

# 1) TEORIE STÁTU A VEŘEJNÉ SPRÁVY

## - veřejná moc a její organizace, znaky státu

Špaček David

### Cíl studijního textu

Níže uvedený text je úvodem do teorie státu a veřejné správy. Shrnuje především to, jak se na dané téma dívají disciplíny, které jsou předmětem studia na Ekonomicko-správní fakultě.

**Časová zátěž:** 5h (samostudium a příprava otázek a úkolů)

## Úvod

Problematika teorie a rolí státu a veřejné správy má typicky interdisciplinární charakter – věnuje se jim řada vědních oborů. Jejich pohled na stát a veřejnou správu se může vzájemně překrývat, doplňovat a nebo vyvracet. Klíma (2003) upozorňuje, že k pochopení logiky státu a jeho moci historicky i v současnosti se nelze zabývat pouze institucí nazývanou státem. Moderní veřejná moc je totiž rozsáhlou interakcí mnoha společenských faktorů. Struktura státní moci je neoddělitelná od politického systému, zájmových struktur, samosprávy, svobodného lidského faktoru či systému spravedlnosti. I patrně proto se různé vědní disciplíny a teorie v souvislosti s vymezením termínu a role státu a veřejné správy vždy do určité míry dotýkají následujících témat:

- rolí a specifickým státu a veřejné správy, jako jednoho z jejích nástrojů pro dosahování cílů státní politiky,
- vztahu státu a veřejné správy k ostatním institucím veřejné moci, vč. jejich vztahu k soukromému sektoru, a to v právní a faktické rovině,
- nástrojům, které stát a veřejná správa používá, anebo které by mohly používat, aby fungovaly lépe.

Níže uvedený text je úvodem do teorie státu a veřejné správy. Shrnuje především to, jak se na dané téma dívají disciplíny, které jsou předmětem studia na Ekonomicko-správní fakultě.

## 1. Stát a veřejná moc

### 1.1 Stát, jeho základní definiční znaky, pojetí státu

Stát je standardně vymezován jako specifická korporace a specifický subjekt práva. Zoubek (2010) definuje stát jako hierarchicky uspořádaný, suverénní, mocenskořídící subsystém politického systému společnosti, který je tvořen státními úředníky a státními orgány a který prostřednictvím práva „řídí“ společnost. Zmíněná definice obsahuje základní definiční znaky státu. Například Filip (1994) při vymezování **specifických znaků moderního státu** jako instituce konstatuje následující: stát vystupuje jako celek, jehož formalizace je primárně založena na právu - politická legitimita a legalita jej kvalifikují jako společensky univerzální instituci, tj. jako

- subjekt demokracie, jejímž je z hlediska principu suverenity lidu sám produktem a současně ve vztahu k celé společnosti i garantem,

- b) subjekt nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území - moci nezávislé na jiných institucích a jednotlivcích,
- c) subjekt, jehož všeobecně závazná pravidla chování, která jsou součástí jednotného právního řádu, upravují nejen strukturu a systém organizace státu, ale také vypovídají o tom, jak stát působí navenek,
- d) subjekt zajišťování ústavnosti a legality ve své vlastní činnosti i ve společenských vztazích.
- e) subjekt zajišťování základních podmínek existence společnosti.

Otázky vzniku a podstaty byl pojem stát pod různým označením (polis, respublica, koruna apod.) předmětem teoretického zájmu již od starověku (Zoubek, 2010). Slovo *stát* sice etymologicky pochází z latinského status neboli stav, ústava, řád, ale ve vztahu k danému problému bylo používáno až v období italských městských republik. Původně označovalo vládnoucí i ovládané, a to včetně území, na němž vztahy mezi nimi probíhaly. Jako odborný zavedl tento termín Macchiavelli.

Mezi **definiční znaky státu** jsou standardně řazeny území, obyvatelstvo (někdy „národ“) a politická a právní organizace moci. Stát je typem autority, která má organizační formu (jeho funkce vykonávají specifické instituce) a k zabezpečování svých funkcí disponuje materiálními prostředky (veřejným majetkem a veřejnými financemi), osobním aparátem (úředníky) a nástroji donucení (sankcemi). Především působí na své občany (princip personality) v rámci státního území (princip teritoriality) ve formě regulace společnosti a poskytování / garantování veřejných služeb. Je produktem i nástrojem veřejného zájmu, do jehož definice se promítá politické rozhodování, které vyústí v regulaci, strategický dokument atp. Kromě státní moci, územní organizace, státního občanství a ekonomického základu státu, je nezbytným konstitutivním znakem státu ještě suverenita (nezávislost na jakékoli jiné moci, ať už uvnitř nebo vně státu).

Podle Filipa (1994) se do vývoje státu a jeho teorií promítá vždy určitou měrou zejména následující:

- a) *rozsah pojmu a pojetí společnosti* - od výběrového (elitárního, diskriminujícího) východně despotického, antického, středověkého a raně liberálního typu až po současné pojetí jako demokratické a na občanském principu založené svobodné a otevřené společnosti, společnost může být pojímána jako obyvatelstvo (lid na určitém území), lid (subjekt s určitým vztahem ke státní moci), národ (tradičně se projevující jazykové, kulturní, životní, psychické a historické společenství lidí), občané (lidé jsoucí v právním vztahu ke státu z hlediska jejich členství v něm), cizinci (občané jiných států, příp. bezdomovci).
- b) *postavení a úloha státní moci (imperia)* - od monokratické přes aristokratickou podobu, přes postupný vývoj a uplatňování zásad přímé a zastupitelské demokracie, až k stávající podobě státu jako demokratické, mocensky vyvážené a kontrolované instituce veřejná.
- c) vývoj institutu všeobecné závaznosti a neodvratitelnosti *působení práva* až ke koncepci právního státu.
- d) dle měnících se představ o rozsahu a míře působení a *péče státu o obecné blaho* - od koncepcí silně paternalistických států po koncepci minimalistického státu.

Stát je v jeho teoriích a praktických podobách, z nichž některým se budeme věnovat v následujících přednáškách, považován spíše za přirozený výsledek vývoje společnosti. Vychází se z toho, že stát vznikl na určitém stupni ekonomického a kulturního vývoje lidstva, a mezi předchozí fáze evoluce do státní formy se často jako před-státní formy řadí rodové zřízení a větší celky ve formě kmenů a kmenových svazů apod. Stát jako vývojově vyšší

forma řízení společnosti je přítom v jeho teoriích odvozovaný od božského řádu, harmonie přírody, rozumu, potřeb občanské společnosti, společenské smlouvy, nebo nedemokratického či demokratičtějšího rozhodování (blíže viz např. Křížkovský, Adamová, 2000). Česká státověda (např. Holländer, 2009) pracuje v této souvislosti například s následující typologií teorií vzniku státu (teorií odůvodňujících jeho existenci):

- 1) *teologické teorie státu* - stát je institucí ustavenou Bohem, panovník je zástupcem Boha, nebo přímo bohem, božskou institucí může být také i uspořádání státu (jeho ústava) apod. Není třeba dodávat, že toto pojetí se opírá i o vliv náboženství.
- 2) *mocenské teorie státu* spojují existenci státu s nezbytností nadvlády jedněch (silnějších) nad druhými (slabšími)
- 3) *právní teorie státu*, v rámci té skupiny teorií se přitom rozlišují teorie
  - a) *teorie patriarchální* - založené na představě, že stát vzniká z rodiny, stát je otcem rozšířené rodiny a rodinou rodin
  - b) *teorie patrimoniální* - příčinou vzniku státu je potřeba ochrany majetku
  - c) *teorie smluvní* - kdy společnost smlouvou odevzdává státu (panující instanci) moc ve formě poddanské smlouvy, nebo dohody zajišťující demokracii apod.
- 4) *teorie etické* - vznik a existence státu je odůvodněna morální nutností, stát umožňuje naplnění mravní existence člověka, požadavek sdružit se a vytvořit stát je absolutní povinnost, kterou ukládá svědomí, rozumu.
- 5) *teorie psychologické (antropologické)* - stát vznikl díky lidské přirozenosti a přirozené schopnosti člověka k životu ve státě i jako výsledek společenské dělby práce.

Například Klíma (2003) rozlišuje následující možná pojetí státu, která často vstupují i do explicitních vymezení státu v jeho ústavě:

- a) *stát jako sociálně geografická kategorie* - stát znamená území, na němž žije společenství lidí, současně je teritoriem, na němž platí konkrétní právní řád.
- b) *stát jako kategorie sociologická* - stát je sociální realitou, určitým společenstvím lidí jako jednotlivců a skupin. Toto společenství je ovlivňováno právním řádem, ale do značné míry jeho vývoj je na právním řádu nezávislý. Toto společenství je spojeno kulturou, ekonomikou, národními znaky. Stát v daném smyslu může být výrazem zájmů lidí jako lidských kolektivů. Sociologické hledisko chápe stát též jako formu národní existence, jako národní společenství.
- c) *stát jako politicky organizovaná společnost* - z hlediska politologického je stát organizovanou politickou mocí jako politickomocensky organizovaná společnost. Stát v tomto smyslu má monopol na užití moci, je nositelem práva jako mocenského prostředku.
- d) *stát jako právní kategorie* - Stát je určitým právním fenoménem svého druhu. Je korporací svého druhu, právníkou osobou. Právní status státu jako korporace je přesně vymezen právním řádem a v zásadě nedovoluje odchylky jak co do organizace, tak postupu při výkonu jeho funkcí. Stát je společenstvím (korporací) tvořeným právním řádem státu. Stát projevem vlastní vůle tvoří sám sebe, není tudíž vymezován ani omezován jiným subjektem, pokud se samozřejmě ve vztazích k jiným státům k takovému podřazení smluvně nezaváže.
- e) *stát jako mezinárodněprávní kategorie* - nový stát ve smyslu mezinárodněprávním reálně vzniká tehdy, jestliže se konstituuje veřejná moc na určitém území a vytvoří základ

právního řádu a jestliže pro toto snažení získá dostatečnou podporu obyvatelstva a mezinárodního okolí.

