

# VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÁ POLITIKA

(Učebný text pre študentov FSV UCM v Trnave)

Ján Machyniak

Trnava  
2020

**UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE**  
**Fakulta sociálnych vied**



**Ján Machyniak**

## **VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÁ POLITIKA**

---

(Učebný text pre študentov FSV UCM v Trnave)

**Trnava, 2020**

**Autor:** PhDr. Ján Machyniak, PhD.

**Recenzenti:** PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.  
PhDr. Patrik Gabura, PhD.

**Grafický editor:** Mgr. Barbora Blašková

© UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE  
Fakulta sociálnych vied

© PhDr. Ján Machyniak, PhD.

Táto publikácia bola vydaná v rámci projektu *VEGA 1/096/18 Analýza kvality lokálneho enviromentálneho governance z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy.*

Publikácia bola schválená Edičnou radou UCM a vedením Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho súčasti nemožno reprodukovať.

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

Vydanie: Prvé

ISBN 978-80-572-0103-8

## OBSAH

ÚVOD .....	4
ČASŤ A – VEREJNÁ SPRÁVA .....	5
1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ SPRÁVY.....	6
2 SUBSYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY .....	16
3 VYBRANÉ KATEGÓRIE SÚVISIACE S VEREJNOU SPRÁVOU .....	32
ČASŤ B – VEREJNÁ POLITIKA.....	44
1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ POLITIKY.....	45
2 TYPOLÓGIA AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY A TVORBA POLITIKY .....	53
3 VYBRANÉ KATEGÓRIE SÚVISIACE S VEREJNOU POLITIKOU.....	66

## ÚVOD

Predložený učebný text z problematiky verejnej správy a verejnej politiky je určený predovšetkým študentom bakalárskeho štúdia na Katedre verejnej správy Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave. Prináša prehľad základných pojmov, pohľadov a prehľadov potrebných pre štúdium v tejto vednej oblasti.

Zvlášť v podmienkach pandémie sme sa na katedre rozhodli sprístupniť našim študentom vhodné študijné materiály a tak im pomohli prekonať nástrahy vzdelávania v online priestore. Celková štruktúra učebného textu je postavená nielen na možnosti získať základné poznatky, ale núti prostredníctvom kontrolných otázok pod jednotlivými súčasťami sa aj zamyslieť nad skúmanou problematikou.

Tento učebný text je výstupom riešenia grantového projektu VEGA č.1/096/18 *Analýza kvality lokálneho enviromentálneho governance z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy.*

Trnava, december 2020

autor

## **ČASŤ A – VEREJNÁ SPRÁVA**

# 1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ SPRÁVY

Pri samotnom vymedzení pojmu verejná správa narazíme na niekoľko významov, ktoré na prvý pohľad sú totožné, no pri hlbšom pohľade zistíme, že obsahovo sa výrazne odlišujú. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že verejná správa predstavuje pojem, ktorý má viacdimenzionálny charakter. Na základe početnej odbornej literatúry z danej oblasti môžeme verejnú správu vnímať predovšetkým ako **oblasť spoločenskej reality** (objekt vedeckého skúmania), **vedeckú disciplínu**, dokonca aj ako **študijný odbor** (Kosorín, 1997; Škultéty, 1997; Kútik, Karbach, 2011; Klimovský, 2014).

**Z perspektívy spoločenskej reality** možno na verejnú správu nazerať v kontexte porovnávania pojmov verejnej správy a verejného sektora. V tejto súvislosti máme na mysli verejný sektor ako oblasť spoločenskej reality, ktorá sa nachádza vo verejnom vlastníctve, a kde sa o závažných politických otázkach rozhoduje verejnou voľbou. Na opačnej strane, objektom verejnej správy sú rozmanité spoločenské vzťahy vrátane spoločenského života, a rovnako vzťahy v rámci správaní sa fyzických a právnických osôb k veciam verejným (Knoepfel, Larrue, Varone, Hill, 2008).

**Verejná správa ako vedná disciplína** má nepochybne svoje základy v náuke o verejnej správe. Z tohto pohľadu náuka o verejnej správe skúma tie činnosti a funkcie jednotlivých subsystémov verejnej správy, ktoré sú predmetom skúmania správneho práva, ekonómie, sociológie, filozofie a politológie. Verejná správa má tak výrazný interdisciplinárny charakter. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že samotný pohľad odborníkov na verejnú správu ako vednú disciplínu v zásade vychádza z dvoch rozdielnych konštelácií. Tie sú v konečnom dôsledku reprezentované na jednej strane Spojenými štátmi americkými a na strane druhej pomermi v rámci kontinentálnej Európy. Preto tak hovoríme o disciplinárnej a multidisciplinárnej paradigme. V starom svete je potom verejná správa charakterizovaná prostredníctvom súboru poznatkov z viacerých študijných a vedeckých oblastí. Naopak, v USA sa niekoľko storočí hovorí o štúdiu verejnej správy. Niektorí autori dokonca upozorňujú, že v dôsledku zložitosti a nevyhnutnosti štúdia tejto spoločenskej oblasti dochádza k vzniku viacerých pojmových variácií ako napr.: „Public Affairs, Government, Public Policy, Public Management, ktoré sú z času na čas interpretované ako „Public Administration“ v zmysle univerzálneho označenia. Ak teda hovoríme o verejnej správe ako o **oblasti spoločenskej reality**, pokladáme ju za reálny sociálny jav. Ten je predovšetkým:

- Typom dynamicky sa vyvíjajúcej (v priestore i v čase) komplexnej organizácie, ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a orgánmi verejnoprávnych korporácií, pričom jednotlivé orgány sú horizontálne i vertikálne 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 právnymi reguláciami;
- Je mediátorom medzi politickými komunitami a ich obyvateľmi, ako aj medzi politickými komunitami navzájom;

- Zároveň je oblasťou ľudských vzťahov, v jej rámci dochádza k výmene najrozličnejších hodnôt. Je potrebné zdôrazniť, že objektom záujmu sú bežní ľudia a nie materiálne veci – tie sú prostriedkom na dosahovanie cieľov;
- Je politicky ovplyvňovanou sférou a to nielen z hľadiska personálneho, ale i materiálneho, organizačného a funkčného;
- Je integrálnou, nevyhnutnou súčasťou akéhokoľvek štátneho útvaru (Klimovský, 2014).

Viacero autorov zaoberajúcich sa významom spoločenských vied dodnes vyčíta verejnej správe absenciu jasného a jednoznačného predmetu jej skúmania. Napriek tomu, že verejná správa nedisponuje „originálnym“ predmetom skúmania, ktorý by bol ľahostajný iným spoločenským vedám, nemožno ju vylúčiť z procesu skúmania významných spoločenských javov a procesov (Ricucci, 2010). Mária Adamcová (2010, s. 204) v tomto kontexte píše, že akákoľvek vedná disciplína nepotvrďuje svoju identitu výlučne sebareflexiou vlastných otázok, ale aj vymedzením svojho vzťahu k iným spoločenským vedám. Ďalej dodáva, že „v podmienkach Slovenskej republiky je to náročná úloha, pretože verejná správa ako vedná disciplína nemá na Slovensku tradíciu, čo napomáha vytvárať dojem voľného priestoru pre voľnú interpretáciu verejnej správy v akomkoľvek význame.“ Na margo vyššie uvedeného možno argumentovať, že pojem verejná správa je úzko spájaný s pojmom verejný záujem.<sup>1</sup> **Pri vymedzení verejného záujmu (aj v súvislosti s verejnou správou), narážame na niekoľko kľúčových problémov spojených s jeho interpretáciou. V reálnej praxi totiž platí, že pojem verejný záujem je len veľmi ťažko definovateľný, resp. v rozličných náročných životných situáciách celospoločenského charakteru nie sme schopní presne určiť, aké konanie zaručene povedie k verejnému blahu. Je nesporné, že verejný záujem má popisnú silu, ale taktiež disponuje silným hodnotovým nábojom. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že samotné vymedzenie verejného záujmu je teda živým sociálnym a politickým procesom, ktorý je v konformite s určitými pravidlami moderného demokratického a právneho štátu (Potůček a kol., 2005).**

Daniel Klimovský (2014) upozorňuje, že stále existujú pochybnosti či rozpory týkajúce sa identity verejnej správy (najmä z hľadiska určenia predmetu jej skúmania). Bez ohľadu na to sa ale všeobecne akceptuje zaradenie tejto vedeckej disciplíny medzi sociálne (spoločenské) vedné disciplíny.

Tretím spôsobom, ako nazerať na verejnú správu, je **pohľad založený na jej vnímaní ako študijného odboru**. V rámci neho ide o bádanie a štúdium v rozličných oblastiach verejnej správy, ktoré pramení zo samotnej požiadavky spoločnosti moderného štátu (Kútik, Karbach, 2011). Tá má totiž svoje nielen vedecké, ale i sociálne pozadie, prameniace predovšetkým v reformných procesoch štátu a správy a siaha až do 19. storočia. Ide teda o výraz snahy prekonať vtedajší politický systém vykorisťovania spoločnosti, keďže tá cíti potrebu oslobodiť verejné úrady od zbytočnej politizácie. V tejto súvislosti mimoriadne dôležitú úlohu v minulosti zohrali a v súčasnosti aj zohrávajú rozličné vzdelávacie inštitúcie.

<sup>1</sup> „Pojem verejný záujem vyjadruje potreby, ktoré sa týkajú relevantných spoločenských subjektov (skupín, či celej spoločnosti), reflektuje aspirácie rozličných subjektov spoločnosti (jednotlivcov, skupín, organizácií, politických strán, hnutí, vlády, parlamentu atď.) na tie hodnoty spoločnosti, ktoré považuje za prioritné a preferenčné“ (Briška a kol., 2010, s. 18-19). Z hľadiska kvantifikácie trojica autorov Milan Galanda, Ladislav Orosz a Vladimír Pirošík (2001, s. 7) ponúkajú nasledujúcu definíciu: „Verejný záujem je delegovaný individuálny záujem, ktorý v sebe odráža konsenzus väčšiny, čím vytvára najvhodnejší model na maximalizáciu blahobytu spoločnosti.“



Ak hovoríme o univerzitnom vzdelávaní možno argumentovať, že do roku 1989 z ideologických dôvodov nebol v krajinách strednej a východnej Európy kladený dostatočný dôraz na vzdelávanie v tejto oblasti. Výraznejšie zlepšenie tak nastalo až v priebehu druhej polovice 80. rokov 20. storočia. To sa stalo výborným základom pre vznik vysokoškolských ustanovizní v rámci spoločensko – politických zmien po roku 1989.

Verejná správa je neustále predmetom rozličných diskusií, nielen v akademickom prostredí, ale aj mimo neho. Mnohí hľadajú odpoveď na otázku: **prečo verejnú správu potrebujeme, v akom rozsahu ju potrebujeme, na akom mieste, a v akom čase? Rovnako sa môžeme pýtať, akú má mať formu a aké úlohy má v konečnom dôsledku plniť?** To sú najzásadnejšie otázky, ktoré sa snaží vyriešiť aj zákonodarca každého demokratického a právneho štátu. Široká škála otázok so sebou prináša ešte širšiu škálu prístupov k danej problematike.

Je žiaduce upozorniť, že verejnú správu v našom ponímaní je potrebné chápať ako súčasť demokratického politického systému. Preto je demokratická verejná správa integrálnou súčasťou fungujúceho moderného politického systému. Stabilita tohto politického systému je potom závislá od kompatibility verejnej správy s demokratickými normami, inštitúciami a princípmi demokratického a právneho štátu. Významným ukazovateľom kvality verejnej správy je vzájomný vzťah medzi verejnou správou, resp. jej inštitúciami a organizáciami na jednej strane a občanmi štátu na strane druhej. Ak štát prostredníctvom verejnej správy načúva požiadavkám občanov, možno tento vzájomný vzťah hodnotiť pozitívne. Občan sa v tomto prípade stáva plnohodnotným partnerom štátu, ktorý je reprezentovaný orgánmi verejnej správy.

Verejná správa plní funkcie a úlohy, ktoré sú od seba vzájomne menej alebo v niektorých špecifických prípadoch viacej závislé. Z tohto pohľadu majú zreteľných adresátov a sú kompatibilné so zachovaním politického systému, so spájaním individuálnych a skupinových záujmov. Vo všeobecnosti môžeme teda povedať, že takto formulované úlohy a funkcie verejnej správy majú svoj politický a spoločenský význam (Grimmer, 2004).

Mnohí autori sa pokúšali verejnú správu popísať a primárnym cieľom sa stala snaha nájsť všeobecne platnú definíciu verejnej správy, ktorá by dokázala pokryť všetky relevantné postuláty fenoménu modernej spoločnosti (Forsthoff, 1973). Na margo uvedeného však možno konštatovať, že tento cieľ doposiaľ zostáva nenaplnený, keďže s rozvojom demokratickej spoločnosti sa posúvajú hranice verejnej správy za horizont doposiaľ zistených skutočností. Napriek tomu pokladáme za mimoriadne dôležité vymedziť niekoľko pokusov o vytvorenie definície, ktoré majú ambíciu vysvetliť, čo v súčasnosti možno považovať za verejnú správu a naopak, čo za sféru pôsobenia verejnej správy označiť nemožno.

Prvé pokusy o definíčné vymedzenia verejnej správy sa vzťahujú k základnej podstate modernej spoločnosti – verejná správa je diferencovaná v sociálnych sférach konania funkčného systému (Münch, 1984). Ako taká je potom funkčným systémom vedľa iných dielčích systémov ako napr.: systém orientujúci sa na politiku, trhovo – hospodársky diferencovaný ekonomický systém, systém ochrany práva, vzdelávací systém a pod. Verejná správa v konfrontácii s vyššie uvedenými sférami pôsobenia stráca svoj špecifický charakter a preto o nej už nemôžeme hovoriť ako o modernej správe, ale musíme o nej hovoriť ako o post – modernej správe. Základnými funkciami verejnej správy je potom spolupôsobenie na alokácii spoločenských hodnôt, tovarov, služieb prostredníctvom záväzných rozhodnutí

(Sharkansky, 1978). V tomto kontexte možno funkcie verejnej správy priradiť k piatim správnym odvetviám.<sup>2</sup>

- **Ordnungsverwaltung** – zahŕňa tie činnosti a inštitúcie, ktoré sú zodpovedné za uvádzanie zákonov do života a zároveň vynucujú ich dodržiavanie. K nim zaraďujeme: políciu, colnú správu, inšpektoráty práce apod. Vo svojej podstate ide o klasické funkcie a činnosti, ktoré štát využíva na zabezpečenie vnútornej bezpečnosti.
- **Leistungsverwaltung** – predstavuje pre občanov a obyvateľov štátu obzvlášť významnú správnu oblasť. Prináša so sebou zákonné technické a personálne služby. Sú v nej zastúpené inštitúcie ako napr.: škôlky, školy, verejná doprava, dodávky energie a vody, plynu, odvoz odpadu, ale i sociálne služby agentúry sprostredkujúce prácu a pod.
- **Wirtschaftsverwaltung** – predstavuje tie orgány verejnej správy, ktoré sú zodpovedné za alokáciu a distribúciu verejných zdrojov. Vo všeobecnosti ide o daňové a finančné úrady a v neposlednom rade i napríklad o agentúry pre verejné obstarávanie.
- **Politische Verwaltung** – z uvedených bodov stojí politická správa najbližšie k politike. Zahŕňa prípady, kedy sa občan môže podieľať na spravovaní vecí verejných buď priamo – prostredníctvom referenda, ľudových iniciatív, petícií, alebo nepriamo – prostredníctvom realizácie zastupiteľského princípu spravovania demokratickej spoločnosti. Príkladom môže byť centrálna vláda, prípadne kreácia regionálnych a miestnych parlamentov.
- **Organisationsverwaltung** – predstavuje celkové riadenie vo verejnej správe, týka sa predovšetkým personálnych otázok, platových podmienok zamestnancov štátnej správy, školenia, organizačného vývoja a pod. (Träger der öffentlichen Verwaltung, 2013).

Odborné kruhy venujú zvýšenú pozornosť verejnej správe v kontexte politického procesu. V tejto súvislosti zdôrazňujú, že verejná správa, verejné organizácie a ich rozliční spolupracovníci (tretí sektor), zohrávajú vo všetkých fázach politického procesu dôležitú, ak nie rozhodujúcu úlohu. Vo všeobecnosti ich môžeme právom označiť za najdôležitejších aktérov vo všetkých fázach verejnej - politického cyklu. Samotná štruktúra a procesy vo verejnej správe sú dôležitými faktormi vplývajúcimi na konečný obsah a výsledky politických procesov a konania štátu. Problémy nie sú tak výlučne formulované prostredníctvom politiky, ale sú formulované profesionálnymi spolupracovníkmi (ich záujmami) verejnej správy a presadzované v každodennom režime. V tomto smere hovoríme o politickej vs. byrokratickej Aggendasetting. Evidentne tak verejná správa (najmä vo forme ústrednej štátnej správy) zohráva rozličné role nielen v rámci formulácie politiky, ale taktiež v procese tvorby, vyjednávania a výberu politických alternatív. Možno dodať, že aj pri realizácii politických programov disponuje verejná správa významnou paletou činností – v tomto kontexte sa hovorí o tzv. street – level – bureaucrats, čo znamená, že jednotlivé politické programy sú rozlične interpretované a implementované, ako boli pôvodne zamýšľané. Platí teda, že cez verejnú správu možno sledovať úspechy a neúspechy politických programov, resp. definovať a evaluovať, či disponujeme relevantnými údajmi, ktoré môžeme následne analyzovať a interpretovať (Jörg.Werner, 2009). Je teda zrejme, že verejná správa zohráva v procese tvorby verejnej politiky rozhodujúcu úlohu.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Uvedené správne odvetvia sme sa rozhodli ponechať v pôvodnom jazyku, nakoľko v slovenskom jazyku nemožno nájsť ekvivalenty, ktoré by plnohodnotne nahradili uvedené termíny bez toho, aby to vyvolalo terminologickú nepresnosť.

<sup>3</sup> Tejto problematike sa bližšie venuje časť B – Verejná politika.

Vo všeobecnosti možno teda povedať, že na samotný pojem verejná správa (v kontexte snahy jeho definičného vymedzenia) možno nazerať z rozličných uhľov pohľadu. Túto skutočnosť podporuje i fakt, že teória verejnej správy rozlišuje správu (verejnú správu) **v organizačnom, formálnom a materiálnom zmysle** (Hilgers, 2008). Ak hovoríme o verejnej správe v *organizačnom* zmysle máme na mysli predovšetkým správny aparát, resp. inštitúcie zabezpečujúce výkon správnych úloh vo všetkých oblastiach spravovania vecí verejných. V tomto prípade pôjde o ministerstvá, finančné úrady, obecné zastupiteľstvá, dokonca sem patrí i parlament ako orgán reprezentujúci vôľu ľudu (Fašanok, 2012). Správa vo *formálnom* zmysle je považovaná za spoločnú vykonávanú činnosť správnych orgánov, bez pohľadu nato, či má obsahovú (materiálnu) správnu povahu alebo nie (Bernsmann – Gatzweiler, 2008). Medzi príklady (ne)správnej činnosti zaradujeme napr.: výnosy rokovaní obecných rád, vyhotovenie zákonov prezidentom, príprava, vypracovanie a výkon zákonov. Vnímanie verejnej správy vo formálnom zmysle nie je ani tak zamerané na činnosť, ako na inštitúcie, ktorým je zverená pôsobnosť a právomoc riešiť verejné úlohy a to za predpokladu, že nie sú zverené parlamentu alebo súdom (Briška a kol., 2010). Pod správou v *materiálnom* slova zmysle rozumieme predovšetkým všetku štátnu činnosť, ktorá je založená na uskutočňovaní správnej činnosti. Príkladmi materiálneho ponímania verejnej správy sú napríklad výnosy daňových opatrení, udelenie stavebného povolenia, prípadne vyhotovenie cestovného pasu. Paleta pôsobenia verejnej správy je však široká natoľko, že sa môžeme pohybovať v hraniciach od odvozu komunálneho odpadu až po uväznenie zločincov (Fašanok, 2012).

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že materiálne a formálne vymedzenie správy sa navzájom prekrývajú. Zatiaľ čo v materiálnom zmysle rozhodujúcim kritériom je druh činnosti (rôzne formy spravovania), ktorá nie je výlučne vlastná len správnym úradom, ale ju môžu vykonávať aj iné verejné alebo neverejné inštitúcie, vo formálnom zmysle správy je rozhodujúcim kritériom práve povaha inštitúcie a úlohy, ktoré má plniť v rámci inštitucionálnej deľby práce (Adamcová, 2010). Z vyššie uvedeného vyplýva, že verejná správa je tak činnosťou nielen štátnych, ale i samosprávnych a iných verejnoprávnych orgánov. Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že v tomto zmysle nie je svojím obsahom ani činnosťou zákonodarnou a ani súdnou (Bruhl, 2006). Zjednodušene tak môžeme povedať, že tvorí jadro výkonnej moci. Kolektív autorov okolo Martina Potůčka (2005, s. 133) dopĺňa, že „verejná správa v materiálnom poňatí je činnosťou riadenou a riadiacou, aj keď o povahe tohto riadenia sa oddávna vedú teoretické i praktické spory, ktoré svojou zložitosťou odrážajú zložitnosť verejnej správy.“ Tento terminologický chaos (materiálne vs. formálne vnímanie správy) sa snaží pragmatickým spôsobom vysvetliť Dušan Hendrych (1996, s. 211), ktorý uvádza nasledovný príklad: „Parlamenty pri schvaľovaní štátneho rozpočtu, pri kontrole jeho realizácie a pri schvaľovaní štátneho záverečného účtu nevykonávajú zákonodarnú činnosť v zmysle tvorby zákonov, ale robia opatrenia, ktoré môžeme kvalifikovať ako správnu činnosť.“

V podobnom duchu možno rozlišovať **negatívne a pozitívne** vnímanie verejnej správy z pohľadu jej definičného vymedzenia. Vo všeobecnosti platí, že doposiaľ neexistuje univerzálna definícia verejnej správy, no v dejinách správnej vedy sa objavilo niekoľko pokusov, ktoré minimálne poukázali na niektoré hranice vyplývajúce z vymedzenia pojmu „správa“. Snáď najznámejším pokusom o definičné vymedzenie v negatívnom zmysle je

práve definícia od Otta Mayera, ktorú svetu predstavil v publikácii „*Deutsches Verwaltungsrecht*“ v roku 1895. Podľa autora, verejná správa predstavuje takú činnosť štátu (a iných nositeľov verejného práva), ktorá nie je výlučne ani zákonodarná, ani súdna alebo výkonná. Táto definícia si však vyslúžila početnú kritiku a to najmä z dôvodu, že autor v nej opisuje len to, čo správou nie je. Vyhýba sa tak odpovedi, čo možno chápať pod pojmom správa (verejná správa).

V tomto kontexte W. Kirk na margo negatívneho pojmového vymedzenia píše, že uvedená definícia je:

- nanajvýš problematická, pretože do exekutívy patrí činnosť vlády, verejná doprava, hospodárska činnosť štátu,
- pojmy zákonodarstvo a súdnictvo nie sú pevne stanovené,
- ide o prekrývanie kompetencií,
- negatívna definícia nemá dostatočnú výpovednú hodnotu (Kirk, 2004).

V pozitívnom definičnom zmysle možno správu vymedziť ako plnohodnotné plánované konanie štátu na základe určitého poriadku, ktoré je zamerané na plnenie verejných úloh (Wolf, Bachof, 1974) Tento definičný pokus je však vysoko abstraktný a len veľmi ťažko zrozumiteľný (Peine, 2011). Napriek tomu možno vyvodiť záver, že takto vnímaná verejná správa sa vyznačuje: sociálnou konštrukciou, orientáciou na verejné záujmy, do budúcnosti aktívnou tvorbou riadenia, konkrétnymi opatreniami regulácie jednotlivých prípadov a uskutočňovaním rozličných zámerov (Maurer, 2002).

Ústavný právnik Jaroslav Chovanec (2009) upozorňuje, že definíciu verejnej správy je možné odvodiť od politických práv občana a to konkrétne od ústavou zakotveného práva občanov účasti na správe vecí verejných. V tomto kontexte je tak zvýraznená aktívna občianska participácia, resp. účasť občanov na vykonávaní činností, či už priamo alebo sprostredkované, na spravovaní vlastných záležitostí a vo verejnom záujme.

Christoph Reichard (1987) sa vracia k organizačnému a funkčnému vnímaniu verejnej správy. Zdôrazňuje, že obe sú vo vzájomnom úzkom vzťahu. Organizovaný svet moderny sa totiž vyznačuje vysokým stupňom formalizácie. To obzvlášť platí aj pre verejnú správu. Preto v jeho prípade (organizačné poňatie) verejnú správu predstavuje predovšetkým štát, ktorý je reprezentovaný vlastnými volenými i nevolenými orgánmi a súčasne správu vykonávajú verejnoprávne subjekty ako nositelia verejnej moci (Škultéty, 2008; König, 2008). V rámci funkčného poňatia možno verejnú správu vymedziť ako „rozhodovacia činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy verejných vecí“ (Kosorín, 1999. s. 10). Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že za verejnú správu možno pokladať len takú správu, ktorej primárnym cieľom je správa vecí verejných a jej výkon je výlučne vo verejnom záujme (Machajová a kol., 2007). Pre zhrnutie funkčného poňatia verejnej správy možno konštatovať, že „ide o výkonnú činnosť štátu ako základného verejnoprávneho subjektu, zabezpečovanú prostredníctvom jeho orgánov, ako aj výkonnú činnosť ďalších verejnoprávnych subjektov pri spravovaní verejných záležitostí“ (Škultéty, 2008, s. 23). Je nanajvýš nevyhnutné si uvedomiť, že ak hovoríme o verejnej správe, tak v zásade máme na mysli takú činnosť, ktorá má charakter štátneho donútenia a je uskutočňovaná v hraniciach zákonných pravidiel, t.j. vychádzajúcich z ústavy a ostatných zákonov demokratického a právneho štátu (Bruhl, 2006).

Verejná správa nie je preto bezprostredne zodpovedná výlučne ľudu ako suverénovi moci, ale je aj zodpovedná právu a zákonom.

Z pohľadu vyššie definovaného verejného záujmu možno verejnú správu označiť za plánovanú činnosť - subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú verejnú správu ako právom uloženú povinnosť. Vo svojej podstate ide teda o moc, ktorá umožňuje autoritatívne rozhodovanie o právach a v konečnom dôsledku o povinnostiach iných subjektov (Kráľ, Kačík, 2001). Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že je nevyhnutné za každých okolností rozlišovať verejnú a súkromnú sféru. Základným rozdielom medzi súkromnou a verejnou sférou je fakt, že zatiaľ čo privátna sféra spravuje výlučne svoje vlastné (súkromné) záležitosti, verejná sféra spravuje záležitosti, ktoré sú predmetom verejného blaha, resp. záujmu (Steinborn, 2009). Elementárny rozdiel medzi verejnou a súkromnou sférou tak možno badať v tom, že pokiaľ súkromnoprávne subjekty môžu plniť a obyčajne i plnia súkromné i verejné účely súčasne, verejnoprávne subjekty sú oprávnené plniť výlučne účely verejné. Veľmi jednoducho povedané: „plnenie súkromného účelu verejnoprávnym subjektom je nezlučiteľné s jeho verejným statusom a predstavuje patologickú situáciu zneužitia verejnej moci k osobnému prospechu.“ (Skovajsa, Hohnalová, 2010, s. 80). Nasledujúca tabuľka ilustruje schématický diferenciál medzi verejnou správou a súkromnou správou z pohľadu určujúceho kritéria aktívneho alebo pasívneho vzťahu k právu.

