

# Přednáška č. 1 ZÁKLADY TEORIE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa představuje významný sociální fenomén, který je předmětem zkoumání patrně již od svého vzniku a který bude jako předmět zkoumání pravděpodobně vždy aktuální. Lze ji považovat za jeden z institucionálních (organizačních) nástrojů pro dosahování různě vymezených funkcí státu či samosprávného územního celku. Ve své činnosti proto veřejná správa odráží určitým způsobem právě vývoj těchto funkcí. Níže bude diskutován přístup k veřejné správě, tak jak jej zaujímá standardní česká literatura obecného správního práva, veřejné ekonomie a rovněž i přístup správní vědy.

## 1. Veřejná správa a její vymezení v rámci juristických a ekonomických věd

### a) Vymezení veřejné správy v tradici české teorie správního práva

V současné české teorii správního práva je všeobecně přijímaným názorem obtížná definovatelnost obsahu slova veřejná správa, někdy vyúsťující ve skepticismus související s tímto vymezováním - „nelze pominout Fosthoffův výrok, že veřejná správa může být jen popsána, nikoli však definována“<sup>1</sup>. Současná česká teorie správního práva (obecné správní právo) využívá vždy ve svých úvodních tezích při definování veřejné správy nejdříve již klasické definice správy Pražáka ve významu „činnost(i) sledující záměrně nějaký cíl nebo ... činnost(i) nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“<sup>2</sup>, pravíc následně, že „správou se v podstatě chápe společenské řízení, které však má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“<sup>3</sup>. Pražákově pojetí správy v obecném smyslu shrnuje například Pomahač následovně: „jde o řídicí činnosti, a to činnosti záměrné, účelové, kontinutální a organizované“<sup>4</sup>. Podle jeho názoru se správou obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti, přičemž dodává, že „právě jako formální organizace nemá veřejná správa nejlepší pověst.“<sup>5</sup>

**Specifičnost veřejné správy** je konkretizována především přiřazením:

- a) veřejnoprávního charakteru subjektu veřejného spravování (tj. nositele veřejné moci),
- b) objektu tomuto specifickému společenskému řízení, za něž jsou považovány „veřejné záležitosti“ legitimované „veřejným zájmem“,
- c) zákonným založením subjektu i objektu tohoto druhu společenského řízení, tzn. zásadu ústavnosti a zákonitosti (angl. *rule of law*).<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Hendrych, D. et al: Správní právo (Obecná část). - 2. vyd. - Praha: C.H.BECK 1996, s. 3.

<sup>2</sup> Viz Hendrych, D. et al.: Správní právo (Obecná část). - 2. vyd. - Praha: C.H.BECK 1996, s. 6.

<sup>3</sup> Průcha, P.: Správní právo (obecná část). Brno: MU 2003, s. 29.

<sup>4</sup> Pomahač, Vidláková – s. 57.

<sup>5</sup> Pomahač, Vidláková – s. 57.

<sup>6</sup> Srov. Průcha, P.: Správní právo (obecná část). Brno: Masarykova univerzita 2003, na str. 29 definuje veřejnou správu obecně následovně: „Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.“ Konkrétním vyjádřením této zásady je například odst. 1 článku 2 Ústavy České republiky, který praví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, nebo ustanovení odstavce 2 článku 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze

Například podle Vláčila lze termín veřejná správa „vykládat jako případ povýtce záměrné regulace celospolečensky významných ("sociálních") aktivit a používat v sociologickém zdůraznění významu "správní regulace". Obdobně může být administrativa chápána v anglosaském smyslu jako ekvivalent správy, popř. správní orgán..., nebo ve střeoevropském smyslu jako technologie správy.“<sup>7</sup>

Spolu s výše uvedenou specifičností české obecné správní právo rozlišuje ještě **veřejnou správu**

a) v **materiálním** (někdy též „funkčním“) **smyslu** jako souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na různé úrovni, nebo

b) **ve smyslu formálním** (někdy též „institucionálním“ / „organizačním“), kdy je veřejná správa chápána jako činnost konkrétních nositelů veřejné správy, kteří se charakterem své činnosti liší od subjektů moci zákonodárné a subjektů moci soudní. Tyto subjekty jsou následně děleny na **subjekty státní správy** a **subjekty samosprávy**<sup>8</sup>, přičemž tyto dvě poslední skupiny subjektů mají být svou činností navzájem spíše komplementární, než vzájemně substituční a v současné české praxi je kvůli uplatněnému smíšenému modelu v určitých případech dostatečně oddělovat.<sup>9</sup>

Teorie správního práva si je vědoma toho, že **materiální a formální vymezení veřejné správy se zcela nekryje**. Pro materiální pojetí veřejné správy je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. spravování) a tato činnost se nepřisuzuje jen správním úřadům nebo orgánům obdobným, ale všem úřadům či orgánům, které lze označit s ohledem na charakteristiku činnosti za veřejné. Formální hledisko klade důraz na instituce, jež mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům. Rozhodující je v tomto druhém pojetí povaha veřejné instituce a veřejné úkoly, které má v rámci institucionalizované dělby státní moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.<sup>10</sup>

Zajímavé jsou **rozdíly v přístupech k materiálnímu pojetí**, tak jak jsou v české literatuře reprezentovány nejužívanější literaturou - tj. v knize správního práva autorského kolektivu Hendrycha a v učebnici autorského kolektivu Průchy. Oba přístupy jsou zajedno v tom, že vymezování veřejné správy skrze materiální pojetí je obtížné především proto, že

---

uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

<sup>7</sup> Vláčil, J.: Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti. Linde Praha a. s. 2002,

s. 10. Autor označuje tuto knihu za součást sociologie demokracie.

<sup>8</sup> S rozlišováním státní správy a samosprávy souvisí rovněž dělení veřejné moci na moc státní a zbývající (či decentralizovanou) veřejnou moc. Pod termínem subjekty samosprávy jsou chápány především subjekty územní samosprávy. Klíma ve své knize Teorie veřejné moci (vládnutí) (Praha: ASPI 2003) na str. 63 vymezuje několik forem samosprávy: územní (územní autonomie), profesní (např. stavovské organizace sdružující provozovatele určitých profesí), asociační (založená různými možnostmi se sdružovat k uskutečňování určité činnosti), politická (založená na systému uznané disciplíny a pravidel sdružování s cílem účasti na soutěži politických sil v pluralitní demokracii) a religiozní (založená na autoregulační činnosti určité konfese a vnitřní organizační struktury spravující výkon duchovní činnosti). Podle povahy a podílu na uplatňování veřejné moci rozlišuje dále samosprávu veřejnoprávní (územní samospráva uskutečňující v regionu některé funkce veřejné moci) a soukromoprávní (zabývá se pouze vnitřními problémy a cíli, které podle své povahy samosprávná instituce podle statutu má).

<sup>9</sup> Srov. Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 63.

<sup>10</sup> Srov. Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, s. 3 - 4.

není jednoduché odlišit veřejnou správu od činností zákonodárství a soudnictví. Hendrych a kol. však konstatují rovněž obtížnost **odlišení veřejné správy od činností vlády**, které se podobá důrazu na odlišení politiky a správy, jak ho požadoval například Wilson (viz níže). Vláda je podle učení jejich přístupu původně výrazem pro výkon moci a v tomto smyslu má dva úkoly:

- politické vedení správy, včetně organizace správních úkolů a úřadů,
- spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu orientovaných na budoucnost.

Výkon těchto funkcí vlády je dle Hendrycha a kol. uskutečňován především resortně uspořádanou státní správou a v praxi tak může docházet k prolínání vládních a správních funkcí. „*Proto juristické rozlišování mezi veřejnou správou a vládou vždy bude jen přibližné.*“<sup>11</sup> Je patrné, že toto pojetí je analogické vymezení vlád, jak jej obsahuje například Ústava ČR - vláda jako vrcholný orgán výkonné moci.<sup>12</sup> Vládu v tomto pojetí řadí Průcha a kol. mezi veřejnou správu.

Knihla autorského kolektivu Hendrycha uzavírá problematiku materiálního vymezování veřejné správy stejně, jak učinil již zmíněný Fosthoff: „*Musíme se ... spokojit buď s popisem správních činností nebo se smířit s tím, že řádné pojmové rozlišení správy a ostatních činností je zatím nedokonalé*“<sup>13</sup>, a doporučuje: „*Rozhodujícím kritériem pro odlišení všech zmíněných činností není tedy především hledisko materiální, ale formální. Rozhodující se zdá být nikoli druh činnosti, ale orgán (úřad) ji vykonávající, s jeho základními atributy: působností a pravomocí*“<sup>14</sup> a to rovněž s ohledem na skutečnost, že „*metody a formy vykonávání té či oné moci nejsou spojovány především s povahou funkce, ale s institucí, které je výkonem přikázán.*“ Učebnice autorského kolektivu Průchy se podobně nevyjadřuje.

V materiálním pojetí veřejné správy je českou teorií správního práva obecně zdůrazňována především **odvozenost jejích cílů od funkcí státu či územních samosprávních celků**. Funkce státu, které vždy závisí na stupni vývoje společnosti v jeho různých dimenzích, lze podle Klímy chápat jako projevy autority státu, jimiž různými prostředky a v různých oblastech života společnosti směřuje stát k realizaci svého poslání. Jedním z těchto prostředků je právě veřejná správa.

**Definování základních cílů (žádoucích stavů) a úkolů** (kroků, pomocí nichž má být žádoucího stavu dosaženo) veřejné správy je v praxi s ohledem na zásadu **rule of law** svěřeno **zákonodárnému orgánu** a plnění úkolů je považováno za základní účel veřejné správy a rovněž za důležité kritérium jejího hodnocení.<sup>15</sup> **K dosahování cílů a plnění úkolů stanovených zákony je** podle správněprávních teoretiků - jak v rámci státní správy, více však ve sféře samosprávy - **třeba, aby si veřejná správa sama dále (samozřejmě v mezích zákonů) cíle a úkoly specifikovala.**<sup>16</sup> **Právě zde vyvstává analogie obsahu správy (a tedy i veřejné správy) jako specifického druhu řízení**, které například *Máša* vymezuje v širokém smyslu jako účelnou lidskou činnost, která směřuje k ovlivňování činnosti řízeného systému v souladu s vytyčeným cílem, kdy obecnou funkcí řízení je zejména jako proces neustálého výběru cílů a následná regulace, tj. volba prostředků a metod při zajišťování lidské

<sup>11</sup> Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, s. 6.

<sup>12</sup> V naší ústavě například v článku 67 a následujících.

<sup>13</sup> Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, s. 6.