## **1.2 Veřejná moc a státní moc, dělba a organizace státní moci, problematika intergovernmentalismu**

Patrně nejdůležitějším znakem státu je jeho **moc** – možnost využít autoritu. Moc je společenský jev a vždy souvisí s projevem respektování či ovlivňování. Je definována jako schopnost určovat chování lidí, která se realizuje formulováním (určováním) požadovaného druhu chování (norem) a zabezpečováním jeho dodržování (Holländer, 2009). Ať je tato autorita (moc) podle Klímy (2003) jakkoli usurpátorská nebo naopak demokratická, má svoje motivy, způsoby, postupy, zákonitosti. V dějinách lidstva se vnitřním sociálním vývojem každé společnosti postupně začaly projevovat různé ambice různých společenských skupin týkající se ekonomických, mocenských, etnických, územních a jiných druhů jejich zájmů. Vývoj lidstva postupně prokázal, že zájmy a představy nejsou v zásadě realizovatelné bez uplatnění autority nebo v systému, který jiná autorita umožní nebo povolí (osvícený panovník, dodržení rámce totalitárního systému, využití rámce demokratické soutěže politických sil).

Jiným tématem, které je diskutováno, je motivace respektovat moc těmi, kteří se jí podřizují (**proč lidé autoritu respektují, čím je moc legitimována - zdůvodněna a proč je akceptována ?**). Moc se může opírat o různá vyhodiska a podle Holländera (2009) mezi ně patří autorita (morální, náboženská, věku), dále psychické, fyzické, resp. ekonomické donucení. Někdy se při vysvětlování legitimacy moci pracuje s klasifikací typických forem legitimního panství Maxe Webera, na které stojí i jeho pojetí a vnímání byrokracie jako racionálního způsobu řízení společnosti. Weber odlišoval (Weber, 1997; Křižkovský a Adamová, 2000; Keller, 2001)

- a) *panství charismatické*, které se odvíjí od charismatu (osobního daru) osobnosti, která vládne, způsobující osobní odevzdanost a osobní důvěru ve zjevení, hrdinství anebo jiné vůdcovské vlastnosti jednotlivce
- b) *panství tradiční* - jde o panství norem, jež jsou víceméně nerefléktovaně přejaty z minulosti a spočívají na víře v to, že jednou vzniklé nelze beztretně zrušit. Tyto normy nejsou přijaty proto, aby platily, nýbrž proto, že platily. Pán vládne neomezeně, podle libosti, hlavně není vázán pravidly, pokud ho neomezuje tradice anebo moc konkurenční.
- c) *panství legální* - autorita vycházející z legality vlády, tzn. z víry v platnost právního stanovení způsobu nabytí moci a rozsahu kompetence daného orgánu. Nařízení byrokratického úředníka může v principu zacházet jen tak daleko, jak mu to dovoluje jeho speciální "kompetence", a ta je stanovena normou.

Teorie moci je však stejně různorodá jako teorie čehokoliv.

Stát je zvláštní veřejnou instituci, která se odlišuje od ostatních svými politicko-právními znaky a charakterem moci. **Státní moc** je považována za specifický druh **veřejné (též „politické) moci**. Pojem veřejná / politická moc je abstraktním pojmem, který v konkrétní podobě je hmatatelný jako organizovaný systém institucí nadaných mocenskými oprávněními (Klíma, 2003). Zvláštní pozici v systému politické moci má stát a druhem veřejné moci (řídícím systémem společnosti relativně nezávislé na mocenských systémech jiných skupin) je státní moc. Od moci jiných institucí se státní moc liší především tím, že je **právně regulovaná** (Klíma, 1994). Právní řád zmocňuje stát uplatňovat státně mocenský monopol (včetně využití sankcí za nesplnění povinnosti). Stát jako univerzální instituce vystupuje jako subjekt nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území a jeho občanům, k jejímuž výkonu na svém území má stát monopol. Stát je nositelem svrchované moci, státní suverenity, která se

projevuje i v mezinárodních právních vztazích. Proto je **veřejná moc** primárně vztahována ke státu obecně, je **primárně státní mocí** a hovoří se o **primární veřejné moci** jako moci výlučně státní.

S ohledem na rozsah funkcí státu v moderní době dochází k **dělbě státní moci**, a to po

- **horizontále** (v linii ústředních státních orgánů, kde dochází buď ke koncentraci do jednoho místa, nebo k **horizontální dekoncentraci** – rozdělení funkcí mezi více ústředních institucí),
- **po vertikále** (směrem od ústředí k institucím, které vykonávají veřejnou moc v ústředí) – především v této souvislosti se hovoří o **decentralizaci a o vertikální dekoncentraci**. Dekoncentrace je termín, který se v české správní literatuře používá pro přenosy veřejné moci na státní instituce. **Decentralizace** je spojována se situací, kdy stát deleguje výkon veřejné moci na samostatnější nestátní subjekty. Protože jde v případě decentralizace o výkon veřejné moci odvozené od státu, jsou někdy tyto nestátní subjekty označovány jako „**instituce sekundární veřejné moci**“ (někdy se hovoří o „zbývající“ / „decentralizované“ / státem aprobované veřejné moci; v zahraničí se někdy v případě těchto institucí používá označení **nepřímá správa**). Typickým subjektem (nositelem) této sekundární veřejné moci jsou například územní samosprávné celky (viz dále). Ten, kdo decentralizuje, by si měl uvědomit dvě věci - větší samostatnost institucí, na které jsou úkoly decentralizovány, protože omezuje následné možnosti kontrolovat atp., nezbytnost kontrolovat praxi toho, jak jsou činnosti po decentralizaci vykonávány. Decentralizace totiž automaticky neznamená, že některé záležitosti (vč. kontroly a hodnocení) musí být centralizovány.

Především ve spojení s primární státní mocí a její realizací jsou standardně odlišovány (Filip, 1994):

a) **státní orgány** - jde o základní a rozhodující složky, v moderních státech by měly být vždy charakterizovatelné prostřednictvím působnosti, pravomoci a státně mocenského charakteru jejich činnosti jako znaků, které je odlišují jak navzájem, tak i vůči ostatním částem státního mechanismu. **Působnost státního orgánu** je definována jako právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských vztazích (především se jedná o jemu právem svěřené úkoly). V případě **působnosti** se pojmově se jedná o právní prostředky (oprávnění), které má státní orgán k realizaci své působnosti. Jde o způsobilost vydávat právní akty, přijímat rozhodnutí (s různou právní závazností) a případně činit další opatření vynutitelná státní mocí. Termíny „působnost“ a „pravomoc“ jsou více definovány níže v bodu 3.2.1.

Mezi typy státních orgánů se obecně řadí parlamenty, hlavy státu, vlády, ústřední a územní orgány státní správy, soudy, instituce ombudsmanů a státní zastupitelství (prokuratura)

b) **zvláštní složky** - jde o policejní a bezpečnostní síly a případně další instituce (armáda), které jsou státem zřizovány za účelem zajišťování bezpečnosti, pořádku i obrany státu. Nedisponují státně mocenskou pravomocí, pouze realizují pravomoc - státně mocenská rozhodnutí - státních orgánů. Při protiústavním převzetí státní moci se fakticky mění jejich charakter a stávají se rozhodovacími subjekty státní moci.

c) **státní organizace a státní zařízení** - jde o organizace, které jsou státem (jeho orgány) zřizovány za účelem realizace dalších státních funkcí - doprava, energetika, výzkum, zdravotnictví, školství atd. Až na zákonem přesně specifikované výjimky nedisponují jejich orgány ve vztahu ke společnosti působností a státně mocenskou pravomocí.

Dělba moci s sebou vždy přináší **struktury, organizaci, pravomoc a působnost jednotlivých prvků organizační soustavy veřejné moci** a v neposlední řadě také jejich konflikty. Do organizace veřejné moci a vztahů mezi jejími orgány a mezi subjekty veřejné

moci a jejím okolím (jde především o vztahy k občanům, organizacím na území státu, ale i o vztahy k jiným státům) se vždy promítají **forma vlády, státní režim a státní zřízení**. Těmto pojmům se standardně věnuje státověda a budeme se jim zabývat také v dalších přednáškách. Schématicky je nyní pouze shrneme následující tabulkou, ze které je patrné, co jednotlivé pojmy znamenají. Jejich druhy vždy v kombinaci charakterizují, jak je stát organizován z hlediska moci a jak funguje uvnitř i navenek.