**Tabuľka č. 1: Rozdiel medzi súkromnou a verejnou správou vo vzťahu k právu**

	Verejná správa	Súkromná správa
<b>Aktívny vzťah k právu</b>	Má možnosť všeobecne zaväzovať, podieľa sa na tvorbe a aplikácii práva, podieľa sa taktiež na vydávaní individuálnych a niektorých normatívnych právnych aktov.	Zaväzuje len toho, kto je v súkromnej správe v nejakom organizačnom vzťahu (napr. zamestnanec podniku)
<b>Pasívny vzťah k právu</b>	Svoju činnosť môže vykonávať len na základe zákona a zákonom stanovených hraniciach	Môže činiť všetko, čo nie je zákonom zakázané

Zdroj: Svoboda, Schelle, 2007.

### Kontrolné otázky:

1. Čo je to verejná správa?
2. Čo znamená, že verejná správa má viacdimeznionálny charakter?
3. Aká je univerzálna definícia verejnej správy?
4. Aké sú úlohy a funkcie verejnej správy v modernom demokratickom a právnom štáte?
5. Aký je elementárny rozdiel medzi verejnou a súkromnou sférou?

## Odporúčaná literatúra k štúdiu

- CHOVANEC, J. 2009. *Moderná slovenská štátnosť*. Bratislava: Vydavateľstvo Procom, 2009. 416 s. ISBN 978-80-85717-22-8.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy. Druhé, prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KÚTIK, J., KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠVIKRUHA, M. A KOL. 2018. *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: Vydavateľstvo IRIS, 2018. 264 s. ISBN 978-80-8200-031-6.

## Zoznam použitej literatúry

- ADAMCOVÁ, M. 2010. Teoretické a praktické dimenzie tvorby verejnej politiky. In *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, s. r. o., 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BERNSMANN, K., GATZWEILER, N. 2008. *Verteidigung bei Korruptionsfällen*. Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, 2008. ISBN 979-3-8114-3363-2.
- BRIŠKA A KOL. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BRUHL, R. 2006. *Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische Anleitungen zum Erwerbprüfungs relevanter Kenntnisse und Fertigkeiten. 7. Auflage*. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag, 2006. ISBN 978-3-555-01380-0.
- FAŠANOK, M. 2012. *Öffentliche Verwaltung. Kommunikation in der Deutschen Sprache*. Trenčín: Trenčianska Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2012. 97 s. ISBN 978-80-8075-542-3.
- FORSTHOFF, E. 1973. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrecht. In Forsthoff, E. - Münch, I. – Schick, W. (Hrsg.): *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrecht*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1973. 746 s. ISBN 978-3789000744.
- GALANDA, M., OROSZ, L., IROŠÍK, V. 2001. *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*. Bratislava: Róbert Vico – vydavateľstvo, 2001. 26 s. ISBN 80-89041-13-2.
- GRIMMER, K. 2004. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Lehrbuch. 1. Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. ISBN 3-531-14510-X.
- HENDRYCH, D. 1996. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 1996. 438 s. ISBN 9783406407536.
- HENDRYCH, D. 2009. *Správní věda. Teorie veřejné správy. 3. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7357-458-1.

- HILGERS, D. 2008. *Performance Management. Leistungsverfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, 2008. ISBN 978-3-8349-0932-9.
- HORVÁTH, P. A KOL. 2013. *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky*. Brno: Tribún EU s.r.o., 2013. 192 s. ISBN 978-80-263-0373-2.
- CHOVANEC, J. 2009. *Moderná slovenská štátnosť*. Bratislava: Vydavateľstvo Procom, 2009. 416 s. ISBN 978-80-85717-22-8.
- JÖRG, B., WERNER, J. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völligüberarbeitete Auflage*. Wiesbaden: Vs. Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. ISBN 978-3-531-16172-3.
- KIRK, W. 2004. *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb. Band 1: Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozess*. Essen: Impresen, 2004. ISBN 3-8311-3250-X.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy. Druhé, prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999. 231 s. ISBN 80-225-1696-1.
- KÖNIG, K. 2008. *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008. 1032 s. ISBN 978-3-428-12930-0.
- KRÁL, J., KAČÍK, E. 2001. *Komparatívne štátne právo Veľkej Británie, USA, Nemecka, Francúzska a verejná správa*. Trnava: Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2001. 110 s. ISBN 80-89034-05-5.
- KÚTIK, J., KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4.
- MACHAJOVÁ, J. A KOL. 2007. *Všeobecné správne právo. I. vydanie*. Bratislava: Poradca podnikateľa, 2007. 501 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
- MAURER, H. 2002. *Allgemeines Verwaltungsrecht. 14 überarbeitete und ergänzte Auflage*. Heidelberg: Verlag C. H. Beck, 2002. s. 855. ISBN 978-3406498145.
- MAYER, O. 1895. *Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1*. Leipzig: Dunker und Humboldt, 1895. ISBN neuvedené.
- PAPIER, H. J. 1998. *Recht der öffentlichen Sachen. 3. Auflage*. Berlin: de Gruyter, 1998. 176 s. ISBN 3-11015341-6.
- PEINE, F. J. 2011. *Algemeines Verwaltungsrecht. 10. Auflage*. Heidelberg: C. F. Müller, 2011. 359 s. ISBN 978-3-8114-9780-1.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- RICCUCCI, M.N. 2010. *Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Georgetown: University Press, 2010. 165 s. ISBN 978-1-58901-704-7.
- REICHARD, CH. 1987. *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage*. Berlin und New York, 1987. 148 s. ISBN 3110071339.
- SHARKANSKY, I. 1978. *Public Administration: Policy – making in Government Agencies*. Chicago: Markham Published, 1978. 307 s. ISBN 978-0841030268.
- SKOVAJSA, M. A KOL. 2010. *Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, 2010. 376 s. ISBN 978-80-7367-681-0.

- STEINBORN, O. 2009. *Verwaltungstechnik Bund. 2. Ausgabe*. Berlin: Verwaltungsakademie Berlin, 2009. ISBN 978-3-938582-44-2.
- SVOBODA, I., SCHELLE, K. 2007. *Základy organizace veřejné správy. 2. vydání*. Ostrava: Key Publishing, 2007. 209 s. ISBN 978-80-87071-22-9.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠKULTÉTY, P. A KOL. 1997. *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1997. 248 s. ISBN 80-7160-026-1.
- WOLF, H., BACHOF, O. 1974. *Verwaltungsrecht. I. Auflage*. München, 1974. ISBN neuvedené.



## 2 SUBSYSTÉMY VEREJNEJ SPRÁVY

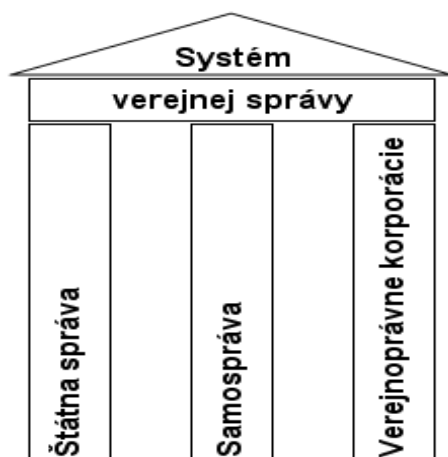
Subsystémy verejnej správy úzko súvisia s organizáciou verejnej správy. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že vo svete neexistuje univerzálna organizácia verejnej správy. Významným determinantom podoby verejnej správy v ktoromkoľvek štáte je jeho štátoprávne usporiadanie. V tejto súvislosti rozlišujeme **predovšetkým unitárne štáty a zložené štáty**. Unitárny štát sa vyznačuje tým, že jeho územie sa nedelí na časti, ktoré by mali charakter a práva štátnych útvarov. Delí sa však na časti administratívnej povahy, ktoré sú neoddeliteľnou a trvalou súčasťou štátu. Vo vzťahu k obyvateľstvu unitárny štát predstavuje ucelenú a homogénnu štátnu moc, existuje v ňom jednotný právny poriadok – ten je hierarchicky usporiadaný. Rozhodnutia jedinej sústavy najvyšších orgánov sú priamo záväzné pre všetky subjekty na území štátu. Na druhej strane stojí zložený štát (federatívny štát), ktorý sa vyznačuje ústavnými inštitúciami, výrazne sa odlišujúcimi od inštitúcií unitárneho štátu. **Základným rozdielom oproti unitárnemu štátu je skutočnosť, že pre zložený štát je typický dualizmus rozhodovacích centier. Štátna moc sa teda delí medzi orgány federácie a orgány členských štátov** (Konečný a Konečný, 2009).

Slovenská republika z pohľadu štátoprávneho usporiadania predstavuje unitárny a decentralizovaný právny štát. Táto skutočnosť sa prejavuje najmä v tom, že Slovenská republika napĺňa kritéria unitárneho štátu najmä v nasledujúcich oblastiach:

- **na jej území existuje jediný právny poriadok, na vrchole ktorého stojí jedna ústava,**
- **na jej území existuje jediná sústava orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej,**
- **ústredné orgány štátnej správy majú všeobecnú a výlučnú kompetenciu, ktorá sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky,**
- **existuje jediné štátne občianstvo,**
- **existuje jediná sústava štátnych symbolov, ktoré ústava štátu taxatívne stanovuje,**
- **iba Slovenská republika disponuje právnou subjektivitou v rámci medzinárodného práva** (Palúš, Somorová, 2010).

Samotný systém verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky je tvorený predovšetkým subsystémom štátnej správy a samosprávy. Niektorí autori k uvedeným subsystémom pridávajú verejnoprávne korporácie (Klimovský, 2014). Miroslav Gašpar (1993) vníma verejnú správu prostredníctvom troch druhov pôsobnosti. V prvom prípade ide o kruh pôsobností, ktorý je zverený orgánom štátnej správy, druhý okruh je zverený vyčleneným orgánom územnej samosprávy a napokon posledný okruh pôsobností je zverený verejnoprávnym korporáciám.

**Obrázok č. 1: Grafické zobrazenie základných subsystémov verejnej správy**



Zdroj: Klimovský, 2008, s. 227.

Na tomto mieste je žiaduce upozorniť, že takmer dve desaťročia sa nesú v znamení neustálej diskusie o optimálnom usporiadaní verejnej správy. Názory niektorých odborníkov z rozličných spoločensko – vedných, ale i politických oblastí možno zhrnúť do dvoch kľúčových variácií: **tzv. oddelený model a model integrovaný**. Porovnanie oboch modelov je súčasťou nasledujúcej tabuľky.

**Tabuľka č. 2: Výhody a nevýhody oddeleného a integrovaného modelu verejnej správy realizovaného v podmienkach Slovenskej republiky**

Kritérium	Oddelený model	Integrovaný model
<i>Vplyv zákonov na činnosti verejnej správy</i>	Samospráva je vystavená riziku snáh centrálnej vlády meniť jestvujúce zákony, resp. ich nedodržiavať. Štátna správa je viac vzdialená od miestneho rozhodovania, čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti. Požiadavka na ingerenciu samosprávy na príprave zákonov.	Môžu sa prejavovať snahy o porušovanie zákonov zo strany záujmov miestneho spoločenstva (miestnych elít). Riziko prepojenia miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií.
<i>Objektívnosť a nestrannosť výkonu verejnej správy</i>	Výkon samosprávnych pôsobností bude kontrolovaný priamo občanmi. Rozloženie kompetencií na väčšie množstvo správnych jednotiek (obce, VÚC) zvýši transparentnosť. Možnosť vonkajšej kontroly samosprávy inšpekčnými a dozornými inštitúciami štátu.	Nižšia transparentnosť. Možné snahy o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií (prepojenie miestnych elít).

<i>Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a územnej samosprávy</i>	Sú rešpektované zložky, najmä v prípade jasného rozdelenia kompetencií a minimalizácie prenosu pôsobnosti štátnej správy na obce a VÚC.	Prelínanie kompetencií samosprávnej pôsobnosti a pôsobnosti štátnej správy. Riziko narušovania štátnej správy v prípade prevahy pôsobnosti samosprávy. Riziko oslabovania samosprávneho princípu v prípade prenosu veľkého rozsahu kompetencií štátnej správy na samosprávu. Riziko ukotvenia dvojitej podriadenosti vedúcich pracovníkov, uplatňovania inštitucionálneho dozoru a metodického riadenia.
<i>Vzájomná koordinácia činnosti</i>	Horšia, sťažená. Existujú riziká decentralizovaného systému.	Nepredstavuje vážny problém.
<i>Forma uplatnenia decentralizácie</i>	Jasné rozdelenie úloh. Možnosť prenesenia úloh (zvýšená požiadavka) zo štátnej správy na územnú samosprávu (samosprávna pôsobnosť). Možnosť dekoncentrácie úloh v rámci štátnej správy.	Riziko prevahy prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Obmedzovanie nezávislosti samosprávy.
<i>Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov</i>	Vyššia prehľadnosť výdavkov a finančných tokov. Lepšia kontrola (vnútorná aj vonkajšia). Efektívnejšie výdavky štátu na verejnú správu.	Neprehľadné finančné toky.

Zdroj: Nižňanský, 2005.

## SUBSYSTÉM ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Štátnu správu možno považovať za jednu zo základných zložiek verejnej správy. V odbornej literatúre nájdeme niekoľko pohľadov, na základe ktorých možno zdefinovať čo vlastne štátna správa znamená a aká je jej úloha v modernom demokratickom a právnom štáte (Adamovich, Funk, 1987). Peter Škultéty (2008) uvádza, že štátna správa je charakteristická prostredníctvom určitých znakov, ktoré ju odlišujú od iných foriem uskutočňovania štátnej moci (Škultéty, 2008). V tomto kontexte možno štátnu správu vymedziť ako činnosť, ktorá je:

- **Organizujúca – jej neustála činnosť je zameraná na plnenie úloh v jednotlivých úsekoch a oblastiach štátnej správy.**
- **Uskutočňovaná – výkon štátnej správy je realizovaný výlučne v rámci platného právneho poriadku štátu.**
- **Výkonná a nariad'ovacia – výkonnou formou sa zabezpečuje realizácia a výkon zákonov a iných právnych predpisov. Nariad'ovacia forma sa realizuje prostredníctvom právomoci orgánov štátnej správy vydávať všeobecne záväzné nariadenia ako aj tie individuálne.**
- **Vykonávaná v mene štátu – stojí za ňou donucovacia moc štátu.**

- **Možno ju determinovať inštrukciami nadriadených orgánov štátnej správy – vo všeobecnosti to znamená rešpektovanie právnych noriem a ich hierarchického usporiadania.**
- **Prostredníctvom nej sa realizujú spoločenské záujmy – potreba rešpektovania záujmov štátu i jeho občanov** (Krnáč, Kožiak, Liptáková, 2008).

Na základe vyššie uvedených znakov môžeme konštatovať, že „prostredníctvom štátnej správy je realizovaná štátna politika, ktorá vyjadruje pravé záujmy štátu a jeho vôľa je vykonávaná vo vzťahu k objektom, ktoré sú nútené sa tomuto pôsobeniu podriadiť bez toho, aby boli štátu organizačne podriadené. Objekty štátnej správy nie sú súčasťou organizačného systému štátnej správy a majú svojbytné, na štátnej správe nezávislé postavenie“ (Průcha, 1998. s. 61). Vysvetlenie predchádzajúcej definície sa pokúša podať dvojica autorov Ján Král a Eduard Kačík (2001), ktorí tvrdia, že subjektom štátnej správy ako činnosti štátu je štát samotný. V tomto smere štát predstavujú jednotlivé príslušné orgány štátnej správy. Platí teda, že správa nie je realizovaná len v mene štátu, ale taktiež v jeho záujme). Preto štát prostredníctvom štátnej správy realizuje štátnu politiku, ktorá je výrazom jeho vôle a verejných záujmov vo vzťahu k jeho objektom. Tie sú povinné sa tomuto pôsobeniu absolútne podriadiť a to bez ohľadu na skutočnosť, či sú k štátu vo vzťahu subordinácie.

V tomto kontexte je potrebné upozorniť na základné rozdiely medzi objektmi a subjektmi štátnej správy. Ak hovoríme o objektoch štátnej správy máme na mysli predovšetkým tie inštitúcie a organizácie, ktoré pri plnení vlastného poslania nie sú súčasťou organizačného systému štátnej správy, resp. majú svojprávne a čo je podstatné, od štátnej správy nezávislé postavenie. Orgánom, resp. subjektom štátnej správy rozumieme akýkoľvek orgán štátu, ktorý vystupuje v mene štátu, ďalej uskutočňuje funkcie a úlohy štátu prostredníctvom výkonnej a nariadovacej činnosti štátu. Súčasne platí, že orgány štátnej správy sú zriaďované na základe zákona, alebo ak to zákon povoľuje, iným právnym aktom, ako organizačno – právna jednotka disponujúca samostatnou pôsobnosťou a právomocou (Škultéty, 2008). So štátnou správou sa spája aj systém štátnej služby a štátnych úradníkov (Staroňová, Staňová, Sičáková – Beblavá, 2014). Na tomto mieste možno konštatovať, že v domácom prostredí doposiaľ chýba ucelenejšia koncepcia systému štátnej služby, ktorá by v konečnom dôsledku vytvárala priestor pre stabilné prostredie výkonu základných a pokročilých funkcií orgánov štátu.

**Výkon štátnej správy sa v podmienkach Slovenskej republiky uskutočňuje na centrálnej a miestnej úrovni (Horváth a kol., 2013). Na základe tohto členenia rozlišujeme aj orgány štátnej správy, ktoré vykonávajú svoju pôsobnosť v rámci celého štátu – ústredné orgány štátnej správy a orgány, ktoré vykonávajú svoju pôsobnosť v rámci určitého územia – orgány miestnej štátnej správy.**

Ústredné orgány štátnej správy vykonávajú svoju pôsobnosť celorepublikovo - vzťahuje sa na celé územie Slovenskej republiky. V rámci hierarchie orgánov štátnej správy im patrí vrcholné postavenie. Na čele ústredných orgánov štátnej správy stojí vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci. Na centrálnej úrovni svoju činnosť vykonávajú aj jednotlivé ministerstvá<sup>4</sup>, ktoré riadi príslušný minister. Ministra v čase jeho neprítomnosti zastupuje

<sup>4</sup>V súčasnosti v Slovenskej republike vykonávajú svoju činnosť nasledovné ministerstvá: Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych

v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník (Horváth, 2007). Na tomto mieste je potrebné a žiaduce zdôrazniť, že vláda a jej ministerstvá majú v subsysteme štátnej správy dominantné postavenie, pretože pôsobia v pozícii zriaďovateľa voči iným organizačným jednotkám systému verejnej správy (Klimovský, 2008). Široké spektrum ústredných orgánov štátnej správy sa vládou a ministerstvami nekončí, pretože zákon č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy definuje aj tie orgány štátnej správy, ktoré sám označuje ako ostatné ústredné orgány štátnej správy.

**Ostatné ústredné orgány štátnej správy** sú tvorené tými subjektmi, ktoré rovnako ako ústredné orgány štátnej správy disponujú celorepublikovou pôsobnosťou, no zákon ich z nejakého dôvodu neradí k ústredným orgánom štátnej správy. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť, že tieto orgány sa delia na také, ktoré sú v priamej podriadenosti k nejakému z ústredných orgánov štátnej správy a na tie orgány, ktoré nie sú podriadené žiadnemu z orgánov štátnej správy. Medzi tieto orgány zaraďujeme:

*Úrad vlády Slovenskej republiky* – na jeho čele je vedúci, ktorý je zodpovedný za výkon svojej funkcie predsedovi vlády. Vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva vláda. K jeho portfóliu pôsobnosti patria predovšetkým štátnozamestnanecké vzťahy a právne vzťahy pri výkone práce vo verejnom záujme, kontrola vybavovania petícií a sťažností, kontrola plnenia úloh z uznesení vlády, koordinuje plnenie úloh v oblasti informatizácie spoločnosti, koordinuje využívanie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, zabezpečuje a koordinuje ochranu finančných záujmov Európskej únie (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2020).

*Protimonopolný úrad Slovenskej republiky* - Protimonopolný úrad Slovenskej republiky je nezávislý ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky pre ochranu hospodárskej súťaže a koordináciu štátnej pomoci. Úrad zasahuje v prípadoch kartelov, zneužívania dominantného postavenia, vertikálnych dohôd, kontroluje koncentrácie, ktoré spĺňajú notifikačné kritériá a posudzuje konanie orgánov štátnej správy a samosprávy v prípade, že sa dopustia obmedzenia súťaže a taktiež zabezpečuje ochranu hospodárskej súťaže v oblasti štátnej pomoci. Na čele tohto úradu je predseda, ktorého vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády. Jeho funkčné obdobie je stanovené na obdobie piatich rokov (Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, 2020).

*Úrad geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy pre geodéziu, kartografiu a kataster nehnuteľností. Jeho hlavnou úlohou je štátna správa a odborný dozor v rezorte geodézie, kartografie a katastra. Na úseku geodézie a kartografie určuje záväzné geodetické systémy, zabezpečuje tvorbu a prevádzku permanentnej lokalizačnej služby využívajúcej globálne navigačné satelitné systémy; zabezpečuje stabilizáciu a vymeriavanie geodetických bodov štátnej hranice; tvorbu a aktualizáciu štátnych mapových diel, máp a iných kartografických diel; štandardizuje geografické názvoslovie; zabezpečuje tvorbu, prevádzku a poskytovanie informácií z informačného systému geodézie, kartografie a katastra, ako aj referenčné údaje pre národnú infraštruktúru priestorových informácií. Na úseku katastra najmä riadi a kontroluje katastrálne odbory okresných úradov, vykonáva inšpekciu nad úrovňou spravovania a plnenia úloh

---

záležitostí SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo zdravotníctva SR (Úrad vlády SR, 2020).

súvisiacich s katastrom nehnuteľností. Na jeho čele je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda (Úrad geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky, 2020).

*Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre oblasť jadrového dozoru. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že tento úrad zabezpečuje výkon štátneho dozoru nad jadrovou bezpečnosťou jadrových zariadení, nad nakladaním s rádioaktívnymi odpadmi, vyhoretým palivom a ďalšími fázami palivového cyklu, nad jadrovými materiálmi, vrátane ich evidencie a kontroly, ako aj nad fyzickou ochranou jadrových zariadení a jadrových materiálov. Súčasne zabezpečuje posudzovanie zámerov programu využitia atómovej energie a kvality vybraných zariadení a prístrojov jadrovej techniky a záväzky Slovenskej republiky (SR) vyplývajúce z medzinárodných zmlúv v oblasti jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení a nakladania s jadrovými materiálmi. Na jeho čele stojí predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda (Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, 2020).

*Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť technickej normalizácie, metrológie, kvality, posudzovania zhody a akreditácie orgánov posudzovania zhody. Úrad vypracúva koncepciu štátnej politiky, vykonáva metodickú činnosť a dozerá na plnenie úloh v oblasti normalizácie, metrológie, kvality, posudzovania zhody a akreditácie orgánov posudzovania zhody. Na jeho čele stojí predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda (Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, 2020).

*Úrad pre verejné obstarávanie* – je ústredným orgánom verejnej správy pre verejné obstarávanie. V oblasti verejného obstarávania zastupuje Slovenskú republiku navonok, pracuje v odborných pracovných komisiách Európskej únie a aktívne spolupracuje so zahraničnými partnerskými inštitúciami. Vo všeobecnosti predstavuje odborného garanta v oblasti verejného obstarávania, dohliada na splnenie princípov transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie uchádzačov a záujemcov, ako i princípov hospodárnosti a efektívnosti pri vynakladaní finančných prostriedkov. Na čele tohto úradu stojí predseda, ktorého na návrh vlády volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky (Úrad pre verejné obstarávanie, 2020).

*Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť priemyselného vlastníctva. Vykonáva tak ústrednú štátnu správu v oblasti ochrany vynálezu, úžitkového vzoru, dizajnu, topografie polovodičového výrobku, ochranej známky, označenia pôvodu výrobku a zemepisného označenia výrobku. Súčasne tento úrad zabezpečuje výmenu a prístupňovanie informácií v oblasti priemyselných práv (Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky, 2020).

*Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy pre štátne hmotné rezervy a pre koordináciu a metodické usmerňovanie opatrení na riešení stavu ropnej núdze. Na čele tohto úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda (Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky, 2020).

*Národný bezpečnostný úrad* – je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu utajovaných skutočností, šifrovú službu, kybernetickú bezpečnosť a dôveryhodné služby. Zriadenie úradu historicky súvisí s rokovaniami o vstupe Slovenskej republiky do EÚ a NATO, v rámci ktorých vznikla požiadavka na vytvorenie nezávislej inštitúcie, ktorá by

zodpovedala za ochranu utajovaných skutočností a šifrovú ochranu informácií. Úrad začal pôsobiť 1. novembra 2001 prevzatím potrebných kompetencií od Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Ďalšie kompetencie úradu pribúdali postupne. V roku 2002 sa rozšírili o oblasť elektronického podpisu, od 1. septembra 2014 úrad poskytuje Súdnej rade Slovenskej republiky podklady pre posudzovanie spôsobilosti kandidátov na sudcov a 1. januára 2016 úrad prevzal zodpovednosť za problematiku kybernetickej bezpečnosti. Na čele tohto úradu stojí riaditeľ, ktorého volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky (Národný bezpečnostný úrad, 2020).

*Štatistický úrad Slovenskej republiky* – je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť štátnej štatistiky. Na jeho čele stojí predseda, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020).

**Miestna štátna správa** sa vyznačuje predovšetkým pôsobnosťou, ktorá je realizovaná v rámci určitého miesta. Stanislav Konečný (2009) upozorňuje na skutočnosť, že v rámci teoretických možností na úrovni miestnej správy, môže byť štátna správa a samospráva usporiadaná v tzv. spoločnom modeli, prípadne v modeli duálnom. Elementárny rozdiel oboch modelov spočíva v tom, že pokiaľ v druhom z nich vedľa seba existujú dve sústavy orgánov miestnej verejnej správy, tak v prvom modeli je prípustná výlučne jedna sústava orgánov verejnej správy. Tá vo všeobecnosti vykonáva tak úlohy miestnej štátnej správy ako aj úlohy miestnej samosprávy. V podmienkach Slovenskej republiky sa uplatňuje prvý zo spomínaných modelov – tzv. duálny model miestnej verejnej správy. Miestna štátna správa je v súčasnosti tvorená okresnými úradmi, ktoré v konečnom dôsledku predstavujú orgány miestnej štátnej správy na úsekoch všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, civilnej ochrany, a krízového riadenia a na úseku hospodárstva. Okresný úrad je teda právnickou osobou a rozpočtovou organizáciou štátu finančne napojenou na rozpočet ministerstva vnútra. Na čele okresného úradu stojí prednosta, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra vnútra (Kútik, Karbach, 2011). Na tomto mieste je potrebné pripomenúť, že doposiaľ platná organizácia miestnej štátnej správy vychádza z reformy ESO. V nasledujúcej tabuľke ponúkame chronologický prehľad zmien jednotiek všeobecnej miestnej štátnej správy od roku 1990 po súčasnosť.