<sup>14</sup> Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, s. 5.

<sup>15</sup> Hendrich, D.: Základy správní vědy. Praha: Aleko 1992, s. 13.

<sup>16</sup> Srov. Průcha, P.: Opus citatum, s. 140.

kooperativní činnosti.<sup>17</sup> Především zde se projevují **ekonomické aspekty veřejné správy**, v rámci kterých lze využít poznatků ekonomických věd.

Relativně **větší volnost s ohledem na stanovení úkolů je právními předpisy přiznávána územní samosprávě (což ovlivňuje i míru volnosti pro zavádění různých inovačních prvků)**. To logicky vyplývá z jejího moderního vymezení – například *Evropská charta místní samosprávy* rozumí samosprávou (nikoliv pouze na lokální úrovni) **právo a schopnost** uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu.<sup>18</sup> V současné době je podle Pomahače spíše než odvozenost samosprávy od státu zdůrazňováno **právo na samosprávu jako základní právo**. Podle tohoto pojetí jsou místní samospráva a státní správa souvztažnými spolu a vedle sebe působícími projevy veřejné správy s tím, že zákony mohou upřesňovat samosprávnou působnost jen v mezích ústavně zaručeného práva na samosprávu a v souladu s uplatněním principu subsidiarity<sup>19</sup> - tento princip vymezuje například již zmíněná Evropská charta takto místní samosprávy takto: „*Veřejné záležitosti by měly být vykonávány přednostně těmi úřady, které jsou nejbližší občanovi. Alokace kompetence jinému úřadu by měla zohledňovat rozsah a povahu úkolů a požadavky na efektivnost a hospodárnost.*“<sup>20</sup>

**Oblast řízení a ekonomické aspekty veřejné správy česká teorie správního práva hlouběji nerozvíjí.** Teorie správního práva autorského kolektivu Průchy se omezuje na vymezení

a) **funkcí veřejné správy**, které dále člení a charakterizuje následovně:

- **obecné**, které se navzájem prolínají a doplňují a jsou vlastní veřejné správě jako celku; mezi tyto funkce řadí *funkci organizující (nebo též regulativní)*, jejímž posláním je organizačně zabezpečit fungování veřejné správy uvnitř i navenek v procesu plnění vlastních úkolů veřejné správy, tzn. uspořádat vztahy mezi subjekty a adresáty veřejné správy a vztahů mezi nimi, jakož i jejich postavení a vztahy vůči jiným subjektům, a *funkci mocenské ochrany*;
- **dílcí**, které jsou funkcemi jednotlivých organizačních subsystémů, případně i jednotlivých orgánů veřejné správy; sem je zařazována například *funkce plánovací či programovací, koordinační, kooperační, rozhodovací, kontrolní*.

b) **metod jejího působení** pro realizaci těchto funkcí, které dále člení na

- **obecné**, které představují základní způsoby působení vlastní ve vždy určitém vzájemném poměru v celé veřejné správě; sem řadí *metody přesvědčovací* a *metody donucovací*;
- **konkrétní**, které jsou specifickým vyjádřením způsobů působení konkrétních subjektů veřejné správy; sem jsou zařazovány metody
  - *administrativní* jako přímé metody působení na adresáty veřejnosprávního působení, pro něž je příznačný veřejně mocenský charakter; ty jsou patrné především pro funkci mocenské ochrany;

<sup>17</sup> Srov. Máša, M.: Správní věda. Brno: Masarykova univerzita – ESF 1994, s. 7.

<sup>18</sup> Což vyplývá ze samotné definice této části veřejné správy: Samospráva obecně je považována za veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem - veřejnoprávními korporacemi, nikoliv jménem státu, nýbrž jménem těchto veřejnoprávních korporací, které však plní své poslání realizovat v mezích zákonů vlastní samosprávnou moc nutně s využitím centrálně přerozdělených zdrojů.

<sup>19</sup> Srov. Pomahač, Vidláková, s. 63.

<sup>20</sup> Odstavec 3 článku 4 dokumentu the European Charter of Local Self Government (Council of Europe, 1989, dokument je dostupný zde <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> ).

- ekonomické jako metody nepřímého působení k dosažení stanovených cílů, „*kterými se vytváří možnost volby ekonomicky parametrizovaných konkrétních cest a prostředků za jejichž použití lze daných cílů dosáhnout*“<sup>21</sup> cestou využití nejrůznějších ekonomických opatření ;
- **organizační**, jejichž vymezení splývá s funkcí organizující a které jsou Průchou považovány za metody podpůrné, doplňující metody předchozí.

Podobné konkrétní vymezení funkcí a metod veřejné správy v knize obecného správního práva autorského kolektivu Hendrycha nenajdeme. Lze však odhalit určité analogie s učebnicí Průchova kolektivu, protože s ohledem na úkoly veřejné správy a jejich plnění Hendrych a kol. **nejvšeobecněji rozlišuje veřejnou správu podle toho,**

a) **zda vrchnostensky zasahuje**, kdy se ve veřejné správě používají formy veřejného práva jako výrazu v zásadě nerovného postavení účastníků právních vztahů;

b) **zda používá formy soukromého práva jako výrazu rovného postavení účastníků právních vztahů** – v tomto případě se jedná o tzv. **správu fiskální**, která se týká věcí finančních a státního majetku, nikoli však agendy daňové a poplatkové, která má výrazně vrchnostenský charakter a řídí se právem veřejným (aktuální otázkou je zde zvyšování správních poplatků v ČR).

c) Protože však rozlišovací kritéria výše uvedené nelze použít v případě, kdy se ve své činnosti může veřejná správa podle povahy věci řídit jak právem veřejným, tak právem soukromým, vytyčuje Hendrych a kol. tzv. **správu pečovatelskou / veřejnou správu jako službu 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 výrobní činnosti**.<sup>22</sup>

**Historicky byla po dlouhou dobu zdůrazňována zejména mocensko-ochranná, tj. vrchnostenská nařizovací stránka především navenek zaměřené veřejnosprávní činnosti,** která v sobě spojovala v různých podobách prvky řízení a regulace zejména s využitím své subjektivity veřejné moci a tedy nařizování. **Stěžejním obsahem české teorie správního práva je v současné době 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 zabývá jen okrajově<sup>23</sup>, i když si je vědoma toho, že v rámci vývoje pojetí státu, které se - jak již bylo řečeno - odráží i v chápání funkcí veřejné správy, nabývají stále více na významu - „*veřejnou správu nemůžeme kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují*“.<sup>24</sup>

Podle obsahového hlediska veřejných úkolů, jejichž množina je historicky podmíněná počtem a charakterem záležitostí, které jsou předmětem veřejného zájmu a které jsou autoritativně prohlašovány za veřejné nebo státní úkoly, specifikuje ještě obecná teorie správního práva materiální pojetí veřejné správy **ohraňováním různých oblastí jejího působení:** správně politickou, správně hospodářskou, sociální a kulturní a ekologickou. Protože jsou však tyto jednotlivé kategorie příliš rozsáhlé, doporučuje teorie správního práva hlubší členění na **správní odvětví**, která by měla tvořit základ pro transformaci úkolů

<sup>21</sup> Průcha, P.: Opust citatum s. 147.

<sup>22</sup> Srov. Hendrych, D. et al. Správní právo - obecná část / 5. rozšířené vydání, Praha: C.H. Beck 2003, s. 13 - 14.

<sup>23</sup> Například v rámci teorie veřejnoprávních smluv koordinačních, které mohou být využívány k různým formám spolupráce zahrnovaných obecně pod termín *public-private partnership*.

<sup>24</sup> Hendrych, D.: Správní právo - obecná část, s. 2.

do působnosti jednotlivých správních úřadů či orgánů (tj. **vykonavatelů veřejné správy**)<sup>25</sup> a tím i rámec správního práva hmotného. Jako příklad vyjmenovává odvětví vnitřní správy, bezpečnosti a pořádku, sociálních věcí, zdravotnictví, školství, ochranu životního prostředí a kulturu.

### b) Vymezení veřejné správy ve veřejné ekonomii a ve vědních disciplínách z ní vycházejících

Díla veřejné ekonomie a vědní disciplíny z ní vycházející veřejnou správu převážně hlouběji nevymezují. Standardně v Čechách využívaná zahraniční literatura (např. *Stiglitz, Musgrave a Musgravová, Jackson a Brown*) v drtivé většině pracuje se slovem vláda (government), které koresponduje s její centrální nebo nižší institucionální úrovní a rovněž s veřejnou mocí jako takovou. Vychází tak především z formálního (organizačního / institucionálního) pojetí veřejné správy, jak bylo vymezeno výše, a to v jeho širší podobě - je patrné, že termín „vláda“ zahrnuje i moc zákonodárnou a soudní (tzn. veřejnou moc jako celek).

Výše uvedené však není pravidlem v literatuře veřejné ekonomie, která je produktem českých autorů a která je využívána pro výuku veřejné ekonomie, veřejných financí či teorie veřejného sektoru na českých vysokých školách. I když autoři vycházejí ze zmíněné standardní zahraniční literatury, snaží se někdy veřejnou správu blíže specifikovat, avšak nečiní tak vždy totožně s výše zmíněným vymezením české teorie správního práva.<sup>26</sup> Příkladem aplikace poznatků teorie správního práva v oblasti teorie veřejného sektoru je následující schématická tabulka *Ochrany*, které výše zmíněné juristické pojetí veřejné správy v jeho nejjobecnějším smyslu shrnuje:

**Tabulka XX - Rozlišovací charakteristiky veřejné s soukromé správy**

Typ rozlišovací hledisko	Veřejná správa	Soukromá správa
Hledisko teleologické (účelu)	Veřejný zájem	Soukromý zájem
Organizační	Orgány veřejné správy	Soukromá aktivita
Funkční	Výkon veřejné správy	Soukromé záměry a cíle
Mocenské	Veřejná moc (veřejné právo)	Rozhodování individua

<sup>25</sup> Hendrych 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).

<sup>26</sup> Podle Streckové je veřejná správa v rámci jejího postavení v národním hospodářství *dle kritéria sektorů* řazena nejdříve do terciárního sektoru a s následnou diferenciací jednotlivých služeb a jejich specifikací jí bylo uděleno místo v **sektoru kvartárním**, který ohraničuje služby, jež uspokojují potřeby vznikající u každého člověka proto, že žije ve společnosti. Sektor kvintární je podle teoretiků potom sektorem rozvojových služeb, které působí na uchování a kultivaci lidského potenciálu, jmenovitě je sem řazeno školství, kultura, tělesná kultura, zdravotnictví a sociální služby. **Toto pojetí není analogické teorii správního práva, která řadí řadu služeb, které jsou zahrnovány do kvintárního sektoru, mezi specifické správní odvětví, to znamená do veřejné správy. Stejně rozdílně je veřejná správa vymezována na základě kritéria potřeb, které svoji „produkcí“ uspokojuje, v rámci blokového třídění veřejného sektoru.** (srov. Strecková, Y.: Teorie veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita - ESF 1998, s. 25)

Zdroj: Ochrana, F.: Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha: Management press 2001, s. 24.