**Tabulka 2** - Forma státu - charakteristiky jejích složek

FORMA VLÁDY	STÁTNÍ REŽIM	STÁTNÍ ZŘÍZENÍ
Charakterizuje složení a povahu nejvyšších státních orgánů a vztahy mezi nimi.	Charakterizuje faktické metody působení státu na společnost a jednotlivce	Charakterizuje vztah státu k jeho územním jednotkám.
Odlišují se tyto formy vlády / ústavní (či politické) systémy <ul style="list-style-type: none"> <li>• parlamentní republiky / monarchie</li> <li>• prezidentská republika</li> <li>• neoprezidentské / smíšené systémy</li> <li>• systémy direktoriální</li> </ul>	Odlišují se režimy: <ul style="list-style-type: none"> <li>• autoritářské</li> <li>• liberální (demokratické)</li> </ul>	Odlišuje se zřízení <ul style="list-style-type: none"> <li>• unitární</li> <li>• (konfederativní)</li> <li>• federativní</li> </ul>

Složitost současných organizačních struktur veřejné moci podtrhuje význam komunikace ve správním systému, který nabývá specifických charakteristik v **intergovernmentálních vztazích** - vztazích mezi jednotlivými „samosprávnými“ úrovněmi (např. centrální vládou a jejími orgány, krajskou samosprávou a obecní samosprávou apod.) (viz též definiční charakteristiky státní správy a samosprávy níže). Schématicky můžeme typy intergovernmentálních (mezivládních) vztahů znázornit níže uvedenou tabulkou McGuira a Agranoffa. Tabulka ukazuje, že intergovernmentální vztahy / komunikace nemusí vždy zahrnovat pouze legislativní povinnosti. Analogii těchto vztahů nalezneme v ČR patrně v každé oblasti veřejné politiky. V současnosti jsou v ČR problémy v mezivládních vztazích viditelné i v oblasti přípravy a někdy uchvátané top-down implementace reforem. Zahrnují také nadnárodní rovinu veřejné moci díky začlenění ČR do Evropské unie.

Bez ohledu na to, kdo všechno ovlivňuje proces vytvoření organizační struktury, je organizace veřejné moci výrazem uplatnění nebo opomenutí řady organizačních principů, které řeší řadu organizačně technických otázek a kterým se věnuje teorie organizace. Reformy veřejné moci a veřejné správy se dosud často vypořádávají s hledáním optimální míry centralizace a dekoncentrace a decentralizace.

**Tabulka 1** – Intergovernmentální aktivity a primární interakce v oblasti veřejné politiky podle McGuira

<i>Vertical Activities</i>	<i>Type</i>	<i>Horizontal Activities</i>	<i>Type</i>
Seek general program information	IS	Gain policy-making assistance	PM
Seek new funding of programs/projects	IS	Engage in formal partnerships	PM
Seek interpretation of standards and rules	IS	Engage in joint policy/strategy making	PM
Seek general program guidance	IS	Consolidated policy effort	PM
Acquire technical assistance	IS	Access financial resources	RE
Regulatory relief/flexibility/waiver	DS	Employ joint financial incentives	RE
Statutory relief/flexibility	DS	Contract for planning and implementation	RE
Change in official policy	DS	Establish partnership for a project	PB
Funding innovation of existing program	DS	Access technical assistance	PB
Model program involvement	DS		
Performance-based discretion	DS		

  

<i>Vertical Contacts</i>	<i>Horizontal Contacts</i>
State political offices (legislature, governor)	Local governments (counties, townships, special districts, other city governments)
State government agencies (commerce, development, transportation, environment)	Private agencies (chambers of commerce, foundations, neighborhood associations)
Federal government agencies (commerce, transportation, environment, labor, human services)	Quasi-governmental organizations (utilities, public-private partnerships, private industry councils)

NOTE: IS = information seeking; DS = discretion seeking; PM = policy/strategy making; RE = resource exchange; PB = project based.

Zdroj: Agranoff, R., McGuire, M. Expanding Intergovernmental Management's Hidden Dimensions. In *The American Review of Public Administration*, 1999, vol. 29, s. 357.

### 1.3 Státní moc jako omezená (sebeomezující) moc, právní stát

Bývá zdůrazňováno, že moderní stát zakládá svou autoritu a moc **na politické legitimitě a legalitě**. Politická legitimita je spojená s uznáním a respektováním autority státu ze strany společnosti nebo jejích jednotlivých částí. Moderní zásadou, která tvaruje obsah a způsob uplatnění veřejné moci, je **princip rule of law**. V češtině se jejímu významu nejvíce přibližuje obsah kritérií zákonnost a ústavnost veřejné moci, „legalita“. Podoba této zásady v praxi ovlivňuje to, co se nazývá **právní jistota**. Právní jistota spočívá zejména ve vytvoření podmínek, aby nikdo nebyl bez zákonného důvodu omezen ve svých subjektivních právech (tzn. nárocích) a zároveň aby byl zákonnou cestou postížen každý, kdo porušuje právní povinnost. Právní jistota tak především znamená relativně vysoký stupeň spolehlivosti a předpověditelnosti fungování veřejné moci (ale i společnosti), vychází z existence právních norem, nikoliv však pouze z nich. Důležité je, aby existovala povinnost institucí veřejné moci chovat se v souladu s přijatým právem a současně také nástroje, které dostatečně (i vynucením) motivují praxi institucí veřejné moci chovat se podle práva - jinými slovy, aby reálně (v praxi) fungovala následující zásada, kterou vymezuje také česká Listina základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Zastřešujícím termínem, který v této souvislosti obvykle zaznívá, je „**právní stát**“ a diskutuje se o tom, do jaké míry existuje v praxi.

Nutno podotknout, že právní stát není možné spojovat pouze se samotnou existencí práva či zákonů a vyvozovat z toho, že každý stát, který používá právem vymezené nástroje regulace společnosti, je právním státem. Prakticky totiž politika žádného státu, tzn. ani totalitního, není možná bez používání právních prostředků jejího prosazení a zabezpečení (Kunc, 1996). Právní stát musí garantovat a dodržovat **základní práva člověka a občana** a zásahy do jejich svobod musí být **přiměřené** a také předmětem ochrany nezávislé soudní moci (případně doplněné jinými nástroji – např. institucí ombudsmanů apod.).

Český právní slovník spojuje s právním státem také požadavek na jeho **demokratický charakter**. Často mezi požadavky na právní stát zaznívá ještě nutnost zajistit určitou **stabilitu práva**. Ta vytyčuje důležitý požadavek kladený na právo jako systém právních norem, který je do jisté míry zabezpečován rigiditou ústavní úpravy (její obtížnou změnou v zákonodárném sboru), procedurálními požadavky v legislativním procesu a zásadou *stare decisis* v soudcovském právu. Zásada *stare decisis* je zásadou precedenčního práva, která spočívá v tom, že vzorové rozhodnutí, soudní precedens, nemůže být bezdůvodně měněno tím, kdo je přijal, a je závazné pro obdobné případy). Požadavek stability práva je v praxi samozřejmě ovlivněn kvalitou přijímaných právních předpisů.

### Otázky a úkoly:

- Jak byste definoval(a) stát. Jaké definiční znaky jsou spojovány se státem?
- Vysvětlete termín veřejná moc. Kdo je nositelem primární a kdo je nositelem sekundární veřejné moci? Vysvětlete nejprve obecně a následně vysvětlete na existujícím systému organizace veřejné moci v ČR (s využitím vašich znalostí Ústavy ČR apod.).
- Co vyjadřuje termín intergovernmentalismus? Vysvětlete tento termín nejprve obecně a následně se pokuste ho spojit se současným českým správním systémem. Využijte i charakteristik státní správy a samosprávy, které jsou vysvětleny níže.
- Jaké požadavky jsou kladeny na moderní právní stát?

## 2. Veřejná správa a její postavení ve struktuře veřejné moci

Veřejná správa, její funkce, cíle a úkoly (kroky k dosažení cílů) se vždy odvíjejí od charakteristik **státu** a v praxi přijatého **modelu dělby jeho moci**. Stát je standardně vymezován jako specifická korporace, je považován za specifickou právní osobu – subjekt práva, který může vstupovat na vlastní odpovědnost do právních vztahů.

Mezi **základní definiční znaky státu** jsou standardně řazeny moc, území a obyvatelstvo. Stát je typem autority, která má organizační formu (jeho funkce vykonávají specifické instituce) a k zabezpečování svých funkcí disponuje materiálními prostředky (veřejným majetkem a veřejnými financemi), osobním aparátem (úředníky), donucením (sankcemi). Především stát působí na své občany (jde o tzv. princip personality) v rámci státního území (jde o tzv. princip teritoriality) ve formě regulace a poskytování / garantování veřejných služeb. Je považován za produkt i nástroj veřejného zájmu, který definuje legislativa nebo jiné politické rozhodnutí. Dalším vymezovaným znakem státu je jeho suverenita (nezávislost na jakékoli jiné moci, ať už uvnitř nebo vně státu).



**Veřejná správa je jedním z nástrojů veřejné moci.** Jak je vysvětlována její spojitost ke struktuře veřejné moci uvnitř státu? V české teorii veřejné správy narazíte na dva pohledy na veřejnou správu.

Někteří veřejnou správou rozumí celý systém veřejné moci. Modelově tak pod pojem veřejná správa vztahují moc zákonodárnou, výkonnou, soudní a případně ještě kontrolní moc a veřejnou správu chápou jako soubor činností, kterými je řízena společnost na různých úrovních vládnutí (ústřední, regionální, místní apod.). V tomto smyslu je v zahraničních publikacích veřejné ekonomie často používáno slovo „**government**“ jako intervence veřejné moci do fungování společnosti / trhu. Toto pojetí je podobné tzv. **materiálnímu** (někdy též „funkčnímu“) **vymezení veřejné správy**, se kterým se pracuje v české státovědě i obecném správním právu. V materiálním pojetí je veřejná správa obvykle vymezována jako souhrn všech správních činností, které jsou vykonávány ve veřejném zájmu a souvisejí s vládnutím.