**Tabuľka č. 3: Jednotky všeobecnej miestnej štátnej správy od roku 1990 po súčasnosť**

Obdobie	Kraje	Okresy	Obvody
.... – 1990	3 (+1)	38-49	-
1991-1996	-	38	121
1996-2004	8	79	-
2007-2013	-	-	50
2013 - ...	-	72	-

Zdroj: Klimovský, 2014, s. 381.

## SUBSYSTÉM SAMOSPRÁVY

Jedným z najviac pertraktovaných pojmov v rámci demokratického a právneho štátu je samospráva. Vo všeobecnosti samospráva predstavuje istú mieru nezávislosti a autonómnosti určitých územných celkov a záujmových združení. Tie samostatne rozhodujú o otázkach, ktoré sú predmetom verejného záujmu príslušného spoločenstva (Konečný a Konečný, 2009). Možno teda konštatovať, že základným determinantom akejkolvek samosprávy, je práve miera autonómnosti nielen na forme štátu, ale i charaktère politického systému (Raschhauer, 2003). Samospráva v podmienkach moderného, demokratického a právneho štátu predstavuje základný kameň budovania a rozvoja demokracie. Demokracia ako všeobecne uznávaný spôsob spravovania spoločnosti sa v žiadnom prípade nezaobíde bez efektívne a relatívne spravodlivo fungujúcich najnižších úrovni v štáte. Preto nielen v špecifických podmienkach Slovenskej republiky samospráva predstavuje návrat ohraničenej časti kompetencií štátu (týka sa to predovšetkým výkonu správnej moci), na jednotlivcov za predpokladu, že občania sú schopní zabezpečiť výkon zverenej moci (Axthelm, 2004). Užšie možno samosprávu vymedziť na základe nasledujúcich faktorov:

- **existencia skutočností, ako sú verejné záujmy, a potreby typické pre určité spoločenstvo ľudí,**
- **zákon priznáva tomuto spoločenstvu výsadné postavenie, ktoré ho oprávňuje riadiť svoje vlastné záležitosti. Má teda oprávnenie vystupovať ako právnická osoba, čím je daný predpoklad pre jeho majetkovú a finančnú nezávislosť,**
- **ťažiskom pôsobnosti samosprávy sú úlohy, ktoré smerujú k uspokojovaniu vlastných potrieb a spravovaniu vlastných záležitostí,**
- **najzásadnejšou skutočnosťou samosprávnej organizácie je fakt, že spoločenstvo ľudí si samo volí a vyberá svoje orgány, ktorých úlohou je zastupovať jeho záujmy (Horváth, 2007).**

Na základe vyššie uvedených faktorov možno konštatovať, že samospráva sa ukazuje ako nástroj posilnenia občana - nositeľa štátnej moci, ako aj sprostredkovateľ solidarity určitého spoločenstva (Kluth, 1997). Samosprávu preto vo všeobecnosti vnímame ako demokratickú organizačnú formu starostlivosti o vlastné záležitosti dotknutých skupín obyvateľstva a relatívne nezávislú a samostatnú formu pod dohľadom štátu (Pernthaler, 1996). Slovenský právnik Peter Škultéty (2008, s. 31) upozorňuje „že pod pojmom samospráva treba rozumieť výkon určitých, presne vymedzených úloh správy štátu samostatnými, štátom uznanými verejnoprávnymi subjektmi. Samospráva zahŕňa oblasť verejnej správy, zákonom zverenej subjektom, ktorých sa bezprostredne dotýka.“ Na margo uvedeného možno dodať, že demokraciu vo vzťahu k samospráve je nemožné pokladať za faktor primárny a určujúci. Na druhej strane však nemožno poprieť pozitívny vplyv samosprávy na rozvoj demokracie a súčasne nemožno odmietnuť predstavu, že samospráva sa v budúcnosti stane určujúcim faktorom kvality demokracie (Adamcová, 2013).

**Samotný subsystém samosprávy delíme na dva základné podsystémy. A to konkrétne na územnú samosprávu a záujmovú samosprávu. Elementárnym rozdielom medzi oboma (pod)systémami je skutočnosť, že zatiaľ čo príslušnosť fyzickej osoby k územnej samospráve nie je dobrovoľná, členmi záujmovej samosprávy sa fyzická osoba stáva dobrovoľne, teda na základe svojho slobodného rozhodnutia a presvedčenia (Kováčová,**



2010). Oba spomínané podsystemy sú tak základným determinantom existencie občianskej spoločnosti každého moderného a demokratického štátu.

**Územná samospráva** predstavuje výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života a to za pomoci prostriedkov, ktoré majú výrazný, avšak neštátny charakter. Korene modernej komunálnej samosprávy siahajú až do začiatku devätnásteho storočia. Pýšiť sa ňou mohli predovšetkým krajiny ako Nemecko a Francúzsko, kde vznikla ako reakcia na centrálnu organizovanú štátnu správu absolutistického vládcu (Gross, 1999). V tomto kontexte sú veľmi vhodným príkladom práve pruské mestá, ktoré mali možnosť spravovať verejné záležitosti vo vlastnej pôsobnosti a zodpovednosti, resp. vo vlastnom mene. Občania si mohli taktiež voliť zastupiteľské subjekty, tie sa stali konečným rozhodovacím orgánom (Frobel, 2001). Možno teda konštatovať, že súčasné demokratické štáty pri fungovaní jednotlivých foriem samospráv čerpajú práve z historických skúseností vyššie uvedených štátnych útvarov.

Je potrebné zdôrazniť, že samosprávu nemožno stotožňovať so štátnou správou, a to i napriek tomu, že sa spolupodieľajú na vykonávaní niektorých úloh – ich spoločným menovateľom je realizácia verejného záujmu. Vo všeobecnosti v odborných kruhoch prevláda názor, že lokálna autonómia (nezávislosť od štátu) pozostáva z dvoch kľúčových elementov. Prvým elementom je korporátna autonómia, ktorá znamená nezávislosť územnej samosprávy na štáte. Druhým je občianska autonómia, ktorá označuje samostatné spravovanie daného miesta občanmi a občiankami (Katagi, 2012). Podľa oboch princípov je dôležité, že lokálna vláda môže bez intervencií zo strany centrálnej vlády prostredníctvom svojich volených orgánov presadzovať vlastnú politiku a realizovať skutočnú komunálnu samosprávu. Komunálna samospráva predstavuje činnosť obcí ako subjektov verejného práva, ktoré nesú zodpovednosť za výkon miestnych úloh v rámci určitého územia (Will, 2010). Časť autorov tak siaha po princípoch subsidiarity, autonómie, prípadne decentralizácie, aby v konečnom dôsledku vysvetlili, načo územná samospráva slúži, resp. aké úlohy a funkcie má vo všeobecnosti plniť (Hofelmann, 2008). To znamená, že štát by si mal ponechať výlučne len tie kompetencie, ktoré nemôžu byť vzhľadom na svoj charakter a význam priznané iným organizačným jednotkám, resp. úrovniam. Snahou zákonodarcu by tak malo byť zachovať racionálnosť a efektívnosť riadenia štátu a spoločnosti (Kováčová, 2010). Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že nemecká odborná verejnosť venuje tejto problematike pomerne široký priestor a to konkrétne v rámci tzv. *Komunallrecht* – komunálneho práva (Seewald, 2006). K nemu patria tie právne predpisy, ktoré sa všeobecne zaoberajú právnym postavením organizácií, úlohami a formami činností komunálnych korporácií.<sup>5</sup>

Skôr ako pristúpime k samotnému taxatívnemu vymedzeniu základných funkcií subsystému územnej samosprávy musíme zdôrazniť, že nižšie uvedené spektrum úloh komunálnej samosprávy môže mať rozličný obsah. Je to spôsobené predovšetkým tým, že každý štát má svoju vlastnú organizačno – správnu štruktúru. V tomto smere územná samospráva plní najmä nasledujúce funkcie:

- **koordináčna funkcia** – koordinácia participujúcich subjektov v rozvoji obce a regiónu,
- **hospodársko – riadiaca** – tvorená ekonomickou podstatou samosprávy a jej kompetenciami, ktoré sú jej zverené zákonom,

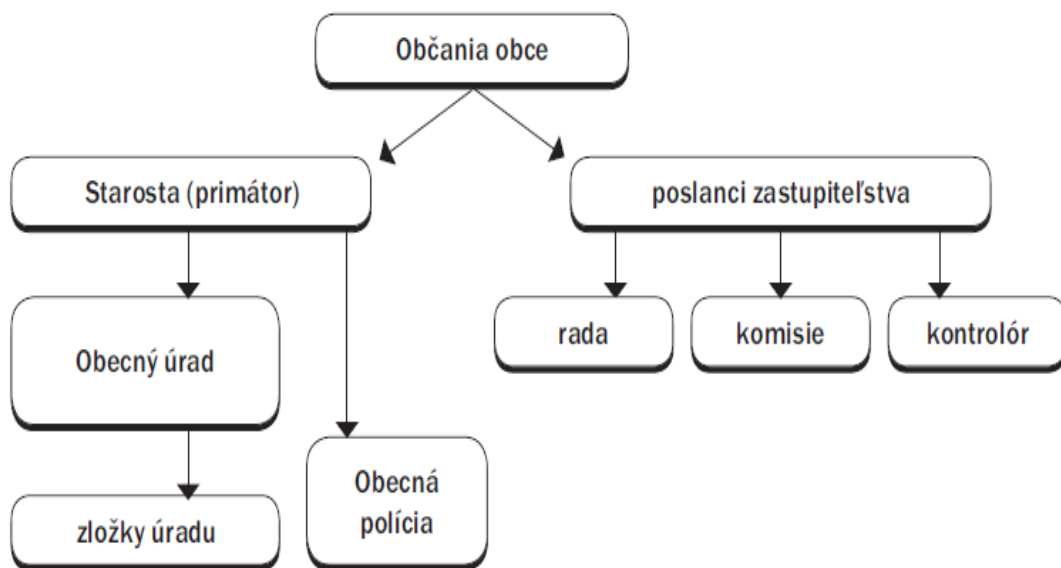
---

<sup>5</sup>Komunálna korporácia je všeobecným pojmom pre obce, okresy, komunálne spolky a ďalšie organizačné formy komunálnych účelových združení (Heun, 2012).

- **motivačná** – rozvoj podnikateľskej činnosti prostredníctvom nástrojov regionálnej a komunálnej politiky,
- **stabilizačná** – samospráva rozvojom svojich aktivít ovplyvňuje zamestnanosť a tým prispieva k stabilite danej ekonomiky (Krnáč, Kožiak, Liptáková, 2008).

Aby mohla územná samospráva plniť svoje funkcie, je nevyhnutné, aby zo strany štátu boli splnené dva základné predpoklady – (1) legislatívny predpoklad, t. j. prijať zákony, ktoré umožnia územnej samospráve vykonávať všetky jej originálne funkcie; (2) ekonomický predpoklad, ktorý jej v konečnom dôsledku umožní hospodáriť s určitou mierou finančnej autonómie. Vo všeobecnosti možno preto konštatovať, že v klasifikácii komunálnej samosprávy v správnom princípe pozorujeme dva aspekty. Na jednej strane stojí samostatnosť komunálnej správy. Predstavuje protipól k centralizovane riadenému štátu a je preto základným demokratickým princípom. Na druhej strane je komunálna správa tiež označovaná ako nepriama štátna správa. To vyplýva zo skutočnosti, že obce a regionálne celky predstavujú orgány verejnej moci. Keďže štátna moc nie je deliteľná, tak nositelia komunálnej správy vykonávajú aj štátnu moc.

**Obrázok č. 2: Grafické znázornenie orgánov obecnej samosprávy**



Zdroj: Nižňanský, 2005, s. 15.

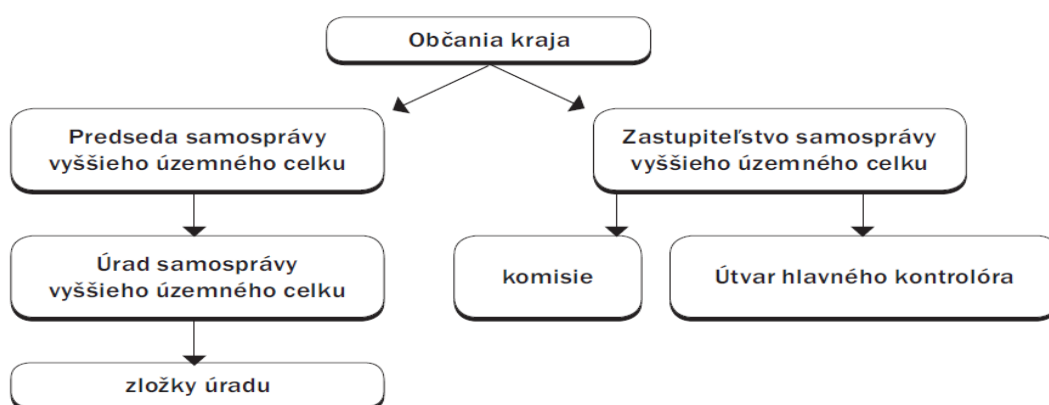
**V podmienkach Slovenskej republiky má územná samospráva dve formy – obecná samospráva a regionálna samospráva.** Význam územnej samosprávy v našich podmienkach je zvýraznený skutočnosťou, že o miestnej samospráve (rovnako i regionálnej) pojednáva ústava štátu, a to konkrétne v rámci samostatnej časti. V samotnom úvode definuje, že základom územnej samosprávy je obec, no subsystem územnej samosprávy v našich podmienkach spolu s obcami tvoria aj vyššie územné celky. Tieto subjekty predstavujú samostatné územné samosprávne a správne celky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Na tomto mieste je žiaduce zdôrazniť, že nemusí ísť výlučne iba o občanov SR, ale aj príslušníkov iných štátov – cudzincov, ktorí majú od príslušného ústredného orgánu

štátnej správy povolenie k trvalému pobytu. Z právneho pohľadu, obec a vyšší územný celok predstavujú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. V tomto kontexte môžeme o miestnej a regionálnej samospráve hovoriť ako o subjektoch, ktoré sú relatívne nezávislé od štátu. V najvšeobecnejšej rovine to znamená, že svoje potreby financujú predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Na zabezpečenie efektívnejšieho výkonu základných úloh a cieľov, resp. presadzovania verejného záujmu, majú obce a vyššie územné celky možnosť združovať sa s útvarmi rovnakého charakteru (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

**Najpodstatnejším a najdemokratickejším znakom územnej samosprávy nielen v našich podmienkach je práve spôsob participácie občanov na správe vecí verejných. Ústava SR garantuje obyvateľom samosprávnych jednotiek participovať na verejnej politike prostredníctvom zhromažďovania obyvateľov obce, miestneho referenda, referenda na území vyššieho územného celku, orgánov obce alebo orgánov vyššieho územného celku. V tomto smere ústava obmedzuje intervenciu štátu do chodu samosprávy prostredníctvom zákonom stanovených spôsobov. Ústava SR dáva samospráve do rúk i reálny nástroj moci – oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach, ktoré sa týkajú spravovania verejných vecí na lokálnej a regionálnej úrovni, resp. realizovaniu verejného záujmu.**

Výkon územnej samosprávy je zverený priamo voleným orgánom. K nim zaraďujeme obecné zastupiteľstvo, starostu obce, zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predsedu vyššieho územného celku. Funkčné obdobie priamo volených orgánov oboch foriem územnej samosprávy je stanovené na obdobie 4 rokov. Aktívnym a pasívnym volebným právom disponujú obyvatelia, ktorí majú na území obce alebo samosprávneho kraja trvalé bydlisko a ku dňu volieb spĺňajú všetky zákonom stanovené podmienky (zákon č. 180/2014 Z. z.)

**Obrázok č. 3: Grafické znázornenie orgánov samosprávnych krajov**



Zdroj: Nižňanský, 2005, s. 19.

Na obec a rovnako na vyšší územný celok je možné zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady spojené s prenesením a samotným výkonom je povinný uhradiť štát a to v plnej výške. Záverom možno povedať, že tvorcovia ústavy počítali so

skutočnosťou, že územná samospráva v akejkoľvek podobe a forme, bude v najbližších rokoch svojej existencie jedným zo základných kritérií hodnotenia úspešnosti štátu ako spoločenskej, sociálnej a politickej entity.

Spôsob, akým dnes funguje subsystém územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky je výsledkom viacerých determinantov. Jednoznačne možno teda povedať, že takto koncipovaná územná samospráva vychádza nielen z charakteru unitárneho a decentralizovaného štátu, ale i ekonomických, sociálnych a politických podmienok. Absencia reálne fungujúceho subsystému územnej samosprávy pred rokom 1990 vytvárala špecifický priestor pre realizáciu celkovej transformácie verejnej správy a jednotlivých jej reforiem. Výsledkom týchto zmien je práve inštitucionálne ukotvenie územnej samosprávy v základnom zákone štátu.

## SUBSYSTÉM VEREJNOPRÁVNÝCH KORPORÁCIÍ

Verejnoprávne inštitúcie<sup>6</sup> sú jedným zo základných pojmov modernej verejnej správy. Vo všeobecnosti pod pojmom korporácia máme na mysli zákonom upravené združenie osôb za účelom sledovania vopred stanoveného cieľa. Korporácie sú súčasťou verejného práva, disponujú právnou subjektivitou, sú člensky organizovanými správnymi jednotkami. Najpodstatnejšou informáciou je však tá, že korporácie sú zriadené za účelom plnenia úloh verejnej správy (Suckow, Widemann, 2008). Verejnoprávna korporácia je tak úzko spätá s podielom na uskutočňovaní verejnej moci. Predstavitelia správneho práva považujú za verejnoprávnu korporáciu tú inštitúciu, ktorá spĺňa nasledovné kritériá:

- **vznikla ako prejav vôle príslušného orgánu disponujúceho legitimitou k prijímaniu normatívnych aktov,**
- **vznikala na základe zákona alebo rozhodnutia príslušného orgánu verejnej správy, teda nie z iniciatívy súkromného sektora,**
- **ktorej primárnou úlohou nie je len sledovanie verejnoprospešných cieľov, ale z povahy jej činnosti vyplýva ich plnenie,**
- **financovanie pochádza z verejných zdrojov (Škultéty, 2008).**

Kolektív autorov Ján Kútik a Rolf Karbach (2011) pokladajú verejnoprávne korporácie za najnovšiu formu samosprávy - transformovanú zo štátnej správy. Zriaďovanie verejnoprávných inštitúcií umožňuje optimalizovať funkcie štátu, pretože sú efektívne činné a neutrálne pôsobia na jednej strane v prospech štátu, na druhej strane v prospech občanov. Svoju činnosť vykonávajú na princípe relatívnej nezávislosti od ústrednej a miestnej štátnej správy, i od ostatných častí samosprávy, prípadne súkromného sektora. Orgány verejnoprávných inštitúcií z organizačného hľadiska vo väčšine prípadov nepodliehajú vertikálnej štruktúre delby moci, ale majú relatívne samostatnú pozíciu, zvyčajne ohraničenú legislatívnym rámcom danej verejnoprávnej inštitúcie (Klimovský, 2014).

---

<sup>6</sup>Medzi verejnoprávne korporácie v systéme verejnej správy na Slovensku patria: Národná banka Slovenska, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, Fond národného majetku SR, Slovenský rozhlas a televízia, Matica Slovenská a pod.

## Kontrolné otázky:

1. Čo je to subsystém verejnej správy?
2. Aké subsystémy verejnej správy poznáte?
3. Aké formy má subsystém samosprávy?
4. Aké sú to ústredné orgány štátnej správy?
5. Kto stojí na čele okresného úradu v rámci miestnej štátnej správy?

## Odporúčaná literatúra k štúdiu

- HORVÁTH, P. A KOL. 2014. *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky pre študentov FSV UCM*. Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied, 2014. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy. Druhé, prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, E. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie vydanie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Právnická fakulta, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠVIKRUHA, M. A KOL. 2018. *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: Vydavateľstvo IRIS, 2018. 264 s. ISBN 978-80-8200-031-6.

## Zoznam použitej literatúry

- ADAMCOVÁ, M. 2013. Univerzálne teórie verejnej správy. In *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013. s. 10-20. ISBN 978-80-8152-057-0.
- ADAMWICH, LUDWIG, K., FUNK, BERN, K. 1987. *Allgemeines Verwaltungsrecht. Dritte, neubearbeitete Auflage*. Wien: SpringerVerlag, 1987. s. 380. ISBN 0-387-81785-9.
- AXTHELM, H. D. 2004. *Lokale Selbstverwaltung: Möglichkeit und Grenzen direkter Demokratie*. Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. ISBN 3-8100-4180-7.
- FROBEL, F. 2001. *Kommunale Selbstverwaltung. Eine Überblick*. Norderstedt: GrinVerlag, 2001. ISBN 978-640-74506-7.
- GAŠPAR, M. 1993. *Moderná verejná správa*. Bratislava: Procom, 1993. 127 s. ISBN 8085717018.
- GROSS, T. 1999. *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*. Mohr Siebeck, 1999. ISBN 3-16-147219-5.
- HEUN, W. 2012. *Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012. 285 s. ISBN 978-3-16-152038-9.
- HORVÁTH, P. 2007. *Politický systém Slovenskej republiky*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2007. 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7.
- HORVÁTH, P. A KOL. 2013. *Kapitoly z politického systému Slovenskej republiky*. Brno: Tribún EU s.r.o., 2013. 192 s. ISBN 978-80-263-0373-2.
- KATAGI, J. 2012. *Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung. Vergleich zwischen Japan und Deutschland. Welches Land liegt weitervorn?* Potsdam: Universitätsverlag, 2012. ISBN 978-3-86956-166-0.
- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2008. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy. Druhé, prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KLUTH, W. 1997. *Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen: MohrSiebeck, 1997. 586 s. ISBN 3-16-146815-5.
- KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov. Katedra politológie, 2010. 239 s. ISBN 978-80-557-0101-1.
- KRÁL, J., KAČÍK, E. 2001. *Komparatívne štátne právo Veľkej Británie, USA, Nemecka, Francúzska a verejná správa*. Trnava: Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2001. 110 s. ISBN 80-89034-05-5.

- KRNÁČ, J., KOŽIAK, R., LIPTÁKOVÁ, K. 2008. *Verejná správa a regionálny rozvoj*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Ekonomická Fakulta, 2008. 257 s. ISBN 978-80-8083-695-5.
- KÚTIK, J., KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4.
- NÁRODNÝ BEZPEČNOSTNÝ ÚRAD, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.nbu.gov.sk/urad/o-urade/index.html>>.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.
- PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, Ľ. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie vydanie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Právnická fakulta, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- PERNTHALER, P. 1996. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Zweite völlig neubearbeitete Auflage. Lehrbücher der Rechtswissenschaft*. Wien: Springer Verlag, 1996. 328 s. ISBN 3-211-82818-4.
- PROTIMONOPOLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.antimon.gov.sk/protimonopolny-urad-slovenskej-republiky/>>.
- PRŮCHA, P. 1998. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 349 s. ISBN 80-210-2002-4.
- RASCHAUER, B. 2003. *Allgemeines Verwaltungsrecht. 2., aktualisierte Auflage*. Wien: Springer Verlag, 2003. 398 s. ISBN 3-211-40540-2.
- SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.reserves.gov.sk/#>>.
- STAROŇOVÁ, K., STAŇOVÁ, Ľ., SIČÁKOVÁ – BEBLAVÁ, E. 2014. *Systém štátnej služby. Koncepty a trendy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014. 268 s. ISBN 978-80-223-3783-0.
- SUCKOW, H., WEIDEMANN, H. 2008. *Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz. 15. Auflage*. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag und Verlag Kohlhammer GmbH, 2008. 306 s. ISBN 978-3-555-01394-7.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <[https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/home!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziA809LZycDB0NLPyCXA08QxwD3IO8TAWnTEz1wwkpiAJKG-AAjgZA\\_VFgJc7ujh4m5j4GBhY-7qYGno4eoUGWgcbGBo7GUAV4zCjIjTDIdFRUBADse0bP/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/home!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziA809LZycDB0NLPyCXA08QxwD3IO8TAWnTEz1wwkpiAJKG-AAjgZA_VFgJc7ujh4m5j4GBhY-7qYGno4eoUGWgcbGBo7GUAV4zCjIjTDIdFRUBADse0bP/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)>.
- ÚRAD GEODÉZIE, KARTOGRAFIE, KATASTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <<http://www.skgeodesy.sk/sk/ugkk/>>.
- ÚRAD JADROVÉHO DOZORU SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.ujd.gov.sk/ujd/www1.nsf>>.
- ÚRAD PRE NORMALIZÁCIU, METROLÓGIU A SKÚŠOBNÍCTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.unms.sk/?kvalita>>.

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE, 2020. Dostupné na internete: <  
<https://www.uvo.gov.sk/o-urade-2aa.html>>.

ÚRAD PRIEMYSELNÉHO VLASTNÍCTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020.  
Dostupné na internete: < <https://www.indprop.gov.sk/?posobnost-a-kompetencie>>.

ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Dostupné na internete:  
<<https://www.vlada.gov.sk/8/urad-vlady-slovenskej-republiky/>>.

WILL, M. 2010. *Selbstverwaltung der Wirtschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. ISBN 978-3-16-150705-2.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zákon č. 301/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov



### 3 VYBRANÉ KATEGÓRIE SÚVISIACE S VEREJNOU SPRÁVOU

Pri skúmaní procesov prebiehajúcich v rámci verejnej správy sa zvyčajne stretávame s niektorými relevantnými pojmi. Rovnako ako sa mení spoločnosť toho – ktorého štátu, menia sa aj podoba a charakter politických inštitúcií a organizácií. Pre tieto zmeny vo všeobecnosti platí, že podstatným spôsobom menia procesy rozhodovania a tým konečný výsledok verejnopolitického cyklu. Táto skutočnosť sa tak netýka výlučne len rozhodovania, ale aj vzájomných vzťahov medzi inštitúciami a organizáciami navzájom<sup>7</sup>, nevynímajúc vzťah inštitúcií a organizácií na jednej strane a občana demokratického a právneho štátu na strane druhej. Vo svete totiž neexistuje univerzálny model verejnej správy, ktorý by bolo možné bez väčších rizík implementovať v rámci akéhokoľvek politického systému alebo politickej kultúry.

Toto tvrdenie argumentačne podporujú aj dvojica autorov Christopher Pollitt a Geert Bouckaert (2000), ktorí v rámci obsiahleho hodnotenia reformy verejného managementu v poslednom dvadsaťročí minulého storočia zdôraznili, že neexistuje jeden typ verejnej správy, ale niekoľko rozličných typov. V tejto súvislosti nám odborná literatúra ponúka niekoľko procesov, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou každého modelu verejnej správy, bez ohľadu na typ politického systému a zrelosti politickej kultúry. Samozrejme, vzájomne sa líšia svojím rozsahom, intenzitou a dôsledkami, ktoré prinášajú nielen pre politický systém, ale rovnako aj pre spoločnosť ako celok. Vo všeobecnosti teda platí, že aplikácia toho istého modelu verejnej správy vo viacerých krajinách zaručene povedie k iným výsledkom. Napriek rozličným prístupom a stanoveným cieľom v oblasti realizácie „ideálneho“ modelu verejnej správy v niektorých krajinách strednej a východnej Európy, možno nájsť niektoré spoločné determinanty:

- **Transformácia** starého, právneho, ekonomického a politického poriadku – formovanie nových inštitúcií a štruktúr (napr.: pluralitný politický systém, slobodné voľby, zmena charakteru verejného sektora).
- **Konsolidácia**, ktorá nasleduje po transformácií v období vzrastajúcej politickej stability a prejavuje sa systematickým prístupom k deetatizácií, privatizácií a trhovému hospodárstvu.
- **Modernizácia** ako výraz potreby zodpovedajúcej inštitucionálnemu usporiadaniu a možnej praxe verejnej moci na všetkých úrovniach a oblastiach.