Určujícím rozlišovacím znakem pro existenci veřejné správy je Ochranaovi stejně jako teorii správního práva **veřejný zájem**, který je v tabulce ideálně protikladem tzv. soukromého zájmu. Ochrana konstatuje, že v existujících pramenech je veřejný zájem pojímán často značně odlišně až protikladně. Vyslovuje domněnku, že nejbližším rodovým pojmem „veřejného zájmu“ je „zájem nadindividuální“ (tj. zájem sociální skupiny, státu či lidstva vůbec nebo jiného módy nadindividuálního subjektu). Podle něho (a řady dalších) je oprávněné tvrdit, že nositelem společného cíle může být nadindividuální subjekt. Východiskem k tomuto tvrzení je mu idea společenské smlouvy.<sup>27</sup>

Také v rámci veřejné ekonomie a vědních disciplín z ní vycházejících je na veřejnou správu nahlíženo různě a tato variabilní pojetí mohou kombinovat jak materiální, tak formální pojetí veřejné správy, tak jak bylo vymezeno českou teorií správního práva. Jako důležité se jeví zejména následující **úhly pohledu veřejné ekonomie na veřejnou správu**:

- V literatuře, která pojednává o veřejném sektoru, je veřejná správa charakterizována jako **subjekt, který má kompetenci řídit a spravovat veřejný sektor** (tj. veřejná správa ve svém organizačním vymezení), jakkoli jsou tento subjekt, veřejný sektor a jejich funkce vymezovány.<sup>28</sup> Veřejná správa v tomto pojetí je rovněž **zakladatelem subjektů veřejného sektoru** nebo **nositelem určitých procesů toku veřejných financí**, které jsou ve smyslu ekonomie omezeným zdrojem.

- Veřejná správa s ohledem na její řídicí/spravující/řídicí a spravující funkci je rovněž **subjektem ovlivňujícím selhávání soukromého, ale i veřejného sektoru**. Jako institucionální nástroj, který řídí/spravuje/řídí a spravuje veřejný sektor, by se podle ekonomické teorie měla veřejná správa (ve spolupráci se zákonodárnou mocí) snažit vypořádávat s nedostatky trhu, které jsou popisovány různými druhy tržních selhání (existence veřejných statků a externalit, nedokonalá konkurence, neúplné informace, nejistota), která bývají považována za opodstatnění existence samotného veřejného sektoru.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Problematiku teorií společenské smlouvy, na základě které vznikl podle filozofie Hobbesa, Locka, Rousseaua a řady dalších stát, je sumarizována v české literatuře například v knihách:

- Křížkovský, L., Adamová, K.: Dějiny myšlení o státě. Codex 2000,

- Dějiny právní filozofie, Renata Rázková, Masarykova univerzita, Brno, 1998.

<sup>28</sup> Takto jsou vymezeny funkce například v rámci definice veřejného sektoru Streckové: Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která je financována z veřejných financí, řízená a spravovaná veřejnou správou, rozhoduje se v něm veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole (Strecková, Y.: Teorie veřejného sektoru. Brno: Masarykova Univerzita - ESF 1998, s. 23, 102 a 109).

<sup>29</sup> Například Ochrana říká: „Příčiny vzniku veřejného sektoru... je sice možné primárně hledat v oblasti ekonomické (existence veřejného vlastnictví), ale stejně tak bychom neměli opomíjet příčiny politické, sociální a duchovní (veřejný zájem, garance a ochrana společných hodnot). Z ekonomického hlediska souvisí vznik veřejného sektoru s existencí smíšené ekonomiky, která vzniká v důsledku přirozené absence trhu v některých sférách ekonomického života.... V současné době převažuje mínění, že myšlenka "neviditelné ruky trhu" platí za omezujících podmínek. Absence trhu v některých oblastech ekonomického života ukazuje, že existuje řada problémů, které trh nemůže uspokojivě řešit. Omezené zásahy vlády mohou za určitých podmínek vést k zmírnění (avšak ve většině případů nikoli k efektivnímu definitivnímu řešení) nejzávažnějších problémů. Míra "přerozdělení kompetencí" mezi trhem a veřejným sektorem je pochopitelně diskutabilní, má charakter normativního paradigmatu. To znamená,

Ekonomická teorie v této oblasti není jednotná a to především pro faktory, které jsou popisovány jako různé druhy **vládních selhání**. Například *Jackson a Brown* vymezují následující druhy těchto selhání vlády (ve smyslu intervencí veřejné moci):<sup>30</sup>

- a) **Výsledkem vládních intervencí jsou často nepředpokladatelné změny**. S tímto tvrzením souvisí i *Stiglitzem* popisovaný nedostatek omezené kontroly reakcí soukromého sektoru. Tento problém je v relaci především s omezeností informací, které má vláda v době rozhodování k dispozici a tedy i s konceptem, který popisuje např. *H. A. Simon* jako koncept **omezené racionality** (bounded rationality) a administrativního člověka (administrative man). I kdyby vláda byla dokonale informovaná o všech možných důsledcích svých rozhodnutí, výběr z alternativních možností vždy podle *Stiglitze* vyvolává další problémy. „*Neschopnost politiků sloužit vždy zájmům nejširší veřejnosti není pouhým následkem jejich nepoctivosti nebo zlé vůle, ale vyplývá nevyhnutelně z mechanismů fungování politických institucí v demokratických společnostech.*“ Významným determinantem tohoto nedostatku je i **faktor zpoždění**, kdy vláda může bojovat s minulostí.<sup>31</sup> Tento nedostatek je nutné chápat propojeně s analýzou chování úředníků - byrokracie a problémem, který popisuje teorie agentury v důsledku informační asymetrie.<sup>32</sup>
- 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 slouží byrokracie, její správa je **nákladná**. Tyto transakční náklady musí být srovnávány s tržními transakčními náklady.
- e) Literatura veřejné volby obrací pozornost k chování „dobývání renty“ (rent seeking) na straně politiků a státního aparátu popisuje chování v institucionálním uspořádání, kde **úsilí jednotlivců o maximalizaci hodnot** vytváří společenské ztráty (ztráta z mrtvé váhy) místo sociálního přebytku. (viz též níže)
- f) Kromě výše zmíněného literatura zmiňuje ještě problém **principála a agenta**, pro jejichž vztah je charakteristická informační asymetrie. Agent vykonává určité činnosti jménem principála, který na něho deleguje část své pravomoci, avšak nemůže dokonale kontrolovat jeho chování. Problém vzniká v případě, že přání či cíle principála a přání a cíle agenta divergují a současně je pro principála nákladné

---

že v podstatné míře závisí na tom, z jakých metodologických východisek daný autor (politik) vychází.“ (Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha: Management press 2001, s. 12). o důvodech potřeby veřejného sektoru pojednává například *Musgrave a Musgraveová* (Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press 1994, s. 5 a násl.) - vedle těchto faktorů vymezují i známou alokační, distribuční a stabilizační funkci veřejného sektoru.

<sup>30</sup> Srovnej *Jackson, Brown*, s. 79 - 80 a 239 - 241.

<sup>31</sup> Srovnej *Strecková, Y., Malý, I. et al.* Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Praha: Computer Press 1998, s. 48 a násl.

<sup>32</sup> Již *Weber* poukazoval na pozitiva byrokracie s ohledem na její profesionální vyspělost, byl jsi však vědom negativům s jejich utajením, které může být jednou z forem informační asymetrie.



nebo obtížné monitorovat nebo ověřovat agentovo chování.<sup>33</sup> Problém principála a agenta může být považován za reformulaci konceptu **morálního hazardu**, který popisuje ekonomická teorie (především mikroekonomie).<sup>34</sup>

- Současně / Kromě toho je možné veřejnou správu v kombinaci jejího materiálního a formálního smyslu s ohledem na klasifikaci statků veřejné ekonomie zařadit mezi producenty **veřejných statků** bez ohledu na to, jak jsou tyto statky teorií klasifikovány. Ekonomické disciplíny se potom snaží vymezit faktory efektivnosti poskytování těchto veřejných statků.

- Veřejná správa může být rovněž pojímána jako **specifický prostor** (formální organizace s formálními a neformálními vnitřními vztahy) pro uplatnění osobních či jiných zájmů jejích pracovníků - *state / civil / public servants* - či jejich skupin, což je předmětem zkoumání **ekonomického chování byrokracie** (/formálních organizací), tak jak jej popisuje například teorie veřejné volby (*public choice theory*), která analyzuje v mikroekonomické rovině chování individuálních ekonomických činitelů - úředníků (či v jejich terminologii „byrokratů“), tzn. v duchu **metodologie individualismu** (např. Buchanan, Tullock či Niskanen)<sup>35</sup>. Toto mikroekonomické pojetí „postuluje, že individuální chování může být analyzováno pomocí identifikace cíle, který chce jednotlivec uspokojit, a omezení, která ho nutí zvolit ten který prostředek pro dosažení daného cíle. V mikroekonomické analýze hrají tedy ústřední roli cíle, stimuly a omezení.“<sup>36</sup> Tento přístup se snaží předpovědět chování úředníků za alternativních podmínek, přičemž vychází z toho, že úředník se snaží maximalizovat svůj prospěch.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Teorie, která tento problém rozpracovává bývá také označována jako **teorie agentury** (agency theory) Viz např. Hillman, s. 212 a násl. nebo Pfeffer s. 46 – 47. To souvisí i s následujícím tvrzením Kundy: *Purposeful collective action, whatever its circumstances, requires the coordination of activities of a diverse and heterogeneous membership. There is, however, an inherent conflict between demands organizations place on the time and efforts of their members and the desires and needs of members when left to their own devices. Thus, the age-old management dilemma: how to cause members to behave in ways compatible with organizational goals.* (viz Pfeffer s. 100 v rámci pojednání o mechanismech sociální kontroly).

<sup>34</sup> Soukupová, J. et al. Mikroekonomie. 3. doplněné vydání. Praha: Management press 2003, s. 493.