První pojetí chápe veřejnou správu velice široce. Proto je většinou v české teorii veřejné správy doporučováno přistupovat k vymezení veřejné správy jinak – vymezovat veřejnou správu úžeji. Toto jiné - druhé - pojetí více zdůrazňuje dělbu moci ve státě a doporučuje vztahovat veřejnou správu především k jednomu z podsystémů veřejné moci – k **exekutivě (výkonné moci)** a jejím institucím. Toto pojetí se nazývá jako formální/organizační vymezení veřejné správy.

Veřejná správa je ve formálním pojetí chápána českou správní teorií jako soubor institucí, které převážným charakterem svých činností mají exekutivní charakter – nejsou typicky ani legislativními ani soudními institucemi, ale vykonávají především to, co je v legislativě, a jsou soudnictvím kontrolovány. S ohledem na již zmíněnou zásadu rule of law se má za to, že **zákonodárství** je v demokratickém parlamentním státě veřejné správě nadřazeno – zákony vytváří právní rámec, ve kterém jediné se může správa pohybovat. Ve vztahu k zákonodárství je veřejná správa činností „podzákonnou“ a výkonnou. Veřejná správa se však může často na zákonodárství podílet (hovoří se o **legislativní iniciativě** veřejné správy, kdy instituce veřejné správy – exekutivy – mohou navrhnout právní předpisy).

Svým charakterem činností je veřejná správa více **odlišována od soudnictví**. Soudnictví je prováděním zákonů a jiných právních předpisů osobami, které jsou vázány zákony, jinak jsou nezávislé, což je často předpokládáno ustanoveními ústavních předpisů (např. i díky nesesaditelnosti a nepřeložitelnosti soudců). Veřejná správa je naproti tomu především prováděním zákonů, nebo jinou činností ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé, protože zastupují konkrétní úřad. Česká teorie veřejné správy dále zdůrazňuje, že veřejná správa je činností nepřetržitou, směřující k naplnění nějakého budoucího cíle, zatímco soudnictví a výroky jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem a platí pro ně zásada hic et nunc (tady a teď, zde a nyní). Správa jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy, zatímco soudnictví autoritativně a nezávisle nalézá právo ve sporu, kde soudce je neutrální a bez iniciativy (blíže viz Hendrych a kol., 2003).

Některé přístupy k veřejné správě odlišují ještě **veřejnou správu od činnosti vlády**. Vláda je zde chápána jako **politické vedení** správy. Podobná pojetí staví na odlišení politiky a správního aparátu, hovoří se o tzv. **dichotomii politiky a správy**, a zdůrazňuje se, že by správa měla být instrumentem, který by měl vykonávat pouze cíle a instrukce stanovené politiky, zatímco záležitosti politiky nebo strategie by měly být vyhrazeny politickému vedení. Moderní modely státní služby (právního postavení úředníků – např. s ohledem na požadavek nestrannosti úředníků) na podobném pojetí staví, přestože může být jejich praxe jiná.

### Otázky a úkoly:

- Čím je charakteristický stát.
- Jaký je vztah státu a veřejné správy?
- Čím se odlišuje materiální a formální vymezení veřejné správy?
- Jaké definiční charakteristiky České republiky jako státu zakotvuje Ústava ČR a Listina základních práv a svobod?

## 3. Charakter veřejné správy a její vnitřní struktura

### 3.1 Odlišnost veřejné správy od správy soukromé

Veřejná správa jako soubor institucí, jejichž činnost má principiálně exekutivní charakter, má **specifické charakteristiky**. Často je veřejná správa odlišována od správy soukromé. Specifické charakteristiky veřejné správy (oproti správě soukromé) se odvíjejí od specifických charakteristik státu. Mezi ty nejobecnější základní specifické znaky veřejné správy náleží především následující tři základní, které tvoří „veřejnoprávnost“ veřejné správy (Průcha, 2003):

- a) **veřejnoprávní charakter institucí veřejné správy**. Instituce veřejné správy mají subjektivitu veřejné moci –možnost vynutit právem předpokládané chování s využitím právem upravených či předpokládaných nástrojů. Projevuje se zde nerovný vztah mezi veřejnou správou a občanem, veřejná správa stojí nad ním, aby mohla společnost v mezích práva regulovat.
- b) **objektem spravování jsou „veřejné záležitosti“ legitimované „veřejným zájmem“** – schválené politickým rozhodnutím (nějakým mechanismem veřejné volby);
- c) **striktní požadavek zákonnosti, který dopadá na jejich fungování**. Někteří autoři hovoří o zásadě tzv. legální licence veřejné správy. Ve veřejné správě neplatí zásada platná v soukromém právu „všichni mohou činit to, co zákon nezakazuje“. Ústavní předpisy a mechanismus nezávislé právní ochrany se snaží garantovat a chránit zásadu, že veřejnou správu lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví a na jeho základě jiné právní předpisy případně dále rozvedou. A co když veřejná správa funguje v mezích legislativy nebo má vykonávat legislativu, která je nekvalitní?

Z těchto tří základních specifických charakteristik potom vyplývají **specifika jiná** (např. víceúrovňovost řízení veřejné správy, politické vedení správy a jeho problémy, mnohost tzv. stakeholders - jednotlivců či skupin, kteří jsou zainteresováni na cílech a činnostech dané organizace, včetně protichůdných cílů reforem veřejné správy, různé role občana ve vztazích s veřejnou správou, omezenost konkurence ve veřejné správě, absence zisku jako kritéria měření úspěšnosti atp. - blíže viz např. Nunvářová a Špaček, 2009, či standardní učebnice veřejné ekonomie).

## 3.2 Vnitřní členění veřejné správy

### 3.2.1 Pravomoc a působnost a vymezení správních odvětví

Veřejná správa je často v její teorii, ale i právu, tříděna (strukturována) na základě různých kritérií. Do organizace veřejné moci se promítá vždy přijatý model právního postavení subjektů veřejné moci, který definuje dělbu pravomoci a působnosti. Pravomoc a působnost dohromady vytvářejí to, co se nazývá **právní postavení subjektu veřejné moci** a tudíž i veřejné správy.

**Působnost** představuje právem svěřené oblasti činnosti (úkoly) veřejné správy. Může být vymezena

- a) *věcně*, tzn. podle převažujícího předmětu a obsahového zaměření činnosti, kdy se vymezuje okruh společenských vztahů, v nichž subjekt veřejné moci působí, a kdy se definují úkoly a činnosti. Hovoříme o **věcné působnosti**. Můžeme zde odlišovat instituce se **všeobecnou působností** (sem patří např. vláda, obecní úřady či krajské) anebo se **specializovanou působností** (např. finanční úřady, úřady práce).
- b) *geograficky*, tzn. územím, na němž je subjekt veřejné moci oprávněn a povinen působit. Hovoříme o **územní působnost** a můžeme rozlišovat orgány celostátní (tj. především ústřední orgány) nebo **místní** (působící podle správně územního uspořádání státu).
- c) *časově*, tj. trvalostí, nebo dočasností působení, hovoříme o **časové působnosti**;
- d) *určením skupin osob*, vůči kterým subjekt veřejné moci působí (jde o tzv. **osobní působnost**). Zde se rozlišují instituce působící **vůči všem** osobám na svěřeném území, nebo pouze na **zvláštní skupinu** (např. cizince, vojáky atp.).
- e) *tzv. funkční (též „procesně-istanční“) příslušností*, tzn. určením toho, zda je instituce povolána rozhodovat v první, nebo ve druhé (tj. v opravné) instanci.

Podle obsahového hlediska veřejných úkolů správy specifikuje ještě současná česká obecná teorie správního práva **různé oblasti veřejné správy**, na základě kterých můžeme konkretizovat možné zaměření věcné působnosti subjektu veřejné správy. Konkrétně vyjmenovává oblast správně politickou, správně hospodářskou, sociální a kulturní a ekologickou. Protože jsou však tyto jednotlivé kategorie příliš rozsáhlé, doporučuje se členění na **správní odvětví**, která by měla tvořit základ pro transformaci úkolů do působnosti jednotlivých správních úřadů či orgánů (tj. **vykonavatelů veřejné správy**)<sup>1</sup> a tím i rámec správního práva hmotného. Jako příklady české správní právo obecné vyjmenovává odvětví vnitřní správy, bezpečnosti a pořádku, sociálních věcí, zdravotnictví, školství, ochranu životního prostředí a kulturu.

### 3.2.2 Státní správa a samospráva

Velmi důležitým členěním veřejné správy je rozlišování dvou jejích podsystémů – státní správy a samosprávy. Rozlišení státní správy (i když je zde uvedeno jen modelově) je pro účely studia českého správního kontextu velmi důležité, a to především ze dvou důvodů:

---

<sup>1</sup> Hendrych a kol. (2003) řadí mezi subjekty / vykonavatele (ve smyslu orgánu nebo oprávněného zástupce subjektu veřejné správy) veřejné správy stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, veřejné fondy a nadace, fyzické a právnické osoby soukromé práva (na základě autorizace veřejného práva).