---

<sup>7</sup>V tomto kontexte je mimoriadne vhodné sledovať teóriu D. C. Northa, ktorý upozorňuje na nutnosť v rozlišovaní konceptov inštitúcia a organizácia, nakoľko v bežnom živote sú veľakrát používané ako synonymá. Podľa neho inštitúcie vytvárajú organizácie a inštitucionálny rámec vytvára pomocou pravidiel hracie pole a sféru možností, v ktorých si môžu organizácie vytvárať vlastné stratégie, kombinovať prostriedky, koordinovať spoluprácu jednotlivých členov a pritom všetkom dodržiavať dané pravidlá (North, 1993). Zjednodušene, no o to zrozumiteľnejšie rozdiel medzi inštitúciou a organizáciou ponúka kolektív autorov okolo Martina Potůčka (2005) s využitím filozofie tímového športu. V každom tímovom športe (futbal, basketbal, hokej a pod. ) platí, že cieľom oboch súperacích tímov je vyhrať zápas, resp. neprehrať. Tento cieľ môže dosiahnuť len ten tím, ktorý popri dodržiavaní vopred daných pravidiel hry (inštitucionálny rámec podmienok) štruktúruje interakcie medzi členmi tímu, t.j., kombinuje najlepšie schopnosti členov tímu, vytvára spoločnú stratégiu záujmu na dosiahnutí čo najlepšieho výsledku a koordinuje spoluprácu medzi jednotlivými členmi tímu.

- **Adaptácia** ako prispôsobenie sa poňatiu výkonného štátu a tlaku v súvislosti s prípravou a členstvom v štruktúrach Európskej únie (Hendrych, 2009).

Autorský kolektív okolo Martina Potůčka (2005) uvádza, že každý reformný proces má zaručené svoju obsahovú, metodickú a časovú stránku. Z tohto uhľa pohľadu prinášajú reformné procesy, ktoré sa odohrali, prípadne sa odohrávajú najmä v krajinách strednej a východnej Európy, nové pohľady. Ďalej dodávajú, že takmer všetky čiastkové zmeny ako napríklad pluralitný politický systém, moderné poňatie parlamentarizmu, ale i verejnej správy a súdnictva, vytvorenie, resp. znovu obnovenie samosprávnej demokracie, sa v postupne stávajú integrálnou súčasťou celkových zmien spoločenského a štátneho zriadenia. V súčasnosti tak dochádza k prekročeniu tradičného vnímania reforiem ako krokov uskutočnených v rámci existujúcich ústavných poriadkov. Početná odborná literatúra uvádza, že existujú tri základné procesy prebiehajúce v rámci verejnej správy. Ide o **transformáciu, modernizáciu a reformu verejnej správy** (Louda, Grospič, Vostrál, 2006).

**Transformácia** nie je výlučne pojmom politologickým, či sociologickým, ale objavuje sa aj v matematickej vede a to konkrétne v podobe riešenia lineárnych diferencovaných rovníc a ich sústav s konštantnými koeficientmi. V kontexte tejto práce sa však budeme venovať vymedzeniu pojmu výlučne z pohľadu politologického, či sociologického. Do odborného a všeobecného povedomia sa táto téma dostala predovšetkým v súvislosti s geopolitickou situáciou sprevádzanou empirickými poznatkami z najnovšieho politického vývoja niektorých krajín Latinskej Ameriky. Tieto poznatky vychádzali z procesu rozpadu demokratických politických systémov a nastolením iných nedemokratických foriem vládnutia, najmä však nastolenie autoritárskych režimov alebo rozličných foriem diktatúr. V súvislosti s rozpadom koncepcie bipolárneho sveta sa však pozornosť veľkej časti odborníkov obrátila na tie procesy, ktoré vedú k vytvoreniu demokratického politického systému a opusteniu princípov nedemokratického režimu (Říchová, 2000). Samotný pojem transformácia predstavuje charakteristický proces pre tie krajiny, ktoré sa vydali cestou zmeny nedemokratického politického systému na demokratický politický systém po roku 1989. Vo všeobecnosti platí, že v politologickej verejnosti doposiaľ nemožno zaznamenať jednotné vymedzenie tohto pojmu. O uvedenej skutočnosti hovorí aj fakt, že v odbornej literatúre sa objavuje aj pod pojmom tranzícia.

Z minimalistického hľadiska transformáciu možno definovať ako rozloženie a prevzatie moci „novými subjektmi“, resp. rozklad mocenského poriadku predchádzajúceho režimu. Z maximalistického hľadiska demokratická transformácia predstavuje dlhodobý, kultúrny, sociálny, hospodársky a politický proces, ktorý sa končí nastolením tzv. konsolidovanej demokracie. Za zmienku nepochybne stojí klasická definícia prechodu (tranzície) od autorov Vladimíry Dvořáková a Jiřího Kunca (1994, s. 77), ktorí pod týmto pojmom majú na mysli „interval medzi jedným a druhým politickým režimom. Pre prechod je charakteristické, že v jeho priebehu nie sú trvale definované a všeobecne prijímané pravidlá hry. Aktéri bojujú nielen za uspokojenie svojich bezprostredných záujmov (a záujmov tých, koho sa domnievajú reprezentovať), ale taktiež o určenie pravidiel a procedúr, ktorých konfigurácia rozhodne o víťazoch a porazených v budúcnosti.“ **Vo všeobecnosti teda pod pojmom transformácia verejnej správy rozumieme nielen tie zmeny, ktoré sa odohrávali bezprostredne v čase nahradenia jedného režimu iným (demokratický vs. nedemokratický), ale i tie zmeny, ktoré zásadným spôsobom formovali verejnú správu v jej nových podobách – otvorená**

a demokratická verejná správa. Z tohto uhľa pohľadu ide o všetky systémové zmeny (týkajúce sa nielen štruktúry verejnej správy, ale i samotného princípu a filozofie jej fungovania) vo všetkých ich sociálnych, ekonomických a politických súvislostiach.

Ďalej pod pojmom transformácia verejnej správy môžeme vnímať predovšetkým jej komplexnú systémovú zmenu, ktorá sa vyznačuje legitimitou opierajúcou sa o slobodne zvolené zastupiteľské orgány demokratického a právneho štátu, legalitou, v rámci uplatňovania princípov právneho štátu, garantovaním územnej samosprávy na miestnej i regionálnej úrovni, zvláštnym personálnym štatútom zamestnancov verejnej správy, inštitucionálnymi prostriedkami pre zaistenie transparentnosti a aktívnou občianskou participáciou na vykonávaní úloh verejnoprávneho charakteru – vrátane možnosti využitia inštitútov priamej demokracie (Louda, Grospič, Vostrál, 2006). Vhodným príkladom sú práve krajiny strednej Európy (Česká republika, Maďarská republika, Poľská republika, Slovenská republika), ale i niektoré krajiny juhovýchodnej Európy (Rumunská republika, Bulharská republika), v ktorých transformácia predstavuje celkovú negáciu nedemokratického politického režimu a jeho nahradenie demokratickým politickým systémom.<sup>8</sup> Táto výrazná systémová zmena so sebou priniesla neoddeliteľnú zmenu základného zákona štátu a právnych regulácií, ktoré stanovujú pravidlá hry života spoločnosti (Hendrych, 2009).

Po roku 1989 vo viacerých postkomunistických krajinách prebehla inštitucionálna reforma (Kostadinova – Neshkova, 2013), prípadne niekoľko **reforiem v oblasti verejnej správy**. Tie sa týkajú jednak výraznejšieho oddelenia štátnej správy od samosprávy, ale aj určenia hraníc medzi súkromnou a verejnou sférou. V tomto kontexte ide teda o série politicko – inštitucionálnych reforiem<sup>9</sup>, ktoré nabrali rozličné formy a podoby – v závislosti od špecifik krajín a regiónov (Rosenbaum, 2013). Vo všeobecnosti možno tieto kroky charakterizovať ako snahu politických aktérov o efektívne rozdelenie kompetencií a to tak, aby bola v čo možno najväčšej miere zabezpečená možnosť štátu podieľať sa na poskytovaní základných a životne dôležitých služieb nielen pre svojich občanov, ale i príslušníkov iných štátov, ktorí majú na území daného štátu povolenie k trvalému pobytu. **Možno sem zaradiť pokusy o racionalizáciu vertikálneho a horizontálneho členenia orgánov verejnej správy, precíznejšie vymedzenie úloh verejného sektora, funkčné oddelenie subsystému štátnej správy od subsystému územnej samosprávy, či hľadanie funkčných modelov miestnej a regionálnej samosprávy v podmienkach unitárneho a decentralizovaného štátu.** Úlohu a význam reformy vo verejnej správe možno zhrnúť nasledovne: „téma moderných reforiem

---

<sup>8</sup>V západnom svete „Rechtsstaat“ a tradičný weberovský administratívny systém začali svoje pôsobenie v roku 1990. V tom istom čase však krajiny strednej a juhovýchodnej Európy vychádzali z diametrálne odlišného štartovacieho poľa. V skutočnosti sa odrážali od dlhodobo fungujúceho systému vlády jednej strany v totalitarizme alebo autoritarizme. Napriek tomu, už v roku 1980 sa v niektorých krajinách strednej a juhovýchodnej Európy objavuje duch demokracie, čo v konečnom dôsledku spôsobuje postupné ohrozenie historickej existencie: centrálného plánovania a totálnej kontroly spoločnosti zo strany štátnych inštitúcií (Jenei, 2013).

<sup>9</sup>Politicko – inštitucionálna reforma je determinovaná tromi oblasťami, ktoré zahŕňajú upevnenie legislatívy, podporu decentralizácie, rozvoj lokálneho vládnutia a rozšírenie občianskej spoločnosti (Rosenbaum, 2009). Na margo uvedeného možno dodať, že významná nielen politicko – inštitucionálna reforma, ale aj reforma administratívna alebo správna, je vždy výsledkom interných a externých faktorov. Na jednej strane sú determinantom tradície, ktoré dlhodobo formujú politické inštitúcie. Na druhej strane sú to externé faktory, ktoré sú reprezentované finančnými a ideologickými zdrojmi pochádzajúcimi z medzinárodného prostredia.

verejnej správy vo vyspelých európskych i mimo európskych krajinách predstavuje významný krok pri rozvíjaní demokratických základov spoločnosti. V snahe uplatniť efektívny, transparentný, flexibilný a výkonný systém verejnej správy, nutný na rozvoj komplexného rámca ekonomických aktivít v trhovej ekonomike, predstavuje zároveň jeden zo základných predpokladov ekonomickej prosperity. Naplnenie tohto predpokladu v súčasnosti modifikuje celkové postavenie verejnej správy, ktoré je vo významnej miere ovplyvnené aj prebiehajúcim procesom integrácie, globalizácie a informatizácie spoločnosti“ (Žárska, Kozovský, 2008, s. 43). Na margo vyššie uvedeného je potrebné zdôrazniť, že správna reforma v žiadnom prípade nie je bežnou organizačnou zmenou. Ide totiž o zásadné ovplyvnenie nielen do štruktúry verejnej moci, ale aj o zásah do vzťahu medzi občanom a orgánmi verejnej moci reprezentujúcich štát (Public Administration Reform, 2012).

**Základným problémom niektorých politických elít je fakt, že reformu vo verejnej správe pokladajú za cieľ. Samotná reforma však v žiadnom prípade nesmie byť cieľom, ale výlučne nástrojom alebo prostriedkom k zlepšeniu a zefektívneniu dynamických vzťahov medzi súkromným a verejným sektorom, resp. občanom a štátom. Vo všeobecnosti teda platí, že „žiadna zmena vo verejnej správe nie je problémom technickým, ale predovšetkým problémom politickým, lebo na vôli kompetentných činiteľov závisí, či a aké opatrenia budú prijaté.“** (Hendrych, 2009, s. 55). Býva zvykom, najmä však v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy, že práve politická dimenzia procesu transformácie predstavuje brzdu v rozvoji inštitúcií a organizácií verejnej správy. V nich totiž veľa krát politické strany prechádzajú relatívne turbulentným vývojom z dôvodu ich neochoty podriaďiť sa demokratickým pravidlám hry.

V skutku jedinečný pohľad na reformu verejnej správy ponúka Wolfgang Drechsler, ktorý za hlavné dôvody realizácie pokladá: módu, ideológiu, korupcie, a napokon riešenie problémov. Vo svojom príspevku s názvom *Public Administration in Times of Crisis* (2011, s. 17) píše: „s módou mám na mysli, že reformujete verejnú správu určitým spôsobom, pretože to robí každý. Každý to robí, tak to robíte tiež, pretože to je, samozrejme, tlak okolia, to je to, čo vás robí aktívnymi. Po druhé ideológia. Čo je to ideológia? Zredukovaný pohľad na svet, pretože nemôžeme poňať všetku komplexnosť sveta. Veríte, že štát je dobrý – štát je zlý – niečo také. A potom sa dopustíte istej reformy na tomto základe.“ Objektívne sa však možno domnievať, že riešenie problémov je tým posledným, čím sa politickí aktéri realizujúci reformu verejnej správy zaoberajú (Holtkamp, 2012). Napriek tomu je potrebné skutočnosti spojené s reformami vo verejnej správe vnímať nielen v negatívnom, ale aj pozitívnom svetle. Prečo sa v krajinách uskutočňuje reforma verejnej správy? Najčastejšie býva odpoveď na túto otázku zdôvodňovaná nasledovným (Hamalová, 2000, s. 129-130):

- Ide o požiadavku zvýšenej výkonnosti samotnej verejnej správy, vytvorením takého inštitucionálneho systému, ktorý bude schopný zabezpečiť správu verejných vecí najracionálnejšie. Pravdou však je, že konkrétne podoby inštitúcií verejnej správy, vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou a kompetenčnou vybavenosťou sú veľmi rozmanité v závislosti od špecifických podmienok a potrieb tej – ktorej krajiny. Preto možno konštatovať, že akýkoľvek pokus vytvorenia unifikovaného – univerzálneho modelu verejnej správy sa javí ako nanajvýš iracionálny.
- Ide o potrebu zvýšenia ekonomickej výkonnosti krajiny a jej najnižších správnych jednotiek. Odvetvové riadenie ekonomiky, ktoré relatívne úspešne podporovalo

industrializačný proces v krajinách Európy stratilo schopnosť reagovať na akceleráciu procesu ekonomickej reštrukturalizácie. Mnohé krajiny vidia východisko v naštartovaní aktívnej regionálnej a lokálnej rozvojovej politiky, ktorá bude schopná aktivizovať endogénny rozvojový potenciál. Vo všeobecnosti možno povedať, že prednosťou tejto politiky je, že sa uskutočňuje na báze lokálnej a regionálnej svojpomoci orgánmi samosprávy v súčinnosti s verejno – právnymi korporáciami, rozličnými záujmovými organizáciami a občanmi. Existuje silný predpoklad, že všetky tieto subjekty spája spoločný záujem – ekonomický, sociálny, kultúrny a politický rozvoj územia.

- Je nevyhnutnosťou reformovať fungovanie administratívneho štátu. Reforma v samotnej svojej podstate má prispievať k prekonávaniu alebo zmierňovaniu dopadov hospodárskej krízy, súčasne zmierňovaniu napätia medzi štátom ako jedinečným zdrojom legálnej politickej moci a občanmi. V tomto smere hovoríme o modernom štáte, ktorý je v spoločnom vlastníctve všetkých občanov bez rozdielu. Z hľadiska jeho poslania možno konštatovať, že moderný štát prostredníctvom modernej verejnej správy reflektuje záujmy svojich občanov a obyvateľov.
- Efektívne fungujúca verejná správa je jednou z kľúčových podmienok členstva v Európskej únii. Reforma v kandidátskych krajinách by mala vo všeobecnosti reflektovať platné princípy výstavby a fungovania verejnej správy na európskom kontinente.

**Modernizáciu** možno vnímať v trojnásobnom historickom vzťahu. Po prvé ako sekulárny proces, v ktorom sa tvorila a formovala spoločnosť, moderný štát so svojou byrokratickou správou ako prizmou tejto modernity, po druhé ako dobehnutie modernizácie, taktiež rôznorodé procesy vzostupu a rastu v menej rozvinutých spoločnostiach príslušných smerov rozvoja vlády a správy – transformácia socialistického štátu a *Kaderverwaltung*<sup>10</sup>, po tretie ako výraz ľudského snaženia o moderné sociálne funkčné systémy, dynamické udržanie modernity a riešenie nových výziev (Zapf, 2001).

V posledných dvoch desaťročiach v krajinách strednej a východnej Európy dochádza k zavádzaniu modernizácie nielen v rámci politického systému ako celku, ale i v rámci verejnej správy. Vo všeobecnosti sa najčastejšie pod modernizáciou verejnej správy myslí zavádzanie komunikačných a informačných technológií. Prax vo vyspelých krajinách Európskej únie ukazuje, že modernizáciu verejnej správy je potrebné vnímať v širšom kontexte. Je potrebné zdôrazniť, že v odbornej literatúre doposiaľ neexistuje všeobecná zhoda o tom, čo je možné považovať za všeobecný nástroj realizovania modernej verejnej správy. Eleonóra Kováčová (2010) pod pojmom modernizácia rozumie súhrn požiadaviek, ktoré smerujú k zvýšeniu účinnosti a efektívnosti verejnej správy. Za špecifickú črtu modernizácie autorka pokladá historický vývoj, finančné, personálne a technické predpoklady. Vo

---

<sup>10</sup>V tomto kontexte máme na mysli predovšetkým základný princíp výstavby, organizácie a vývoja mechanizmu socialistickej štátnej moci, teda demokratický centralizmus. V reálnom socializme konštituuje demokratický centralizmus ako spoločný celospoločenský princíp hierarchiu štruktúry moci a štruktúry sociálneho poriadku. Vychádza sa pri tom zo základného predpokladu, že socialistická spoločnosť potrebuje plánované a jednotné vedenie a výkon prostredníctvom robotníckej triedy a jej strany. Jednota potom znamená, že politický pluralizmus a politická opozícia (vrátane aktérov verejnej politiky) sú v dôležitých momentoch obchádzané. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že princíp demokratického centralizmu neplatí len pre horizontálnu diferenciaciu exekutívnych funkcií, ale aj pre vertikálne členenie úrovni verejnej správy. Vo všeobecnosti teda platí, že demokratický centralizmus ako princíp spoločenského usporiadania formuje stranu a štátny aparát. V konečnom dôsledku sa usiluje o ovládnutie všetkých spoločenských oblastí počnúc kultúrou až po hospodárstvo štátu (König, 2008).

všeobecnosti možno teda konštatovať, že primárnym cieľom modernizácie je uplatnenie optimálnej štruktúry správneho úradu a jeho jednotlivých orgánov, racionalizácia a modernizácia administratívnych úkonov prostredníctvom ich zjednodušovania – mechanizáciou a informatizáciou administratívnej správy. Prístupy k samotnej modernizácii závisia od externých podmienok, ktorými sú politická situácia a tradícia spravovania vecí verejných. Vo všeobecnosti možno povedať, že výrazný zlom nastal po II. svetovej vojne, keď ortodoxný prístup k verejnej správe bol nahradený novým – heterodoxným prístupom. Len v krátkosti možno spomenúť, že išlo o teóriu riadenia, ktorá však nedokázala odhaliť závažné sociálne a politické determinanty vládnej administratívy. Nový trend, ktorý sa objavil v terminologickom slovníku správnych vied dostal pomenovanie New Public Administration. Tento koncept je založený na kritike tradičnej verejnej správy pre jej nedostatočný ideologický rámec. Súčasne podporuje administrátora v jeho úlohe aktivistu, ktorého úsilím je dosiahnutie sociálnej rovnosti (Potůček a kol., 2005). Základnými princípmi tohto prúdu sa tak stali participácia, decentralizácia a zastupiteľská byrokracia.

Nová verejná správa však nebola jediným prístupom, ktorý sa snažil priblížiť spravovanie vecí verejných k dokonalosti. V tomto kontexte významnú úlohu zohral nový manažérsky prístup k verejnému sektoru, **v internacionálnom jazyku nazývaný – New Public Management**<sup>11</sup> (Bull, 2008). Ten vo svojej podstate kladie dôraz na ekonomickosť, účinnosť a efektivitu vládnych organizácií, nástrojov a programov, a napokon dôraz na vyššiu kvalitu poskytovaných služieb. V tomto kontexte ide teda o upravenie predností manažérského princípu pre potreby byrokracie a byrokratizácie. (Niskanen, 1971). Vo všeobecnosti možno preto konštatovať, že New Public Management predstavuje fúziu normatívne orientovanej tradičnej verejnej správy a inštrumentálne orientovaného manažmentu (Bouckeaert, 2008). Zvyčajne je úzko spájaný práve s demokratizáciou verejnej správy (Möltgen, Pippke, 2009), je tak vyjadrením interferencie medzi správnu teóriou a praxou (Vogel, 2007). Vhodným príkladom v našom prostredí je práve aktuálne prebiehajúca modernizácia prostredníctvom celoeurópskeho trendu elektronizácie verejnej správy. Na základe nej bude možná elektronická komunikácia medzi zákazníkom (občanom) a niektorými verejnými inštitúciami. Občan tak dostáva jedinečnú možnosť vybavovať určitú množinu úkonov z pohodlia svojho domova. Je teda zrejmé, že modernizácia je neodmysliteľnou súčasťou modernej verejnej správy a v poslednom období možno badať jej ďalekosiahly rozvoj.

**Problémom postkomunistických krajín strednej a juhovýchodnej Európy pred rokom 1989 bol fakt, že všetka moc sa sústredila v rukách jedinej komunistickej strany. Vo všeobecnosti to teda znamená, že dané spoločenské a politické usporiadanie odporovalo základným demokratickým princípom, okrem iných aj trojdeleniu moci na legislatívu, exekutívu a súdnictvo. Uvedené skutočnosti sa týkali aj suveréna moci, ktorým je v demokratickom a právnom štáte ľud. V tomto kontexte občan nedisponoval takmer**

---

<sup>11</sup>Pre New Public Management sú charakteristické nasledujúce postuláty: 1. Eliminácia hierarchického usporiadania, 2. Decentralizácia rozhodovania, 3. Decentralizácia zodpovednosti, 4. Kontraktový prístup riadenia, 5. Participatívny spôsob vedenia, 6. Zavedenie podnikateľského controllingu a účtovania (Ridder, Hoon, 2001). Bližšie sa problematike New Public Management venuje text: RUČÍNSKA, S., KNEŽOVÁ, J. 2009. *Inovačný prístup v riadení ako súčasť modernizácie verejnej správy v Slovenskej republike*. In *Transfer Inovácií*. 2009. č. 13, 2009. ISSN 13377094. s. 173 – 178.

**žiadnou reálnou mocou. Zmena nastala práve po roku 1989 a to práve v súvislosti s kopírovaním pozitívnych vlastností politického a spoločenského poriadku krajín západnej Európy.**

Táto skutočnosť sa dotkla aj systému verejnej správy v jednotlivých krajinách. Podľa názoru viacerých autorov zaoberajúcich sa problematikou verejnej správy v postkomunistických krajinách Európy nie je možné, aby centrálna vláda neprijala zlé a nekvalitné zákony. Dokonca upozorňujú, že centrálna vláda inklinujú k podobným krokom oveľa častejšie ako decentralizované vlády (Nižňanský, Pilát, 2009). Vo väčšine prípadov svoj názor argumentačne zakladajú na predpoklade, že príslušníci politických strán majú tendenciu sledovať svoje vlastné, egoistické záujmy a tým presadzujú zákony, ktoré zvýhodňujú menšiny a niektoré záujmové skupiny. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že „zvýšená centralizácia moci znižuje zodpovednosť na miestnej úrovni a neumožňuje pružne reagovať na zmenu dopytu, čo spôsobuje nízku mieru flexibility na miestne požiadavky s prejavom oneskorených reakcií na vzniknuté problémy. Vysoký stupeň centralizácie okrem toho vedie k nedostatočnému sústredeniu ústrednej štátnej správy na výkon správnych funkcií a koncepčných činností“ (Žárska, Černenko, Kozovský, 2010, s. 69). Decentralizáciu preto pokladajú za nástroj zachovania demokratického a právneho štátu – ide ruka v ruke s municipálnym managementom a politickým reformami (Batorova, 2012). Rovnako ju možno považovať za základnú zmenu inštitucionálneho rámca, v ktorom sa realizujú dôležité politické, sociálne a ekonomické rozhodnutia.

**Decentralizácia sa po roku 1989 stala často pertraktovaným pojmom** najmä v krajinách strednej a východnej Európy, kde naberala najrozličnejšie podoby. Znamená prenos kompetencií vo vnútri vertikálnych organizácií štátu na nižšie úrovne. Z reálnej praxe vyplýva, že sa po roku 1989 stala vo viacerých krajinách doslova politickou agendou (Stöver, 2010). V tomto kontexte je mimoriadne zaujímavé sledovať postoje niektorých autorov k samotnému pojmu decentralizácia. Kolektív autorov okolo Eleny Žárskej (2007) za decentralizáciu považuje „ísť s výkonom verejných služieb priamo za občanom do územia, teda do regionálnych a miestnych samosprávnych jednotiek. To znamená reálne odovzdať kompetencie zo strany štátu samosprávnej jednotke, ktorá podľa povahy vecí dokáže zabezpečiť ich efektívne, spravodlivé a hospodárne vykonávanie (Žárska, Balážová, Kozovský, 2007). Decentralizácia tak predstavuje nosný prvok reformy verejnej správy ako súčasť systémových zmien uskutočňovaných v rámci celkového transformačného procesu, pričom vychádza z dvoch kľúčových cieľov:

- **Posilniť štát ako celok a rovnako posilniť pozíciu centrálnej vlády. Tento krok je možné dosiahnuť predovšetkým systematickým oddelením politických funkcií od funkcií výkonných v rámci ústredných orgánov štátnej správy. Rovnako je nemenej dôležitý presun úloh a v konečnom dôsledku aj zodpovednosti z centrálnej na miestnu úroveň. V dôsledku prijatia týchto opatrení sa vláda ako ústredný orgán štátnej správy stane inštitúciou prijímajúcou výlučne zásadné a strategické rozhodnutia bez zbytočného a neefektívneho zásahu do čiastkových problémov verejnej správy.**
- **Posilniť postavenie oboch úrovní miestnej samosprávy (Žárska, Šebová, 2005). V moderných politických systémoch s decentralizovanou sústavou územná samospráva nielen na miestnej, ale i regionálnej úrovni podporuje identifikáciu obyvateľstva s územím, umožňuje intenzívnejšiu participáciu občanov a obyvateľov**

samosprávnych jednotiek na verejnom živote. Na tomto mieste je žiaduce zdôrazniť, že len decentralizácia v zmysle odovzdania právomocí na miestnu úroveň a podpora aktívnej občianskej spoločnosti umožní spoluprácu občanov, politických zástupcov občanov a podnikateľského sektora.