ISBN 80-7261-061-9 - „je definován jako činnost jednoho ekonomického subjektu (informovaného), který při maximalizaci svého užítu snižuje užitek ostatních (neinformovaných) účastníků tržní transakce. Za tuto činnost nenese zpravidla plné následky, protože toto jeho působení není perfektně pozorovatelné a ověřitelné.“

<sup>35</sup> Toto učení může být propojeno s konceptem byrokracie, který popisuje M. Crozier. Ten vidí v byrokratickém (rituálním) chování promyšlenkou taktiku aktérů, kteří nevádají využít prostředí byrokratické organizace k dosažení svých osobních cílů, a to jak vůči klientům, tak i vůči své organizaci. (viz Keller, J. Sociologie byrokracie a organizace. Praha: Sociologické nakladatelství 2001, s. 97 a násl.

<sup>36</sup> Jackson, P. M., Brown, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Eurolex Bohemia 2003, s. 31.

<sup>37</sup> S ohledem na metodologický individualismus je nutné zmínit jeho kritiku - např. *Sen* ve své knize *Etika a ekonomie* je toho názoru obhajuje názor, že „*metodologická strategie užití konceptu racionality jako zprostředkujícího článku je nevhodná především v případě tvrzení, že skutečné chování musí maximalizovat vlastní zájem. Nemusí být tak docela absurdní tvrdit, že lidé vždy ve skutečnosti maximalizují svůj vlastní zájem. Naproti tomu lze sotva tvrdit, že racionalita vždy vyžaduje maximalizaci vlastního zájmu. Všeobecné sobectví jako skutečnost může být nepravdivé, avšak všeobecné sobectví jako požadavek racionality je zcela zjevně*

Mezi výše uvedenými pohledy na veřejnou správu nemusí existovat definitivní hranice, mohou se překrývat. V rámci ekonomické literatury je však vždy veřejná správa analyzována v souvislosti se svou (či jinou)<sup>38</sup> **efektivností**, která se - ať už je ohraňována jakkoliv ostře - vztahuje k jejím výše uvedeným možným pojetím (efektivnost řízení / spravování / řízení a spravování, efektivnost produkce veřejných statků, efektivnost byrokratických organizací atd.)

### c) Veřejná správa vs. řízení - přístup správní vědy

Správní věda je vědní disciplínou, která přistupuje k veřejné správě mezioborově, interdisciplinárně. Proto je oblast vymezení správní vědou uvedena až na tomto třetím místě. Pro širší pochopení souvislosti a interdisciplinarit jsou zde uvedeny i přístupy autorů, které byly zmíněny již výše, protože odlišení jejich textů na čistě právní a správně-vědní může být velmi obtížné.

Současná česká správní věda přebírá v převážné části výše uvedené vymezení veřejné správy, která je jejím předmětem, teorie správního práva. Přijímá tak dvojí pojetí veřejné správy, tj. její vymezení v materiálním a formálním smyslu. V lecčems však **právní přístup přesahuje**. Ve svých kapitolách se nezabývá totiž, jak vyplývá z jejího předmětu, pouze čistě právní problematikou, ale zahrnuje do sebe i některé části disciplín aplikované ekonomické vědy, sociologie organizace či obecné teorie řízení nebo jejích aplikovaných oborů. Jako „produkt moderní doby“ (*Pomahač*) patrně správní věda odráží také **posun v zaměření činností veřejné správy z vrchnostenských**, kterými se zabývá tradičně zejména teorie správního práva (ale v určitých aspektech i státověda a politologie), **na nevrchnostenské**, o kterých existuje v teorii správního práva (ale i v rámci státovědy či politologie) povědomí<sup>39</sup>, ale které česká teorie správního práva nerozpracovává.

---

*absurdní.*“ Podle jeho názoru definice racionality z pohledu vlastního zájmu obsahuje také naprosté odmítnutí etického hlediska motivace. Podle jeho názoru podstatnou otázkou zde zůstává, zda vlastní zájem je tím jediným, co motivuje lidské chování, či zda jsou motivace chování různé. Mezi vlastním zájmem na jedné straně a určitým obecným zájmem o všechno a všechny na straně druhé nemusí být vždy podle jeho názoru rozpor. Ukazuje na některé rozpory dosavadního ekonomického myšlení, které se při obhajobě racionality usilující o maximalizaci vlastního názoru opíraly o učení Adama Smitha, i když byl Smith profesorem morální filozofie. Podle jeho názoru Smith v žádné ze svých prací nepřipisoval uspokojení vlastního zájmu nadřazenou úlohu. Obrana chování motivovaného vlastním zájmem je Smithem podle Sena vedena ve specifickém kontextu, především s ohledem na tehdejší byrokratické překážky a jiné restriktce ekonomických transakcí, které omezovaly obchod a snižovaly výrobu. (Sen, A. *Etika a ekonomie*. Praha: Vyšehrad 2002 (ISBN 80-7021-849-6), s. 24 - 28)

<sup>38</sup> tj. veřejná správa jako determinant efektivnosti něčeho - například veřejná správa jako determinant efektivnosti rozvoje regionu.

<sup>39</sup> V rámci teorie správního práva je toto nevrchnostenské působení veřejné správy nazýváno jako pozitivní (pečovatelská) veřejná správa, kdy jde vlastně o druh vztahu k občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem. Hendrych ve své knize *Správní právo* na str. 21 hovoří o fenoménu snahy o nápravu spočívající v tom, že v oblasti veřejné správy se v poslední době věnuje větší pozornost „dobré správě“ (Good Governance) jako procesu vládnutí a jeho kontrole a participaci občanů na tomto procesu než vládě či správě samotné.

V zahraniční literatuře správní vědy je také zdůrazňována **nejednotnost v definování veřejné správy**, která může být způsobena právě **interdisciplinárním charakterem** zkoumání této sociální instituce. *Waldo* například nahlíží na veřejnou správu jako na technologii spolupráce lidí, která v rámci mezilidské kooperace zdůrazňuje především racionalitu, organizaci a řízení. Podle něho patrně existují dobré krátké definice veřejné správy, neexistuje však žádné její stručné vysvětlení, protože každá z těchto definic nevyhnutelně obsahuje nějaké abstraktní slovo nebo frázi. *Waldo* se tak dostává k závažné vlastnosti všech definic veřejné správy, které lze shrnout do doporučení, podle kterého bychom si při vymezení pojmu veřejná správa měli být vědomi různosti v přístupech ke slovu veřejný, jakož i slov, jimž je „veřejný“ adjektivem (veřejný zájem, veřejná záležitost, veřejná volba atd.). Citovaný autor rozděluje následně definice veřejné správy do dvou základních skupin:

- 1) V rámci první je veřejná správa vymežována jako organizace a řízení lidí a zdrojů k dosahování cílů vlády.
- 2) V rámci druhé skupiny definic jejich autoři chápou veřejnou správu jako umění a vědu o řízení tak, jak je aplikována na záležitosti státu.<sup>40</sup>

*Stillman* na základě 15 definic uvedených v jeho knize *Public Administration: Concepts and Cases* dochází ke generalizaci definic veřejné správy právě, že jednotlivé přístupy ji identifikují s ohledem na následující:

- (1) je exekutivní složkou státní moci (která nicméně souvisí v důležitých směrech se složkou státní moci legislativní a justiční);
- (2) je subjektem formulujícím a implementujícím veřejné politiky;
- (3) je subjektem, který ve své činnosti zahrnuje významný rozsah problémů týkajících se lidského chování a kooperačních snah lidí;
- (4) je subjektem, jehož činnost může být v několika směrech odlišována od soukromé správy;
- (5) je subjektem produkujícím veřejné statky;
- (6) je subjektem zakotveným v právu a současně subjektem vykonávajícím právo.<sup>41</sup>

Velká část diskuze v oblasti správní vědy se týká vymezení **rozdílností mezi správou a řízením**, které je zakládáno na interdisciplinárním přístupu, jenž podle mnohých může tyto rozdílnosti nejlépe vysvětlit. Již výše bylo upozorněno na analogii termínů správy a řízení (managementu), a to v případě rozpracování cílů veřejné správy, které předpokládá legislativa, kde je možná (především v oblasti samosprávy) volba prostředků a metod a kde existuje prostor pro to, aby veřejná správa nebyla pouhým vykonavatelem instrukcí.

**Ztotožňování správy a řízení** je podle *Hendrycha* spojené s postupující změnou dosavadního administrativního pojetí veřejné správy na cílově orientované řízení veřejných úkolů, které se uvolňuje od rigidního právního rámce, podobně jako je tomu v soukromém sektoru. Toto synonymické používání je patrné v konceptech typu (*New*) *Public Management*, které byli a jsou někdy až ideologickou součástí reformy veřejné správy usilujících o modernizaci zaváděním prvků manažerismu. „*Nejde o to nahradit pojem veřejné správy pojmem management, ale dosáhnout toho, aby správní úřady i orgány samosprávy měly lepší nástroje a volnější ruce k efektivnímu plnění úkolů při plném zachování odpovědnosti za jejich plnění.*“<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Rosenbloom, D. H. et al.: *Contemporary public administration*. New York: McGraw-Hill, Inc. 1994, s. 4.

<sup>41</sup> *Stillman II, Richard J.: Public Administration: Concepts and Cases*. Eighth edition. New York: Boston: Houghton Mifflin Company 2005, s. 4.

<sup>42</sup> *Hendrych, D.: Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 18.

Pro znázornění základních myšlenek směru **NPM** bývá často citováno následující tvrzení *Hughese*, který pracuje s označením public management: „*Tradiční model správy je zastaralý a byl účinně nahrazen novým modelem veřejného managementu (public management). Tato změna představuje posun paradigmatu z byrokratického modelu správy k tržnímu modelu řízení (market model of management), který úzce souvisí s modelem řízení soukromého sektoru. Manažerské reformy znamenají transformaci, nikoliv však pouze transformaci veřejného managementu, ale také vztahů mezi trhem a vládou, vládou a byrokracií, byrokracií a občanstvem.*“<sup>43</sup> Hughes ve své knize **Public Management and Administration** vychází z toho, že termíny jako veřejná politika, veřejná správa a public management odkazují vždy v podstatě na tutéž věc, kterou představuje to, **jak jsou jednotlivé správní části vlády organizovány, jak zpracovávají informace a produkuje výstupy v podobě politik, právních předpisů nebo statků a služeb. Termín veřejná správa jeho text používá především pro označení akademických studií veřejného sektoru**<sup>44</sup>. Jeho kniha zdůrazňuje **posun paradigmatu (paradigma shift) z tradičního modelu veřejné správy, který hrál ve veřejné správě dominantní roli do poloviny 80. let dvacátého století, k manažerismu (managerialism) nebo též „public managementu“**<sup>45, 46</sup>. Změna v posunu paradigmatu souvisí především s ekonomickými problémy, které se objevily v průběhu 80. let dvacátého století a které vedly k tomu, že vlády začaly přehodnocovat své byrokracie a začaly požadovat změny. Tato kniha má být podle jeho názoru obhajobou před případnou kritikou, kterou představuje např. přístup (good) governance.<sup>47</sup>

**Tradiční model veřejné správy** byl podle *Hughese* **založen na následujících základních principech** (fundamental principles):

- a) princip byrokracie - bylo vyžadováno, aby se vláda (v širokém smyslu, který lze v českých podmínkách vztáhnout k označení veřejná správa) organizovala na základě principů hierarchie;
- b) princip jedné nejlepší cesty - pro činnost administrátorů byly stanoveny komplexní

---

<sup>43</sup> Argyriades, D.: Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. In *International Review of Administrative Sciences*, Volume 69, Number 4, December 2003, SAGE Publications, s. 521  
Argyriades, D.: Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. In *International Review of Administrative Sciences*, Volume 69, Number 4, December 2003, SAGE Publications, s. 525.