- a) je v současnosti zakomponováno i do české legislativy, která upravuje systém české veřejné správy a postavení a vztahy jeho prvků, veřejná správa je v současných českých podmínkách tvořena dvěma subsystemy, a to státní správou a samosprávou; a
- b) promítá se i do způsobu financování jednotlivých institucí, především těch, které patří do územní samosprávy.

### *a) Státní správa*

Státní správa je obvykle vymezována jako správa vykonávaná bezprostředně orgány státu a v rámci jejich systému. Státní správa je odvozována od samotné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa považována za zvláštní druh společenského řízení. Jde o veřejnou správu uskutečňovanou státem, jde o formu jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku (Průcha, 2003). Jeho mechanismy mají zajistit, že funkce státní správy jsou na území státního teritoria (tj. v rámci státu celoplošně) vykonávány jednotně a na základě stejných profesních požadavků. Pro tyto účely je systému státní správy vlastní hierarchičnost, to znamená podřízenost nižších úrovní úrovní vyšší.

Orgány státní správy jsou z hlediska činnosti, kterou uskutečňují, zvláštním druhem státních orgánů. Každý orgán státní správy vystupuje jako relativně samostatná organizační jednotka soustavy orgánů státní správy, která je vertikálně organizovaná, což se promítá i do mechanismu vázanosti právem a systému kontroly státní správy (jak uvidíte později na příkladu českých obcí a krajů). V systému státní správy často platí **charakteristiky centralizované systému**. Dělbí její moci se odvíjí od **dekoncentrace**. Nadřízený orgán může vstupovat do činnosti níže stojícího orgánu, může mu dávat závazné pokyny, kontrolovat rozhodnutí níže stojícího orgánu, rušit i měnit rozhodnutí níže stojícího orgánu (je o tzv. procesně instanční vztah). Obsahem vertikálně organizované struktury je také možnost vyššího orgánu personálně obsazovat / ovlivňovat složení (vedení) orgánů nižších, hodnotit je a eventuálně rozhodovat o kárných opatřeních (Klíma, 2003).

### *b) Samospráva a její vztah ke státní správě*

**Samospráva** je podobně jako státní správa svébytným druhem společenského řízení. Její charakteristiky jsou však od státní správy v lecčems odlišné. Samospráva je forma veřejné správy spočívající v tom, že územně nebo jinak organizované společenství lidí si spravuje své záležitosti relativně (např. oproti institucím státní správy) samostatně a činí rozhodnutí o nich přímo nebo prostřednictvím **volených orgánů** (literatura někdy toto nazývá jako politické pojetí samosprávy). Volené orgány, které nerozhodují monokraticky, nýbrž kolegiálně (tzn. ve sboru) jsou potom zpravidla nadřazené všem ostatním orgánům daného společenství. Ostatní (nevolené) orgány jsou jim podřízené nebo alespoň odpovědné za výkon správy (Český právní slovník)

Často je mezi definičními znaky samosprávy zmiňována její **relativně vysoký stupeň autonomie**. Oproti státní správě je samosprávě v moderních demokraciích legislativou přiznána větší volnost při rozvádění cílů a stanovování úkolů (což ovlivňuje i míru volnosti pro zavádění různých inovačních prvků). To logicky vyplývá z jejího moderního vymezování, kterému se věnuje i *Evropská charta místní samosprávy*. Více se této charty dotkneme v přednášce o obecním zřízení. Zde jen upozorníme na velmi důležité pojetí místní samosprávy: místní samosprávu charta chápe jako **právo a (současně také jako!) schopnost**

uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu.

Samostatnost samosprávy znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu **nepodřízenosti orgánům státní správy**. Jde o oblast činnosti, která vznikla **decentralizací** a kde ústřední orgány nemohou vstupovat do činnosti orgánů, ukládat jim pokyny, nařizovat. Samospráva vzniká a působí na základě vymezeného právního rámce a stát může zasahovat do její činnosti, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (tak má být zajištěna kontrola fungování samosprávy). S tím často počítají i ustanovení ústavního práva.

Kvůli své samostatnosti podle některých samospráva představuje „**čtvrtou moc ve státě**“, která se těší stejné nezávislosti jako ostatní státní moci. Samospráva je proto často definována jako správa vykonávaná jinými veřejnoprávními subjekty než státem, přesněji, než typicky státními institucemi (někdy se v této souvislosti hovoří o právním pojetí samosprávy). V případě samosprávy jde o tzn. subjekty nestátního charakteru, jejichž posláním je spoluzabezpečovat výkon správy státu (vedle státní správy). Tuto nestátní veřejnou správu vykonávají instituce, které mají pro tyto účely vlastní **právní subjektivitu** a ústavou a zákony svěřené nástroje k jejímu výkonu, jsou relativně samostatnými **veřejnoprávními korporacemi** - společenství osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita, která zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva. Veřejnoprávní korporace se zřizují zákonem. Vždy reprezentují veřejné zájmy, veřejnou správu vykonávají svým jménem a ve své působnosti (Hendrych a kol., 2003; Průcha, 2003).

Podle Průchy (2003) je samospráva založena v podstatě na **partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací** jako subjektů samosprávy. To předpokládá i garance práva územních celků na samosprávu, která je často zakotvena v ústavních právech. Státní správa a samospráva jsou **navzájem komplementární** - tzn. jejich činnost by se měla v praxi doplňovat, spíše než si vzájemně konkurovat, mají obě obecný cíl - služba občanům a společnosti (toto neurčité kritérium garantují i ústavní práva, v ČR rovněž správní řád). Vzájemná komplementarita státní správy a samosprávy je patrná i v této shrnující definici veřejné správy Průchy (2003, s. 37):

*Veřejná správa ... je tedy výkonnou činností státu jako základního veřejnoprávního subjektu, uskutečňovanou prostřednictvím jeho orgánů, jakož i výkonnou činností tzv. dalších veřejnoprávních subjektů, resp. jejich orgánů, spočívající ve správě veřejných záležitostí a realizovanou jako projev výkonné moci ve státě.*

### **3.2.3 Zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy**

Samosprávu můžeme dále dělit na **samosprávu územní** (vykonávanou obcemi a kraji) a **samosprávu zájmovou**. Zájmová samospráva proto bývá někdy v literatuře označována negativním vymezením jako samospráva ostatní (neúzemní). Mezi typy zájmové samosprávy se obvykle řadí profesní komory s povinným členstvím a komory s nepovinným členstvím, patří sem i veřejné vysoké školy. Je nutné si uvědomit, že ne všechny instituce zájmové samosprávy mají ryzí charakter institucí, které vykonávají veřejnou správu. Jsou spojovány s veřejnou správou, protože mohou působit na své členy určitou mocí. Významnou složkou právního základu zájmové samosprávy je totiž možnost regulovat svými předpisy chování členů samosprávného společenství a vynucovat ustanovení svých předpisů vlastními orgány.

Na výkonu veřejné správy se za určitých okolností mohou podílet také **subjekty se soukromoprávním postavením**. Příkladem jsou situace, kdy subjekty veřejné správy (státní správy a samosprávy) zadají smluvně poskytování veřejných služeb, které by měly jinak poskytovat samy, u soukromoprávních subjektů. Průcha upozorňuje na to, že v takovém případě jejich činnost není soukromou, nýbrž je veřejnou správou, neboť je vykonávána ve veřejném zájmu a při jejím provádění se tyto subjekty musí řídit příslušnými veřejnoprávními podmínkami.

Určitým hybridem je v procesu delegování a odlehčování centra veřejné správy **vytváření agentur** (ang. agency / executive agency). Promítají se zde výše uvedené charakteristiky dekoncentrování i decentralizování. Společným znakem těchto institucí je to, že jsou organizační součástí centrální úrovně s větším či menším stupněm manažerské samostatnosti, kterou upravuje zákon, nebo smlouva mezi ministerstvem a agenturou (jejím vedením). Ta často zdůrazňuje obecné požadavky na výstupy orientovaného managementu a rozpočtování, někdy je pro tyto smlouvy charakteristické též víceleté rozpočtování. Za pionýra v oblasti vytváření agentur je považován model executive agencies ve Spojeném království, kde byly tyto agentury vytvářeny již od doby Thatcherové a zejména na základě vládního programu Next Steps z roku 1988, který předpokládal, že "agentury budou vytvářeny, aby vykonávaly exekutivní funkce vlády, a to v rámci rámce politiky a zdrojů, které stanoví ministerstvo. Postupně se zde tyto agentury staly dominující strukturou ústřední vlády. James shrnuje nastavení samostatnosti britských agentur, která přinesla změnu v systému odpovědnosti a kontroly, následovně: "Instead of primarily controlling detailed inputs including budget sections or staffing, the systems use contractual frameworks specifying an overall budget level and a set of desired outputs against which the performance of the unit is monitored"). Cílem vytváření agentur, které se uplatňuje především na základě filozofie New Public Management, je zjednodušit organizační strukturu státní správy a zvýšit její efektivnost. Agentury mají být izolované (oddělené) od standardní vertikálně integrované hierarchické struktury ministerstva (jsou většinou odpovědné přímo ministři, nebo vedoucímu úředníkovi státní správy) a je jim přiznána plná, nebo částečná právní identita oddělená od státu (v případě plné právní identity jde již o decentralizované subjekty). Procedury jmenování jejich vedoucích pracovníků jsou upraveny obvykle jiným právním předpisem, než obecným zákonem typu zákon o státní službě. Někdy je řídí kolegiální rady („governing boards“). Nemusí jít přitom pouze o subjekty veřejného, ale také o subjekty soukromého práva. V polovině devadesátých let 20. století byl flexibilní model agentury (agency model) hlavním typem organizace pro poskytování veřejných služeb ve Spojeném království (Cabinet Office, 2004). Agentury jsou většinou zřizovány pro některý z níže uvedených účelů:

- a) Zvýšení efektivnosti a účinnosti vládních entit se specializovanými funkcemi - separace od tradiční vertikální struktury umožňuje podle slov jejich zakladatelů větší specializaci a lepší přizpůsobení potřebám klientů, větší manažerská samostatnost spolu s někdy existující jinou organizací vládní struktury umožňuje potom podle některých zakotvení hlubší manažerské kultury a lepší zaměření na výstupy a výsledky)
- b) Zvýšení legitimacy a expertního charakteru rozhodování - v některých případech může vytvoření agentur přispět odpolitizování výkonu státní správy a zmenšení byrokratičnosti některých činností (literatura uvádí např. oblast grantů a podpor, profesní dozor nad výkonem některých specializovaných činností) , v některých oblastech může umožňovat větší zapojení občanů a expertů do rozhodování. Agentura může být také platformou pro spolupráci mezi centrální úrovní a jinými úrovněmi správy.