Decentralizácia ako súčasť transformácie verejnej správy:

- Skracuje komunikačné cesty, znamená zmenšenie reťazca príkazov, zmierňuje tlak na centrum, kde široký rozsah rutínnej práce môže znamenať preťaženie a zrútenie komunikačných kanálov v situáciách, kedy miestna úroveň čaká na direktívy a smernice. V tejto súvislosti autorka dodáva, že systém funguje lepšie ak pracovníci na miestnej úrovni majú právo prijímať vlastné rozhodnutia.
- Orgány na miestnej úrovni sú schopnejšie pri riešení miestnych problémov vzhľadom k tomu, že podliehajú väčšiemu tlaku verejnosti. Súčasne sa miestni obyvatelia identifikujú s problémami a dôsledkami, s výsledkami svojej práce. To znamená, že na základe teórie verejnej voľby sa miestni občania budú správať racionálne a nesprávne riešenie alebo zlyhanie pre nich znamená priamu stratu.
- Skracuje sa vzdialenosť medzi centrom, v rámci ktorého sa uskutočňuje rozhodovanie a občanmi, medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a podriadenými orgánmi
- Vytvára sa priestor pre formovanie lokálnej demokracie (Adamcová, 2013).

Z hľadiska teórie decentralizácie možno rozlišovať jej viaceré formy. Ide predovšetkým o *dekoncentraciu*, resp. prenos právomocí z ústredných orgánov operujúcich z centrálnych miest do ich pobočiek racionálne rozmiestnených na území decentralizovaného štátu. Ďalšiu možnú formu decentralizácie predstavuje *delegovanie* – teda prenos plnej zodpovednosti za služby z ústredných orgánov štátnej správy na špecializované organizácie s určitým stupňom autonómnej pôsobnosti. Prenesenie potom znamená prenos právomocí a rovnako kompetencií z ústredných orgánov štátnej správy (najmä však vlády) na autonómne jednotky miestnej samosprávy, ktoré majú charakter právnických osôb (Johnson, Minis, 1996). Poslednou formou decentralizácie, zo skúseností Slovenskej republiky však nie veľmi vydatou, je tzv. privatizácia, resp. prenos zodpovednosti za výrobu tovarov a služieb na súkromné osoby alebo súkromné firmy a podniky. Na margo uvedeného možno konštatovať, že v rámcových podmienkach Slovenskej republiky sa s rozličnou mierou intenzity uplatňovali všetky uvedené formy decentralizácie. Forma a rozsah decentralizácie bol určovaný predovšetkým aktuálnou politickou požiadavkou. Tá sa líšila v závislosti od zloženia vládnej koalície a rovnako od prevládajúcich vzťahov medzi politickými subjektmi, ktoré sa podieľali na vládnutí.

Ako sme mali možnosť vidieť vyššie, existencia viacerých podôb decentralizácie naznačuje nielen samotnú zložitost' tohto procesu, ale aj mnohé problémy, ktoré uplatňovanie akéhokoľvek modelu decentralizácie zo sebou nepochybne prináša. Vo všeobecnosti tak možno konštatovať, že proces decentralizácie a decentralizácia ako taká má i svoje nevýhody. Otázkou zostáva, čo všetko sme ochotní obetovať v záujme jej posilnenia, prípadne oslabenia centralizácie. Viktor Nižňanský spolu s Jaroslavom Pilátom (2009) uvádzajú, že riziko decentralizácie spočíva vo vytváraní nerovnosti v praxi, v nebezpečenstve vytvárania omylov, v podrývaní celoštátnej úrovni, v nižšom stupni sebestačnosti. Vyššie uvedené riziká procesu decentralizácie možno doplniť zložitost'ou riadenia v decentralizovaných sústavách - na



miestach, kde je potrebné prijať rozhodnutie týkajúce sa kompetenčného pôsobenia viacerých decentralizovaných útvarov, narážajú decentralizované systavy na ťažko prekonateľnú bariéru. Tá sa prejavuje zložitou riadenia. Vo všeobecnosti možno tento stav zhodnotiť nasledovne: Čím je väčší priestor v rozhodovaní daný väčšiemu počtu nižších článkov, tým existuje menej priestoru pre rýchlu a priamočiaru realizáciu konkrétneho rozhodnutia (Potůček a kol., 2005). V modernej spoločnosti nepočítame s existenciou absolútne centralizovaného alebo decentralizovaného štátu (Švec, 2010), pretože primárnym cieľom oboch je upevňovanie štátu a nie jeho difúzia (Gašpar, 2000).

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo je to transformácia verejnej správy?
2. Čo je to modernizácia verejnej správy?
3. Čo je to politicko-inštitucionálna reforma verejnej správy?
4. Aký je rozdiel medzi decentralizáciou a centralizáciou verejnej správy?
5. Aké sú to manažérske prístupy vo verejnej správe?

### **Odporúčaná literatúra k štúdiu**

- ADAMCOVÁ, M. 2013. *Univerzálne teórie verejnej správy. In Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Košice: Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013. s. 10-20. ISBN 978-80-8152-057-0.
- BOLFÍKOVÁ, E. 2009. *Teórie správy a byrokracie.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. 288 s. ISBN 978-80-7097-731-6.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005.* Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2005. *Veřejná politika.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- ŠVIKRUHA, M. A KOL. 2018. *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny.* Bratislava: Vydavateľstvo IRIS, 2018. 264 s. ISBN 978-80-8200-031-6.

## Zoznam použitej literatúry

- ADAMCOVÁ, M. 2013. Univerzálne teórie verejnej správy. In *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013. s. 10-20. ISBN 978-80-8152-057-0.
- BATOROVA, M. 2012. Slovakia: How Past Reforms Change the Future. In Nemeč, J. – S de Vries, M. *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2012. s. 99-112. ISBN 978-80-89013-65-4.
- BULL, H. P. 2008. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Innovationen im öffentlichen Sektor. In Fisch, R. – Müller, A., - Beck, D. (Hrsg.) *Veränderungen in Organisationen. Standund Perspektiven*. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. s. 39-52. ISBN 978-3-531-15973-7.
- BOUCKEAERT, G. 2008. Public Sector Reform in CEE Countries: An Introduction. In *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2008. s. 13-24. ISBN 978-80-89013-41-8.
- DRECHSLER, W. 2011. Public Administration in Times of Crisis. In Kattel, R. – Mikulowski, W. – Guy Peters, B. (eds.) *Public Administration in Times of Crisis*. Warsaw: NISPAcee, 2011. s. 15-25. ISBN 978-80-89013-56-2.
- DVOŘÁKOVÁ, V., KUNC, J. 1994. *O přechodech k demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994, 157 s. ISBN 80-901424-8-6.
- GAŠPAR, M. 2000. *Úvod do teórie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 2000. 112 s. ISBN 80-224-0630-9.
- HAMALOVÁ, M. 2000. Reforma verejnej správy. In *Aktuálne problémy verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2000. s. 129-140. ISBN 80-224-0637-6.
- HENDRYCH, D. 2009. *Správnivěda. Teorie veřejné správy. 3. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HOLTKAMP, L. 2012. *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 2012. 333 s. ISBN 978-3-658-00691-4.
- JENEI, G. 2013. Transition and Transformation: The Last 20 Years and the Role of NISPAcee. In Vintar, M. at all. *The Past Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 2013. s. 40-56, ISBN 978-80-89013-66-1.
- KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov. Katedra politológie, 2010. 239 s. ISBN 978-80-557-0101-1.
- KÖNIG, K. 2008. *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008. 1032 s. ISBN 978-3-428-12930-0.
- LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁL, L. 2006. *Modernizace veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.

- MÖLTGEN, K., PIPPKE, W. 2009. New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung. In *Die Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. 1. Auflage.* Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. s. 199-224. ISBN 978-3-531-16681-0.
- NISKANEN, W. 1971. *Representativ Government and Bureaucracy.* Chicago: Aldine Atherton, 1971. ISBN neuvedené.
- NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. 2009. *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu.* Bratislava: M.E:S.A. 10, 2009. 19 s. ISBN 978-80-98177-17-2.
- NORTH, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 159 s. ISBN 9780521397346.
- POLLITT, C., BOUCKEART, G. 2004. *Public Management Reform – A comparative analysis.* Oxford: Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19-926849-5.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2005. *Veřejná politika.* Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- RIDDER, H.G., HOON, CH. 2001. Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen. In *Verwaltung und Management*, 7. roč., č. 2. , 2001, ISSN 0949-9962. s. 76-83.
- ROSENBAUM, A. 2013. Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have we Learned?. In Vintar, M. at all. *The Past Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe.* Bratislava: NISPAcee Press, 2013. s. 77- 90. ISBN 978-80-89013-66-1.
- RUČÍNSKA, S., KNEŽOVÁ, J. 2009. Inovačný prístup v riadení ako súčasť modernizácie verejnej správy v Slovenskej republike. In *Transfer Inovácií.* 2009. č. 13, 2009. ISSN 13377094. s. 173 – 178.
- ŘÍCHOVÁ, B. 2000. *Přehled moderních politologických teorií.* Praha: Vydavatelství Portál, 2000. 303 s. ISBN 80-7178-461-3.
- STÖVER, P. 2012. *Demokratisierung und Dezentralisierung. Staatsorganisationsreformen im Kontext von Regime – und Regierungswechseln in Spanien, Polen und Grossbritannien.* Wiesbaden: Springer Vs, 2012. 360 s. ISBN 978-3-658-0063-1.
- ŠVEC, K. 2010. Stát a moc. In *Úvod do politologie. Politologie a její ústřední pojmy. Demokratické a nedemokratické systémy. Politické ideologie.* Praha: Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-2940-4.
- VOGEL, R. 2007. Ökonomisierung des Öffentlichen? New Public Management in Theorie und Praxis der Verwaltung. In *Jansen, S., A. – Priddat, B., P. – Stehr, N. (Hrsg.) Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche.* Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. ISBN 978-3-531-15282-0.
- ZAPF, W. 2001. Modernisierung und Transformation. In –Schäfers, B. – Zapf, W. *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands.* Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, s. 492-501. ISBN 978-3-322-94977-6.
- ŽÁRSKA, E., BALÁŽOVÁ, E., KOZOVSKÝ, D. 2007. *Komunálna ekonomika a politika.* Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2007. ISBN 978-80-225-2293-9.
- ŽÁRSKA, E., ČERNĚNKO, T., KOZOVSKÝ, D. 2010. *Verejná správa I.* Bratislava: Ekonóm, 2010. 176 s. ISBN 978-80-225-311.

- ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.
- ŽÁRSKA, E., ŠEBOVÁ, M. 2005. Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov. In *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2005. s. 58-78. ISBN 80-89 149-06-5.

## **ČASŤ B – VEREJNÁ POLITIKA**

# 1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ POLITIKY

Skôr ako pristúpime k vymedzeniu verejnej politiky nemožno nespomenúť možné nástrahy, s ktorými sa pri pokuse o jej vymedzenie stretávame. Jedným z nich je aj samotné vymedzenie pojmu verejná politika. Kým anglický jazyk má niekoľko významov pre pojem politika (*polity, politics, policy*), v slovenskom jazyku si musíme vystačiť s univerzálnym slovom „politika“. Napriek tomu, v kontexte verejnej politiky akceptujeme všetky dimenzie tohto pojmu. **Pojem „polity“** označuje inštitucionálnu a normatívnu stránku politiky, teda konkrétnu existenciu alebo požadovaný politický poriadok. Je vyjadrením priestoru, v ktorom sa politika odohráva a štruktúry tohto priestoru (ústava, právny poriadok, tradícia). Polity normatívne určuje pravidlá hry pre politických aktérov. **Pojem „politics“** postihuje dynamický proces vytvárania politiky, v ktorom sa stretávajú najrôznejšie záujmy a prostredníctvom konfliktu alebo konsenzu sa presadzujú alebo naopak strácajú svoju politickú relevanciu. Obsahom tohto pojmu je proces uskutočňovania politickej vôle a politických rozhodnutí. Zahŕňa napríklad boj o účasť na moci a potvrdenie jej legitimacy u jednotlivých politických aktérov, proces participácie na tvorbe verejnej politiky a pod. **Pojem „policy“** vyjadruje politiku v zmysle prijatých stratégií a riešení. Označuje obsah politiky, jej výsledok, konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich spoločenských problémov. Je teda koncepciou, ktorá umožňuje pochopiť nielen spôsob vládnutia, ale aj techniku vládnutia (čo vláda robí a ako to robí). V neposlednom rade vyjadruje materiálne výsledky politiky, politické programy a ciele, politické rozhodnutia a výsledky politiky, vrátane jej ohodnotenia. Obsahom sú tie výstupy, ktoré zásadným spôsobom (**priamo**) ovplyvňujú život občanov.

Verejná politika je vo všeobecnosti mladou vednou disciplínou, ktorá sa sformulovala počas šesťdesiatych rokov 20. storočia. Vznikla z dôvodu porozumieť rozličným špecifickým problémom, ktoré sa dostávali do popredia záujmu odborníkov v rámci spoločenských vied. Mnohí odborníci si totiž kládli otázky, nielen prečo jednotlivé sociálne problémy vznikajú, ale predovšetkým kde hľadať riešenie týchto problémov. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že verejná politika ako samostatná veda nevznikla len tak z ničoho, ale je priesečníkom toho najvhodnejšieho čo ponúkajú iné spoločenské vedy ako napríklad: právo, sociológia, ekonómia, politické vedy a mnohé iné. **Verejnú politiku možno preto vymedziť ako disciplínu prepracovávajúcu a aplikujúcu výkladové rámce sociológie, ekonómie, politických vied, práva, teórie riadenia a ďalších oborov k analýze a prognóze procesov formovania a uplatňovania verejných záujmov viažucich sa na riešenie diferencovaných sociálnych problémov. Venuje sa pritom predovšetkým inštitucionálnemu sprostredkovaniu týchto procesov verejným, občianskym a do istej miery i komerčným sektorom v polohe, ktorá je využiteľná politickou praxou (Potůček a kol., 2005).**

**Tabuľka č. 4: Disciplíny a témy vo vzťahu k verejnej politike**

Disciplína	Príklady tém
<b>Filozofia</b>	Logika, hodnota, etika, teória spravodlivosti
<b>Sociológia</b>	Porozumenie spoločnosti ako celku, triedna sociálna štruktúra, sociálny status, sociálne problémy, sociálne záujmy, sociálne vylúčenie
<b>Ekonomia</b>	Inštrumentálna racionalita, inštitucionálna ekonomia, analýza nákladov a výnosov, politická ekonomia, hospodárska politika
<b>Politológia</b>	Politické procesy, politické inštitúcie a aktéri
<b>Verejná správa</b>	Úloha byrokracie vo formovaní verejnej politiky a v implementácii rozhodnutí
<b>Právne vedy</b>	Právo ako regulatívny a normatívny rámec
<b>Teórie riadenia</b>	Procesy rozhodovania a realizácia rozhodnutí

Zdroj: Potůček a kol., 2016, s. 8.

Existuje nespočetné množstvo definícií, ktoré sa usilujú definovať všetky atribúty, verejnej politiky, no žiadnu z nich nemožno pokladať za univerzálnu. Verejná politika je prúdom zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení problému či sledovaní určitého verejného záujmu. Možno konštatovať, že je založená na spoločenskom rozhodovaní, ktorého účastníci sú zároveň ich tvorcami a realizátormi. Spoločenské rozhodnutia sú takými, ktoré sa od iných foriem rozhodnutí líšia vzťahom k samotným rozhodovacím subjektom. Ide o rozhodnutia daného spoločenstva. Bez ohľadu na to, či ich prijíma jeden, niekoľko alebo mnoho jednotlivcov, určujúcim kritériom je obsah a rozsah, pretože ktokoľvek rozhoduje, rozhoduje za všetkých. V tomto kontexte má rozhodnutie v rámci verejnej politiky ďalekosiahle dôsledky pre kvalitu života členov spoločenstva. V nasledujúcich riadkoch ponúkame niekoľko definíčných vymedzení verejnej politiky.

Podľa klasickej definície Thomasa R. Daya (1976) je to predovšetkým: „*finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes.*“ Centrálnym prvkom verejnej politiky je teda obsah (**what**), determinanty, dôvody, príčiny (**why**) a účinky, výsledky a súvislosti politiky štátu (**what difference it makes**) (Fiala, Schubert 2000, s.13). Táto definícia však potrebuje určité rozšírenie: (1) Nejde len o štát a vládu, ale o všetkých politických aktérov, teda všetky inštitúcie s regulatívnymi kompetenciami, ktoré majú spoločenský dosah. (2) Aspoň jedna vetva verejnej politiky sa zaoberá taktiež tým, čo by mali vlády, resp. politickí aktéri činiť. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že verejná

politika je popisne analytická (Birkland, 2001), na strane druhej je orientovaná na politické poradenstvo a praktické využitie (Weimer, Vinning, 2017).

B. G. Peters (1993, s. 4) definuje verejnú politiku ako „*súhrn činností vlády priamo alebo nepriamo pôsobiacej na občanov, operujúcu na troch úrovniach: politické rozhodnutia, produkty politiky a dôsledky politiky.*“ *Verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkované ovplyvňujú život občanov demokratického a právneho štátu*“ K tejto definícii je však potrebné dodať, že nejde len o aktivity vlády, ale aj aktivity ostatných politických aktérov, ktorých činnosti majú politický dopad na občanov a jej spoločnosť. Verejná politika tak reflektuje „*aktivitu autorít zameranú na dosahovanie kolektívnych cieľov*“ *i samotnú činnosť alebo nečinnosť verejných autorít, ktorou manifestujú svoj postoj k jednotlivým problémom spoločnosti*“ (Colebatch, 2009, s. 42).

Verejná politika je prúd zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení nejakého problému či sledovaniu určitého záujmu. Je možné ich členiť na (verejnopolitické) nároky, rozhodnutia, prehlásenia, činy (outputs) a (zamýšľané a nezamýšľané) dôsledky (outcomes) (Anderson, 1975). Okrem pojmu verejná politika sa v odbornej literatúre stretávame aj s inými pojmami: *Policy Analysis, Policy Science, Policy Studies, Policy Evaluation*.

**Tabuľka č. 5: Policy Analysis, Policy Science, Policy Studies, Policy Evaluation**

<p>Policy analysis</p>	<p>„<i>Systematické skúmanie alternatívnych verejnopolitických volieb a zhromaždení a integrácie empirických poznatkov v prospech či neprospech jednotlivých alternatív. Zahrňuje bezproblémovo orientovaný prístup, zber a interpretáciu informácií a pokusy predvídať dôsledky alternatívnych spôsobov jednaní</i>“ (Ukeles, 1977).</p> <p>„<i>Systematické zhodnotenie technickej a ekonomickej uskutočniteľnosti a politickej priechodnosti niekoľkých alternatívnych politík, stratégií ich prevedenia a dôsledkov ich prijatia</i>“ (Patton, Sawicki, 1993).</p> <p>„<i>Na klienta orientované poradenstvo súvisiace s rozhodovaním vo verejnom sektore a s vedomím sociálnych hodnôt</i>“ (Weimer a Vinning, 2004).</p> <p>„<i>Výber najlepšej verejnej politiky zo súboru alternatív na základe presvedčivých argumentov a empirických poznatkov</i>“ (MacRae, 1979).</p> <p>„<i>Policy analysis je disciplína orientovaná na riešenie problémov, ktorá čerpá z teórií, metód a meritórnych poznatkov sociálnych a humanitných vied, súvisiacich profesií a sociálnej a politickej filozofie...Policy analysis je proces multidisciplinárneho bádania zameraný na tvorbu, kritické hodnotenie a informovanie, ktoré sú užitočné pre pochopenie a zlepšenie konkrétnych verejných politík</i>“ (Dunn, 2004).</p> <p>„<i>Sada techník a kritérií pre vyhodnotenie možných volieb politiky a výber medzi nimi</i>“ (Jenkins-Smith, 1990).</p>
------------------------	--



Policy Science (s)	„Aplikácia vedenia a racionality na sociálne problémy“ (Dror, 1971) „Systematické a empirické štúdium spôsobu, akým sú politiky vytvárané a realizované“ (Lasswell, 1971).
Policy studies	„Akýkoľvek výskum vzťahujúci sa k verejnému záujmu či podporujúci tento záujem“ (Palumbo, 1981).
Policy evaluation	„Široký pojem zahrnujúci hodnotenie dôsledkov toho čo vláda činí a hovorí“ (Dubnick, Bardes, 1983).

Zdroj: Veselý, 2009, s. 24-25.

Na základe vyššie uvedených definícií verejnej politiky možno konštatovať, že verejná politika má niekoľko dimenzií:

- **Verejná politika ako označenie určitej oblasti, priestoru**, v ktorom sa rozvíja verejná politika napr. oblasť činnosti štátu či verejného sektora, vzdelávacia, zdravotnícka, či sociálna politika a pod. Hoci tento význam pojmu policy patrí k najelementárnejším, je zároveň len abstraktným východiskom, pretože v sebe zahŕňa minulé, súčasné a pravdepodobne i budúce aktivity jednotlivých politických aktérov. Nerozlišuje však medzi politikou v zmysle úsilia (ašpirácie) a v zmysle dosiahnutia určitého výsledku, ani medzi politikou v zmysle konania a politikou v zmysle nekonania alebo nečinnosti.
- **Verejná politika ako vyjadrenie všeobecného cieľa alebo požadovaného stavu**. Predstavuje pomerne typický príklad politiky (stratégie, koncepcie) v tom, že vyjadruje všeobecnejšie ciele vlády alebo štátu v určitej oblasti. Takáto politika má prevažne strednodobý až dlhodobý charakter, tak isto môže popisovať aj stav v spoločnosti v prípade dosiahnutia stanovených cieľov.
- **Verejná politika ako konkrétny návrh vlády alebo štátu, konkrétne činy**, ktoré by sa mali uskutočniť podľa želania politických subjektov (záujmových skupín, politických strán, vládneho kabinetu). Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že je čoraz ťažšie stanoviť deliacu čiaru medzi verejnou politikou a napríklad podnikateľskou stratégiou. Iba pri malom počte oblastí verejnej politiky, hlavne orientovaných na vlastnú krajinu (na rozdiel od obrannej alebo zahraničnej politiky) sú výhradnými aktérmi výlučne len verejné organizácie. Verejná politika musí byť vytvorená, minimálne autorizovaná alebo schválená verejnými orgánmi či organizáciami. Verejná politika teda nemusí byť v podstatnej miere tvorená priamo ministerstvom, vládou, obcou či samosprávnym krajom, ale musí byť prinajmenšom čiastočne tvorená v rámci verejných štruktúr.
- **Verejná politika v zmysle formálnej autorizácie**, z tohto hľadiska môže nadobudnúť podobu konkrétneho zákona prijatého parlamentom alebo iného legislatívneho nástroja, ktorý umožňuje alebo vyžaduje, aby sa vykonávala určitá činnosť.
- **Verejná politika ako určitý konkrétny program**, prostredníctvom ktorého štát realizuje svoje všeobecnejšie stratégie a koncepcie, ale niekedy vznikajú programy so svojimi vlastnými cieľmi, obsahujúce tak legislatívne ako aj personálne a finančné zabezpečenie.

- **Verejná politika ako proces** zahŕňa všetko čo súvisí s prijatím a realizáciou danej politiky, napr. v prípade školského zákona od jeho prijatia cez realizáciu prostredníctvom vyučovania v školskej triede až po uplatnenie absolventa v praxi, vrátane pripomienkovania zákona, vyhodnocovania a jeho napĺňania.
- **Verejná politika ako výstup**, v tomto význame je táto politika vnímaná ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť v porovnaní s tým, čo bolo prisľúbené alebo uzákonené prostredníctvom legislatívy. Takéto výstupy môžu mať rozličné podoby - vyplácanie peňažných dávok, poskytovanie tovarov a služieb alebo výber daní. Forma výstupov sa líši podľa rôznych oblastí verejnej politiky. V praxi nemusia vždy výstupy zodpovedať stanoveným zámerom.
- **Verejná politika ako výsledok**. Dávať sa na verejnú politiku z hľadiska jej výsledku – t. j. toho, čo sa skutočne dosiahlo, je ďalšou možnosťou ako vnímať tento pojem. Rozdiel medzi výstupmi (činnosťami, ktoré zabezpečuje vláda) a výsledkami (dopadom týchto činností) je veľmi dôležitý. Uvažovať o politike z hľadiska jej výsledkov nám pomôže určitým spôsobom posúdiť či to, čo politika naozaj prináša je skutočne jej zamýšľaným cieľom alebo zámerom. Pohľad na výsledky určitej politiky nám pripomína aj to, že v praktickej politike je len málokedy jeden aktér, ale zainteresovaných ich je oveľa viac. V tej istej oblasti verejnej politiky často pôsobi viacero organizácií s prekrývajúcimi sa, mnohokrát aj konkurujúcimi si cieľmi. Výsledok je potom vektorom veľmi zložito prepletených mocenských siločiar (Briška a kol. , 2010 s.48-50).

Verejná politika zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života človeka, naprieč rozličnými sektormi, ktoré so sebou viac či menej súvisia. Záber verejnej politiky ilustruje nasledujúca tabuľka, ktorá je snahou autorského kolektívu okolo Martina Potůčka (2016) o systematické členenie verejných politík na úrovni štátu:

**Tabuľka č. 6: Členenie verejných politík na národnej úrovni**

Skupiny verejných politík	Jednotlivé verejné politiky
<b>Hospodárske politiky</b>	Monetárna politika Fiškálna politika Priemyselná politika Poľnohospodárska politika Surovinová politika
<b>Sociálne politiky</b>	Politika sociálneho zabezpečenia Politika boja s chudobou a sociálnym vylúčením Rodinná politika Politika zamestnanosti Politika v oblasti bývania

<p><b>Politika rozvoja človeka</b></p>	<p>Politika ľudských práv a slobôd          Politika rovných príležitostí          Populačná politika          Vzdelávacia politika          Zdravotná politika          Kultúrna politika          Politika telovýchovy a športu</p>
<p><b>Infraštruktúrne politiky</b></p>	<p>Politika správy krajiny          Dopravná politika          Energetická politika          Politika výskumu, vývoja a inovácií          Telekomunikačná politika          Mediálna politika          Politika životného prostredia</p>
<p><b>Zahraničné a bezpečnostné politiky</b></p>	<p>Zahraničná politika          Politika uplatnenia krajiny v Európskej únii          Politika obrany krajiny          Politika vnútornej bezpečnosti          Migračná politika</p>

Zdroj: Potůček a kol., 2016, s. 82.

S jednotlivými sektorovými politikami nepochybne súvisí aj prerozdeľovanie verejných statkov, ktoré je determinantom úspešnosti jednotlivých verejných politík. V tomto kontexte autorský kolektív Ľudmila Malíková a Martin Daško (2018, s. 31-33) ponúkajú na základe organizačných foriem politického konania niekoľko modelov tzv. arén politík:

- **Redistributívna politika** – organizačná forma konania založená na stanovení jednoznačného pomeru medzi nákladmi a úžitkom. Vychádza z určitého ideologického presvedčenia aktérov, na základe ktorého sa rozhodne, ktorej sociálno-ekonomickej vrstve spoločnosti bude pridané to, čo inej bude odobraté. Je to typ donucovacej politiky, ktorá sa implementuje cez prostredie.
- **Distributívna politika** – organizačná forma konania založená na filozofii uplatnenia rovnakého prístupu ku všetkým sociálnym skupinám spoločnosti pri rozdeľovaní tovarov a služieb. Prináša úžitok všetkým a je výhodná pre všetkých, pretože jej náklady sa nedajú konkrétne priradiť alebo zistiť.