<sup>44</sup> Srovnej Hughes, Owen E. *Public Management and Administration - An Introduction* /Third Edition. New York: Palgrave MacMillan 2003, s. 8: „In general, ‘public administration’ refers here to the academic study of the public sector.“ Místo termínu public administration, uvádí často termín public service.

<sup>45</sup> Překlad termínu do češtiny (doslova „veřejný management“) by nevyjadřoval podstatu tohoto sousloví.

<sup>46</sup> Srovnej Hughes, Owen E. *Public Management and Administration - An Introduction* /Third Edition. New York: Palgrave MacMillan 2003, s. vi.

<sup>47</sup> „Public management is different from traditional public administration and has been adopted widely. Regardless of critiques it is here and here to stay. There are likely to be problems of accountability, morale and ethics in the adoption of public management and it is possible some managerial changes will result in little, if any, benefit. There is, however, no reason to assume that the managerial programme will be dropped and the traditional model adopted again.“ (str. vi zmíněné knihy). „Traditional public administration has been discredited theoretically and practically, and the adoption of new forms of public management means the emergence of a new paradigm in the public sector.“ (str. 1 zmíněné knihy).

manuály, které měly vymezovat jednu nejlepší cestu pracovního postupu (one-best-way of working) (výslovně je zde kritika přístupu vědeckého managementu, jehož představitelem je například Taylor);

c) princip byrokratického poskytování statků a služeb (bureaucratic delivery) - pokud se vláda stala subjektem veřejné politiky, automaticky byla považována za přímého poskytovatele statků a služeb prostřednictvím byrokracie;

d) princip politické/správní dichotomie (politics/administrative dichotomy) - politika a správa měly být striktně oddělovány; správa měla být instrumentem, který měl vykonávat pouze instrukce, zatímco záležitosti politiky nebo strategie měly být vyhrazeny politickému vedení. Za tvůrce tohoto konceptu je považován Woodrow Wilson, hovořil však o něm i Max Weber - „Každá vláda se projevuje a působí také jako správa. A ke každé správě je zase potřebí vlády. Vždy je při ní totiž třeba, aby někdo měl moc přikazovat.“<sup>48</sup>

e) princip, že motivace jednotlivých úředníků (public servants) vyplývá z veřejného zájmu;

f) veřejná správa byla považována za specifickou aktivitu a na základě toho byla vyžadována profesionálnost byrokracie, neutralita, anonymita, celoživotní zaměstnání a schopnost „rovně“ sloužit jakémukoli politickému vůdci,

g) úkolem veřejné správy (public service) bylo fungovat ve smyslu, který je popisován slovníky - plnění obsahu instrukcí, které byly vymezeny jinými, a to bez osobní odpovědnosti za výsledky.<sup>49</sup>

Tradičním modelem veřejné správy Hughes rozumí správu, která je založena na formální kontrole politickým vedením, na striktně hierarchickém modelu byrokracie a tvořena neutrálními a anonymními úředníky, kteří jsou zaměstnáváni do trvalého pracovního poměru, motivováni veřejným zájmem, slouží stejně každé vládnoucí straně a nepřispívají k politice, nýbrž pouze spravují politiky, které byly přijaty politiky.<sup>50</sup> Tento tradiční model se dostal podle Hughese do rozporu s realitou kvůli následujícímu:

a) byrokracie je sice mocná, avšak nepracuje podle výše uvedených předpokladů za všech okolností a může být zdrojem určitých negativních následků;<sup>51</sup>

b) snaha najít jednu nejlepší cestu selhává a může vést k rigiditě. Proto jsou v rámci vlády zaváděny flexibilní manažerské systémy, jejich průkopníkem byl soukromý sektor;

c) byrokratické poskytování není jediným způsobem poskytování statků a služeb;

d) politické a administrativní záležitosti jsou v reálu již velmi dlouhou dobu navzájem propletené. Veřejnost požaduje lepší mechanismus odpovědnosti. Separace světa politiky a správy je podle Hughese nerealistická. „Tradiční forma jednoduše nereflakuje extenzivní, manažerskou a 'policy-making' roli, kterou moderní veřejná služba vykonává... Úředníci (public servants) mají rovněž důležitou manažerskou roli, která je důležitější než pouhé spravování nebo následování instrukcí.“<sup>52</sup>

e) I když mohou existovat úředníci, jejichž motivace vychází z veřejného zájmu, jeví se v současné době jako nesporné, že mohou rovněž konat pro své vlastní výhody nebo výhody

---

<sup>48</sup> Weber, M.: Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin). Praha: Mladá fronta 1997, s. 56.

<sup>49</sup> Srovnej Hughes, O. E. Opus citatum, s. 1 - 2.

<sup>50</sup> Srov. Hughes, O. E., s. 19.

<sup>51</sup> Shrnutí dosavadních nejdůležitějších zahraničních poznatků v této oblasti představuje kniha Keller, J.: Sociologie byrokracie a organizace. Praha: Sociologické nakladatelství 2001.

<sup>52</sup> Hughes, O. E., s. 33. Termín *veřejná služba* se vztahuje k zaměstnancům veřejné správy, především jejich nejvýznamnější součásti - úředníkům. Česká literatura tento termín používá, vycházejíc pravděpodobně především z anglického pojmenování „public service“. V souvislosti s tímto označením hovoří někdy o „veřejném zaměstnanci“ (např. Hendrych, D. et al.: Správní právo - obecná část. /5. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck 2003, s. 426).

jejich úřadu (agency).

f) Případy neobvyklých zaměstnaneckých podmínek ve veřejné správě začínají oslabovat, a to především na základě změn, které se odehrály v soukromém sektoru, kde je celoživotní zaměstnání raritou.

g) Úkoly veřejného sektoru jsou v současnosti považovány za více manažerské, což znamená, že vyžadují někoho, kdo je odpovědný za dosahování výsledků.<sup>53</sup>

Hughesova kniha rozpracovává myšlenku, že **tradiční model správy je založen na byrokracii a public management na trhu**.<sup>54</sup> Paradigma public managementu vychází z odlišných teoretických základů, který představuje podle něho především ekonomie a management soukromé sféry (private management). Tento nový přístup má zdůrazňovat výsledky, zaměření se na klienty, výstupy a výsledky (outputs and outcomes) a využívá poznatků managementu podle cílů (management by objectives) a měření výkonnosti (performance measurement) a užití tržních a jakoby-tržních (market-type) mechanismů. Změny se podle Hughese přitom dosud odehrály především v teorii než v praxi.<sup>55</sup> Změna teorie je ve směru od spravování k řízení. Podle Hughese jsou **funkce správy užší a limitovanější, než funkce managementu, spravování je jeho součástí**. Základní rozdíl je ve významové odlišnosti mezi „sloužit“ a „kontrolovat výsledky nebo dosahovat výsledků“.<sup>56</sup>

Hughes ve své knize vychází rovněž z **rozdílů mezi soukromým a veřejným**

---

<sup>53</sup> Tamtéž.

<sup>54</sup> Hughes, O. E. Opus citatum, s. 3. V této souvislosti je možné citovat například již v některých aspektech zastaralá tvrzení **Ludwiga von Misesa**, který ve své knize *Liberalismus* říká: „čemu máme vlastně rozumět, když mluvíme o byrokracii a byrokratickém řízení, a čím se tyto liší od komerce a komerčního řízení. Protiklad mezi komerčním a byrokratickým duchem je protikladem mezi kapitalismem - soukromým vlastnictvím výrobních prostředků - a socialismem - společenským vlastnictvím výrobních prostředků, jenž je přenesen do duchovní sféry. Kdo disponuje výrobními prostředky, jež jsou jeho vlastnictvím anebo mu byly vlastníkem zapůjčeny za úplatu, musí stále pamatovat nato, aby je používal tak, že jimi bude uspokojena za daných okolností nejnaléhavější společenská potřeba. Pokud to nedělá, pracuje se ztrátou a jeho postavení vlastníka a podnikatele se nejdříve omezí a posléze z něho bude úplně vytlačen. Přestane být vlastníkem a podnikatelem a musí se vrátit do okruhu osob, které mohou prodávat jen svoji pracovní sílu a není jejich úkolem, aby usměřňovaly výrobu do správných (podle smýšlení spotřebitelů) kolejí. Protikladem k těmto podnikům, jejichž každé hnutí je kontrolováno kalkulacemi rentability, je aparát veřejné správy. Zda plní soudce - a co platí o soudci, platí stejně o každém správním úředníkovi vrchnostenské správy - své úkoly lépe či hůře, nemůže ukázat žádné účetnictví. Není tu žádná možnost zjistit podle nějakých objektivních znaků, zda se spravuje okres nebo resort dobře nebo špatně, draze nebo levně. Při posuzování činnosti úředníků veřejné správy jsou tedy otevřeny dveře volní úvaze a tím také libovůli. Také otázku, zda je úřad nutný, zda tam pracuje příliš mnoho nebo příliš málo zaměstnanců, lze rozhodnout vždy jen podle hledisek, jež připouštějí příměš nevěčnosti. Jen na jediném poli veřejné správy existuje nezpochybnitelné kritérium úspěchu či neúspěchu: na poli válečném. (s. 82 - 84).

<sup>55</sup> „... it is argued here that the the greatest shift is one of theory rather than practice.“ (str. 5).

<sup>56</sup> The Oxford Dictionary defines administration as: ‘an act of administering’, which is then ‘to manage the affairs of’ or ‘to direct or superintend the execution, use or conduct of’, while management is: ‘to conduct, to control the course of affairs by one’s own action, to take charge of’. The Latin origins of the two words also show significant differences.

