUHA, M. *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: využitá príležitosť?* Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021
- TÓTHOVÁ, M. Interpretácia práva a právny jazyk [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/12_theorie/Tothova_Marta_\(3882\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/12_theorie/Tothova_Marta_(3882).pdf)
- TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018
- TRELLOVÁ, L. Slovenský ústavný systém pod tlakom korony. *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021
- TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022
- VAKKURI, J. JAN, JOHANSON, E. (eds.) *Hybrid Governance, Organisations and Society. Value Creation Perspectives*. Routledge, 2022. Dostupné na: <https://www.routledge.com/Hybrid-Governance-Organisations-and-Society-Value-Creation-Perspectives/Vakkuri-Johanson/p/book/9780367609498>
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018
- VRABKO, M. Môžu nepriami vykonávatelia štátnej správy plniť úlohy, ktoré sú výkonom štátnej správy? In TRELLOVÁ, L., MÁČAJ, L. (eds.). *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020
- VRIES, M., NEMEC, J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. In *International Journal of Public Management*, 2013, 26(1)
- WEYR, F. *Československé právo správni. Časť obecná*. Nákladem Čes. akadem. Spolku „Právnik“ v Brně, 1922
- *
- Uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 137/2016-10
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2Sž/20/2013
- Uznesení zvláštniho senátu zriadeného podľa zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodovaní niektorých kompetenčných sporů, ze dne 30.11.2021, č. j. Konf 17/2020 – 15 (Nejvyšší správní soud)
- *
- Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád
- *
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, (Výbor ministrov Rady Európy, 20. jún 2007)
- European Principles for Public Administration*. Organisation for Economic Co-operation and Development, SIGMA PAPERS: No. 27, 19-Nov-1999
- Code of Good Administrative Behaviour*, Európska komisia, 13. september 2000
- European Code of Good Administrative Behaviour*, Európsky parlament, 6. september 2001
- *
- Britannica. Dostupné na: <https://www.britannica.com/>
- Wikipedia. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page