- **Regulatívna politika** – organizačná forma konania založená na uplatňovaní pravidiel, príkazov, zákazov, nariadení, ktoré konkretizujú zákon formou limitovaného správania jednotlivých subjektov v záujme ochrany spoločnosti.
- **Konštitučná politika** – organizačná forma konania určená na stabilizáciu systému. Účinok tejto politiky sa nevzťahuje na priame rozdeľovanie nákladov a úžitku, ale skôr na normy, pomocou ktorých sa rozdeľovanie uskutočňuje. Všeobecne ide o stanovenie pravidiel pre používanie politickej moci.
- **Samoregulatívna politika** – organizačná forma konania na úplné alebo čiastočné prenesenie priamej rozhodovacej a kontrolnej funkcie štátu v istej sfére spoločenského života, ktorú preberajú autonómne prvky alebo samosprávy.
- **Presvedčovacia politika** – organizačná forma konania využívaná najmä v prípade potreby presadiť rozhodnutia v nejasne štruktúrovanom rozdelení zdrojov.

### Kontrolné otázky:

1. Čo je verejná politika a prečo je dôležité ju študovať?
2. Čo je obsahom pojmov polity, politics a policy?
3. Ktoré sú to sektorové politiky?
4. Aká je to distributívna a redistributívna politika?
5. Aká je to regulatívna a konštitučná politika?

### Odporúčaná literatúra k štúdiu

- BRIŠKA, F. A KOL. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teórií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- MALÍKOVÁ, L., DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- POTUČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 9788024617145.

### Zoznam použitej literatúry

- ANDERSON, J.E. 1975. *Public Policy Making*. New York: Praeger Publisher, 1975. 178 s. 9780275196905.
- BIRKLAND, A. T. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Michigan: M.E. Sharpe, 2001. 294 s. ISBN 9780765604187.
- BRIŠKA, F. A KOL. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.

- COLEBATCH, H. K. 2009. *Policy*. Berkshire: Open University Press, 2009. 186 s. ISBN 978-0335-235409.
- DYE, T. 1976. *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976. ISBN 0817348344.
- DROR, Y. 1971. *Design for Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971. 156 s. ISBN 0-444-00105-0.
- DUBNICK, M., BARDES, B. 1983. *Thinking About Public Policy*. New York: John Wiley and Sons, 1983.
- DUNN, W. N. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2004. 510 s. ISBN 9780131839939.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teórií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- JENKINS - SMITH, H. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove: Cole Publishing, 1990. 248 s. ISBN 978-0534127022.
- LASWELL, H.D. 1971. *Pre – View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971. 173 s. ISBN 0444001123.
- MaCRAE, D., J. 1979. Concepts and Methods of Policy Analysis. In *Society*, 1979, vol. 16, no. 6. s. 17-23.
- MALÍKOVÁ, L., DAŠKO, M. 2018. *Veřejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- PALUMBO, D. 1981. The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studies Review. In *Policy Studies Review*, 1981. vol. 1, no. 1, s. 5-10.
- PATTON, C.V., SAWICKI, D.S. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second Edition*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1993. ISBN 9780130609489.
- PETERS, G.B. 1996. *American Public Policy*. New Jersey: Chatham House, 1996. ISBN 780934540872
- POTŮČEK, M. A KOL. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- UKELES, J.,B. 1977. Policy analysis: Myth or Reality? In: *Public Administration Review*, 1977, vol. 37, no. 3, s. 223-227.
- VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 9788024617145.
- WEIMER, D., VINNING, A.I. 2017. *Policy Analysis: Concepts and Practice (6th Edition)*. New York: Routledge, 2017. 502 s. ISBN 978-1138216518.

## 2 TYPOLÓGIA AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY A PROCES TVORBY POLITIKY

Pri charakterizovaní aktérov verejnej politiky je veľmi dôležité poznanie miery a charakteru ich zodpovednosti a participácie na prijímaných rozhodnutiach. Pre takto charakterizovaných aktérov verejnej politiky je typická štrukturalizácia na (Klus, 2007, Kováčová, Králik, 2017):

1. Politické strany,
2. Štátny aparát – štátni zamestnanci,
3. Občiansky (tretí) sektor a nepolitické organizácie

Viacere definície politických strán sa zhodujú v tom, že politická strana je organizáciou s dobrovoľným členstvom, čo znamená, že strana ako taká nemôže nikoho násilím donucovať k plneniu určitých úloh. Tým sa politická strana odlišuje od štátnej organizácie. Napriek tomu ako aktér verejnej politiky plní nespochybniteľné funkcie ako napr.:

*Dominantný charakter pri sprostredkovaní politických hodnôt v rámci spoločnosti*

**Strany plnia svoju základnú úlohu tak, že voličom, ktorí nemôžu poznať všetkých kandidátov na každý úrad, svojimi postojmi k politickým problémom zjednodušujú výber.**

*Znižovať náklady na získavanie informácií o kandidátoch*

Túto funkciu plnia politické strany, pokrývajúce široké segmenty politického spektra (catch all parties), pretože len ich voliči sú schopní na základe straníckej príslušnosti nimi nominovaných kandidátov odhadnúť ich politickú filozofiu. V prípade, že kandidáti nepatria k žiadnej strane, voliči majú o nich menej informácií a v dôsledku toho radšej nevolia.

*Informovať verejnosť o najdôležitejších politických problémoch krajiny a podporovať vznik nových myšlienok k ich riešeniu*

Túto funkciu politických strán ako aktérov verejnej politiky možno vidieť ako to, čo by malo vzniknúť za ideálnych podmienok pri konkurencii medzi politickými stranami. Vychádza sa pri tom zo skutočnosti, že politici hrajú významnú úlohu, sú sprostredkovateľmi, ktorí sa špecializujú na zaistenie a zastupovanie preferencií voličov, ako aj tí, ktorí prezentujú postoj ich strany občanom a voličom. To znamená, že informácie a poznatky by sa mali v rámci verejného sektora pohybovať obojsmerne.

*Hrať dôležitú integratívnu funkciu v spoločnosti*

Integratívna funkcia politických strán spočíva v ich schopnosti poskytovať rovnako zmýšľajúcim a rovnako motivovaným občanom ucelenejšiu politickú filozofiu alebo aspoň politicko – ideovú bázu pre ich politickú aktivitu. Okrem toho môžu politické strany pôsobiť aj ako organizácie usmerňujúce záujmy rôznych skupín s cieľom konsenzu, spoločenskej syntézy a kompromisu, pričom na to využívajú rôzne nástroje – stranícku tlač, realizovanie masových akcií a pod. S integratívnou funkciou sa niekedy spája aj funkcia výchovného pôsobenia strany, resp. funkcia politickej socializácie.

*Distributívnu funkciu*

Distributívna funkcia politickej strany vychádza zo skutočnosti, že práve z jej radov sú menovaní členovia dôležitého aktéra verejnej politiky – štátnej exekutívy. V rámci tejto funkcie rozlišujeme 2 prístupy:

1. Funkciu výberu – dôležitú úlohu zohráva vo vládnom systéme každého demokratického štátu. Vo všeobecnosti ide o spôsob výberu aktérov verejnej politiky.
2. Funkcia vládnutia – spočíva v určovaní spôsobov a metód obsadzovania politických funkcií príslušnou stranou v mocenských orgánoch štátu. Proces realizovania tejto funkcie spočíva na konkurencii rôznych politických síl, z ktorých jedny vykonávajú v časovo obmedzených hraniciach vládu a druhé v tom istom čase kritizujú a kontrolujú vládne orgány.

**Štátny aparát a štátni zamestnanci predstavujú kategóriu**, ktorá je zodpovedná predovšetkým za aplikáciu, resp. zavádzanie prijatých opatrení do praxe. Ak by sme však zostali len pri tomto konštatovaní, tak by sme neboli korektní. Štátni zamestnanci na všetkých stupňoch predstavujú dôležitého aktéra verejnej politiky nielen v samotnej fáze implementácie, ale vstupujú aj do ostatných fáz tvorby verejnej politiky a v rôznom čase, s rôznou intenzitou intervencie.

**Občiansky sektor a nepolitické organizácie** taktiež vstupujú do jednotlivých sekvencií rozhodovacieho procesu v rámci verejnej politiky. Vo všeobecnosti ich možno rozdeliť na skupiny, ktoré:

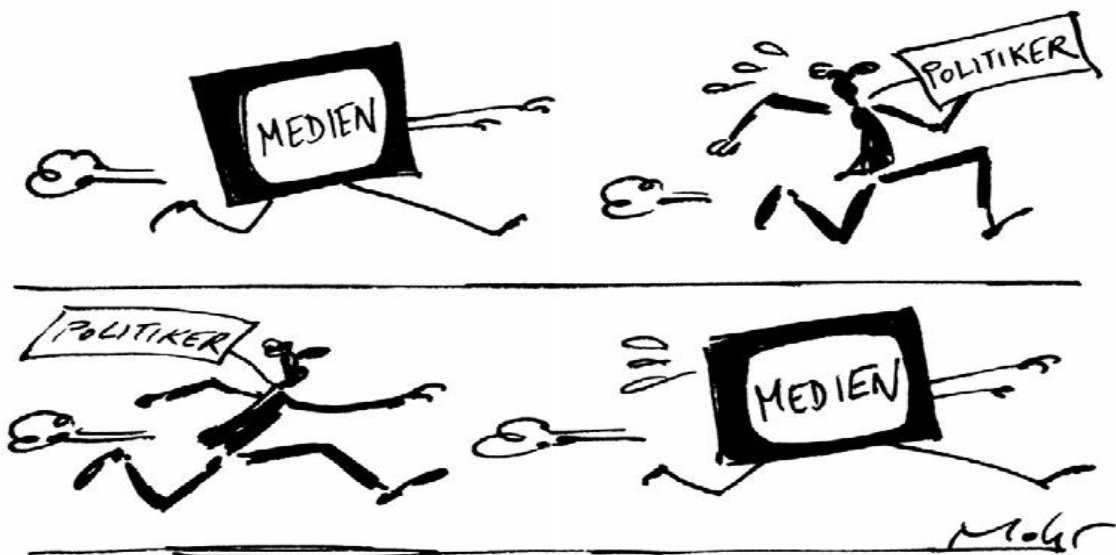
- A) Poskytujú služby v rôznych oblastiach (humanita, práca s mládežou, podpora vzdelávania, či vedy) a preto majú obmedzenú úlohu pri tvorbe verejnej politiky. Tvoria početnú skupinu mimovládnych organizácií.
- B) Uskutočňujú občiansku advokáciu – organizované kroky občanov a ich organizácií, ktorí využívajú nástroje demokracie, aby pripravili a do života uviedli normy a zákony, ktoré smerujú k presadzovaniu ich názorov. (informovanie a vzdelávanie občanov, petície, kampane, voľby, lobovanie, vyjednávanie a pod.)
- C) Pôsobia ako tzv. think –tanky, resp. výskumno – analytické inštitúcie, ktoré majú kapacitu robiť výskum v rôznych oblastiach verejnej politiky a presadzovať jednotlivé návrhy.

Okrem organizácií v rámci občianskeho sektora, identifikujeme ako ďalšieho osobitného aktéra verejnej politiky aj tzv. nepolitické organizácie. Ich úloha je vo fungujúcej demokracii pomerne významná, nakoľko sa spolupodieľajú pri presadzovaní svojich špecifických záujmov na všetkých sekvenciách verejnej politiky. Sem zaraďujeme predovšetkým aktérov akými sú napr.: odbory, náboženské organizácie, prípadne médiá (Klus, 2007).

**Masmédiá** zohrávajú kľúčovú úlohu v spoločenskom a politickom živote človeka (Potůček a kol., 2016). Od médií sa vo všeobecnosti očakáva, že informujú občanov a prostredníctvom kritickej a konštruktívnej diskusie o jednotlivých názoroch podporujú participáciu na správe vecí verejných. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že do akej miery túto funkciu médiá spĺňajú, je prinajmenšom diskutabilné. Silu médií pozná každá politická a verejná autorita vo svete. Bez ich priazne a pozitívnom obraze subjektov, resp. nimi prijatých opatrení, by nebolo možné realizovať akúkoľvek verejnú politiku. V tomto kontexte možno spomenúť, že niektorí kritickí teoretici médií a komunikácie tak prišli s koncepciou tzv. sociálnej reprodukcie. Podľa ich názoru médiá slúžia k udržaniu pretrvávajúcich mocenských pomerov. Z tohto pohľadu médiá nesprostredkujú aktuálne spravodajské, náučné a zábavné informácie zo spoločenského diania okolo nás, ale pracujú pre dominantné politické elity, politických vodcov a pre rozličné záujmové skupiny disponujúce rozsiahlym kapitálom. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že médiá informujú verejnosť o svete výlučne z pohľadu potrieb vláducej elity. Na druhej strane

možno identifikovať hlasy, ktoré stavajú médiá do pozície ochrancu demokracie (Klus, 2007). Ich argumentom sú prípady, kedy práve médiá informovali verejnosť o pochybeniach verejných činiteľov. Nech sa prikloníme k akémukoľvek názoru platí, že existenciu masovokomunikačných prostriedkov sú nútení reflektovať všetci tí, ktorí sa podieľajú na tvorbe politiky.

**Obrázok č. 4: Vzťah médií a politikov**



Zdroj: Medien und politische Kommunikation, 2018.

## PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY

Samotná realizácia verejnej politiky prostredníctvom niektorého z teoretických modelov tvorby verejnej politiky predstavuje dynamický a mnohvrstevnatý proces. Vychádza z tradičnej predstavy o demokratickom politickom zriadení, v ktorom platí, že politika vzniká z vôle ľudu. Tú následne politický systém upravuje do podoby verejných politických rozhodnutí (Veselý, Drhová, Nachtmanová, 2005). Dnes už relatívne klasické modely verejnej politiky ako proces rozhodovania a realizácie politiky vychádzajú z aplikácie systémového prístupu navrhovaného Davidom Eastonom (1953). V tomto kontexte bol presvedčený, že politická aktivita môže byť analyzovaná aj ako systém obsahujúci celý rad procesov, ktoré musia byť v rovnováhe v záujme toho, aby bola zachovaná rovnováha celku. Zjednodušene možno teda povedať, že politické systémy sa so všetkými svojimi subsystémami podobajú biologickým systémom. Existujú v prostredí, ktoré obsahuje množstvo iných systémov (ekonomické, sociálne, kultúrne).

Do samotného procesu tvorby verejnej politiky vstupuje obrovské množstvo relevantných aktérov. Jeho súčasťou je aj vysoký počet interakcií medzi aktérmi verejnopolitického cyklu navzájom, ich vnútorným a vonkajším prostredím (Potůček a kol., 2005). Niektorí autori upozorňujú, že samotný proces tvorby verejnej politiky zahŕňa viac ako jedno desaťročie od formulácie problému až po jeho konečné riešenie. V určitých oblastiach sa tak môžu využívať



desiatky, či stovky programov. Diskusie, ktoré sa vedú o sociálnych problémoch majú veľakrát technický charakter, čo si vyžaduje zvýšenú mieru odbornosti tých, ktorí o danej veci rozhodujú. Najzávažnejším nedostatkom procesu tvorby verejnej politiky je absencia vedeckej debaty, pretože v reálnom živote sa vedú len politické diskusie. Tie majú tendenciu prispôsobovať a zjednodušovať danú situáciu alebo stav (Sabatier, 1999). V tomto smere možno uviesť ako praktický príklad aj skúsenosti s tvorbou verejnej politiky na úrovni štátu v prípade Slovenskej republiky, kde mnohokrát dochádza k negatívnemu ovplyvňovaniu tohto procesu zo strany médií. Tie sú veľakrát označované aj ako štvrtá moc v štáte (Horváth, Meluš, 2017). Napriek vyššie uvedeným rizikám, verejnú politiku a s ňou spojený proces tvorby verejnej politiky môžeme objektívne pokladať za výraz verejnej moci (Král'ová a kol., 2006). Tá je zameraná predovšetkým na riešenie sociálnych problémov, ktoré sú súčasťou všeobecného – verejného záujmu.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že proces tvorby verejnej politiky nie je jednoduchý, z čoho vlastne vyplýva existencia niekoľkých rovnako relevantných modelov tvorby verejnej politiky. Za mnohé z nich možno spomenúť model sformulovaný Yehezkelom Drorem (1968). Tento model vychádza z teórie racionálnej voľby, resp. z predpokladu, že človek je schopný racionálne spravovať svoje záležitosti. Naším cieľom nie je tento model predstaviť podrobne, preto len spomenieme jeho elementárnu štruktúru. Pozostáva z troch hlavných fáz (príprava verejnej politiky na metaúrovni, návrh verejnej politiky, realizácia a hodnotenie verejnej politiky), ktoré sú ďalej členené na ďalších 17 čiastkových procesov. Kolektív autorov okolo Martina Potůčka (2005) argumentuje, že tento model je do značnej miery typologicky idealistickým modelom, doposiaľ sa však nenašla krajina, ktorá by sa k uvedenému modelu výraznejšie priblížila.

Kolektív autorov okolo Miroslava Beblavého (2002) pri analýze väčšieho počtu odborných literárnych prameňov prišiel k záveru, že kvalitný a praktický proces tvorby verejnej politiky pozostáva z nasledujúcich etáp:

- Rozhodovanie o prijatí rozhodnutia
- Definovanie a porozumenie problému
- Tvorba kritérií na posudzovanie alternatív
- Stanovenie alternatív
- Vyhodnotenie alternatív
- Overenie uskutočniteľnosti riešenia a príprava podmienok
- Prezentácia informácií a tvorba materiálov
- Prijímanie rozhodnutia
- Príprava akčného plánu
- Realizácia plánu
- Monitorovanie
- Vyhodnocovanie

Značne zjednodušený model navrhujú americkí autori Brian W. Hogwood a Lewis A. Gunn (1984), pozostávajúci z deviatych nasledovných fáz:

- Rozhodovanie o veciach, ktoré majú byť predmetom verejného rozhodovania, resp. nastolenie agendy
- Rozhodnutie o tom, akým spôsobom sa bude rozhodovať

- Stanovenie kľúčovej témy
- Vytváranie relevantných prognóz
- Stanovenie primárnych cieľov
- Analýza relevantných možností
- Zavádzanie rozhodnutí do praxe, ich sledovanie a konečná kontrola politiky
- Evaluácia alebo vyhodnotenie verejnej politiky prostredníctvom rozličných metód
- Ukončenie realizácie verejnej politiky, dodržiavanie súčasného trendu alebo vytvárania nadväzujúcej politiky.

Väčšina autorov zaoberajúcich sa verejnou politikou a vo zvýšenej miere jej praktickou činnosťou, uprednostňujú model pozostávajúci zo štyroch kľúčových fáz:

## 1. IDENTIFIKÁCIA A UZNANIE SOCIÁLNEHO PROBLÉMU

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že fáza identifikácie a uznania sociálneho problému predstavuje najdôležitejšiu fázu verejnopolitického cyklu a to z dôvodu, že nesprávna formulácia, resp. nedostatočné vymedzenie problému môže mať fatálny následok pre konečné hodnotenie verejnej politiky z pohľadu jej ekonomickej efektívnosti a spoločenskej užitočnosti. V tejto súvislosti je žiaduce pozastaviť sa nad významom pojmu „sociálny problém“. **Vo všeobecnosti za sociálny problém môžeme považovať oblasť prílišného nepomeru medzi žiaducim a skutočne existujúcim, keď sa sociálne podmienky menia pod vplyvom nejakých faktorov a existujúce sociálne inštitúcie, vzniknuté v minulých podmienkach a fungujúce silou sociálnej inercie, sa po starom pokúšajú riešiť novo vzniknuté problémy (Potůček a kol., 2005). Inými slovami: „ide o rozpor medzi tým, aké veci sú, a aké chceme aby boli“ (Veselý, 2009).**

Príklad:

*Predstavme si, že zistíme vysokú mieru chudoby u rodín s viacerými deťmi, napriek tomu, že otec pracuje na plný úväzok. Aká je príčina chudoby týchto rodín? Niektorí môžu povedať, že mzdy sú príliš nízke, že matka nie je ochotná pracovať, že rodina nemôže nájsť finančne dostupné stráženie detí, že rodina bola veľmi nezodpovedná, keď si zaobstarala viac detí ako je schopná užiť, prípadne, že otec nezískal dostatočné vzdelanie, či sa dostatočne nesnažil získať lepšie platené pracovné miesto. Aj v prípade jedinej rodiny nie je nemožné sa zhodnúť na jedinej príčine problému. Nemožno sa potom diviť, že na všeobecnej úrovni je možné považovať rôzne vysvetlenia chudoby za relevantné, ani tomu, že rôzni aktéri zdôrazňujú rôzny aspekt problému.“*

Medzi základné determinanty značne problematického vymedzenia sociálneho problému v kontexte tvorby verejnej politiky patria predovšetkým skutočnosti ako napr.: sociálny problém nie je možné vyriešiť jednoducho a rýchlo, resp. zo svojej podstaty vždy ide o zložitý problém, dotýka sa významného počtu obyvateľov štátu alebo niektorej z jeho častí, k jeho riešeniu neexistuje univerzálny nástroj, veľakrát je spochybňovaný zo strany politických aktérov z dôvodu nepopulárnosti krokov, ktoré musia byť vynaložené zo strany štátu na jeho zmiernenie, resp. odstránenie. Samotný sociálny problém v sebe skrýva ešte jeden dôležitý

aspekt, a tým je samotné uznanie sociálneho problému zo strany verejnosti. Totiž, proces tvorby verejnej politiky sa dotýka len tých sociálnych problémov, ktorým spoločnosť demokratického a právneho štátu prisudzuje náležitú preferenciu. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že skôr ako pristúpime k rozhodnutiu je potrebné:

- Preskúmať problém skôr ako, začneme hľadať riešenie. Dôkladné porozumenie problému je predpokladom jeho riešenia.
- Rozdeliť problém na menšie (dielčie) časti. Každú z nich podľa povahy veci riešiť samostatne.
- Riešenie nehľadať skôr, než skutočne rozumieme problému. V opačnom prípade nebudú k dispozícii alternatívne riešenia
- Vyhnúť sa favorizovanému riešeniu
- Široký rozsah možností (myšlienok, možných riešení) umožňuje vybrať si najlepšiu alternatívu.
- Je potrebné riešiť problém a nie len jeho symptómy (Beblavý a kol., 2002).

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že od vymedzenia verejnopolitického problému vždy nevedie priama cesta k jeho spoločenskému uznaniu. V tomto kontexte autorský kolektív okolo Martina Potůčka (2016, s. 95) upozorňuje na teóriu nastolovania agendy, ktorá má podľa ich názoru predpoklady tento proces vysvetliť.

Príklad teórie nastolovania agendy:

*Jednou z podmienok nastolovania verejnej politickej agendy je, aby v právnom systéme existovala opora a vo verejnej správe korešpondujúce organizačné štruktúry. Ďalej je nutné, aby existovali vplyvní aktéri, ktorí si danú agendu vezmú za vlastnú, a aby išlo o silne konfliktnú tému. Vnímanie verejnopolitického problému a možnosti jeho riešenia je ovplyvňované nielen jeho naliehavosťou, ale aj ideovými rámcami, ovplyvňujúcimi obsah a intenzitu verejného diskurzu, a možnosťami a schopnosťami zúčastnených aktérov. Pokiaľ je všetko priaznivé, dochádza k nastolovaniu agendy (Theodorou, 1995, s. 88).*

*Inú interpretáciu teórie nastolovania agendy prináša Kingdon (1995). V jeho vnímaní existuje množina verejných problémov, aktuálne politicko – mocenské konštelácie, potencijálni aktéri a možnosti voľby. Politické idey sú v priebehu rokov pestované a prepojené v názorových a politických komunitách. Politickí aktivisti napr. zvolení zástupcovia, úradníci, lobisti, akademici, novinári, sa snažia dosiahnuť to, aby sa s týmito ideami ostatní aktéri stotožnili a ujali sa ich realizácie. Súčasťou úspešne nastolenej agendy sú aj okná príležitostí, ktoré musia politickí aktéri využiť, pokiaľ sa nezavrú. Ide o náhodné sociálne a politické faktory, ktoré nejde predvídať ani opakovať (Birkland, 2006).*

*Teória nastolovania agendy rozoznáva tri zložky: verejnú, politickú, mediálnu (Dearring, Rogers, 1996).*

*Verejné agendy sú formulované verejnou mienkou. Politické agendy sú tým, čo považujú za relevantné tvorcovia politik. Ani tí však nemusia mať nastolovanie agend pod svojou kontrolou (Majone, 2006).*

*Verejné a politické agendy sú taktiež silne ovplyvňované tým, čo vo svojom obsahu zverejňujú masové médiá (Larson, 1995).*

## 2. ROZHODNUTIE VO VEREJNEJ POLITIKE

Na rozhodovaní vo verejnej politike sa podieľa niekoľko aktérov, ktorých môžeme vo všeobecnosti označiť za kľúčových. V demokratickom a právnom štáte ide predovšetkým o občanov, zamestnancov vo verejnej správe a rozličných odborníkov (Mihálik, 2017). V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že úloha samotných občanov v tomto procese býva najčastejšie sprostredkovaná prostredníctvom uplatňovania zastupiteľského princípu vládnutia, resp. spravovania vecí verejných. Býva zvykom, že v bežnom živote sú za odborníkov pokladaní práve príslušníci politických strán, realizujúci konečné rozhodnutia prostredníctvom legislatívneho procesu, prípadne vláda zodpovedná za realizáciu danej politiky. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že vo viacerých prípadoch tomu tak nie je.

Určité odborné kruhy venujú zvýšenú pozornosť verejnej správe v kontexte politického procesu. V tejto súvislosti upozorňujú, že verejná správa, verejné organizácie a ich rozliční spolupracovníci (tretí sektor), zohrávajú vo všetkých fázach politického procesu dôležitú, ak nie rozhodujúcu úlohu. Vo všeobecnosti ich môžeme právom označiť za najdôležitejších aktérov vo všetkých fázach verejnopolitického cyklu (Jörg, Werner, 2009). Je zrejmé, že samotné rozhodnutie vo verejnej politike predstavuje určitú činnosť, ktorá má ďalekosiahle dôsledky pre spoločnosť. V tomto kontexte je mimoriadne dôležité upozorniť na situácie, kedy nečinnosť príslušných orgánov verejnej správy, politikov, odborníkov a občanov môže mať ďalekosiahle negatívne dôsledky pre niektoré skupiny obyvateľstva. Pri rozhodovaní vo verejnej politike by mali byť všetci aktéri dôkladne oboznámení so všetkými možnými dôsledkami svojho konania (Prorok, 2012). Vo verejnopolitickom rozhodovaní je okrem záujmu priamo angažovaných, resp. zúčastnených aktérov potrebné brať do úvahy i záujmy tých, ktorí sa tohto rozhodovania nemôžu bezprostredne zúčastniť. To je obzvlášť viditeľné na tých miestach, kde sa uplatňuje kritérium udržateľného spôsobu života, resp. kde sa rešpektujú záujmy i doposiaľ nenarodených jedincov, budúcich členov spoločnosti.