- c) Skryté důvody, nebo nejasné důvody – někdy podobný typ institucí může vznikat bez jakékoli koncepce a představy o účelu jejich fungování (OECD, 2002).

Agentury jsou specifickou součástí institucí, které jsou označovány za tzv. PGOs - jde o tzv. **paralelní vládní organizace** (PGOs – para-governmental organizations). Popisuje je například Pomahač (in Pomahač a Vidláková, 2002, s. 65 – 66). Spolu s nevládními organizacemi (NGOs) mají PGOs odlehčit státní správu. PGOs je neutrálním označením institucí, které jsou alternativou státní správy, plní obdobné funkce, ale jinými prostředky. Jejich právní podstata byla dříve vymezována převážně pomocí znaků veřejnoprávní korporace, tzn. podobně jako územní samospráva. PGOs nejsou tolik svazované rigidními rozpočtovými pravidly, nepodléhají tolik parlamentním zemětřesením a jsou zakládány s přesvědčením, že jsou schopné lépe definovat a prosadit profesionální požadavky pro svůj personál. Za specifickou součást PGOs jsou někdy považované i veřejné ústavy a veřejné podniky. **Veřejný ústav** je zařízením naplňujícím veřejný účel a je zpravidla organizován hierarchickým způsobem. **Podniky** obstarávají úkoly veřejné správy, mají zpravidla flexibilnější organizaci. Pokud hovoříme o PGO, dostáváme se – jak vás ostatně již patrně napadlo – právě k **institucím, které zakládá veřejná správa, nebo ve kterých má veřejná správa určitý podíl.**

Někteří autoři místo termínu PGOs pracují s termínem **kvazi-autonomní nevládní organizace** („QUANGOS“), které definují jako subjekty veřejné moci (public bodies) vytvořené vládou proto, aby působily jako polozávislé instituce pod vedením politicky jmenovaných osob. Tyto nevolené organizace mohou plnit řadu funkcí – např. poskytování služeb, poradenství tvůrcům politik, regulování jiných institucí, reprezentování zájmů určitých sociálních skupin, podporování soukromého podnikání atd. (blíže viz Deacon a Monk, 2001).

### Otázky a úkoly:

- Definujte pravomoc a působnost subjektu veřejné moci. Nejprve obecně a následně s využitím konkrétního příkladu úřadu, jeho odboru apod.
- Na základě jakých kritérií je členěna působnost veřejné správy?
- Čím se odlišuje a co mají společné státní správa a samospráva.
- Vymezte termín zájmová samospráva. Charakteristiky zájmové samosprávy vysvětlíte na příkladu Masarykovy univerzity a naší fakulty.
- Jejích funkcích (jinými slovy - jaké typy subjektů můžeme řadit mezi ostatní vykonavatele veřejné správy vedle institucí státní správy a územní samosprávy?
- Čím jsou specifické agentury? Charakterizujte nejprve obecně, následně na příkladu agentury, která v současnosti existuje v ČR.

## 3. Funkce veřejné správy

### 3.1 Vnitřní a vnější funkce, vrchnostenská a nevrchnostenská veřejná správa

Kvůli odlišnostem státní správy a samosprávy není vždy dobré hovořit o funkcích veřejné správy jako celku. Funkce veřejné správy lze proto do jisté míry rozdělovat na funkce státní správy a funkce samosprávy. Kvůli komplementaritě (požadavku na vzájemné doplňování se) obou podsystémů veřejné správy často cíle splývají, nebo jsou podobné. Pro oba podsystémy platí také možné dělení funkcí na **vnitřní** (týkající se chodu úřadů a jejich systému) a **vnější** (směřující k adresátům veřejné správy, či obecně ke stakeholderům - jednotlivcům či skupinám, kteří jsou zainteresováni na cílech a činnostech dané organizace, mohou tuto organizaci ovlivnit anebo jsou sami ovlivněni jejími aktivitami, rozhodnutími a praktikami).

Členění funkcí veřejné správy na vnitřní a vnější do jisté míry navazuje na odlišování **nevrchnostenské** a **vrchnostenské** veřejné správy v českém obecném správním právu. Například Hendrych a kol. (2003, s. 13 – 14) rozlišuje veřejnou správu podle právní formy jejího působení na **správu vrchnostenskou** a **správu fiskální**. Východiskem je rozdělení podle toho,

- 1) zda veřejná správa **vrchnostensky reguluje** / zasahuje, tj. případy, kdy se ve veřejné správě používají nástroje zakotvující v zásadě nerovného postavení účastníků právních vztahů. Zde jde typicky o to, co obecné správní právo nazývá jako **vnější formy realizace veřejné správy** (formy, které směřují vně organizačního systému veřejné správy). Typicky jde o **normativní správní akty** a **individuální správní akty**. Správní akty mohou být vydávány jen v mezích působnosti subjektů veřejné správy a způsobem stanoveným v právních normách. Potěšil upozorňuje na to, že ve všech případech správních aktů se jedná o jednostranné veřejně mocenské akty vydávané při výkonu veřejné správy, které mají **právní důsledky**. Upozorňuje na to, že již v době první republiky teorie správního práva používala pojem „správní akt“ pro souhrnné označení výsledku správní činnosti jako projevu veřejné moci, který se podle svých účinků a zaměření člení na **správní akt abstraktní** a **správní akt konkrétní**. Rozlišujícím kritériem pak byla skutečnost, zda správní akt upravuje celou řadu případů sobě podobných směrem pro futuro, nebo se vztahuje pouze na jediný případ (Potěšil, 2009). Uvedme stručné charakteristiky obou typů správních aktů veřejné správy (blíže viz Průcha, 2003, s. 148 a násl.):
  - a) **Normativní správní akty** obsahují obecně závazná pravidla chování, která se vztahují na blíže neurčený okruh adresátů. Jsou vlastně podzákonným právním předpisem. Podmínkou jejich platnosti je publikace ve stanovené podobě. Jsou důležitým pramenem správního práva a představují realizaci vnějších vztahů veřejné správy. Normativní správní akt je obecný a **souhrnný pojem pro právní předpisy vydávané veřejnou správou**. Typicky jde v českých podmínkách o nařízení vlády, obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, obecně závazné vyhlášky krajů a obcí v samostatné působnosti, nařízení krajů a obcí ve věcech přenesené působnosti.
  - b) **Individuální správní akty** jsou výsledkem rozhodování správního orgánu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu, který je v postavení účastníka správního řízení. Jsou akty aplikace správního práva – představují výsledek činnosti, kdy subjekt veřejné správy aplikuje obecná pravidla chování obsažených ve správních normách na konkrétní případy (jde např. o stavební povolení, rozhodnutí o přestupku apod.). Individuální správní akty



směřují vždy ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavují právní normy, ale naopak obecně závazné předpisy aplikují na konkrétně individualizované případy. Jeho právní účinky se vztahují k jednoznačně vymezeným adresátům veřejně mocenského působení, kteří se na procesu jejich vydávání (při porovnání s normativními správními akty výrazně podílejí. V praxi zpravidla nejčastějším typem vrchnostenských individuálních správních aktů jsou výsledky rozhodovacích procesů správního orgánu v rámci správního řízení, kdy jde o **správní rozhodnutí**.

- 2) zda používá formy soukromého práva, pro které je charakteristické rovné postavení účastníků právních vztahů. V tomto případě se podle Hendrycha jedná o tzv. **správu fiskální**, která se týká finančních věcí a majetku státu a územních samospráv (nikoli však agendy daňové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným).
- 3) Protože však rozlišovací kritéria a) i b) nelze použít v případě, kdy se ve své činnosti může veřejná správa podle povahy věci řídit jak právem veřejným, tak právem soukromým, je rozlišována ještě tzv. **správa pečovatelská / veřejná správa jako služba veřejnosti**, která souvisí zejména s plněním sociální funkce státu. Zde jde o veřejnou správu, která svým jednáním něco ve veřejném zájmu zabezpečuje či obstarává, nikoli však formou hospodářské výdělečné činnosti.