Administration comes from minor, then ministrare, meaning: ‘to serve, and hence later, to govern’. Management comes from manus, meaning: ‘to control by hand’. The essential difference in meaning is between ‘to serve’ and ‘to control or gain results’. (Hughes, s. 7)

**sektorem** a uvádí následující důvody, pro které nejsou a nemůžou být tyto dva sektory totožné (některé z nich jsou analogické níže uvedeným odlišnostem Nemce a Wrighta):

- a) rozhodnutí veřejného sektoru mohou mít donucovací charakter - občané mohou být donuceni chovat se v souladu s něčím a v případě nesouladu mohou čelit sankcím;
- b) ve veřejném sektoru existují odlišné formy odpovědnosti - zatímco management je teoreticky odpovědný vlastníkům (shareholders), zaměstnanec veřejného sektoru (public employee) je odpovědný politickému vedení, zastupitelskému sboru, veřejnosti a různým složkám justičního systému;
- c) manažer ve veřejném sektoru se musí potýkat s vnější agendou, která je převážně určována politickým vedením. Tím se liší od manažera v organizaci, kde je sdílena na všech úrovních motivace vydělat peníze;
- d) pro veřejný sektor jsou charakteristické inherentní obtížnosti v měření výstupu (output) nebo efektivnosti (efficiency) produkce. Chybí zde kritéria analogická zisku v soukromém sektoru. V oblasti veřejné správy (v anglickém textu je použit termín government) jenom výjimečně existuje konsensus týkající se cílů (goals) a jejich měření. Nedostatek vhodných nástrojů může v praxi vést k tomu, že úředníci vykonávají nevhodné funkce (no useful functions) a vyhýbají se kontrole;
- e) pouhý rozměr a rozmanitost veřejného sektoru je důsledkem obtížnosti jeho kontroly nebo koordinace.<sup>57</sup>

Pro tyto odlišnosti Hughes také uzavírá, že **veřejný sektor potřebuje vlastní formu managementu, nikoliv pouze podobu vypůjčenou ze soukromého sektoru**. Závěry Hughese je v řadě aspektů totožný s názory **Ludviga von Misesa**, které jsou součástí jeho knihy *Byrokracie* (1944).

Na rozpor v synonymickém užívání slov správa a řízení upozorňuje přístup, který staví na kritice NPM a který je v současnosti anglickou terminologií označován jako **Governance** nebo **Good Governance**, který kritizuje přístup *New Public Management* (NPM) zejména pro jeho rozpor s myšlenkami / hodnotami demokracie.<sup>58</sup> Termín *governance* je obecně

---

<sup>57</sup> Srov. Hughes, s. 75 - 76. *Wright* a *Nemec* vymezují tyto následující tři základní oblasti, ve kterých se veřejné a soukromé organizace liší:

1) **Veřejné organizace působí na základě politicky stanovených potřeb**, nikoliv na základě potřeb určených trhem. Tento rozdíl zvýrazňuje neexistence ziskového motivu u veřejných organizací. I když některé veřejné organizace poskytují služby za úplatu, tyto poplatky většinou pouze pokrývají náklady, než aby přispívaly k tvorbě zisku a k maximalizaci zájmů akcionářů.

2) **Ziskový motiv** existující v soukromém sektoru je základem pro měření výkonnosti, který **není ve veřejných organizacích možné použít**. Veřejným organizacím tak chybí jasný systém měření výkonnosti, který by dostatečně odrážel efektivnost a účinnost.

3) **Management ve veřejném** a v soukromém sektoru **působí v rozdílném právním prostředí**. V soukromém sektoru říkají zákony manažerům jen to, co nesmějí dělat. Ve veřejném sektoru říkají zákony, co manažeři mohou dělat. (Wright, G. ; Nemec, J.: *Opus citatum*, s. 25)

<sup>58</sup> Tato kritika je nosnou myšlenkou knihy *CITIZENS AND THE NEW GOVERNANCE - Beyond New Public Management*. (Editor: Luc Rouban; Netherlands : Amsterdam: IOS Press 1999, IOS PRes). V této knize například Stefan Sjöblom upozorňuje na to, že nedávné reformy ve Finsku zdůrazňovali spíše hospodárnost, než demokracii. Carsten Greve a Peter Kragh Jespersen zde upozorňují na to, že reformy v duchu NPM tendují k nahrazení tradičních etických hodnot jako je ekvita a právní zásada *due process* svým důrazem na neustálou ekonomickou racionalizaci všech aktivit, a zastiňují koncept občanských práv, především právo participace: The challenge is whether it is possible to find forms where

chápán jako jakýkoliv výsledek vztahu spolupráce mezi spravujícími subjekty (administrations), zájmovými skupinami, a sítěmi.<sup>59</sup> Vláčil termín governance chápe jako ovládání státu nebo organizace. Podle jeho názoru označuje tento termín způsob uplatnění moci ve správě, představuje výkon administrativní autority při řízení veřejných záležitostí a zahrnuje mechanismy, procesy a instituce fungující při artikulaci skupinových zájmů, prosazování práv, plnění povinností a omezování chování, odchylujícího se od sociálních norem a rolí, tedy projevy tzv. deviace.<sup>60</sup> Toto vymezení koresponduje i s definicí přijímanou v rámci OECD, na jehož půdě je v současné době více než samotný pojem veřejná správa (public administration) používán právě termín governance, jehož je veřejná správa součástí.<sup>61</sup> Spojení good governance potom zdůrazňuje myšlenky demokracie s ohledem na nutnost zavést její participativní charakter a posílit tak její charakter pluralitní.<sup>62</sup> Tento koncept tak vychází z myšlenky, kterou vyjadřuje Pomahač následovně: „*Problémem administrativního státu bylo především patrné selhání partnerství a participace, nikoli nápadný administrativní růst a nesnesitelná ekonomická náročnost.*“<sup>63</sup> V zahraniční literatuře bývá tento negativní fenomén označován jako **nedostatek důvěry** (confidence gap) či **demokratický deficit** (*democratic deficit*) mezi vládou a ovládanými. Tyto nedostatky jsou nosnou myšlenkou **teorie elit** a objektem obecných snah o nápravu odcizení volených zástupců od ústavních konstituentů státní moci – občanů. Posilování participace souvisí s tím, co například pravil již ve starověkém Řecku *Aristoteles*: Hlavním znakem občana státu (zde občan – otrokář) je účast na vládě.

Zastánci přístupu *Good Governance* ve veřejné správě vytýkají konceptu NPM omezenost jeho zaměření - „*Veřejný duch, soucit a tolerance, rovnost, solidarita a sdílená odpovědnost nemají v tomto 'novém' hodnotovém systému žádné místo, v tomto systému kde 'svoboda' a 'demokracie' koexistují vedle sociálního darwinismu.*“<sup>64</sup> Zmíněná změna

---

public service organisation can combine user orientation and responsiveness with democratic accountability to politicians and citizens... Podle Barbary Liegl koncept NPM nazírá na občany více v jejich ekonomické dimenzi – jako na plátce daní – a zanedbává sociální a politické dimenze konceptu občanství (souvisí například i s širším pojetím občanství, jak je vymezil Marshall). Tato autorka uzavírá svůj příspěvek myšlenkou, že NPM pravděpodobně nenabízí nové řešení problému nedostatečné politické odpovědnosti.

<sup>59</sup> Tak je například vymezován Roubanem v knize CITIZENS AND THE NEW GOVERNANCE - Beyond New Public Management, s. 1.

<sup>60</sup> Srovnej Vláčil, s. 10

<sup>61</sup> Pojem *governance* (proces vládnutí) je v rámci OECD užíván obecně pro vyjádření způsobu, kterým společnost kolektivně řeší své problémy a uspokojuje své potřeby. Takto je *governance* vymezeno například v dokumentu OECD Local Partnership for Better Governance, OECD 2001.

<sup>62</sup> Ve smyslu kriticko-racionálního pojetí pluralismu Karla Poppera v rámci politického jednání: V politickém jednání má být respektován požadavek, aby se společenské konflikty zájmů řešily veřejně, kritickoracionální diskusí, poskytující stranám možnost usilovat o kompromis různých divergujících zájmů a požadavků. Možnost účasti na veřejných diskusích, předcházejících meritorní rozhodnutí o projednávaných otázkách, stejně jako možnost dodatečné kritiky kontroly politických rozhodnutí musí být zabezpečena nejrůznějšími institucemi... (Dějiny myšlení o státě, s. 278)

<sup>63</sup> Pomahač, Vidláková, s. 63

<sup>64</sup> Argyriades, D.: Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit. In International Review of Administrative Sciences, Volume 69, Number 4, December 2003, SAGE Publications, s. 525 nebo též:



zaměření NPM z procesu na výstup nebere podle nich v úvahu, že demokracie je vlastně procesem. Například *Chandler* upozorňuje na skutečnost, že mnoho akademických a odborných diskusí týkajících se místní správy v poválečném období bylo zaměřeno spíše na téma managementu a efektivnosti správy než na otázky demokracie.<sup>65</sup> Zde je možné také uvést **jiné pojetí efektivnosti**, které používá například *Dahl* - ten v textu o efektivním způsobu vládnutí praví: „*Efektivnost zde chápu tak, že orgány státní moci se zabývají problematikou, kterou občané považují za důležitou a aktuální a o níž jsou přesvědčeni, že si žádá řešení.*“<sup>66</sup>

Především je v přístupu *Good Governance* všeobecně **kritizováno pojetí role občanů v přístupu NPM**. Směr NPM je podle zastánců *Good Governance* staví do příliš úzké pozice spotřebitele/konzumenta (*consumer*); občané mají být v rámci teorie NPM konzultováni pouze jako uživatelé služeb a jejich role členů komunit, které navzájem spolu-plánují, spoluvytvářejí a spolu-řídí veřejné iniciativy byla ignorována a podhodnocována. Na základě této kritiky požaduje přístup *governance* **renesanci statusu občana**, tj. člověka, který je v určitém právním vztahu ke státu z hlediska jeho členství v něm, tzn. plynou mu určitá práva (v souvislosti s konceptem NPM například rovnost, tzn. nediskriminace v občanských a sociálních právech atp.) a má také určité povinnosti.