## 3. IMPLEMENTÁCIA VEREJNEJ POLITIKY

Najčastejšie sa v tomto kontexte stretávame s pojmom policy makers. Ich úloha spočíva v spolupodieľaní sa na jednotlivých fázach tvorby verejnej politiky. Tento proces možno označiť aj ako intelektuálne – sociálny proces získavania zručností a schopností presadzovať svoje záujmy vo verejnej politike. Z pohľadu teoretických východísk sa tento proces realizuje v hraniciach niekoľkých možných modelov (Klus, 2007, Kováčová, 2017):

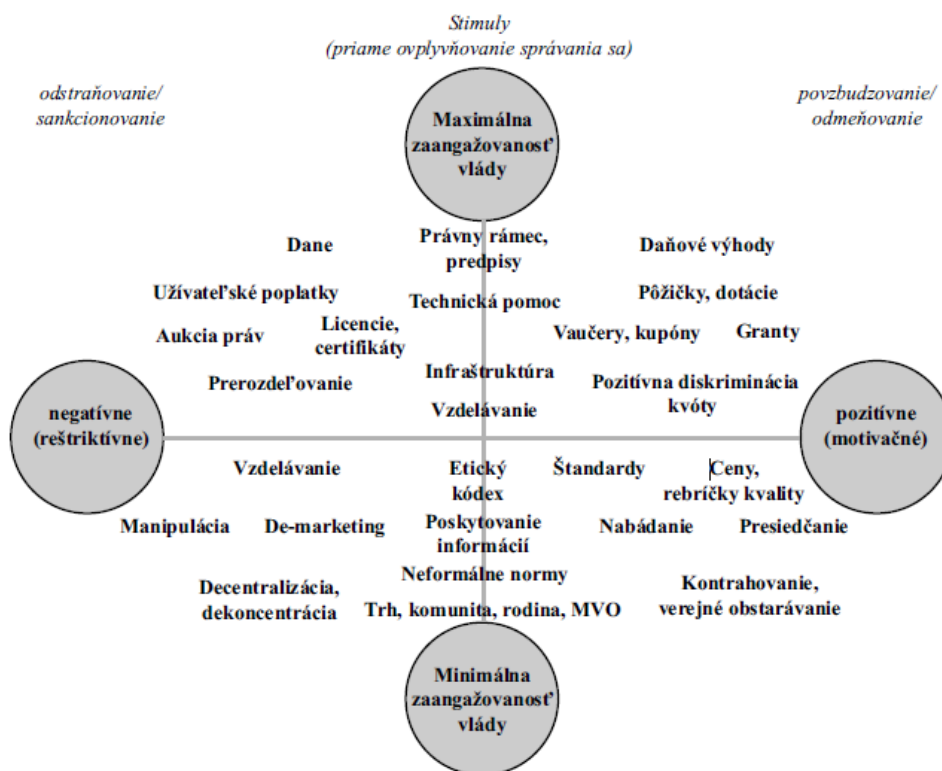
- *Autoritatívny model* - Tento model je typický pre nedokonale fungujúce demokratické systémy, resp. také politické režimy, ktoré sa za demokraciu len vydávajú. Pre tento model je charakteristické využívanie plánovania, direktívneho riadenia, prísna hierarchizácia, zodpovednosť, kontrola, ako základné nástroje implementácie. V súčasnosti existuje viacero politických režimov, ktoré sa formálne vydávajú za demokracie, no v skutočnosti okrem atribútu volieb celkom jednoznačne smerujú k autoritatívnemu modelu, ktorý sa vo viacerých oblastiach stáva nezlučiteľným so samotným definovaním verejnej politiky, resp. jej verejného charakteru.
- *Participatívny model* - je charakteristický najmä pre demokratické politické systémy, determinované väčšinovým volebným systémom (nie je však podmienkou) a silnou

občianskou spoločnosťou. Charakteristickou črtou participatívneho modelu pri implementovaní verejnej politiky je zdôrazňovanie najmä nepriamych nástrojov riadenia, spontánnosti, učenia, adaptácie, vyjednávania, a dôvery ako vhodných nástrojov implementácie. Ako taký je typický najmä pre prostredie Spojených štátov amerických, Austráliu a Kanadu.

- *Model koalícií aktérov* - vychádza najmä z predpokladu plurality aktérov, ktorí sa zúčastňujú uskutočňovania danej politiky a ktorí medzi sebou komunikujú, vyjednávajú, uzatvárajú kompromisy a viac menej zároveň zdieľajú určitý spoločenský súbor hodnôt a presadzujú spoločné ciele. Tento model je typický najmä pre demokracie s heterogénnou štruktúrou spoločnosti, zvyčajne determinovanej proporcionálnym volebným systémom, a teda napr. pre väčšinu krajín kontinentálnej Európy.
- *Model nikdy nekončiaceho procesu* - tento model má oproti predchádzajúcim špecifickú pozíciu. Nez dôrazňuje totiž osobitosť spoločnosti či režimu v ktorom sa konkrétna politika implementuje, ale fakt, že v ňom realizátori politik v snahe dospieť k optimálnemu riešeniu, postupne optimalizujú štruktúru cieľov a súborov realizovaných techník.

Ak hovoríme o implementácii verejnej politiky máme na mysli všetky činnosti, ktoré sú akýmkoľvek spôsobom spojené s realizáciou cieľov formulovaných v predchádzajúcej fáze. Súčasne sem patria všetky prostriedky a vhodné nástroje na realizáciu konkrétnej verejnej politiky. Implementácia tak predstavuje tú fázu verejnopolitického cyklu, v ktorej sa všetky ciele a zámery (vrátane čiastkových cieľov) premieňajú na empiricky merateľné aktivity (Fiala, Schubert, 2000).

**Obrázok č. 5: Škála nástrojov intervencie**



Zdroj: Bablavý a kol., 2002, s. 78.

Vhodnosť prípadne nevhodnosť použitých nástrojov a metód je determinovaná práve prostredníctvom charakteru sociálneho problému, ktorý sa aktéri verejnej politiky snažia odstrániť. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že úspech akéhokoľvek rozhodnutia vo sfére verejnej politiky je závislý od použitia a kombinácie vhodných nástrojov a metód. Tie totiž zvyčajne mávajú dosah na kvalitu výsledku. Výhody a nevýhody konkrétnych nástrojov verejnej politiky by nemali byť neznáme žiadnemu z aktérov podieľajúcich sa na verejnom rozhodovaní (Klus, 2007). Vo fáze implementácie verejnej politiky sa používajú predovšetkým celé skupiny rozličných nástrojov. Vo všeobecnosti ich však rozdeľujeme na: právne nástroje, ekonomické nástroje, informačné nástroje, administratívne nástroje (Malíková, Daško 2018).

**Právne nástroje** človeka sprevádzajú v každodennom živote. Jedny majú charakter zákazu, iné dávajú povolenie, prípadne sú zdrojom práv. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že dohľad nad dodržiavaním zákonov, ich vynucovanie a interpretácia predstavuje finančne náročný mechanizmus. Vyžaduje si relatívne široký aparát štátnych úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a pod. Okrem nich máme k dispozícii aj množstvo neformálnych právnych nástrojov, ako sú napr. etické kódexy a štandardy, ktoré v pozitívnom slova zmysle orientujú správanie cieľovej skupiny spoločensky akceptovaným spôsobom.

**Ekonomické nástroje** majú v kontexte verejnej politiky rozličné formy. Zjednodušene možno povedať, že jedny z najvýznamnejších a súčasne často pertraktovaných na rozličných úrovniach, sú dane. Ich účelom je zvyčajne získať prostriedky používané na financovanie verejného sektora. Dane sa však dajú použiť aj ako nástroj verejnej politiky. Majú rôzne podoby a formy akým sa uvádzajú do praxe a ako fungujú. Ako vhodný príklad nám v tomto smere môže slúžiť spotrebná daň uvalená na tabak, alkohol, prípadne motorové palivá. Cieľom tejto dane je prostredníctvom ceny bojovať proti nadmernej spotrebe tabakových výrobkov, resp. alkoholu, čo by malo zmierniť negatívne dopady na zdravotný stav populácie. V prípade benzínu a nafty je cieľom spotrebnej dane podporovať tie aktivity, ktorých úlohou je zmierniť negatívne dopady na životné prostredie. Túto formu nástroja verejnej politiky predstavuje aj odpustenie, resp. zníženie dane, čo v niektorých prípadoch môže motivovať firmy k ďalšiemu investovaniu a rozšíreniu výroby.

**Informačné nástroje** majú za úlohu informovať verejnosť o dôležitosti prijatých opatrení, pretože len na základe súhlasu verejnosti môže verejná politika viesť k želanému stavu. Ako príklad nám môže slúžiť snaha vlády o zlepšenie enviromentálneho prostredia v krajine. Za týmto účelom sú vypracovávané informačné materiály distribuované v rámci vyučovacieho procesu v školských zariadeniach, organizovanie konferencií a odborných podujatí, na ktorých sú pertraktované problematiky súvisiace s enviromentálnou činnosťou a prezentované alternatívne návrhy riešení.

**Administratívnymi nástrojmi** sú procesy, ktoré pomáhajú zavádzať tovary a služby do praxe tak, aby sa dostali ku konečnému adresátovi. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že v moderných spoločnostiach táto úloha nespočíva len na vláde, ale aj na iných aktéroch – aktéroch súkromného a tretieho sektora.

**Tabuľka č. 7: Klasifikácia nástrojov implementácie verejnej politiky**

použitý nástroj, formálnosť nástrojov	právne	ekonomické	informačné	administratívne
<b>povinné nástroje</b> (regulácia)	právny rámec (občianske a trestné právo)	regulácia (kontroly cien, množstva, produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií)	priame poskytovanie služieb štátom
	právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	dane, clá	nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
<b>zmiešané nástroje</b> (pozitívne a negatívne stimuly)	kvóty, pozitívna diskriminácia	dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	aukcia práv <sup>4</sup>	nabádanie	
	štandardy, konvencie, usmernenia	dane, užívateľské poplatky	odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu	kontrahovanie <sup>5</sup>
<b>dobrovoľné nástroje</b>	etické kódexy odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky		ceny, rebríčky kvality	neziskové organizácie
				rodina, komunita
				trh

Zdroj: Beblavý a kol., 2002, s. 80.

Táto nepochybne zložitá fáza verejnopolitického cyklu má i svoje problémy. K základným problémom implementácie politík v spoločnosti patrí:

- Autonómnosť spoločenského vývoja verzus snahy ich nejakým spôsobom ovplyvniť. Spoločenský vývoj je síce ovplyvniteľný, ale nemôžeme za žiadnych okolností hovoriť o absolútne riaditeľnom vývoji,
- Náročná ovplyvniteľnosť prostredia, v ktorom žijeme, daná neustále rastúcou komplexnosťou sociálnych foriem,
- Značná zotrvačnosť hodnotových orientácií a chovania ľudí a inštitúcií,
- Žiadna politika sa nerealizuje izolovane. Spolu s ňou sú realizované stovky ďalších politík. Táto situácia býva ilustrovaná ako paralelogram politík a síl ich aktérov,
- Problém zložitej predvídateľnosti budúceho vývoja a teda aj obmedzená možnosť pripraviť sa naň predom,
- Problém simulácie politík: v politike je niekedy účelné klamať, resp. predstierať, že určité politiky sú realizované a to aj napriek tomu, že reálny záujem nositeľov politík smeruje úplne inam. (Potůček a kol., 2005).

#### 4. EVALUÁCIA VEREJNEJ POLITIKY

Evaluácia verejnej politiky predstavuje záverečnú, no nie menej významnú fázu procesu tvorby verejnej politiky. Vo svojej podstate hľadá odpoveď na otázku, nakoľko sa podarilo zrealizovať stanovený zámer, koľko finančných prostriedkov bolo vynaložených na dosiahnutie vopred stanoveného cieľa (Potůček a kol., 2005). V tomto kontexte je nevyhnutné konštatovať, že pre realizáciu akejkoľvek politiky je nevyhnutné, aby výsledok verejnej politiky v sebe niesol predpoklad užitočnosti a hospodárnosti súčasne (Klus, 2007). Evaluáciu tak môžeme pokladať za informačný nástroj, ktorý ponúka vedomie o efektivite, hospodárnosti a užitočnosti každej štátnej činnosti (Bussmann, Knoepfel, 1997). K samotnému hodnoteniu verejnej politiky možno pristupovať rozličnými spôsobmi. Vo všeobecnosti existuje niekoľko relevantných metód, za mnohé z nich možno spomenúť benchmarking – porovnávanie hodnotenej verejnej politiky s najlepším prípadom (Andersen, Pettersen, 1996). Rovnako úspech verejnej politiky majú možnosť zhodnotiť i samotní občania demokratického a právneho štátu. Najčastejšie sa tak deje prostredníctvom volieb, kedy majú občania možnosť vystaviť vysvedčenie národnej, regionálnej, prípadne miestnej vláde. Tým dajú najavo svoj súhlas, prípadne nesúhlas s realizovanou politikou štátu, samosprávneho kraja, mesta alebo obce.

Samotný proces tvorby verejnej politiky môže vyústiť do stavu, keď bude na začiatku sformulovaný, resp. identifikovaný sociálny problém prijateľne vyriešený. V tomto prípade môžeme verejnú politiku ako konečný produkt procesu tvorby verejnej politiky pokladať za relatívne úspešnú. Proces tvorby verejnej politiky sa však môže skončiť neúspechom, keď požiadavka zo strany verejnosti – verejný záujem nebude uznaný. Verejná politika sa tak minie svojim účinkom. V takom prípade je vytvorený priestor pre reformuláciu verejnej politiky, prípadne koncipovanie novej verejnej politiky. Výsledky a účinky verejných politík automaticky nemusia znamenať koniec politického procesu, práve naopak, môžu byť opodstatnením pre jeho pokračovanie v najrozličnejších podobách.

Vo fáze hodnotenia úspešnosti politiky z etického pohľadu je dôležitá citlivosť na hodnoty a etiku, ktorých mala daná politika dosiahnuť, eventuálne ju ovplyvniť, aby bolo možné posúdiť mieru ich dosiahnutia. Zároveň je nutné zachovať neutralitu vo vzťahu k niektorým nátlakovým skupinám, ktoré by chceli hodnotenie ovplyvniť.

Príklad:

*Vo vyspelých krajinách sa stáva pravidlom, aby si rôzne oblasti verejnej správy vypracovali základné princípy vzájomného profesionálneho správania a rovnako vo vzťahu k zákazníkovi – občanovi. Hoci tieto princípy alebo etické kódexy bývajú veľakrát dobrovoľné, ich nerešpektovanie môže viesť k nápravným opatreniam v rámci daného združenia, prípadne až k vylúčeniu člena. Táto samoregulácia napomáha zvyšovať úroveň poskytovaných služieb.*



## Kontrolné otázky:

1. Čo je to verejnopolitický problém?
2. Čo je to štrukturalizácia aktérov verejnej politiky?
3. Aká je úloha politických strán v kontexte verejnej politiky?
4. Aké nástroje implementácie verejnej politiky poznáte?
5. Z akých fáz pozostáva proces tvorby verejnej politiky?

## Odporúčaná literatúra k štúdiu

- BEBLAVÝ, M. A KOL. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 272 s. ISBN 80-89041-51-5.
- KLUS, M. 2007. *Verejná politika. Priestor, efektívnosť, nástroje, nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-1.
- MALÍKOVÁ, L., DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.

## Zoznam použitej literatúry

- ANDERSEN, B., PETERSEN, P. G. 1996. *The Benchmarking Handbook*. London: Chapman & Hall, 1996. 192 s. ISBN 978-0-412-73520-2.
- BEBLAVÝ, M. a kol. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 272 s. ISBN 80-89041-51-5.
- BIRKLAND, T. A. 2006. Agenda Setting in Public Policy. In *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: Taylor and Francis Group, s. 63-78.
- BUSSMANN, W., KNOEPFEL, P. 1997. Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen. In *Einführung in die Politikevaluation*. Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, 1997. s. 119-132. ISBN 3-7190-1581-5.
- DEARING, J. W., ROGERS, M. E. 1996. *Agenda – Setting*. London: Sage Publications, 1996. 156 s. ISBN 978-0761905639.
- HOGWOOD, B., GUNN, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 289 s. ISBN 0198761856.
- JÖRG, B., WERNER, J. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völligüberarbeitete Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. 358 s. ISBN 978-3-531-91341-4.
- KINGDON, J. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1995.
- KLUS, M. 2007. *Verejná politika. Priestor, efektívnosť, nástroje, nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-1.
- KOVÁČOVÁ, N., KRÁLIK, J. 2017. *Úvod do štúdia verejnej politiky*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2017. 166 s. ISBN 978-80-8167-061-9.
- LARSON, C.U. 1995. *Persuasion. Reception and Responsibility*. Belmont: Wadsworth, 1995.

- MAJONE, G. 2006. Agenda Setting. In *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: Taylor and Francis Group, s. 225-250.
- MALÍKOVÁ, L., DAŠKO, M. 2018. *Veřejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- Medien und politische Kommunikation, 2018. Dostupné na internete: <<https://docplayer.org/106064825-Medien-und-politische-kommunikation.html>>.
- MIHÁLIK, J. 2017. *Kapitoly z porovnávací politikologie*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2017. 79 s. ISBN 978-80-8105-872-1.
- POTŮČEK, M. a kol., 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.
- SABATIER, P.A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999. 289 s. ISBN 9780813399867.
- THEODOULOU, S.Z. 1995. Making Public Policy. In *Public Policy. Essential Readings*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1995. s. 86-96.
- VESELÝ, A., DRHOVÁ, Z., NACHTMANOVÁ, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká*. Praha: UK FSV, 2005. 42 s. ISSN 1801-1640.

### 3 VYBRANÉ KATEGÓRIE SÚVISIACE S VEREJNOU POLITIKOU

**TRH**, je dobrý sluha, ale zlý pán!

Priekopníkom teoreticko – metodologického vymedzenia trhu, trhového mechanizmu a trhovej ekonomiky všeobecne bol Adam Smith, ktorý vo svojom fundamentálnom diele *Pojednanie o podstate a pôvode bohatstva národov* konštatoval, že **bohatstvo občanov môže zvýšiť len nasledovanie osobného záujmu a vytvorenie priestoru pre súkromný obchod**. V tomto kontexte možno teda dodať, že „*čím slobodnejšia bude konkurencia na trhu, tým väčší bude blahobyť jednotlivcov a celej spoločnosti.*“ Ide teda o tzv. kúzlo neviditeľnej ruky trhu, ktoré spočíva v tom, že sledovaním čisto sebeckých záujmov prispieva každý z egoisticky chovajúcich sa jedincov k spoločnému blahu (Klus, 2007). Aj keď ide o teóriu, ktorá je v súčasnosti v mnohých ohľadoch prekonaná, je dobrým základom pre identifikáciu a charakteristiku procesov prebiehajúcich v kontexte verejnej politiky.

Z ekonomického hľadiska trh predstavuje samoregulačný systém, v ktorom dopyt a ponuka, dosiahnutý zisk alebo strata alokujú vzácne zdroje (statky) efektívnejšie ako ktorýkoľvek z ďalších známych samoregulačných mechanizmov. V tejto súvislosti možno spomenúť **teóriu Paretovho optima**, ktorá je v ekonomických procesoch založená na predpoklade: „nik v spoločnosti si nesmie prílepiť bez toho, aby inému bolo ublížené“. Interakcia medzi aktérmi na trhu pokračuje do tej chvíle, pokiaľ sú uspokojené požiadavky všetkých účastníkov. Jedna zo strán by sa mohla dostať do lepšej pozície len v tom prípade, že by zhoršila postavenie druhej strany. Na tomto mieste je však potrebné poznamenať, že ide o rovnovážny stav, ktorý je v bežnom živote a najmä vo verejnej politike len veľmi ťažko dosiahnuť. Túto teóriu nie je možné mechanicky aplikovať na verejnú politiku a očakávať, že na základe nej dospejeme k relevantným záverom. V rozhodovaní o verejnopolitických problémoch je vždy niekto víťazom a niekto bude porazený. V tejto súvislosti sa však skôr môžeme opierať o iné kritérium – **kritérium N. Kaldora (1939)**. To aspoň čiastočne rieši problém uplatnenia Paretovho optima vo verejnej politike. Na rozdiel od Paretovho optima požaduje len to, aby čistý prínos zvolenej alternatívy verejnej politiky prevyšoval jej náklady. Podľa tohto kritéria je možné sa rozhodnúť pre určitú verejnú politiku i keď niekto utrpí, pokiaľ sú celkové prínosy väčšie ako straty. Rovnako v prípade aplikácie Kalderovho kritéria jestvuje možnosť prostredníctvom mechanizmu distribúcie statkov kompenzovať straty porazených (Potůček a kol., 2016).

- **Paretovu teóriu nemožno mechanicky aplikovať na verejnú politiku a očakávať, že budeme podľa nej schopní vyhodnocovať a riadiť jej alternatívy.**
- **V alternatívnych scenároch rozhodovania vlády je takmer vždy niekto víťazom a niekto porazeným.**
- **Všetky alternatívne návrhy sú totiž samé o sebe optimálne, pokiaľ v žiadnom z nich nemožno nájsť rezervu, ktorá by niekomu pridala bez toho aby to poškodilo**

**niektorému z účastníkov.**

- **teória je neutrálna vo vzťahu k rozdeleniu bohatstva medzi jednotlivých účastníkov výmeny – inými slovami: nehovorí nič o tom, ako je celkové bohatstvo rozdelené medzi príslušníkov danej spoločnosti**

**ŠTÁT** má vo verejnej politike zo všetkých politických inštitúcií najvýznamnejšie postavenie. Je tým subjektom, ktorý v rozhoduje o tom, ktorý sociálny problém bude formulovaný do podoby verejne uznaného problému. Túto úlohu môže v dnešnej dobe zastrešovať jedine štát, nakoľko je ako inštitúcia k tomu prispôsobená a má k tomu celý rad nástrojov a možností. Na tomto mieste je však potrebné poznamenať, že v tejto súvislosti sa vedú aj spory o mieru zainteresovanosti štátu na riešení verejných úloh. Predovšetkým odborníci si kladú otázku, či garantom zabezpečovania verejných úloh má byť výlučne štát alebo či to na miestnej a regionálnej úrovni majú byť iné politické inštitúcie, či dokonca súkromný sektor. Za posledné roky je totiž nárast poskytovaných služieb zo strany štátu enormný. Vzhľadom k tomu, že štát predstavuje politickú formu organizácie spoločnosti na určitom území, predstavuje najvyššiu entitu štátnej moci. V praktickej rovine to znamená, že štát je jedinou inštitúciou, ktorá dokáže vnútiť vôľu predstavujúcu verejný záujem jednotlivcom, sociálnym skupinám a rovnako aj celej spoločnosti. Dvojica autorov Milan Sojka a Bronislav Konečný (1996) pripisujú štátu na základe ekonomickej teórie vo vzťahu k trhu nasledujúce funkcie: (1) Zabezpečovanie vhodných podmienok pre dobré fungovanie trhového mechanizmu, (2) Zabezpečovanie spravodlivého fungovania trhového mechanizmu prerozdeľovaním dôchodkov v záujme väčšej dôchodkovej a majetkovej rovnosti, (3) Zaisťovanie vnútornej a vonkajšej stability ekonomiky prostredníctvom hospodárskej politiky. Aj napriek nespochybniteľnej sile štátu, existujú oblasti, kde si štát v dostatočnej miere a z rozličných dôvodov neplní svoje funkcie. Na týchto miestach sa objavujú inštitúcie občianskeho sektora.

**OBČIANSKY SEKTOR** je inštitucionalizovaným vyjadrením života občianskej spoločnosti. Tvoria ho organizácie, ktoré sú formou dobrovoľného združovania občanov zdieľajúcich spoločné hodnoty a ochotných spolupracovať na spoločnom diele. Na margo občianskeho sektora možno konštatovať, že je na štáte relatívne nezávislý (je súčasťou súkromného sektora), jeho činnosti nie sú vedené ziskovým motívom, viažu sa na uspokojovanie záujmov určitej komunity (v tomto kontexte je súčasťou verejného sektora). Práve z tohto dôvodu viaceri autori odporúča, aby sa o občianskom sektore hovorilo ako o špecifickom treťom sektore, v ktorom sa neziskové organizácie riadia pravidlami, ktoré sa líšia od zákonov trhu i od fungovania štátu a jeho inštitúcií. Organizácie občianskeho sektora tvoria nevyhnutný inštitucionálny rámec, umožňujúci občanom združovanie a spoločné ovplyvňovanie verejných záležitostí v úlohe partnerov inštitúcií štátu a trhu. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že ani vytvorenie adekvátnych legislatívnych a ekonomických podmienok pre činnosť týchto organizácií nie je zárukou rozvoja občianskeho sektora. Napriek tomu, občiansky sektor plní niektoré nezastupiteľné úlohy a funkcie. Ide predovšetkým o sociálnu funkciu a politickú funkciu. **Sociálna funkcia** vychádza z predpokladu, že sa prostredníctvom občianskeho sektora realizujú činnosti, o ktoré ľudia

prejavujú záujem, a v ktorých sa chcú realizovať. **Politická funkcia** predovšetkým sleduje upevňovanie politickej súdržnosti. Umožňuje účasť občanov na činnosti občianskeho združenia a zvyšuje mieru povedomia o jeho činnosti. Dochádza tak k artikulácii potrieb a želaní občanov, tie sa neskôr pretavujú do politických nárokov, ktoré sa stávajú súčasťou politického procesu.

## TEÓRIA RACIONÁLNEJ VOĽBY

Teória verejnej voľby je obecné označenie prístupu, ktorý využíva pre vysvetlenie (racionálneho) politického chovania jednotlivca a skupín jednotlivcov predovšetkým matematické a ekonomické metódy. Teória racionálnej voľby sa venuje štúdiu politických rozhodnutí a procesu rozhodovania v demokraciách, pričom vychádza z aplikácie ekonomickej teórie. Palle Svensson (1995) upozorňuje, že v praxi rozlišujeme dve subsféry teórie racionálnej voľby:

1. **Teória spoločenskej voľby** – venuje sa predovšetkým problémom, ktoré sú spojené s hromadením individuálnych preferencií a hodnôt v kolektívnych verejne prospešných činnostiach. Jedna z najdôležitejších otázok, ktorým sa táto teória venuje, sa týka kolektívnej prospešnosti a možnostiam ako túto prospešnosť zabezpečiť.
2. **Teória verejnej voľby** – venuje sa celým súborom problémov týkajúcich sa vzťahu štátu a spoločnosti. Najčastejšími sú témy ako napr.: správanie sa záujmových skupín, volebné správanie jednotlivcov a politických strán, problematika byrokracie a správanie byrokratov v parlamentných systémoch.

Východiská teórie racionálnej voľby:

- na jednotlivca nazerá ako na základnú analytickú jednotku,
- aplikuje princípy neoklasickej ekonómie na štúdium politického chovania,
- základným predpokladom je skutočnosť, že politickí aktéri sú podobne ako aktéri na trhu, racionálne osoby – snažia sa maximalizovať zisk, resp. výstupy svojho konania pri minimalizácii nákladov na vstupoch (Klus, 2007).