**Historicky** byla po dlouhou dobu zdůrazňována zejména mocensko-ochranná, tzn. vrchnostenská nařizovací stránka veřejnosprávní činnosti, která v sobě v různých podobách spojovala prvky řízení a regulace společnosti. Stěžejním obsahem současné české teorie správního práva je právě rozpracování funkcí veřejné správy a především metod jejího působení, které spadají pod vrchnostenskou stránku činností veřejné správy. Funkcemi veřejné správy a metodami jejího působení, které mají nevrchnostenský charakter, se české obecné správní právo zabývá jen okrajově, i když si jsou autoři vědomi toho, že v rámci vývoje pojetí státu, které se odráží i v chápání funkcí veřejné správy, nabývají nevrchnostenské stránky činností veřejné správy stále více na významu - „*veřejnou správu nemůžeme kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují*“ (Hendrych, 2003, s. 2).

Průcha (2003, s. 29) v této souvislosti poznamenává, že veškerá veřejná správa se původně nazývala policií. Ve francouzské veřejné správě se již v 70. letech 19. století rozšířilo chápání a uplatňování veřejné správy jako výkonu veřejné moci v pojetí tzv. „*service publique*“, v důsledku čehož při veřejné správě nevystupovala do popředí nařizovací moc, nýbrž praktické zabezpečování veřejných záležitostí. Obdobně v Německu se postupně výrazněji diferencovalo mezi tzv. správou zakročující a tzv. správou poskytující služby, v Rakousku se pak rozlišovalo mezi správou mocenskou, resp. vrchnostenskou a správou tzv. soukromohospodářskou. Takové rozlišování obsahového zaměření veřejné správy je v zemích kontinentálně evropského typu právní kultury v podstatě zachováno dodnes, kdy se veřejná správa zaměřuje jednak na výkon řídicích resp. nařizovacích pravomocí a jednak na zabezpečení veřejných služeb.

**Řízení a ekonomické aspekty fungování veřejné správy**, které jsou specifickou součástí **nevrchnostenské činnosti veřejné správy**, česká teorie správního práva hlouběji nerozvíjí, i když některé zásady managementu stanovují normy správního práva či jiného odvětví veřejného práva i pro veřejnou správu (např. obecné požadavky na hospodaření územních samosprávních celků, kritéria 3E – efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti v českém zákoně o

finanční kontrole apod.). Nástroje public managementu a jejich pozitiva a negativa v českém prostředí do určité míry rozpracovává správní věda, ekonomická stránka fungování veřejné správy je podrobněji vysvětlována v publikacích veřejných financí. V případě nevrchnostenských (nepůsobících regulačně na společnost) aktivit obecné správní právo od sebe odlišuje:

- a) **interní normativní akty**, které směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízenosti ve vztahu ke správnímu orgánu, který je vydal, slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů (mají např. podobu směrnice, metodického pokynu apod.)
- b) **individuální služební akty**, které jsou odlišovány od individuálních správních aktů. Individuální služební akty směřují dovnitř subjektu veřejné správy – jde o individuální služební pokyny sloužící k realizaci řídicích pravomocí představitelů správních orgánů vůči pracovníkům ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti

### 3.2 Funkce státní správy a funkce samosprávy

Obecným cílem **státní správy** je naplňovat (implementovat a kontrolovat) státní politiku v mezích pravidel, které jsou zakotveny právními předpisy. Směry státní politiky určuje aktuální politický konsensus ve vládě a v parlamentu. Tyto směry mohou být proto s ohledem na to, kdo je stanovuje, ne úplně stabilní, krátkodobé a ne vždy racionální. Do jejich kvality se odráží do určité míry také informační podpora ze strany úředníků vlády stejně jako aktivnost veřejnosti (v procesu připomínkování národních politik, realizace práva na odpor v podobě stávek apod.).

Obecným **cílem samosprávy** je naplňovat (implementovat a kontrolovat) v mezích zákonů a jimi samosprávě svěřených nástrojů politiku daného územního celku. Již z definice pojmu je zde (patrně i fakticky) mnohem větší tlak na demokratičnost jejího fungování (i ze strany veřejnosti a lokálních médií), než v případě státní správy. Využijeme-li jako inspiraci platný český zákon o obcích, můžeme funkce územní samosprávy shrnout (opticky jednoduše) následovně: péče o všestranný rozvoj území a uspokojování potřeb jejích občanů – například rozvoj sociální péče, uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku a veřejného zájmu. Toto obecné pojetí je patrně relevantní i přesto, že do cílů samosprávy se mnohem více projevují specifika regionu (místa / kraje), ve kterém působí. Dokazují to také strategie obcí, měst a krajů, které jsou k dispozici elektronicky na jejich webových stránkách.

V případě cílů **státní správy** je rovněž těžké být konkrétnější, a to i kvůli mnohosti názorů na danou věc. Patrně by i vaše skupina funkcí státní správy byla odlišná od té, kterou by zformuloval kolega vedle vás na semináři apod. Rozsah funkcí, které byly připisovány státní správě, rostl s jejím historickým vývojem, promítá se do nich i státní paternalismus a ne vždy racionální praxe zabezpečovat činnosti prostřednictvím státní správy. Vždy by měly být funkce státní správy charakteristické tím, že mají mít **celostátní charakter a význam** (a to i v případě regionální politiky a zajištění soudržného vývoje napříč celým státem). **Pro ilustraci** a pedagogické účely můžeme v této části textu stavět na tom, co jste patrně již několikrát slyšeli během studia v souvislosti s funkcemi státu v různých předmětech. V české odborné literatuře z oblasti státovědy, srovnávacího ústavního práva, obecného správního práva a veřejné ekonomie můžeme narazit zejména na následující **typy funkcí státu**

- **zajištění přiměřené regulace a právního stavu (vnitřní bezpečnosti)** (někdy se hovoří o funkci „regulačně-normativní a ochranné“). Na tomto cílu se shodne většina autorů bez ohledu na jejich politické přesvědčení nebo zastávané hodnoty. Jde o funkci státu, která má zabezpečit kvalitní návrhy legislativy, za kterou jsou v ČR zodpovědná především ministerstva v rámci svých resortů i ve vzájemné spolupráci, a také kvalitní podzákonnou normotvorbu (tvorbu právních předpisů exekutivy).  
Instituce státní správy mají také zajistit nediskriminační fungování práva ve společnosti (včetně zachování idejí základních práv a svobod člověka a občana). Projevuje se zde možnost veřejné správy vynutit právem předpokládané chování (v praxi především v případech nižší společenské nebezpečnosti – tj. především v případě přestupků a jiných správních deliktů).
- **zajištění stabilního fungování hospodářského a sociálního pořádku**, a to včetně
  - ekonomické infrastruktury (jde o specifickou stránku zajištění právního stavu, vymezení a ochranu vlastnických práv, vynucování dodržování smluvních podmínek, stanovení základních měr a vah, patentů, copyrightu, udržování konkurenčního prostředí atd.)
  - zajištění přístupných veřejných statků (služeb veřejného zájmu), které mají zajistit minimální životní standard.
- **zajištění kulturního rozvoje kultury (vč. výchovy a školství).**
- **zajištění vnějších vztahů** (zde jde o zajištění bezpečnosti ve vztahů k mezinárodnímu okolí a také nutnost mezinárodní spolupráce – někdy se hovoří o funkci „kooperativně integrační“ – viz např. Klíma, 2003, s. 114 - 122).

### 3.3 Funkce veřejné správy a veřejná ekonomie

Řadu zmíněných funkcí státu naleznete i ve **veřejné ekonomii**. Například učebnice Jacksona a Browna (2003), se kterou se na fakultě rovněž pracuje, hovoří o ekonomických základech moderního státu. Jiní autoři v této souvislosti hovoří o příčinách existence **veřejného sektoru**.

Veřejný sektor je pojem, který veřejná ekonomie definuje jako část národního hospodářství, která má neziskový charakter a je financována z přerozdělovacích procesů. Existence veřejného sektoru je v ekonomické literatuře spojována s existencí více či méně **smíšené ekonomiky**. Jackson a Brown jsou toho názoru, že „*neexistuje pouze jedině ekonomické odůvodnění státu. Platí spíše, že stát existuje proto, aby se zabýval celou řadou různých problémů a přitom hraje řadu různých rolí, které se často od sebe liší a které jsou často ve vzájemném rozporu.*“ (s. 47). Svoje **ekonomické odůvodnění státu** opírají podobně jako jiné publikace o:

1) **tržní selhání**. Obecně jde o tendence trhu vytvářet přílišné množství některých statků a nedostatečné množství jiných. Ekonomická literatura v této souvislosti vždy diskutuje termín **spravedlnost**, který je rozpracován celou řadou filozofických přístupů. Mezi faktory, které způsobují neschopnost trhů dosahovat efektivních výstupů, zahrnují Jackson a Brown: a) *existenci veřejných statků*, zejména čistých veřejných statků. Veřejná ekonomie mezi definičními znaky čistých veřejných statků zdůrazňuje především 2 jejich znaky – nevylučitelnost a nerivalitnost spotřeby. Spotřeba takového statku každým jednotlivcem nevede ke zmenšení spotřeby daného statku ze strany jiného jednotlivce, užitek plynoucí jedné osobě nesnižuje užitek dostupný ostatním. Tyto znaky významně ovlivňují chování spotřebitelů a způsob, jakým by se měly tyto statky zajišťovat, ekonomická literatura v této

souvislosti popisuje např. problém „černého pasažéra“);

b) *externalit*. Externalita vzniká, když produkční nebo spotřební činnosti jedné strany vstupují přímo jako faktor do produkční nebo užitkové funkce strany druhé a způsobuje buď externí prospěch nebo úsporu, nebo externí náklad (újmu), externality vytvářejí náklady a užítky, které nejsou zahrnuty v cenách vládnoucích na trhu)

b) *nedokonalou konkurenci*,

c) *neúplné informace*, a

d) *nejistotu*.