Stoupenci *Good Governance* vycházejí také z toho, že stále existují **rozdíly mezi managementem ve veřejném a v soukromém sektoru**, které pramení z odlišných charakteristik obou těchto sektorů: „*Zkušenosti demonstrují potřebu v určitém rozsahu separovat od sebe svět podnikání a svět vlády, separaci mezi soukromým sektorem a veřejnou sférou. Určité hranice jsou nezbytné proto, aby byla zdůrazněna jejich rozdílná identita, zvýšena profesionalita zaměstnanců veřejné sféry (public service), posílena etika zaměstnanců veřejné sféry a obnovena veřejná důvěra ve vládu.*“<sup>67</sup>

Z řady tvrzení a myšlenek *Good Governance* i NPM vychází například dokument OECD *Modernising Government - The Way Forward* (OECD 2005).<sup>68</sup> Autoři tohoto dokumentu říkají, že různé mechanismy tržního typu začínají být v posledních letech v členských státech OECD stále více obvyklejšími součástmi modernizujících reforem.

---

Marcou, G.: The role of the state and the future of public services faced with the problems of transition and development: proposals for a methodology. In *Public Administration and Development (Improving Accountability, Responsiveness and Legal Framework)* Edited by the IIAS and the United Nations (IIAS, 1997): na str. 17: „The market approach to the management of public services, which gives priority to the service-client relationship and satisfying individual preferences, or setting up a quasi-market where a market is not possible, overshadows the other essential functions of public services, especially in developing countries: maintaining social cohesion and promoting citizenship...“, nebo

Rouban, L. et al: *Citizens and the new governance - Beyond New Public Management*. Netherlands, Amsterdam 1999: IOS PRes - na str. 1: „The quality of governance should then be conceived not in strictly economic terms but as the result of a constantly renegotiated compromise between effectiveness and democracy. It is, in fact, highly likely that there cannot be quality, or in other words, true effectiveness, without user, or citizen, adhesion or actual participation...“

<sup>65</sup> Chandler, J. A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk 1998, s. 143.

<sup>66</sup> Dahl, R., A. *O demokracii: průvodce pro občany / Vyd. 1. Praha : Portál, 2001, s. 114.*

<sup>67</sup> Argyriades, D.: *Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit*. In *International Review of Administrative Sciences*, Volume 69, Number 4, December 2003, SAGE Publications, s. 521.

<sup>68</sup> Dostupný na [www.oecd.org](http://www.oecd.org), ISBN 92-64-01049-1-No. 54149 2005.

Zdůrazňují fázi přípravy zavádění těchto nástrojů a především **nutnost analýzy domácích specifik a analýzu využitelnosti nástrojů tržního typu případ od případu.**<sup>69</sup> Autoři tohoto dokumentu předpokládají, že především následující oblasti politiky public managementu, které jsou v dokumentu konkrétněji analyzovány, měly doposud mimořádný význam jako „páky“ **chování organizací veřejného sektoru, které hýbají procesy „public governance“ v zemích OECD:** otevřená vláda, výkonnost, odpovědnost a kontrola, restrukturování organizací, využití mechanismů tržního typu a zaměstnanci veřejné správy a veřejného sektoru (public employment/civil service). **Veřejná správa představuje** podle tohoto dokumentu **základní pilíř governance**<sup>70</sup> a „public governance“ a veřejná správa jsou **vnitřně propojené.**

Zajímavé výsledky výzkumu uvádí s ohledem na myšlenky NPM a jejich relevanci Hajnal<sup>71</sup>. Východiskem jeho výzkumu je tvrzení, že přestože existuje řada kritických pohledů na byrokracii (ve veřejné správě), v některých vládních organizacích může existovat „devastující paralýza byrokracie“ (devastating bureaucratic paralysis). Rozsah této paralýzy podle Hajnala může významně převyšovat úroveň, kterou popisuje klasická kritika byrokracie (klasické dysfunkce byrokracie - viz níže)<sup>72</sup>. Toto „ochrnutí“ může být způsobeno (nebo se podle autora přinejmenším zdá být úzce propojené) s neexistencí (dostatečně) detailních procedurálních předpisů a / nebo s nedostatečností jejich dodržování (autor tento aspekt konkretizuje - nedostatečné následování předpisů může být podle jeho názoru způsobeno porušením předpisů, tím, že předpisy neukazují dostatečně jasná vodítka pro určitou situaci, nebo proto, že jsou v rozporu s danou situací nebo jsou v dané situaci víceznačné. Tento typ neschopnosti není podle autora způsoben byrokracií. Je spíše chybou toho, že v byrokratické organizace nemusí dostatečně existovat její klasické znaky („nebo dokonce ctnosti?“). Tento nedostatek se také liší od organizačních problémů, které jsou výsledkem nedostatečných finančních nebo lidských zdrojů, nebo těch problémů, které souvisejí s nedostatečnou administrativní expertízou nebo nízkým know-how.<sup>73</sup> Podle závěrů tohoto autora „bylo hlavním motivem reformy v duchu NPM, které hledaly cesty k posílení organizační výkonnosti, heslo ‘nechte manažery řídit’ a ‘zbavme se nadbytečné vázanosti předpisy’. Tato

---

<sup>69</sup> Str. 12 - „specific design of these instruments is critical to their successful application“.

<sup>70</sup> „Governance“ refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country’s constitutional values in the face of changing problems, actors and environments. Public administration is a constituent pillar of governance. Ideas of good governance emerge from assumptions about the status of individual rights to property, personal inviolability, equality and redress under the law, participation in collective decision making, and duties and obligations as the citizen of a state. (str. 16)

<sup>71</sup> Výsledky této studie byly prezentovány na 11. konferenci NISPAcee v Moskvě. Tyto prezentace byly publikovány v knize ROSENBAUM, A., NEMEC, J. (Ed.) *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*. Bratislava: NISPAcee, 2006.

ISBN 80-89013-25-2.

<sup>72</sup> V české dostupné literatuře je oblast byrokracie a vývoj jejích konceptů souhrnně zpracována například Kellerem - v jeho knize *Sociologie byrokracie a organizace* (Praha: Sociologické nakladatelství 2001).

<sup>73</sup> Srovnej Hajnal, G. *Bureaucratic Incapacity in Transition Democracies: A Case Study of Decision Behaviour in Hungarian Central Government Organisations*. In Rosenbaum, A., Nemeč, J. (Ed.) *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century*. Bratislava: NISPAcee, 2006, s. 152 a násl.

*hesla jsou podle výsledků výzkumu účinná jen v případě maďarských ministerstev.*<sup>74</sup> Výsledky, které se týkaly nižších úrovní v hierarchii státní správy (central government) - jmenovitě dekoncentrovaných úřadů - ukázaly rozdílnost oproti často argumentovaným tvrzením NPM. Nedostatečný prostor autonomního rozhodování zde podle Hajnala vedl k posílení organizační výkonnosti. Tento autor shrnuje svoje výsledky následovně: „*současné výsledky studie ukazují, že nedostatečný prostor pro autonomní rozhodování, který je specifickým projevem byrokratické neschopnosti, není globálním nepřitelem. Přivádí ničivé následky pro výkonnost vládní organizace, která vytváří politiky, avšak nezraňuje - a pravděpodobně naopak dokonce posiluje - účinnost organizací, které primárně politiky implementují.*“<sup>75</sup>

O případných rozdílech výše uvedených přístupů v pojetí veřejné správy a jejím vztahu k řízení zde nebude již dále diskutováno. Veřejná správa v moderním státě předpokládá propojení obsahu termínů veřejná správa a řízení, tzn. nikoliv dichotomií těchto pojmů. Veřejná správa jako specifický nástroj společenského řízení musí podléhat určitým řídicím procesům (vnitřnímu řízení řídicího subjektu). Přístupy public managementu a good governance se navzájem nevylučující, spíše jsou vzájemně komplementární - pokud pochopí vzájemné myšlenky - mohou praxi pozitivně napomoci. V současnosti je totiž kladen důraz na to, aby úředníci využívaly při své rozhodovací činnosti dostupné informace a zohledňovali - pokud je to s ohledem na charakter jejich činnosti možné - poměr mezi vloženými vstupy a uvažovanými výstupy (míru hospodárnosti, účinnosti a tudíž efektivnosti).<sup>76</sup> S ohledem na výše uvedené diskuze vyvstává nutnost analyzovat hlouběji relevantnost jednotlivých manažerských funkcí<sup>77</sup> či rolí<sup>78</sup>, které vymezuje literatura teorie řízení (často nejednotně),

---

<sup>74</sup> Hajnal, G.: Opus citatum, s. 168.

<sup>75</sup> Ibidem s. 169.

<sup>76</sup> To koresponduje s definicí řízení, kterou vymezuje např. Wright a Noe: „Management is directing the use of an organization's resources in a way that efficiently accomplishes the organization's goals.“ - Wright, P. M., Noe, A. N.: Management of organizations. The McGraw-Hill Companies 1995, s. 33.

<sup>77</sup> Koonzt a Weihrich ve své knize Management (Praha: Victoria Publishing 1993) rozlišují pěti funkcí řízení - plánování, organizování, personalistiky, vedení a kontrolování - okolo nichž mohou být seskupeny znalosti, které jsou těmto funkcím podřízeny. Na stranách 40 a následujících je rovněž shrnuta historie přístupů k řízení, v rámci které lze nalézt např. i Tayolorovy principy vědeckého managementu nebo 14 Fayolových principů správy. Rešerše manažerských funkcí je obsažena v české literatuře například v knize Vodáčka a Vodáčkové Management - Teorie a praxe v informační společnosti (Praha: Management press 1999), a to na str. 14 a násl. Tito autoři vycházejí - zdůrazňujíc, že se jedná o systémové zjednodušení především pro potřeby výuky - z rozlišení manažerských funkcí na sekvenční (plánování, organizování, výběr a rozmístění spolupracovníků, kontrolní procesy) a průběžné (analyzování řešených problémů, rozhodování, realizace, resp. implementace). S ohledem na specifika řízení ve veřejné správě mohou být diskutovány i základní podmínky zásadně ovlivňující činnost řídicích pracovníků, které vymezují například Bedrnová a Nový v knize Psychologie a sociologie řízení (Praha: Management Press 1998) - „především podmínky, které vystupují v roli "principů výstavby formální organizace podniku" a dávají stabilizovaný rámec všem procesům probíhajícím v podniku. Jsou to tyto procesy: - dělba práce, - hierarchie moci, - systémy komunikace a ovlivňování, - principy a způsoby odměňování.“ (s. 113)

<sup>78</sup> V teorii managementu jsou často citovány role manažerů, které vymezil např. Hendri Mintzberg (role interpersonální, informační a rozhodovací, která je hlavním zjevným projevem cílevědomé činnosti manažera).

v podmínkách veřejné správy. Nesmí být zapomínáno na to, že významnými prvky/funkcemi řízení je plánování jako výběr úkolů, cílů a činností potřebných pro jejich dosažení (Koontz) a rovněž kontrola (porovnání dosažené reality s plánovaným stavem či tzv. kontrola s dopřednou vazbou<sup>79</sup>). Řízení, které lze ve výše uvedeném smyslu rozlišit na vnější (řízení veřejnou správou) a vnitřní (řízení veřejné správy) musí také zohledňovat určité hodnoty, které jsou uznávány ve státech, které se označují za demokratické a které vyplývají i z jejich právních předpisů ústavní právní síly (blíže jim je věnována část textu, která se vztahuje k principům - viz podkapitola XXXX - v rámci kterých lze nalézt i manažerská kritéria). V praxi jde tedy o nalezení optimální rovnováhy mezi NPM a Good Governance.