Príklad:

*Voliči od vlády očakávajú stále vyšší počet najrôznejších programov a služieb, ale zároveň majú veľmi „slabú ochotu platiť dane“, a porušujú tak normu a zásadu reciprocity a trhovej výmeny vecí rovnakej hodnoty. Politici, politické strany a byrokrati sú pripravení plniť tieto programové očakávania v prípade, že by im vyniesla hlasy alebo viedli k zvýšeniu ich rozpočtu (Potůček a kol., 2010).*

*„Racionálny politik alebo volič je taký politik či volič, ktorý sa snaží nájsť také prostriedky a spôsoby, ktoré ho privedú k tomu, k čomu smeruje“ (Isaak, 1983, s. 233).*

Teória racionálnej voľby, ale najmä subsféra teórie spoločenskej voľby sa stala základom pre hľadanie odpovede na otázku, či je možné nájsť najlepšie riešenie, ktoré by zabezpečilo spoločensky najvýhodnejšie rozhodnutie, zodpovedajúce racionálnemu chovaniu. Zjednodušene možno povedať, že ide hľadanie univerzálnej preferencie, ktorá by

v demokratickom procese vyhovovala všetkým. Táto cesta sa ukázala ako mimoriadne náročná, nakoľko každé kolektívne rozhodovanie v demokracii totiž vytvára zásadný problém – tzv. cyklické väčšiny (Ríchová, 2007), nakoľko zlučovanie preferencií nikdy nemôže zaručiť, že vznikne taká preferencia, ktorá by súčasne bola schopná vyhovieť požiadavke na spravodlivosť a potrebe dosiahnuť takého výsledku, ktorý by bolo možné v danom kontexte za logický (Rikker, 1983, s. 116). Vo všeobecnosti teda platí, že kolektívne rozhodovanie je vždy nespravodlivé.

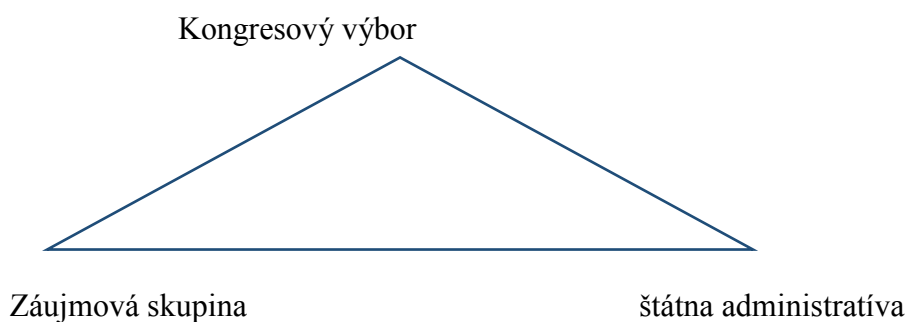
## POLITICKÉ SIETE AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY

Slovné spojenie politická sieť môže u väčšiny ľudí vyvolávať negatívne pocity, alebo nálady. Pri výklade tohto pojmu môžu viacerí z nás nadobudnúť dojem, že ide o existenciu negatívnych spoločenských javov, ktoré sa spájajú s existenciou šedých zón, čierneho obchodu, ilegality, prípadne kriminálnych väzieb. Túto predstavu je však potrebné vyvrátiť.

Čo sú teda politické siete?

**Za politické siete označujeme mechanizmy na presadenie spoločného záujmu rôznych skupín aktérov. Sú teda spojením tých jednotlivcov a skupín, ktoré majú vplyv na formovanie štátnych rozhodnutí a snažia sa o kontrolu určitých, spravidla segmentovaných oblastí politiky (Malíková, Daško, 2018).**

### Obrázok č. 6: Politická sieť na príklade USA



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe (Fiala, Schubert, 2000).

Vysvetlenie tohto vzťahu ponúka B. Guy Peters (1986) tak, že každý aktér potrebuje ostatných dvoch aktérov trojuholníka, aby mohol presadiť svoje vlastné záujmy. V tomto kontexte je záujmová skupina odkázaná na štátnu administratívu, aby mohla získať pre svojich členov príslušné, politicky indukované dávky, resp. výhody a aby mala prístup k aktuálnej vláde. Štátna administratíva potrebuje záujmovú skupinu, aby pre svoj program získala politickú podporu klientov. Týmto spôsobom si štátna administratíva zabezpečuje „akceptovateľnosť“ svojej existencie a prísun finančných zdrojov, ktoré sú nevyhnutné na jej bezproblémovú činnosť. Záujmová skupina je rovnako odkázaná aj na kongresový výbor, aby

mala prístup k prístup k príslušným politickým grémiám. Rovnako je nevyhnutné, aby mala aj zástupcu v Kongrese. Kongresový výbor naopak potrebuje záujmovú skupinu na to, aby v prípade potreby (v čase volieb), mohol zmobilizovať hlasy voličov pre poslancov a aby členom záujmovej skupiny dokázal, ako dobre títo poslanci pracujú. V neposlednom rade sú aj členovia kongresového výboru odkázaní na štátnu administratívu, nakoľko tá je zodpovedná za implementáciu rozhodnutí, resp. zavádzanie opatrení do praxe, čo má v konečnom dôsledku vplyv na samotných voličov. Štátna administratíva potrebuje kongresový výbor, nakoľko je závislá od finančných zdrojov, ktoré výbor schvaľuje (Fiala, Schubert, 2000).

Podobný vzájomný vzťah aktérov verejnej politiky možno identifikovať aj v krajinách strednej Európy. Ide predovšetkým o vzájomný vzťah medzi vládou, parlamentom a záujmovými skupinami. Typickým príkladom z nášho prostredia môže byť vzťah medzi parlamentom, vládou a odbormi (mimovládne organizácie, podnikateľské zväzy, komory, prípadne cirkvi) (Malíková, Daško, 2018).

Často pertraktovaným pojmami v rámci vzťahov medzi aktérmi verejnej politiky sú lobing a lobistické skupiny. Lobing možno vymedziť ako snahu o presadzovanie záujmov záujmových skupín do výstupov procesu tvorby politiky, predovšetkým ich informačné, priame alebo nepriame, vstupovanie do akejkoľvek fázy tohto procesu (Kadera, Vlačihová, 2011). Bohaté skúsenosti s lobingom a lobistickými skupinami možno identifikovať na úrovni rozhodovania Európskej únie. Tu sa stal prirodzenou súčasťou rozhodovacieho procesu. V podmienkach Slovenskej republiky, teda na národnej úrovni však téma lobingu nie je doposiaľ aktuálna, skôr sa hovorí o všadeprítomnej korupcii a korupčnom správaní niektorých aktérov podieľajúcich sa na tvorbe politiky. Profesionálni lobisti pôsobiaci v dostatočne otvorenom, transparentnom a konkurenčnom prostredí, vylučujú možnosť poskytovania nepravdivých informácií, nakoľko by to viedlo ku strate ich kredibility a hodnovernosti v prípade iných lobistických aktivít v budúcnosti. Úlohou profesionálnych lobistov je tak presadzovanie relevantných informácií (v optimálnom čase) do náležitých miest a fáz rozhodovacieho procesu.

Príklad:

*V USA je lobing regulovaný zákonom od roku 1946. Sú ním relatívne prísne regulované počty lobistov, ich agentúr a toho, čo im je v kontakte s politikmi dovolené a naopak zakázané. Niektoré krajiny v rámci svojich zákonodarných zborov zákonom regulujú chovanie svojich poslancov vo vzťahu k lobistickým skupinám, iné prijali v tejto snahe etický kódex. Slovenská republika a Česká republika sa doposiaľ týmto snahám bránia, nakoľko v oboch prípadoch zopár pokusov o legislatívnu úpravu tohto procesu už stroskotalo na politickej nevôle. V tomto kontexte si možno položiť otázku: ide o náhodu alebo zámer? (Potůček a kol., 2016).*

## VEREJNÁ POLITIKA AKO PRIESTOR PRE POLITICKÚ PARTICIPÁCIU OBČANOV

**OBČIANSKA PARTICIPÁCIA** je pojem, ktorý sa do pojmoslovía v našom prostredí z objektívnych dôvodov dostal po roku 1989. Samotný pojem participácia môžeme chápať ako konanie, ktoré nie je motivované len egoisticky, s dôrazom na vlastné záujmy a preferencie, ale naopak, môžeme ju chápať ako konanie zamerané na prosperitu celku, s ktorým pozitívne alebo negatívne zdieľam každodenný život. V moderných spoločnostiach rozlišujeme dve základné formy občianskej participácie na živote celej spoločnosti, lokálnej a regionálnej komunity. Ide o reprezentatívnu formu a participačnú formu (Kadeřábková, Peková, 2012). V kontexte verejnej politiky máme na mysli predovšetkým konkrétnu účasť občanov a ich zoskupení na verejnom rozhodovaní. Pod pojmom participácia tak chápeme zapájanie širokej verejnosti do správy vecí verejných. Zapájanie verejnosti môže byť prítomné vo všetkých fázach politického rozhodovania - vo fáze tvorby, navrhovania, rozhodovania, implementácie, monitorovania, hodnotenia a revízie politiky. Participovať na správe vecí verejných môžu jednotlivci či mimovládne neziskové organizácie, ktoré sú vo všeobecnosti považované za rezervoár kvalifikovaných odborníkov v rôznych témach. Aktívna participácia verejnosti na správe vecí verejných zvyšuje transparentnosť politického procesu ale aj efektívnosť prijatého rozhodnutia.

Príklad:

Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2017-2019 definoval nasledujúce úlohy:

- Na základe širokého dialógu ústredných orgánov štátnej správy so zástupcami občianskej spoločnosti identifikovať verejné politiky, ktoré budú tvorené participatívne v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti.
- Zorganizovať školenia pre zamestnancov verejnej správy v oblasti zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, ktorí participujú na tvorbe identifikovaných verejných politík.
- Vytvoriť identifikované verejné politiky v súlade s odporúčacím materiálom „Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík“ v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti.
- Realizovať workshopy so zameraním na výmenu skúseností zamestnancov verejnej správy, ktorí participujú na tvorbe identifikovaných verejných politík.
- Vyhodnotiť identifikované participatívne procesy tvorby a implementácie verejných politík a na základe ich hodnotenia šíriť príklady dobrej praxe.
- Podporovať partnerstvo a dialóg medzi verejnou správou, občanmi a mimovládnymi neziskovými organizáciami na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v oblasti participatívnej tvorby verejných politík.
- Navrhnuť odporúčanie na internú smernicu o využívaní bezplatných on-line nástrojov pri participatívnej tvorbe verejných politík.



Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že občianska participácia sa vzťahuje aj na také skutočnosti, ako sú napr. voľby<sup>12</sup> a účasť na hlasovaní prostredníctvom inštitútu referenda na všetkých úrovniach štátu.

#### **Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky**

- Pomerný volebný systém / kandidátna listina
- 150 mandátov
- Aktívne / pasívne volebné právo : 18/21
- Volebné obdobie: 4 roky
- 5% volebná klauzula
- Možnosť udelenia preferenčných hlasov
- Spočívajúci mandát

#### **Voľby prezidenta Slovenskej republiky**

- Väčšinový volebný systém (možnosť konania druhého kola)
- 1 mandát
- Aktívne / pasívne volebné právo 18/40
- Volebné obdobie: 5 rokov (najviac 2x po sebe)
- Podmienky na zvolenie: *„Za prezidenta je zvolený ten kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Ak ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu hlasov voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb. Do druhého kola volieb postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali najväčší počet platných hlasov. V druhom kole je za prezidenta zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov.“*

#### **Voľby do Európskeho parlamentu**

- Pomerný volebný systém / kandidátna listina
- 14 mandátov
- Aktívne / pasívne volebné právo: 18/21
- Volebné obdobie: 4 roky
- Možnosť udelenia 2 preferenčných hlasov

#### **Voľby do orgánov samosprávnych krajov**

##### Zastupiteľstvo

- Systém neobmedzeného hlasovania
- kandidátna listina + nezávislí kandidáti
- Aktívne / pasívne volebné právo: 18/18
- Volebné obdobie: 4 roky
- Počet mandátov závisí od počtu obyvateľov samosprávnych krajov.

---

<sup>12</sup> Bližšie informácie k problematike volieb (nielen) v podmienkach Slovenskej republiky je možné nájsť v príspevku: BARDOVIČ, J. 2018. Voľby a volebné systémy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: IRIS, 2018. s. 121-143.

Predseda

- Systém prvého v cieľi
- Stranícky príslušníci + nezávislí kandidáti
- Aktívne / pasívne volebné právo: 18/25
- Volebné obdobie: 4 roky

### **Voľby do orgánov samosprávy obcí**

Zastupiteľstvo

- Semiproporčný volebný systém s neobmedzeným hlasovaním
- Kandidátna listina / nezávislí kandidáti
- Počet mandátov závisí od veľkosti obce, resp. počtu obyvateľov
- Aktívne/pasívne volebné právo: 18/18
- Volebné obdobie: 4 roky

Starosta

- Systém prvého v cieľi (jeden mandát)
- Stranícki kandidáti / nezávislí kandidáti
- Aktívne / pasívne volebné právo: 18/25
- Volebné obdobie: 4 roky

### **Inštitút referenda v podmienkach Slovenskej republiky**

#### **Čl. 93**

**(1) Referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.**

**(2) Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.**

**(3) Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.**

#### **Čl. 94**

**Každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, má právo zúčastniť sa na referende.**

#### **Čl. 95**

**(1) Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov alebo ak sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky.**

**(2) Prezident Slovenskej republiky môže pred vyhlásením referenda podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1, je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Ak prezident Slovenskej republiky podá na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, od podania návrhu prezidenta**

**Slovenskej republiky do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky lehota podľa odseku 1 neplynie.**

**Návrh na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení referenda môžu podávať poslanci Národnej rady Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky.**

**(2) Referendum sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky.**

**Čl. 97**

**(1) Referendum sa nemôže konať v období kratšom ako 90 dní pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky.**

**(2) Referendum sa môže konať v deň volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.**

**Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.**

**(2) Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon.**

**Čl. 99**

**(1) Výsledok referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.**

**(2) Referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.**

**Čl. 100**

**Spôsob vykonania referenda ustanoví zákon.**

Zdroj: Ústava Slovenskej republiky.

Referendum sa v demokratických spoločnostiach neobjavuje len v prípade celoštátneho rozsahu<sup>13</sup>, ale jeho existencia je relatívne bežná aj v prípade lokálnych komunít. Výnimkou nie je ani Slovenská republika. Pri pokuse charakterizovať aktuálne trendy v rámci inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky - na komunálnej úrovni musíme vychádzať z relatívne nedostatočného množstva informácií. Totiž, žiadna štátna inštitúcia nevedie evidenciu uskutočnených referend na miestnej úrovni. Napriek tomu, z času na čas sa v médiách a spoločnosti objaví informácia o konanom referende v niektorých z takmer 3000 samospráv. Vzhľadom k tomu, že nejednotlivé oficiálne štatistiky, sme nútení sa opierať o prieskum, ktorý realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska. Tento prieskum sa uskutočnil od 13.10.2015 do 19.10.2015 na vzorke respondentov, ktorú tvorilo 284 samospráv. Uvedená vzorka zahŕňa 609 388 obyvateľov. Z prieskumu vyplynulo, že za roky 2005 – 2015 miestne referendum nerealizovalo 92, 9 % samospráv. V prípade zrealizovaných

<sup>13</sup> Bližšie informácie k problematike celoštátneho referenda je možné nájsť v publikácii autorského kolektívu BLAŠKOVÁ, B., KOŠTIAL, L., NOVÁK, M. 2020. *Voľby a referendá na území Slovenskej republiky od roku 1989-2020 (Vysokoškolská učebnica)*. Trnava: UCM v Trnave, 2020. ISBN 978-80-572-0061-1.

referend bolo platných 60 % z nich. Respondenti na otázku: „Týkalo sa niektoré miestne referendum odvolania starostu/primátora?“ odpovedali, v číselnom vyjadrení 31, 6 % áno, a toto referendum bolo nakoniec platné. Ďalších 10, 5 % respondentov uviedlo, že referendum sa týkalo odvolania starostu, ale nakoniec nebolo platné. Zvyšných 57,9 % respondentov tvrdilo, že referendum týkajúce sa odvolania starostu/primátora nerealizovali. Na investorský zámer sa vzťahovalo 30 % miestnych referend, pričom 15 % z nich bolo platných a 15 % neplatných. Na otázku: „Týkalo sa niektoré miestne referendum aj inej dôležitej otázky (napríklad vybudovanie obecnej kanalizácie, vybudovanie športového ihriska a pod.)?“ uviedlo 16, 7 % respondentov, že takéto referendum organizovali a bolo platné. Ďalších 11, 1 % uviedlo, že ho realizovali, ale nakoniec nebolo platné a 72, 2 % respondentov odpovedalo, že miestne referendum, týkajúce sa inej dôležitej otázky, ako napríklad vybudovanie obecnej kanalizácie, vybudovanie športového ihriska a pod., nerealizovali (Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv, 2016). Napriek tomu panuje všeobecné presvedčenie, že inštitút priamej demokracie na lokálnej úrovni má potenciál vyplňať priestor pre politickú participáciu občanov na tvorbe verejnej politiky.<sup>14</sup>

Inú formu občianskej participácie a plne zapadajúcu do konceptu účasti občana na tvorbe politiky predstavujú inštitúty odvodené **od petičného práva a práva pokojne sa zhromažďovať**. *Petičné právo* v podmienkach Slovenskej republiky vychádza z predpokladu, že každý má právo sám alebo s inými, obracať sa vo veciach verejného záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami na orgány verejnej moci. V tejto súvislosti zákonodarca medzi orgány verejnej moci zaradil aj orgány územnej samosprávy. Vo všeobecnosti platí, že petícia (aj na úrovni obce) nesmie vyzývať k porušovaniu ústavy, zákonov a pod. Vo výkone petičného práva nie je možné z princípu nikomu brániť, rovnako uskutočnenie petičnej akcie nesmie byť nikomu na ujmu. Každá petícia musí spĺňať isté formálne náležitosti. V tomto kontexte sú osoby podávajúce petíciu oprávnené vytvoriť petičný výbor. V každej petícii musí byť uvedená kontaktná osoba, ktorá je oprávnená na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci, a ktorá dovŕšila vek 18 rokov. V prípade, že je vytvorený petičný výbor, zástupcu určujú členovia petičného výboru. Samotný petičný hárok musí spĺňať isté náležitosti. V najvšeobecnejšej rovine to znamená, že osoba podporujúca petíciu je povinná uviesť čitateľne svoje meno, priezvisko, adresu pobytu a svoj podpis. Takáto petícia musí byť v písomnej podobe, označená slovom „petícia“ a musí obsahovať predmet petície v kontexte verejného alebo iného spoločenského záujmu. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že písomná forma petície sa považuje za zachovanú aj v prípade, že je podaná aj elektronicky. V takom prípade sa vyžaduje elektronický podpis osoby, ktorá petíciu podáva. Verejný orgán, ktorému je petícia doručená, je zo zákona povinný petíciu prijať. V prípade, že petícia nespĺňa niektorú z povinných formálnych náležitostí, príslušný orgán verejnej moci, vyzve zástupcu alebo osobu, ktorá petíciu podala, aby najneskôr do 30 pracovných dní od doručenia výzvy odstránila všetky nedostatky. V prípade, že tak zodpovedná osoba neučiní, orgán verejnej moci petíciu odloží. V tejto súvislosti je orgán verejnej moci povinný zverejniť výsledok vybavenia petície na svojom webovom sídle (zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov).

---

<sup>14</sup> Bližšie pozri: HORVÁTH, P., MACHYNIÁK, J. 2018. The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989. In *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: Marie Curie – Skłodowska University Press, 2018. s. 189-208. ISBN 978-83-227-9101-1.

*Zhromaždenie obce* možno pokladať za inštitút, ktorý umožňuje bezprostredne vzájomné pôsobenie všetkých obyvateľov obce a v konečnom dôsledku prijímanie rozhodnutí. V tomto kontexte tak nejde výlučne len o rozhodnutia prijímané na základe absolútneho uplatňovania pravidla väčšiny, ale predovšetkým o možnosť uzatvárať dohody a dosahovať kompromis. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že tento inštitút je relatívne rozšírený v rámci miestnej samosprávy vo Švajčiarskej konfederácii, v menšej miere v Spolkovej republike Nemecko, no môžeme ho nájsť v obciach do 300 obyvateľov (Konečný, Konečný, 2009). V právnom poriadku Slovenskej republiky sa stretávame s relatívnou terminologickou nejasnosťou, nakoľko je potrebné rozlišovať medzi verejným zhromaždením a zhromaždením obyvateľov obce (Alman 2017). V prípade zhromaždenia podľa čl. 28 Ústavy SR a podľa zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve, ide o výkon jedného zo základných práv. Navyše je možné ho zvoliť za akýmkoľvek účelom, kým zhromaždenie obyvateľov obce je spôsob uskutočňovania samosprávy priamo obyvateľmi obce. Ústava Slovenskej republiky vo vzťahu k verejným zhromaždeniam výslovne stanovuje, že zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy, zhromaždenie obyvateľov obce sa môže konať výlučne na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva. V najvšeobecnejšej rovine to znamená, že nijaký iný subjekt nie je oprávnený zvoliť zhromaždenie obyvateľov obce. V opačnom prípade by nešlo o zhromaždenie obyvateľov obce v zmysle ústavy a aktuálne platného právneho poriadku (Sloboda, Dostál, Kuhn, 2013). Za zmienku stojí diskusia o platnosti a najmä záväznosti výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce. A to najmä z dôvodu, že zákon nijakým spôsobom túto oblasť neupravuje. V tomto kontexte si dovoľujeme dať do pozornosti názory odbornej verejnosti na danú problematiku. Časť odbornej verejnosti odmieta akúkoľvek záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce. „Ústava Slovenskej republiky neurčuje právny účinok rokovania na zhromaždení obyvateľov obce. Jednoznačný právny účinok neurčuje ani zákon č. 369/1900 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, rovnako právna úprava neurčuje podiel obyvateľov obce, ktorí sa musia zúčastniť, aby na ňom mohli prijať všeobecne platné a záväzné závery. V tomto kontexte sú závery prijaté na zhromaždení obyvateľov obce neformálne, a tým pádom s nimi nie je spájaný žiaden právny účinok (Drgonec, 2004). Opačným uhl'om pohľadu môže byť názor, že verejné zhromaždenie obyvateľov obce je jedným z troch rovnocenných spôsobov, akými obyvatelia obce vykonávajú samosprávu. V tomto kontexte je potom rozhodnutie verejného zhromaždenia obyvateľov obce záväzné pre priamo volené orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starostu (Drutarovský, 2006).<sup>15</sup>

## **Kontrolné otázky:**

1. Aké je úloha teórie racionálnej voľby vo verejnej politike?
2. Čo sú politické siete v kontexte verejnej politiky?
3. Čo je to občianska participácia?
4. Aké formy občianskej participácie možno identifikovať v kontexte verejnej politiky?

---

<sup>15</sup> Bližšie pozri: MACHYNIÁK, J. 2019. Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: UCM v Trnave, 2019. s. 82-91. ISBN 978-80-572-0022-2.

5. V čom spočíva úloha lobbingu v rámci demokratického procesu a tvorby politiky?

## Odporúčaná literatúra k štúdiu

- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teórií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- MALÍKOVÁ, L., DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- SVENSSON, P. 1995. *Teorie demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995. 288 s. ISBN 80-85959-02-X.

## Zoznam použitej literatúry

- Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2017-2019. Dostupné na internete: < [https://www.minv.sk/?ros\\_ogp\\_ap\\_1719](https://www.minv.sk/?ros_ogp_ap_1719)>.
- ALMAN, T. 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- BARDOVIČ, J. 2018. Voľby a volebné systémy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: IRIS, 2018. s. 121-143.
- BLAŠKOVÁ, B., KOŠTIAL, L., NOVÁK, M. 2020. *Voľby a referendá na území Slovenskej republiky od roku 1989-2020 (Vysokoškolská učebnica)*. Trnava: UCM v Trnave, 2020. ISBN 978-80-572-0061-1.
- DRGONEC, J. 2004. *Ústava Slovenskej republiky s komentárom. 1. vydanie*. Bratislava: Heuréka, 2004. 881 s. ISBN 978-80-8912-205-9.
- DRUTAROVSKÝ, R. 2006. *Verejné zhromaždenie obyvateľov obce – kríza samosprávnej demokracie na Slovensku a úvaha o záväznosti verejného zhromaždenia obyvateľov obce v zmysle zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení*. Dostupné na internete: < <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/verejne-zhromazdenie-obyvateľov-obce-kriza-samospravnej-demokracie-na-slovensku-a-uvaha-o-z/>>.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teórií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- HORVÁTH, P., MACHYNIÁK, J. 2018. The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989. In *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: Marie Curie – Skłodowska University Press, 2018. s. 189-208. ISBN 978-83-227-9101-1.
- ISAAK, A.C. 1985. *Scope and Methods of Political Science*. Chicago: The Dorsey Press, 1985. 305 s. ISBN 978-0534105914.

- KADERA, M., VLAČIHOVÁ, A. 2011. *Lobbing*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2011. 88 s. ISBN 978-80-7408-053-1.
- KADEŘÁBKOVÁ, J, PEKOVÁ, J. 2012. *Územní samospráva – udržatelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 300s. ISBN 978-807357-910-4.
- KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- MACHYNIAK, J. 2019. Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: UCM v Trnave, 2019. s. 82-91. ISBN 978-80-572-0022-2.
- MALÍKOVÁ, E., DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2010. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- RIKER, W. H. 1983. Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. In *American Political Science Review*, vol. 77, no. 3, s. 844-855.
- ŘÍCHOVÁ, B. 2007. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál, 2007. 208 s. ISBN 9788026202189.
- SLOBODA, D., DOSTÁL, O., KUHN, I. 2013. *Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika, 2013., 28 s. Dostupné na internete: <[http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6\\_zhromazdenia\\_obyvateľov\\_obce\\_a\\_miestne\\_referenda.pdf](http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvateľov_obce_a_miestne_referenda.pdf)>.
- SOJKA, M, KONEČNÝ, B. 1996. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri, 1996. 270 s. ISBN 80-85893-05-2.
- SVENSSON, P. 1995. *Teorie demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995. 288 s. ISBN 80-85959-02-X.
- Ústava Slovenskej republiky  
 Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv, 2016. Dostupné na internete: <[https://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7samosprav.phtml?id3=80977&module\\_action\\_\\_295820\\_\\_id\\_art=23683#m\\_295820](https://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7samosprav.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683#m_295820)>.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov  
 Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov

# VEREJNÁ SPRÁVA A VEREJNÁ POLITIKA

---

(Učebný text pre študentov FSV UCM v Trnave)

**Autor:** PhDr. Ján Machyniak, PhD.

**Recenzenti:** PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.

PhDr. Patrik Gabura, PhD.

**Vydavateľ:** Fakulta sociálnych vied  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

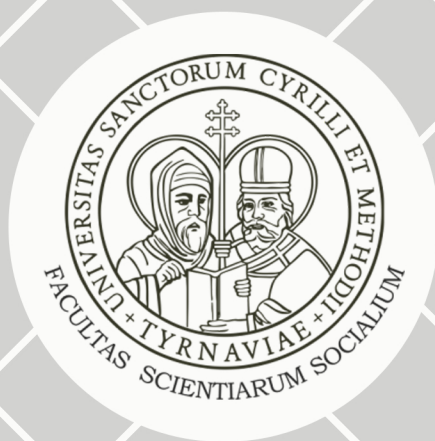
**Vydanie:** Prvé

**Počet strán:** 79

**Náklad:** on-line

ISBN 978-80-572-0103-8





**ISBN 978-80-572-0103-8**

**Trnava  
2020**