Ve většině těchto případů lze podle Jacksona a Browna původ tržního selhání nalézt v pojmu *transakční náklady*, které zahrnují náklady na rozhodování, náklady na informace, náklady na vyjednávání a náklady na právní asistenci při formulování smluv.

2) **alokační úlohu státu**, tzn. proces, ve kterém se celkové použití zdrojů rozděluje mezi produkci soukromých a veřejných statků a kterým se volí skladba veřejných statků.

3) **(re)distribuční úlohu státu**. Tato funkce je spojena s distribucí důchodů a blahobytu mezi jednotky, jako jsou jednotlivci a domácnosti, protože vláda má lepší postavení pro dosažení koordinované a komplexní redistribuční politiky, protože vládní výnosy povinného zdanění. Distribuční úloha státu spočívá podle Musgravových (Musgrave a Musgra, 1994) v rozdělování důchodu a bohatství v souladu s tím, co společnost považuje za spravedlivé rozdělení.

4) **regulační úlohu státu**. Regulace je součástí alokační i stabilizační funkce státu. Omezuje svobodu a volnost jednání jednotlivců tím, že ukládá pravidla, veřejná regulace znamená implementaci pravidel prostřednictvím administrativních orgánů, které se opírají o právo.

5) **stabilizační úloha státu**, která spočívá v takových intervencích do ekonomiky, které použitím monetárních a fiskálních opatření snižují inflaci a nezaměstnanost a tím zvyšují blahobyt členů společnosti.

Veřejná správa je s ohledem na svou funkci řídit veřejný sektor logicky rovněž **subjektem, který může ovlivnit selhávání soukromého, ale i veřejného sektoru**. Jako institucionální nástroj, který řídí veřejný sektor, by se měla veřejná správa (ve spolupráci se zákonodárnou mocí) snažit vypořádat s nedostatky trhu. Blíže se s touto problematikou můžete seznámit ve standardních učebnicích veřejné ekonomie, pracují s nimi i standardní učební texty mikroekonomie. Tržní selhání bývají často autory považována za opodstatnění vlastní existence veřejného sektoru a potažmo i veřejné správy jako takové. Ekonomická teorie v této oblasti není jednotná a to především pro faktory, které jsou popisovány jako různé druhy **vládních selhání**. Například Jackson a Brown (2003, s. 239 – 241) vymezují následující druhy selhání vlády:

a) *Výsledkem vládních intervencí jsou často nepředpokladatelné změny*. Stiglitz hovoří o nedostatku omezené kontroly reakcí soukromého sektoru a omezenosti informací. I kdyby vláda byla dokonale informovaná o všech možných důsledcích svých rozhodnutí, výběr z alternativních možností vždy podle Stiglitze vyvolává další problémy. Významným determinantem tohoto nedostatku je i faktor zpoždění, kdy vláda může bojovat s minulostí.

b) *Je často těžké jasně formulovat cíle vládní politiky*. Koncepty typu „služba veřejným zájmům“ jsou vágní. Znalosti o prostředcích a cílech vztahů v politické sféře jsou často mlhavé nebo žádné.

c) *Existují selhání při realizaci.* Realizace často vyžaduje složité systémy a zahrnuje vyjednávání. Jak systémy, tak vyjednávání mohou selhat. Vláda často postrádá adekvátní kontrolu nad činiteli a procesy, které používá k realizaci politiky.

d) *Vládní intervence nejsou zadarmo.* Vládě (politické rozhodovací úrovni) slouží byrokracie (výkonný nástroj), její správa je nákladná. Tyto transakční náklady musí být podle Jacksona a Browna srovnávány s tržními transakčními náklady.

e) Ekonomická literatura někdy obrací pozornost ke *snahám byrokratů materiálně se obohacovat* (v angl. terminologii „*rent seeking*“). Veřejná správa je zde pojímána jako specifický prostor, který je živnou půdou pro uplatnění osobních či jiných zájmů byrokratů nebo jejich skupin. Tato oblast je předmětem zkoumání ekonomického chování byrokracie, tak jak jej popisuje například teorie veřejné volby (např. Buchanan, Tullock či Niskanen).

f) Ekonomická teorie, ale i politická věda či sociologie rozpracovávají ještě další typ vládních selhání, který některé publikace popisují jako *problém principála a agenta*. Teorie, která tento problém rozpracovává, bývá také označována jako teorie agentury (agency theory). Tato teorie rozpracovává názor, že velké množství sociálních vztahů může být pojímána jako vztah mezi dvěma aktéry: principálem a agentem. Agent vykonává určité činnosti jménem principála, který na něho deleguje část své pravomoci, avšak nemůže dokonale kontrolovat jeho chování. Problém agentury vyvstává vždy, když principál, který by měl být jinak tvůrcem rozhodnutí, nemůže dokonale kontrolovat chování agenta, na kterého byly úkoly nebo rozhodnutí delegovány, přání či cíle principála a přání a cíle agenta divergují a současně je pro principála nákladné nebo obtížné monitorovat nebo ověřovat agentovo chování. Pro vztahy principála a agenta je tak charakteristická **informační asymetrie**, která se vyznačuje informační převahou na straně agenta. Agent ji využívá ve svých interakcích s principálem. Problém agentury může být řešen v případě, že principál je schopen vytvořit stimulační mechanismus pro to, aby agent jednal podle jeho přání. Teorie agentury představuje reformulaci konceptu **morálního hazardu**, který popisuje ekonomická teorie (především mikroekonomie) následovně: *“je definován jako činnost jednoho ekonomického subjektu (informovaného), který při maximalizaci svého užitku snižuje užitek ostatních (neinformovaných) účastníků tržní transakce. Za tuto činnost nenese zpravidla plné následky, protože toto jeho působení není perfektně pozorovatelné a ověřitelné.”* (Soukupová et al., 2003, s. 493).

Jackson a Brown (2003, s. 80) shrnují problémy vládních selhání celkem pesimisticky: *„Literatura o vládním selhání vypouští pojem dobrotivého, vševědoucího ekonomického plánovače, který slouží veřejným zájmům a nahrazuje jej chaotickým, nedokonalým, endogenním státem, který slouží zájmům mocných lobbystických skupin a soukromým zájmům politiků a státních úředníků.“*

Koncepty vládních selhání jsou v české veřejné ekonomii rozvedeny diskuzí o **tendencích veřejného sektoru k neefektivnosti** - viz např. Malý a Strecková, 1998, s. 189 a násl. Faktory neefektivnosti vyplývají zejména z neziskového charakteru veřejného sektoru a z toho, že ve veřejném sektoru neexistují tlaky poptávky a konkurence charakteristické pro tržní sektor. Rovněž není jednoduché kvantifikovat přínosy, které veřejný sektor produkuje, a poměřovat je následně k nákladům atp.

### Otázky a úkoly:

- Vyjmenujte a argumentujte funkce veřejné správy (vaši množinu).
- Co jsou to normativní správní akty? Uveďte jejich konkrétní příklady.
- Co jsou to individuální správní akty? Uveďte jejich konkrétní příklady.
- Co jsou to interní správní akty? Uveďte jejich konkrétní příklady.
- Co jsou to individuální služební akty? Uveďte jejich konkrétní příklady.
- Jaké funkce jsou veřejné správě připisovány ve veřejné ekonomii? Vyjmenujte je a charakterizujte je s využitím praktických příkladů.
- Co jsou to tzv. vládní selhání a jaké jejich druhy jsou odlišovány?
- Proč tenduje veřejný sektor podle některých k neefektivnosti? Jaký je váš názor na danou problematiku?

### Použitá literatura:

- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. Praha: ASPI 2003.
- FILIP, J. et al.: Základy státovědy. Brno: Masarykova univerzita 1994.
- FILIP, J. et al. Základy státovědy. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo - obecná část. Praha: C.H. Beck 2003.
- HENDRYCH, D. Základy správní vědy. Praha: Aleko 1992.
- HILLMAN, A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government. Cambridge University Press 2003.
- JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Eurolex Bohemia. Praha 2003.
- KLÍMA, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI Publishing, 2003.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994.
- POMAHAČ, R. Veřejná správa a stát, In Veřejná správa 8/2009, s. 15.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002.
- POTĚŠIL, L. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. In Veřejná správa, 8/2009, s. 14 – 15.
- PRŮCHA, P. Správní právo (obecná část). Brno: Masarykova univerzita 2003.
- SKULOVÁ, S. et al. Základy správní vědy. Brno: MU 1998.
- SOUKUPOVÁ, J. et al. Mikroekonomie. 3. doplněné vydání. Praha: Management press 2003.
- STIGLITZ, J. E. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Grada 1997.
- STILLMAN, J. R. II. Public Administration – Concepts and Cases. Wadsworth, Cengage Learning, 2010.
- STRECKOVÁ, Y. Teorie veřejného sektoru. Brno: Masarykova Univerzita - ESF 1998.
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. et al. Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Praha: Computer Press 1998.