Veřejná správa a její cíle a úkoly vždy vycházejí z určitého veřejnou volbou přijatého modelu dělby působností v rámci veřejné moci. Institucionálně jsou funkce státu v praxi vykonávány subjekty veřejné moci, mezi něž patří i **subjekty veřejné správy**. S ohledem na dnešní povahu práva na samosprávu je významným veřejnosprávním subjektem veřejné moci také určitý právem vymezený územní celek. **Vymezení kompetence subjektů veřejné správy** (státní správy a samosprávy) **souvisí** tedy s **nalezením a zvolením obsahu množiny činností, které jsou od veřejné správy** (respektive v českém kontextu jejich dvou složek) **očekávány, a to v obecné i v konkrétní podobě**.

Tento úkol není teoreticky nikterak jednoduchý a **lze tvrdit, že se nelze dopátrat všeobecně uznávané množiny takovýchto činností zejména v její konkrétnější podobě**. Její určení je totiž odvislé od mnoha faktorů, z nichž patrně nejdůležitější souvisí v teoretické rovině s odpověďmi na otázky po příčinách existence státu, který je určujícím determinantem funkcí státní správy a určitým způsobem odvozeně i funkcí samosprávy. Tyto odpovědi spadají převážnou většinou do oblasti teorie a filosofie státu, pokouší se na ně odpovědět mimo jiné i sociologie, správní věda, politologie, ekonomie atd. *Dahrendorf* k tomuto poznamenává, že otázka, které jsou vlastně minimální funkce státu, je stále základním problémem velkých sociálních teorií posledních deseti až patnácti let.<sup>80</sup> Hughes tvrdí, že „*debata dnes není o tom, zdali by vláda (spíše ve smyslu stát/státní moc) neměla mít žádnou roli, ale o tom, jakou roli by měla mít.*“<sup>81</sup> Toto téma je podle něho velice diskutabilní a nelze v rozsáhlé literatuře nalézt jednotné stanovisko. Debata na toto téma je součástí celé řady vědních disciplín a je vždy podle jeho názoru ovlivněna ideologickými postoji autorů, kde jsou obecně vysledovatelné dva extrémy - od uznávání totálních (či spíše totalitních) funkcí státu po tvrzení, že stát má mít funkce pouze velmi omezené. Většinou se však podle Hughese autoři shodnou na tom, že stát má zaručit určitou legislativní infrastrukturu pro další fungování tržních mechanismů. Například Jackson a Brown ve své knize tvrdí, že „*neexistuje pouze jediné ekonomické odůvodnění státu. Platí spíše, že stát existuje proto, aby*

---

<sup>79</sup> Obecně viz např. Koontz, H., Weihrich, H.: Management. Praha: Victoria Publishing 1993, s. 551 a násl. nebo podrovněji v knize Ochrany Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění (Praha: Ekopress 2002). Jednou z nejčastěji používaných technik této kontroly je podle Koonsta a Weihricha pečlivé a opakované využívání prognóz, založených na nejnovějších disponibilních informacích. Pomocí porovnání prognózy s tím, co je požadováno, mohou manažeři zavést program změn, které mohou příznivě ovlivnit budoucnost. Nesmí být však opomenuta analýza její využitelnosti v podmínkách veřejné správy.

<sup>80</sup> Svatoň, J., Sirovátka, T.: Stát a veřejná politika (vybrané texty). Brno: Masarykova univerzita 1997, s. 27.

<sup>81</sup> S. 72.

*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.*<sup>82</sup>

Bez ohledu na to, jak teoretické přístupy vymezují funkce státu, které ovlivňují i funkce územně samosprávných celků, praktická podoba vždy závisí na procesu veřejné volby a přesvědčení jejích účastníků. Přijaté rozhodnutí následně determinuje i funkce veřejné správy, jejíž existence (jak je z výše uvedených různých definic veřejné správy různých vědních disciplín patrné) souvisí především s exekutivní složkou státní moci. Veřejná správa vždy představovala **specifický druh společenského řízení, a to především díky své povaze institucionalizované kontroly a regulace**. Veřejná správa vykonává přijaté právní předpisy, avšak její činnost se na pouhý výkon právních předpisů neomezuje. V určitých případech může veřejná správa sama určité právní předpisy vydávat (prvek moci zákonodárné), a to pro konkretizaci cílů státní správy i pro účely regulace v rámci teritoriálně menšího celku - územních samospráv

Diskuze k tématu funkcí státu a veřejné správy zde nebude rozebírána. Analýza kritických přístupů k funkcím státu, byť i jen v ekonomické teorii, by přesáhla možnosti tohoto textu. **Pro účely pochopení výše uvedené přístupy je možné vymezit veřejnou správu následovně: veřejná správa je ta část veřejného sektoru, jejíž funkce nelze vykonávat institucemi mimo veřejnou správu s ohledem na funkce moderního státu a územních samosprávných celků, a to právě proto, že jednou z jejich funkcí je řízení zabezpečování funkcí veřejného sektoru, které mohou být vykonávány i jinými než veřejno-správními subjekty. Subjektem konečné odpovědnosti je totiž vždy veřejná správa.** Lze také upravit jedno z vymezení veřejné správy, o kterém mluvil Waldo (viz výše): **veřejná správa je jedním z nástrojů organizace a řízení lidí a zdrojů k dosahování cílů vlády, které by v moderním státě s ohledem na termín demokracie a přístup good governance a public management měly odrážet potřeby společnosti.**

## 2. Obecné poznámky k organizaci veřejné správy v ČR

Veřejnou správu Ústava ČR speciálně jako celek neřeší. Na různých místech však jsou ustanovení, která tvoří pro veřejnou správu buď bezprostředně platné právo nebo právo, které má být konkretizováno zákonem. Institucionální aspekty veřejné správy jsou v Ústavě spojovány s mocí výkonnou nebo ve zvláštním kontextu s územní samosprávou.

Ve spojení s mocí výkonnou jde o tu část veřejné správy, jejímž subjektem zůstává stát a kterou tento vykonává prostřednictvím vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, ministerstev a jiných správních úřadů. Vláda v oblasti veřejné správy není převážně přímo činná jako správní orgán. Její úloha ve věcech správy spočívá v moderním státě především v tom, že řídí a organizuje veřejnou správu ve státě, stanoví její úkoly, sleduje její výkonnost a hospodárnost a dbá na její odbornou a kulturní úroveň.

Ústava věnuje pozornost pravomoci vydávat sekundární právní předpisy. Svěřuje ji ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy za podmínky, že se jim dostane speciálního zmocnění zákona, který má být proveden, a že tak učiní v mezích zákona.

*Hendrych* vymezuje ve své učebnici Správního práva (Obecná část) **kritéria členění české veřejné správy**.

**1) Podle subjektu** veřejné správy od sebe odlišuje:

---

<sup>82</sup> Jackson, Brown, s. 47

- a) stát,
- b) obce a vyšší územní samosprávné celky (kraje),
- c) jiné samosprávné celky,
- d) ostatní subjekty veřejného nebo soukromého práva.

## 2) Podle působnosti

- a) **územní** od sebe odlišuje veřejnou správu
  - ústřední, vykonávanou na celém území státu, nebo
  - regionální, vykonávanou na části území státu.
- b) **věcné** členění vykonavatelé na
  - ty, kterým je přikázána všeobecná působnost, a na ty, kterým je přikázána působnost dílčí.

**3) Pravomoc.** Kriteřiem pro to, zda vykonavatel VS má oprávnění vydávat právní předpisy, správní akty nebo činit jiné vrchnostenské úkony. Vykonavatel má vrchnostenskou pravomoc, na rozdíl od ostatních vykonavatelů, jejichž úkony jsou jiné povahy, např. konzultativní, služební atd.

**4) Postavení vykonavatelů** v konkrétní organizační soustavě VS umožňuje určit jejich vzájemné vztahy, které mohou být subordinační, koordinační, popř. subsidiární.

Na základě těchto kritérií potom vymezuje následující **přehled organizace české veřejné správy:**

### 1) Vykonavatelé státní správy

- ústavní orgány státu, zákonem zřízené správní úřady, jakož i orgány státních zařízení, veřejných sborů nebo jiných subjektů, jestliže jim zákon výslovně svěřil působnost a pravomoc vykonávat státní správu nebo tyto atributy na ně delegoval úřad k tomu oprávněný na základě zákona. Konkrétně:

- vláda - kolegiálním orgánem, který rozhoduje ve sboru formou usnesení,
- ministerstva - jsou monokratickým ústředním správním úřadem s dílčí věcnou působností,
- jiné správní úřady (a to na centrální a nižší územní úrovni)

- a) s celostátní působností přímo řízené vládou,
- b) s celostátní působností řízené ministerstvy,
- c) s omezenou územní působností,

- veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory,
- hlava státu,

- státní orgány nebo úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu (např. Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů)

- jiné subjekty, na které byl výkon státní správy přenesen, nebo jimž byl propůjčen - netvoří jednodílnou skupinu (např. bývalé okresní úřady či tzv. orgány obcí, které vykonávají přenesenou působnost).

**2) Vykonavatelé ostatní veřejné správy** - jsou to orgány jiných právních subjektů než státu, pokud zákonem je na ně výkon veřejné správy delegován a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti. Takto delegovaná veřejná správa se tak odděluje od státní správy a procedur s ní spojených. Mezi nejdůležitější vykonavatele ostatní veřejné správy řadí:

- a) **orgány samosprávy** a to
  - územní samosprávy nebo
  - zájmové samosprávy - např. různé komory, částečně v rozsahu zákona vysoké školy,

- b) **jiné orgány**, které nelze označovat jako samosprávné, neboť nemají žádnou členskou základnu. Hendrych jimi rozumí instituce typu veřejného ústavu s právní subjektivitou - např. VZP, ČNB.